



Eine leistungsfähige Verwaltung braucht Gestaltungswillen

Mit dem aktuell verabschiedeten Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung“ trägt der Senat der Freien Hansestadt Bremen den komplexen Anforderungen an eine bürger- und mitarbeiterorientierte Verwaltungsorganisation Rechnung.

Die Attraktivität des Landes Bremen für die dort lebenden, lernenden und arbeitenden Menschen und ansässigen Unternehmen hängt auch von einer leistungsfähigen öffentlichen Verwaltung ab. Mit dem seit Anfang der 1990er Jahre anhaltenden Konsolidierungskurs stehen für die Bremer Verwaltung steigende Anforderungen an die Qualität von Gewährleistung und Dienstleistung einem erheblich eingeschränkten Ressourcenrahmen gegenüber. Die Digitalisierung, der demografische Wandel und Erwartungshaltungen in der Öffentlichkeit sowie die knappen Ressourcen halten den Veränderungsdruck auf den öffentlichen Dienst in Bremen hoch. Eine intelligente Gestaltung und effektive Organisation von Verfahren und Abläufen

der täglichen Arbeit gewinnen an Bedeutung. Diese Prozesse gemeinsam mit den Mitarbeitenden und unter Wahrung guter Arbeitsbedingungen zu gestalten ist eine große Aufgabe.

Herausforderungen für die Verwaltung von morgen

Die Herausforderungen der Zukunft teilen wir mit den meisten anderen Bundesländern und großen Kommunen:

- Gegenläufige demografische Entwicklungen (einerseits „älter und weniger“, andererseits „bunter und mehr“) und das sich wandelnde Selbstverständnis der heranwachsenden Generationen erfordern innovative Personalkonzepte.

- Die sehr schnelle technologische Entwicklung zwingt uns, in Digitalisierungsprozessen Schritt halten zu müssen – bei gleichzeitiger Wahrung von Rechtsstaatlichkeit und Datenschutz.
- Die Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung und das Gebot finanzieller Nachhaltigkeit verengen Handlungsspielräume und erfordern zugleich, immer wieder neu zukunftsfähige Lösungen zu entwickeln.
- Das mehrdimensionale Selbstverständnis kommunalen Handelns als Ordnungs-, Bürger-, Dienstleistungs-, Gewährleistungs- und Bedarfskommune führt zu multiplen Anforderungen an Strukturen, Dienstleistungen und Arbeitsweisen.

Autoren



Dr. Carsten Sieling
ist Bürgermeister der
Freien Hansestadt Bremen
und Präsident des Senats



Karoline Linnert
ist Bürgermeisterin der
Freien Hansestadt Bremen
und Senatorin für Finanzen

- Gesellschaftlich veränderte Rollenbilder, Lebens- und Arbeitsziele erfordern, Kommunikations-, Steuerungs- und Organisationsstrukturen anzupassen und tradierte Formen von Liniorganisation und Weisungsbefugnissen zu überprüfen.
- Angesichts aktueller Entwicklungen entspricht es unserem demokratischen Selbstverständnis, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und ein inklusives Gemeinwesen immer wieder neu zu festigen.

Bremen ist eine stark wachsende Stadtgesellschaft. Das betrifft sowohl die Einwohnerzahl als auch das wirtschaftliche Wachstum – mit entsprechenden Chancen und einem Gestaltungsbedarf, der die Verwaltung vielfältig fordert. Diese Herausforderungen spiegeln sich in zum Teil widersprüchlichen gesellschaftlichen Anforderungen wider: In weiten Teilen hat sich einerseits ein Dienstleistungsverständnis entwickelt, das von der Verwaltung maßgeschneiderte Produkte ortsungebunden in allen Lebenslagen erwartet. Zum anderen gelten heute die Möglichkeit zur Teilhabe und die Förderung des Engagements der Bürger zunehmend als Qualitätsmerkmal lokaler Demokratie und als Maßstab für gute Verwaltung. Darüber hinaus mehrten sich Stimmen, die die Gemeinwohlorientierung als Ausdruck moderner Gesellschaftsentwicklung wiederentdecken und einfordern.

Bremen ist ein „Zwei-Städte-Stadtstaat“ mit einer zunehmenden sozialen Spaltung und vielen Menschen unterschiedlichster Herkunft. Er ist ein guter Seismograph dafür, wie Verwaltung bei der Bewältigung dieser gesellschaftlichen Anforderungen eigene Anpassungen vornehmen muss. Verwaltungsmodernisierung ist dann – so viel sei jetzt schon verraten – in erster Linie Verwaltungsentwicklung. Das ist kontinuierliche Arbeit und braucht Überzeugung und Leidenschaft.

Umbruch, Aufbruch, Neubesinnung in Bremen

Das Land und die Stadtgemeinde Bremen sind aufgefordert, auf diese Herausforderungen zu antworten. Für die laufende Wahlperiode wurde daher die Modernisierung der Verwaltung ausdrücklich zur zentralen Aufgabe des Senats erklärt, unter Federführung des Präsidenten des Senats und der Finanzsenatorin.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat am 21. Juni 2016 ein Programm verabschiedet, das die aktuellen Vorhaben der Verwaltungsmodernisierung in einem Masterplan „Zukunftsorientierte Verwaltung“ bündelt. Das Programm reiht sich ein in die Linie bremischer Modernisierungsansätze. Es ist die Antwort des Bremer Senats auf die derzeitigen Herausforderungen und zugleich das Ergebnis aus über 20 Jahren Modernisierungsarbeit.

Modernisierung hat Tradition

In den Phasen 1994-1999 und 1999-2003 haben wir im Land Bremen Eckpfeiler des „Neuen Steuerungsmodells“ in weiten Teilen umgesetzt. Damit hat sich Bremen maßgeblich am Paradigmenwechsel in der deutschen kommunalen Verwaltungspolitik beteiligt. Das Prinzip „Leistungssteigerung statt Größenwachstum!“ war programmatisch und hat zu einem erheblichen Personalabbau der bremischen Verwaltung geführt (15 Prozent 1993 bis 2003, weiterer Abbau von 15 Prozent seit 2003).

Dieser Abbaupfad wird durch eine Vielzahl von organisatorischen Maßnahmen bis heute flankiert, um eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung sicherstellen zu können. Vor dem Hintergrund der bereits geleisteten Konsolidierungsanstrengungen ist das Potenzial von großen, schnell wirksamen Einzelmaßnahmen allerdings weitgehend ausgeschöpft. Für eine aktiv gestaltende Politik im Sinne des Anspruchs eines attraktiven und lebenswerten Stadtstaats Bremen sind neue Ansätze der Aufgabenwahrnehmung erforderlich. Die Schrumpfungskurve darf nicht zur Hungerkur werden, sondern braucht Fitnessprogramme. Dabei hat Bremen sich mit den Interessenvertretungen darauf verständigt, gute Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Diese sind die Voraussetzung für eine leistungsfähige Verwaltung.

In den letzten vier Jahren haben wir die dezentralen Modernisierungs- und Konsolidierungsmaßnahmen mit ressortübergreifenden Programmen unterstützt. Mit dem Programm „Umbau, Verwaltung, Infrastruktur (UVI)“ 2012/2013 haben wir einen Investitionsansatz gewählt. Dieser hat zusätzliche Steuermehreinnahmen für den Abbau des Modernisierungstaus vor allem in den investitionsintensiven Politikbereichen verwendet. Durch Modernisierung und Automatisierung von Verwaltungsabläufen und -prozessen konnten die Ressorts dabei unterstützt werden, ihre spezifischen Personalzielzahlen zu erbringen. Der Fokus des Programms „Neuordnung

Verwaltung braucht Ziele und Strategien

Mit dem Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung“ wird der begonnene Weg zur Modernisierung der Verwaltung fortgesetzt. Die einzelnen Vorhaben werden in neun strategische Entwicklungsfelder zu einem Masterplan gebündelt (siehe Grafik). Sie sind damit mehr als die Summe einzelner Projekte: Sie sind Teil der Gesamtstrategie.

Ziel ist es, breiter auf aktuelle Anforderungen reagieren zu können. Allein auf schlanke Prozesse und effektiven und effizienten Personaleinsatz als Konsolidierungsbeitrag zu setzen führt zu Akzeptanz-

- **Zukunftsorientierte Verwaltung weiß, was Bürger brauchen:** Die Anforderungen und Erwartungen der Bürger wandeln sich; Informationen sind durch die Digitalisierung im Internet überall und jederzeit abrufbar, Wissen und Informationen vermehren sich täglich. Erwartungen an die Transparenz und Bereitstellung von Daten sowie die orts- und zeitunabhängige Leistungserbringung nehmen zu. Um den Dialog mit den Bürgern zu intensivieren und Impulse für verbesserten Bürgerservice zu schaffen, erproben wir in Bremen neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bürgern. Die Finanzsenatorin hat dafür einen Beirat gegründet, in dem die Bürgerservice-Leistungen, die Erreichbarkeit der Verwaltung und das Bürgertelefon (115) auf den Prüfstand gestellt werden.
- **Zukunftsorientierte Verwaltung arbeitet nicht nur digital – sondern vernetzt:** Die digitale Verwaltung ist mehr, als den Aktenordnern den Kampf anzusagen. Die IT-Strategie war bisher durch die Bereitstellung von technischer Infrastruktur (PCs, Server, Netzwerke) und den notwendigen IT-Anwendungen für die vielfältigen Aufgaben geprägt. Jetzt muss sie die schnell voranschreitende Vernetzung mit den Bürgern und Unternehmen für die Verwaltung gestalten. Ziel ist es, dabei die Aktivitäten des Bundes stärker mit der Bremer Landesstrategie zur Digitalisierung zu verknüpfen und kostspielige Insellösungen zu vermeiden.
- **Zukunftsorientierte Verwaltung kooperiert – über Zuständigkeits- und Gebietskörperschaftsgrenzen hinweg:** Es ist nicht mehr Kür, sondern Notwendigkeit geworden, mit anderen Kommunen, Regionen und Landesverwaltungen zu kooperieren. Dabei steht der länderübergreifende Austausch von Strategien und Lösungsansätzen im Mittelpunkt. Besonders intensiv ist die Zusammenarbeit mit Niedersachsen



der Aufgabenwahrnehmung“ (2014/2015) lag auf der ressortübergreifenden Umsetzung. Dazu sind Querschnittsprojekte in den Bereichen Bündelung von Leistungen in Shared-Service-Strukturen, Abbau von Doppelstrukturen, Überprüfung von Standards sowie Automatisierung von Prozessen umgesetzt worden. Erfolgsentscheidend war die politische Vorgabe durch die verantwortlichen Senatoren und den Senat.

und Durchsetzungsproblemen. Modernisierungsprogramme brauchen den gesellschaftlichen Bezug zu den Menschen – zu den Bürgern und zu den Beschäftigten. Und sie brauchen eine Ausrichtung des Denkens und Handelns auf eine unsichere Zukunft und die Bereitschaft, „sich die Dinge anders vorzustellen“. Eine daraus resultierende zukunftsorientierte Bremer Verwaltung sieht wie folgt aus:

sen und den Landkreisen und Gemeinden im näheren Verflechtungsraum. Ziel ist es, zu Qualitätsverbesserungen und Kosteneinsparungen in der Umsetzung der Aufgabenwahrnehmung beizutragen und so die Leistungserbringung für die Bürger und Unternehmen im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zu verbessern.

- **Zukunftsorientierte Verwaltung ist als Arbeitgeberin attraktiv:** Eine moderne Verwaltung zeichnet sich durch ihre Attraktivität als Arbeitgeberin aus. Verwaltungshandeln wird – trotz Digitalisierung und Automatisierung – von den Menschen getragen, die es umsetzen. Wir möchten in Bremen die richtigen Anreize setzen, um zukünftig am Markt um qualifizierte Bewerber konkurrenzfähig zu sein. Deshalb engagieren wir uns in der aktuellen Diskussion um „Arbeit 4.0.“. Wir sind im Dialog mit den Personalvertretungen, Gewerkschaften und Sozialpartnern zu den Ergebnissen einer Beschäftigtenumfrage (siehe „Der öffentliche Dienst im Umbruch? Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter und Arbeitgeberbild. Das Beispiel der Freien Hansestadt Bremen“, 2015). Wir müssen den öffentlichen Dienst als Marke entwickeln.

Erfolgsfaktoren moderner Verwaltung

Auch die zukunftsorientierte Verwaltung wird nicht die optimale Verwaltung sein. Vielmehr müssen immer wieder neu die passenden Antworten auf sich verändernde Herausforderungen gefunden werden. In einer dynamischen Welt gibt es keine Lösungen für die Ewigkeit – temporäre Bypässe und Reformwellen sind nichts Verwerfliches. Nachjustierungen und Redimensionierungen von Projekten sind Bestandteil eines guten Projektmanagements. Es gilt, die „Mühen der Ebene“ zu bewältigen und Rahmenbedingungen zu schaffen, um auf sich verändernde, neue und mitunter noch unbekannte Anforderungen vorbereitet zu sein. Das erfordert:

- eine Verwaltungskultur, die geprägt ist durch ressortübergreifende Denkweisen, Vernetzung, Dynamik, kontinuierliche Verbesserungsprozesse, das Zulassen einer Fehlerkultur und lebenslanges Lernen
- eine Führungskultur, die ergebnis- und werteorientiert ist und die Führung als Gestaltungsaufgabe wahrnimmt, d. h. Freiräume für Selbstorganisation schafft und Mitarbeiter fachlich und persönlich weiterentwickelt sowie Änderung als Chance begreift
- eine Steuerung, die sich nicht am „Input“, also den zur Verfügung stehenden Ressourcen, sondern an Leistungen und Wirkungen orientiert
- ein Veränderungsmanagement, das bereits frühzeitig Mitarbeiter- und Bürgerinteressen berücksichtigt und dafür sorgt, dass Verwaltungs- und Führungskultur und wirkungs- und leistungsorientierte Steuerung ineinandergreifen

Unsere bisherigen Erfahrungen zeigen, dass ein solcher Prozess der Verwaltungsentwicklung nachhaltiger Strukturen der Umsetzung und Begleitung bedarf.

- **Erfolgsfaktor „Strategieentwicklung“:** Verwaltungsmodernisierung ist bisher in erster Linie Projektarbeit. Unsere Erfahrung zeigt: Es braucht ein Gesamtprogramm, das die einzelnen Vorhaben (im Projekt und in der Linie) als Bestandteil einer Gesamtstrategie begreift. Veränderungsvorhaben brauchen eine zielgerichtete programmatische Orientierung und Steuerung mit klaren Auftrags-, aber auch Exit-Regeln.
- **Erfolgsfaktor „Professionelle Unterstützungsstrukturen“:** Aktuell wird ein Zentrum für Projekt- und Verwaltungsmanagement aufgebaut. Dadurch sollen individuelle Umsetzungskompetenzen gestärkt, der Aufbau von Programmstrukturen unterstützt, Standards für das Projektmanagement weiterentwickelt und Projekte durch qualifizierte Projektleitungen definiert und verbreitet werden. Die aktive und rechtzeitige Einbindung der Mitarbei-

ter und Führungskräfte sowie die Zusammenarbeit mit den Personalvertretungen in den Projekten vor Ort sind unerlässlich.

- **Erfolgsfaktor „Verwaltung mit anderen entwickeln“:** Der Austausch mit externen Kompetenzträgern ist wichtig. Die Verwaltungsentwicklung soll durch Impulse unter anderem aus Wissenschaft, Industrie, Kultur, Gewerkschaften und Handwerk sowie aus anderen Großstädten und Bundesländern begleitet werden.
 - **Erfolgsfaktor „Modernisierung ist kein Cost-Cutting“:** Bremen steht in besonderer Weise vor der Aufgabe, Konsolidierungsbeiträge erwirtschaften zu müssen. Deshalb bewerten wir die einzelnen Veränderungsvorhaben hinsichtlich ihrer Konsolidierungsbeiträge. Was auch heißt, dass Modernisierung zunächst Investition bedeutet, um den bremischen Konsolidierungspfad langfristig abzusichern.
 - **Erfolgsfaktor „Umsetzungserfolge brauchen Geschichten“:** Auch die besten Vorhaben verlieren an Bedeutung, wenn niemand Notiz von ihnen nimmt. Die Vorhaben und die damit verbundenen Ziele müssen auf allen Ebenen bekannt und Gegenstand kritischer Reflexion werden. Dazu braucht es „Geschichten“ und ihre Erzähler.
- Wie aktiv die Verwaltung auf Veränderungsprozesse reagiert, dafür ist gute Führung ein entscheidender Faktor. Sie umfasst die Bereitschaft, persönliche Verantwortung vor Ort zu übernehmen, über die Grenzen von Organisationseinheiten hinweg zur Erreichung übergreifender Ziele zu kooperieren, Mitarbeiter zu motivieren und ihnen eine inhaltliche Richtung zu geben. So verstehen wir Verwaltungsmodernisierung als Verwaltungsentwicklung, Veränderung als „Beamtenpflicht“ und Wandel als Führungsthema. Verwaltungsmodernisierung ist in diesem Sinne kein „Kriseninterventionsprogramm“, sondern eine innere Haltung und dauernde Gestaltungsaufgabe für guten Bürgerservice und gute Arbeit. ■