

Zukunft der öffentlichen Verwaltungen? Den Herausforderungen stellen

von Volker Bargfrede

Jetzt werden Sie sagen, natürlich gibt es eine Zukunft für die öffentlichen Verwaltungen. Oder aber, wer weiß denn schon, wie die Zukunft aussieht? Das stimmt zum Teil beides. Aber ehrlich eingeschätzt, wird es auch nicht für alle Verwaltungen eine Zukunft geben. Auch können wir selbstverständlich nur vermuten, abschätzen und antizipieren, was die Bedingungen ausmacht und wie die Herausforderungen sich darstellen, die die Verwaltungen in der Zukunft bestimmen und vor denen sie stehen. Zumindest die Rahmenbedingungen sind dabei auf den ersten Blick nicht für alle gleich. Das bedeutet sowohl, dass es einen ganzheitlichen strategischen Ansatz geben muss, gleichzeitig aber auch individueller passender, adäquater Lösungen bedarf.

Herausforderung 1 Die finanzielle Perspektive der öffentlichen Verwaltung

Vor einigen Jahren wurde viel darüber diskutiert, dass die öffentlichen Verwaltungen finanziell vielfach vor dem Ende stehen. In den aktuellen Zeiten, in denen die Steuereinnahmen etc. sprudeln, ist »der Haushalt« längst nicht mehr flächendeckend das beherrschende Thema. Aber das Geld kommt auf den Ebenen unterschiedlich an. Das Geld wird weitestgehend von oben nach unten verteilt und im Gegensatz zu den Bereichen wo die Gravitationskräfte wirken, kommt nicht alles unten bei den Kommunen an. Ganz im Gegenteil, vieles versickert auf den Ebenen darüber. Das führt natürlich dazu, dass sich die finanzielle Situation für viele nicht verbessert, sondern die finanzielle Schieflage zementiert. Aber, wenn wir ehrlich sind und Schulden, Pensionslasten und Investitionsstau etc. mit bilanzieren, sieht auch die viel diskutierte »Schwarze Null« doch eher nach rot mit einem Minuszeichen davor aus.

Gleichzeitig sind viele Kommunen und Ämter mit den Anforderungen der Doppik völlig überfordert – auch weil es an dem dafür notwendigen Personal fehlt – die tatsächliche finanzielle Leistungsfähigkeit ist begrenzt und die Optimierung der Verwaltungs- und Betriebsstrukturen i.S. einer höheren Wirtschaftlichkeit und auch der Mitarbeiterzufriedenheit bleibt gelegentlich auf der Strecke.

Für alle Verwaltungen gleichermaßen geht es darum, wie die finanziellen Mittel im Interesse der Bürger und Bürgerinnen am sinnvollsten wirtschaftlich eingesetzt werden. Die Herausforderung ist und bleibt, hierfür die richtigen und individuell passenden Lösungen zu finden.

Herausforderung 2 Der demografische Wandel

Der demografische Wandel stellt sich doch für alle gleich dar? Nein, zumindest sind die Rahmenbedingungen auch hier unterschiedlich.

Der demografische Wandel mit seinen vielfältigen bereits heute absehbaren Folgen bedeutet auf der einen Seite, dass sich die Bedürfnisse und Anforderungen der älter werdenden Bevölkerung verändern. Darauf muss die öffentliche Verwaltung mit neuen Dienstleistungsangeboten und -formen reagieren – und nicht mit Verknappung. Eine der Konsequenzen der angedachten (und m. E. glücklicherweise gescheiterten) Gebietsreformen in Ländern wie Brandenburg oder Thüringen – aber auch bei den vielen anderen Gebietsreformen – wäre gewesen, dass nicht nur die kleineren Gemeinden in der Fläche immer weiter verschwunden wären, sondern auch, dass die Bürger und Bürgerinnen dort von den öffentlichen Dienstleistungen »abgehängt« würden, mit der Konsequenz der weiteren Landflucht derjenigen, die mobil sind. Mit entsprechenden (negativen finanziellen) Konsequenzen für die ländlichen Räume und die Städte.

Hier bedarf es anderer Lösungen wie interkommunaler Zusammenarbeit, einer digitalen Strategie, übergreifender Online Dienstleistungen, eines generellen strategischen Ansatzes u.v.m. Gerade auch die kleineren Gemeinden haben für das Gemeinwohl eine große Bedeutung, können aber die immer weiter steigenden Anforderungen und diversifizierten Aufgaben nicht allein stemmen. Hier würde ich mir wünschen, dass Länder und Bund eine größere Verantwortung übernehmen würden. Gelder für die Entwicklung interkommunaler Zusammenarbeit, Angebote für Onlinedienste, Unterstützung und Organisation von Beratung, vieles wäre denkbar.

Der demografische Wandel bedeutet auf der anderen Seite auch, dass sich die öffentliche Verwaltung auf allen Ebenen angesichts älter werdender Belegschaften sowie veränderter Arbeitsbedingungen in den kommenden Jahren verändern wird. Es geht um die Herausforderung, auch in Zukunft moderne Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger bereitzustellen und dabei auf neue Kommunikations- und Interaktionsformen und den Faktor »Gute Arbeit« als wesentliche Erfolgsfaktoren zu setzen. Denn die Stärke der öffentlichen Verwaltung bemisst sich vor allem an der Kompetenz und Leistungsfähigkeit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der demografische Wandel erfordert daher auch, dass in allen Verwaltungen das Handlungsfeld Personalmanagement einen höheren Stellenwert bekommt, als dies in der Vergangenheit der Fall gewesen ist. Viele Jahrzehnte war der Personalabbau das beherrschende Thema. Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt war viele Jahre von einem deutlichen Überangebot geprägt. Die Gewinnung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellte somit kein Problem dar, denn auch die Ausbildungsplätze in der öffentlichen Verwaltung waren begehrt. Die Lage hat sich seither vielerorts verändert. Es wird zwar auch heute noch längst nicht jeder frei werdende Arbeitsplatz in den Kommunen neu besetzt. Die stetig sinkende Zahl von potentiellen Bewerbern führt aber schon jetzt zu einem »Wettbewerb um die besten Köpfe«, dessen Auswirkungen vor allem auch auf kommunaler Ebene seit geraumer Zeit bereits deutlich spürbar sind. Vor dem Hintergrund der Tatsache des steigenden Durchschnittsalters der Beschäftigten und, dass in absehbarer Zeit ein großer Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung altersbedingt aus dem Dienst ausscheiden wird, gewinnen Themen wie Gesundheitsmanagement, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Führungskräfteentwicklung, aber auch Projekt- und Prozessmanagement sowie Wissenstransfer grundlegend an Bedeutung. Ein modernes, mitarbeiterorientiertes Personalmanagement und ein effizientes Prozessmanagement sind wesentliche Voraussetzungen, um die Arbeitsplätze in den Behörden zukunftsgerecht zu gestalten und zugleich die Attraktivität der Verwaltung als Arbeitgeber zu fördern. Die Herausforderung ist für alle, hier die richtigen und adäquaten Instrumente einzusetzen, um individuelle Lösungen zu generieren.

Herausforderung 3 Die digitale Transformation

Die Herausforderungen der digitalen Transformation stellen sich für alle gleich dar – nein, denn auch hier sind die Rahmenbedingungen unterschiedlich.

Es ist schon sehr oft der Vergleich mit den baltischen Staaten bemüht worden, denn zu Recht könnten diese ein Vorbild für Deutschland in diesem Feld sein. Auch wenn die Rahmen- und Startbedingungen dort völlig andere waren, hat sich als richtig herausgestellt, dass der Staat als Ganzes einen Innovationsschub initiieren und gewährleisten kann. Die Diskussionen um eine »Digitale Strategie« oder »Digitale Agenda« auf Bundes- oder Länderebene haben von daher ihre absolute Berechtigung und im Grunde muss jede Kommune, jeder Kreis die strategische Ausrichtung definieren.

In Deutschland (Platz 20 im europäischen Vergleich bezogen auf die Digitalisierung) laufen aber doch häufig die Verwaltungen den digitalen Themen noch hinterher und sind nicht Treiber des Prozesses. So lange die Einführung der E-Akte oder die Zurverfügungstellung von einzelnen Online Dienstleistungen für Bürger außerhalb der Amtsöffnungszeiten (beides wichtige und sehr komplexe Vorhaben) als Aufbruch in das digitale Zeitalter dargestellt werden, so lange ist auch deutlich, dass sich das Verständnis über die Wirkungen der Digitalen Transformation noch ganz am Anfang befindet. So lange noch die Digitale Transformation in erster Linie als ein IT-Thema gesehen und durch die IT besetzt wird, so lange wird sich das Tempo nicht ändern.

Die Wirkungen der Digitalen Transformation sind von daher nicht in erster Linie durch die IT-Brille zu sehen, sondern zumindest gleichermaßen aus Sicht der verwaltungsinternen Prozesse, aus der Perspektive der Verwaltungsmitarbeiter und vor allem vor dem Hintergrund der zu erbringenden Dienstleistungen. Die ungenutzten IT-Verfahren in den Verwaltungen kann keiner mehr zählen. Unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen der digitalen Vorhaben ist, dass die Mitarbeiter mitgenommen werden bei dem Weg in die digitale Zukunft. Ein konstruktives Zusammenwirken aller Beteiligten wäre zweckmäßig und erforderlich. Die Digitale Strategie und ihre Umsetzung muss gemeinsam und aufgabenorientiert definiert und gewährleistet werden. Im Hinblick auf die Bürger und Bürgerinnen ist es erforderlich, deren »digitale Bedarfe« aufzunehmen und allen den Zugang zu gewährleisten. Der Kern der digitalen

Transformationsstrategie ist die Gestaltung einer ganzheitlichen Verwaltungs- und IT-Strategie sowie die organisationsübergreifende prozessorientierte Organisation, um zu einer optimalen Ausschöpfung der digitalen – und auch personellen – Potenziale zu gelangen. Für das alles gilt: nicht das IT-Netzwerk zählt, sondern das Netzwerk in den Köpfen. Die Herausforderung für alle ist hierbei, die Netzwerke aufzubauen und zu nutzen.

Herausforderung 4 Die rechtlichen Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen verändern sich permanent. Nehmen wir nur mal das Thema Novellierung § 2 b Umsatzsteuergesetz. Ein – für viele eher »trockenes « Thema aus der Steuerpolitik – mit aber zum Teil gravierenden Konsequenzen für das Verwaltungshandeln und das Handeln der öffentlichen Betriebe. Die – von fast allen Verwaltungen genutzte – Optionsmöglichkeit hat nur dazu geführt, dass das Thema weitgehend bis 2021 verdrängt wurde. Der Handlungsbedarf ist aber jetzt im Hinblick auf diese Herausforderung gegeben. Der neue § 2b UStG hat unter anderem zur Folge, dass zahlreiche und wesentliche Besteuerungsprivilegien der öffentlichen Hand aufgehoben werden sollen. Jede Tätigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts auf privatrechtlicher Grundlage soll nunmehr als unternehmerisch eingestuft werden, sofern nicht gewisse Ausnahmetatbestände greifen. Abweichend von der bisherigen Verwaltungsauffassung sind Beistandsleistungen zwischen den juristischen Personen des öffentlichen Rechts nicht mehr nach dem Charakter der jeweiligen Tätigkeit zu beurteilen, sondern vorwiegend nach der Handlungsform des Zusammenwirkens mehrerer.

Das erfordert nicht nur, dass im Grunde alle Aufgaben, ihre Leistungserbringung und damit unter Umständen auch die rechtliche Form der Organisation der Leistungserbringung auf den Prüfstand gehört, sondern auch, dass sich die Anforderungen für die Mitarbeiter im Finanzbereich (aber nicht nur da) ändern werden. Gleichzeitig liegt in dieser Änderung aber auch ein positives und auch finanzielles Potential. Das Thema Vorsteuerabzugsberechtigung kann nicht nur bei der Vermietung von Leerstand von Immobilien an Private ein Thema sein, sondern vor allem für die Verwaltungen, bei denen bspw. größere Investitionsmaßnahmen anstehen. Aber auch die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Bereichen des Vergabe- oder des Datenschutzrechts oder des Personalrechts u.v.m. sind regelmäßigen Veränderungen unterworfen, die das Verwaltungshandeln in der Regel nicht weniger komplex gestalten. Auch diesen Herausforderungen gilt es für alle, sich zu stellen.

Selbstverständlich gibt es weitere generelle und auch viele individuelle Herausforderungen. Wie hieß es früher immer so gern: Es gibt viel zu tun. Packen wir es an!