
Peter Hofelich/Dr. Uwe Hein

Zukunftsaufgabe: Mit vertikaler Integration in Verwaltungen neue Optimierungspotenziale erschließen

Der Modernisierungsprozess im öffentlichen Sektor wird schon seit vielen Jahren durch zwei konfligierende Zielsetzungen bestimmt: Verbesserung der Dienstleistungsqualität und der Kundenorientierung einerseits, andererseits aber auch Einsparung von Kosten und Steigerung der Effizienz.



Peter Hofelich, IBM: Vorstandsmitglied der AWW

Durch ein Callcenter kann beispielsweise die telefonische Erreichbarkeit einer Verwaltung verbessert werden. Versucht jedoch eine Verwaltung, ein Callcenter im Rahmen der vorhandenen Strukturen zu konzipieren, kommt sie in der Regel schnell zu der Erkenntnis, dass eine Lösung zu nicht unerheblichem Mehraufwand führt und wenig zur Konsolidierung von Kosten beiträgt.

Auch das Internet als zusätzlicher Kommunikationskanal kann wesentlich dazu beitragen, die Dienstleistungsqualität und Kun-

denorientierung der Verwaltung zu verbessern. Sobald die Verwaltung jedoch mehr als nur Informationen anbieten will, wird sie erkennen müssen, dass weitere Entwicklungen einen erheblichen Aufwand verursachen. Auch hier kommt schnell die Einsicht, dass die erhofften Kosteneinsparungen und eine Effizienzsteigerung nicht realisiert werden können, ohne dass die vorhandenen Prozesse und Organisationsstrukturen grundlegend hinterfragt werden.

Eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität im Hinblick auf gebündelte und komplexere Leistungsangebote, die den tatsächlichen Bedarf der Verwaltungskunden abdecken, kann in Anbetracht der finanziellen Situation auf keinen Fall dadurch erreicht werden, dass die Verwaltung ihr eigenes Leistungsangebot erweitert. In Anbetracht der prekären Situation der öffentlichen Haushalte sind Wachstumsstrategien ein Relikt der Vergangenheit.

Zusätzlich zu den Zielen, die die Modernisierung im öffentlichen Sektor bisher getrieben haben, wird in Zukunft noch ein weiteres wichtiges Anliegen hinzukommen: die Flexibilisierung. Problemlösungen der öffentlichen Hand müssen schneller entwickelt werden. Der Lebenszyklus verkürzt sich. Ressourcen müssen schneller kanalisiert und zielgerichtet dort eingesetzt werden können, wo sie den größten Nutzen versprechen. Einer zunehmenden Dynamisierung des gesellschaftlichen Umfeldes stehen jedoch immer

noch relativ starre Verwaltungsstrukturen gegenüber.

In diesem erweiterten Spannungsfeld baut sich nun seit einiger Zeit die politische Forderung nach Kooperation verschiedener Verwaltungseinheiten auf. „Horizontale“ und „vertikale Integration“ sind die Stichworte. Im Hintergrund stehen dann gelegentlich auch Überlegungen zu Verwaltungsreformen insgesamt, welche Verwaltungsebenen einsparen und Verwaltungsfunktionen verschmelzen.

Kooperation und Integration bieten neue Lösungsansätze

Sicherlich sind die Optimierungspotenziale, die einer einzelnen Verwaltung zur Verfügung stehen, noch nicht ausgeschöpft. Dennoch zeigen die oben skizzierten Beispiele deutlich, dass spürbare und nachhaltige Verbesserungen nur durch zunehmende Kooperation und Integration von Verwaltungen und externen Partnern erreicht werden können. Zum einen sind bestimmte Innovationen nur im Rahmen von Kooperationen überhaupt noch finanzierbar, zum anderen können neue Dimensionen der Dienstleistungsqualität nur durch Kooperationen erschlossen werden.

In der Praxis bieten sich den Verwaltungen eine Vielzahl von Optionen an, mit anderen Verwaltungen zu kooperieren. Bei der Integration gleichartiger Verwaltungseinheiten (horizontale Integration) steht die Gewinnung von Produktivitätsvorteilen, die bessere Ressourcennutzung und somit die

Erzielung besserer Kostenstrukturen im Vordergrund. Die horizontale Integration kann sich dabei auf den Front-Office bzw. Back-Office Bereich einer Verwaltung beschränken.

Zusätzlich zu der horizontalen wird die vertikale Integration von Verwaltungen eine zunehmende Bedeutung im öffentlichen Sektor spielen. Hier kooperieren verschiedene Verwaltungen mit unterschiedlichen Leistungsangeboten, um gemeinsam komplexe Problemlösungen zu produzieren.

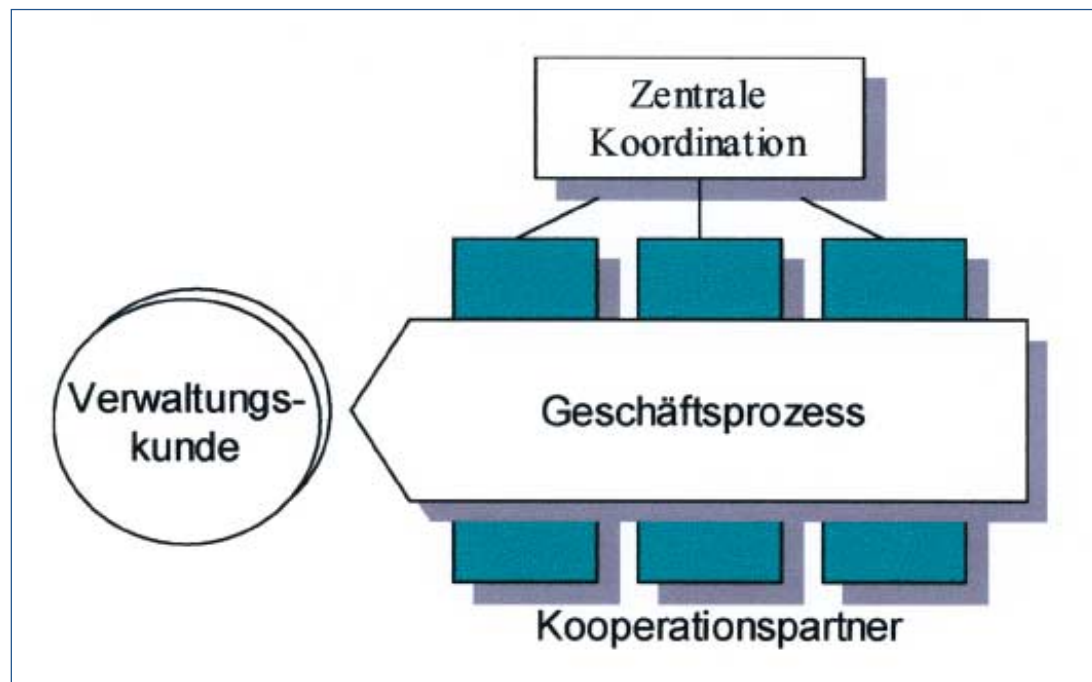
Das Konzept der vertikalen Integration ist eng verbunden mit dem Konzept der Netzwerkverwaltung. Verwaltungen kooperieren mit anderen Verwaltungen und externen Partnern und ihren Kunden in gemeinsamen Netzwerken.

Charakteristisch für die vertikale Integration ist, dass mehrere Verwaltungen in integrierten Prozessen Leistungen für gemeinsame Verwaltungskunden erstellen. Ausgangspunkt für die Gestaltung einer vertikalen Kooperation sind komplexe Problemlösungen. Ausgehend von der angestrebten Problemlösung werden die Partner identifiziert, die substantielle Beiträge zur Problemlösung leisten können. Schließlich müssen die Prozesse definiert werden, die das effiziente Zusammenwirken der beteiligten Partner ermöglichen.

Während Kooperation die Leistungsfähigkeit einer Verwaltung erweitert, muss durch die Integration sichergestellt werden, dass die Kooperation auch effizient betrieben werden kann. Nur dann ist gewährleistet, dass die Kooperation auch einen wirklichen Nutzen stiftet und nicht un-

- Bereitschaft und Strategie zur langfristigen Entwicklung und Optimierung der Kooperation.

Die Arbeit in einer Kooperation erfordert von allen Beteiligten eine neue Kultur der Zusammenarbeit und ein neues Selbstverständnis, das sich von dem der konventio-



Für die effiziente Planung und Steuerung von verwaltungsübergreifenden Geschäftsprozessen bedarf es einer zentralen Koordination

gewollt Zusatzkosten und unnötige Reibungsverluste verursacht. Kooperation und Integration sind daher untrennbar miteinander verbunden.

Voraussetzungen für eine effiziente Kooperation

Damit die Kooperation von Verwaltungen im Sinne der vertikalen Integration auch effizient funktioniert, müssen mehrere Voraussetzungen gegeben sein bzw. entwickelt werden:

- Offene Kooperationskultur
- Managementkompetenz
- Definierte Geschäftsprozesse
- Institutionalisiertes Managementsystem

nellen „Siloverwaltung“ grundlegend unterscheidet. Bei der „Siloverwaltung“ dominiert das Denken in Aufgaben und Zuständigkeiten. Über Problemlösungen, die außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches liegen, wird gar nicht erst nachgedacht. Die Effektivität der eigenen Leistungen wird nicht hinterfragt.

Geschäftsprozesse werden durch die Grenzen der eigenen Verwaltung definiert. Sogar innerhalb der eigenen Verwaltung dominiert noch die Strukturorganisation über die Prozesse. Leistungen werden grundsätzlich in Eigenregie erstellt.

Die Verfügungsgewalt über eigene Ressourcen ist wichtig. Managementkompetenz ist gleichbedeutend mit der Führung eigener

Mitarbeiter. Die Größe von Organisationseinheiten ist ein Indikator für Leistung. Die Grenzziehung zwischen der Innenwelt und der Außenwelt spielt eine wichtige Rolle. Identität entsteht durch Zugehörigkeit zur Organisation, nicht durch den Beitrag zu einer Problemlösung.

Jeder Versuch, Kooperationen zwischen Verwaltungen mit Silomentalität zu etablieren wird schnell scheitern, wenn es nicht gelingt, die Führungskräfte dazu zu bewegen, mehr noch als bisher über Kunden, Prozesse und Leistungen, statt über Zuständigkeiten, Macht und Organisationsstrukturen nachzudenken. Offene Kommunikation und konstruktive Zusammenarbeit ist angesagt. Die Grenzen der eigenen Verwaltung verlieren gegenüber den gemeinsamen Zielen an Bedeutung.

Nicht nur die Verwaltungskultur bedarf einer Neuausrichtung. Auch die Managementqualifikationen werden sich grundlegend ändern müssen. Während in der Verwaltung klassischer Prägung die Führung der eigenen Mitarbeiter im Vordergrund steht, geht es bei der Kooperation wesentlich darum, die Leistungen anderer Partner zu koordinieren und zu steuern.

Im Extremfall besteht Verwaltungsmanagement nur noch in der Aufgabe, externe Partner zu koordinieren und zu steuern – eine Entwicklung, die in der Reformdiskussion mit dem Begriff der Gewährleistungsverwaltung charakterisiert wird.

Neue Anforderungen an die Informationstechnik

Auch für die Gestaltung der Informationstechnik ergeben sich aus dem Konzept der vertikalen Integration neue Anforderungen. Eine der wichtigsten Aufgaben ist es Lösungen dafür zu entwickeln, wie

die vorhandenen Anwendungssysteme miteinander integriert werden können, um einen durchgängigen Geschäftsprozess zu gewährleisten. Die beteiligten Partner müssen zu diesem Zweck eine gemeinsame Integrationsarchitektur entwickeln. Durch die Integration der Anwendungen und Systeme entstehen natürlich auch Gefahren und Risiken. Der Sicherheitsarchitektur kommt daher eine ganz besonders wichtige Rolle zu.

Hindernisse und Ansatzpunkte

Auch wenn die Vorteile und der Nutzen, die eine vertikale Integration bietet, für viele offensichtlich sind, müssen auch die Hindernisse realistisch betrachtet werden, die der Umsetzung von Kooperationsstrukturen heute immer noch entgegenstehen. Ein grundlegendes Problem stellen sicherlich die existierenden Rechtsgrundlagen dar.

Einige der genannten Kooperationsformen sind ohne eine Anpassung und Änderung geltender Rechtsvorschriften nicht umsetzbar. Es wäre allerdings zu weit gegriffen, dafür den von der Verfassung vorgegebenen Rahmen als systematisches Hindernis anzusehen.

Fehlende Managementqualifikationen und eine fehlende Kooperationskultur sind weitere Hemmnisse. Diese zu beseitigen liegt jedoch bereits im Gestaltungsspielraum der Verwaltungen. Es ist daher wichtig, dass die Entwicklungen auf mehreren Ebenen zugleich vorangetrieben werden:

- Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen und des politischen „Goodwill“ auf der politischen Ebene
- Entwicklung der Managementkompetenz und der Steuerungsinstrumente auf der strategischen Ebene

- Entwicklung effizienter Kooperationsstrukturen auf der operativen Ebene.

Ausblick

Durch die vertikale Integration erschließen sich Verwaltungen neue Optimierungspotenziale, die sie alleine nicht realisieren können. Sie ermöglicht zudem eine neue Stufe der Dienstleistungsqualität, indem die Verwaltungen Koordinationsleistungen für ihre Kunden übernehmen.

Eine vertikal angelegte Kooperation kann nur langfristig aufgebaut werden. Die angestrebten Optimierungspotenziale können wiederum auch nur erschlossen werden, wenn die Integration mit voller Konsequenz vorangetrieben und umgesetzt wird.

Auf der anderen Seite ist die vertikale Integration leichter umsetzbar als eine Fusion, da die rechtliche Autonomie der beteiligten Verwaltungen nicht in Frage gestellt wird. Gegenüber einer Fusion bietet die vertikale Integration noch den Vorzug, dass eine Verwaltung für unterschiedliche Verwaltungsfelder verschiedene Kooperationen wählen kann. Von daher ist die vertikale Integration ein flexibleres Instrument als die Fusion.

Vertikale Integration beschränkt sich nicht auf die Kooperation von Verwaltungen im engeren Sinne. Neben Verwaltungen können Non-profit-Organisationen des dritten Sektors und auch privatwirtschaftliche Unternehmen eingebunden werden. Damit eröffnet die vertikale Integration insgesamt auch neue Perspektiven für die weitere Modernisierung des öffentlichen Diensts.

Peter Hofelich, Direktor E-Solutions & Marketing, Geschäftsbereich Öffentlicher Dienst, IBM Deutschland

Dr. Uwe Hein, Senior Consultant, IBM Business Consulting Services