



Modernisierung der Bundesverwaltung

Strategie für die 2. Phase
des Regierungsprogramms
„Moderner Staat – Moderne Verwaltung“

Bundesministerium des Innern

Juni 2004

Verwaltungsmodernisierung im aktivierenden Staat

Das Leitbild des „aktivierenden Staates“ zielt auf eine neue Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft. Was muss heute noch unbedingt staatlich geregelt und finanziert werden, was können die Bürgerinnen und Bürger selbst leisten und selbst unternehmen? Nicht alles, was wünschbar sein mag, ist für den Staat auch machbar; nicht alles, was strittig ist, muss zwingend staatlich reglementiert werden.

Merkmal des aktivierenden Staates, der das Leitbild der Verwaltungsmodernisierung des Bundes seit 1998 kennzeichnet, ist daher die Kultur der Verantwortungsteilung im Sinne eines „Good Governance“. Bürgerinnen und Bürger sollen mehr Freiräume nutzen können, um selbstverantwortlich zu handeln und sich aktiv an gesellschaftlichen Entwicklungen zu beteiligen. Das bringt Vorteile für die Einzelnen, aber auch für das staatliche Gemeinwesen insgesamt, denn bei mehr bürgerschaftlichem Engagement kann der Staat seine Kernaufgaben besser wahrnehmen. Unter diesem Leitbild wird der Staat zum Förderer wie auch Forderer.

So gewährleistet der Staat, dass die gesellschaftlich notwendigen Aufgaben erfüllt werden und dabei Chancengleichheit erhalten und geschaffen wird, unabhängig davon, ob die Aufgabe durch den Staat selber oder durch andere wahrgenommen wird.

Das vorliegende Konzept legt zunächst dar, wie unter dem Leitbild des aktivierenden Staates das Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ in Form eines Drei-Säulen-Modells weitergeführt wird. Anschließend werden die Schwerpunkte der Säule „Modernes Verwaltungsmanagement“ beschrieben.



Bilanz der ersten Phase

Unter dem Motto „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ hat die Bundesregierung 1998 mit einer umfassenden Modernisierung der Bundesverwaltung begonnen. Die Erfolge sind beachtlich¹:

- Der Behördenstand des Bundes ist seit 1998 von 654 auf 533 Behörden reduziert worden: Das ist fast ein Fünftel (18,5 Prozent). Damit ist die Behördenstruktur übersichtlicher und straffer geworden.
- Darüber hinaus wurden rund hundert Behörden intern gründlich reorganisiert, Abteilungen und Referate aufgelöst, Hierarchien abgeflacht. Damit ist die Bundesverwaltung schneller und leistungsfähiger geworden.
- Hinzu kommen jährliche Einsparungen von Planstellen/Stellen bei der Bundesverwaltung in Höhe von 1,5 Prozent, vorgegeben über die Haushaltsgesetze der letzten Jahre, die eine kontinuierliche Aufgabenkritik erfordern. Seit 1998 wurden in der Bundesverwaltung mehr als 27.000 Stellen eingespart (Stellenbestand

¹ Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Bilanz 2002, www.staat-modern.de/Modernes-Verwaltungsmanagement/-/10103/Publikationen.htm

1998: 314.253; 2004: 286.574). Das ist ein Rückgang um 8,8 Prozent und bedeutet: Wir verwalten heute das vereingte Deutschland mit weniger Personal als vorher das kleinere Westdeutschland. Das ist eine Rationalisierungsleistung, die sich auch im Vergleich zur Wirtschaft sehen lassen kann. Auch im internationalen Vergleich mit anderen föderalistischen Staaten beschäftigt der Bund einen vergleichsweise geringen Anteil der öffentlichen Bediensteten (6,5 Prozent).

- Diese Kraftanstrengung führt zu jährlichen Einsparungen von rund 750 Millionen Euro, zahlt sich also für den Bundeshaushalt und letztlich für den Steuerzahler aus.

Doch nicht allein die Straffung von Behördenstrukturen steht für eine positive Bilanz des angestoßenen Modernisierungsprozesses:

Durch die Einführung moderner Managementmethoden wurden Freiräume für mehr Leistung und Innovation ermöglicht. Die Behörden haben in Anlehnung an betriebswirtschaftliche Methoden verschiedene Instrumente erprobt, die geeignet sind, Leistungsfähigkeit und Effizienz nachhaltig zu verbessern: Leitbilder, Zielvereinbarungen, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung, Produkthaushalt sowie Verfahren zum kontinuierlichen Verbesserungsprozess. In vielen Bundesbehörden werden diese Instrumente nun nach Abschluss der Pilotphase in angepasster Form zur Steuerung genutzt.

Hatten zum Beispiel im Jahr 1998 gerade 25 Bundesbehörden mit der Einführung von Controllingkonzepten begonnen, setzen heute mehr als 200 Behörden auf dieses Instrument. In die Kosten- und Leistungsrechnung sind einschließlich der Vorhaben im Planungsstadium bereits über 80 Prozent des Personals des Bundes einbezogen.

Der Staatssekretärsausschuss „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ hat im Januar 2001 Eckpunkte und Ziele der Personalentwicklung gebilligt und ihre Einführung in allen Bundesministerien beschlossen. Sie werden seitdem systematisch umgesetzt. Mehr Eigenverantwortung, Mitwirkung bei Leitbildentwicklung und Zielvereinbarungen, bessere Entwicklungsmöglichkeiten, Mitarbeiterbefragungen und flexible, selbst bestimmte Arbeitsformen stärken die Arbeitszufriedenheit und Leistungsbereitschaft

der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Seit Januar 2002 gibt eine neue Rahmenrichtlinie für ein modernes Ideenmanagement den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Anreize, ihre Kreativität und Kompetenz bei der Verbesserung von Arbeitsabläufen einzubringen.

Den modernen Informations- und Kommunikationstechnologien hat die Bundesregierung bei der Modernisierung eine besondere Rolle beigemessen. Sie werden umfassend genutzt: Telearbeit, die elektronische Akte, ein Travel Management System und die eVergabe ziehen verstärkt in den Verwaltungsalltag ein.

Bereits im Jahr 2000 hat Bundeskanzler Gerhard Schröder eine E-Government-Initiative gestartet, die inzwischen die Größte in Europa ist. Mit BundOnline 2005 hat sich die Bundesregierung verpflichtet, bis zum Jahr 2005 die internetfähigen Dienstleistungen der Bundesverwaltung online bereitzustellen. 376 onlinefähige Dienstleistungen wurden beim Start der Initiative im Jahre 2000 identifiziert, über 260 Dienstleistungen sind heute bereits online verfügbar. Das Dienstleistungsportfolio des Bundes wird fortlaufend aktualisiert und ausgebaut². Damit wird deutlich, dass E-Government ein unverzichtbarer Stützpfiler einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung ist.

Schwerpunkte bis 2006

Die Modernisierung der Bundesverwaltung wird in der Legislaturperiode 2002 bis 2006 konsequent fortgesetzt. Dabei ist klar, dass sich die Erfolge des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ bei der Straffung der Behördenstrukturen nicht in gleicher Weise wiederholen lassen: Wenn die Modernisierung weiterhin in gleichem Umfang auf den Abbau von Behörden zielte, könnte die Bundesverwaltung zwar sehr „schlank“ werden – die Aufgaben aber bleiben.

² Fortschrittsanzeiger im Internet unter www.bund.de/BundOnline-2005/Fortschrittsanzeiger-.7021.htm

Der Bund kann und will jedoch nicht mehr alle Dienstleistungen selbst erbringen. Er will die eigenverantwortliche Übernahme gesellschaftlicher Aufgaben überall dort fördern, wo es möglich ist. Zudem sollen gerade die zur Beteiligung befähigt werden, deren Bereitschaft zur aktiven Mitverantwortung bisher ungenutzt blieb. Merkmal des aktivierenden Staates sind daher Adressaten, die die Qualität und Effizienz von staatlichen Dienstleistungen mitgestalten.

Adressaten der Verwaltung sind einerseits Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft. Die Bundesverwaltung jedoch hat im Vergleich zu den anderen Verwaltungsebenen weniger klassische „Kundenkontakte“; ihre Adressaten sind andererseits häufig andere Verwaltungseinheiten, für die sie ihre Leistungen erbringt.

Die Überprüfung der Behördenstrukturen und die Einführung moderner Steuerungsinstrumente – Schwerpunkte der ersten Phase – werden fortgesetzt. Einige Behörden haben ihre umfangreichen Aktivitäten noch nicht abgeschlossen; bei allen Verwaltungen sind die laufende Anpassung und Aufgabenkritik angesichts sich stets ändernder und neuer Aufgaben bei knappen Ressourcen und weiteren Stellenkürzungen eine Daueraufgabe.

In der zweiten Phase der Modernisierung der Bundesverwaltung werden die Akzente etwas anders gesetzt. Das Augenmerk liegt jetzt besonders auf der **Verbesserung und Vereinfachung der Geschäftsprozesse** und auf einem stärkeren **Adressatenbezug**. Dazu gehört auch, zur Verbesserung der Rechtsetzung, insbesondere der Gesetzesfolgenabschätzung beizutragen.

Hier besondere Akzente zu setzen, heißt natürlich nicht, alle anderen Aspekte auszublenden und zu vernachlässigen, sondern Maßnahmen zu bündeln, auf die der aktivierende Staat künftig stärker setzt.

Modernes Verwaltungsmanagement – Bürokratieabbau – E-Government: Drei Säulen, ein Ziel

Die Modernisierung der Bundesverwaltung und ihrer Dienstleistungen ist also ein ganzheitlicher Veränderungsprozess und wird konsequent weitergeführt. Neben dem modernen Verwaltungsmanagement gibt es zwei Schwerpunkte, die damit eng zusammenhängen und den Veränderungsprozess mit unterstützen und wirksam vorantreiben:

- Bürokratieabbau (Initiative Bürokratieabbau),
- E-Government (BundOnline 2005, Deutschland-Online).

Die Initiative Bürokratieabbau, die die Bundesregierung am 26. Februar 2003 beschlossen hat, umfasst inzwischen 68 Projekte aus allen Ressorts. Sie setzt da an, wo Bürgerinnen, Bürger und Wirtschaft die Erleichterungen möglichst schnell spüren. Überflüssige Vorschriften und unnötige bürokratische Auflagen hindern Bürger wie Wirtschaft, sich kreativ und innovativ zu entfalten. Mit der Initiative Bürokratieabbau stärkt die Bundesregierung den Wirtschaftsstandort Deutschland.

Nach dem ersten Jahr dieser Initiative konnte bereits eine positive Bilanz³ gezogen werden. Elf Projekte sind erfolgreich abgeschlossen. Deutschland hat einen weiteren unumkehrbaren Schritt zum Abbau von Bürokratie getan. Durch Projekte wie die Reduzierung der statistischen Belastungen der Wirtschaft, die Reform der Handwerksordnung, die Anhebung der Buchführungsgrenzen für Unternehmer und die Standardisierung der Einnahmenüberschussrechnung sowie das neue Antragsverfahren im Kriegsdienstverweigerungsrecht werden Bevölkerung und Wirtschaft erheblich entlastet. Rund 40 Prozent der Projekte der Initiative Bürokratieabbau sollen bis zum Ende dieses Jahres umgesetzt, im Jahre 2006 dann alle Projekte abgeschlossen sein.

Weder der Abbau von Bürokratie noch die Modernisierung der Verwaltung lassen sich ohne den Einsatz moderner Informationstechnik (E-Government) realisieren. Im

³ Bericht für das Bundeskabinett März 2004, www.staat-modern.de/sm_artikel_staat_modern_-622455/Zwischenbericht-nach-zwoelf-Mo.htm

Rahmen der Initiative BundOnline 2005 stellt das Kompetenzzentrum „Vorgangsbearbeitung, Prozesse und Organisation“ die Prozessoptimierung von E-Government-Dienstleistungen sicher. So wurden zum Beispiel für die Einführung von Online-Antrags- und Förderverfahren, E-Shops und elektronischen Rechtsverkehr umfangreiche Prozessanalysen und Optimierungen durchgeführt. Die Initiative BundOnline 2005 ist damit ein wesentlicher Motor der Verwaltungsmodernisierung.

Darüber hinaus haben Bundeskanzler Gerhard Schröder und die Regierungschefs der Länder im Juni 2003 „Deutschland-Online“ als gemeinsame E-Government-Strategie beschlossen. Damit gibt es erstmals in Deutschland eine Strategie von Bund, Ländern und Gemeinden zusammen, wie Dienstleistungen der Verwaltungen arbeitsteilig und ebenenübergreifend schneller und besser über das Internet bereit gestellt werden können. Das ist ein wichtiger Meilenstein: gemeinsame Standards und Infrastrukturen sollen geschaffen und Portale vernetzt werden.

Eine entsprechende Prioritäten- und Projektliste haben die Regierungschefs von Bund und Ländern im Dezember 2003 beschlossen⁴.

Die Schwerpunkte **Modernes Verwaltungsmanagement**, **Bürokratieabbau** und **E-Government** stehen wie drei Säulen zueinander, deren Stärken in ihrer Verbindung liegen: Gemeinsam bilden sie den tragfähigen Unterbau für weitere Reformen und Innovationen in der öffentlichen Verwaltung. Die Metapher der drei Säulen visualisiert am deutlichsten die enge Verwandtschaft zwischen Stabilität und Wandel.

Die Säule Modernes Verwaltungsmanagement

Mehr denn je steht der aktivierende Staat in der Verpflichtung, selbst aktiv seine Verwaltung wirtschaftlicher und transparenter zu gestalten, einfaches, klares und nachvollziehbares Recht zu setzen und seiner Gewährleistungsverpflichtung nachzukommen. So kann er Chancen nutzen, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in seine Steuerungsfähigkeit zu stärken.

⁴ www.staat-modern.de/E-Government/-_10105/Deutschland-Online.htm

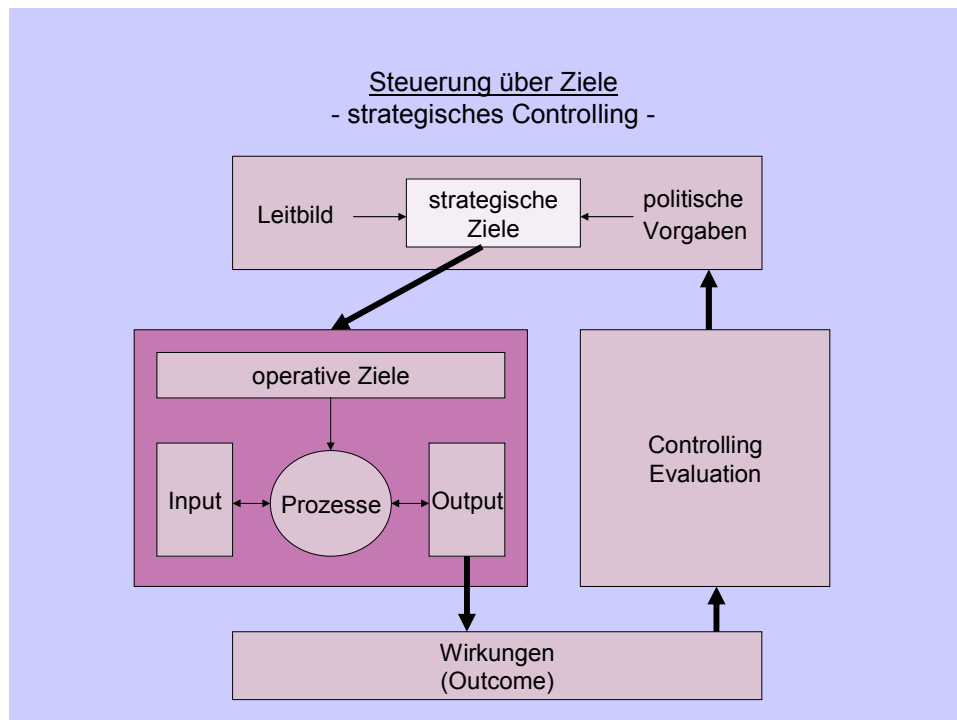
Die künftige Strategie des modernen Verwaltungsmanagements der Bundesverwaltung (Binnenmodernisierung) als eine tragende Säule wird den Schwerpunkt in der zweiten Phase stärker auf die **Effektivität des Verwaltungshandelns** und den **Adressatenbezug** legen. Die Verbesserung der Aufbauorganisation bleibt auf der Tagesordnung, aber die Optimierung der Verwaltungsabläufe bekommt nun, nach der erfolgreichen Reorganisation in der ersten Phase, ein besonderes Gewicht.

Bei dem Bemühen um Qualitätsverbesserung ist zu berücksichtigen, dass staatliche Verwaltungen mit ihren Leistungen nicht im Wettbewerb des Marktes stehen. Sie tendieren daher dahin, sich weniger nach den Bedürfnissen ihrer Adressaten (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, andere Verwaltungen), sondern eher nach den eigenen Aufgaben und Anforderungen zu richten. Die neue Ausrichtung eines verstärkten Adressatenbezugs muss daher durch kontinuierliche Planung, Steuerung und Evaluation der Modernisierungsprozesse sowohl unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten als auch aus dem Blickwinkel der Adressaten unterstützt werden. Dabei berücksichtigt die Verwaltung primär Gemeinbelange, wägt also bei ihren Entscheidungen – im Gegensatz zur in erster Linie gewinnorientiert handelnden Wirtschaft – politische Ziele mit wirtschaftlichen Kriterien ab.

Transparenz über Qualitätsstandards von Verwaltungshandeln wird insbesondere über Leistungsvergleiche hergestellt. Da, wo es möglich ist, schaffen Wettbewerbe Anreize zur stetigen Verbesserung. So hat der Bund schon bisher den Wettbewerb zwischen den Behörden gefördert und sowohl ressortinterne als auch ressortübergreifende Benchmarking-Ringe („Besser werden durch Lernen von anderen“) als Bausteine des Modernisierungsprogramms initiiert. Ergänzend dazu werden Erfolgskontrollen durch Messung von Kennzahlen und Indikatoren über einen bestimmten Zeitraum (Monitoring) durchgeführt. Hierdurch kann überprüft werden, inwieweit gesteckte Ziele erreicht wurden.

Diese Ziele sind Grundlage strategischen Planens und operativen Handelns des Staates. Sie werden vor dem Hintergrund unterschiedlicher Anforderungen wie Gemeinbelange und Transparenz durch politische Prozesse bestimmt und seitens der Führung mit der Verwaltung vereinbart. Das Controlling strategischer Ziele über Leis-

tungsvergleiche, die auf aussagefähigen Indikatoren beruhen, steht jedoch erst am Anfang. Zielsetzung eines strategischen Controllings muss sein, die Wirkungen des Verwaltungshandelns anhand valider Kriterien zu evaluieren und die Verbesserung der Qualität von Verwaltungsdienstleistungen spürbar zu machen. Dieser Weg soll eingeschlagen und ausgebaut werden.

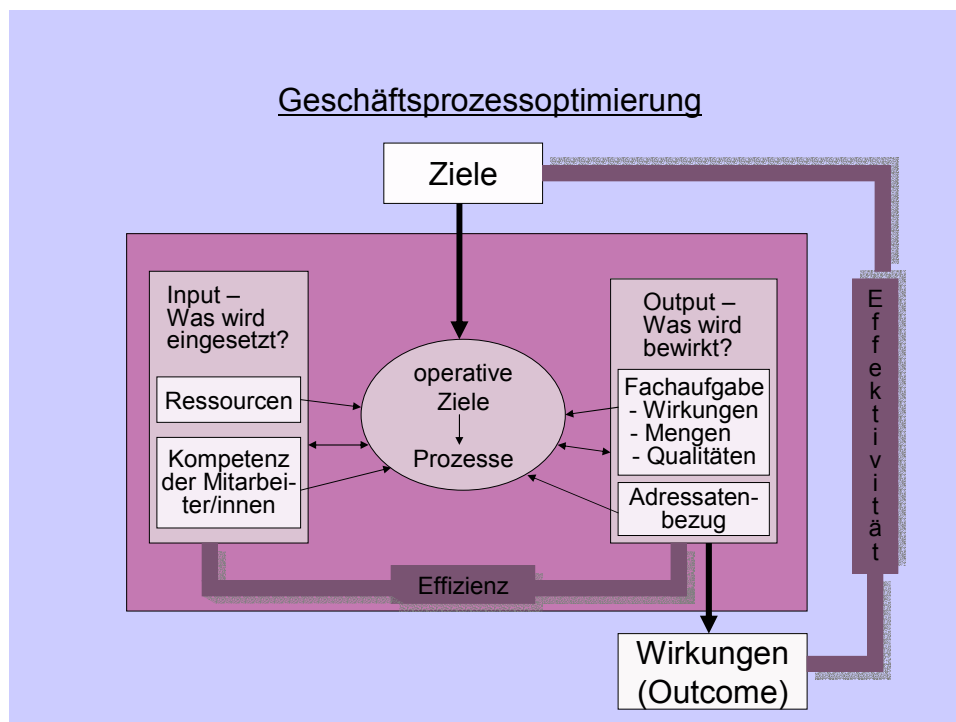


Als geeignetes Instrument zur Steuerung über Ziele kann eine Leistungskarte zur Erfassung erfolgskritischer Kennzahlen („Balanced Scorecard“) dienen. Wurde sie in den Ressorts bisher vor allem im operativen Verwaltungshandeln eingesetzt, soll künftig auch der Einsatz im strategischen Controlling erprobt werden. Stand bisher die Fragestellung „Machen wir die Dinge richtig?“ im Vordergrund, wird nun stärker die Frage „Machen wir die richtigen Dinge?“ zu beantworten sein.

Vier Felder einer Wirkungsanalyse von Modernisierungsmaßnahmen

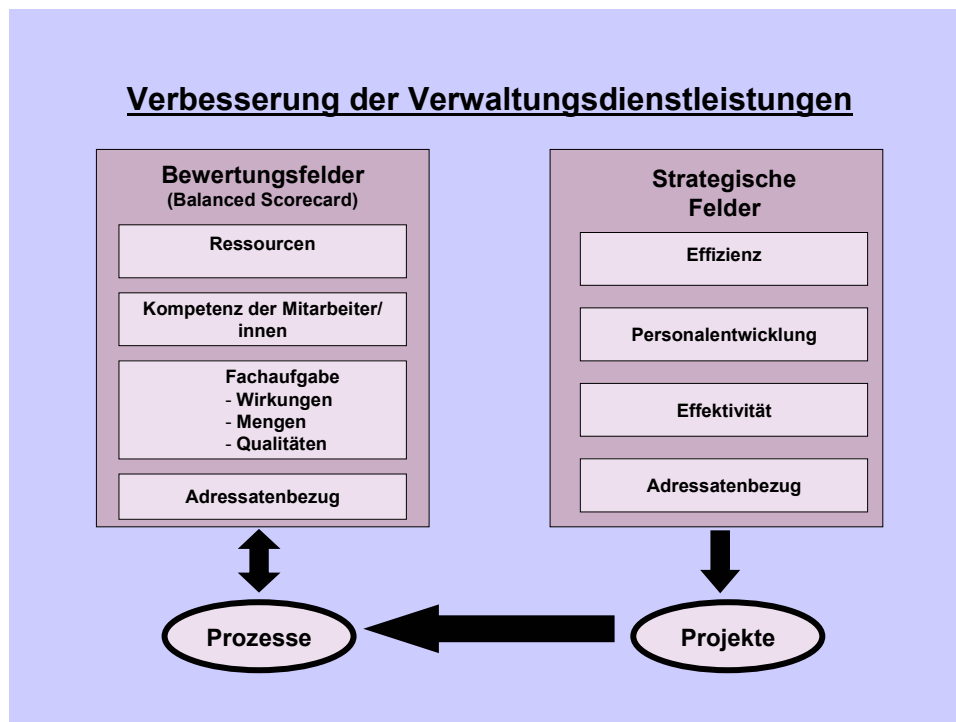
Die Zielsetzungen von Verwaltungsdienstleistungen und komplexe verwaltungsinterne Prozesse lassen sich in vier Bewertungsfelder „Ressourcen“, „Kompetenz der

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“, „Fachaufgabe“ und „Adressatenbezug“ gliedern. Für diese Felder werden Kennzahlen und Indikatoren entwickelt, an denen der Erfolg des Veränderungsprozesses überprüft und verbessert werden kann. Der Abgleich von eingesetzten Ressourcen (input) mit gemessenen Ergebnissen (output) gibt Hinweise, welche Vorgaben zu verändern sind, um beabsichtigte Wirkungen (outcome) besser zu erreichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die strategischen Gemeinwohlziele von Verwaltungsdienstleistungen häufig nur qualitativ beschrieben werden können und ein „krampfhaftes“ Suchen nach quantitativen Messgrößen ein solches Controllingverfahren unnötig bürokratisiert.



Gerade in den nachgeordneten Behörden dürften jedoch die meisten Geschäftsprozesse strategischem Controlling und Optimierungen zugänglich sein.

Die qualitative Verbesserung von Verwaltungsdienstleistungen soll auf vier zu den Bewertungsfeldern analogen strategischen Feldern stattfinden: mehr Effizienz beim Ressourceneinsatz, Ausbau der Personalentwicklung, mehr Effektivität bei der Aufgabenerledigung und stärkerer Adressatenbezug.



Die Modernisierungsprojekte der Säule „Modernes Verwaltungsmanagement“ können auf diese Felder bezogen werden.

Feld 1 Mehr Effizienz durch optimierten Ressourceneinsatz

Die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns verdient nicht nur in Zeiten knapper Kassen besondere Aufmerksamkeit. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten zu Recht, dass mit ihren Steuergeldern ökonomisch umgegangen wird. Das ökonomische Prinzip besagt, dass entweder ein bestimmtes Ziel (Qualität) mit einem Minimum an Aufwand erreicht werden soll oder aber mit vorgegebenen Ressourcen ein Maximum dessen, was man anstrebt. Daran muss sich auch die Verwaltung messen lassen.

Ansatzpunkte dafür sind:

- Kosten-Nutzen-Analysen und ähnliche Instrumente, zum Beispiel Gesetzesfolgenabschätzung in der täglichen Praxis stärker zu implementieren,

- betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente und moderne Managementmethoden weiter einzuführen,
- das Informations- und Wissensmanagement zu verbreitern,
- das Qualitätsmanagement zu intensivieren,
- moderne Technologien für Dienstleistungen zu nutzen (E-Government).

Kernprojekte

Interne Serviceleistungen verbessern

Die internen Serviceleistungen der Bundesverwaltung sollen noch effizienter und adressatenorientierter werden. Zu den Serviceleistungen gehören zum Beispiel Travel Management, Beihilfeabrechnung, Veranstaltungsmanagement, Beschaffung, Infrastrukturdienstleistungen, Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung. Die Optimierung soll erfolgen über:

- Optimierung und Standardisierung interner Serviceprozesse (zum Beispiel Urlaubsbeantragung, Krankmeldung) durch Einsatz der besten Lösungen in der Praxis (Best Practice-Projekte) und Erfahrungsaustausch,
- Weitere Zentralisierung von Serviceleistungen, ressortintern oder bei ressortübergreifenden Servicestellen und standortbezogene Verwaltungs-/Servicegemeinschaften mehrerer Behörden. Hier kann auf Erfolge und Erfahrungen zum Beispiel bei der Beihilfeabrechnung aufgebaut werden, die bereits für viele Ressorts von Servicedienstleistern zentral wahrgenommen wird.

Intranet des Bundes entwickeln

Das Intranet des Bundes, IT-gestützte Basis für ressortübergreifende Informationen und Anwendungen der Bundesverwaltung, wird bedarfsgerecht und auf Basis von Kosten-Nutzen-Analysen weiter entwickelt hin zu einem Portal für die Beschäftigten. Durch die übersichtliche Bereitstellung aller bei den täglichen Arbeitsabläufen benötigten Informationen wird dies ein Baustein eines ganzheitlichen Informations- und Wissensmanagements des Bundes.

Weitere Projekte

- Öffentliche Beschaffung weiter optimieren, zum Beispiel durch breitere Nutzung der eVergabe,
- Elektronische Archive und Vorgangsbearbeitung (DOMEA) einführen und standardisieren,
- Reorganisation von Behördenstrukturen fortsetzen,
- Informations- und Wissensmanagement für die Bundesverwaltung strategisch weiterentwickeln und in geeigneten Bereichen (zum Beispiel DOMEA, Portal der Bibliotheken) umsetzen,
- Verwaltungsvorschriften des Bundes in einer gemeinsamen Datenbank VV Bund elektronisch bereit stellen,
- Gesetzgebungsabläufe vereinheitlichen und optimieren,
- Abläufe bei parlamentarischen Fragen/Anfragen vereinheitlichen und optimieren,
- Handbuch Organisationsuntersuchung/Personalbedarfsermittlung als Arbeitshilfe für Verwaltungsmanagement neu konzipieren.

Feld 2 Personalentwicklung: Kompetenzen und Motivation

Die Modernisierung der Bundesverwaltung kann nur gelingen, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter „mitziehen“, die Veränderungsprozesse aktiv mitgestalten und dabei auch sich selbst verändern. Die bisherigen Erfolge wären ohne diese Veränderungsbereitschaft nicht erreichbar gewesen. In der zweiten Phase kommt es jetzt darauf an, die hohe Motivation der Beschäftigten zu erhalten und weiter zu fördern.

Ansatzpunkte dafür sind:

- Die Weiterentwicklung der Personalentwicklungskonzepte und ihre praktische Umsetzung,
- die Modernisierung des Dienst- und Tarifrechts hin zu mehr Flexibilität und Leistungsorientierung,
- Modelle der Integration neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- Interne und externe Fortbildung,
- IT-gestützte Lernprogramme (E-Learning),

- Erweiterung von Aufgabenbereichen, Vergrößerung von Verantwortungsbereichen,
- Intensiverer Personalaustausch zwischen Bundesbehörden, mit den Ländern, internationalen Organisationen und vor allem auch mit Wirtschaft und Verbänden.

Kernprojekte

Personalentwicklungs- und Personaltauschprogramme

Vorhandene Personalentwicklungskonzepte und Konzepte zum Informations- und Wissensmanagement werden bilateral oder ressortübergreifend verknüpft. So erwerben die Beschäftigten der Bundesverwaltung zum Beispiel durch den Ausbau von Projekt- und Netzwerkarbeit, Coaching und Mentoringprogrammen die Befähigung, stärker interdisziplinär und über den eigenen Aufgabenhorizont hinaus zu arbeiten. Vereinbarungen zur Förderung des behörden- und branchenübergreifenden Personaltausches werden unterstützt und weiterentwickelt. Strategisches Ziel ist die innovative Begleitung der wachsenden Anforderungen an Personalmanagement auf nationaler und internationaler Ebene.

Dienstrechtsreform

Die Modernisierung der Verwaltung setzt voraus, die Grundlagen des Dienstrechts zukunftsfähig zu gestalten. Innerhalb der Reform des Dienstrechts sind die Anforderungen von morgen zu diskutieren und die Weichen zu stellen, die den Beschäftigten eine verlässliche Perspektive bieten. Schwerpunkte der Dienstrechtsreform sind daher die Ablösung des Anciennitätsprinzips durch die schrittweise Einführung einer Leistungsbezahlung, die Stabilisierung der wachsenden Versorgungskosten, die Flexibilisierung des Laufbahnsystems und eine zeitgemäße Pflichtenregelung. Gleichzeitig sollen den Ländern einfachgesetzlich größere Handlungsspielräume für eigenständige Regelungen gegeben werden, die es ihnen ermöglichen, näher an ihren Besonderheiten eigene Regelungen zu entwickeln.

Weiteres Projekt:

- Evaluierung und Fortentwicklung des Ideenmanagements des Bundes

Feld 3 Effektivität: Fachaufgaben evaluieren

Eines der Probleme von Verwaltungen ist, dass sie die Wirksamkeit ihres Handelns im Sinne der angestrebten Ziele nicht immer oder nur schwer nachweisen können. Wäre das anders, so würde auch manche Kritik an der „Bürokratie“ leichter verstummen. Um die Effektivität von Verwaltungshandeln weiter verbessern zu können, müssen Fortschritte oder Rückschritte messbar und transparent sein. Das gilt sowohl für das Tagesgeschäft der Behörden als auch für den Modernisierungsprozess selbst.

Ansatzpunkte dafür sind:

- Die Zielorientierung des Verwaltungshandelns insgesamt zu verbessern,
- Praktikable Methoden und Instrumente, Kennzahlen und Indikatoren für die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns zu entwickeln,
- die Wirksamkeit des Rechts zu verbessern, insbesondere durch Erstellung geeigneter Gesetzentwürfe und bei der Ausführung von Rechtsvorschriften,
- den Erfahrungsaustausch im Modernisierungsprozess zu intensivieren,
- Modernisierungsinstrumente und -maßnahmen zu evaluieren und gegebenenfalls für die Bundesverwaltung anzupassen,
- nationale und internationale (Leistungs-)Vergleiche mit anderen Behörden und Verwaltungen (Benchmarking).

Auf diesem Feld werden diejenigen Projekte zur **prozessorientierten Verwaltungsmodernisierung** zusammengefasst, die die Messbarkeit der Verwaltungsleistungen ermöglichen und ihre Wirksamkeit weiter erhöhen. Hierunter fällt die Selbstverpflichtung, Instrumente und Methoden anschaulich darzustellen und praxisnah für ihre breite Anwendung zu werben (zum Beispiel durch die Erstellung von Leitfäden). Ein Schwerpunkt ist die Entwicklung praktikabler Methoden und Instrumente, Kennzahlen und Indikatoren für die Messung der Wirksamkeit des Verwaltungshandelns. Dabei kann vielfach auf die in Bundesbehörden vorhandenen Controlling-Erfahrungen aufgebaut werden.

Kernprojekte

Neue Steuerung

Die Implementierung der neuen Steuerungsinstrumente wird fortgesetzt. Dieses geht mit einer praxisgerechten Weiterentwicklung und Standardisierung der Instrumente einher. Durch Zielvorgaben und ihre Messung anhand von Kennzahlen werden Prozesse in Richtung Wirkungsanalyse und strategisches Controlling angestoßen. Hier kann auf Erfolge und Erfahrungen mit Controlling-Systemen, insbesondere bei den Bundesministerien der Finanzen, für Wirtschaft und Arbeit und der Verteidigung aufgebaut werden. Die outputorientierte Budgetierung wird insbesondere im Rahmen der Fortführung des Pilotprojekts „Produkthaushalte“ erprobt.

Strategische Partnerschaften

Zur verbesserten Planung, Steuerung und Durchführung öffentlicher Vorhaben wird ein föderales Kompetenznetzwerk zu allen Wissensgebieten strategischer Partnerschaften, zum Beispiel öffentlich-privater Partnerschaften, entwickelt. Dies umfasst ein Informations- und Wissensmanagement für rechtliche, verwaltungswissenschaftliche und betriebswirtschaftliche Instrumente moderner Verwaltung (zum Beispiel Vertragsrecht, Risikomanagement, Finanzierungsinstrumente).

Auch für das Anstoßen nachhaltiger Entwicklungsprozesse und das Erreichen sozialer Innovationen sind Bündnisse ein wichtiges Instrument.

Beispielsweise werden durch das gemeinsame Engagement starker Partner aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Verwaltung praktische Verbesserungen hinsichtlich der Balance von Familie und Beruf, der Kinderbetreuung oder der Bekämpfung des Rassismus erreicht. Diese positiven Erfahrungen aufgreifend soll der Einsatz von Bündnissen für soziale Innovationen verbreitert werden.

Gesetzesfolgenabschätzung

Zur Verbesserung der Rechtsetzung ist gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) aus dem Jahr 2000 jeder Gesetzesvorlage eine Gesetzesfolgenabschätzung beizufügen. Mit der Folgenabschätzung sind die mit einer neuen Regelung verbundenen Auswirkungen für den Staat, die Wirtschaft und das Gemeinwesen transparent zu machen. Dies hilft der Politik bei ihrer Entscheidungsfindung und erhöht die Transparenz für Bürgerinnen und Bürger.

Als Hilfestellung für die Ermittlung und Darstellung der Folgewirkungen entwickelt das Bundesministerium des Innern in enger Kooperation mit weiteren Ressorts auf Grundlage bisheriger Erfahrungen eine praxisorientierte Arbeitshilfe. Der Schwerpunkt liegt bei der Ermittlung der Kostenfolgen für die öffentlichen Haushalte und die Wirtschaft sowie der Auswirkungen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Weiteres Projekt:

- Dokumentation und Erfahrungsaustausch zu Change-Management-Prozessen in ausgewählten Behörden

Feld 4 Von den Adressaten her denken

„Adressatenbezug“ heißt, die Geschäftsprozesse nicht vorrangig danach zu organisieren, dass innerhalb der Verwaltung möglichst alles reibungslos läuft – was sicher auch wichtig ist – sondern sie konsequent von den Zielgruppen her zu denken, also von denjenigen, die ein Anliegen an die Verwaltung haben: Wie finden sie möglichst schnell die richtige Stelle? Wie müssen sie möglichst wenig laufen oder warten? Was können sie (über das Internet) von zu Hause aus erledigen? Wie bekommen sie möglichst schnell die gewünschte Antwort? In einer modernen Verwaltung steht die Adressaten- und Dienstleistungsorientierung im Vordergrund.

So gestaltete engere Beziehungen stärken das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatliche Verwaltung, motivieren sie zu aktivem Engagement und sind Maßnahmen hin zur Verwirklichung des Leitbildes eines aktivierenden Staates.

Adressaten haben über E-Government neue und bedarfsgerechte Zugriffswege zu onlinefähigen Verwaltungsdienstleistungen erhalten. BundOnline 2005 stellt zunehmend auch Projekte online, die Transaktionen zwischen Adressaten und Behörden ermöglichen, auf deren Basis wiederum Geschäftsprozessoptimierungen innerhalb der Verwaltung angestoßen werden.

Bürgerinnen und Bürger erhalten über das Internet auch eine Vielzahl neuer Möglichkeiten der Partizipation. So kann über E-Democracy das System der repräsentati-

ven Demokratie in Deutschland sinnvoll ergänzt werden. Politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger haben hier die Chance, politische Willensbildung und die Entscheidungsfindung transparenter und nachvollziehbarer darzustellen. Darüber hinaus können sie auf direktem Weg Meinungen konsultieren und den Sachverstand von Bürgerinnen und Bürgern wie von Expertinnen und Experten in den politischen Entscheidungsprozess einbeziehen – mehr und häufiger als dies auf bisherigen Wegen möglich war.

Ansatzpunkte, die Zielgruppenorientierung der Bundesverwaltung weiter zu verbessern, sind vor allem:

- eine systematische Überprüfung, Vereinfachung und Optimierung der Geschäftsprozesse in den Behörden,
- E-Government (BundOnline 2005, Deutschland-Online),
- der Aufbau von Bürgerservice-Einheiten („Bürgerbüros“, Agenturen), Call Centern und eines Beschwerdemanagements, Kundenbefragungen,
- Modelle und Instrumente stärkerer Bürgerbeteiligung, E-Democracy,
- Initiative Bürokratieabbau, auch unter dem Aspekt der Erleichterung ehrenamtlicher Tätigkeit.

Dieses Feld umfasst alle Projekte zur Einbindung einer stärkeren **Bürgerorientierung** in die Verwaltungsabläufe des Bundes, angefangen von direkten Bürgerkontakten bis hin zur strukturellen Öffnung für mehr Bürgerbeteiligung im Sinne von **Partizipation und Verantwortungsteilung**.

Kernprojekte

Bürgerservice

Ziel ist es, den Bürgerservice der Bundesbehörden zu verbessern und gleichzeitig effizienter und effektiver zu gestalten. Dieses umfasst die Nutzung von Call-Centern und den Ausbau des Beschwerdemanagements. Hier kann auf Erfahrungen und Erfolge einzelner Ressorts zurückgegriffen werden.

Bürgerschaftliches Engagement

Der Bund will die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung überall dort fördern, wo es möglich ist. Für Bürgerinnen und Bürger sollen neue Freiräume zur aktiven Mitgestaltung gesellschaftlicher Entwicklungen geschaffen und bekannt gemacht werden. Der Bund fördert hierzu Unterstützungsstrukturen (zum Beispiel Ratgeber, Internetplattform) für bürgerschaftliches Engagement und zeigt dabei auch neue Formen bürgerschaftlichen Engagements auf.

Bürgerbeteiligung

Ziel ist es, die Möglichkeiten des Internets für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Prozessen und Verwaltungsentscheidungen – und damit auch für die Belebung der Demokratie – zu nutzen. Online-Foren sind ein effizientes und bürgernahes Instrument hierzu. Um mehr Transparenz über die elektronischen Beteiligungsmöglichkeiten zu erreichen und sie leichter erreichbar zu machen, wird ein einheitlicher Internetzugang zu den Online-Foren der Bundesverwaltung geschaffen.

Ausblick und Auftrag

Die vorstehenden Ausführungen bilden den strategischen Rahmen für die zweite Phase des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, fokussiert auf die Säule „Modernisierung des Verwaltungsmanagements“. Die konsequente Weiterführung des Modernisierungsprozesses wird parallel und eng verzahnt mit den Säulen „Bürokratieabbau“ und „E-Government“ durchgeführt. Als Handlungsansätze dienen Projekte, die die Zielsetzungen des modernen Staates kennzeichnen.

Merkmal des modernen Staates ist dabei eine Bürokratie, die sich im sozialen Rechtsstaat in den Dienst der Gesellschaft stellt. Sie steht mit ihren Dienstleistungen zunehmend im Wettbewerb und entwickelt sich qualitativ weiter. Verwaltungen öffnen sich zu einem „öffentlichen Dienst“, der dieser Bezeichnung Rechnung trägt, weil er dem öffentlichen Interesse und Gemeinwohl Priorität einräumt, so früh und oft wie möglich die Entscheidungsprozesse öffnet, sie transparent macht und Nachteilsausgleiche regelt. Durch mehr Aktivierung werden die Zivilgesellschaft gefestigt und ihre Handlungsfelder erweitert, so dass der Staat Freiräume zur Konzentration auf seine Kernaufgaben gewinnt.

In die Weiterentwicklung der Modernisierungsstrategie des Bundes wurden die Ressorts vom Bundesministerium des Innern über den Ausschuss für Organisationsfragen fortlaufend einbezogen.. In bilateralen Gesprächen zwischen dem Bundesministerium des Innern und den Ressorts wurden vorstehende Anregungen entwickelt, bestehende Einzelprojekte ressortübergreifend auszuweiten und neue Projektvorschläge entsprechend der vier strategischen Felder auf die Agenda zu nehmen. Die Umsetzung der Projekte erfolgt entsprechend dem Ressortprinzip des Bundes in Federführung der jeweiligen Ressorts; das Bundesministerium des Innern übernimmt, sofern nicht selbst federführend, die moderierende und koordinierende Funktion.

Alle Ressorts sind aufgefordert, diesen Rahmen weiterhin mit eigenen Maßnahmen und Projekten auszufüllen und übergreifende Reformschritte anzustreben. Das Bundesministerium des Innern als Organisationsministerium wird federführend eine regelmäßige Berichterstattung über die Fortschritte bei der weiteren Modernisierung der Bundesverwaltung an das Kabinett übernehmen.