

Marc Opitz

Studie zur Modernisierung interner Dienstleister in öffentlichen Einrichtungen

Das Bewusstsein in der deutschen Verwaltung, Dienstleister für den »Kunden« Bürger zu sein, setzt sich mehr und mehr durch. Im Gegensatz zur Wirtschaft wird jedoch der Bereich interner Dienstleistungen in öffentlichen Einrichtungen noch wenig beachtet. Was bisher fehlte, war eine flächendeckende Untersuchung, die nicht nur erstmals einen Überblick über die internen Dienstleistungen auf Bundesebene gibt, sondern auch einen Vergleich mit den Aktivitäten von Länderministerien und Landesbehörden ermöglichte.

Die von Fraunhofer IAO und AWV aktuell durchgeführte Studie »Gestaltung interner Dienstleistungen bei öffentlichen Einrichtungen: Studie zum Stand der Modernisierung in der deutschen Verwaltung« soll diese Lücke schließen.

Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse der Untersuchung, die im Herbst bei Fraunhofer IAO erscheinen wird, vorgestellt.

Untersuchungsdesign und Stichprobe

Die vorliegende Untersuchung wurde in Telefoninterviews durchgeführt. Als Ansprechpartner konnten Leiter interner Dienstleistungsabteilungen in öffentlichen Einrichtungen – meist als Abteilung Z, Zentrale Aufgaben oder Zentralabteilung bezeichnet – gewonnen werden. Die Erhebung in Form von Telefoninterviews wurde zwischen Ende März und Ende Mai 2004 durchgeführt. Der Untersuchung liegen insgesamt 25 Gespräche zugrunde. Bei dieser Untersuchung war das Hauptziel, einen allgemeinen Überblick über die Modernisierungsaktivitäten bei

internen Dienstleistern in öffentlichen Einrichtungen zu gewinnen. Eine Einschätzung der aktuellen Situation stand im Vordergrund. Es wurde darauf geachtet, dass sich die Stichprobe vielschichtig darstellte. So sind in die Untersuchung 11 öffentliche Einrichtungen auf Bundes- und 14 auf Landesebene eingegangen. Insgesamt sind 8 Länder vertreten mit maximal 3 Behörden pro Land. 12 der Organisationen sind Ministerien, 6 Ämter und weitere 7 sonstige Einrichtungen. Die öffentlichen Einrichtungen hatten eine Größe von minimal weniger als 70 Stellen bis maximal 2.500 (Mittelwert 550). Die Zen-

land seit Beginn der neunziger Jahre nie aufgehört. Dabei wurden viele Modernisierungskonzepte wie Aufgabenkritik, Privatisierung, Qualitätsmanagement, Prozessoptimierung mit IuK-Technik, Personalentwicklung – um nur einige zu nennen – auf die Verwaltung angewandt. Erfolge wie Misserfolge dieser Aktivitäten führen zu der Einsicht, dass Verwaltungsmodernisierung als langfristiger, nachhaltiger Prozess angelegt werden muss.

Diesem Prozess der Modernisierung des öffentlichen Sektors kommt in den letzten Jahren im-

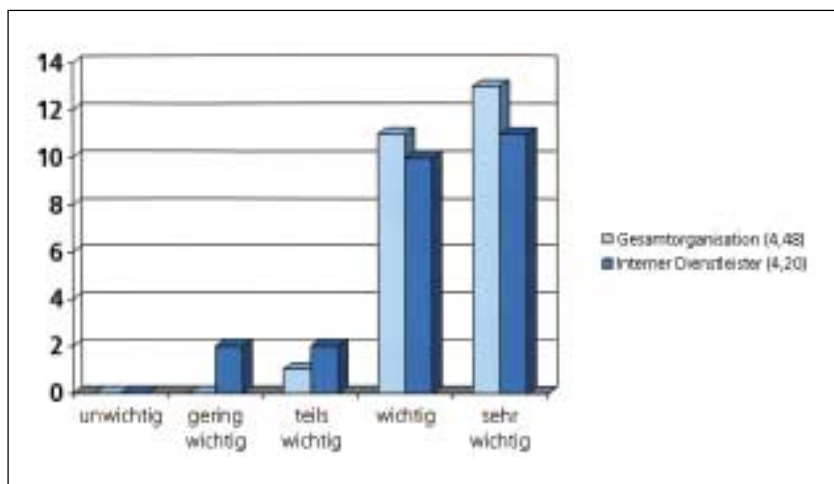


Abbildung 1: Bedeutung der Modernisierung

tralabteilungen hatten Größenordnungen von weniger als 20 bis 400 Stellen (Mittelwert 100). Die am häufigsten genannten Teilbereiche sind Haushalt/Finanzen (23 Nennungen), Personal (22 Nennungen) und Organisation (18 Nennungen)

Modernisierung als bedeutendes Thema

Die Diskussion über Verwaltungsmodernisierung hat in Deutsch-

mer größere Bedeutung zu. Dies gilt sowohl für die Gesamtorganisation als auch für die internen Dienstleistungen öffentlicher Einrichtungen.

Die Modernisierungsthematik wird als wichtig bis sehr wichtig eingestuft. Auf einer Skala von 1 (unwichtig) bis 5 (sehr wichtig) ergibt sich ein Mittelwert von 4,48 für die Gesamtorganisation und von 4,20 für den Bereich der internen Dienstleistungen (vgl. Abbildung. 1)

Handlungsfelder im Modernisierungsprozess

Wenn schon die Modernisierung öffentlicher Einrichtungen und parallel ihrer internen Dienstleister von Bedeutung ist, dann stellt sich die Frage nach den wichtigsten

sowie »Aufbau neuer und Anpassung bestehender IT-Systeme« ebenfalls große Bedeutung. Nachrangig sind die Themen »Aufbauorganisatorische Veränderungen«, »Umsetzung neuer gesetzlicher Vorgaben« und »Qualitätsmanagement«. Für interne Dienstleister

hen, die sich mit den folgenden Fragestellungen befassen: Kosten-/Leistungsrechnung, Reorganisation (Aufbau und Ablauf), Leitbildentwicklung, Einführung von Dokumenten-Managementsystemen, Personalentwicklungskonzepte und Aufgabenkritik. In den Fällen, in denen zwei oder mehrere Projekte parallel durchgeführt wurden, entstand in besonderem Maße eine Herausforderung für den internen Dienstleister.

Die Gesprächspartner wurden nach den Erfolgsfaktoren bei der Projektarbeit befragt. Diese Frage war offen formuliert, so dass die Leiter der internen Bereiche frei die ihnen wichtigsten Voraussetzungen für erfolgreiche Projekte nennen konnten. Eine Strukturierung der Antworten erfolgte erst nachträglich in der Auswertungsphase.

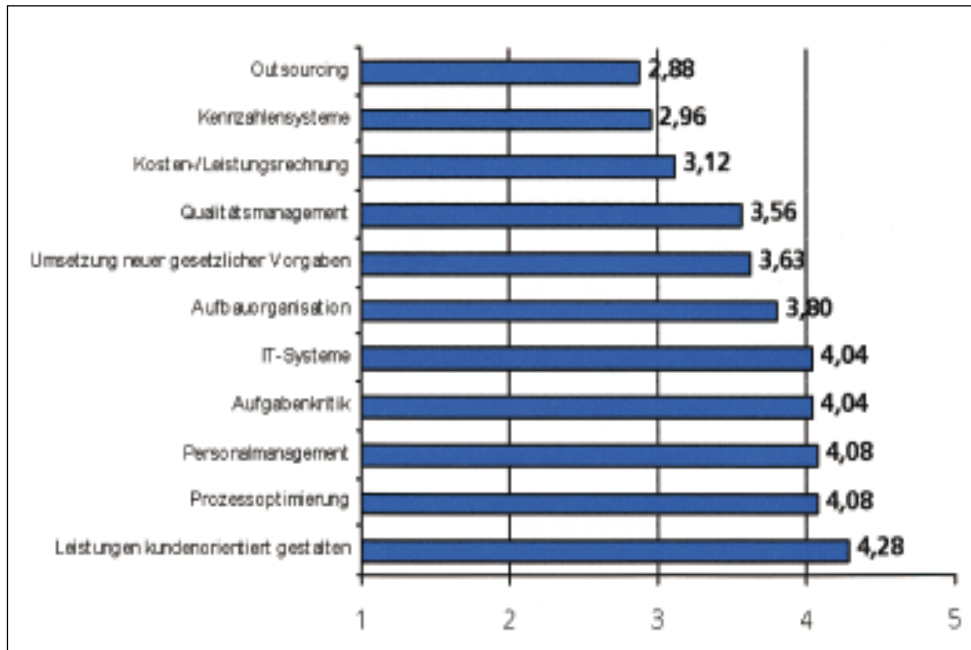


Abbildung 2: Handlungsfelder im Modernisierungsprozess

Handlungsfeldern. Elf Handlungsfelder, deren Bedeutung auf einer Skala von 1 (unwichtig) bis 5 (sehr wichtig) zu bewerten waren, wurden im Interview vorgegeben. Da von den Gesprächspartnern nur vereinzelt ergänzende Themen genannt wurden, kann die vorgegebene Auflistung als umfassend angesehen werden.

Die größte Wichtigkeit wird mit einem Mittelwert von 4,28 dem Handlungsfeld »Leistungen kundenorientiert gestalten« beigemessen. Da an anderer Stelle im Fragebogen die »Steigerung der Qualität der Leistungen« die höchste Bedeutung erhalten hat – noch vor der »Kostenreduktion« – kommt der Kundenorientierung und der Dienstleistungsqualität erste Priorität zu. Mit etwas Abstand dahinter erhalten die Handlungsfelder »Prozessoptimierung«, »Personalmanagement«, »Aufgabenkritik«

bei öffentlichen Einrichtungen sind die Handlungsfelder »Kosten-/Leistungsrechnung«, »Kennzahlensysteme« sowie »Outsourcing« aktuell – im Vergleich zu den anderen Kriterien – noch relativ unbedeutend (vgl. Abbildung 2).

Erfolgsfaktoren der Projektarbeit

Maßnahmen zur Modernisierung interner Dienstleister erfolgen häufig in Form von Projekten. In die Projekte sind gewöhnlich die Leiter der Zentralabteilungen eingebunden, Mitarbeiter des internen Dienstleistungsbereichs sowie bei Bedarf externe Berater. Häufig erfolgt eine Abstimmung mit der Leitung der öffentlichen Einrichtung sowie Personalvertretungsorganen.

Die Gesprächspartner stufen die Komplexität vergangener Projekte als relativ hoch ein. Als sehr komplex werden Projekte angese-

Zusätzlich zu den Erfolgsfaktoren wurde ermittelt, ob es Projekte gab, die nicht zufrieden stellend verliefen. 15 Interviewpartner bejahten diese Frage, während in 10 Fällen die Projekte zufrieden stellend beendet werden konnten.

Die größte Bedeutung haben »Kommunikation und Transparenz (12 Nennungen) sowie »Unterstützung durch die oberste Führung« der öffentlichen Einrichtung (11 Nennungen). Ebenfalls von großer Bedeutung sind »personelle und finanzielle Ressourcen« zur Bearbeitung der Projekte (9 Nennungen), »klare Ziele«, »Akzeptanz« bei den Mitarbeitern des internen Bereichs bzw. in der gesamten Organisation sowie die »Motivation der Mitarbeiter« (jeweils 8 Nennungen).

Projekte zur Modernisierung interner Dienstleister werden häufig durch externe Berater unterstützt.

Dies gilt insbesondere für IT-Projekte, aber auch beispielsweise bei Personalentwicklungskonzepten

zeitliche Mangel, um Projekte selbst durchzuführen, von geringer Bedeutung (vgl. Abbildung 3).

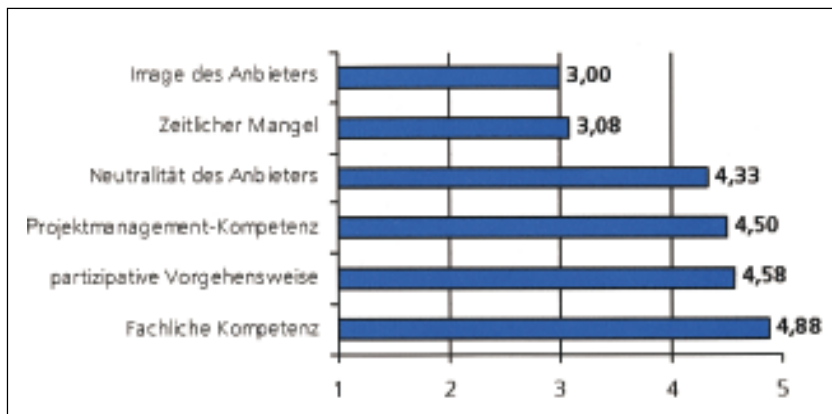


Abbildung 3: Kriterien für die Wahl des Beratungsunternehmens

oder Organisationsuntersuchungen. Stehen die internen Dienstleister vor neuartigen Fragestellungen, zu denen noch wenig Kompetenzen im eigenen Haus existieren, dann besteht Bedarf nach externer Unterstützung. Somit verwundert es nicht, dass der wichtigste Faktor für die Wahl eines Beraters die fachliche Kompetenz ist. Die Einbindung der Mitarbeiter sowie die Projektmanagement-Kompetenz sind zwei weitere bedeutende Kriterien. Auch die Neutralität des Anbieters hat einen hohen Wert erhalten. Zwei Argumente begründen die Wichtigkeit der Neutralität. Zum einen bringen Externe eine neue Sichtweise ein, die nicht von gewachsenen Strukturen und Verhaltensweisen geprägt sind. Problemfelder, insbesondere bei bereichsübergreifenden Auffälligkeiten, werden leichter erkannt. Zum anderen können sich externe Personen erlauben, die relevanten Handlungsfelder zu kommunizieren. Mitarbeiter der Organisation bringen häufig Probleme und Verbesserungsvorschläge nicht zur Sprache, weil damit Veränderungen – im schlimmsten Fall die Gefahr des Arbeitsplatzverlusts – verbunden sind. Relativ zu den bisher angeführten Kriterien zur Wahl eines Beraters sind das Image des Anbieters sowie der

Fazit

Die Ergebnisse der Studie, von denen hier ein ausgewählter Teil vorgestellt wurde, sind vielschichtig und erlauben zahlreiche Interpretationen. Als Quintessenz der Untersuchung können die folgenden sechs Thesen formuliert werden:

1. Modernisierung ist und bleibt von Bedeutung.
2. Die Qualität der Leistungen und Kundenorientierung stehen im Vordergrund.
3. Prozessmanagement wird an Bedeutung zunehmen.
4. Auch das Personalmanagement hat höchste Priorität.
5. Die Vernetzung, Kommunikation und Zusammenarbeit nimmt zu.
6. Die Projektkomplexität wird weiter steigen.

Welche Konsequenzen diese Erkenntnisse für die Modernisierungsaktivitäten in öffentlichen Einrichtungen haben, hängt von den jeweiligen Rahmenbedingungen und Situationen ab, in denen sich die internen Dienstleister befinden. Vertiefende Diskussionen und Erfahrungsaustausche zu den in der Studie behandelten Themen scheinen nützlich, um in angemessener Geschwindigkeit und Richtung die Modernisierung voranzutreiben.

Angaben zur Studie:

Hrsg: Dieter Spath, Giso Schütz
Gestaltung interner Dienstleistungen bei öffentlichen Einrichtungen
 Studie zum Stand der Modernisierung in der deutschen Verwaltung

AWV-Verlag, Eschborn 2004
 ISBN 3-931193-47-0
 Erscheint im Herbst 2004 im Fraunhofer IAO-Shop

Marc Opitz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Fraunhofer IAO. Dem vorliegenden Aufsatz liegen Teile der Studie zum Stand der Modernisierung in der deutschen Verwaltung zu Grunde, darunter Kapitel, die von Dr. Ulrich Naujokat (AWV) verfasst wurden.

<http://www.iao.fraunhofer.de/d/shop/index.hbs>

Studienpartner: Fraunhofer IAO

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO in Stuttgart ist seit mehr als 20 Jahren ein renommierter Anbieter von Dienstleistungen in den Bereichen Unternehmens- und Arbeitsorganisation, Technologiemanagement sowie Informations- und Kommunikationstechnik. Unter der gemeinsamen Institutsleitung von Prof. Dr.-Ing. Dieter Spath arbeiten am Fraunhofer IAO und dem Institut für Arbeitswissenschaft und Technologiemanagement IAT der Universität Stuttgart rund 260 Mitarbeiter – vorwiegend Ingenieure, Informatiker, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler – interdisziplinär zusammen. Im vergangenen Jahr wurden seitens Fraunhofer IAO mehr als 400 Forschungs- und Beratungsprojekte durchgeführt, davon etwa zwei Drittel im direkten Auftrag von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen.

Für öffentliche Dienstleister bietet Fraunhofer IAO ganzheitliche Lösungen an. In Abhängigkeit von der Problemstellung werden in gemeinsamen Projekten die Kompetenzen von Fraunhofer IAO gebündelt sowie Lösungen konzipiert und realisiert, die gleichermaßen Mensch, Technik und Organisation berücksichtigen. Aktuelle Schwerpunkte sind Themen wie Steigerung der Dienstleistungsqualität, Optimierung von Dienstleistungsprozessen, Einführung von Dokumenten- und Workflow-Management-Systemen, elektronische Beschaffung, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, eLearning sowie die Gestaltung von Mensch-Technik-Schnittstellen. Fraunhofer IAO ist Partner im Fraunhofer eGovernment Zentrum.