

Elsner, Martin

**Research Report**

## Vom regel- und verfahrensorientierten Staatsdiener zum ergebnisorientierten Public Manager: Abschlussbericht

Wissenschaftliche Diskussionspapiere, No. 72

**Provided in Cooperation with:**

Federal Institute for Vocational Education and Training (BIBB), Bonn

*Suggested Citation:* Elsner, Martin (2004) : Vom regel- und verfahrensorientierten Staatsdiener zum ergebnisorientierten Public Manager: Abschlussbericht, Wissenschaftliche Diskussionspapiere, No. 72, ISBN 978-3-88555-760-9, Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Bonn,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0035-0102-8>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/236038>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

WISSENSCHAFTLICHE DISKUSSIONSPAPIERE

Heft 72

Martin Elsner

Vom regel- und verfahrensorientierten Staatsdiener  
zum ergebnisorientierten Public Manager

Abschlussbericht

Schriftenreihe  
des Bundesinstituts  
für Berufsbildung  
Der Generalsekretär · Bonn

Bundesinstitut  
für Berufsbildung **BiBB** ▶

- ▶ Forschen
- ▶ Beraten
- ▶ Zukunft gestalten

Die WISSENSCHAFTLICHEN DISKUSIONSPAPIERE des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) werden durch den Generalsekretär herausgegeben. Sie erscheinen als Namensbeiträge ihrer Verfasser und geben deren Meinung und nicht unbedingt die des Herausgebers wieder. Sie sind urheberrechtlich geschützt. Ihre Veröffentlichung dient der Diskussion mit der Fachöffentlichkeit.



Der Inhalt dieses Werkes steht unter einer Creative Commons Lizenz (Lizenztyp: Namensnennung – Keine kommerzielle Nutzung – Keine Bearbeitung – 3.0 Deutschland).

Das Werk wird durch das Urheberrecht und/oder einschlägige Gesetze geschützt. Jede Nutzung, die durch diese Lizenz oder Urheberrecht nicht ausdrücklich gestattet ist, ist untersagt.

Weitere Informationen finden Sie im Internet auf unserer Creative Commons-Infoseite <http://www.bibb.de/cc-lizenz>

**Vertriebsadresse:**

Bundesinstitut für Berufsbildung  
A 1.2 VÖ  
53142 Bonn

**Bestell-Nr.: 14.072**

(download unter <http://www.bibb.de/de/wslk9846.htm>)

Copyright 2004 by Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn  
Herausgeber: Bundesinstitut für Berufsbildung,  
Der Generalsekretär, Bonn  
Internet: [www.bibb.de](http://www.bibb.de)  
E-Mail: [zentrale@bibb.de](mailto:zentrale@bibb.de)  
Umschlaggestaltung: Hoch Drei Berlin  
Herstellung: Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn  
Druck: Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn  
Printed in Germany

ISBN 3-88555-760-6

Diese Netzpublikation wurde bei Der Deutschen Bibliothek angemeldet und archiviert.  
URN: [urn:nbn:de:0035-0102-8](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0035-0102-8)

## **Vorwort**

Der Öffentliche Dienst befindet sich derzeit aufgrund der Verwaltungsmodernisierung in einem tiefgreifenden Wandlungsprozess. Die Qualifikationen der Beschäftigten müssen sich den neuen Anforderungen anpassen. Mit der Veröffentlichung soll für die nichttechnischen Ausbildungsberufe des Öffentlichen Dienstes eine Grundlegung für die Diskussion ihrer weiteren Entwicklung gegeben werden. Aktuelle Tendenzen der Verwaltungsmodernisierung sollen in ihrem Ausmaß und die sich abzeichnenden qualifikatorischen Entwicklungen aufgezeigt werden, um neben den schon erfolgten Anpassungen der Qualifikationsanforderungen in den neunziger Jahren weitere Konsequenzen für die berufliche Bildung der im Öffentlichen Dienst ausgebildeten Fachkräfte ziehen zu können.

Im Vordergrund dieser explorativen Untersuchung stehen die nichttechnischen Ausbildungsberufe des Öffentlichen Dienstes, das heißt die Verwaltungsfachangestellten (VFA), die Fachangestellten für Bürokommunikation (FfB), die Sozialversicherungsfachangestellten (SoFA), die Fachangestellten für Arbeitsförderung (FfA), die Fachangestellten für Medien- und Informationsdienste (FAMI) sowie die Justizfachangestellten (JFA). Fragen der Fortbildung standen nicht im Zentrum der vorliegenden Untersuchung, wurden jedoch, soweit sich Hinweise ergaben, in die Darstellung mit einbezogen.

Die Veröffentlichung umfasst den Stand der Forschungsergebnisse. Daneben kamen nicht-repräsentativ Ausbildungsexperten in ausgewählten Bereichen zu Wort.

Bonn, im März 2004

Martin Elsner



## **Inhalt:**

<b>1 EINFÜHRUNG</b> .....	7
<b>2 VERWALTUNGSMODERNISIERUNG IM ÜBERBLICK</b> .....	9
2.1 GLOBAL .....	9
2.2 EUROPÄISCHE UNION .....	11
2.3 NEUES STEUERUNGSMODELL FÜR DIE VERWALTUNG IN DEUTSCHLAND .....	13
<b>3 KOMPETENZENTWICKLUNG DURCH MEGATRENDS DER VERWALTUNGSMODERNISIERUNG</b> .....	19
3.1 VERWALTUNGSBETRIEBSWIRTSCHAFT .....	19
3.2 ELECTRONIC GOVERNMENT .....	26
3.3 QUALITÄTSMANAGEMENT .....	38
3.4 EXKURS: GESCHÄFTSPROZESSOPTIMIERUNG/GESCHÄFTSPROZESSORIENTIERUNG .....	48
<b>4 KONSEQUENZEN DER VERWALTUNGSMODERNISIERUNG IN BEREICHEN DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES</b> .....	55
4.1 KOMMUNEN .....	55
4.2 BUNDESLÄNDER .....	65
4.3 BUND .....	91
4.4 JUSTIZ .....	97
4.5 BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT .....	102
4.6 EXKURS: SONSTIGE SOZIALVERSICHERUNGEN .....	111
<b>5 KOMPETENZMODELL DES NEUES STEUERUNGSSYSTEMS</b> .....	115
<b>6 ENTWICKLUNG DER NICHTTECHNISCHEN AUSBILDUNGSBERUFE DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES</b> .....	122
6.1 BESCHÄFTIGTE UND AUSZUBILDENDE IN ZAHLEN .....	122
6.2 ALLGEMEINE ENTWICKLUNGEN .....	127
6.3 VERWALTUNGSFACHANGESTELLTE .....	129
6.4 FACHANGESTELLTE FÜR BÜROKOMMUNIKATION .....	135
6.5 FACHANGESTELLTE FÜR ARBEITSFÖRDERUNG .....	142
6.6 EXKURS: SOZIALVERSICHERUNGSFACHANGESTELLTE .....	147
6.7 FACHANGESTELLTE FÜR MEDIEN- UND INFORMATIONSDIENSTE .....	154
6.8 JUSTIZFACHANGESTELLTE .....	160
<b>7 STRUKTURELLE ASPEKTE DER NICHTTECHNISCHEN AUSBILDUNGSBERUFE DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES</b> .....	166
<b>8 ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	171
<b>9 ANHANG</b> .....	183
9.1 VERZEICHNIS DER SCHAUBILDER .....	183
9.2 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....	184
9.3 LITERATURHINWEISE .....	185



## 1 Einführung

Der Öffentliche Dienst (ÖD) befindet sich wie der privatwirtschaftliche Dienstleistungsbereich in einem umfassenden Modernisierungsprozess analog der Entwicklung in der Industrie vor zehn bis fünfzehn Jahren. Dabei werden industrielle Strategien und Methoden zur Anpassung an die aktuellen Anforderungen des gesellschaftlichen, ökonomischen, technischen und ökologischen Wandels genutzt. Angestrebt werden eine deutliche Verbilligung, eine Erhöhung der Produktivität und Stärkung der Akzeptanz der öffentlichen Verwaltung. Die Entwicklung im ÖD durch das Neue Steuerungsmodell bzw. ‚New Public Management‘ hat dabei mittlerweile eine Breite und Tiefe erfahren, die die Kritik einer mangelnden Zukunftsorientierung des Öffentlichen Dienstes widerlegt. Allerdings weist die Vermittlung der aktuellen Modernisierungsbestrebungen sowohl nach innen gegenüber den Beschäftigten wie nach außen, gegenüber der Öffentlichkeit, nach wie vor Defizite auf.

Das wichtigste Potenzial eines entwicklungsfähigen Öffentlichen Dienstes sind seine Beschäftigten. Nur wenn es gelingt, bei diesen ein ausreichendes Verständnis für die betriebswirtschaftlichen, informatorischen und technologischen Zusammenhänge ihrer Arbeit, eine Qualitätskultur und das Gefühl für laufende Verbesserungen zu wecken, werden die mit der Verwaltungsmodernisierung verfolgten Ziele nachhaltig sein. Dafür ist erforderlich, die Personalentwicklung umfassend zu reorganisieren. Dabei muss insbesondere die berufliche Ausbildung den aktuellen Anforderungen der Verwaltungsmodernisierung entsprechen, denn hier werden auf mittlerer Ebene die Beschäftigten von morgen herangebildet. Zugleich gilt es für den Öffentlichen Dienst, auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung mit dem sich andeutenden Fachkräftemangel, seine Attraktivität mit ansprechenden Ausbildungs- und Berufsprofilen für die Zukunft zu erhöhen.

Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden anhaltenden Modernisierungsprozess muss man auch fragen, ob die Personalentwicklung des öffentlichen Dienstes dauerhaft in den zwei Systemen der beruflichen Bildung und der beamtenrechtlichen Laufbahnen weitergeführt werden kann. Hier ist das System der beruflichen Bildung aufgrund seiner eingeführten Innovationsstrukturen besser aufgestellt. In diesem System hat sich der Öffentliche Dienst gleichwohl besser als bisher zu positionieren, um den zukünftigen Anforderungen im Bereich der beruflichen Bildung gerecht zu werden.

Im Folgenden sollen Haupttrends der Verwaltungsmodernisierung in Hinblick auf die damit verbundenen Qualifikationsanforderungen für die Beschäftigten im Öffentlichen Dienst



untersucht werden, die auch im Rahmen der Entwicklung der kaufmännischen Berufe in der Vergangenheit durch entsprechende Modernisierungsstrategien eine nachhaltige Wirkung in der Gestaltung der beruflichen Ausbildung entfaltet haben. Besonders berücksichtigt werden muss dabei die Annäherung des öffentlichen Dienstes an ein kaufmännisches Rechnungswesen. Der Schwerpunkt der Untersuchung bildet die Entwicklung der Anforderungen an die Beschäftigten auf mittlerer Ebene im Bereich der nichttechnischen Verwaltungsberufe.

Als solche Megatrends lassen sich identifizieren<sup>1</sup>

- Verwaltungsbetriebswirtschaftliches Rechnungswesen,
- Electronic-Government,
- Qualitätsmanagement sowie
- Geschäftsprozessoptimierung/-orientierung.

Hierbei stehen in der Literatur erörterte Qualifikationsanforderungen im Vordergrund. Das diesen Trends zugrundeliegende „Neue Steuerungsmodell“ umfasst mehrere Modernisierungsstrategien, die perspektivisch bezogen auf:

- das verwaltungsbetriebswirtschaftlichen Denken,
- die technischen Möglichkeiten,
- den organisatorischen Wandel,
- die Veränderung der Aufgabenfelder

betrachtet werden sollen. In einem zweiten Schritt soll in ausgewählten Bereichen des Öffentlichen Dienstes die konkrete Umsetzung dieser Trends betrachtet, die Dimensionen der Entwicklungen aufgezeigt und untersucht werden, inwiefern damit die Qualifikationsanforderungen verändert werden. Anschließend sollen die sich ergebenden Qualifikationsanforderungen in einem Diskussionsmodell zusammengefasst werden, um die nichttechnischen Verwaltungsberufe näher zu analysieren.

---

<sup>1</sup> Als weitere Trends, die zu einer Veränderung der Aufgabenfelder führen, können beispielsweise Public Private Partnership, die Reduktion rechtlicher Vorschriften, aber auch Deregulierungsbestrebungen angeführt werden.

## 2 Verwaltungsmodernisierung im Überblick

### 2.1 Global

Seit den frühen 1980er Jahren hat eine Welle der Verwaltungsmodernisierung unter dem Banner des „New Public Management“ (NPM) die meisten OECD-Länder und erst seit den frühen 1990er Jahren auch Deutschland ergriffen.<sup>2</sup>

In Großbritannien wurden beispielsweise in den 1980-iger Jahren tiefgreifende NPM-inspirierte Verwaltungsreformen (u.a. die Schaffung der Executive Agencies und die Einführung des Compulsory Competitive Tendering, CCT) eingeleitet.<sup>3</sup> Ebenso ist in Neuseeland und Australien in den frühen 1980-iger Jahren eine durchgreifende Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Gang gesetzt worden.<sup>4</sup>

Nationale Modernisierungsstile werden erkennbar, wenn Reforminhalte und Umsetzungsstrategien als Unterscheidungskriterien herangezogen werden. Nach einer groben Typisierung lässt sich z.B. zwischen folgenden Fällen differenzieren<sup>5</sup>:

- Eine ausgesprochen privatwirtschaftsnahe und auf Marktkräfte vertrauende Reformrichtung ist für Neuseeland und Großbritannien typisch. Die Reformen erfolgen durch die jeweiligen Zentralregierungen und sind auf Staatsrückbau und betriebliche Effizienzsteigerung ausgerichtet.
- Das Konzept der Ergebnissteuerung und teilweiser Aufgabenverlagerung in gesellschaftliche Bereiche wird in Skandinavien und z.T. auch in den Niederlanden verfolgt. Der ausgeprägte öffentliche Sektor wird dezentralisiert und durch internen Wettbewerb bürgerorientierter ausgestaltet.
- In anderen Staaten dominieren systemimmanente Reformen. Die Regelorientierung bleibt der vorherrschende Steuerungsmechanismus, wird jedoch vereinzelt durch Privatisierungen oder gestärkte Wettbewerbselemente ergänzt. Hier ist neben den USA und Australien auch Deutschland zu nennen. Den Reformweg des „New Public

---

<sup>2</sup> Wollmann, Hellmut: Verwaltungspolitik und Evaluierung, in Zeitschrift für Evaluation, Heft 1/2001, S. 75; Gründe für die verspätete verwaltungspolitische Debatte in Deutschland bei H. Wollmann „Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen. Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot“, in: Die Verwaltung, 1999, Heft 3, S. 346ff

<sup>3</sup> vgl. Politt, Christopher/Bouckaert, Geert: Public Management Reform, A Comparative Analysis, Oxford, 2000

<sup>4</sup> Halligan, J.: Public Sector Modernization in Australia and New Zealand - an Evaluative Perspective, in: Hellmut Wollmann: Evaluation Public Sector Reforms: An International and Comparative Perspective, Special issue of Revista Internacional de Estudios Públicos, September 2001, pp. 71-93

<sup>5</sup> nach Schröter, Eckhard / Wollmann, Hellmut: New Public Management, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, Hrsg. Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer, 2. A., Opladen, 2001, S. 79/80

Management“ beschreiten in Deutschland vor allem die Kommunalverwaltungen im Rahmen des “Neuen Steuerungsmodells“ (NSM). Es ist jedoch ein deutlicher Zeitverzug im Verhältnis zu anderen europäischen Ländern zu verzeichnen. Günstig wirkt sich jedoch für Deutschland aus, dass ein hoher Dezentralisierungsgrad des administrativen Systems besteht, der den Problemdruck längere Zeit zu mindern half (Föderalismus, kommunale Selbstverwaltung, Verflechtung mit Dritt-Sektor-Organisationen wie Wohlfahrtsverbände und Selbsthilfegruppen).

Darüber hinaus gibt es auf europäischer Ebene verschiedene Initiativen zur verbesserten Gesetzgebung.

Auch die Reformbemühungen eines E-Government sind international. USA, Singapur und Kanada bilden hier einen „Benchmark“ in den Bemühungen anderer staatlichen Verwaltungen, ihre „Nachzüglerrolle“ abzulegen.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Scheer, A.-W./Kruppka, H./Heib, R.: E-Government - Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin/Heidelberg, 2003, s. 84 f

## 2.2 Europäische Union

Die Europäische Union verfolgt bezüglich ihrer Mitgliedstaaten eine durchgreifende Modernisierungsstrategie mit unterschiedlichen, hier beispielhaft aufgeführten, Teilaspekten:

### European Governance

Im Zentrum steht eine Initiative zur „European Governance“.<sup>7</sup> Die Europäische Kommission hat im Juli 2001 ein Weißbuch zum Thema „European Governance“ vorgestellt.<sup>8</sup> Darüber hinaus wurde von der Kommission ein ergänzender Bericht zum Thema „Governance“ verabschiedet. Darin sind u.a. folgende Ziele benannt, die auch für die Länder und Kommunen sowie die ‚Zivilgesellschaft‘ von Bedeutung sind:

- mehr Partizipation und Konsultation der Zivilgesellschaft einschließlich der „subnationalen“ Ebene
- mehr Auswahl und Flexibilität bei den politischen Instrumenten,
- klare Kompetenzverteilung, insbesondere Trennung zwischen legislativen und exekutiven Aufgaben.

Die Auswirkungen und Gestaltungsmöglichkeiten dieser Zielsetzungen für Länder und Kommunen sowie die „Zivilgesellschaft“ müssen jedoch erst noch diskutiert werden.

### Common Assessment Framework (CAF)

Des Weiteren haben die für den öffentlichen Dienst zuständigen Minister anlässlich der 1. Europäischen Qualitätskonferenz im Mai 2000 in Portugal beschlossen, in allen EU-Mitgliedstaaten das so genannte Common Assessment Framework (CAF) einzuführen. Dieses ‚Gemeinsame Europäische Qualitätsbewertungssystem‘ ist ein Instrument zur Selbstbewertung von Organisationen des öffentlichen Sektors. Es wurde entwickelt, um in den Mitgliedstaaten der EU die Idee von „Total Quality Management“ im öffentlichen Sektor voranzubringen. Dieses Qualitätsbewertungssystem ist eine Kombination der wesentlichen Inhalte des Qualitätsmodells der „European Foundation for Quality Management“ (EFQM) und des Qualitätsmodells aus den Speyerer Qualitätswettbewerben.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Zu weiteren Elementen siehe: [http://www.europa.eu.int/comm/governance/docs/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/governance/docs/index_en.htm)

<sup>8</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäisches Regieren - Ein Weißbuch, KOM(2001) 428, Brüssel, 25. Juli 2001

<sup>9</sup> näher dazu S.38 ff.

## **Beschaffungswesen**

Daneben erwägt die Europäische Kommission 2004 einen umfassenden Drei-Jahres-Aktionsplan, der die Umsetzung der dann wirksamen neuen Bestimmungen zum elektronischen öffentlichen Beschaffungswesen (neue Vergaberichtlinien) flankieren soll.<sup>10</sup> Der Aktionsplan zielt auf einen rechtlichen Rahmen, der hilft, die Hindernisse für eine grenzübergreifende elektronische Beschaffung zu beseitigen und die Interoperabilität der elektronischen Beschaffungssysteme zu gewährleisten.<sup>11</sup>

## **E-Europe 2005**

E-Government gehört zu den Prioritäten des Aktionsplanes „eEurope 2005“. Es gilt als entscheidendes Mittel zur Bereitstellung effizienter und qualitativ besserer öffentlicher Dienste, zur Verringerung der Wartezeiten, zur Erhöhung von Transparenz und der Verantwortlichkeiten der Behörden.<sup>12</sup>

## **E-Justiz**

"E-Justice" nennt sich ein Forschungs-, Förder- und Koordinierungsprojekt der Generaldirektion Informationsgesellschaft der Europäischen Kommission<sup>13</sup>. Es soll helfen, die Gerichts- und Verwaltungsabläufe in europäischen Justizbehörden auf drei miteinander kombinierten Ebenen zu effektivieren: Technologie, Organisation und Qualifikation. Das Projekt soll im Mai 2004 abgeschlossen sein. E-Justice baut auf dem demnächst abgeschlossenen EU-Projekt "E-Court" auf, für das das italienische und das polnische Justizministerium verantwortlich sind. Es hatte zwei Ziele: die Modernisierung und IT-Unterstützung der Arbeitsabläufe in Gerichten wie auch eine bessere Bündelung und Beschaffung auf die Justiz bezogener Daten, Informationen, Beratung und Software.

---

<sup>10</sup> Dies ist der jetzt veröffentlichten Mitteilung zur "Rolle von E-Government für die Zukunft Europas" zu entnehmen (Az.: KOM 2003/567 v. 26.9.03; siehe Behörden Spiegel Online v. 15.10.03).

<sup>11</sup> Behörden Spiegel Online vom 22.10.03, Nr. 53;  
[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/all\\_about/egovernment/](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/all_about/egovernment/)

<sup>12</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission vom 26. September 2003, Elektronische Behördendienste: „E-Government“ (<http://www.europa.eu.int/scadplus/printversion/de/lvb/l24226b.htm>)

<sup>13</sup> Behörden Spiegel Online vom 16.09.03, Nr. 48; [www.intrasoft-intl.com/e-court](http://www.intrasoft-intl.com/e-court) info-c6-egovernment@cec.eu.int

## 2.3 Neues Steuerungsmodell für die Verwaltung in Deutschland

Auch in Deutschland stehen die Verwaltungen derzeit unter hohem Reformdruck, der mit Schlagworten, wie deutliche Verbilligung, Erhöhung der Produktivität und Stärkung der Akzeptanz, beschrieben werden kann.<sup>14</sup>

Reforminstrument ist dabei das „Neue Steuerungsmodell“<sup>15</sup> als deutsche Variante des *New Public Management*<sup>16</sup>.

Mit der Einführung „Neuer Steuerungsmodelle“ sollen die Verwaltungen vom kameralistischen auf ein betriebswirtschaftliches Rechnungswesen umgestellt und umfassend modernisiert werden. Erkenntnisse aus dem Unternehmensmanagement sollen für die Steuerung einer Verwaltung im Sinne einer am „Output“ orientierten Steuerung genutzt werden.<sup>17</sup>

### Neukonzeption des Haushaltswesens

Der Reformschwerpunkt in der öffentlichen Verwaltung liegt derzeit durchgängig in der Neukonzeption des Haushaltswesens. Vereinfachend lässt sich das Konzept wie folgt zusammenfassen<sup>18</sup>: Die bisherige zentrale „Input“-Steuerung durch Fachaufsicht und Geldzuweisung in jeweiligen Haushaltstiteln, mit der Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung, der Zuteilung von Personal- und Sachmitteln durch eine fachfremde Exekutive, ist als Konstruktionsmangel zu begreifen. Denn die politische Führung kann keine operablen Vorgaben für die Verwaltung machen und die Mittelverwendung nicht kontrollieren. Dieser Konstruktionsmangel des „Alten Haushaltswesens“ soll durch eine Output-orientierte Steuerung behoben werden.

Die gesamte Tätigkeit der Verwaltungseinheit wird daher in für die Führung handhabbaren Produkte abgebildet. Die einzelnen Einheiten werden als Produzenten verstanden, also als Erbringer definierter Leistungen bzw. Produkte für die Gesellschaft oder andere Verwaltungseinheiten.

An diesen Produkten bzw. dem Output der Verwaltung setzt die inhaltliche Steuerung an. Sie erfolgt mittels einer Zielvorgabe durch die übergeordnete Einheit, in der die Produkte und der Gesamtoutput der nachgeordneten Einheit in Quantität und Qualität beschrieben werden.

---

<sup>14</sup> Scholz, Abschlußbericht des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“, II. Auflage, 1998, S. 188 ff.

<sup>15</sup> Das neue Steuerungsmodell wurde maßgeblich von der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelt (KGSt, dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, Bericht 12/1991 und 5/1993 sowie 10/1995).; zusammenfassende Zusammenstellung weiterer Nachweise bei Hill, Politik und Gesetzgebung im neuen Steuerungsmodell, 1998.

<sup>16</sup> dazu Eckhard Schröter/Hellmut Wollmann: *New Public Management*, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, Hrsg. Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer, 2. A., Opladen, 2001, S. 71 ff

<sup>17</sup> siehe dazu auch Schliesky, Utz: Auswirkungen des E-Government auf Verfahrensrecht und kommunale Verwaltungsstrukturen, NVwZ 2003, Heft 11, S. 1322 mit weiteren Angaben

<sup>18</sup> Die Darstellung folgt Eifert in Hofmann-Riem (Hrsg.): *Reform der Justizverwaltung*, 1998, S. 164 ff

Über die tatsächliche Leistungserbringung berichtet die nachgeordnete Einheit produktorientiert und bezogen auf Schlüsselindikatoren der Leistungserstellung.

Die Umstellung auf die Outputsteuerung erfordert Selbstständigkeit der Einheiten bei der Wahl der Mittel zur Zielerreichung. Die Gesamtverantwortung für die Erstellung der Produkte wird auf die nachgeordneten Einheiten übertragen. Dies umfasst insbesondere die Organisation der Produkterstellung und die Errichtung von Qualitätssicherungssystemen.

Die übergeordnete Einheit stellt der nachgeordneten Einheit ein Budget zur freien Verfügung. Sowohl die Zielvorgabe als auch die Mittelzuteilung werden im Rahmen einer Leistungsvereinbarung ausgehandelt (Kontraktmanagement). Die Mittelzuweisung selbst erfolgt durch globale Produkttitel (Produktbudgets). Voraussetzung für die produktbezogenen Mittelzuteilungen und für das Verwendungscontrolling sowie die Steuerbarkeit des Mitteleinsatzes durch die nachgeordnete Einheit ist produktbezogene Kostentransparenz durch Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung.

Die dezentralen Einheiten bewältigen die Produkterstellung eigenverantwortlich. Das ermöglicht eine flexible, zeitnahe, effiziente und qualitativ hochwertige Leistungserbringung. Die Leistungsdaten sind so transparent, dass über das operative Controlling sowohl behördenintern als auch im Vergleich der Behörden untereinander ein ständiger Optimierungsprozess in Gang gesetzt wird.

Entscheidendes Element der Zielvorgaben dieses Steuerungskreislaufes ist das Produkt. Dieses ist zugleich Grundlage für Budgetzuweisungen und Maßstab des operativen Controllings. Dazu werden alle Kosten und Erlöse in einem Kosten- und Erlösartenplan erfasst, den Verursachern in einem Kostenstellenplan zugeordnet und festgestellt, für welche Leistungen sie bei den Verursachern gebraucht wurden (Kostenträger- oder Produktplan). Mit diesen Daten können Fallkostenpauschalen gebildet werden, die zur Budgetaufstellung dienen. Die budgetierte Einheit handelt mit der jeweils höheren Budgetebene aus, wie viele Produkte sie im kommenden Budgetjahr bereit stellen und wieviel Geld sie dafür erhalten. Die Produkte sind Gegenstand des Kontraktmanagements, Grundlage für Organisationsentscheidungen, Basis für eine Kosten- und Leistungsrechnung und des Controllings, aber auch Ansatzpunkte für Marketing und Qualitätsmanagement sowie Voraussetzung für interbehördliche Vergleiche.

Die Einführung des neuen Haushaltswesens verändert selbsttätig und grundlegend Organisation und Aufgabenstellung einer Verwaltung. Die bloße Umstellung auf eine betriebswirtschaftliche Software, wie beispielsweise SAP-R 3 oder MACH, und die darauf zugeschnittene Instruktion sämtlicher Verwaltungsbeteiligter baut die Strukturen nachhaltig um.

Zur Aufrechterhaltung einer Steuerungsfunktion unter den Vorzeichen einer output-orientierten Aufgabenerfüllung sind ergänzende betriebswirtschaftliche Strategien erforderlich (Leitbilder (Corporate Identity), Contract-Management, Human-Ressourcen-Management etc.).

Das Leitbild formuliert dabei das Selbstverständnis einer Behörde, ihre Führungsprinzipien und Zusammenarbeit sowie die Kommunikation nach außen.<sup>19</sup> Es enthält darüber hinaus Wertvorstellungen. Aus ihm werden strategische Ziele abgeleitet. Das Leitbild setzt einen Rahmen, der im weiteren Prozess Aussagen zur Wirtschaftlichkeit, der Adressaten- und Mitarbeiterzufriedenheit zulässt. Das Leitbild wird in einem Diskussionsprozess entwickelt, an dem möglichst viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aber auch die Behördenleitung aktiv beteiligt sind. Der Selbstverpflichtungscharakter eines Leitbildes entfaltet Bindungswirkung und stärkt die Bereitschaft zu einer engeren Zusammenarbeit.

Controlling verlangt eine zielorientierte Führung und Steuerung. Behörden schließen daher in ihrem Geschäftsbereich Zielvereinbarungen ab. Darin wird festgelegt, was in welchem Zeitraum mit welchem Aufwand erreicht und wie die Zielerreichung gemessen werden soll. Zielvereinbarungsgespräche finden regelmäßig statt, bei Abweichungen erlauben sie eine korrigierende Steuerung. Zielvereinbarungen innerhalb der Behörden verändern Steuerungs- und Kontrollaufgaben der Führungskräfte. Gemeinsam mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern legen sie die Qualitätsziele (Was soll erreicht bzw. verbessert werden?) fest und verzichten weitgehend auf Vorgaben zum „Wie“ der Zielerreichung. Diese Freiräume und Selbstverpflichtungen sollen Leistungsbereitschaft und Qualität steigern.

Vorherrschend ist dabei die Absicht, mit der Einführung der neuen Steuerungsmodelle die Voraussetzungen für eine moderne, effizient und dienstleistungsorientiert organisierte Verwaltung zu schaffen. Die Verwaltung soll autonomer und unabhängiger, jede Leistung für die Politik zugleich transparenter und steuerbarer werden. Die in der Verwaltungsmodernisierung verfolgten Strategien von Bund, Länder und Kommunen integrieren zudem umfassende E-Government-Konzepte.

---

<sup>19</sup> Das Leitbild wird durch das Erscheinungsbild (Corporate Design), die Kommunikation (die Corporate Communications) und das Verhalten (Corporate Behaviour) nach innen und außen vermittelt. Diese drei Instrumente stellen einen Mix dar, der ein firmen- bzw. behördenspezifisches unverwechselbares Corporate Image schafft. Es ergibt sich insgesamt folgender Zusammenhang:

- Die Behördenkultur ist Basis für die Behördenidentität,
- die formuliert wird im Behördenleitbild,
- das besteht aus der Leitidee, den Leitsätzen und dem Motto,
- die Basis sind für Design, Kommunikation und Verhalten,

die als Instrumente der Vermittlung der Behördenidentität zum Angleichen von Behördenkultur, Leitbild und Corporate Image führen soll. Vergleiche dazu Herbst, Dieter: Corporate Identity, Berlin, 1998



### **Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells (NSM)**

Als Kernelemente des NSM lassen sich damit folgende Punkte identifizieren<sup>20</sup>:

- Outputgesteuerte Steuerung mit dem Ausgangspunkt Produkt
- Ressourcenverbrauchskonzept anstelle eines Geldverbrauchskonzeptes
- Kontraktmanagement und Steuerung über Zielvereinbarungen
- Dezentrale Ressourcenverantwortung und Budgetierung
- Controlling und Berichtswesen.

Diese Kernelemente werden in der Praxis durch weitere betriebswirtschaftliche Elemente ergänzt:

- Leitbilder/"Corporate Identity" (CI)
- Modernes Personalmanagement und Personalentwicklung (Human Resource Management, HRM)
- Sicherung der Qualität der Verwaltungsleistung durch ein Qualitätsmanagement
- Bürgerorientierung durch konsequente Ausrichtung des Verwaltungshandelns bzw. der Produkte an den BürgerInnen
- E-Government-Strategien
- Geschäftsprozessoptimierung durch Reorganisation der Verwaltungsprozesse.

Im Folgenden soll ein entsprechend erweiterter Begriff des Neuen Steuerungsmodell zugrunde gelegt werden.

### **Konkrete Inhalte der Übertragung des neuen Steuerungsmodells auf die Verwaltung**

Für die Inhalte der Übertragung des Neuen Steuerungsmodells auf die Verwaltung gibt es keine einheitliche Benennung.

Bei der Ausrichtung der Verwaltungsreform im *kommunalen Bereich* unter der Bezeichnung Neues Steuerungsmodell (NSM) hat Priorität das Haushalts- und Rechnungswesen, gefolgt von der Organisations- und der Personalentwicklung. Innerhalb des Haushalts- und Rechnungswesen ist wiederum die Kosten- und Leistungsrechnung das meist verfolgte Instrument.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> vgl. dazu Och, Wolfgang: Betriebswirtschaftslehre in der öffentlichen Verwaltung, München, 2003, S. 22 ff

<sup>21</sup> siehe Abschnitt 3.5.2 Kommunen, Seite 64

Die *Bundesländer* bezeichnen, konzipieren und gewichten ihre Reformprojekte recht unterschiedlich. Vereinfachend lässt sich feststellen, dass die Einführung des neuen Steuerungsmodells in die Verwaltung folgende Elemente enthalten kann<sup>22</sup>:

Neues Haushaltswesen:

- Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung,
- Budgetierung,
- Einführung von operativen und strategischen Controlling

Moderne Verwaltungsorganisation:

- Dezentralisierung,
- Professionalisierung des Verwaltungsmanagements,<sup>23</sup>
- Kunden- und Serviceorientierung,
- Qualitätssicherung,
- Moderne Informations- und Kommunikationstechnik.

Im Rahmen des Reformprozesses und zu seiner Steuerung soll auf der Ebene des *Bundes* ein umfassendes Managementsystem in der Bundesverwaltung entwickelt werden. Dazu hat die Bundesregierung Rahmenvereinbarungen zur Modernisierung der Bundesverwaltung mit den betroffenen Sozialparteien geschlossen.<sup>24</sup> Elemente sind:

- „Leitbilder  
Einvernehmlich zu entwickelnde Leitbilder sollen in geeigneten Fällen die weiteren Modernisierungsschritte in den jeweiligen Bereichen begleiten.
- Bürgerorientierung  
Größere Bürgernähe und die Verbesserung der Dienstleistungsqualität stehen bei der Veränderung der Verwaltungsabläufe im Mittelpunkt. Die moderne Kommunikationstechnik ist sowohl für die Information der Öffentlichkeit als auch für die Kommunikation der Bürgerinnen und Bürger mit den Behörden zu nutzen. Verwaltungsabläufe und Entscheidungsprozesse sind ohne Qualitätseinbuße zu beschleunigen.

---

<sup>22</sup> Überblick in der Anlage 2 zum Bericht der Arbeitsgruppe „Neues Haushaltswesen vom April 2000“; zitiert nach Kramer, Barbara: Modernisierung der Justiz: Das Neue Steuerungsmodell, NJW Heft 47, 2001, S. 3449

<sup>23</sup> Hierzu gehören u.a. Konzepte zur Personalführung und -entwicklung, Kommunikation, Information, Organisationsentwicklung, Öffentlichkeitsarbeit

<sup>24</sup> Text der Rahmenvereinbarung zur Modernisierung der Bundesverwaltung vom 22. August 2002 unter [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de) einsehbar

- Betriebswirtschaftliche Instrumente

Die Behörden sollen Steuerungs- und Führungsinstrumente wie Zielvereinbarungen, Controlling, Personal- und Qualitätsmanagement erproben und gegebenenfalls einführen. In geeigneten Bereichen ist die Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

- Personalentwicklung

Veränderte Verwaltungsstrukturen und Verfahrensabläufe haben Auswirkungen auf das Anforderungsprofil: Teamfähigkeit und Teamarbeit der Beschäftigten sind zu stärken, ihre soziale Kompetenz ist zu fördern. Entsprechende Ausbildungsinhalte und Fortbildungsangebote sollen, auch unter dem Aspekt der Förderung und Gleichstellung von Frauen, zu einer höheren Qualifikation und damit auch zu besseren beruflichen Chancen führen. Arbeitgeber und Dienstherren tragen im Veränderungsprozess Verantwortung für eine kontinuierliche Personalentwicklung und für die Sicherung beruflicher Perspektiven.

Zu den Personalfördermaßnahmen gehören Fortbildungsveranstaltungen sowie die Neu- und Weiterentwicklung von Personalentwicklungskonzepten.

Die Motivation der Beschäftigten soll gefördert werden durch

- Maßnahmen der Personalentwicklung, wie zum Beispiel zielgerichtete Aus-, Fort- und Weiterbildung, regelmäßige Mitarbeitergespräche, transparente Leistungsbewertung.
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen, wie zum Beispiel:
  - # Einbeziehung der Beschäftigten in den Modernisierungsprozess,
  - # erweiterte Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume,
  - # Delegation von Verantwortung und Entscheidungsbefugnissen,
  - # Hierarchieabbau unter gleichzeitiger Erhöhung der Eigenverantwortlichkeit,
  - # kooperativer Führungsstil,
  - # Projektarbeit,
  - # flexiblere Arbeitszeiten,
  - # innovative Arbeitsformen,
  - # Optimierung der Arbeitsabläufe.“

### 3 Kompetenzentwicklung durch Megatrends der Verwaltungsmodernisierung

#### 3.1 Verwaltungsbetriebswirtschaft

Wesentliche Elemente des Neuen Steuerungsmodells sind direkt aus der modernen Betriebswirtschaft entlehnt. Diese befasst sich mit den Grundlagen, Abläufen und Auswirkungen menschlicher Entscheidungen in allen Funktionsbereichen und auf allen Hierarchieebenen eines Betriebes. Modernes Verwaltungshandeln ist daher künftig ohne Kenntnisse betriebswirtschaftlicher Modelle, Verfahren und Ansätze nicht mehr möglich. Nur dann kann die Behörde sich zu einem wirtschaftlichen, modernen, kundenorientierten Dienstleister entwickeln, in dessen Mittelpunkt der Bürger als Kunde steht.

Einen Kern der Betriebswirtschaftslehre bildet das Rechnungswesen, in dem alle in Zahlen festgestellten Daten über das wirtschaftliche Geschehen im Unternehmen erfasst und dokumentiert werden. Die so gewonnenen Informationen dienen der Kontrolle, als Entscheidungsgrundlagen und der Lenkung der betrieblichen Vorgänge. Dabei gilt es die Spezifika der öffentlichen Verwaltung, wie Gemeinwohlorientierung, Gesetzesbindung oder Haushaltskontrolle durch den Gesetzgeber, zu integrieren. Im Folgenden werden einige wesentliche Elemente einer Verwaltungsbetriebswirtschaft vorgestellt, die die aktuelle Modernisierungsdebatte bestimmen, wie Controlling, Balanced Scorecard, Doppik sowie Kosten- und Leistungsrechnung.<sup>25</sup>

#### Controlling

Die generelle Aufgabenstellung des Controlling liegt in dem rechtzeitigen Erkennen von Chancen und Gefahren bezüglich der Erreichung von Zielen der Verwaltungen, sowie in der Entwicklung und Durchsetzung von geeigneten Steuerungsmaßnahmen. Als allgemein anerkannte Grundelemente des Controllings gelten das Planen, das Kontrollieren und das Informieren. Der Begriff Controlling ist von dem englischen Wort „to controll“ abgeleitet und bedeutet „steuern, regeln, lenken“.

Es lassen sich insbesondere folgende grundlegenden Arten unterscheiden:

- Controlling als Managementfunktion und Führungskonzeption: Es fungiert dabei als ein System zur besseren erfolgreicherer Erfüllung von Führungsaufgaben und befördert Denken in Systemen und eine ganzheitliche Unternehmensführung.

---

<sup>25</sup> näher dazu Och, Wolfgang: Betriebswirtschaftslehre in der öffentlichen Verwaltung, München, 2003, S. 10 ff, 174 ff.

- Strategisches/Operatives Controlling: Auch in der Privatwirtschaft hat der Gewinn seine ursprüngliche Funktion als oberste Zielgröße des Unternehmens verloren. Er wird relativiert durch die Erfolgspotenziale, die den Gewinn vorsteuern. Die Auseinandersetzung mit den Potenzialen (Qualifikationen der MitarbeiterInnen und Führungskräfte, Know-how, Bürgerinteresse, volkswirtschaftliche Entwicklungen etc.) wird als strategisch, die Beschäftigung mit dem Ergebnis als operativ bezeichnet.<sup>26</sup> Ein operatives Controllingsystem ist die Kosten- und Leistungsrechnung. Entsprechend dem grundlegenden Verhältnis von Potenzialen und Ergebnis ist das strategische dem operativen Controlling vorgelagert. Es setzt die Rahmenbedingungen und hat normativen Charakter. Neben der inhaltlichen ist auch eine zeitbezogene Differenzierung zwischen strategischen und operativen Controlling zu beachten. Beide Arten basieren auf der gegenwärtigen Situation und sind in die Zukunft gerichtet. Daraus ergibt sich auch eine grundlegende Abgrenzung des Controllings gegenüber der ausschließlich vergangenheitsbezogenen Finanzbuchhaltung. Während das operative Controlling zeitlich geschlossen einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren umfasst, ist das strategische Controlling zeitlich offen.

Der wesentliche Input des Controlling erfolgt aus dem Rechnungswesen und hier aus der Kosten- und Leistungsrechnung. Jedoch kann sich das Controlling nicht nur auf Finanzdaten beziehen, sondern es muss auch die sachlichen Daten in die Betrachtung einbeziehen (z.B. Fallzahlen oder Qualitätskriterien). Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells kommt dem Controlling im Zusammenhang der Überprüfung der Einhaltung der Kontrakte (Budgets, Produktziele, Leistungsdaten etc.) eine erhebliche Bedeutung zu. Zur Erstellung der Berichte werden oftmals EDV-gestützte Werkzeuge zur Effizienzsteigerung genutzt, z.B. SAP SEM.

Die Verwaltung hat im kameralistischen Haushalts- und Rechnungswesen lediglich ein Instrument zur Steuerung und Kontrolle des Geldverbrauchs zur Verfügung. Im Haushalt werden die Ausgaben lediglich insoweit veranschlagt, wie sie voraussichtlich zu einer Geldausgabe führen. Um dem wirtschaftlichen Prinzip des Neuen Steuerungsmodells gerecht zu werden, ist jedoch der gesamte Input, d.h. auch der nicht zu Geldausgaben führende Input zu erfassen und dem Output gegenüber zustellen. Dieses Ressourcenverbrauchskonzept führt somit über die Erfassung der ausgabewirksamen Verbräuche hinaus zur Erfassung von Abschreibungen, kalkulatorischen Zinsen auf das gebundene Kapital und von Zuführungen zu Rückstellungen und Verbindlichkeiten. Die vollständige Einführung des NSM erfordert

---

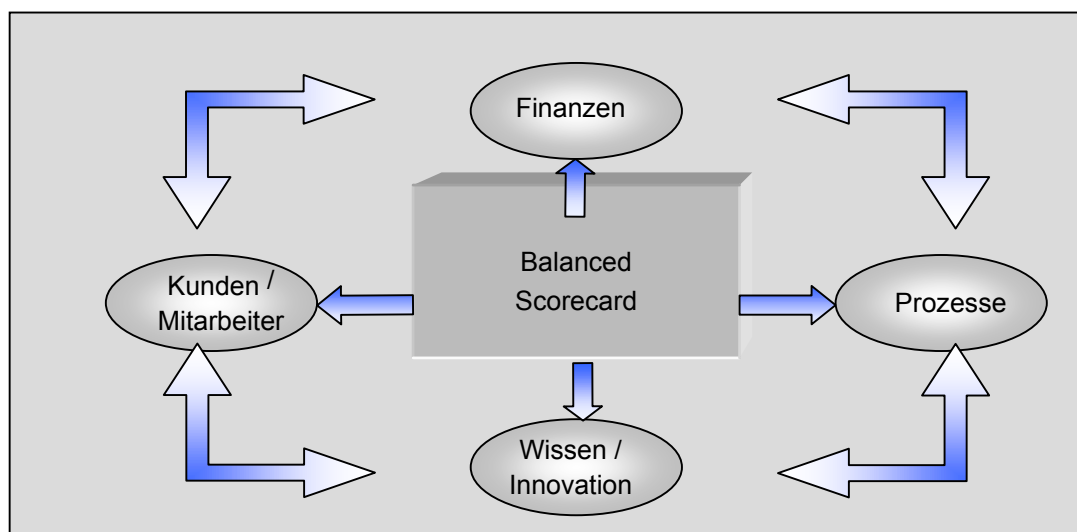
<sup>26</sup> als Beispiel für die Umsetzung eines Controlling-Konzeptes siehe Controlling-Konzept des Bundeslandes Hessen S. 66 ff

deshalb entweder die Erweiterung der Kameralistik oder die Einführung der kaufmännischen doppelten Buchführung in der Verwaltung.

### Balanced Scorecard<sup>27</sup>

Eine Weiterentwicklung des klassischen, finanzorientierten Controllings ist in der Balanced Scorecard zu sehen, da sich dieses aus Sicht des strategischen Controllings als unzureichend darstellte.<sup>28</sup> Die Balanced Scorecard will die Mängel "klassischer" Kennzahlensysteme beseitigen und eine umfassende, an der Unternehmensstrategie ausgerichtete Steuerung ermöglichen. Das Unternehmen wird gleichgewichtig aus der Finanz-, Kunden- und Prozessperspektive und der Lern- und Innovationsperspektive betrachtet. Die Einbeziehung aller Erfolgsfaktoren ermöglicht die ganzheitliche Analyse und Steuerung. Dies wird auch für die Verwaltung empfohlen.<sup>29</sup> Einen Standard gibt es jedoch nicht, da die Scorecard stets spezifisch auf die Organisation bezogen entwickelt und gepflegt wird.

### Schaubild 1: Themenbereiche der Balanced Scorecard



Der Mehrwert einer Balanced Scorecard liegt in der ausgewogenen ("balanced") Identifikation des Netzwerks von Erfolgsfaktoren. Ursache-Wirkungsketten bilden die gesamten Aktivitäten der Organisation ab, von der Führungsebene bis zur Basis, von der Strategie bis zu den operativen Prozessen. Einem Referatsleiter sind dadurch die Erfolgsfaktoren seines

<sup>27</sup> Eine Balanced Scorecard ist beispielsweise im 'Government Excellence Modell' integriert, das vom sächsischen Staatsministerium des Innern gemeinsam mit dem REFA-Verband für Arbeitsentwicklung, Betriebsorganisation und Unternehmensentwicklung e.V. erarbeitet wurde (vgl. Scheerer/Kruppke/Heib: E-Government, Berlin/Heidelberg, 2003, S. 136) oder aber bei der Stadt Soest pilotiert ([www.soest.de](http://www.soest.de)). Auch erarbeitet das Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd in Nordrhein-Westfalen aktuell den Prototyp einer Balanced Score Card; vgl. Behörden Spiegel Online vom 10. Dezember 2003, Nr. 60

<sup>28</sup> vgl. Kaplan, R.S.; Norton, D.P.: Balanced Scorecard - Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart, 1997

<sup>29</sup> Bundesverwaltungsamt: Das Managementkonzept der Balanced Scorecard, INFO Nr. 1614, August 2000 und Schritt für Schritt zur Balanced Scorecard, INFO Nr. 1630, Oktober 2000

Tätigkeitsbereiches genauso bekannt wie etwa den Mitarbeitern in der Registratur. Und die Mitarbeiter erkennen die Auswirkungen ihres Tuns auf die Nachbarbereiche und sind sich ihres Einflusses auf den Gesamterfolg der Organisation bewusst. Damit verfügt das Personal auf allen Ebenen über spezifische Kenngrößen, um seine Tätigkeiten zu steuern.<sup>30</sup>

Im Vordergrund der derzeit eingeführten neuen Rechnungssysteme in die Verwaltung stehen jedoch die eingangs beschriebenen klassischen, finanzorientierten Controlling-Systeme.

### **Doppik**

In der Privatwirtschaft ist durchgängig das kaufmännische Rechnungswesen verbreitet (doppelte Buchführung/Doppik). Es soll die im Betrieb auftretenden Veränderungen von Bestandsgrößen erfassen und gliedern. Es beschränkt sich in seinem Kern auf monetäre Vorgänge, also Einnahmen und Ausgaben. Jeder Gutschrift auf ein Konto muss die Belastung eines anderen entsprechen (Soll und Haben, anstatt Ist und Soll im kameralen System).

Damit wird ein systematischer Verbund zwischen den Stromgrößen (Einnahmen und Ausgaben) und den Bestandsgrößen (Vermögen und Schulden) hergestellt.

Die Doppik erfasst alle Geschäftsvorfälle, durch die sich Vermögenswerte ändern, während die Kameralistik das Vermögen nur in ergänzenden tabellarischen Übersichten ausweist. Mit den Abschreibungen erfasst sie systematisch den gesamten Werteverzehr und nicht nur die Ausgaben. Auch in der kaufmännischen Buchführung werden zunächst vorrangig Formalziele verfolgt; für die Sachziele müssen ergänzende Rechnungen, insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung aufgebaut werden. Damit bietet die Doppik ein geschlossenes, vollständiges und transparentes System im Gegensatz zu einer erweiterten Kameralistik, die gezwungen ist, sich durch Buchungsergänzungen kostenrechnungstauglich zu gestalten.<sup>31</sup>

Das kaufmännische Rechnungswesen berücksichtigt im Gegensatz zum kameralen System auch den Werteverzehr von Sachanlagen und Gebäuden über Abschreibungen. Durch die

---

<sup>30</sup> Zeitgleich zur Balanced Scorecard entwickelte sich aus dem Qualitätsmanagement heraus eine andere umfassende Managementkonzeption: das europäische „Excellence Model der European Foundation for Quality Management“ (EFQM). Anhand dieses Modells können sich Organisationen auf ihre „unternehmerische Fitness“ hin selbst analysieren und bewerten. Im Rahmen dieses Assessmentprozesses werden Stärken und Verbesserungspotentiale identifiziert und konkrete Projekte zur Erhöhung der aktuellen Leistungsfähigkeit definiert.

Die verschiedenen Systeme bauen aufeinander auf, beeinflussen sich, und sie wirken auf den Veränderungsprozess in unterschiedlichem Maße und zu unterschiedlichen Zeitpunkten ein. Die EFQM-Bewertungsergebnisse beeinflussen dabei deren Struktur und Inhalt der Balanced Scorecard. Die Balanced Scorecard gibt über permanente Soll-Ist-Vergleiche ein Feedback zur kontinuierlichen Steuerung der Organisation. Die Scorecard wiederum wird periodisch „geeicht“, indem die EFQM-Assessments ggf. auf neue Themen hinweisen, die in der Scorecard abgebildet werden müssen, während andere frühere Erfolgsfaktoren möglicherweise ihre Bedeutung verloren haben. Mit Hilfe des EFQM-Modells kann eine schnelle und umfassende Bewertung der Leistungsperformance einer Organisation erfolgen, während die Balanced Scorecard die kontinuierliche und ganzheitliche Steuerung eines Unternehmens unterstützt.

<sup>31</sup> Beyer, Lothar: Öffentliches Rechnungswesen: Kameralistik oder Doppik, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, Hrsg. Blanke/ von Bandemer/ Nullmeier/ Wewer, 2. Auflage, 2001, Opladen, S. 345

Bilanz kann eine Verwaltung erstmalig einen vollständigen Überblick über ihr Vermögen und ihre Schulden - einschließlich der Pensionsrückstellungen - erlangen. Es ermöglicht den Verwaltungen erstmals zu erfassen, welche Ressourcen sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben verbrauchen. Durch die Reform sollen sich erheblich gesteigerte Steuerungspotenziale ergeben. Der gesamte Ressourcenverbrauch einer Periode soll regelmäßig durch die Erträge derselben Periode gedeckt werden. Damit kann das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit (Nachhaltigkeit) erreicht werden.

Voraussetzung für die Modernisierung des Rechnungswesens in Bund, Ländern und Kommunen ist in den meisten Fällen die Verabschiedung des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes vom 22. Dezember 1997, mit dem das Haushaltsgrundsätze-gesetz novelliert wurde. Um das Wirtschaftlichkeitsprinzip deutlich stärker im Haushaltsrecht zu verankern, wurde festgeschrieben, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Gleichzeitig sollen in geeigneten Bereichen Kosten- und Leistungsrechnungen eingeführt werden. Darüber hinaus wurde die Möglichkeit geschaffen, Haushaltsmittel abweichend von der Systematik des Gruppierungsplans outputorientiert zu veranschlagen und zu bewirtschaften sowie zusätzlich zu den bisherigen kameralistischen Regelungen ein doppisches Rechnungswesen in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des HGB einzuführen.

Nachdem 1999 von der Innenministerkonferenz eine „Konzeption zur Reform des Kommunalen Haushaltsrechts“ verabschiedet worden ist, haben die meisten Länder entsprechende Experimentierklauseln in ihre Haushalts- und Gemeindeordnungen aufgenommen. Sie arbeiten seitdem in unterschiedlicher Geschwindigkeit daran, neue Modelle des Rechnungswesens einzuführen. Bund und Länder arbeiten inzwischen an einem einheitlichen Verwaltungskontenrahmen, der sich an den Industriekontenrahmen anlehnt, der aber verwaltungsspezifische Besonderheiten berücksichtigt. Am 25. November 2003 hat die Innenministerkonferenz Empfehlungen für die Reform des Gemeindehaushaltsrechtes beschlossen.

Die Bundesländer Hessen, Bremen und Hamburg haben beschlossen, die Doppik flächendeckend in ihren Landesverwaltungen, aber auch auf kommunaler Ebene einzuführen. Auch Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen beabsichtigen beispielsweise, dies für alle kommunalen Gebietskörperschaften einzuführen (siehe Überblick Seite 57).

### **Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)**

Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ist ein weiteres wesentliches Element in den meisten Überlegungen zur Reform der Verwaltung. Ohne eine KLR kann der produktbezogene Ressourcenverbrauch nicht dargestellt werden.



Aufgaben einer KLR sind u.a.<sup>32</sup>:

- Ermittlung der Selbstkosten und der Leistungen einer Abrechnungsperiode: Dies ermöglicht Entscheidungen über Eigenerledigung von Aufgaben oder Fremdvergabe, aber auch eine Preiskalkulation zur Kostendeckung,
- Kontrollmöglichkeit der Wirtschaftlichkeit: Ziel ist dabei nicht nur die Ermittlung der Selbstkosten, sondern auch die Möglichkeit der Beeinflussung der Kosten und Leistungen. Das Verhältnis von Leistungen und Kosten bestimmt die Wirtschaftlichkeit,
- Lieferung von Grundlagen für die Bewertung in der Bilanz: Lagerbestände von un- bzw. fertigen Erzeugnissen, die zum Bilanzstichtag nicht verkauft sind, sind nach Handelsgesetzbuch nach Herstellungskosten zu bewerten, die aufgrund der KLR ermittelt werden können,
- Lieferung von Entscheidungsgrundlagen für die Produktpolitik,
- Erfüllung gesetzlicher Vorgaben, z.B. die Gebührenkalkulation nach Kommunalabgabengesetz (KAG) oder der Nachweis der Selbstkosten nach den Leitsätzen über die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten (LSP) für die Erlangung öffentlicher Aufträge,
- Lieferung von Entscheidungsgrundlagen für die strategische und operative Planung der Behörde: Dies beinhaltet auch die Grundlagen für das Berichtswesen als Bestandteil des Controllings sowie die Datenbasis für Management-Informationssysteme zur Verdichtung der Informationen an die Entscheidungsträger. Ansätze zu einer KLR finden sich als eine Grundlage der ‚Neuen Steuerungsmodelle‘ bei Ländern und Kommunen, während sich der Bund konzeptionell auf die Einführung einer KLR beschränkt.

### **Qualifikationsanforderungen**

Die vorliegenden Erfahrungen zeigen, dass der Aufwand, insbesondere die qualifikatorischen Anforderungen an das beteiligte Personal, nicht unterschätzt werden darf.<sup>33</sup> Durch die Einführung eines kaufmännisch orientierten Rechnungswesens rücken vermehrt entsprechende Qualifikationen in das Anforderungsprofil dieser Beschäftigten. Für die Anforderungen wurde insbesondere bei der Neuordnung der Ausbildung der Verwaltungsfachangestellten eine auf Verwaltungsbetriebswirtschaft aufbauende Berufsbildposition entwickelt. Insbesondere die Erfahrungen aus dem Modellprojekt Nordrhein-Westfalens zum „Neuen Kom-

---

<sup>32</sup> Och, Wolfgang: Betriebswirtschaftslehre in der öffentlichen Verwaltung, München, 2003, S. 262 ff

<sup>33</sup> Beyer, Lothar, a.a.O., S. 346

munalen Finanzmanagement“ zeigen nachhaltige Änderungen der Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten, die zu vollkommen neuartigen Berufsprofilen für die Verwaltung führen werden, wie verwaltungsspezifische Bilanz- bzw. Finanzbuchhalter.<sup>34</sup>

Aus verwaltungsbetriebswirtschaftlicher Perspektive kann es insbesondere eine Umsetzung von Controlling ohne systematische Rechnungswesenkompetenz nach Auffassung von Experten für die beruflich Gebildeten im privatwirtschaftlichen Bereich nicht geben.<sup>35</sup> Dies hat grundsätzlich auch für die nichttechnischen Verwaltungsberufe in einem verwaltungsbetriebswirtschaftlichen Kontext zu gelten. Primäre kaufmännisch-verwaltende Kernkompetenz ist es künftig, die Grundlagen, Methoden und Instrumente des doppisch oder erweitert kamealistisch geprägten Rechnungswesen zu begreifen und die Fähigkeit, sie sinnvoll einsetzen zu können. Alle Projekte, die auf betriebliche Informationssysteme zurückgreifen und mit Kosten- und Bewertungsdenken verbunden sind, benötigen als Servicefunktion ein solches Rechnungswesen. Umfassende sowohl system- als auch anwendungsbezogene Kenntnisse im verwaltungsbetriebswirtschaftlichen Rechnungswesen sind daher künftig als konstitutiver Bestandteil jeglicher Ausbildung in den nichttechnischen Verwaltungsberufen anzusehen. Gefordert ist dabei ein Rechnungswesen, das sich nicht als übertriebene Technikeinübung, sondern als Grundlage einer steuerungs- und entscheidungsorientierten Handlungskompetenz versteht. Nur dann können betriebliche Zusammenhänge und Informationsflüsse verstanden und das betriebliche Dokumentationssystem zielorientiert sowie kompetent für kaufmännische, künftig aber auch für verwaltende Entscheidungen eingesetzt werden.

Zu entwickelnde betriebliche Zielsysteme stellen erhöhte Anforderungen an Kommunikation, Kooperation und Interaktivität und bringen eine neue Verhandlungs- und Vereinbarungskultur durch die im Neuen Steuerungsmodell erforderlichen Zielvereinbarungen.

Aus technologischer Perspektive sind die die verwaltungsbetriebswirtschaftlichen Instrumente unterstützenden EDV-Systeme zu nutzen und zu unterstützen (Zeiterfassung). Fraglich bleibt jedoch, inwieweit Fachkräfte der mittleren Funktionsebene in entsprechenden originären Bereichen Verwendung finden werden. Auf kommunaler Ebene wird gezeigt werden, dass dies der Fall ist.

In organisatorischer Perspektive wird es durch die mit der Verwaltungsmodernisierung verbundene Dezentralisierung und Auflösung von Querschnittsfunktionen zu Aufgabenverlagerungen in die operativen Abteilungen kommen und die diesbezüglichen Aufgaben auf Ebene der beruflich Gebildeten in Assistenz zu den entsprechenden Leitungsfunktionen zu erfüllen sein.

---

<sup>34</sup> siehe Abschnitt 3.5.2 Kommunen, S. 64 ff

Durch die Bündelung und Neuordnung einzelner Leistungsbestandteile, die bislang verschiedenen Organisationseinheiten zugeordnet waren, zu einem ganzheitlichen Produkt und die entsprechende Bildung von Produktzentren kommt es auch zu Veränderungen der Organisation. Mit der Ausrichtung an Produkten bekommen die Beschäftigten die Möglichkeit, ihre Leistung zu dokumentieren und es besteht die Gelegenheit zur Anknüpfung von Leistungsanreizen.

Durch vergleichbare Produktdefinitionen, Kostenzuordnungen und Qualitätskriterien lassen sich innerbehördliche Leistungsvergleiche anstellen. Konsequenz des Neuen Steuerungsmodells ist eine ganzheitliche Ressourcen- und Ergebnisverantwortung in neu grundgelegten Fachbereichen.

Es kommt zu Änderungen in der Aufgabenstellung und im Selbstverständnis der Querschnittseinheiten (Haushalt, Personal, Informationstechnik, Innerer Dienst etc.). Sie entwickeln sich zu Serviceeinheiten und müssen ihre Leistungen zunehmend in Konkurrenz zu externen Anbietern erbringen. Neben Fach- und Serviceeinheiten entstehen neue Steuerungseinheiten mit Controllingaufgaben zur Unterstützung der Leitung.

Die private Erfüllung öffentlicher Aufgaben stellt Anforderungen der staatliche Regulierung oder vertraglichen Vereinbarung und Überwachung. Es stellen sich Anforderungen hinsichtlich der Kontrahierung sowie der Überprüfung der Zuverlässigkeit des Preisgebarens privater Auftragnehmer.

Daneben sind Funktionen bei Produktverantwortlichen unmittelbar oder mittelbar zu erfüllen, die aus einer aufgabenbezogenen Perspektive ein Verständnis der Zusammenhänge des Verwaltungshandelns unter den Anforderungen der neuen Verwaltungssteuerung voraussetzen. Nur dann ist ein verantwortliches, ganzheitliches Handeln im Sinne einer Geschäftsprozessorientierung anzunehmen. Dabei ist von einer gesteigerten Komplexität der zu bewältigenden Anforderungen auszugehen und in kommunikativer Hinsicht durch die angestrebte Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung die entsprechende Verknüpfung der Teilprozesse zu erreichen.

### 3.2 Electronic Government

Electronic Government ist nach der „Speyerer Definition“ die „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“. <sup>36</sup> E-Government umfasst

---

<sup>35</sup> siehe Gemeinsame Stellungnahme DIHK/VWL zu „Kaufmännische Ausbildung in sinnvolle Lernbereiche strukturieren“, Berlin/Karlsruhe, Dezember 2003

<sup>36</sup> von Lucke/Reinermann, in Reinermann/von Lucke (Hrsg.): Electronic Government in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte 226, 2002, S. 1 ff

damit staatliche bzw. kommunale Verhaltensweisen, von „bloßer“ Informationstätigkeit über Auskünfte bis hin zum Verwaltungsakt, die eine unterschiedliche rechtliche Relevanz aufweisen können.<sup>37</sup>

Auch E-Government wird als strategisches Gesamtkonzept zur Modernisierung der Verwaltung mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien betrachtet und damit als Ziel einer neuen elektronischen Verwaltungsstruktur, die an das Konzept des „New Public Management“ anknüpft und es weiter entwickelt, in dem es den Fortschritt des IuK-Sektors in das Konzept integriert.<sup>38</sup>

Ausgangspunkt für E-Government ist die Erkenntnis, dass inzwischen eine effiziente und effektive Verwaltung ohne die Möglichkeiten der Informationstechnik nicht mehr vorstellbar ist. Auch die Verwaltung kann sich aber den Rahmenbedingungen, denen Unternehmen ausgesetzt sind, auf Dauer nicht entziehen. So wie Electronic Commerce Abläufe und -Strukturen im Bankwesen, im Handel, in der Versicherungswirtschaft und in vielen anderen Wirtschaftszweigen verändert, bietet Electronic Government die Chance, die internen Verwaltungsabläufe grundlegend zu erneuern.

Aufgrund der Entwicklung einer Verwaltungsbetriebswirtschaft kommt dabei der Beherrschung der entsprechend zu konzipierenden umfassenden IuK-Technologien (wie zum Beispiel Intranet, Internet, SAP R3/mySAP ERP) eine zunehmend Bedeutung zu. Letztlich lassen sich sämtliche Prozesse eines Betriebes virtuell erfassen.

Bei E-Government geht es letztlich nicht um die elektronische Abbildung bestehender Prozesse, sondern um eine Um- und Neudefinition der Verwaltungsabläufe und Zuständigkeiten.<sup>39</sup> Ziel des E-Government ist das papierlose, allein elektronische Verwaltungsverfahren.<sup>40</sup>

E-Government führt zu einer medienbedingten Neustrukturierung von Verwaltungsabläufen, die durch Raum, Hierarchien bzw. Organisation und Zeit als bislang maßgebliche Determinanten für Verwaltungsstrukturen kaum noch behindert werden. Mit Raum sind bestehende Verwaltungseinheiten, ihre Zuständigkeiten und ihre Größenstruktur beschrieben, Hierarchie bezieht sich auf Organisationsstruktur und Fragen demokratischer Legitimation, während der Faktor Zeit die Arbeitszeiten der Verwaltungsmitarbeiter und die Erreichbarkeit der Verwaltung für den Bürger umfasst. Letztlich könnte eine derartige virtuelle Verwaltung die vollständige Loslösung von ortsabhängigen Organisationen bedeuten, die durch zentrale

---

<sup>37</sup> Schliesky, Utz: Auswirkungen des E-Government auf Verfahrensrecht und kommunale Verwaltungsstrukturen, NVwZ 2003, Heft 11, S. 1322

<sup>38</sup> Schliesky, a.a.O., S. 1322 mit weiteren Angaben

<sup>39</sup> D'Epinay, in: Spahni (Hrsg.): E-Government 2, 2002, S. 3 (28)

<sup>40</sup> Schliesky, a.a.O., S. 1324

Datenverwaltungseinheiten und für das Außenverhältnis zuständige „Call-Center“ ersetzt werden. Als weitere Folge begünstigt das technische Ablaufsystem einer „Client-Server-Architektur“ eine horizontale und vertikale Aufgabenintegration, die inner- und interbehördliche Verhandlungsprozesse erforderlich machen, und ist damit grundsätzlich hierarchiefeindlich.<sup>41</sup>

Wie erfolgreich E-Government sein kann, zeigt sich insbesondere, wo bei neuen Dienstleistungen von Beginn an die Geschäftsprozesse vollständig auf die Antragstellung über das Internet, die anschließende elektronische Weiterbearbeitung in der Behörde und zu guter Letzt auf die digitale Bescheiderteilung ausgerichtet werden.

Dieser Einstieg in die Stufe der Transaktion steht vielen Verwaltungen erst bevor. Grundsätzlich wird der Reifegrad von E-Government-Lösungen oftmals in vier Stufen dargestellt:

- Information - BürgerInnen werden lediglich Information zur Verfügung gestellt,
- Kommunikation - BürgerInnen wird lediglich eine Online-Kommunikation ermöglicht,
- Interaktion - BürgerInnen regen einfache Bearbeitungsprozesse innerhalb der Verwaltung an,
- Transaktion - BürgerInnen initiieren umfassende Bearbeitungsprozesse.

Im Bereich der Transaktion nimmt Deutschland im internationalen Vergleich noch eine deutliche ‚Nachzüglerrolle‘ ein. Länder wie Kanada, Singapur und die USA finden sich hinsichtlich des Reifegrades hier in Spitzenpositionen.<sup>42</sup>

Deutschland nimmt international im Bereich E-Government-Investitionen dagegen eine Spitzenstellung ein.<sup>43</sup> Sinkende staatliche Einnahmen, der Druck zum Personalabbau, die Verbesserung des Standortes Deutschland im internationalen Vergleich sowie nicht zuletzt die gestiegenen Anforderungen von Wirtschaft, Bürgern und Politik machen es erforderlich, dass sich staatliche Einrichtungen mit Priorität der Frage zuwenden, wie sie ihr Dienstleistungsangebot internetfähig machen können.

E-Government ist für die öffentliche Verwaltung ein zentrales Thema der nächsten Jahre.<sup>44</sup> Die jüngst erschienene Studie "Monitoring E-Government" zeigt mit einer Übersicht die Ent-

---

<sup>41</sup> Schliesky, a.a.O., S. 1326 f

<sup>42</sup> Scheer, A.-W./Kruppka, H./Heib, R.: E-Government - Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin/Heidelberg, 2003, S. 12

<sup>43</sup> Deutschland ist mit einem Anteil von 5,8 Prozent in der Branche für Informations- und Kommunikationstechnik der drittgrößte Ländermarkt nach den USA (35,7 Prozent) und Japan (10,6 Prozent). Vgl. den 3. Faktenbericht der NFO WorldGroup, Monitoring Informationswirtschaft (Management Summary), erstellt im Auftrag des BMWi, München, September 2001, S. 6;

<sup>44</sup> E-Government war eines der Themen des "Weltgipfel für die Informationsgesellschaft" der Vereinten Nationen befasst wird (10. - 12. Dezember 2003 in Genf). Der Entwurf für einen Aktionsplan sieht als Ziel von E-

wicklung von E-Government auf den Ebenen Bund, Länder, Landkreise und Gemeinden.<sup>45</sup> Die Kernaussage lautet: die Bedeutung von E-Government nimmt zu. Rund 60 Prozent der befragten Verwaltungen messen E-Government eine "hohe" oder gar "sehr hohe" Bedeutung bei. In den nächsten Jahren steigt die Bedeutung nach Einschätzung der Befragten: Für 2006 kommen rund 80 Prozent der Befragten zu diesem Ergebnis. Die in Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer-Institut Fokus entstandene Studie konstatiert weiter, dass die Entwicklungen auf den Ebenen Bund, Länder, Landkreise und Kommunen in weiten Teilen immer noch unabgestimmt verlaufen. Die Bundesregierung habe zwar eine Strategie für ein integriertes E-Government vorgelegt ("DeutschlandOnline"), die Ergebnisse der vorliegenden Studie belegten aber deutlich, dass noch Aufklärungsarbeit bei den Ländern, Landkreisen und Gemeinden geleistet werden muss.

Nach der Strategie von DeutschlandOnline, der Weiterentwicklung von BundOnline, sollen die drei Säulen des föderalen Staatsaufbaus in DeutschlandOnline auf Bundesebene durch BundOnline 2005, auf Seiten der Länder durch deren E-Government-Masterpläne (z.B. BayernOnline<sup>46</sup>) und auf Seiten der Kommunen in erster Linie durch MEDIA@Komm getragen werden.<sup>47</sup>

Die privatrechtlichen Formvorschriften wurden an den modernen Rechtsverkehr<sup>48</sup> und das Signaturgesetz den europarechtlichen Vorgaben angepasst.<sup>49</sup> Durch das Dritte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 21. August 2002 wurden elektronische Dokumente bundesweit in Verwaltungsverfahren etabliert. Die geplanten Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und des Sozialgerichtsge-

Fortsetzung 44

Government-Strategien die Förderung von Transparenz in öffentlichen Verwaltungen sowie demokratischer Prozesse an. Effizienz von Behörden soll erhöht und die Beziehungen zu den Bürgern verbessert werden. Um eine bessere Nutzung vorhandener Ressourcen und öffentlicher Mittel zu erreichen, sollen nationale E-Government-Initiativen auf allen Ebenen entwickelt werden, die sich an den Bedürfnissen der Bürger und Unternehmen orientieren. Auch die internationale Zusammenarbeit von E-Government-Initiativen sei zu unterstützen, um mehr Transparenz, Verantwortlichkeit und Effizienz zu erreichen. [www.itu.int/wsis/geneva/index.html](http://www.itu.int/wsis/geneva/index.html); vgl. Behörden Spiegel Online vom 22. Oktober 2003, Nr. 53

<sup>45</sup> Behörden Spiegel Online vom 30.09.03, Nr. 50; Studie erhältlich bei wegweiser GmbH, [www.wegweiser.de](http://www.wegweiser.de)

<sup>46</sup> weitere E-Government-Initiativen in Scheer, A.-W./Kruppka, H./Heib, R.: E-Government, Berlin/Heidelberg, 2003; Carolin Wetzel/Stefan Friedrichs, Bertelsmannstiftung „Transfer von Innovationen im E-Government: Wie gut sind die Initiativen von Bund und Ländern?“, in [MEDIA@Komm](http://MEDIA@Komm) - E-Government meets E-Business, 3. Kongress am 17. und 18. September 2002 in Nürnberg, Hrsg. BMWA, Januar 2003, S. 111

<sup>47</sup> Durch die Initiative der Bundesregierung MEDIA@Komm soll die Entwicklung und Anwendung von Multimedia in Städten und Gemeinden gezielt unterstützt werden. Hierzu wurde 1998 ein Städtewettbewerb ausgelobt, an dem sich 136 Städte und Gemeinden mit ihren Konzepten beteiligt haben. Die 1999 im Wettbewerb ausgezeichneten Städte und Gemeinden bilden ein Netzwerk und dienen als Modell. Abläufe im internen und externen Geschäftsverkehr öffentlicher Verwaltungen sind anzupassen.

<sup>48</sup> Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr vom 13. Juli 2001 (BGBl. I, 1542)

<sup>49</sup> Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen und zur Änderung weiterer Vorschriften (SigG) vom 16. Mai 2001 (BGBl. I, 876). Dieser Änderung liegt die Richtlinie 1999/93/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 über die gemeinschaftlichen Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (ABIEG 2000 Nr. L 13, S. 12) zu Grunde.

setzes sehen generelle Regelungen zur elektronischen Kommunikation vor (§§ 55a VwGO, 52a FGO, 65a SGG). Wie bei der Einführung der elektronischen Form im Bereich des Verwaltungsverfahrensrechts sieht auch das geplante Justizkommunikationsgesetz den Einsatz elektronischer Signaturen<sup>50</sup> vor. Sie sind notwendig, damit elektronische Dokumente die äquivalenten Anforderungen zu der in § 126 BGB geregelten Schriftform erfüllen können. Damit sind die Grundlagen für eine vollständige Virtualisierung von Verwaltungshandeln gelegt.

### **DeutschlandOnline**

Bundesregierung und die Regierungschefs der Länder haben am 26. Juni 2003 eine gemeinsame Strategie für integriertes E-Government DeutschlandOnline beschlossen. Bund, Länder und Kommunen vereinbarten, eine integrierte E-Government-Landschaft in Deutschland zu schaffen. Dazu werden die Vorhaben des Bundes (BundOnline 2005), die E-Government-Masterpläne der Länder und die Konzepte „Virtuelles Rathaus“ der Städte und Gemeinden aufeinander abgestimmt. Ziel ist es, die wichtigsten Verwaltungsleistungen aller staatlichen Ebenen ohne Zuständigkeits- und Medienbrüche über das Internet abzuwickeln. Bis 2005 sollen 50 Prozent der Online-Vorhaben von Bund, Ländern und Kommunen umgesetzt werden. Priorität haben neun Vorhaben von Register- und Meldevorgängen bis hin zu Kfz- und Bauvorhaben.<sup>51</sup> Mit DeutschlandOnline werden Bund, Länder und Kommunen gemeinsam Verwaltungsdienstleistungen online bereit stellen, Portale vernetzen (BundOnline2005, Initiativen in Ländern und Kommunen) und gemeinsame Infrastrukturen und Standards entwickeln.<sup>52</sup>

### **Öffentlichen Eink@uf Online**

Am Beispiel der zentralen Beschaffungsplattform, also der öffentlichen Beschaffung, wird die Dimension des E-Government deutlich. In Deutschland erteilen jedes Jahr 30.000 öffentliche Auftraggeber aus Bund, Ländern und Kommunen mehr als eine Million Aufträge über Lieferungen, Dienstleistungen und Bauleistungen in Höhe von 250 Milliarden Euro - das sind sieben Prozent des Bruttoinlandsproduktes.

---

<sup>50</sup> In Österreich beispielsweise sollen, aufgrund einer europäischen Initiative bis Ende 2005 alle Verwaltungsleistungen online zu stellen, bis spätestens 2006 alle Österreicher eine Bankkarte mit Signaturfunktion besitzen, so Bonner Behörden Spiegel 1/2004, S. 5

<sup>51</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Informationsgesellschaft Deutschland 2006 - Aktionsprogramm der Bundesregierung, Berlin, Dezember 2003, S. 24

<sup>52</sup> Das Bundesinnenministerium entwickelt z.B. zentrale technische E-Government-Komponenten, die alle Behörden gemeinsam nutzen können. Für die Bezahlung von Gebühren ist eine zentrale Bezahlplattform erforderlich. Medienbrüche zwischen der eigentlichen Abwicklung der Dienstleistung und der kassenmäßigen Verbuchung werden so vermieden. Die beiden Vorgänge werden nicht mehr getrennt geführt, sondern als integrale Bestandteile einer Prozesskette elektronisch miteinander verknüpft.

Inzwischen sind die rechtlichen Rahmenbedingungen geändert worden, so dass Ausschreibungen auch über das Internet abgewickelt werden können.<sup>53</sup> Mit diesem elektronischen Beschaffungsverfahren sollen sich nach Studien Einsparungen in Milliardenhöhe bezogen auf die gesamte öffentliche Hand erzielen lassen. Daher hat das Beschaffungsamt des Bundesinnenministeriums den "Öffentlichen Einkauf Online" entwickelt. Mit diesem Verfahren können Ausschreibungen und Vergabe komplett im Internet bearbeitet werden. Das Beschaffungsamt ist die zentrale Einkaufsorganisation im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums und das Bindeglied zwischen den Auftragnehmern aus Industrie, Handel, Handwerk und den Behörden.

Öffentlicher Einkauf Online soll künftig den gesamten Vergabeprozess der Behörden vom Bedarf bis zur Auslieferung der Produkte bündeln. Vergabestellen und Wirtschaft agieren und kommunizieren in Zukunft direkt auf einer elektronischen Plattform. Auf einem virtuellen Marktplatz können die Behörden des Bundes Waren oder Dienstleistungen bei gewerblichen Unternehmen bestellen. Das Projekt ist so weit fortgeschritten, dass erste Ausschreibungen Anfang 2002 online im Pilotverfahren gestartet wurden. Der Bund bietet die Beschaffungsplattform des Bundes im Internet auch den Vergabestellen der Länder und Kommunen zur Nutzung an.

### **E-Akte**

Die elektronische Akte hat in den verschiedenen Verwaltungsbereichen erst vereinzelt Eingang gefunden. Die vorzufindenden Beispiele zeigen dürften repräsentative Bedeutung für die Entwicklung im öffentlichen Dienst in den nächsten Jahren haben.

In der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) bei der Bundesanstalt für Angestellte (BfA) mit Sitz in Brandenburg an der Havel arbeitet man ganz - fast zumindest - ohne Papier. Alle Posteingänge werden sofort digitalisiert, ein Papierarchiv gibt es nicht mehr. Das nächste große digitale Projekt steht Mitte 2004 an: Dann soll in der BfA ein Dienstaussweis basierend auf der elektronischen Signatur eingeführt werden. Geplant ist dazu der Aufbau eines eigenen Trustcenters.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Die Generaldirektion Binnenmarkt der Europäischen Kommission wird 2004 einen Aktionsplan zur elektronischen Beschaffung (E-Procurement) vorlegen. Er baut auf dem schon etwas in die Jahre gekommenen Programm SIMAP für elektronische Beschaffung in Europa auf und orientiert u.a. auf praktikable Lösungen für die Anwendung elektronischer Signaturen; vgl. Behörden Spiegel Online vom 16. September 2003, Nr. 48

<sup>54</sup> Behörden Spiegel Online vom 10. September 2003, Nr. 47; Im Projekt [www.extranet.eichamt.de](http://www.extranet.eichamt.de) haben sich als "Netzwerk des modernen Eichwesens" alle 16 deutschen Eichämter mit rund 1.400 Mitarbeiter/innen für eine Zusammenarbeit auf einer gemeinsamen Informations- und Kommunikationsplattform zusammengeschlossen. Zu den E-Government-typischen Zielsetzungen gehören die Beschleunigung der Verwaltungsprozesse zum Nutzen der Bürger und Wirtschaft sowie die effektivere Arbeitsorganisation von räumlich und organisatorisch getrennten Arbeitsgruppen mittels moderner Internettechnologie.



Weitere Ansätze finden sich beispielsweise im Bundesverwaltungsamt oder im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit.

### **Exkurs: Qualifikationsentwicklung von Kaufleuten im E-Business**

Eine Untersuchung des BIBB zur Qualifikationsentwicklung von Kaufleuten im E-Business zeigt die Entwicklung der Kompetenzerfordernisse und der Qualifikationserfordernisse sowie die Konzepte und Probleme der Qualifizierung im privatwirtschaftlichen Bereich.<sup>55</sup> Diese gibt weitere konkretere hypothetische Anhaltspunkte für eine Ausgestaltung der qualifikatorischen Anforderungen für die entsprechenden Fachkräfte im Öffentlichen Dienst.

Als allgemeine Zielsetzungen verbinden die befragten Unternehmen mit der Einführung von E-Business die Qualitätsoptimierung, mehr Kundenorientierung und Kosteneffizienz bis hin zur Transformation des gesamten Geschäftes von der Neuausrichtung der Geschäftsprozesse bis hin zur Neuaufstellung der Unternehmen. Damit ergeben sich deutliche Überschneidungen mit den Instrumenten der Geschäftsprozessoptimierung und dem Total Quality Management.

Tendenziell weiten die Unternehmen den elektronischen Geschäftsverkehr auf alle Geschäftsfelder aus. So werden die untersuchten Unternehmen zukünftig verstärkt auch die kaufmännischen Tätigkeitsfelder in der Beschaffung, dem Verkauf, der Logistik und der Datenverarbeitung aber auch im Marketing, im Personalwesen sowie in der allgemeinen Verwaltung in den elektronischen Geschäftsverkehr einbeziehen.<sup>56</sup> Eine analoge Entwicklung ist nach dem bisher dargestellten auch für die Bereiche des Bundes und der Länder zu diagnostizieren.

Ein Bedarfszuwachs nach kaufmännischen Fachkräften ergibt sich auf Grund der Entwicklung internetbezogener Vertriebsstrategien auf die Bereiche Werbung und Marketing sowie längerfristig auf den Bereich Projektmanagement. Mit fortschreitenden Ausbau von E-Business-Anwendungen wird von einer sinkenden Nachfrage nach Fachkräften in den Bereichen Beschaffung, Logistik, Personal- und Rechnungswesen sowie Verwaltung, Organisation und Geschäftsleitung ausgegangen.

Das Anforderungsprofil kaufmännisch ausgerichteter MitarbeiterInnen unterscheidet sich in den Aufgabenfeldern des elektronischen Geschäftsverkehr zum Teil deutlich. Von allen MitarbeiterInnen wird jedoch grundsätzlich Sicherheit im Umgang mit Informationstechniken

---

<sup>55</sup> siehe Rein, Volker: Qualifikationsentwicklung von Kaufleuten im E-Business, in: Transport in die Zukunft – Berufliche Entwicklungen in Logistik und E-Commerce, Hrsg. Bullinger/Gidion/Schnalzer, Bielefeld, 2003, S. 129 ff.

<sup>56</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen kommt das Projekt AdeBar, das sich derzeit mit der Erforschung von Qualifikationsveränderungen in der Arbeitspraxis kaufmännischer Bürotätigkeiten beschäftigt. Einen Bedeutungsgewinn in den nächsten drei Jahren erwarten die Experten vor allem für die derzeit bereits besonders häufig geforderten Tätigkeitsschwerpunkte Organisation und Finanzwirtschaft; vgl. unten S. 117 ff.

erwartet. Der Anteil an projektbezogenen Tätigkeiten wird nach Ergebnissen der Untersuchung teilweise noch deutlich anwachsen und auch der Anteil der selbstständig zu erfüllenden Tätigkeiten wird zunehmen und eine erhöhte Analysefähigkeit voraussetzen.

Übergreifend wird im Kontext des elektronischen Geschäftsverkehrs von einem erheblichen Zuwachs an Beratungsaufgaben ausgegangen, die eine besondere Kommunikationsfähigkeit erfordern. Berufsbildungsexperten gehen davon aus, dass die im elektronischen Geschäftsverkehr zukünftig von den Fachkräften geforderten sozial-kommunikativen Kompetenzen an Bedeutung gewinnen werden, da die kommenden Jahrgänge von Auszubildenden bereits über ausreichende informationstechnische Anwendergrundlagen verfügen. Für die erforderlichen IT-Spezialaufgaben werden in der Regel entsprechende Fachkräfte eingesetzt.

Gleichwohl sind kaufmännische MitarbeiterInnen gefordert, eine eigenverantwortliche Lernkompetenz zur Bewältigung der rasanten informationstechnischen Entwicklung und der durch den elektronischen Geschäftsverkehr beschleunigten Reorganisation des eigenen Tätigkeitsfeldes zu erwerben.

Berufs- und branchenübergreifend kristallisierte sich in der Untersuchung ein Gefüge von Basiskompetenzen aus fachlichen, informationstechnischen sowie sozial-kommunikativen und methodischen Aspekten zur Bewältigung von kaufmännischen Aufgaben im elektronischen Geschäftsverkehr heraus.

Die oben aufgezeigten E-Business-Kompetenzen gelten nach Ansicht der Bildungsexperten für alle kaufmännischen Berufe und können als Basisqualifikationen bereits während der Ausbildung erworben werden. Ein kurzfristiger Bedarf für neue Ausbildungsberufe wird nicht gesehen. Befürwortet wird jedoch, die Aus- und Fortbildung durch Module zu verzahnen, um den kurzen Innovationszyklen im Bereich E-Business in der Fachkräftequalifizierung Rechnung zu tragen. Nach Ansicht der Experten müssen für die notwendigen Fortbildungen der kaufmännischen Mitarbeiter/innen nicht unbedingt zertifizierte Fortbildungsmaßnahmen oder nach BBIG geregelte Fortbildungsberufe geschaffen werden.

Zusammenfassend zeigen die Trendergebnisse der BIBB-Untersuchung für den kaufmännischen Bereich, dass von berufs- und branchenübergreifenden E-Business-Kompetenzen für kaufmännisch ausgerichtete Mitarbeiter/innen auszugehen ist, die branchenspezifisch vermittelt werden müssen. Dabei sind weniger zusätzliche kaufmännische Fachkenntnisse, sondern vielmehr Querschnittsqualifikationen und kaufmännisch orientierte Handlungskompetenzen gefordert, die funktionsübergreifend eingesetzt werden können.

Für die verwaltenden Berufe ist, neben einer Anpassung der durch Verwaltungsmodernisierung erforderlichen kaufmännischen Qualifikationen, eine analoge Entwicklung anzunehmen,

wobei hier eine Differenzierung nach den Anforderungen der unterschiedlichen Bereiche des Öffentlichen Dienst zu erfolgen hat.

Deutlich wurde zudem, dass der elektronische Geschäftsverkehr Kompetenz- und Qualifikationsanforderungen verstärkt, die angesichts der beschleunigten Dynamik der Strukturentwicklungen und Geschäftsprozesse bereits zu den Essentials kaufmännischer, aber auch verwaltender Berufsbildung gehören und zum Teil schon in den Anforderungsprofilen der nichttechnischen Verwaltungsberufe Berücksichtigung finden. Für den Bedarf an Kommunikationskompetenzen gilt entsprechendes. Im Hinblick auf die wachsenden Beratungsaufgaben sowie die fremdsprachlichen und interkulturellen Erfordernisse im elektronischen Geschäftsverkehr müssen diese netzspezifisch erworben werden. Schließlich kann als ein Ergebnis der Untersuchung festgehalten werden, dass eine Präferenz für eine arbeitsnahe bis hin zu integrierten Qualifizierungsformen besteht, die der großen Veränderungsdynamik in der Gestaltung elektronischer Geschäftsprozesse am ehesten entsprechen.

### **Qualifikationsanforderungen**

Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich E-Government müssen u.a. nicht nur auf den jeweiligen Stand der Entwicklung aufsetzen, sondern auch den Prozess der Veränderung („Change-Prozesse“) beinhalten und so den permanenten Wandel in der IT-Landschaft abbilden. Qualifizierung muss daher Ansätze des lebenslangen Lernens beinhalten und so eine Hilfe zur Selbstqualifikation bieten, aber auch hierarchieübergreifende Teamkommunikation schulen.<sup>57</sup>

Eine spezifische Qualifikationsforschung für den Bereich E-Government liegt nicht vor. Daher müssen auf Erkenntnisse aus dem Bereich E-Business zurückgegriffen werden, um erste Hinweise auf eine mögliche Entwicklung in diesem Bereich zu erhalten.

Nach Auffassung von Dilger/Sloane ist es im Bereich E-Business nur bedingt möglich, ein einheitliches Anforderungsprofil zu entwickeln, auf dem aufbauend Hinweise auf notwendige Kompetenzen formuliert werden können, da stellen-, unternehmens- und branchentypische Strukturen die konkreten Anforderungen prägen. Dennoch lassen sich zentrale Entwicklungslinien des Anwendungsfeldes exemplarisch heraus arbeiten. Technologie, Organisation, Aufgabe einerseits sowie „Fach-, Sozial- und Humankompetenz“ andererseits lassen sich identifizieren und müssen Eingang in die bestehenden Berufsbilder und Weiterbildungskon-

---

<sup>57</sup> Volland, Holger: Qualifizierung in einer vernetzten Wirtschaft - Erfahrungen von Scholz&Friends und echopool in [MEDIA@Komm](#) - E-Government meets E-Business, 3. Kongress am 17. und 18. September 2002 in Nürnberg, Hrsg. BMWA, Januar 2003, S. 117

zeptionen finden.<sup>58</sup> Dies soll noch um eine verwaltungsbetriebswirtschaftliche Perspektive erweitert werden.

Allgemein lässt sich konstatieren, dass durch den intensiven Einsatz von IuK-Technologien die Informationswege häufig von der traditionellen „face-to-face-“ zu einer computervermittelten Form übergehen. Die Verbindung zwischen Telekommunikations-, Informations-, multi-medialer und anderen elektronischen Techniken ermöglicht es, dass auch durch die Definition von Schnittstellen und deren Übergängen ein enormes Potenzial an neuen, effizienten Kanälen geschaffen und genutzt werden kann. Grundlage für diese Transaktionen ist der Aufbau von technischen Netzwerken durch die Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien. Diese technologische Perspektive, die sich in den Kernelementen Rechnerunterstützung, Digitalisierung, Multimedia, Interaktivität und Netzwerkstrukturen zeigt, erfordert je nach Durchdringung eine unterschiedliche Ausrichtung der Qualifizierung.

In einer verwaltungsbetriebswirtschaftlichen Perspektive werden die durch die Verwaltungsmodernisierung sich zu Standards entwickelnden verwaltungsbetriebswirtschaftlichen Systeme in die entsprechend modifizierten Informations- und Kommunikationswege eingebunden. Die dazu erforderlichen verwaltungsbetriebswirtschaftlichen Qualifikationen werden dabei in diese technischen Systeme integriert. Dies erfordert Anwendungswissen über die zu bedienenden betriebswirtschaftlichen Systeme, verlangt aber auch Zusammenhangswissen zwischen diesen realen und virtuell abgebildeten Nebenprozessen in dem soeben analysierten Zusammenhang.

In einer organisatorischen Perspektive muss gesehen werden, dass durch die Implementierung von IuK-Technologien im Rahmen von E-Government und betriebswirtschaftlicher Steuerungsmodelle weitreichende Reorganisationsstrategien verfolgt bzw. gefordert werden.

Mit der Entwicklung zum E-Government geht ein nachhaltiger Wandel der bisherigen Arbeitsmodelle einher.<sup>59</sup>

- Pluralisierung und tendenzieller Rückgang des Normalarbeitsverhältnisses,
- Ausweitung neuer Selbstständigkeiten,

---

<sup>58</sup> Dilger, Bernadette / Sloane, Peter F.E.: E-Commerce-Qualifikationen - Oder: Auf der Suche nach neuen Mägern, in *berufsbildung*, Heft 83/2003, S. 43 ff; sowie zu den nachfolgenden Ausführungen Dilger, Bernadette/ Sloane, Peter F.E.: *Running into e-business!?*, *Wirtschaftspädagogische Beiträge*, Heft 6, Paderborn, S. 6 ff

<sup>59</sup> Schröter, Welf: Online-Kompetenz und "Esslinger Erklärung" in [MEDIA@Komm](#) - E-Government meets E-Business, 3. Kongress am 17. und 18.9.2002 in Nürnberg, Hrsg. BMWA, Januar 2003, S. 120; Dilger, Bernadette/ Sloane, Peter F.E.: *Running into e-business!?*, *Wirtschaftspädagogische Beiträge*, Heft 6, Paderborn, März 2003; Welf Schröter (a.a.O., S. 124) diagnostiziert nach einer gelungenen Einführung interaktiver Technik in die Verwaltung mittelfristig einen drastischen Verlust an Arbeitsplätzen und Beschäftigung, kurzfristig aber eher in mehreren Bereichen einen höheren Arbeitsanfall und einen höheren Bedarf an qualifizierten Mitarbeiter/innen. Geringer qualifizierten Beschäftigten sind danach durch beschäftigungspolitische Maßnahmen neue Chancen in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zu bieten. Dazu gehören gezielte Investitionen in Qualifizierung und Weiterbildung.;

- Entbetrieblichung der Arbeit,
- Virtualisierung der Arbeitswelten,
- Entstehung flexibler Formen virtueller Wertschöpfungsketten,
- globale Vernetzung der Arbeitswelten,
- ‚Electronic Mobility‘,
- Polarisierung und Spaltung des Arbeitsmarktes (Digital divide),
- höhere Zugangsbarrieren.

Kommunikation und Kooperation erhält durch die Dynamisierung und die ansteigende Wissensbasierung einen herausragenden Stellenwert. Teamstrukturen werden nicht nur als informelle, sondern insbesondere als kleinste organisatorische Einheiten zu tragenden Elementen in einem Netzwerk. Durch die vermehrte Wissensbasierung und die Verteilung von Expertenwissen in den Teams verändert sich das Führungsverhalten hin zu einem diskursiv-kooperativen Führungsstil anstelle einer für hierarchische Ordnungen typischen Anweisungskultur. Ein permanenter Wandel, bedingt sowohl durch die externe Anpassung als auch eine interne Entwicklung, erfordert Flexibilität in der inneren Struktur einer behördlichen Organisation, ändert bestehende Routinen und macht eine dauerhafte Reorganisation erforderlich.

Während im privatwirtschaftlichen Bereich durch E-Business neue Produkte und Dienstleistungen erstellt und vermarktet und damit neue Aufgabenfelder erschlossen werden können, scheint diese Entwicklung im öffentlichen Dienst aufgrund der gesetzlich normierten Aufgabenstellungen von Verwaltungen nicht im Vordergrund zu stehen. Denkbar ist jedoch, dass durch das Internet die Möglichkeit der Vermarktung von digitalen Informationen und Transaktionen entsteht, die als zusätzliche Dienstleistungen angeboten werden können. Hieraus ergeben sich beispielsweise Konzepte der Marktforschung oder der individualisierten Kundenbetreuung. Traditionelle Zuständigkeitsgrenzen werden durch die Nutzung eines gleichen Informations- und Kommunikationskanals über kommunale und länderspezifische Grenzen hinweg aufgelöst und eröffnen neue Kooperationsformen. Die verwendete Infrastruktur kann dabei multifunktional für unterschiedliche Organisationen eingesetzt werden.

Für die hier relevante Beschäftigtengruppe der professionellen Anwender, die mit den implementierten Konzepten arbeiten, bedeutet dies in einer aufgabenbezogenen Perspektive, dass sie die technischen Systeme an ihre Aufgaben anpassen müssen. Dies macht Anwendungswissen über die zu bedienenden Systeme notwendig, aber auch Zusammenhangwissen zwischen realen und virtuell-abgebildeten Geschäftsprozessen. In der Möglichkeit der Übernahme routinierter Abläufe liegt das grundlegende Potenzial technischer Systeme. Handlungen, die wiederkehrende und geschlossene Abläufe aufweisen, können in technischen Systemen abgebildet werden. Daraus ergibt sich eine Verlagerung des Aufgabenspektrums von den MitarbeiterInnen von der operativen Ausführung von Aufgaben hin zu

einer Planungs-, Überwachungs- und Kontrollfunktion der technischen Systeme. An die Stelle der Bewältigung von Handlungsroutinen tritt die Problemlösung.

Technischen Systeme liegen jedoch andere Kanäle und Codierungsformen zugrunde als sozialen Systemen. Voraussetzung für die Nutzung eines anderen Codes ist jedoch das Wissen über die originären Zusammenhänge, die in eine abstrahierte Sprache, d.h. Computerbefehle, „übersetzt“ werden. Der Anwender eines technischen Systems muss diese Routinen nachvollziehen können. Für diese „Übersetzungsleistung“ des Anwenders ist nach Auffassung von Dilger/Sloane, außer dem grundlegenden Verstehen des Systemzusammenhangs und der in diesen ablaufenden Prozesse, eine „Sprachkompetenz“ hinsichtlich der abstrahierenden Form des technischen Systems über die notwendigen Anwendungsbefehle erforderlich.

### 3.3 Qualitätsmanagement

Die Qualität öffentlicher Verwaltung wird traditionell durch die Rechtsbindung hergestellt. Zentrale Steuerungsprinzipien des Rechtsstaates sind Gesetzmäßigkeit und Rechtmäßigkeit des Handelns.<sup>60</sup> Die Rechtsstaatlichkeit als Steuerungsprinzip der öffentlichen Verwaltungen stößt jedoch durch die zunehmende Komplexität der Gesellschaft an Grenzen. Die quantitative Entwicklung der gesetzlichen Regelungen führt zu einer Erstarrung der Gesellschaft und einem Verlust der Steuerungsfähigkeit des Rechtes bei entsprechend enger Auslegung und Umsetzung. Vorbilder aus der privaten Wirtschaft zum Qualitätsmanagement kommen daher in der öffentlichen Verwaltung vermehrt zum Einsatz.

Bis in die fünfziger Jahre des 20. Jahrhunderts wurde Qualität produktbezogen definiert, d.h. den Produkten wurden objektiv messbare Eigenschaften zugeordnet. Das Erzeugen von Qualität geschieht in diesem Ansatz retrospektiv durch Endkontrolle des Produktes. Qualität ist damit keine absolute Größe, sondern nur mit Hilfe von Kriterien und Anforderungen beschreibbar.

Mitte der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts kam ein prozessbezogener Qualitätsansatz auf, der für das Qualitätsmanagement im heutigen Sinne bestimmend wurde. Die Qualität der Endprodukte wird dabei über die Einhaltung der Qualitätsstandards der Teilprodukte gewährleistet und auch der Prozess der Leistungserstellung wurde schließlich zum Gegenstand der Qualitätsbemühungen.

Mit der Entwicklung von umfassenden Qualitätssicherungssystemen trennten sich bereits in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts die Wege zur Entwicklung des Qualitätsbegriffs einerseits und Maßnahmen zur Qualitätssicherung andererseits. Die aufgestellten Qualitätssicherungssysteme und Qualitätsnormen waren wiederum Ausgangspunkte für ein neues Qualitätsverständnis mit einem „kundenbezogenen Ansatz“, d.h. ein Produkt oder eine Dienstleistung ist dann qualitativ hochwertig, wenn die Ansprüche des Kunden befriedigt sind. Kundenorientierung umfasst dabei jedoch mehr als die Festlegung von Qualitätsanforderungen durch den Kunden. Sie bezieht vielmehr alle Lebensphasen des Produkts von Entwicklung, Beschaffung und Produktion über Montage, Inbetriebnahme, Verkauf bis zu „After-Sale-Service“, Wiederverwertung und Entsorgung mit ein. Ein solch umfassendes, neues Qualitätsverständnis führte zur Ausweitung der Qualitätsdiskussion über den produzierenden Sektor hinaus.

---

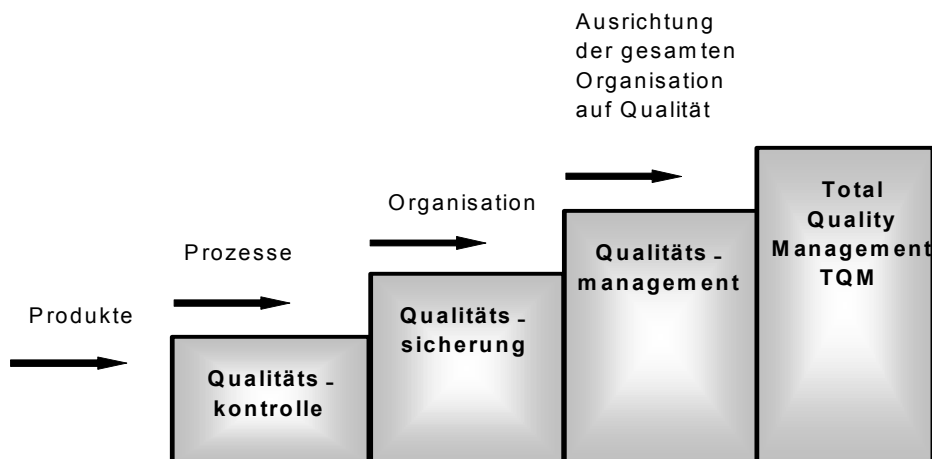
<sup>60</sup> hierzu und zum Folgenden: von Bandemer, Stephan: Qualitätsmanagement, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, Hrsg. Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer, 2. Auflage, Opladen 2001, S. 414 ff; Ott, Bernd/Scheib, Thomas: Qualitäts- und Projektmanagement in der beruflichen Bildung, Berlin, 2002

Die jüngste Qualitätsdiskussion zielt auf einen „wertbezogener Ansatz“, der auf der Kundenorientierung aufbaut und diese um den Aspekt „Kosten-Nutzen-Orientierung“ erweitert. Das Preis-Leistungsverhältnis unter Berücksichtigung der Kundenanforderungen steht hier im Mittelpunkt.

Qualitätsmanagement hat seinen Ursprung in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts in den USA. Die Erweiterung des Qualitätsbegriffs auf Prozesse hat auch Auswirkungen auf die qualitätssichernden Methoden und Maßnahmen, da Kenngrößen identifiziert werden müssen, die Einfluss auf die Ergebnisqualität haben. Qualität wird danach nicht mehr kontrolliert, sondern geschaffen. Die Weiterentwicklung des prozessbezogenen Qualitätsansatzes erforderte, alle „prozessbeeinflussenden Größen“ der Produktion (Planung, Gestaltung, Erstellung/Durchführung, Weiterentwicklung und Organisation) zu berücksichtigen. Qualität wurde zunehmend in den Organisationsstrukturen verankert und damit zur „Managementaufgabe“.

Nach der seit 2001 neu gefassten DIN ISO 9000:2000 wird ‚Qualitätsmanagement‘ definiert als „aufeinander abgestimmte Tätigkeiten zum Leiten und Lenken einer Organisation bezüglich Qualität. Leiten und Lenken bezüglich Qualität umfassen üblicherweise das Festlegen der Qualitätspolitik und Qualitätsziele, die Qualitätsplanung, die Qualitätslenkung, die Qualitätssicherung und die Qualitätsverbesserung“.<sup>61</sup>

### Schaubild 2: Entwicklung zum Qualitätsmanagement



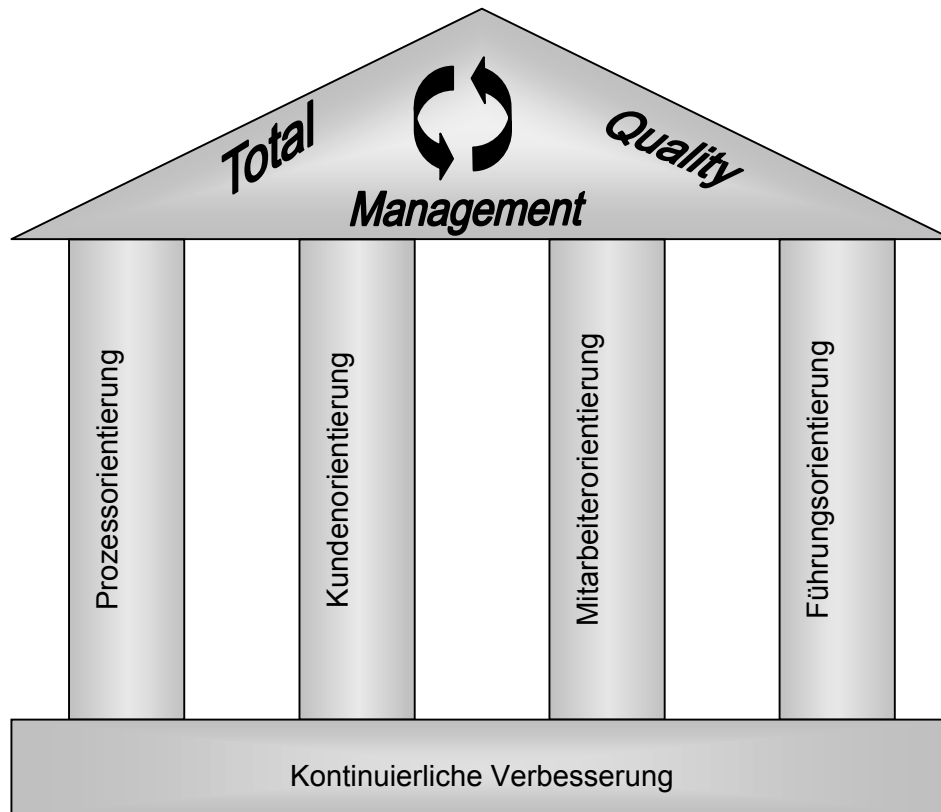
Umfassende, moderne Qualitätsmanagementsysteme wie das „Total Quality Management“ (TQM) setzen einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess in Gang und integrieren die gesamte Organisation. Die MitarbeiterInnen wirken an diesem kontinuierlichen Verbesserungs-

<sup>61</sup> weiter dazu Ott, Bernd/Scheib, Thomas: a.a.O. S. 16 f



prozess aktiv mit. „Total Quality Management“ ist nach DIN ISO 8402<sup>62</sup> eine „auf Mitwirkung aller ihrer Mitglieder beruhende Führungsmethode einer Organisation, die Qualität in den Mittelpunkt stellt und durch Zufriedenheit der Kunden auf den langfristigen Geschäftserfolg sowie auf den Nutzen der Mitglieder der Organisation und für die Gesellschaft zielt“.

**Schaubild 3: Die vier Grundprinzipien des TQM**



Das Spektrum der Qualitätsmanagementsysteme reicht heute von den in Europa verbreiteten Standards des „Total Quality Managements“ nach der DIN ISO 9000:2000 ff bis hin zum Qualitätsmanagementsystem der „European Foundation for Quality Management“ (EFQM).

Die DIN ISO 9000:2000 ff geht von einer systematischen Darlegung eines Qualitätszieles aus. Primäres Ziel ist es, den Kunden gegenüber zu dokumentieren, dass das Unternehmen bzw. die Behörde Qualitätsanforderungen festgelegt hat und in rationeller Weise erfüllt. Voraussetzung einer Zertifizierung nach DIN ISO 9000 ff ist die Festlegung von Qualitätsanforderungen und die Art ihrer Erfüllung in einem Qualitätshandbuch. Die Produkte werden hierfür beschrieben und die Verantwortlichkeiten im Erstellungsprozess dokumentiert. Die Über-

<sup>62</sup> Norm wurde im Zuge der Überarbeitung der Qualitätsnorm DIN ISO ff. in die seit Juni 2001 gültige DIN ISO 9000:2000 integriert

einstimmung der Festlegungen im Qualitätshandbuch mit der betrieblichen Realität wird in einem Qualitätsaudit als Voraussetzung für die Zertifizierung festgestellt.<sup>63</sup>

Im Vordergrund anderer „Total Quality Management“-Systeme steht ein Qualitätswettbewerb, bei dem allen danach streben, in allen Belangen die beste Leistung zu erreichen. Mit der Vergabe von Qualitätspreisen verbunden, zielen diese auf eine zunehmende Leistungsfähigkeit anstelle einer Normierung durch Regeln.

Mittlerweile haben sich anerkannte Kriterien eines modernen Qualitätsmanagements herausgebildet. Die Kriterien der Europäischen Stiftung für Qualitätsmanagement (European Foundation for Quality Management, abgekürzt EFQM) hat sich in Deutschland und Europa als das verbreitetste und anerkannteste System eines umfassenden Qualitätsmanagements etabliert.<sup>64</sup> Das EFQM-Modell ist ein praktisches Werkzeug, das Hilfestellung gibt für den Aufbau und die kontinuierliche Weiterentwicklung eines umfassenden Managementsystems und das aufzeigt, wo sich eine Einrichtung auf dem Weg zur erstrebten „Excellence“ befinden. Es hilft, eigene Stärken, Schwächen und Verbesserungspotenziale zu erkennen und die strategische Ausrichtung zu bestimmen.

Das EFQM-Modell ist nicht statisch, sondern ein ständig sich entwickelnder Prozess mit entsprechenden Rückkoppelungen. Dies wird in dem Schaubild 4 durch die Pfeile veranschaulicht. Die genannten Kriterien des Qualitätsmanagements sind wechselseitig von einander abhängige Voraussetzungen bzw. Ergebnisse eines Qualitätsmanagements. Der Ergebnisqualität und den voraussetzenden Faktoren kommt bei der Gewichtung der Kriterien dieselbe Bedeutung zu. Die Ergebnisse berücksichtigen Kundenanforderungen, Mitarbeiterergebnisse, die konkret erzielten und gemessenen Verbesserungen, aber auch die gesellschaftsbezogenen und finanziellen Ergebnisse von Organisationen. Die unterstützenden Faktoren betreffen die Führung und den Führungsstil. Diese müssen sich eindeutig zur Qualität be-

---

<sup>63</sup> Kritisch an dieser Verfahrensweise wird jedoch seine aufwendige und teure, bürokratische Gestaltung angesehen, die nur zu einer Orientierung an selbst definierten Standard führt, die fortlaufende Verbesserungen eher behindern. Kritisch wird zudem die verstärkte Regelsteuerung durch das Konzept gesehen, die es eigentlich zu überwinden gelte, siehe Stephan von Bandemer, a.a.O., S. 419

<sup>64</sup> Ein umfassendes und detailliertes Selbstbewertungsmodell hat die „European Foundation for Quality Management“ (EFQM, Europäische Stiftung für Qualität, vgl. Info 1613) Ende der 80er Jahre als Grundlage für die Vergabe des europäischen Qualitätspreises entwickelt. Inzwischen hat die EFQM über 800 Mitgliedsunternehmen aus den meisten europäischen Ländern aus nahezu allen Wirtschaftszweigen. Seit 1994 gibt sie eigene Richtlinien für den öffentlichen Sektor heraus, um das Modell für die staatliche Verwaltung zu adaptieren. Die Kriterien des EFQM-Modells wurden beispielsweise im Rahmen des Projekts „Benchmarking im öffentlichen Sektor am Beispiel der Suchtberatungsstellen in Niedersachsen“ verwendet. Auch das Statistische Bundesamt und weitere statistische Ämter Europas nutzen das Selbstbewertungsmodell der EFQM.

Das Modell besteht aus neun Themenfeldern, unterschieden nach Ergebnissen (z. B. gemessene, belegbare Kundenzufriedenheit) und so genannten Befähigern (z. B. Führung, Mitarbeiterorientierung als Potenzialfaktoren). Die verschiedenen Aspekte werden mit konkreten Prozentzahlen gewichtet. Die Befähiger-Kriterien befassen sich damit, wie die Organisation bei jedem Unterpunkt eines Kriteriums vorgeht, die Ergebnis-Kriterien beziehen sich darauf, was die Organisation erreicht hat und gegenwärtig erreicht; vgl. auch Bundesverwaltungsamt Info 1613; ausführliche Informationen zum Selbstbewertungsmodell der EFQM unter <http://www.efqm.org> und [www.deutsche-efqm.de](http://www.deutsche-efqm.de)

kennen und dies in ihren Arbeitsabläufen und Routinen erkennen lassen. Hinsichtlich der Beschäftigten gilt, dass diese qualifiziert und in jeder Form unterstützt werden müssen, um die Erledigung der Aufgaben zu verbessern und die Zufriedenheit der Kunden zu steigern.

Diese Kriterien werden durch das Management der finanziellen und der Informationsressourcen, die Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern und Zulieferern sowie der Gestaltung der Prozesse ergänzt. Die verschiedenen Instrumente der Betriebswirtschaft bilden auch hier die Grundlagen bzw. ergänzen und verstärken sich wechselseitig.

Innerhalb des Qualitätswettbewerbs werden Bewertungskriterien aufgestellt, die den Begutachtungen in allen Themenfeldern zugrunde gelegt werden. Auf europäischer Ebene haben die für den öffentlichen Dienst zuständigen Minister im Jahr 2000 beschlossen, in allen EU-Mitgliedstaaten ein ‚Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem‘, das „Common Assessment Framework“ (CAF), als Instrument zur Selbstbewertung von Organisationen des öffentlichen Sektors einzuführen.<sup>65</sup> Dieses Qualitätsbewertungssystem ist eine Kombination der wesentlichen Inhalte des Qualitätsmodells der EFQM und des Qualitätsmodells aus den Speyerer Qualitätswettbewerben.<sup>66</sup>

1992 hat die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer erstmals einen Qualitätswettbewerb für öffentliche Verwaltungen im Rahmen des „Common Assessment Framework“ (CAF) durchgeführt.

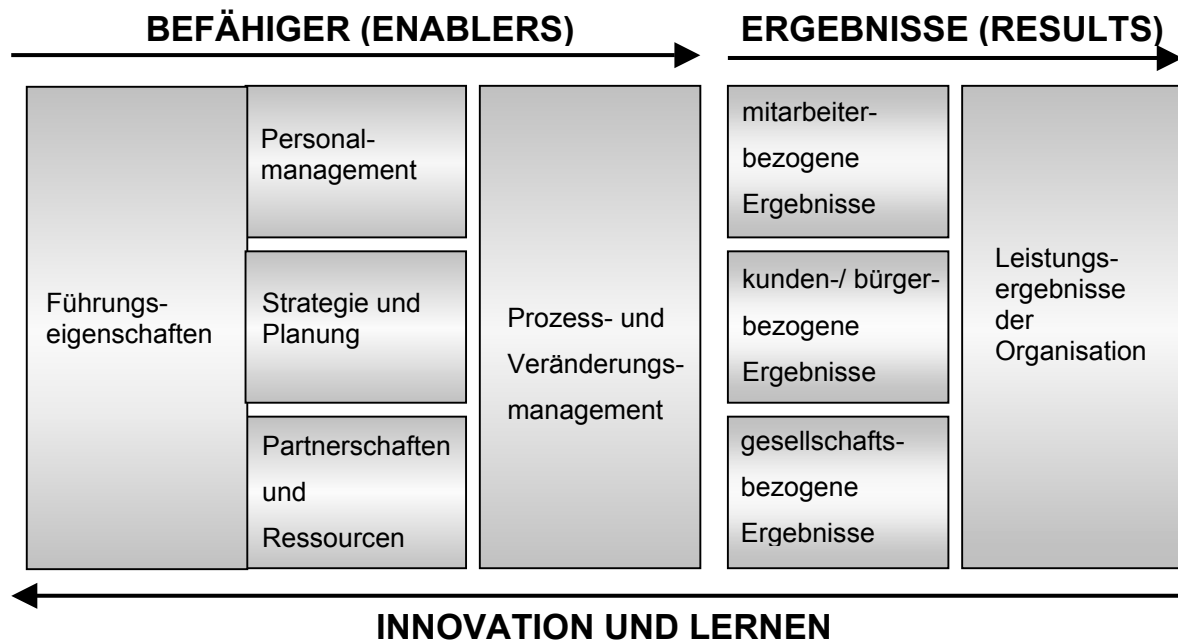
---

<sup>65</sup> Das CAF Netzwerk in Deutschland zählt inzwischen über 270 Mitglieder aus über 200 Verwaltungen der kommunalen, Landes- und Bundesebene. Dazu gehören auch zahlreiche andere Institutionen des öffentlichen Sektors, z. B. Hochschulen, Krankenhäuser, Kirchenverwaltungen. Siehe zu CAF: Bundesverwaltungsamt: Info 1753, Mai 2003; zu TQM vgl. auch Bundesverwaltungsamt: Info 1673 und 1681

Mittlerweile wurde eine neue Version des CAF entwickelt, die im Oktober 2002 auf der 2. Qualitätskonferenz in Kopenhagen vorgestellt wurde. Die neue Version basiert unter anderem auf den Erfahrungen, die deutsche Verwaltungen bei der Einführung und Anwendung der ersten CAF-Version gesammelt haben. Über 40 Verwaltungen haben sich in Deutschland bereits einer Selbstbewertung mit diesem Instrument unterzogen. Die neue CAF-Version wird auf den Internetseiten des CAF-Netzwerks zum Download angeboten (<http://www.caf-netzwerk.de>).

<sup>66</sup> Siehe auch oben Abschnitt 3.2 Europäische Union, Seite 11

Schaubild 4: Struktur des EFQM/CAF



Die Anforderungen, die die Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements an die öffentlichen Verwaltungen stellt, sind komplex. Daher werden zum Einstieg Einführungsstrategien genutzt, die auf einem überschaubareren Niveau einsetzen. Dabei werden der Kundennutzen und die Kundenzufriedenheit ins Zentrum der Bemühungen gestellt. Gezielte Projekte in Hinblick auf Kundendefinition und Gewinnung von Verbesserungsvorschlägen, die Einführung eines Beschwerdemanagement, Kundenbefragungen und Aufgabenkritiken sind hier zu nennen.

Hinsichtlich eines umfassenden Ansatzes des Qualitätsmanagements sind in Deutschland eine Vielzahl von Initiativen zu beobachten.<sup>67</sup> Als Instrumente des Qualitätsmanagements dienen beispielsweise Produktbeschreibungen, Zielvereinbarungen, Meinungsumfragen, Qualitätszirkel, Qualitätskostenermittlungen, Leistungsvergleiche, Visualisierungen, Qualitätssaudits oder Vorschlagswesen.

Der Bund versteht seine Verwaltungsmodernisierungsstrategie insgesamt als ein Qualitätsmanagement. Denn die bisherigen Erfahrungen in der Bundesverwaltung zeigte, dass Qualitätsmanagement sich als umfassende Strategie eines modernen Managements eignet, um Wirtschaftlichkeit, Prozess- und Produktqualität sowie Adressaten- und Mitarbeiterzufrieden-

<sup>67</sup> siehe von Bandemer, Stephan: a.a.O., S. 423; der Autor stellt jedoch die Modelle des Qualitätsmanagement als Alternative und Konkurrenz zu den weiteren betriebswirtschaftlichen Steuerungselementen dar. Die unterschiedlichen Konzepte schließen sich jedoch nicht gegenseitig aus und können komplementär implementiert werden.

heit zu verbinden und die Zielverfolgung zu sichern.<sup>68</sup> Auf der Ebene des Bundes hat z. B. das Statistische Bundesamt einen Qualitätsprozess initiiert, der sich seit 1999, ausgehend von der Entwicklung eines Leitbildes, am EFQM-Modell orientiert.

Auf Ebene der Länder finden sich zu mindestens Absichtserklärungen von einzelnen Ministerien für ihren Geschäftsbereich, sich an einem umfassenden Qualitätsmanagement zu orientieren.

Auch auf kommunaler Ebene werden vielfach umfassende und differenzierende Modelle in Anlehnung an EFQM verfolgt.<sup>69</sup> Einfachen Produktdefinitionen werden damit übergreifende Handlungs- und Ergebnisorientierungen gegenüber gestellt.<sup>70</sup>

### **Qualifikationsanforderungen**

Der Forschungsstand zu Qualifikationsanforderungen im Bereich Qualitätsmanagement in kaufmännisch-verwaltenden Berufen ist bisher unzureichend.

Die Zielvorgaben des TQM formulieren jedoch wesentliche Anforderungen für die Beschäftigten<sup>71</sup>. Aufgrund der Prozessbezogenheit moderner Qualitätsmanagementsysteme erschließt sich der Schwerpunkt der Qualifikationsanforderungen in einer aufgabenbezogenen Perspektive:

- TQM bezieht alle Beteiligten ein, angefangen von der Leitungsebene, über MitarbeiterInnen bis hin zum Kunden.
- Nur wenn jeder Beschäftigte sich der Folgen seiner Aktivität für den Prozess bewusst ist, kann eine Verbesserung der gesamten Prozesskette und damit der zu erbringenden Leistung erzielt werden.
- Prozessorientierung erfordert bereichsübergreifendes strukturelles Denken und Prozesswissen. Partnerschaftliches Handeln und ein Miteinander aller Beteiligten sind gefordert.
- Das klassische Bereichsdenken muss durch ein übergreifendes, vernetztes Denken ersetzt werden. Im Vordergrund steht die Steigerung des Nutzen für alle Beteiligte.

---

<sup>68</sup> Bundesministerium des Innern: Moderner Staat- Moderne Verwaltung, Bilanz 2002, Berlin 2002, S. 15

<sup>69</sup> Hill, Herman: Kompetenzentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin, 1997, S. 42 f

<sup>70</sup> von Bandemer, Stephan, a.a.O., S. 423

<sup>71</sup> dazu Ott, Bernd/Scheib, Thomas, a.a.O. S. 21 ff, siehe auch von Bandemer, Stephan, a.a.O., S. 418

- Die Mitarbeiterkompetenzen stellen gleichzeitig den Ausgangspunkt für die fort-dauernde Prozess- und Qualitätsverbesserung dar. Durch Aus- und Weiterbildung sollen die MitarbeiterInnen befähigt werden, aktiv an der Optimierung der Prozesse und an der Erweiterung ihrer Kompetenzen mitzuwirken.
- Fachkompetenz ist dabei nur ein Aspekt. Verbesserung im TQM bedeutet, Probleme selbstständig erkennen und lösen zu können. Ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess erfordert einen stetigen Lernprozess. Problemlösefähigkeit und Selbstlernkompetenz der MitarbeiterInnen sind eine wesentliche Voraussetzung zur Weiterentwicklung, sowohl des Einzelnen, als auch der gesamten Behörde. Die Beherrschung von Problemlösungsmethoden (Methodenkompetenz), die Fähigkeit zur Teamarbeit (Sozialkompetenz) und Verantwortung für das eigene Handeln zu übernehmen (Selbstkompetenz) sind gleichrangig neben der Weiterentwicklung des reinen Prozesswissens.
- TQM ist eine auf die Mitwirkung aller beruhende Führungsmethode. Diese Führungsstrategie führt zu einem veränderten Verständnis von Führung (partizipatives Management), in der Verwaltung oft als kooperativer Führungsstil bezeichnet. Dieses ist zum Beispiel mittlerweile in der obersten Bundesverwaltung festgeschrieben.
- Die Forderung nach kontinuierlicher Verbesserung, d.h. das stetige Weiterlernen aus den Erfahrungen und das kontinuierliche Suchen nach Verbesserungsmöglichkeiten, geht über die reine Leistungserstellung hinaus. Jeder einzelne Beschäftigte und alle Bereiche sind aufgerufen, ihre Arbeit ständig zu verbessern, sich selbst und ihre Organisation zu entwickeln. Dies erfordert Kreativität, eventuell gefördert durch entsprechende Techniken. Zu einer fortlaufenden Verbesserung ist die Rückkopplung und Beurteilung der eigenen Leistung erforderlich. In Diskussionen und Verabredungen müssen Verbesserungen erzielt und festgelegt werden
- Die „absolute Kundenorientierung“ geht über das klassische Verständnis hinaus. Der Kunde ist sowohl der externe Abnehmer als auch der interne, was jeden Mitarbeiter zum Lieferanten macht und ihn in die Gesamtverantwortung einbezieht.
- Mit der Forderung „Quality first“ ist TQM eine eigene Unternehmensphilosophie bzw. Lernkultur, die vom Mitarbeiter erwartet, dass er diese nicht nur in seiner täglichen Arbeit umsetzt, sondern verinnerlicht („Qualität beginnt im Kopf“).

Im Ergebnis kann hinsichtlich der Handlungsorientierung der bisherige Dreiklang von „planen, durchführen, kontrollieren“ um den Aspekt „verbessern“ ergänzt werden.

*Aus einer verwaltungsbetriebswirtschaftlichen Perspektive sind mithin Grundkenntnisse hinsichtlich der Konzepte eines Qualitätsmanagements erforderlich. Insbesondere ist es not-*

wendig ein Verständnis der Funktion eines Qualitätsmanagements im Rahmen des Neuen Steuerungssystems zu vermitteln, um die Erreichung der vereinbarten Qualitätsziele bezüglich der Produkte und die angestrebte Kunden- bzw. Bürgerorientierung sicherstellen zu können. Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung entspricht bisher oftmals nicht den Standards betriebswirtschaftlicher Diskussion, sondern weist behördenspezifische Ausprägungen auf. Es ist jedoch zunehmend ein wichtiger Inhalt der kaufmännisch-verwaltenden Ausbildungsberufe. Es finden sich erste Ansätze in den neueren Berufen.<sup>72</sup> In den Ausbildungsrahmenplänen sind Inhalte zum Qualitätsmanagement sowohl in den Kernals auch in den Fachqualifikationen enthalten. In den Kernqualifikationen sind eher allgemeine Ausprägungen des Qualitätsmanagements aufgenommen, in den Fachqualifikationen branchenspezifische Ausprägungen, die zum Beispiel bei den Kaufleuten im Gesundheitswesen auf Bestimmungen des Sozialgesetzbuches beruhen. Im Rahmen der Kernqualifikationen werden Ziele, Aufgaben und Instrumente des Qualitätsmanagements mit einem Bezug zum Ausbildungsbetrieb erläutert. Es werden qualitätssichernde Maßnahmen im eigenen Arbeitsbereich angewendet und dabei soll zur kontinuierlichen Verbesserung von Arbeitsprozessen beigetragen werden. Lernziel ist, den Zusammenhang zwischen Qualität und Kundenzufriedenheit beschreiben und die Ausweitungen auf das Betriebsergebnis darstellen zu können.

Aus technologischer Perspektive ist bei einer Umsetzung von qualitätsbezogenen Elementen in entsprechende IuK-Techniken (z.B. in SAP SEM oder Mach), diese Systeme für eine Auswertung einzusetzen und zu nutzen.

In organisatorischer Perspektive ergeben sich beispielweise durch die Qualitätszirkel Anforderungen hinsichtlich der Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit sowie der Motivation für das Team.

---

<sup>72</sup> z.B. Industriekaufmann/-frau, Neue Dienstleistungsberufe mit Kaufmann/-frau im Gesundheitswesen, Sport- und Fitnesskaufmann/-frau, Veranstaltungskaufmann/-frau, aber auch schon bei den 1992 geordneten Fachangestellten für Bürokommunikation oder in der Fachrichtung Krankenversicherung der Sozialversicherungsfachangestellten.

**Beispiel für Lernziele im Bereich einer Berufsbildposition Qualitätsmanagement**

<b>Qualitätsmanagement:</b>	
a) Ziele, Aufgaben und Instrumente des betrieblichen Qualitätsmanagements erläutern	<p>Ziele, z.B. Qualitätsverbesserung der Dienstleistungen und Produkte</p> <p>Aufgaben, z.B. Qualitätsplanung, -lenkung, -sicherung, -darlegung/ -dokumentation sowie -optimierung</p> <p>Instrumente (z.B. TQM, DIN ISO 9000:2000 ff, EFQM)</p>
b) qualitätssichernde Maßnahmen im eigenen Arbeitsbereich anwenden und dabei zur kontinuierlichen Verbesserung von Arbeitsprozessen beitragen	<p>z.B. Optimierung der Ablauforganisation</p> <p>Optimierung der Kundenzufriedenheit (intern/extern)</p> <p>Bei der Personalanwerbung Standards festlegen</p> <p>Instrumente zur Planung, Lenkung und Prüfung von Dienstleistungsqualität</p> <p>Verbesserungsvorschläge der Mitarbeiter/Innen</p>
c) den Zusammenhang zwischen Qualität und Kundenzufriedenheit beschreiben und die Ergebnisse auf das Betriebsergebnis darstellen	<p>Qualitätsverbesserung der Dienstleistungen sowie Kundenbindung, Kundengewinnung, Erhöhung der Kundenfrequenz, Wirtschaftlichkeitserwägungen</p>



### 3.4 Exkurs: Geschäftsprozessoptimierung/Geschäftsprozessorientierung

Aus Kundensicht ergibt sich durch die bisherigen Modernisierungsbemühungen der Verwaltungen bisher ein eher ernüchterndes Bild. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass durch eine erste Phase der Implementierung neuer Verfahrensweisen in der öffentlichen Verwaltung die Voraussetzungen für die Umgestaltung der Strukturen geschaffen werden. Die Einführung einer dezentralen Ressourcenverantwortung, der Aufbau eines Controllings und eines Berichtswesens, aber auch die Definition von Produkten führen zur Bereitstellung von Informationsgrundlagen für den weiteren Modernisierungsprozess, der sich auf das Endprodukt oftmals noch nicht unmittelbar auswirkt. Die E-Government-Anwendungen verharren bisher oft auf der Ebene der Informationen und haben bisher noch nicht die der Transaktionen erreicht.

In einer nächsten Phase der Reform sollen die Abläufe der Leistungserstellung in Angriff genommen und verbessert werden. Die Geschäftsprozessoptimierung taucht dabei in allen als Megatrends der Verwaltungsmodernisierung identifizierten Instrumenten als Teilaspekt auf und soll daher hier besonders vertieft werden.<sup>74</sup> Die Beschäftigten müssen infolge verstärkt für die Geschäftsprozessorientierung qualifiziert werden.

#### Geschäftsprozessoptimierung

Methodisch kommt bei der Reorganisation von Geschäftsabläufen das Organisationsinstrument der Geschäftsprozessoptimierung zum Einsatz.<sup>73</sup> Sie setzt bei den vom Verwaltungskunden oder Adressaten erwarteten Produkten und Leistungen an und betrachtet die dafür relevanten Prozesse. Geschäftsprozesse sind eine Abfolge von Tätigkeiten und Verrichtungen zur Schaffung von Produkten und Dienstleistungen.<sup>75</sup> Geschäftsprozesse haben ein auslösendes Ereignis, einen definierten Anfang und einen Abschluss in Form eines messbaren Ergebnisses. Sie werden als Wertschöpfungsketten verstanden.

---

<sup>73</sup> Zum Gesamtkomplex siehe Beyer, Lothar: Reengineering, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, Hrsg. von Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer, 2. Auflage, Opladen 2001, S. 118 ff.

<sup>74</sup> So steht eine empirische Studie zur Prozessorientierung von E-Government-Initiativen auf Bundes- und Landesebene im Mittelpunkt von Scheer, A.-W./Kruppka, H./Heib, R.: E-Government - Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin/Heidelberg, 2003. Sie zeigt, dass der Nutzen von E-Government-Lösungen entscheidend davon abhängt, inwiefern die bestehenden Verwaltungsabläufe verbessert werden können.

<sup>75</sup> vgl. auch KGSt-Bericht Nr. 8/1998: Geschäftsprozessoptimierung: Eine Wegbeschreibung, S. 10; Die Arbeitsgemeinschaft „Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung – Standardisierung im Rahmen von E-Government (AG GöV)“ hat auf der Grundlage bisheriger Erfahrungen – vor allem auf kommunaler Ebene – ein Vorgehensmodell entwickelt. In der seit März 2003 vorliegenden so genannten PAS 1021 (PAS = Publicly Available Specification) wird ein 4-Phasen-Modell für die einheitliche Gestaltung von Geschäftsprozessen in der öffentlichen Verwaltung vorgelegt – unabhängig von IT-Softwarelösungen; siehe PAS 1021 „Verfahrensmodell zur Gestaltung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung“, März 2003, Beuth-Verlag GmbH, Burggrafenstraße 6, 10787 Berlin, <http://www2.beuth.de>; weitere Informationen durch DIN – Deutsches Institut für Normung e. V., Burggrafenstraße 6, 10787 Berlin

Die Geschäftsprozessoptimierung (GPO) ist eine ziel- und ergebnisorientierte Betrachtung von Prozessen zur Erstellung von Ergebnissen und Leistungen. Da der traditionelle Verwaltungsaufbau nicht prozess- sondern funktionsbezogen gestaltet ist, verlaufen die zu betrachtenden Prozesse oft quer zur Organisationsstruktur, d.h. durch unterschiedliche Organisationseinheiten. Die Geschäftsprozessoptimierung verändert damit die Sichtweise auf die Ablauf- und Aufbauorganisation.

Die einzelnen Schritte, aus denen ein Prozess zusammengesetzt ist, werden in Hinblick auf ihren Beitrag zum Ergebnis überprüft und beurteilt. Dabei orientiert sich die Untersuchung nicht an den gegebenen Ämtern, Abteilungen oder Sachgebieten, sondern am Produkt. Ein Geschäftsprozess bildet einen Gesamtzusammenhang, der ohne Rücksicht auf die bestehende Aufbauorganisation und Zuständigkeitsverteilung zu analysieren und unter Umständen zu verbessern ist.

Die in Deutschland ausgeprägte Regelorientierung führte bei den Verwaltungen jahrzehntelang zu einer Ausrichtung am Prinzip des Sortierens von Rechtsmaterien, anstatt zu einer Integration zusammengehöriger Prozessschritte. Die traditionellen Geschäftsprozesse sind daher zersplittert. Erforderlich sind tief gestaffelte Hierarchien und hypertrophe Kontrollstrukturen. Dies führt zu einer aufwendigen Koordination, langen Bearbeitungs-, Transport- und Liegezeiten.

Für die Verwaltungskunden sind solche Verfahren intransparent und büren ihnen oftmals die Koordinationsaufgaben auf, da sie sich mit ihren Anträgen, Rückfragen oder Nachweisen an verschiedene Stellen wenden müssen.

Durch eine Neugestaltung der Prozesse lassen sich die zersplitterten Verantwortlichkeiten wieder zusammenführen. Der Sachbearbeiter fungiert als Produktverantwortlicher, der mithilfe von Informations- und Kommunikationstechnik, aber auch von Sachverstand von KollegInnen, alleinverantwortlich für das Produkt handelt. Trotz der Komplexität der Arbeitsprozesse liegt die interne Koordination des Produktes in einer Hand und es steht nach außen ein einheitlicher Ansprechpartner zur Verfügung. Eine Geschäftsprozessorientierung rückt in das Anforderungsprofil der Beschäftigten.

**Schaubild 5: Prozessanalysen versus traditionelle Organisationsuntersuchungen<sup>76</sup>**

<i>Traditionelle Organisationsuntersuchungen:</i>	<i>Prozessanalysen:</i>
Mitarbeiterbild: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Träge, arbeitet nur auf detaillierte Anweisung</li> <li>• An Verbesserung, die nicht direkt den eigenen Arbeitsplatz betreffen, nicht interessiert</li> <li>• Nicht bereit Verantwortung zu übernehmen</li> </ul>	Mitarbeiterbild: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kreativ und innovativ</li> <li>• Stark interessiert an der Weiterentwicklung der Organisation insgesamt</li> <li>• Bereit Verantwortung zu übernehmen und zu suchen</li> </ul>
Druck und Kontrolle als wichtigste Veränderungsinstrumente	Motivation durch eigene Prioritätensetzung und Delegation von Verantwortung der Veränderungsprozesse
Externe Untersuchungskommission	Erarbeitung von Verbesserungsideen durch die Mitarbeiter ‚vor Ort‘
Frontstellung Fachabteilungen - Prüfer/Zentralabteilung; Gefahr: gegenseitiges Misstrauen; Wagenburgmentalität	Gegenseitige Unterstützung und vertrauensvolle Zusammenarbeit; Gefahr: Missbrauch der Freiheitsräume
Probleme bei der Umsetzung der (extern verordneten) Maßnahmen	Eigeninteresse an der Umsetzung der (selbst vorgetragenen) Vorschläge
Analytische Personalbedarfsermittlung	Methodisch angeleitete Analyse der Prozesse

Möglich wird ein solches Vorgehen durch die zunehmende Informatisierung der Verwaltung durch IT-Ausstattungen und den Aufbau von Wissensdatenbanken, die einen Zugriff auf die für die Bearbeitung erforderlichen Informationen gestatten. Ein solcher umfassender Ansatz wurde beispielsweise durch das Konzept „Arbeitsamt 2000“ verfolgt, mit dem die internen Abläufe der heutigen Bundesagentur für Arbeit vollständig umgebaut werden sollen. Durch die Hartz-Reformen wird dieser Ansatz weitergeführt und durch eine radikale Aufgabenkritik die gesamte Ablaufstruktur tiefgreifend umgestaltet. In der Verwaltung finden sich mittlerweile eine Vielzahl von Beispielen, die einzelne Prozessteile in der Wertschöpfungskette der Verwaltung herausgreifen und neu organisieren. Als Beispiele sind weiter zu nennen Call-Center, E-Procurement (Virtueller Markt) oder „Virtuelles Rathaus“. Insbesondere in den Kommunalverwaltungen ist dieser Prozess schon deutlich vorangeschritten, indem die Kernkompetenzen in Kernverwaltungen angesiedelt und andere Aufgaben in unterschiedliche privatwirtschaftlichen Ausprägungen ausgegliedert wurden. Dies verändert die qualifikatorischen Anforderungen der Beschäftigten.

<sup>76</sup> aus Statistisches Bundesamt, Prozessanalysen, 2001

## Ansätze zur Optimierung von Leistungserstellungsprozessen

In der Betriebswirtschaft werden unterschiedliche Ansätze zur Optimierung von Leistungserstellungsprozessen angeboten, von einem Reengineering, Methoden eines Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP), von einem Quality Management zum einem Total Quality Management (TQM), über Projektmanagement hin zu den klassischen Formen der Organisations- und Schwachstellenanalyse. Weitere Methoden und Instrumente, wie Controlling, Berichtswesen, Mitarbeiter- und Bürgerbefragungen, liefern die Grunddaten für die Prozessgestaltung durch Identifikation der strategisch relevanten Kernprozesse und deren Priorisierung in Hinblick auf die Rangfolge der Optimierung.<sup>77</sup>

Wesentlich für die Geschäftsprozessoptimierung (GPO) ist die Unterstützung durch moderne Informations- und Kommunikationstechnik. Hier findet sich eine Schnittstelle zu den E-Government-Bestrebungen im öffentlichen Dienst. Durch die Bindung von Informationen in Vorgängen aus Papieren in Aktenform, die schlecht zu transportieren und nur jeweils an einem Ort bearbeitbar waren, ergab sich ein wesentlicher Schwachpunkt der klassischen Verwaltungsorganisation. Heute stehen Systeme zur Verfügung, die über die Aufgabenerledigung am einzelnen Arbeitsplatz auch komplexere, kooperative Prozesse unterstützen. Begriffe wie Workflow oder Vorgangssteuerung für Systeme zur Abbildung formal strukturierter Prozesse mit weitgehend vorgegebenen Bearbeitungsschritten und „Workgroup computing“ für Systeme (z. B. Outlook Terminplaner), die den Bereich der flexiblen, weniger strukturierten Zusammenarbeit unterstützen. Diese Systeme bringen zahlreiche Möglichkeiten der Prozessunterstützung. Sie erlauben die Koordination verschiedener nacheinander oder auch parallel tätiger BearbeiterInnen, die Überwachung des zeitlichen Ablaufs, den Zugriff auf zentral gesammelte und gepflegte Datenbestände und eine verbesserte Auskunftsfähigkeit auf allen Stufen des Bearbeitungsvorganges. Hier ist auch das Feld des Wissensmanagements anzusiedeln.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> siehe zu den einzelnen Instrumenten Beyer, Lothar: Reengineering, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, Hrsg. von Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer, 2. Auflage, Opladen 2001, S. 118 ff

<sup>78</sup> Im Kern greift Wissensmanagement auf die Geschäftsprozesse zu. Sie sind die Anwendungsfelder von Wissen, die Inhalt als auch Kontext bilden. Zentrale Gestaltungsfelder des Wissensmanagements sind Prozessorganisation, Informationstechnik, Führungssysteme, Organisationskultur, Personalmanagement und Controlling. Die Aktivitäten des Wissensmanagements lassen sich in die Geschäftsprozessanalyse integrieren (siehe Bundesverwaltungsamt „Effizienter mit Wissensmanagement“, INFO 1749 vom April 2003; „Geschäftsprozessoptimierung und Wissensmanagement ...“ Info 1760 vom Juni 2003);

Nach einer aktuellen Untersuchung birgt das Wissensmanagement bei Bund und Ländern noch erhebliche Nutzungspotentiale und zeigt Schwächen insbesondere bei den personellen Rahmenbedingungen der Implementierung entsprechender Systeme. Studie von Deloitte Consulting im Frühjahr 2003 bei 256 Bundes- und Landesbehörden zum Thema Wissensmanagement. Ziel der Untersuchung war es, die organisatorischen, personalwirtschaftlichen und informationstechnologischen Methoden des Wissensmanagement in den Verwaltungen in Erfahrung zu bringen. 68 Prozent der Befragten nutzen organisatorische Wissensmanagementinstrumente. 52 Prozent davon nutzen „Expertennetzwerke“, d.h. es werden Hinweise auf Inhalte, Wissensausprägung und organisatorische oder personelle Wissensträger gegeben, zumeist über Informationsportale (z.B. Intranet). Den Technologie-

Aber auch bei der GPO liegt eine Gefahr in der Überschätzung technischer Lösungen.<sup>79</sup> Die neuen Techniken bieten Chancen für die Realisierung neuer Organisationsformen, sind aber kein Ersatz für die Umorganisation und können zu einer Elektronisierung des Ist-Zustandes führen.

### **Qualifikatorische Anforderungen**

In einer verwaltungsbetriebswirtschaftlichen Perspektive rückt für die Beschäftigten durch die Geschäftsprozessoptimierung verstärkt eine Geschäftsprozessorientierung in das qualifikatorische Anforderungsprofil. Entsprechendes gilt nach dem Ausgeführten auch hinsichtlich eines Qualitätsmanagements. Verstärkt wird diese Entwicklung zusätzlich durch die verwaltungsbetriebswirtschaftlichen Instrumente, die die „Verwaltungsprodukte“ in den Mittelpunkt der Betrachtungen stellt. Die Geschäftsprozessorientierung steigert die Komplexität von Prozessen. Anforderungen an das Wissen und die Kompetenzen der Fachkräfte steigen, insbesondere hinsichtlich der verwaltungsbetriebswirtschaftlichen Einbettung der Behörden.

In technologischer Perspektive bewirkt erst eine zunehmende Informatisierung der Verwaltung durch IT-Ausstattungen und der Aufbau von Wissensdatenbanken, die einen Zugriff auf die für die Bearbeitung erforderlichen Informationen gestatten, eine durchgreifende Geschäftsprozessorientierung. Die entsprechenden IuK-Techniken müssen beherrscht werden und setzen eine technologische Sprachfähigkeit voraus.

Insgesamt ändert die Prozessorientierung in organisatorischer Perspektive die Anforderungen an Arbeitstätigkeiten. Durch Neugestaltung der Prozesse lassen sich Verantwortlichkeiten zusammenführen, z. B. in Call-Center, E-Procurement (Virtueller Markt), „Virtuelles Rathaus“. Sachbearbeiter fungieren als Produktverantwortliche, die mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnik, aber auch von Sachverstand von KollegInnen, alleinverantwortlich für das Produkt handeln. Die interne Koordination des Produktes liegt trotz der Komplexität der Arbeitsprozesse in einer Hand. Der Produktverantwortliche steht nach außen als ein einheitlicher Ansprechpartner zur Verfügung.

In der weiteren Entwicklung bedeutet Prozessorientierung in der beruflichen Bildung jedoch auch, dass die Anforderungen an Arbeitstätigkeiten durch konkrete betriebliche Leistungs-

---

Fortsetzung 78

einsatz bestimmen Content-Management-Systeme (86 Prozent), Systeme der Vorgangsbearbeitung, zum Dokumentenmanagement und zur Archivierung (73 Prozent), Bürokommunikationstechnik, Groupware (79 Prozent) und Wissensdatenbanken (86 Prozent). Trotz breitem Einsatz von Informationstechnologie gaben 45 Prozent der befragten Verwaltungen an, die IT-Anwendungen zur Unterstützung des Wissens nur selten zu nutzen. Zitiert nach Sebastian Pass: „Wissensmanagement bei Bund und Ländern bietet noch erhebliche Nutzungspotentiale“, in innovative Verwaltung 12/2003, S. 35

<sup>79</sup> Beyer, Lothar: a.a.O., S.122

prozesse bestimmt werden.<sup>80</sup> Dadurch gehen einheitliche Tätigkeitsprofile verloren und die Anforderungen können sich ständig verändern. Konsequenz ist nach Auffassung von Johannes Koch und Egon Meerten einmal die Notwendigkeit lebenslangen Lernens, eine Entwertung von Erfahrung und das Verschwinden von fachlichen Grundlagen. Die Fähigkeit zur Selbstqualifikation wird zur Kernqualifikation einer prozessorientierten Ausbildung („Veränderungskompetenz“).

Aufgabenbezogene Perspektive: Die in deutschen Verwaltungen durchgeführten Reengineering-Projekte weisen ein starkes partizipatives Element auf. Sowohl die Überprüfung aller Aufgabenbereiche als auch die Formulierung eigener Zielvorgaben und die Umsetzung erfolgen unter Einbeziehung der Beschäftigten.<sup>81</sup> Auch ein Qualitätsmanagement bezieht die Beschäftigten stark mit ein. Die Verantwortung der Linie für die Qualitätssicherung ist ein zentraler Grundsatz.<sup>82</sup> Die inhaltliche Ausgestaltung und das erforderliche Methodenwissen der beteiligten Beschäftigten weisen gleichgerichtete Aspekte auf (Kreativitätstechniken, MitarbeiterInnenbeteiligung, Zeitanalysen, Kostenrechnungen usw.).

Die der Geschäftsprozessoptimierung zugrundeliegende Geschäftsprozessorientierung erhöht die Komplexität von Prozessen. Anforderungen an das Wissen und die Kompetenzen der Fachkräfte steigen.<sup>83</sup> Die mit dem Prozess betrauten Fachkräfte müssen den Geschäftsprozess verstehen, ihn einordnen können und es muss eine „Musterveränderung“ im Kopf erfolgen, die sich im konkreten Verhalten niederschlägt.<sup>84</sup> Die Beschäftigten müssen die der Behörde zugrundeliegenden Zielkoordinaten verinnerlicht haben und sich eine Wissenslandkarte entwerfen, die eine Orientierung sowohl bei der Prozessgestaltung als auch beim Prozessablauf erlaubt. Das Informationsgefüge und die Möglichkeiten des Zugriffes von allen Seiten auf die benötigte Informationen sind erforderlich. Anstatt von Abteilungsdenken und -egoismen sowie zusätzlichen Beschaffungsaufwand müssen Wiederverwendbarkeit von Information sowie ein integriertes Prozesswissen treten.

---

<sup>80</sup> Koch, Johannes/Meerten, Egon: Prozessorientierte Qualifizierung - ein Paradigmenwechsel in der beruflichen Bildung, BWP 5/2003 S. 42 ff;

<sup>81</sup> Lothar Beyer: a.a.O., S.126

<sup>82</sup> Lothar Beyer: a.a.O., S.122

<sup>83</sup> Hill, Herman: Kompetenzentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin, 1997, S. 44

<sup>84</sup> Hill, Herman: a.a.O., S. 40 ff

Beispiel für Berufsbildposition und seine Lernziele:

***Geschäftsprozesse und organisatorische Strukturen***

- a) betriebliche Organisationsformen und Entscheidungswege erläutern*
- b) den Zusammenhang von Geschäftsprozessen und Organisation beschreiben*
- c) Systematik von Prozessabläufen und Zusammenhänge von Teilprozessen beachten*
- d) Erfordernisse von ganzheitlichen Geschäftsprozessen beachten*

## 4 Konsequenzen der Verwaltungsmodernisierung in Bereichen des Öffentlichen Dienstes

### 4.1 Kommunen

Seit Anfang der 1990-iger Jahre befinden sich die meisten Kommunalverwaltungen in Deutschland in einem Reformprozess. Kommunen vergleichen sich heute vielfach mit einem Konzern. Viele ihrer Aufgaben erfüllen sie durch Tochterunternehmen. Kennzeichnend für die aktuellen Rahmenbedingungen für die Reform der Kommunalverwaltungen sind eine sich weiter verschlechterte Finanzsituation, ein ungebremster Ausgliederungstrend, eine daraus resultierende Entwertung des kameraleen Haushalts, eine selektive Informationsbereitstellung, aber auch eine häufig als unzureichende empfundene Gesamtstrategie und -steuerung. Die unzureichende Steuerung ist durch die zentrale Zuteilung der Ressourcen, das Fehlen operationaler Zielvorgaben sowie die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung gekennzeichnet.<sup>85</sup>

International lassen sich auch die Ansätze der deutschen kommunalen Verwaltungsreform dem New Public Management zuordnen.<sup>86</sup> Haupttrends sind dabei marktliche Steuerungsmechanismen, die Restrukturierung der Betriebsorganisation und kundenorientierte Steuerungsmechanismen. Das niederländische „Tilburger Modell“ wurde zum Modell für das deutsche „Neue Steuermodell“ (NSM).<sup>87</sup> Leitbild ist ein „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“, nach dem sich die Kommunalverwaltung von einer Behörde zum politisch gesteuerten Dienstleistungsunternehmen weiterentwickeln soll.

Die aktuellsten Umfragen des Deutschen Städtetages aus dem Jahr 2000 machen die Ausrichtung der Verwaltungsreform deutlich.<sup>88</sup> Priorität hat danach das Haushalts- und Rechnungswesen sowie die Organisations- und Personalentwicklung. Innerhalb des Haushalts- und Rechnungswesens ist wiederum die Kosten- und Leistungsrechnung das meist verfolgte Instrument: 15 Prozent (1998: 9 Prozent) der Städte geben an, die KLR bereits eingeführt zu haben. Bei 68 Prozent (1998: 7 Prozent) der Städte befindet sich eine KLR im Aufbau oder in

---

<sup>85</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle, Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zum neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht, Nr.12/91, Köln, S. 12 f

<sup>86</sup> Vgl. dazu Angaben bei Speier, Frank: Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in die Kommunalverwaltung, 2002, Berlin, Dissertation, S. 8

<sup>87</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle, Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung - Fallstudie Tilburg, KGSt-Bericht, Nr.19/92, Köln

<sup>88</sup> Vgl. Grömig, Erko/Lemke, Daniela: Reform in den Rathäusern - 4. Umfrage des Deutschen Städtetages zum Stand der Verwaltungsmodernisierung in den Städten, in: der Städtetag, Nr. 3/01, 254 Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages wurden angeschrieben, die Rücklaufquote betrug 81 Prozent.



Planung mit hoher Priorität. Die Einführung eines doppischen Buchungssystems ist in vier Prozent der Städte verwirklicht, im Aufbau befindet sich ein solches System in zwölf Prozent (1998: 6 Prozent) und in einer Planungsphase mit hoher Priorität bei 13 Prozent der Städte (1998: 11 Prozent). Die Einführung von Controlling als wichtige Ergänzung einer dezentralen Ressourcenverantwortung ist in neun Prozent der Städte verwirklicht und bei 50 Prozent im Aufbau. 21 Prozent der Städte betreiben die Entwicklung mit hoher Priorität. Ein Qualitätsmanagement ist derzeit erst in drei Prozent der Städte verwirklicht, bei immerhin 27 Prozent im Aufbau und wird bei 21 Prozent mit hoher Priorität verfolgt. Eine Budgetierung findet sich bei 50 Prozent der Städte.

Die Kommunalverwaltungen rechnen noch mit einem längeren Reformprozess. 50 Prozent (54 und 48 Prozent) der Städte gehen von einem noch über fünf bis zehn Jahre andauernden Prozess aus, mit zwei bis fünf Jahren rechnen 39 Prozent (36 und 48 Prozent) bei der Verwirklichung ihrer Ziele zur Modernisierung der Verwaltung.

### **„Neues Kommunales Finanzmanagement“**

Die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen wurde länderübergreifend in einem Beschluss der Innenministerkonferenz im Juni 1999 festgestellt. Durch eine Reform soll das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte umgestellt und die Steuerung der Kommunalverwaltungen statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden. Am 25. November 2003 hat die Innenministerkonferenz Empfehlungen für die Reform des Gemeindehaushaltsrechtes beschlossen.

Entstanden sind Empfehlungen zur doppischen Gemeindehaushaltsordnung sowie zu einer Haushaltsordnung, welche auf einer erweiterten Kameralistik beruht. In einer Art Regelungskorridor lassen die Empfehlungen Spielräume für die jeweils unterschiedlichen Konzepte der Länder. Auch das Modell der erweiterten Kameralistik sieht vor, das Vermögen zu bewerten, den Werteverzehr durch Abschreibungen zu erfassen sowie den Haushaltsausgleich unter Berücksichtigung der Abschreibungen zu erzielen. Den finanzstatistischen Anforderungen wird mit einem einheitlichen Produktrahmen Rechnung getragen. Eine Empfehlung regelt den Kontenrahmen. Zwar ergeben sich durchaus verschiedene Konzeptionen bei den Ländern, aber es wurde ein hohes Maß an Einheitlichkeit in allen wesentlichen Elementen erreicht.

In den Bundesländern Hessen, Hamburg, Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sind Modelle zur doppelten Buchführung für die Kommunalverwaltungen erarbei-

tet worden, die in der Praxis erprobt wurden.<sup>89</sup> Derzeit stellt sich der Umsetzungsstand in den einzelnen Bundesländern mit den Einführungsfristen des neuen Gemeindehaushaltsrechtes nach den Planungen der Innenministerien wie folgt dar<sup>90</sup>:

*Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik:*

- |                      |                                            |
|----------------------|--------------------------------------------|
| • Baden-Württemberg  | 2005 – 2010                                |
| • Bayern             | 2005 – 2010                                |
| • Hessen             | 2005 – 2006<br>(EB <sup>91</sup> 1.1.2007) |
| • Schleswig-Holstein | 2006 – 2010                                |

*Nur Doppik:*

- |                       |                              |
|-----------------------|------------------------------|
| • Niedersachsen:      | 2005 – 2010                  |
| • Nordrhein-Westfalen | 2005 – 2007<br>(EB 1.1.2008) |
| • Sachsen-Anhalt      | 2006 – 2008                  |
| • Rheinland-Pfalz     | 2007 – 2008                  |
| • Hamburg             | 2006                         |
| • Bremen              | 2008                         |

*Noch keine Festlegungen:*

- Brandenburg
- Mecklenburg-Vorpommern (nicht vor 2006)
- Saarland
- Thüringen
- Sachsen (nicht vor 2006, Gesetzentwurf für Ende 2004 erwartet)

Damit ist mittelfristig mit der Einführung wesentlicher verwaltungsbetriebswirtschaftlicher Instrumente auf kommunaler Ebene zu rechnen.

Am Beispiel des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements“ (NKF), dem Konzept des Landes Nordrhein-Westfalens für die Reform des Gemeindehaushaltsrechts von der Kameralistik zur Doppik, kann der Wandel in den Kommunalverwaltungen mit seinen qualifikatorischen Anforderungen gezeigt werden. Das Konzept ist das Ergebnis des 1999 vom Innenministeri-

<sup>89</sup> Siehe dazu Freie und Hansestadt Hamburg, Pressemitteilung vom 5. August 2003/fb05, Anlage „Stand der Modernisierung des Rechnungswesens in Ländern und Kommunen

<sup>90</sup> Frischmuth, Birgit: Bahn frei für die Doppik, der gemeinderat, 03/2004, S. 11

<sup>91</sup> Eröffnungsbilanz (EB)

um Nordrhein-Westfalens initiierten "Modellprojekts doppischer Kommunalhaushalt in NRW".<sup>92</sup>

Das konzernähnlich strukturierte Unternehmen Stadt soll danach eine betriebswirtschaftliche Buchführung erhalten. Das Rechnungswesen nach NKF berücksichtigt im Gegensatz zum kameralen System auch den Werteverzehr von Sachanlagen und Gebäuden über Abschreibungen. Durch die kommunale Bilanz wird eine Kommune erstmalig einen vollständigen Überblick über ihr Vermögen und ihre Schulden erlangen. Es ermöglicht den Kommunen erstmals zu erfassen, welche Ressourcen sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben verbrauchen. Durch die Reform sollen sich erheblich gesteigerte Steuerungspotentiale ergeben. Der gesamte Ressourcenverbrauch einer Periode soll regelmäßig durch die Erträge derselben Periode gedeckt werden. Damit kann nachhaltig gewirtschaftet werden.

Sieben Kommunen (Städte Düsseldorf, Dortmund, Münster, Moers und Brühl, Kreis Gütersloh und die Gemeinde Hiddenhausen) haben zwischen Juli 2000 und Juni 2003 ihr Haushalts- und Rechnungswesen teilweise bzw. die Gemeinde Hiddenhausen vollständig auf das NKF umgestellt.

Ziel des Landesgesetzgebers NRW ist es, dass spätestens Anfang 2005 die gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung der Reform geschaffen sind. Der Übergang zur flächendeckenden Umstellung auf das Neues Kommunale Finanzmanagement soll dann bis 2008 erfolgen. Eine Pflicht zur Erstellung des ersten Gesamtabchlusses („Konzernbericht“) wird, soweit derzeit absehbar, in den Jahren 2013 bis 2015 bestehen.

Durch das nordrhein-westfälische Konzept ergeben sich interessante Einblicke in die Veränderungen der Qualifikationsanforderungen durch die Einführung neuer Rechnungssysteme in die Verwaltung. Als entscheidender Aspekt der landesweiten Umsetzung wird die Aus- und Fortbildung angesehen und es werden einzelne Konzepte der Modellkommunen vorgestellt.<sup>93</sup>

Allgemein soll die Qualifizierung eng an den jeweiligen NFK-Einführungsschritten erfolgen. Erworbene Fachkenntnisse können dann „unmittelbar in die Praxis umgesetzt und dadurch vertieft und gesichert“ werden. Inhaltlich soll sich die Aus- und Fortbildung „auf das für die jeweilige Zielgruppe im jeweiligen Aufgabenbereich erforderliche und verwertbare Wissen“ konzentrieren. Dabei sollte „die Vermittlung der Systematik und Zusammenhänge selbstver-

---

<sup>92</sup> siehe <http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de/>

<sup>93</sup> siehe Innenministerium NRW: Leitfaden Aus- und Fortbildung im doppischen Haushaltswesen, Broschüre herausgegeben vom Projektteam im Rahmen des Modellprojektes doppischer Kommunalhaushalt, Düsseldorf, 2003 (siehe [www.neues-kommunales-finanzmanagement.de](http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de))

ständig an allen geeigneten Stellen Gegenstand sämtlicher Seminare sein“.<sup>94</sup> Als Erfolgsfaktor wird eine hohe Praxisorientierung, die ihre Beispiele aus der jeweiligen Verwaltung bezieht und somit eine höhere Akzeptanz sichert, ein hoher Anteil an eigenständig zu bearbeitenden Übungsaufgaben und Raum für inhaltliche Diskussionen angesehen.

Als Zielgruppe der Qualifizierungsmaßnahmen werden die Anwender angesehen, zu der insbesondere Mitarbeiter/innen in der Haushaltssachbearbeitung sowie Buchungskräfte gehören. Das Anforderungsprofil der Zielgruppe Anwender hängt nach Einschätzung der Verantwortlichen davon ab, welche Organisationsform das zukünftige Rechnungswesen erhalten wird.

Durch die Einführung des NKF ergeben sich Veränderungen der Ausbildungsinhalte. Neue Qualifikationen sind zu vermitteln.<sup>95</sup> Dies gilt insbesondere für Angestellte und Beamte im Mittleren Dienst in der Beamtenausbildung und für die Ausbildung der Verwaltungsfachangestellten, auch in den Angestelltenlehrgängen. Beschäftigte des mittleren Dienstes werden für den Einsatz als (Finanz-)Buchhaltungsspezialist/innen schwerpunktmäßig im Rechnungswesen qualifiziert.<sup>96</sup>

Folgende grundlegende Qualifikationen wurden identifiziert:

- Grundlagen des NFK (Ergebnisplan, -rechnung, Finanzplan, -rechnung, Bilanz)
- Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre
- Grundlagen der Doppelten Buchführung
- Bewertungs- und Bilanzprobleme
- Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens
- Grundlagen der Kosten und Leistungsrechnung,
- EDV (Finanzsoftware), sicherer Umgang mit der Finanzbuchhaltung (Kreditoren, Debitoren, Anlagenbuchhaltung).

Eine Modellkommune schult daneben umfassend Zusammenarbeit, Kommunikation und Gesprächsführung im Projektteam.<sup>97</sup>

In Qualifizierungspartnerschaften mit den Industrie- und Handelskammern, den Volkshochschulen etc. werden Bilanzbuchhalterlehrgänge und Finanzbuchhalterlehrgänge angeboten.<sup>98</sup>

---

<sup>94</sup> Innenministerium NRW: Leitfaden Aus- und Fortbildung im doppischen Haushaltswesen, a.a.O., Seite 5

<sup>95</sup> Eller, Andreas: Aus- und Fortbildung im NKF auf „Kongress Neues Kommunales Finanzmanagement“, Düsseldorf, 5. November 2003, Redemanuskript unter [www.e-nrw.de](http://www.e-nrw.de), S. 3

<sup>96</sup> Innenministerium NRW: Leitfaden Aus- und Fortbildung im doppischen Haushaltswesen, a.a.O., S. 14

<sup>97</sup> Innenministerium NRW: Leitfaden Aus- und Fortbildung im doppischen Haushaltswesen, a.a.O., S. 16

<sup>98</sup> Gütersloh, Dortmund

Außerhalb des mittleren Dienstes wurden für die Kammereien BetriebswirtInnen, Diplomkaufleute, BilanzbuchhalterInnen, Diplom-VerwaltungswirtInnen mit betriebswirtschaftlichen Zusatzqualifikationen benötigt.<sup>99</sup>

### **E-Government und Prozessoptimierung/-orientierung**

Die Instrumentarien E-Government und Prozessorientierung werden auch in der kommunalen Praxis gern im Zusammenhang bearbeitet. Als Ziel sollen zwischen öffentlicher Verwaltung, Bürgern und Wirtschaft rechtsverbindliche Dienstleistungen und Transaktionen voll-elektronisch ohne Medienbrüche getätigt werden können ("virtuelles Rathaus", "elektronische Akte", "Bürgerkarte"), um so Effizienz und Transparenz von Verwaltungs- und Geschäftsvorgängen zu verbessern. Beim Umbau der Verwaltung hin zum E-Government stellt das kommunale Konzept „Virtuelles Rathaus“ eine wesentliche Schnittstelle zur Öffentlichkeit und zum „kundenseitigen“ Zugang von BürgerInnen dar. Durch die Entwicklung der rechtlichen, technischen und ökonomischen Voraussetzungen für die "virtuelle Stadt" sollen die Arbeits- und Lebensbedingungen der Bevölkerung verbessert, die Verwaltungen effizienter und bürgerfreundlicher und die Unternehmen flexibler und produktiver werden. Annähernd flächendeckend haben die Kommunen mittlerweile einen virtuellen Auftritt erstellt. An Modellvorhaben beteiligte Kommunen messen der Qualifizierung einen hohen Stellenwert bei und führen wesentlich stärker als andere Weiterbildungsmaßnahmen durch.<sup>100</sup>

Auch gibt es nach Expertenmeinung *elektronische Aktenführung* und Bearbeitung bisher nur in Ansätzen.<sup>101</sup> Die Software sei nicht ausreichend, so dass es zu Medienbrüchen komme. Es bestehen auch noch Probleme der digitalen Signatur, insbesondere im Kassenwesen, die jedoch zukünftig z.B. in NRW durch das NKF beseitigt würden. Dann sei es möglich, einen durchgehenden elektronischen Workflow zu integrieren.

Eine *Prozessorientierung* dagegen sei nach Auffassung eines Experten bei den Städten schon weit vorangeschritten.<sup>102</sup> Dies erfordere von den Beschäftigten ein breiteres Wissen und Handlungsspektrum. Dies führe zu geänderten Qualifikationsanforderungen, wie Handlungsorientierung und Kommunikation. Hier müsse sich die Ausbildung in den nächsten Jahren verändern.

---

<sup>99</sup> Innenministerium NRW: Leitfaden Aus- und Fortbildung im doppischen Haushaltswesen, S. 16

<sup>100</sup> siehe [MEDIA@Komm](#) - E-Government meets E-Business, 3. Kongress am 17. und 18. September 2002 in Nürnberg, Hrsg. BMWA, Januar 2003, S. 111

<sup>101</sup> Expertengespräch Nr. 3 (Kommunalbereich); Beispiele der Bundesverwaltung liegen jedoch vor (BMZ, BVA)

<sup>102</sup> Expertengespräch Nr. 3

### *Call Center*<sup>103</sup>

Ein weiterer Trend in der Reorganisation der Verwaltung sind im Kommunalbereich Bürgerservice-Einheiten, Call Center und Sozialagenturen mit neuen Strukturen bürgernaher Aufgabenerledigung. Diese verändern die Geschäftsprozesse erheblich. Im Call-Centerbereich ist grundsätzlich eine abschließende Bearbeitung der Anfragen das Ziel. Nur wenn eine Erledigung nicht möglich ist, wird in die Fachabteilung abgegeben, z. B. komplizierte Sozialhilfefälle. Hier wird komplexe betriebswirtschaftliche Software eingesetzt. Die Stadt Duisburg hat hier mit „CallDuisburg“ eine Vorreiterrolle in Deutschland übernommen. Demnächst wird in Köln ein solches System starten.

Nach Expertenmeinung entlastet ein Call Center den Bürgerservice und führt zukünftig zu einer Reduktion der Anzahl der Beschäftigten im m. D. Der Backoffice-Bereich werde verändert.<sup>104</sup>

### *Hartz-Konzept*

Durch das Hartz-Konzept zur Reform des Arbeitsmarktes sollen bisher in der Kommunalverwaltung erledigte Aufgaben in die Zuständigkeit der BA überführt werden.<sup>105</sup> Sogenannte „JobCenter“ sollen künftig die lokalen Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sein. Neben den originären Dienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit integriert das „JobCenter“ arbeitsmarktrelevante Beratungs- und Betreuungsleistungen (Sozialamt, Jugendamt, Wohnungsamt, Sucht- und Schuldnerberatung, Schnittstelle ‚PersonalServiceAgenturen‘ usw.). Nach Expertenmeinung würden aus der Kommunalverwaltung Mitarbeiter an die BA abgeordnet. Dies werde die Ausbildungsstrukturen stark verändern.<sup>106</sup>

## **Qualitätsmanagement**

Beim Qualitätsmanagement sind die Kommunen nach einer Expertenmeinung eher zurückhaltend.<sup>107</sup> Man entwickle eher passgenaue Qualitätsmanagementsysteme für die individuelle Bedürfnisse einer Verwaltung. Nur einige Kommunen wendeten die Normen der ISO DIN 9000 ff an. Zweifel werden formuliert, ob diese Verfahren für die Verwaltung „passten“.

---

<sup>103</sup> Im Rahmen eines BIBB-Vorhabens wurde ein Konzept erarbeitet, um die Voraussetzungen für die Ausbildung von KfB in Call Centern zu schaffen. Siehe dazu Paulini-Schlottau, Hannelore: Arbeitspapiere, Vorhaben 3.0263, Heft 2, Juli 2000 (pdf unter: [http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a41\\_arbeitspapiere\\_vh-30263.pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a41_arbeitspapiere_vh-30263.pdf))

<sup>104</sup> Expertengespräch Nr. 3

<sup>105</sup> vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, „Kommissionsbericht „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Broschüre Nr. A 306, S. 22

<sup>106</sup> Expertengespräch Nr. 5

<sup>107</sup> Expertengespräch Nr. 5

Grund für die Zurückhaltung seien auch die aktuelle Haushaltssituation, die andere Prioritäten der Kommunen erforderten. Hier sei auch nicht unbedingt ein Bezug zur beruflichen Bildung zu erkennen.<sup>108</sup> Vorrangig seien Qualitätskriterien festzulegen. Außer durch eventuell höhere Anforderungen an die Ausbildungsqualität spielte der Aspekt Qualitätsmanagement in der Ausbildung keine Rolle.

Nach einer anderen Expertenmeinung werde das bisherige Beschwerdemanagement teilweise zu einem Qualitätsmanagement umgestaltet.<sup>109</sup>

### **Qualifikatorische Anforderungen**

Durch die Einführung neuer Steuerungsmodelle auf betriebswirtschaftlicher Grundlage verändern sich die Qualifikationsanforderungen der Beschäftigten im Kommunalbereich erheblich. Veränderungen der Ausbildungsinhalte ergeben sich insbesondere in der Ausbildung der Verwaltungsfachangestellten, aber auch in den Angestelltenlehrgängen. Beschäftigte des mittleren Dienstes werden für den Einsatz als (Finanz-)BuchhaltungsspezialistInnen schwerpunktmäßig im Rechnungswesen qualifiziert.

Nach dem Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) „Aus- und Fortbildung für das neue Haushalts- und Rechnungswesen“ sollen alle Beschäftigten mit Sacharbeitungsfunktionen als Verwaltungsgeneralisten und -spezialisten ausreichende Grundkenntnisse des neuen Haushalts- und Rechnungswesens erhalten, um ihre Sachbearbeitung/fachliche Aufgabenstellung wirtschaftlich, ergebnisbezogen und gemäß den neuen (gesetzlichen) Anforderungen erledigen zu können. Sie sind auch erforderlich, um zentrale Vorgaben in der eigenen Organisationseinheit anwenden zu können oder um Geschäftsvorfälle aus ihrem Bereich erfassen und zuordnen zu können (Kontierung) oder um sich bei Versetzung auf Fachpositionen oder in Führungspositionen ggf. das erforderliche Wissen durch begrenzte Fortbildungsmaßnahmen und „normale“ Einführung am Arbeitsplatz aneignen zu können.<sup>110</sup>

Durch Einführung der neuen kommunalen Finanzsysteme werden zudem völlig neue Berufsbilder benötigt, wie die eines verwaltungsspezifischen Bilanz- bzw. Finanzbuchhalters. Zentrale Buchhaltungen werden eingerichtet, was besondere Qualifikationen erfordert, wie Betriebswirte. Zusatzausbildungen werden als nicht mehr ausreichend erachtet. Nach Ein-

---

<sup>108</sup> Dies kann jedoch nur für ein Qualitätsmanagementverständnis i.S.v. DIN ISO 9000 ff alter Fassung gelten, anders jedoch für ein TQM, siehe oben Abschnitt 3.4.5 Qualitätsmanagement

<sup>109</sup> Expertengespräch Nr. 3

<sup>110</sup> KGSt: „Aus- und Fortbildung für das neue Haushalts- und Rechnungswesen“, Bericht, Köln, 11/2003, S. 24; der Bericht ist auf alle Reformansätze ausgerichtet. (Siehe [www.kgst.de](http://www.kgst.de))

schätzung befragter Experten<sup>111</sup> im kommunalen Bereich erfordert die verbreitete Prozessorientierung von den Beschäftigten ein breiteres Wissen und Handlungsspektrum. Dies führe zu geänderten Qualifikationsanforderungen, wie „Handlungsorientierung und Kommunikation“.

Durch die Bestrebungen der Verwaltungsmodernisierung werden nach Expertensicht die Verwaltungsberufe zurückgedrängt. Geringere Qualifikationen sind aufgrund der Konzentration im kommunalen Bereich stark rückläufig.

Anstatt von Fachangestellten wird im kommunalen Bereich verstärkt auf die Ausbildung von Kaufleuten für Bürokommunikation gesetzt, denen zusätzlich Verwaltungsinhalte vermittelt werden. Insbesondere kommunale Ausgründungen haben keinen Bedarf an Fachangestellten für Bürokommunikation. Kaufleute für Bürokommunikation werden auch in den ausbildungsschwachen Jahrgängen durch die Kernverwaltung ausgebildet, da hier im Verhältnis zu den Fachangestellten für Bürokommunikation eine arbeitsmarktverwertbare Qualifizierung erfolgt. Die Kaufleute für Bürokommunikation weisen keine Defizite im Berufsbild für den kommunalen Bereich auf. Auch bei den 1998/99 neu geordneten Verwaltungsfachangestellten sind Probleme in der Ausbildung nicht bekannt. Die Ausbildung der Fachkräfte sollte sich nach Expertensicht schneller an die aktuellen Entwicklungen anpassen.

Verstärkt wird durch die Bestrebungen E-Government/Virtuelles Rathaus auf IT-Berufe, „Fachinformatiker/Anwendungsentwicklung und Informatikkaufleute“, gesetzt. Diesen werden Zusatzqualifikationen im Bereich Verwaltungskompetenz vermittelt und in die Ausbildung integriert. Dadurch werden keine reinen Techniker ausgebildet. Trotz gezielter Ansprache von Frauen sind in diesem Bereich jedoch überwiegend männliche Bewerber tätig.

Auch das Virtuelle Rathaus erfordere höhere Qualifikationen der Beschäftigten, da verschiedenste Aufgabe der Verwaltung auf einem Arbeitsplatz zusammengeführt werden. Es werden danach Fachkräfte des mittleren Dienstes (jeweils Angestellte und Beamte) nicht mehr so stark benötigt, dafür jedoch des gehobenen und höheren Dienstes. Spezialbereiche, wie IuK, sowie technischer und pädagogischer Bereich würden verstärkt, jedoch auch im gehobenen und höheren Dienst.

Insgesamt sei wegen der Haushaltssituation der Kommunen ein Ausbildungsstopp gegeben. Ausbildung wird als eine freiwillige Aufgabe angesehen. Daneben ist nach Expertenmeinung für den nächsten absehbar, dass sich der Personalkörper im ÖD in den nächsten zehn Jahren verkleinern muss. Grund sei die rückläufige Bevölkerungsentwicklung, aber auch die

---

<sup>111</sup> Expertengespräch Nr. 3 und 5



interkommunale Koordination durch Zusammenführung von Aufgaben, die nur noch einmalig für mehrere Kommunen vorgehalten werden.

## 4.2 Bundesländer<sup>112</sup>

Inzwischen ist das „Neue Steuerungsmodell“ auch in der Verwaltungspolitik der Bundesländer aufgegriffen worden. Teilweise wird ein Konzernmanagement als Mittel der Reorganisation angestrebt. Instrumente der Konzernführung, -finanzwirtschaft, -rechnungswesen, -finanzinformationsmanagement, -organisation/recht, -controlling, -personalmanagement und Beteiligung der Beschäftigten/Personalräte/Betriebsräte sollen hier Anwendung finden.

Die Bundesländer bezeichnen, konzipieren und gewichten ihre Reformprojekte recht unterschiedlich.<sup>113</sup> Vereinfachend lässt sich feststellen, dass die Einführung des neuen Steuerungsmodells in die Verwaltung Elemente eines neuen Haushaltswesens und einer modernen Verwaltungsorganisation enthalten kann<sup>114</sup>:

- |                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Neues Haushaltswesen:</b></li> <li>• Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung<sup>115</sup></li> <li>• Budgetierung</li> <li>• Einführung von operativen und strategischen Controlling</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Moderne Verwaltungsorganisation:</b></li> <li>• Dezentralisierung</li> <li>• Professionalisierung des Verwaltungsmanagements<sup>116</sup></li> <li>• Kunden- und Serviceorientierung</li> <li>• Qualitätssicherung</li> <li>• Moderne Informations- und Kommunikationstechnik („E-Government“)</li> </ul> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

---

<sup>112</sup> eine Zusammenfassung der „Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund“, Stand Dezember 2002, wird vom Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, erstellt vom Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt, Magdeburg 2002 herausgegeben (download unter <http://www.inneres.sachsen-anhalt.de/min/r14/download/brosch-verrwref.pdf>)

Seit 1996 besteht am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften die Wissenschaftliche Dokumentations- und Transferstelle für Verwaltungsmodernisierung in den Ländern (WiDuT). Hier werden die Modernisierungsaktivitäten der Länder durch Veröffentlichungen und Beratungen zu unterschiedlichen Bereichen der Verwaltungsmodernisierung dokumentiert und unterstützt. Adresse: [http://www.dhv-speyer.de/scripts/as\\_web5.exe?Command=SD&File=material5.ask](http://www.dhv-speyer.de/scripts/as_web5.exe?Command=SD&File=material5.ask)

<sup>113</sup> Überblick in der Anlage 2 zum Bericht der Arbeitsgruppe „Neues Haushaltswesen vom April 2000“.

<sup>114</sup> Hoffmann-Riem, Wolfgang: Modernisierung von Recht und Justiz, 2001, S.228 f

<sup>115</sup> Die Ergebnisse eines Bund-/Länder-Arbeitskreis "Kosten- und Leistungsrechnung" werden in der Finanzministerkonferenz berichtet. Bei der Arbeit des Arbeitskreises hat sich gezeigt, dass den z.T. unterschiedlichen konzeptionellen Ansätzen der KLR zwar die Zielsetzung gemeinsam ist, es jedoch bei der Entwicklung und Umsetzung von Konzepten erhebliche Unterschiede in den einzelnen Ländern gibt. So konnte das Ziel des Arbeitskreises, gemeinsame Eckwerte und Verfahren ("Standards") für eine KLR zu entwickeln, bisher nur in Teilbereichen erreicht werden. In den übrigen Bereichen werden Empfehlungen abgegeben, deren Abweichungen bei künftigen Vergleichen zwischen Verwaltungsbereichen (Benchmarking) offengelegt werden müssen. Quelle: <http://www.bayern.de/Politik/Initiativen/Verwaltung/klr.htm>

<sup>116</sup> Hierzu gehören u.a. Konzepte zur Personalführung und -entwicklung, Kommunikation, Information, Organisationsentwicklung, Öffentlichkeitsarbeit

Auf eine detaillierte und umfassende Darstellung der Aktivitäten wird aufgrund des Umfangs und des Facettenreichtums der einzelnen Länderinitiativen verzichtet. Exemplarisch soll nachstehend der umfassende Modernisierungsansatz des Landes Hessen auf doppischer Grundlage ausführlich vorgestellt werden, um die Dimensionen des aktuellen Reformprozesses aufzuzeigen. Daneben sind in den Bundesländern Hamburg und Bremen Modelle zur doppelten Buchführung erarbeitet worden, die flächendeckend in der jeweiligen Landesverwaltung implementiert werden sollen.<sup>117</sup> Bayern und Baden-Württemberg beispielsweise verfolgen Modernisierungsstrategien mit Hilfe von Budgetierung, KLR und Controlling auf erweitert kameraler Grundlage. In einem dann folgenden Aufriss werden Initiativen der einzelnen Länder kurz vorgestellt.<sup>118</sup>

### **Hessen: „Neue Verwaltungssteuerung“ und Reform des Haushalts- und Rechnungswesens<sup>119</sup>**

Bei der Modernisierung der Verwaltung in Hessen spielt die Haushaltsreform und damit einhergehende Einführung einer „Neuen Verwaltungssteuerung“ (NVS) eine zentrale Rolle.<sup>120</sup> Das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen soll zu einem wirkungsvollen Steuerungsinstrument weiter entwickelt und die ergebnisorientierte Budgetierung mit modernen Managementmethoden (z.B. Controlling) eingeführt werden.

Mit den eingeleiteten Maßnahmen wird neben mehr Bürgernähe durch die Entwicklung einer modernen Dienstleistungsverwaltung die effizientere Verwendung von Steuergeldern angestrebt. Weitere Zielsetzungen der NVS sind die Transparenz von Kosten und Leistungen zur besseren Realisierung von Potenzialen zur Kostensenkung, effizienter und ergebnisorientierter Vollzug von Verwaltungsaufgaben, Stärkung der Eigenverantwortung der Mitarbeiter durch dezentrale Budgetierung und Einführung der Doppik (kaufmännische doppelte Buchführung) als führendes Rechnungswesen.

Zur Erreichung der gesetzten Ziele sind umfassende Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung notwendig:

- Einführung eines neuen Rechnungswesens mit doppelter Buchführung sowie Kosten- und Leistungsrechnung

---

<sup>117</sup> Siehe dazu Freie und Hansestadt Hamburg, Pressemitteilung vom 5. August 2003/fb05, Anlage „Stand der Modernisierung des Rechnungswesens in Ländern und Kommunen“;

<sup>118</sup> vgl. auch Zusammenstellung des Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt: Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund, Broschüre, Magdeburg, 2002 (pdf unter [http://www.inneres.sachsen-anhalt.de/min/r14/download/brosch\\_verwref.pdf](http://www.inneres.sachsen-anhalt.de/min/r14/download/brosch_verwref.pdf))

<sup>119</sup> Näher dazu [www.reformkurs.hessen.de](http://www.reformkurs.hessen.de)

<sup>120</sup> näher Bestgen, Reinhard (Hessische Staatskanzlei): Die Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung in der hessischen Landesverwaltung ein Werkstattbericht, Frankfurt, 2002, Sonderdruck des aktualisierten Beitrages in Eibelshäuser, Manfred (Hrsg.): Finanzpolitik und Finanzkontrolle - Partner für Veränderung, Baden-Baden, 2002

- Controlling als führendes System
- Beschränkung der Kameralistik auf das gesetzlich vorgeschriebene Mindestmaß
- Steuerung des Haushalts über eine ergebnisorientierte Mittelzuweisung durch die Definition von Produkthaushalten
- Zwischenbehördliche Verrechnung von Leistungen
- Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung und
- Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung

Die so genannte Neue Verwaltungssteuerung ist das umfangreichste Projekt im Rahmen des Reformkurs Hessen. Bis 2008 soll mit ihr die gesamte Landesverwaltung grundlegend umgestellt sein.

Elemente des Gesamtkonzeptes sind:

- Gruppierung in Mandanten, Verwaltungskontenrahmen, Staffelpfad
- bestimmte Entwicklungsprojekte, welche Voraussetzung für die Umsetzung sind
- Meilensteinplan
- Ziel- und Produktdefinitionen
- Budgetierung
- Controlling

#### *Mandanten- und Staffelpfadplanung, Verwaltungskontenrahmen*

Die Ressorts erarbeiteten in Abstimmung mit dem Finanzministerium einen Mandantenplan, aus dem sich ergibt, welche Verwaltungseinheiten jeweils einen eigenen Verwaltungsabschluss (Ergebnis- und Vermögensrechnung) erstellen sollen.<sup>121</sup> Der Mandantenplan der Landesverwaltung umfasst in etwa 100 Mandanten. Der Mandantenplan knüpft grundsätzlich an die vorhandene Behördenorganisation an.

Ziel der Haushaltsreform ist es, ein einheitliches neues Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen zu entwickeln und das Vermögen und die Schulden des Landes in einer Gesamtbilanz auszuweisen. Ein für die gesamte Landesverwaltung gültiger Verwaltungskontenrahmen wurde entwickelt. Basis der Arbeiten an einem entsprechenden Kontenrahmen für die Sachkonten der doppelten Buchführung und in ihrer Folge für die Kostenrechnung war der vom Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. im Jahre 1986 herausgegebene Industriekontenrahmen.

---

<sup>121</sup> Entsprechend dem Auftrag des Kabinettsausschusses „Verwaltungsreform“ vom 20. August 1999

## Entwicklungsprojekte

Aktuelle Entwicklungsprojekte des Landes Hessen sind: die Entwicklungsprojekte „Schulung“, „Landesreferenzmodell“ (LRM; Rechnungswesen), „Landesreferenzmodell Human Resources“ (LRM HR), „Aufbau Hessisches Competence Center“ (HCC) und das „Entwicklungsprojekt Betriebswirtschaftliche Beratung“. Unter „Landesreferenzmodell“ ist in diesem Zusammenhang die speziell auf die Anforderungen der hessischen Landesverwaltung zugeschnittene Version der Software SAP R/3 zu verstehen. Hierzu wurden im Rahmen einer breit angelegten Geschäftsprozessanalyse die betriebswirtschaftlichen Prozesse der Ressorts der Landesverwaltung ermittelt. Die Software wird bereits seit Anfang 2001 in Pilotdienststellen betrieben.

### *Entwicklungsprojekt „Landesreferenzmodell Human Resources (LRM HR)“*

Die Personalkosten sind der bei weitem größte Ausgabenblock im Haushalt des Landes Hessen (12,98 Mrd. DM im Jahr 2001). Daher kommt im Rahmen der Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung in Hessen der Einführung der Standardsoftware SAP R/3 HR für den Personalbereich eine besondere Bedeutung zu. Die neue Software soll es ermöglichen, die Personalprozesse effizienter zu machen, die Personalarbeit qualitativ hochwertig zu unterstützen, Personalressourcen genau zu planen und zu steuern sowie Daten aus der Personalabrechnung und -kostenplanung qualitätsgesichert in die Finanzbuchhaltungen fließen zu lassen (da SAP R/3 HR Teil der integrierten SAP-IT-Infrastruktur der Landesverwaltung wird). Das Großprojekt gliedert sich in unterschiedliche Teilprojekte, wie Personaladministration; Personalabrechnung; Personalbeschaffung, -entwicklung und -planung; Zeitwirtschaft; Stellenwirtschaft/Organisationsmanagement; Veranstaltungs- und Tagungsstättenmanagement; Reisemanagement sowie Personalkostenplanung.

### *Leitfaden Ziel- und Produktdefinition*

Eines der wesentlichen Ziele der Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung in der hessischen Landesverwaltung ist die Umstellung von der inputorientierten Steuerung über Haushaltstitel auf die outputorientierte Steuerung über Produkte. Der Definition von Produkten kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Da eine Steuerung über Produkte zugleich eine Orientierung an Zielen bedingt, rückt auch die Definition der Ziele in den Blickpunkt, deren Erreichung die Produkte dienen sollen. Der Leitfaden Ziel- und Produktdefinition gibt eine Orientierung, wozu Ziele und Produkte benötigt werden, wie Zielsystem und Produktkatalog ausgestaltet sein sollen und wie bei der Erarbeitung vorzugehen ist.

Die Bildung von Kennziffern und Indikatoren zur Messung von Wirkungen und Qualitäten wird entscheidend. Das fachlich-politische Zielsystem setzt systematisch an den klassischen

Politikbereichen (wie Bildungspolitik, Innenpolitik, Wirtschaftspolitik) entsprechend der Koalitionsvereinbarung oder der Regierungserklärung zu Beginn der Legislaturperiode an. Diese Politikbereiche werden in Politikfelder (im Bereich der Sozialpolitik etwa Arbeitsschutz oder Gesundheit) gegliedert, die sich ihrerseits in Oberziele, Teilziele und Arbeitsziele untergliedern, wobei den Arbeitszielen jeweils konkrete Produkte gegenüberstehen.

Jedes Produkt muss mindestens einem Ziel dienen. Die Produkte sind die Grundlage für die Ermittlung der Verwaltungskosten sowie für die künftige Budgetzuweisung durch den Landtag. Zu einer Produktdefinition kommt es jeweils nur, wenn die zuvor durchzuführende Aufgabenkritik zu dem Ergebnis geführt hat, dass diese Leistungen weiterhin durch die Landesverwaltung erbracht werden sollen.

### *Budgetierungskonzept*

Das „Konzept ergebnisorientierte Budgetierung für das Land Hessen“ (Budgetierungskonzept), ist ein Kernstück der Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung in der hessischen Landesverwaltung. Es stellt anders als die kamerale Haushaltssystematik, die sich weitgehend auf die Vorgabe von Finanzziele beschränkt, die ergebnisbezogene Budgetierung der Leistungsseite in den Vordergrund.

Dementsprechend enthält das beschlossene Budgetierungskonzept<sup>122</sup> die wesentlichen Regeln zum Ersatz des traditionellen kameralen Haushaltsaufstellungsprozesses durch einen produkt- und budgetbezogenen Haushaltsaufstellungsprozess und zum Ersatz der Bewirtschaftungserlasse, die derzeit an Ausgaben- und Einnahmезwecken ausgerichtet sind, durch Zielvereinbarungen und Mandantenbudgets.

Ausgangs- und Endpunkt des jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahrens soll eine mittelfristige Entwicklungs- und Finanzplanung werden, die die derzeitige Finanzplanung ablöst. Der mittelfristige Entwicklungs- und Finanzplan soll künftig neben dem verfügbaren Finanzrahmen auch politische Sachziele mit Prioritätensetzungen enthalten und die Sollansätze des laufenden Haushaltsjahres, die Planzahlen des folgenden Haushaltsjahres (in der Fassung des dem Parlament zugeleiteten Regierungsentwurfs des Haushalts für das Folgejahr) sowie die Planzahlen für die folgenden drei weiteren Jahre und die Ziele und Entwicklungsschwerpunkte des gesamten Planungszeitraums umfassen.

Die Planung soll wie die bisherige Finanzplanung rollierend sein und jährlich im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens aktualisiert werden. Der Entwurf des jeweiligen mittelfristigen Entwicklungs- und Finanzplans soll auf der Grundlage der von den Ressorts eingereich-

---

<sup>122</sup> vom Kabinettsausschuss „Verwaltungsreform“ am 17. Dezember 2001

ten Unterlagen vom Finanzministerium im Einvernehmen mit der Staatskanzlei der Landesregierung zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

Die Budgetierung erfolgt produktorientiert und dezentral bezogen auf die einzelnen Mandanten. Dies bedeutet, dass jede Steuerungsebene grundsätzlich eigenverantwortlich die Mittel bewirtschaftet, das Personal einsetzt und die Arbeitsprozesse gestaltet.

### *Controlling-Konzept*

Das in Hessen erarbeitete umfangreiche Controlling-Konzept gliedert sich u.a. in die Themenfelder: Grundlagen des hessischen Controlling-Konzepts (insbesondere die Controllingphilosophie); ganzheitliches Controllingsystem mit seinem Instrumentarium für die Mehrjahresplanung, die Jahresplanung, die unterjährige Führung und die Rechnungslegung; ressortübergreifende sowie ressort- und mandanteninterne Controllingorganisation und Vorgaben bei der Einführung.

Controlling ist nach der eingangs beschriebenen Controlling-Philosophie und den Controlling-Grundsätzen des Konzeptes das Zusammenspiel von Informationen aus Planung, Vollzug und Interpretation entstandener Abweichungen (der Ist-Daten von den Plan-Daten) sowie die Steuerung und Kontrolle in diesem Zusammenhang. Im Hinblick auf die Ziele des Verwaltungshandelns unterscheidet auch dieses Controllingkonzept operatives und strategisches Controlling. Operatives Controlling bezieht sich nach dem Controllingkonzept grundsätzlich auf die Jahresfrist, also die Jahresplanung, den Jahresvollzug und die Analyse kurzfristig entstandener Planabweichungen.

Im Jahresplan wird festgelegt, von welchem Mandanten, mit welchem Mitteleinsatz (Jahresbudget bezogen auf Produkte und Mandanten) und in welcher Menge und Qualität die gewünschten Leistungen zu erstellen sind. Beim Vollzug des Jahresplans werden der tatsächliche Mitteleinsatz und die tatsächliche Leistung (nach Menge und Qualität) gemessen. Plan- und Ist-Wert werden ggf. voneinander abweichen. Erst die Analyse der Abweichungen (von einem zuvor definierten Toleranzwert) macht die Ursache der Abweichung deutlich und ist Grundlage für ein Gegensteuern durch die Verantwortlichen. Akteure des operativen Controllings sind Führungskräfte auf allen Managementebenen.

Zur unterjährigen Führung soll ein umfassendes Berichtswesen aufgebaut werden, wobei zunächst sieben Berichtstypen zur Anwendung kommen sollen, die unterschiedliche Informationen jeweils empfängerorientiert auswählen und bündeln oder konsolidieren:

1. Kosten- und Leistungsrechnungs-Bericht
2. Budgetbericht Erlös-Kosten-Einhalt
3. Liquiditätsbericht Mandant

4. Finanzbericht Mandant
5. Ergebnisbericht Mandant
6. Produktbericht sowie
7. Monatsbericht Ressort / Mandant/Erlös-Kosten-Einheit.

Strategisches Controlling in der Neuen Verwaltungssteuerung setzt auch nach dem hessischen Controllingkonzept vor dem operativen Controlling ein, da mit strategischen Entscheidungen geklärt wird, was mit welcher Priorität zu erstellen ist (gesetzliche Aufgaben, Koalitionsvereinbarung, Regierungsprogramm, Ressortprogramm). Während sich operatives Controlling weitgehend auf die Planziele des jeweiligen Haushaltsjahres beschränkt, bezieht strategisches Controlling das Umfeld des Verwaltungshandelns (Bürgerinteressen, volkswirtschaftliche Entwicklungen usw.) verstärkt mit ein. Die Akzente der langfristigen (strategischen) Ausrichtung des Verwaltungshandelns werden von der jeweiligen politischen Mehrheit des Parlaments gesetzt. Strategisches Controlling beinhaltet deshalb die Festlegung der politischen Programme und Ziele (Global- und Oberziele), die aus der Regierungserklärung zu Beginn der Legislaturperiode und ggf. aus einer Koalitionsvereinbarung als Mehrjahresplan abgeleitet werden, und die Kontrolle und Steuerung der Umsetzung dieser Ziele unter Berücksichtigung der sich ändernden Umfeldbedingungen.

Aufgabe der hessischen Staatskanzlei ist es, die Umsetzung der Vorgaben aus der Regierungserklärung und ggf. aus der Koalitionsvereinbarung zu „controllen“. Im Rahmen dieses Controllings werden die von den einzelnen Mitgliedern der Landesregierung definierten Teilziele und die daraus abgeleiteten Maßnahmen zusammengestellt, ihr Erfolg - möglichst auf der Basis von Kennzahlen - überwacht und der Ministerpräsident und die Landesregierung bei der Interpretation dieser Informationen im Hinblick auf die Einhaltung der Ziele sowie bei der Beurteilung von Entscheidungsalternativen beraten.

Die Verzahnung des strategischen Controllings mit dem operativen Controlling erfolgt nach dem Controllingkonzept durch die Ausfüllung der jeweiligen Global- und Oberziele durch Teilziele durch die einzelnen Ressorts, die sodann im jeweiligen Ressort auf Produkte und Projekte heruntergebrochen werden. Der Finanzminister ist insoweit am strategischen Controlling der Staatskanzlei und der Ressortminister beteiligt, als er in Abstimmung mit der Staatskanzlei das Regierungsprogramm mit der mittelfristigen Entwicklungs- und Finanzplanung unterlegt.

Dienststellen der Buchungskreise, die seit dem 1. Januar 2003 mit SAP R/3 produktiv umgegangen sind, sind das Landesamt für Verfassungsschutz, das Hessische Kultusministerium, die Staatlichen Fachschulen als Pilot des Schulbereichs, das Amtsgericht Offenbach als Pilot der Ordentlichen Gerichtsbarkeit, die hessische Katasterverwaltung in der Fläche, das Hes-



sische Sozialministerium, die Dienststellen des Landesbetriebs Hessen Forst und weitere Dienststellen im Bereich des Justizvollzugs.

### *Entwicklungsprojekt „Schulung“*

In einem Entwicklungsprojekt „Schulung“ wurde ein Schulungskonzept für die Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung und von SAP erarbeitet.<sup>123</sup> Ziel dieses Konzeptes ist es, die betroffenen Landesbediensteten zielgruppengerecht, bedarfsorientiert und zeitnah entsprechend dem aus dem Projekt Neue Verwaltungssteuerung abgeleiteten Schulungsbedarf zu qualifizieren. Der Schulungsansatz ist mehrstufig: Die Landesbediensteten besuchen zunächst Grundlagenkurse zur Neuen Verwaltungssteuerung, doppelten Buchführung und Kosten- und Leistungsrechnung. Im Seminar „Einführungsveranstaltung“ werden die in den Grundlagenkursen erworbenen Kenntnisse aufgefrischt. Außerdem wird in diesem Kurs die Navigation in SAP vermittelt. Nach dem Besuch der Einführungsveranstaltung absolvieren die Schulungsteilnehmer entsprechend ihrem zukünftigen Aufgabengebiet die zielgruppenspezifischen Prozess- und SAP-Schulungen (z.B. Kreditorenbuchhaltung). Nachdem das Schulungskonzept im August 2001 erarbeitet war, wurden die Aufgabendurchführung auf die vom Innenministerium verantwortete zentrale ressortübergreifende Fortbildung und auf das Hessische Competence Center (HCC) übertragen und das Entwicklungsprojekt offiziell beendet.<sup>124</sup>

### *E-Government*

Die Verwaltungsmodernisierung in Hessen wird durch den Einsatz moderner IuK-Technologien unterstützt. Den Rahmen bildet die Landesinitiative „Hessen media“, die Entwicklung und Nutzung von IuK in Wirtschaft, Privathaushalten und im öffentlichen Sektor fördert. Es werden anwendungsbezogene Projekte gefördert, aber auch Kompetenzzentren unterstützt, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und Kommunikationsmaßnahmen forciert. Anfang 2002 hat die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung eine Bestandsaufnahme durchgeführt und weitere Ansatzpunkte für eine Entwicklung der E-Government-Strategie Hessens aufgezeigt. Schwerpunkte sind die Förderung von Maßnahmen, die die Steigerung

---

<sup>123</sup> siehe Bestgen, Reinhard: Die Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung in der hessischen Landesverwaltung - ein Werkstattbericht, Oktober 2002, Frankfurt, S. 34, (pdf unter: <http://www.reformkurs.hessen.de/download/werkstattbericht.pdf>) Sonderdruck des aktualisierten Beitrages des Verfassers in: Eibelshäuser (Hrsg.), Finanzpolitik und Finanzkontrolle - Partner für Veränderung, Baden-Baden, 2002

<sup>124</sup> zu den Schulungen durch das HCC siehe: „Neues Fachwissen: Der Schlüssel zum Erfolg!“ in: reform@tiv, 3. Jahrgang, März 2002, S. 2

von Transaktionen der öffentlichen Dienstleistungen ermöglichen. Des Weiteren steht eine Beschaffungslösung des Landes im Vordergrund.<sup>125</sup>

## Weitere Bundesländer

### Baden-Württemberg<sup>126</sup>

Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, die als "Neue Steuerung" bezeichnet wird, mit Elementen dezentraler Budgetverantwortung, Haushaltsmanagement, Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling, ist ein umfassender Ansatz zur Erreichung des Zieles einer modernen und leistungsfähigen Verwaltung. Im Rahmen dieser "Neuen Steuerung" wird jedoch nicht nur über den Mitteleinsatz, sondern verstärkt über Ziele und Ergebnisse gesteuert.

Das umfassende koordinierende Steuerungskonzept, das die einzelnen Elemente der "Neuen Steuerung" zusammenfasst und wirksam werden lässt, ist ein Controlling. Instrumente und Organisation des Controlling sind dabei darauf angelegt, das gesamte Leistungsgeschehen der Verwaltung transparent zu machen. Auf diese Weise soll es der Verwaltungsführung und Politik ermöglicht werden, Entscheidungen besser zu begründen sowie deren Umsetzung ergebnisorientiert zu steuern, Abweichungen von der Zielerreichung früh und mit der Option auf entsprechend gezielte Steuerungseingriffe zu erkennen und damit Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns deutlich zu erhöhen.

Die Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode des baden-württembergischen Landtags enthält zwei herausragende ressortübergreifende Verwaltungsreform-Projekte der Jahre 2001 bis 2006, Einführung und Umsetzung neuer Steuerungsinstrumente in der gesamten Landesverwaltung sowie Elektronische Bürgerdienste und Portal Baden-Württemberg. Die Vereinbarung enthält außerdem zahlreiche Reform-Projekte in den Fachressorts. Ein Arbeitsprogramm der Verwaltungsreform weist u.a. den Schwerpunkt Qualitätsmanagement zum Nutzen des Gemeinwohls auf.<sup>127</sup> Der Ministerrat hat am 9. April 2002 das Programm der Verwaltungsreform verabschiedet.

Die Stärkung und Förderung des Medienstandortes Baden-Württemberg ist einer der politischen Schwerpunkte der Landesregierung. Mit konkreten Projekten im *Bereich*

---

<sup>125</sup> Scheer, A.-W./Kruppka, H./Heib, R.: E-Government - Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin/Heidelberg, 2003, S. 111 ff

<sup>126</sup> siehe [www.verwaltungsreform-bw.de/Verwaltungsreform](http://www.verwaltungsreform-bw.de/Verwaltungsreform)

<sup>127</sup> vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Zwischenbilanz der Verwaltungsreform in der 12. Legislaturperiode, Stuttgart, Dezember 1999, Az S-0144/18, S. 108 ff; pdf unter [http://www.verwaltungsreform-bw.de/cgi-bin/DxML?Template=../Templates/Start.tpl&DVA\\_Location=lskbw](http://www.verwaltungsreform-bw.de/cgi-bin/DxML?Template=../Templates/Start.tpl&DVA_Location=lskbw)

*E-Government* soll mit elektronischen Verwaltungsdienstleistungen und Medien größere Kundenfreundlichkeit bei gleichzeitiger Leistungssteigerung der Verwaltung erreicht werden. Die Landesregierung hat am 6. Juli 1998 das Aktionsprogramm "E-Bürgerdienste und Netz Baden-Württemberg" beschlossen, um der Verwaltungsreform durch intensivere Nutzung der Internet-Technik neue und wirkungsvolle Impulse zu geben.

### **Bayern**<sup>128</sup>

Im Zuge der Verwaltungsreform hat die bayrische Staatsregierung bereits im Juni 1994 vorgeschlagen, auch in der Staatsverwaltung neue Steuerungsinstrumente einzuführen, um durch mehr Haushaltsflexibilität das Kosten- und Leistungsbewusstsein vor Ort zu stärken und effizientes Verwaltungshandeln zu fördern. Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit soll durch eine flexible und moderne Haushaltswirtschaft mit Kosten- und Leistungsrechnung und größerer Eigenverantwortung vor Ort in den Behörden erreicht werden.

Am 8. Oktober 1996 hat die Bayerische Staatsregierung das "20-Punkte-Aktionsprogramm zur Verwaltungsreform in Bayern" beschlossen, das einen Rahmen für die Strukturreform der Bayerischen Staatsverwaltung vorgibt. Das Programm, das u.a. die Fortsetzung und Ausweitung der dezentralen Budgetverantwortung von Verwaltungseinheiten enthält, stellt gleichzeitig die Grundlage für die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Bayerischen Staatsverwaltung dar. Zur Umsetzung der Verwaltungsreform in den Bayerischen Staatsministerien und der Bayerischen Staatskanzlei hat der Ministerrat am 28. April 1998 ein Maßnahmenpaket beschlossen, das neben quantitativen Zielen (z.B. Aufgabenabbau/-verlagerung) auch qualitative Zielsetzungen (z.B. verbesserte Durchlaufzeiten, IuK-Vernetzung) verfolgt.

Die Einführung geeigneter Steuerungssysteme (KLR und Controlling) soll insbesondere die Kosten staatlicher Leistungen transparenter machen, die Grundlage für eine Gebührekalkulation schaffen und Entscheidungsunterstützung bei der Fremd- bzw. Eigenerstellung oder der Privatisierung von Leistungen geben sowie Informationen für einen Vergleich innerhalb der Staatsverwaltung und mit der Privatwirtschaft liefern.

Die KLR soll die kamerale Rechnungslegung unterstützend ergänzen, so dass nicht mehr nur die Einnahmen und Ausgaben ausgewiesen werden, sondern zusätzlich der tatsächliche Ressourcenverbrauch, der für die Erstellung der jeweiligen Verwaltungsleistungen erforderlich war. Die KLR ist darüber hinaus Ausgangspunkt und Kernstück weiterer Controlling-

---

<sup>128</sup> siehe <http://www.bayern.de/Politik/Initiativen/Verwaltung21/>

instrumente. In vielen Bereichen der Bayerischen Staatsverwaltung werden KLR-Instrumente bereits eingesetzt.<sup>129</sup>

Das KLR-Rahmenkonzept zur landesweit einheitlichen Ausgestaltung der KLR beinhaltet ein Schulungskonzept. Es enthält einheitliche Schulungsinhalte und schlägt die Vorgehensweise bei deren Durchführung vor.

Mit der im Jahr 2002 gestarteten „E-Government-Initiative“ hat sich Bayern zum Ziel gesetzt, die neuen Informationstechnologien nutzbringend und umfassend in der öffentlichen Verwaltung einzusetzen. Vielfältige Projekte sind inzwischen angestoßen oder verwirklicht, beispielsweise „Elektronische Steuererklärung“ (ELSTER), Elektronische Grundbucheinsicht (SolumSTAR) und elektronische Handelsregistrauskunft (RegisSTar), Elektronische Gewerbebeanmeldung (GEWAN), Elektronisches Mahnverfahren (AUGEMA).<sup>130</sup>

### **Berlin**<sup>131</sup>

Im Mai 1994 gab der Berliner Senat den Startschuss zur Einführung eines „Neuen Führungs- und Steuerungsmodells“ (NSM), einschließlich einer betriebswirtschaftlichen Kosten- und Leistungsrechnung zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der gesamten Berliner Verwaltung. Die gesamte unmittelbare Landesverwaltung wurde einbezogen. Die wesentlichen Reformelemente, in Anlehnung an das von der KGSt entwickelte Neue Steuerungsmodell, sind<sup>132</sup>:

- Schaffung dezentraler Strukturen mit Ergebnisverantwortung, Steuerung über Ziel-, Service- und Projektvereinbarungen;
- Maßnahmen des Personalmanagements zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten;
- Einführung eines integrierten Qualitätsmanagements, um die behördlichen Dienstleistungen stärker an den Bedürfnissen der Bürger/innen und der Wirtschaft zu orientieren;

---

<sup>129</sup> Beispielhaft können folgende Behörden genannt werden: Regierungen, Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Feuerweherschulen in Regensburg, Würzburg und Geretsried; Staatliche Hochbauämter, Hochschulbauämter, Landesbauabteilungen der Oberfinanzdirektionen, Autobahndirektionen und Straßenbauämter (stufenweise flächendeckende Einführung im Bereich der Staatsbauverwaltung seit 1997); Arbeitsverwaltungen der Justizvollzugsanstalten, je 3 *Amts- und Landgerichte sowie eine Staatsanwaltschaft*; Landesvermessungsamt, Vermessungsabteilungen der BFDen, Vermessungsämter, Hauptmünzamt, Bezirksfinanzdirektionen (im Rahmen einer Organisationsuntersuchung); Landesamt für Maß und Gewicht, Eich- und Beschussverwaltung; Rechenzentrum der Land- und Forstwirtschaft, Staatsforstverwaltung; Landesuntersuchungsämter Nord- und Südbayern, Krankenhaus Hohe Warte; Wasserwirtschaftsamt Traunstein; Technische Universität, Staatsoper.

<sup>130</sup> Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt: Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund“, Stand Dezember 2002, erstellt im Auftrag vom Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, Magdeburg 2002, S.16 f

<sup>131</sup> <http://www.berlin.de/Verwaltungsmodernisierung/index.html>

<sup>132</sup> Graßmann, Markus (Senatsbeauftragter für die Gesamtsteuerung der Verwaltungsmodernisierung): Die Berliner Verwaltungsreform im achten Jahr - Standortbestimmung mit Schlussfolgerungen, Berlin, 15. April 2002 (siehe <http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/standortbestimmung>)

- Aufbau einer leistungsfähigen Kosten- und Leistungsrechnung auf der Basis eines Produktkataloges;
- Einführung eines Systems der ergebnisorientierten Finanzmittelzuweisung;
- Einführung eines kennzahlengestützten Informationssystems zur Verbesserung der Führungs- und Steuerungsfähigkeit der Berliner Verwaltung als Basis für ein ganzheitliches Controlling;
- Qualifizierung der Beschäftigten.

Da die bisherigen Reformmodelle Berlins auf eine mittel- bis langfristige Wirkung angelegt waren, wurden vom Senat sieben Leitprojekte benannt, die "unter aktiver Fortführung der übrigen Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung" im Rahmen der Neuausrichtung von Verwaltungsmodernisierung prioritär behandelt werden sollen<sup>133</sup>:

- Bürgerdienste: Verbesserung und landesweite Standardisierung der Dienstleistungen durch Bürgerämter, „Call-Center“ und Internet-Kontakte,
- „One-Stop-Agency“: u.a. Konzentration von Zuständigkeiten, Geschäftsprozessoptimierung, klare Aufgabenteilung zwischen Hauptverwaltung und Bezirken bei der Wirtschaftsansiedlung,
- Vermittlung von Sozialhilfeempfängern auf Arbeitsplätze: u.a. Fallmanagement; Erprobung und Durchführung des „JobCenter“-Modells; Anpassung der fallbezogenen Berliner Sozialausgaben an den Bundesdurchschnitt durch Überprüfung landesrechtlicher Vorschriften, organisatorische Maßnahmen etc,
- Hilfen zur Erziehung: Einführung eines einheitlichen Abrechnungssystems für die Jugendhilfe zur verbesserten Steuerung des Mitteleinsatzes,
- Ausweitung des E-Governments,
- Erweiterung der Eigenverantwortung der Schulen: z.B. beim Personalmanagement,
- Personalüberhangmanagement: Entwicklung von Regelungen für den sozialverträglichen Abbau sowie die verbesserte Steuerung von Personal, das sich im Überhang befindet.

Dem Leitprojekt „Auswirkung des E-Government“ liegt ein durch die Senatsverwaltung und Bezirke entwickelter Masterplan zugrunde. Als Grundlage für den Erfolg der E-Government-Aktivitäten wird dabei die Akzeptanz der Konzepte durch die MitarbeiterInnen gesehen. Wesentlich sind daher Qualifizierungsmaßnahmen, die auf den Aufbau der notwendigen Medienkompetenz abzielen.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> siehe <http://www.berlin.de/Verwaltungsmodernisierung/schwerpunkte.html>

<sup>134</sup> Scheer, A.-W./Kruppka, H./Heib, R.: E-Government - Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin/Heidelberg, 2003, S. 98 f

### *Qualitätsmanagement*<sup>135</sup>

Innerhalb der Berliner Verwaltungsreform hat das Qualitätsmanagement einen hohen Stellenwert. Als integrierter Prozess des Qualitätsmanagements ist die Qualitätssicherung im § 7 des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes (VGG) gesetzlich verankert. Danach betreiben die Behörden eine regelmäßige und systematische Qualitätssicherung. Anhand der Qualitätsindikatoren und Kundenbefragungen wird überprüft, ob die Qualitätsziele erreicht wurden. Die bisherigen Zyklen des Qualitätsmanagements entsprechen den Laufzeiten der Zielvereinbarungen (meistens auf ein Jahr begrenzt).

Das Qualitätssicherungssystem soll durch die Verknüpfung von Instrumenten des Personal- und Qualitätsmanagements gebildet werden. Zusammen mit den dezentralen Leistungs- und Verantwortungszentren und unterstützt durch ein auf der Kosten- und Leistungsrechnung basierendes Budgetierungsverfahren soll eine kontinuierliche Verbesserung erfolgen, deren Ziel es ist, eine laufende optimierte Verwaltung zu schaffen.

Voraussetzung für das Qualitätsmanagement ist, dass jedes Amt definiert, was Qualität für seinen Bereich bedeutet. Darauf aufbauend sollen Ziele festgelegt und das dafür benötigte Budget errechnet werden. Diese Qualitätsstrategie soll von einer Organisationseinheit, bestehend aus Mitarbeitern der unterschiedlichen Funktionsebenen, ausgearbeitet und an die übrigen Beschäftigten weitervermittelt werden. Damit die Beschäftigten die vorgegebenen Ziele akzeptieren, ist es wichtig, die erreichten Ergebnisse sichtbar und nachvollziehbar zu machen. Entscheidend für den Erfolg der Qualitätsstrategie ist, dass diese Prozesse Unterstützung sowohl von den Führungskräften als auch von den politisch Verantwortlichen erhalten. Besonderes Gewicht wird auf die Kontinuität des Verbesserungsprozesses im Sinne des Qualitätsmanagements gelegt. Die Qualitätsmessung der Produkte und Dienstleistungen soll schließlich anhand von Indikatoren nach einer jeweiligen Erhebungsfrequenz vorgenommen werden. Auf Grundlage dieser Qualitätsmessung würde die Beurteilung der Qualität und mögliche Verbesserungen erfolgen.

Bislang ist in der Berliner Verwaltung das Qualitätsmanagement nach eigener Einschätzung noch unterentwickelt.<sup>136</sup> Der Bericht über die Umsetzung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes vom Dezember 2001 kommt außerdem zu dem Schluss, dass ein integriertes Qualitätsmanagement nicht auszumachen ist, sondern nur einzelne Komponenten des Qualitätsmanagements umgesetzt wurden, wie z. B. Kundenbefragungen. Der Einsatz von Komponenten variiert jedoch wiederum stark in den verschiedenen Ämtern und Verwaltungen.

---

<sup>135</sup> <http://www.berlin.de/Verwaltungsmodernisierung/qualitaet.html>

<sup>136</sup> Berliner Senat, Bericht 2001 zur Umsetzung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes (VGG), 2001, Berlin, S.54

## Brandenburg<sup>137</sup>

In Brandenburg werden unter dem Oberbegriff „Verwaltungsmodernisierung“ vor allem die Themenfelder Aufgabenkritik, Verwaltungsstrukturmaßnahmen, neues Personalmanagement, Haushaltsmodernisierung, Qualitätsmanagement sowie E-Government zusammengefasst. Wie der Bericht des Ausschusses für Verwaltungsoptimierung zum Stand der Verwaltungsmodernisierung im Land Brandenburg vom 18. Dezember 2001 verdeutlicht, gab und gibt es in den genannten Bereichen Aktivitäten in der Landesverwaltung. Allerdings kann von einer wirklichen Breitenwirkung noch nicht gesprochen werden. Deregulierende Verwaltungsstrukturmaßnahmen sind der Schwerpunkt der bisherigen Modernisierungsaktivitäten.

Die haushaltspolitisch notwendige Reduzierung der Personalkosten führt von verschiedenen Seiten zu der Forderung nach einer vorhergehenden umfassenden Aufgabenkritik. Personalmanagement ist ein weiteres zentrales Thema. Mit der „Koordinierungsstelle für Personalmanagement“ (KPM) in der Staatskanzlei gibt es ein Unterstützungsinstrument, um neue Instrumente des Personalmanagements einzuführen. Der ständigen Qualifizierung und Fortbildung des Personals soll in Zukunft mehr Augenmerk geschenkt werden.

Auf dem Gebiet der Haushaltsmodernisierung sieht sich das Land Brandenburg nach eigenen Angaben in Teilbereichen wie Flexibilisierung und Budgetierung im Ländervergleich an vorderer Position. Von einer breiteren Einführung der Kosten-Leistungsrechnung ist man jedoch weit entfernt. Als Steuerungsinstrument ist dies aber neben einer flächendeckenden Einführung des Qualitätsmanagements, des Arbeitens mit Zielvereinbarungen und eines effektiven Controllings nach eigener Auffassung unabdingbar.

Bei der Einführung des E-Governments in der Landesverwaltung gibt es nur wenige positive Projekte, die auch im Bericht genannt sind, die konsequent ausgebaut werden. Das Landesprogramm „Brandenburgs Informations Strategie 2006“ (BIS 2006) weist explizit den Bereich Verwaltung neben Wirtschaft, Bildung und Regionalentwicklung aus. Das Programm zielt auf die Gestaltung der Informationsgesellschaft im Brandenburg bis zum Jahre 2006 ab.<sup>138</sup>

Qualitätsmanagement ist schon ein fester Begriff im Polizeibereich. Auch manche Behörde und Einrichtung, die mit technischen Vorgängen zu tun haben, praktiziert Qualitätsmanagement. Hingegen ist der Begriff für die übrige Verwaltung eher neu. Inzwischen haben aber

---

<sup>137</sup> siehe erster Bericht des Ausschusses für Verwaltungsoptimierung zum Stand der Verwaltungsmodernisierung im Land Brandenburg, 18. Dezember 2001, einsehbar unter: [http://www.brandenburg.de/sixcms/media.php/1168/1\\_avobericht.pdf](http://www.brandenburg.de/sixcms/media.php/1168/1_avobericht.pdf)

<sup>138</sup> Scheer, A.-W./Kruppka, H./Heib, R.: E-Government - Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin/Heidelberg, 2003, S. 101 f

über 30 Behörden und Einrichtungen ihr Interesse bekundet, das umfassende Qualitätsmanagement in ihren Bereichen einzuführen.

### **Bremen**<sup>139</sup>

Bremen verfolgt mit seiner Verwaltungsmodernisierung einen weitreichenden Konzernansatz. 1999 wurde durch das „Gesetz zur Sicherstellung der Sanierung des Landes Bremen“ die Einführung eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesen in der Kernverwaltung als wichtige flankierende Maßnahme zur Bewirtschaftung knapper Mittel festgeschrieben. Seither wurde an der Entwicklung eines sogenannten „Integrierten öffentlichen Rechnungswesens“ (IöR) gearbeitet, das folgende Ziele verfolgt:

- Einführung des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens in der Kernverwaltung einschließlich einer flächendeckenden Kosten- und Leistungsrechnung,
- Entwicklung der produktorientierten Wirtschaftspläne auf Aufwands- und Ertragsbasis,
- Erarbeitung des zukünftigen betriebswirtschaftlichen Planungs- und Controllingprozesses,
- Fertigstellung des Konsolidierungskonzepts für den Konzern Bremen (Fachkonzept),
- Schaffung einer technischen Konsolidierungsplattform für die integrierte Konzerndarstellung und Durchführung der Konsolidierung für alle doppisch buchenden Bereiche des Konzerns,
- Integration der Steuerungselemente Finanzplanung, Produktgruppenhaushalt und Kosten- und Leistungsrechnung,
- Überprüfung bestehender haushaltsrechtlicher Bestimmungen.

Der Zeitplan des Bremer Projekts zur Einführung des IöR sieht nach der Entwicklung des Fachkonzepts im Jahr 2004 die schrittweise Einführung des doppischen Rechnungswesens bis 2007 und die anschließende Erstellung eines produktgruppenorientierten Wirtschaftsplans bis 2008 vor. Grundsätzliches Ziel ist es, für das Land Bremen, die Stadt Bremen und die Stadt Bremerhaven getrennt, nach einheitlichen Grundsätzen erstellte Jahresabschlüsse und eine Konsolidierung für den Konzern Bremen zu ermöglichen.

Als wesentlicher und fester Bestandteil der Verwaltungsreform in Bremen wird insbesondere der Einsatz von IuK proklamiert. Neben nationalen Auszeichnungen wurde von der Europäische Kommission im November das Gütesiegel „E-Government good practice“ an Bremen verliehen. Besondere Anerkennung fand dabei der übergreifende Ansatz sowie der Einsatz elektronischer Signaturen und die Implementierung eines spezifischen Kommunikationsprotokolls. Ein besonderes Gewicht in den E-Governments-Aktivitäten Bremens hat das Projekt „Städtewettbewerb [Media@Komm](#)“. Als einer von drei Preisträgern dieses BMWA-Projektes

---

<sup>139</sup> Freie und Hansestadt Hamburg, Pressemitteilung vom 5. August 2003, Anlage „Stand der Modernisierung des Rechnungswesens in Ländern und Kommunen“



soll das Vorhaben "bremen online services" Anwendungen für rechtsverbindliche Transaktionen zwischen Verwaltung, Unternehmen und Bürgern schaffen und eine entsprechende Online-Plattform bilden. Einbezogen sind 66 Geschäftsvorfälle mit insgesamt 26 Dienstleistungen, die zu neun „Lebenslagen“ zusammengefasst sind. Prozessoptimierung ist hierbei eine explizite Forderung der Projekts.<sup>140</sup>

### **Hamburg<sup>141</sup>**

In Hamburg wurde 1995 das Projekt Verwaltungsinnovation (ProVi) vom Senat ins Leben gerufen, um den Prozess der Verwaltungsmodernisierung in Hamburg gezielt voranzutreiben und die Behörden und Ämter bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells zu unterstützen. Die Hamburger Verwaltung hat sich seither deutlich verändert. Die Konzeption des Neuen Steuerungsmodells ist zentraler Orientierungspunkt der Verwaltungsorganisation und von den Behörden in weiten Teilen umgesetzt worden. Ergebnisse und Wirkungen des Verwaltungshandelns stehen im Vordergrund. Controlling- und Kostenrechnungsinstrumente haben nach eigener Auffassung das Bewusstsein für Kosten und Wirtschaftlichkeit gesteigert. Bürger und Unternehmen sind zu Kunden der Verwaltung und ihrer Dienstleistungen geworden. Wesentliche Teile des Projektauftrages wurden damit erfüllt. Das Projekt ProVi wurde deshalb zum 31. Dezember 2002 beendet.

Um die Modernisierung der Verwaltung als dauerhaften Veränderungs- und Verbesserungsprozess zu etablieren, hat der Senat darauf aufbauend im Mai 2002 in Jesteburg weitere Ordnungskriterien festgelegt, die verbindlich für zukünftige Strukturveränderungen sind. Grundlage für die Fortentwicklung der Verwaltungsmodernisierung ist nach wie vor das Konzept des Neuen Steuerungsmodells.

Der Senat hat infolge am 5. August 2003 die Einführung der doppelten Buchführung („Doppik“) als Form eines neuen Rechnungswesens für die Hamburger Verwaltung beschlossen. Die technische Grundlage für ihre Einführung bildet die betriebswirtschaftliche Standardsoftware SAP R/3, die seit Ende Juli 2003 flächendeckend in 22 Behörden und Ämtern eingesetzt wird und einen reibungslosen Systemwechsel gewährleisten soll.

---

<sup>140</sup> Scheer, A.-W./Kruppka, H./Heib, R.: E-Government - Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin/Heidelberg, 2003, S. 102 ff

<sup>141</sup> Freie und Hansestadt Hamburg, Pressemitteilung vom 5. August 2003, Anlage „Stand der Modernisierung des Rechnungswesens in Ländern und Kommunen

Als wesentliche Vorteile der Doppik werden angesehen:

- Steuerungsentscheidungen können auf der Basis vollständiger Informationen getroffen werden, da mit der Doppik die systematische Erfassung und Fortschreibung des Vermögens sowie der Schulden der Stadt verbunden ist.
- Der jährliche Ressourcenverbrauch sowie die Veränderung des staatlichen Vermögens im Hinblick auf die Belastung künftiger Generationen werden erkennbar und damit steuerbar. Die laufende Nutzung von Vermögenswerten wird durch Abschreibungen dargestellt, mit Rückstellungen künftigen Belastungen – z.B. bedingt durch Versorgungszusagen und unterlassene Instandhaltung – Rechnung getragen.
- Es werden bessere Voraussetzungen für die Messbarkeit und die Vergleichbarkeit („Benchmarking“) von Verwaltungsleistungen geschaffen.
- Den gestiegenen Anforderungen hinsichtlich der Kreditwürdigkeit öffentlicher Gebietskörperschaften („Rating“) wird Rechnung getragen, ein nationaler wie internationaler Vergleich der öffentlichen Haushalte wird ermöglicht.
- Es findet eine Konsolidierung der Bilanz mit den Bilanzen der öffentlichen Unternehmen und ausgegliederten Bereichen statt. Dies ermöglicht einen Überblick über die wirtschaftliche Gesamtlage der Stadt im Rahmen einer Konzernbilanz.

Nach einer ersten Meilensteinplanung soll ein flächendeckender Einsatz der Doppik mit SAP im Jahr 2006 mit rückwirkender Erstellung einer Eröffnungsbilanz zum Stichtag 1. Januar 2006 erfolgen sowie die Einführung von Konsolidierungsfunktionen und Erstellung einer Konzernbilanz zum Stichtag 31. Dezember 2007.

Die Gesamtstrategie Hamburgs für ein E-Government wurde 2001 in einem Wettbewerb prämiert. 2002 wurde ein weiterführender E-Government-Fahrplan erarbeitet. Dieser hat das Ziel, einheitliche und elektronisch unterstützte Geschäftsprozesse zu schaffen, die Verfügbarkeit von Daten und ein Wissensmanagement sicherzustellen, die Transparenz des Verwaltungshandels zu erhöhen, die Datensicherheit und Datenschutz sicherzustellen und Kundenwünsche einzubinden. Für ausgewählte Anwendungsfälle ist eine vollständige digitale Abwicklung bereits umgesetzt. Vor allem professionelle Verwaltungskunden, wie Notare, Rechtsanwälte oder Teilnehmer öffentlicher Ausschreibungen, sind einbezogen.<sup>142</sup>

---

<sup>142</sup> Scheer, A.-W./Kruppka, H./Heib, R.: E-Government - Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin/Heidelberg, 2003, S. 107 ff

### **Mecklenburg-Vorpommern<sup>143</sup>**

Mecklenburg-Vorpommern konzentriert sich bisher auf deregulierende Verwaltungsstrukturmaßnahmen bei den bisherigen Modernisierungsaktivitäten.

Die Nutzung der IuK in der Landesverwaltung ist Bestandteil des „Multimedia-Konzept Mecklenburg-Vorpommern“. Für die Landes- als auch die Kommunalverwaltung wird das Ziel vorgegeben, die Dienste für Bürgerinnen unter einem Dach online anzubieten.<sup>144</sup>

### **Niedersachsen<sup>145</sup>**

Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen richtet sich auf Kernaufgaben des Landes und die Wiedereinsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Durch die hier als „Neuen Steuerungsinstrumente“ (NSI) bezeichnete Reform wird, ausgehend von dem Neuen Steuerungsmodell, die Reform der Landesverwaltung in allen Bereichen (Personal, Organisation, Haushalt) unterstützt und gestaltet. Dabei werden die Leistungen bzw. Ergebnisse des Verwaltungshandelns in den Mittelpunkt gestellt, d.h. Ergebnisse werden gezählt, gemessen und bewertet. Zu den betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten gehören Produktbildung, Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen und Controlling, Budgetierung und Planung. Mit diesen betriebswirtschaftlich orientierten Elementen und Instrumenten soll durch eine neue Steuerung der Verwaltung die Effizienz und die Effektivität des Verwaltungshandelns verbessert werden.

Planung, Steuerung und Kontrolle erfolgen durch Berichtswesen und Controlling. Die Einbindung weiterer, nichtmonetärer Kennzahlen aus anderen Handlungsfeldern (z.B. Personalentwicklung, Organisationsentwicklung, Qualitätsmanagement) kann durch ein umfassendes Datenbanksystem (Data Warehouse) erfolgen. Die Elemente und Instrumente werden dort zur Zeit mit Hilfe von externen Beratern und ressortübergreifenden Arbeitsgruppen im Projekt Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen (LoHN) entwickelt, erprobt und durch das Finanzministerium landeseinheitlich und flächendeckend bis zum Doppelhaushaltsjahr 2008/2009 eingeführt.<sup>146</sup>

Zur Erprobung und Einführung eines effektiven und effizienten E-Governments in Niedersachsen hat eine "Arbeitsgruppe E-Government" unter der Federführung des Niedersächsi-

---

<sup>143</sup> <http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/start.php>

<sup>144</sup> Scheer, A.-W./Kruppka, H./Heib, R.: E-Government - Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin/Heidelberg, 2003, S. 116

<sup>145</sup> [http://www.mi.niedersachsen.de/master/0,,C1000702\\_N13789\\_L20\\_D0\\_I522,00.html](http://www.mi.niedersachsen.de/master/0,,C1000702_N13789_L20_D0_I522,00.html)

<sup>146</sup> Freie und Hansestadt Hamburg, Pressemitteilung vom 5. August 2003/fb05, Anlage „Stand der Modernisierung des Rechnungswesens in Ländern und Kommunen

schen Ministeriums für Inneres und Sport beispielhafte Projektvorschläge erarbeitet. Bis 2004 werden in einer Pilotphase in verschiedenen Verwaltungsbereichen Erfahrungen mit ganzheitlichen E-Government-Lösungen gewonnen und Weichenstellungen für technische und organisatorische Entscheidungen getroffen. Weiterhin werden Wirtschaft und privaten Haushalten elektronische Bürgerdienste angeboten, um die Bereitschaft zur Nutzung dieser Angebote festzustellen und zu fördern.

### **Nordrhein-Westfalen<sup>147</sup>**

Die Landesverwaltung NRW befindet sich in einem umfassenden Reformprozess, der insbesondere zu einer neuen Form der Steuerung öffentlicher Aufgabenerledigung führen wird. Dieser Veränderungsprozess eingebettet in eine nationale wie internationale Reformbewegung (New Public Management, Neues Steuerungsmodell, wirkungsorientierte Verwaltung) beinhaltet die Entwicklung von Maßnahmen

- zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns,
- für eine bessere Transparenz über die Ziele, Kosten und die Ergebnisse der Verwaltung,
- zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit durch Politik und Verwaltung,
- zur Realisierung einer dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung.

Veränderungen finden auf allen staatlichen Ebenen statt. Beispielhaft sind im folgenden einige aktuelle Entwicklungen benannt:

Die Entwicklung von Leitbildern finden in der Landesverwaltung verstärkte Anwendung. An vielen Stellen der Landesverwaltung wird mit Zielvereinbarungen gearbeitet. Zudem werden in einzelnen Verwaltungsbereichen moderne Zielsysteme, wie die Balanced Scorecard eingeführt, die zu einer stärker strategischen Ausrichtung des Verwaltungshandelns führen. Die Landesregierung hat beschlossen, zukünftig einen Produkthaushalt aufzustellen und die landesweite Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung voranzutreiben.

Verwaltungsaufbau und Verwaltungsabläufe sollen kontinuierlich einem veränderten Aufgabenverständnis und erhöhten Anforderungen der Verwaltungskunden angepasst werden. Die mit den Möglichkeiten der neuen Medien einhergehenden Chancen sollen konsequent genutzt werden. Die Landesregierung hat aktuelle Anstrengungen in diesem Thema mit dem

---

<sup>147</sup> <http://www.moderne-verwaltung.nrw.de>

Masterplan *E-Government* beschlossen. Am Ende eines aufgabenkritischen Prozesses stehen mögliche reorganisierenden Veränderungen. Dies bedürfe eines „systematischen Changemanagements“. Im März 2003 wurde vom Kabinett ein „Masterplan E-Government“ verabschiedet.

Für die Umsetzung der kunden- und mitarbeiterorientierten Ziele der Verwaltungsmodernisierung ist die Berücksichtigung von Geschlechtergerechtigkeit von besonderer Bedeutung.<sup>148</sup> *Gender Mainstreaming* findet daher seine Verankerung im aktuellen Veränderungsprozess.

In NRW soll *Qualitätsmanagement* gemäß einem Beschluss der Landesregierung ab 2004 in den Behörden des Landes eingeführt werden. In instrumenteller Hinsicht können aktuelle Entwicklungen wie folgt skizziert werden:

- In einzelnen Verwaltungsbereichen wird das Instrument der Selbstbewertung genutzt, um auf der Grundlage eines auch in der privaten Wirtschaft anerkannten Verfahrens zu einer Stärken- und Schwächenanalyse der jeweiligen Behörde zu gelangen.
- Kunden- und Mitarbeiterbefragungen sind seit vielen Jahren in NRW in mehr als 150 bzw. 350 Behörden Praxis.
- Ein Ideenmanagement wird landesweit systematisch gefördert, um die Kreativität der Beschäftigten für mögliche Veränderungen zu nutzen.
- Einzelne Behörden nutzen ein systematisches Beschwerdemanagement dazu, um aus den Rückmeldungen unzufriedener Kunden Erkenntnisse für die Verbesserung der Aufgabenerledigung zu ziehen.

## **Rheinland-Pfalz**

Verwaltungsstrukturmaßnahmen sind Hauptbetätigungsfeld bei den bisherigen Modernisierungsaktivitäten der Landesregierung Rheinland-Pfalz.<sup>149</sup> In einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe wurde eine landesweit einheitliche standardisierte KLR erarbeitet, die im August 2000 vom Ministerrat verabschiedet wurde. Sie soll künftig als Grundlage für die Einführung der KLR in geeigneten Bereichen als Informations- und Steuerungsinstrument dienen. Bereits bestehende KLR-Systeme werden mittelfristig dem Standard angepasst und neue

---

<sup>148</sup> vgl. auch Kißler, Leo / Wiechmann, Elke (Hrsg.): Gleichstellungspolitik und kommunale Verwaltungsreform, Baden-Baden, 1999 mit weiteren Literaturangaben zum Themenkomplex

<sup>149</sup> siehe Presse- und Informationsstelle des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Zwischenbericht der Landesregierung Rheinland-Pfalz 2001-2003, November 2003, Mainz, S. 13

KLR-Projekte initiiert.<sup>150</sup> Daneben wird jedoch eine weitreichende E-Government-Strategie verfolgt.<sup>151</sup>

### **Saarland<sup>152</sup>**

Die Modernisierung der saarländischen Landesverwaltung und ihre Weiterentwicklung zu einem Dienstleistungs- und Serviceunternehmen mit weniger Bürokratie und mehr Bürgerfreundlichkeit ist ein wichtiges Ziel der saarländischen Landesregierung. Die Landesverwaltung nutzt auf diesem Weg Deregulierung, Privatisierung, neue Steuerung, Informationstechnik und Personalmanagement. Die gesamte Landesverwaltung soll konsequent in Richtung auf ein Dienstleistungsunternehmen entwickelt werden.

Die neue Steuerung ist dabei ein Schwerpunkt. Eine dienstleistungsorientierte öffentliche Verwaltung soll dazu zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz ihres Handelns auf betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente zugreifen. Hierzu gehört die Kosten- und Leistungsrechnung, die in Dienststellen verschiedener Verwaltungsbereichen eingesetzt wird. Die Erkenntnisse dieser Rechnung sollen sowohl mehr Wettbewerb als auch ein wirksames Controlling ermöglichen. Diese Umorientierung ist weiterhin gekoppelt mit dezentraler Ressourcenverantwortung, output- statt inputorientierter Steuerung.

Alle Mitarbeiter sollen in den Prozess aktiv eingebunden werden. Eine laufende Mitarbeiterumfrage soll bestehende Strukturen und Abläufe darstellen, Schwachstellen analysieren, Vorschläge ermitteln und Erwartungen beschreiben, Motivation fördern und eine Grundlage zur Entwicklung eines Leitbildes für die gesamte Landesverwaltung entwickeln.

Die Informationstechnik soll über das Projekt "Vernetzte Landesregierung" stärker in die Verwaltungsabläufe einbezogen werden. Beispiele dafür sind die Entwicklung des Internet-Angebotes "saarland.de" zu einem kundenfreundlichen Informations- und Dienstleistungsportal, ein verwaltungsinternes leistungsstarkes Intranet (SaarlandPlus), eine einheitliche interne E-Mail-Kommunikation und EDV-gestützte Sitzungen. Eine Arbeitsgruppe befasst sich mit der stärkeren Koordinierung und Neuorganisation der IT-Infrastruktur für alle Landesbehörden. Dezentrale Projekte sind bereits mit Erfolg angelaufen.

---

<sup>150</sup> Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt: Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund“, Stand Dezember 2002, erstellt im Auftrag vom Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, Magdeburg 2002, S.182

<sup>151</sup> vgl. Scheer, A.-W./Kruppka, H./Heib, R.: E-Government, Berlin/Heidelberg, 2003, S.127 ff; <http://www.rlp-inform.rlp.de>

<sup>152</sup> <http://www.staatskanzlei.saarland.de/verwaltungsmodernisierung.html>

Im Rahmen des Personalmanagements schließlich sollen die Führungskräfte und MitarbeiterInnen verstärkt nach modernen Managementmethoden geschult werden. Motivation, Engagement und Qualifikation der MitarbeiterInnen werden als der Schlüssel gesehen, um die Qualität der Verwaltung zu erhöhen. So genannte Mitarbeiter-Vorgesetzte-Gespräche, Fortbildung, das Ideennetz Saar für das Vorschlagswesen, Arbeitszeitflexibilisierung, systematische Personalentwicklung und elektronische Personalverwaltung sind Schwerpunkte.

### **Sachsen**<sup>153</sup>

Die Reform der öffentlichen Verwaltung wird als eine „ständige Aufgabe des Freistaates Sachsen“ gesehen. Die Verwaltungsmodernisierung hat neben dem Ziel, eine leistungsfähige Verwaltung für den Bürger zu schaffen, auch die Aufgabe, auf diesem Wege Mittel für die Zukunft bereitzustellen. Mit dem Auslaufen des Solidarpakt II werden ab dem Jahr 2008 auch für den Freistaat Mindereinnahmen entstehen, die nicht durch Mehreinnahmen ausgeglichen werden können. Einsparungen werden angestrebt, insbesondere eine Absenkung der Personalkosten. Darüber hinaus besteht Interesse an noch bürgerfreundlicheren Verwaltungsverfahren. Dies soll durch die Zusammenführung von Zuständigkeiten und Herstellung klarer und transparenter Verfahren unterstützt werden.

Die Aufgabe der Schaffung einer modernen Verwaltung nimmt das Sächsische Staatsministerium des Innern wahr. Es behandelt derzeit vor allem die folgenden Themen:

- Funktionalreform - Straffung des Behördenaufbaus
- Deregulierung - Vereinfachung von Verwaltungsverfahren
- Kommunalisierung - Verlagerung von staatlichen Aufgaben auf die kommunale Ebene
- Privatisierung von bisher staatlichen Aufgaben
- E-Government
- Länderübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Ländern Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen
- Gemeindegebietsstrukturen

Mit dem *E-Government*-Fahrplan hat Sachsen die im Jahr 2002 beschlossene E-Government-Strategie in konkrete Schritte umgesetzt. Insgesamt 131 E-Government Fachverfahren wurden identifiziert, mit den Ressorts hinsichtlich Kosten, Nutzen und Umsetzungsrisiken bewertet und auf dieser Grundlage priorisiert. Als Fachverfahren mit der höchst-

---

<sup>153</sup> <http://www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/smi/smi/666.htm>

ten Priorität sind z.B. ausgewiesen ein Informationssystem zum Gesamtstraßennetz, ein Internetauftritt der sächsischen Finanzämter, ein Hochwasserinformations- und -managementsystem. Im gemeinsam geplanten staatlich-kommunalen Landesportal Sachsens werden Verwaltungsprozesse zielgruppenbezogen nach sogenannten Lebenslagen strukturiert und beschrieben. Sodann sollen schrittweise koordinierte Musterprojekte so umgesetzt werden, dass die entwickelten Onlineverfahren möglichst für alle Kommunen verfügbar sind. Bis Mitte 2004 sollen die ersten acht Lebenslagen mit Verfahren für die Bürger bereitgestellt werden.

### **Sachsen-Anhalt<sup>154</sup>**

Am 7. Februar 2003 hat der Landtag ein Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz verabschiedet. Mit dem Gesetz werden die programmatischen Leitlinien der Verwaltungsmodernisierung für den gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung in Sachsen-Anhalt dargelegt. Das Gesetz soll ein erster Baustein auf dem Weg zur durchgreifenden Straffung der Verwaltung und deren Abläufe sein. Ein Gesetz zur interkommunalen Aufgabenverlagerung befindet sich in Vorbereitung. Als Schlusspunkt ist der Erlass eines Landesorganisationsgesetzes gegen Ende 2003 vorgesehen.

Modernisierungsprojekt ist insbesondere ein Personal-Service-Center der Landesverwaltung (PSC). Das Personal-Service-Center arbeitet ressortübergreifend mit dem Ziel, die Landesbehörden bei der Umsetzung des von der Landesregierung beschlossenen Stellen- und Personalkostenabbaukonzeptes und im Rahmen der Verwaltungsreform zu unterstützen. Ebenso ist beabsichtigt, dass das PSC den mit der anstehenden Kommunalisierung von Landesaufgaben eventuell verbundenen Personalübergang begleitet.

### **Schleswig-Holstein<sup>155</sup>**

Als eines der ersten Länder hat Schleswig-Holstein 1993 einen umfassenden Reformprozess zur Modernisierung der Verwaltung eingeleitet. Ziel war es, eine zukunftsweisende, kundenorientierte und mitarbeiterfreundliche Verwaltung zu schaffen, die ihre Leistungen schnell, kostengünstig und in guter Qualität erbringt. Seit den Anfängen 1993 hat sich nicht nur in der Verwaltungsstruktur, sondern auch in der Verwaltungskultur viel verändert. Der Stand des Modernisierungsprozesses wird regelmäßig in einem Geschäftsbericht zusammengefasst. Die zentralen Modernisierungsmaßnahmen sind:

---

<sup>154</sup> Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt: Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund, Broschüre, Magdeburg, 2002, S. 222 ff (pdf unter [http://www.inneres.sachsen-anhalt.de/min/r14/download/brosch\\_verwref.pdf](http://www.inneres.sachsen-anhalt.de/min/r14/download/brosch_verwref.pdf))

<sup>155</sup> [http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller\\_20Bestand/StK/Information/Moderne\\_20Verwaltung\\_\\_\\_C3\\_9Cberblick.html](http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/StK/Information/Moderne_20Verwaltung___C3_9Cberblick.html)



- permanente Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik,
- effiziente Organisationsstrukturen,
- modernes Personalmanagement,
- neue Steuerungsformen.

Unterstützt werden diese Maßnahmen von einer modernen Informations- und Kommunikationstechnik. Mit Beschluss vom Dezember 2001 hat die Landesregierung erneut bekräftigt, die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) grundsätzlich bis Ende 2003, in begründeten Ausnahmefällen bis Ende 2005 flächendeckend einzuführen. Zum Berichtszeitpunkt Oktober 2002 setzten bereits 74 von landesweit 200 KLR-relevanten Behörden die Kosten- und Leistungsrechnung und Anlagenrechnung ein.<sup>156</sup>

Daneben verfolgt Schleswig-Holstein die Einführung eines *Qualitätsmanagements*-Konzepts<sup>157</sup>. Das Instrument der Qualitätszirkel wird in verschiedenen Ressorts des Landes Schleswig-Holstein erfolgreich angewandt und insbesondere im Geschäftsbereich ‚Gerichten und Staatsanwaltschaften‘ als geeignetes Instrumente angesehen, „Bottom-up“ Organisationsprozesse einzuleiten. Bei vielen Amtsgerichten haben erste Qualitätszirkel die Arbeit aufgenommen. Es zeigt sich jedoch, dass ein sinnvoller Einsatz von Qualitätszirkeln von Rahmenbedingungen abhängig ist, die derzeit noch nicht gegeben sind. So bedarf es bereits bei der Definition der Qualität einzelner Produkte einer eng mit der KLR verknüpften Beschreibung von Produktanforderungen auf der Leistungsseite aus der Sicht des jeweiligen Empfängers. Erst nach Aufbau der KLR-Struktur soll über die Einrichtung von Qualitätszirkeln erneut befunden werden.

Als ein weiteres Instrument zur Verbesserung der Qualität von Leistungen der Landesverwaltung ist das ressortübergreifende Ideenmanagement „misch mit“ gedacht, das im Oktober 2001 beschlossen wurde. Allen Ressorts wird damit ermöglicht, ein dezentral angelegtes Ideenmanagement (anstelle des bisherigen, zentral gesteuerten behördlichen Vorschlagswesens) einzuführen. Praktische Erfahrungen mit diesem neuen QM-Instrument liegen jedoch noch nicht vor.

Neben einer permanenten Aufgabenkritik soll eine systematische Steuerung der Qualität der Verwaltungsdienstleistungen in Gang gesetzt werden. Als ein geeignetes Instrument wird

---

<sup>156</sup> Beschluss der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung vom 10. Dezember zu den 3. Geschäftsberichten der Staatskanzlei und der Ressorts zur Verwaltungsmodernisierung, S. 13 (einsehbar unter <http://landesregierung.schleswig-holstein.de>)

<sup>157</sup> Beschluss der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung vom 10. Dezember 2002 zu den 3. Geschäftsberichten der Staatskanzlei und der Ressorts zur Verwaltungsmodernisierung, [http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller\\_20Bestand/StK/Bericht\\_2C\\_20Gutachten/3.\\_20Gesch\\_C3\\_A4ftsbericht\\_20zur\\_20Verwaltungsmodernisierung.html](http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/StK/Bericht_2C_20Gutachten/3._20Gesch_C3_A4ftsbericht_20zur_20Verwaltungsmodernisierung.html)

hierzu das Qualitätsbewertungssystem Common Assessment Framework - CAF- vorgestellt. Die Staatskanzlei hat sich an der Erprobung und Weiterentwicklung dieses Instruments auf Bundesebene aktiv beteiligt. Zur Teilnahme am 6. Speyerer Qualitätswettbewerb haben sich die Polizeiinspektion Flensburg, Teile des Innenministerium sowie die Staatskanzlei einer systematischen Selbstbewertung unterzogen. Das System ist nach Erfahrungen Schleswig-Holsteins vor allem geeignet, eine grobe Qualitätseinschätzung der eigenen Organisations-, Führungs-, Leitungs- und Produktstruktur vorzunehmen.

### **Thüringen<sup>158</sup>**

Am 25. Juni 2001 hat die Landesregierung ein Rahmenkonzept zur Weiterentwicklung der Verwaltungsreform und der Organisation der Landesverwaltung verabschiedet. Die Ziele der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung im Freistaat Thüringen sind:

- die Überprüfung des öffentlichen Leistungskataloges und Regelungsbestandes,
- eine verbesserte Bürger- und Kundenorientierung,
- eine höhere Transparenz und Vereinfachung der Verwaltungsverfahren,
- eine stärkere Wirtschaftlichkeit im Verwaltungshandeln,
- die Sicherung der Motivation der Beschäftigten
- und eine konsequente Nutzung der durch neue Informationstechnologien eröffneten Möglichkeiten zur Verwaltungsmodernisierung.

Eckwerte sind im weiteren Verfahren zu konkretisieren. Deshalb hat die Landesregierung einen Prozess angestoßen, der die Umsetzung der Modernisierungsziele in die Praxis durch die Einbindung der Fachebene in themenspezifische Arbeitsgruppen und durch die Integration der Interessenvertretungen des öffentlichen Dienstes sowie von externem Sachverstand in einem Beirat beschleunigen soll. Arbeitsgruppen beschäftigen sich mit den Bereichen Überprüfung der Aufbaustruktur der Landesverwaltung, Aufgabenkritik/Deregulierung, Controlling/Budgetierung, Personalmanagement und E-Government.

### **Call-Center**

Verschiedene Bundesländer haben mittlerweile Bürger- und Servicezentren eingerichtet, die direkten Zugang der Bürger/innen zu den Verwaltungsdienstleistungen per Telefon oder E-Mail ermöglichen.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> <http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/20.pdf>

## Qualifikationsanforderungen

Mittelfristig kann mit der nachhaltigen Verbreitung verwaltungsbetriebswirtschaftlicher Instrumente auf Länderebene gerechnet werden, und es werden sich damit verwaltungsbetriebswirtschaftliche Qualifikationen zu Standards der beruflichen Bildung im öffentlichen Dienst entwickeln. Analog zur Entwicklung im kommunalen Bereich ist auch hier mit dem vermehrten Einsatz von Buchhaltungs- bzw. Finanzspezialisten zu rechnen und neue Berufsbilder, wie verwaltungsspezifische Bilanzbuchhalter oder Finanzbuchhalter, erfordern.

Die meisten Bundesländer verfolgen *E-Government*-Masterpläne, die die aufgezeigten besonderen „E-Kompetenzen“ bei den Beschäftigten notwendig machen werden. Nach der Deutschland-Online-Strategie, der sich die einzelnen Bundesländer angeschlossen haben, sollen bis 2005 auch 50 Prozent der Online-Vorhaben der Länder im Netz verfügbar gemacht werden.

Der Sachstand der Länder zur Einführung eines *Qualitätsmanagements* stellt sich unübersichtlich dar. Dennoch sind die zu verzeichnenden Ansätze vielversprechend für die Schaffung eines neuen Qualitätsverständnisses in der Verwaltung. Dies wird auch die Anforderungen an die Beschäftigten nachhaltig prägen. Herausragend eingesetzt werden oft dezentral modernisierte Vorschlagswesen als Ideenmanagement, Qualitätszirkel, Mitarbeiter- und Kundenbefragungen.

---

<sup>159</sup> z.B. Nordrhein-Westfalen ([www.c@ll-nrw.de](http://www.c@ll-nrw.de)), Bayern ([www.baynet.de](http://www.baynet.de)), Niedersachsen (CallNiedersachsen, [www.niedersachsen.de](http://www.niedersachsen.de)), Hessen (Bürgertelefon), Baden-Württemberg (Verwaltungsportal, [www.service-bw.de](http://www.service-bw.de))

### 4.3 Bund

Die Bundesregierung hat sich zu Regierungsantritt 1998 das neue Leitbild des aktivierenden Staates gesetzt.<sup>160</sup> Ziel ist es, Staat und Verwaltung dem gewandelten Staatsverständnis und den sich verändernden Aufgaben von Regierung und Verwaltung anzupassen. Dieses Konzept hat das bis dahin gültige Modernisierungskonzept „Schlanker Staat“ abgelöst.<sup>161</sup>

Mit dem Programm „Moderner Staat - Moderne Verwaltung“ hat die Bundesregierung am 1. Dezember 1999 die Grundlage für die Modernisierung der Bundesverwaltung gelegt. Zur Umsetzung sind 15 Leitprojekte ausgewählt worden, an denen die Realisierung des Leitbildes des aktivierenden Staates gemessen wird. Ergänzt werden die Leitprojekte durch weitere 23 Projekte, die das Modernisierungsprogramm der Bundesregierung konkretisieren. In der Summe der zahlreichen Modernisierungsvorhaben auf allen Ebenen der Bundesverwaltung, die von jeder Behörde eigenständig durchgeführt werden, wird so das Projekt „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ verwirklicht.<sup>162</sup>

Am 27. Februar 2002 hat sie eine Bilanz vorgelegt.<sup>163</sup> Als Schwerpunkte werden eine Vielzahl von Modernisierungsmaßnahmen und deren Ergebnisse aufgeführt, insbesondere hinsichtlich der betriebswirtschaftlichen Instrumente:

- Leitbild:  
Zwischenzeitlich haben 365 von 562 Bundesbehörden ein eigenes Leitbild entwickelt.
- Controlling:  
Während Ende 1998 erst 25 Behörden der Bundesverwaltung Controlling-Konzepte entwickelt hatten, setzen nunmehr 215 auf dieses Instrument.<sup>164</sup>
- Zielvereinbarungen:  
Anfang 2002 hatten die Bundesministerien mit 193 Behörden (1998: 38) Zielvereinbarungen geschlossen. Zur internen Steuerung setzen zwischenzeitlich 213 Behörden dieses Führungsinstrument ein, Ende 1998 war dies erst bei 69 Behörden der Fall.
- Kosten- und Leistungsrechnung:  
Insgesamt wenden mittlerweile 306 Bundesbehörden KLR-Verfahren an. Ende 1998

---

<sup>160</sup> Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998, Kapitel IX, Nr. 11, 2. Absatz

<sup>161</sup> siehe Hofmann, H.: Rückführung auf originäre Aufgaben - Die bisherigen Vorschläge des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“, Zeitschrift Die innovative Verwaltung, 6/1996

<sup>162</sup> Kabinettsbeschluss vom 1. Dezember 1999: Moderner Staat - Moderne Verwaltung, im Internet abrufbar unter <http://www.staat-modern.de>

<sup>163</sup> Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Moderner Staat - Moderne Verwaltung, Bilanz 2002, 2002, Berlin

<sup>164</sup> Zu Controlling siehe oben Seiten 30 ff; im Statistischen Bundesamt erfolgt zum Beispiel seit 2002 eine Prozessanalyse mit dem Ziel, innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren ein Rationalisierungspotenzial von 30 Prozent (38 Millionen Euro) auszuschöpfen. Die Kosten- und Leistungsrechnung ist hierbei das entscheidende Steuerungsinstrument.

waren es nur 33. Die Kosten und Leistungsrechnung erfasst heute 89 Prozent des Personalbestandes der Bundesverwaltung.<sup>165</sup>

Als Modernisierungsmaßnahmen werden aber auch Ideenmanagement, Maßnahmen im Bereich des Gender Mainstreaming, Benchmarking-Ringe, moderne Technik oder veränderte Behörden- und Personalstrukturen genannt.<sup>166</sup>

### **Qualitätsmanagement**

Um Rahmenbedingungen zu schaffen, damit MitarbeiterInnen ihre Kreativität und Kompetenz in die Geschäftsprozesse einbringen können, hat die Bundesregierung die Neukonzeption des Vorschlagwesens in ihr Programm der Verwaltungsmodernisierung aufgenommen. Das alte Vorschlagwesen wurde wegen seiner bürokratischen, zentralistischen Strukturen und fehlender Sach- und Entscheidungsnähe als ungeeignet angesehen, das Ideenpotenzial der MitarbeiterInnen zu erschließen.

Faktisch blieb es dem Zufall überlassen, ob die Beschäftigten ihre Ideen für Verbesserungen einbrachten. Seit dem 1. Januar 2002 ist eine neue Rahmenrichtlinie für ein modernes Ideenmanagement in Kraft. Ideen der Beschäftigten werden jetzt von den Vorgesetzten selbst bewertet, da sie in ihrem Aufgabenbereich am schnellsten und sachkundigsten über den Verbesserungswert eines Vorschlags entscheiden können. Bearbeitungsfristen beschleunigen zusätzlich die Umsetzung anerkannter Vorschläge und deren Prämierung. In Qualitätszirkeln entwickeln MitarbeiterInnen praxisnahe Lösungsvorschläge zu Problemen aus ihren eigenen Aufgabenbereichen und setzen sie mit den unmittelbar Verantwortlichen um. Beauftragte achten auf eine zügige und fehlerfreie Umsetzung der einzelnen Vorschläge, stehen für alle Beteiligten als Ansprechpartner zur Verfügung und berichten der Behördenleitung regelmäßig über den aktuellen Sachstand. Das Prämiensystem wurde neu ausgestaltet.

---

<sup>165</sup> Näher dazu Mandelartz, Herbert: Sind Haushaltsreformen über den Produkthaushalt möglich?, Zeitschrift "Die innovative Verwaltung", 1-2/2004, S. 21 ff

<sup>166</sup> Neben den Modernisierungsbestrebungen hat die Bundesregierung die Behördenstruktur der gesamten Bundesverwaltung auf den Prüfstand gestellt. Im Ergebnis wurden viele Behörden ganz oder teilweise aufgelöst oder zusammengelegt. Seit 1998 wurde der Behördenbestand des Bundes von 654 um 92 Behörden auf 562 im Jahr 2002 reduziert. Gleichzeitig wurden und werden über 100 Behörden neu strukturiert. In den Bundesministerien wurde die Gesamtzahl der Abteilungen um acht auf 110, die der Unterabteilungen um 26 auf 217 reduziert. Der Stellenbestand der Bundesverwaltung wurde seit 1998 um nahezu 18.000 Stellen von 309.163 auf 291.472 zurückgeführt. Er ist damit um rund 6.000 Stellen geringer als 1989 vor der Wiedervereinigung.

## **Gender Mainstreaming**

Die Bundesregierung hat in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien festgeschrieben, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern durchgängiges Leitprinzip ist und insbesondere bei verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien gefördert werden soll. Bei der Umsetzung geht es darum, aus den Ergebnissen übertragbare, verbindliche Vorgehensweisen für ein routinemäßiges, geschlechtersensibles Verfahren für alle Arbeitsvorgänge der Verwaltung zu gewinnen – für die Erstellung und Folgenabschätzung von Gesetzentwürfen, für die Entscheidung über Förderungen, Forschungsvorhaben, Grundsatprogramme und politische Leitlinien sowie für verwaltungsinterne Maßnahmen wie zum Beispiel Personalentwicklung, Beurteilungsrichtlinien und Organisationsentscheidungen.

## **Benchmarking-Ringe**

Zahlreiche Ressorts haben bereits den Einsatz von Leistungsvergleichen zur Optimierung der Verwaltungsabläufe getestet. Die Erfahrungen aus diesen Projekten sollen zusammengeführt werden, um die Einsatzmöglichkeiten von Benchmarking zu erweitern. Wettbewerb unter den Behörden durch ressortübergreifende und ressortinterne Benchmarking-Ringe ist ein weiterer Baustein des Modernisierungsprogramms. Im Benchmarking-Ring "Zuwendungsverfahren" wurden beispielsweise Einsparpotenziale aufgedeckt, die nun durch die Einführung eines Zuwendungscontrollings realisiert werden.

## **E-Government/BundOnline 2005/Virtuelles Kaufhaus**

Das Programm BundOnline hat das Ziel, alle 451 internetfähigen Dienstleistungen des Bundes bis zum Jahr 2005 auch im Internet verfügbar zu machen. 262 davon konnten bis Februar 2004 online realisiert werden.<sup>167</sup> Neben den technischen Voraussetzungen, die für die Umsetzung der Initiative geschaffen werden müssen, bestehen große organisatorische Herausforderungen für den Veränderungsprozess hin zum E-Government.

Die Bundesregierung hat am 14. November 2001 einen ressortübergreifenden Umsetzungsplan der E-Government-Initiative BundOnline 2005 beschlossen.<sup>168</sup> Vorgegangen war eine Analyse der gesamten Aufgaben der Bundesverwaltung und die Festlegung eines vollständigen Dienstleistungsportfolios des Bundes. Die wichtigsten technischen Standards und organisatorischen Anforderungen sind für die Bundesverwaltung festgelegt worden. So werden zum Beispiele Formularserver oder Bezahlssysteme für das Internet, Beschaffungsplattfor-

---

<sup>167</sup> Bundesministerium des Innern: BundOnline, 3. Umsetzungsplan für die E-Government-initiative, Broschüre, Berlin, 2004

<sup>168</sup> im Internet unter [www.bundonline2005.de](http://www.bundonline2005.de)

men oder Verschlüsselungstechniken zentral aufgebaut und von vielen Behörden gemeinsam genutzt werden. Einige der internetfähigen Dienstleistungen sind bereits im Internet verfügbar.<sup>169</sup>

So entscheidet beispielsweise seit April 2001 das Bundesverwaltungsamt auch über die Bewilligung eines Bildungskredits, einen befristeten und zinsgünstigen Bankkredit zur Sicherung und Beschleunigung der Ausbildung bzw. zur Finanzierung eines außergewöhnlichen, nicht durch das BAföG erfassten Aufwands. Von Beginn an können hier alle Anträge über das Internet gestellt werden. Dienstleistungen der Bundesverwaltung, von der Musterung von 400.000 Wehrpflichtigen jährlich, über 50 Millionen Zollerklärungen, die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, die Vergabe von Forschungsmitteln oder die Verkehrszulassung von Luftfahrzeugen werden elektronisch bearbeitbar werden. Der größte Teil dieser Dienstleistungen soll in den Jahren 2003/4 online gestellt werden.

Mit Beschluss vom 10. Dezember 2003 hat die Bundesregierung in einem Sieben-Punkte-Programm beschlossen, alle Bundesbehörden zu verpflichten, die Vergabepattform des Beschaffungsamtes des Innenministeriums („Virtuelles Kaufhaus“) für ihre Einkäufe zu benutzen.<sup>170</sup> Bis 2005 sollen alle Bundesbehörden angeschlossen sein.<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> Beschluss des Bundeskabinetts vom 14. November 2001; so nutzen 2002 bereits über 10.000 Unternehmen das Angebot des Statistischen Bundesamtes, ihre Meldungen zur EU-Intrahandelsstatistik über das Internet zu übermitteln. Mit dem System ELSTER wurden bis heute mehr als 490.000 Einkommensteuererklärungen und über 5,6 Millionen Steueranmeldungen elektronisch übermittelt. BAföG-Online ermöglicht es, die gesamte Rückzahlung der Ausbildungsdarlehen lückenlos elektronisch abzuwickeln. Seit der Einführung im April 2001 wurden für die Bewilligung des neuen Bildungskredits 4.700 Anträge online gestellt, das sind 60 Prozent der Anträge insgesamt. Am digitalen Antragsverfahren der Bundesdruckerei für Personalausweise und Reisepässe, dem System DIGANT, nahmen Ende 2001 bereits mehr als 100 Kommunen teil.

<sup>170</sup> *Das 7-Punkte Programm der Bundesregierung zur E-Beschaffung*

1. Vergabeverfahren innerhalb der Bundesverwaltung werden an einer zentralen Stelle veröffentlicht ([www.bund.de](http://www.bund.de)).
2. Alle Bundesbehörden stellen ihre Vergabeverfahren auf ein sicheres elektronisches Vergabesystem um ([www.evergabe-online.de](http://www.evergabe-online.de)).
3. Standardleistungen und -produkte werden in der Regel aus Rahmenverträgen beschafft. Für Ausschreibungen und den Abschluss der Rahmenverträge werden standardisierte Vorgaben (u.a. Vertragskomponenten) erarbeitet.
4. Es wird ein virtuelles Kaufhaus des Bundes eingerichtet, in dem Rahmenverträge zentral verwaltet und den Bundesbehörden zur Bestellung von Leistungen und Produkten („Einkauf Online“) bereitgestellt werden.
5. Für geeignete Lieferungen und Leistungen wird ein Standardkatalog arbeitsteilig durch die Beschaffungsstellen der Ressorts entwickelt und allen Bundesbehörden zur Nutzung angeboten.
6. Es werden durchgängige (elektronische) Prozessketten zwischen den Bedarfsträgern und den Lieferunternehmen entwickelt und die erforderlichen Schnittstellen definiert.
7. Für die Koordinierung und Umsetzung des Programms sind das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit verantwortlich.  
siehe Bonner Behörden Spiegel, 1/2004, S. 17

<sup>171</sup> Das Beschaffungsamt des Bundesinnenministeriums koordiniert die Zusammenarbeit der Vergabestellen des Bundes, auf Ressortebene geschieht dies gemeinsam durch das BMI und das BMWA. Es wird vier zentrale Einkaufsstellen geben, die Rahmenverträge anbieten: Das BMI, das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung, die Zollverwaltung und die Arbeitsverwaltung (BA). Diese teilen sich die Zulieferunternehmen untereinander auf, d.h. eine der Stellen kauft für alle Bundesbehörden bei einem Unternehmen ein. Der Einkaufsstandard für ein Produkt oder eine Dienstleistung wird festgeschrieben und dann wird eine der Stellen als Vertragspartner für die Unternehmen festgelegt. Für die Wirtschaft bedeutet dies, dass, wenn dies System ausgebaut ist, alle Ausschreibungen des Bundes an einer Stelle zu finden sind. Für den Bund bedeutet dies, dass es mit einer Firma, auch

Die bereits in mehreren Behörden eingeführte elektronische Akte ermöglicht die elektronische Vorgangsbearbeitung vom Posteingang bis zur Archivierung.<sup>172</sup>

Ein in Kooperation mit der Wirtschaft entwickeltes Travel-Management-System ermöglicht es, sämtliche Bearbeitungsschritte von der Vorbereitung bis zur Abrechnung von Dienstreisen elektronisch abzuwickeln. Das System wird derzeit in der Bundesverwaltung eingeführt.

### **Zentralisierung von Arbeitsaufgaben**

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) tritt für rund 70 Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (BMI) als Dienstleister auf.<sup>173</sup> So wird mit dem Programm TMS ein Reisekostensystem angeboten und für die Dienstleistung dieser Behörden angewandt. Die Mitarbeiter/innen in den Behörden können über das System direkt einen Reisekostenantrag stellen und diesen von Vorgesetzten genehmigen lassen. Danach wird er an die Außenstelle der BVA in Hamm weitergeleitet und dort bearbeitet, d.h. die erforderlichen Buchungen vorgenommen und die Reiseunterlagen den Bestellern zur Verfügung gestellt. Auch die Abrechnung wird dort bearbeitet und innerhalb einer Woche angewiesen. Die Weiterleitung an das Bundesamt für Finanzen erfolgt noch in Papierform. Es soll in Zukunft in elektronischer Form möglich sein, wodurch sich die Erledigung durch Erhalt der Zahlung deutlich beschleunigen lassen. Neben den Reisekosten werden im BVA auch Besoldungs- und Vergütungsangelegenheiten sowie Beihilfesachen und Zeiterfassung zentral bearbeitet. Angestrebt ist, auch in der Personalgewinnung Dienstleistungen anzubieten. Für den Geschäftsbereich des Bundesfinanzministerium bietet das Bundesamt für Finanzen ähnliche Dienstleistungen an. Im Bereich des Bundes kommt es infolge dessen vermehrt zu einer Auslagerung von Arbeitsaufgaben.<sup>174</sup> Dies betrifft nach einer nicht repräsentativen Umfrage insbesondere die Bereiche Beihilfe und Reisekosten, aber auch Personalkosten, vereinzelt die Beschaffung. Der IT-Bereich ist danach von einer Auslagerung bisher nicht betroffen.

### **Qualifikationsanforderungen**

Nach der von der Bundesregierung vorgelegten Bilanz ist durch das bisherige Reformprogramm „ein unumkehrbarer Modernisierungsprozess in Gang gekommen“.<sup>175</sup> Eine Vielzahl

Fortsetzung 171

wenn sie mehreren Behörden zuliefert, für Standardprodukte jeden Umfangs immer nur einen einzigen Rahmenvertrag gilt. 2005 sollen alle Bundesbehörden daran angeschlossen sein. Quelle: Behörden Spiegel Online vom 16. Dezember 2003, Nr. 61

<sup>172</sup> z.B. Bundesverwaltungsamt, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

<sup>173</sup> Expertengespräch Nr. 1

<sup>174</sup> Umfrage bei den Ausbildungsleiter/Innen der Ausbildungsverbände Köln/Bonn, Wiesbaden und Rhein/Main (Stand April 2004) anlässlich einer Tagung vom 26. bis 28 Mai 2003 in Neustadt a.d. Weinstraße; von 44 befragten Einrichtungen bejahten 28 die Frage nach einer Auslagerung von Arbeitsaufgaben, 16 verneinten diese; alle 28 bejahten hatten die Beihilfe ausgelagert, 12 die Personalkosten (5 planten dies zukünftig); Personalkosten hatten 8 und Beschaffung 2 Einrichtungen ausgelagert;

<sup>175</sup> Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Moderner Staat - Moderne Verwaltung, Bilanz 2002, 2002, Berlin, S. 3



von grundlegenden betriebswirtschaftlichen Instrumenten ist mittlerweile in der Bundesverwaltung angekommen und hat eine breite Verwendung gefunden. Dies gilt insbesondere hinsichtlich eines Leitbildes, einer KLR, Zielvereinbarungen und eines Controllings. Die Auswahl der einzelnen Modernisierungsinstrumente ist nach dem Konzept des Reformprogramms jedoch in das Ermessen der jeweiligen Bundesbehörden gestellt, so dass ein flächendeckender Einsatz grundlegender betriebswirtschaftlicher Steuerungsmittel im Bundesbereich nicht absehbar ist.

Für die Ausbildung deuten sich jedoch schon heute erkennbare Konsequenzen an. Kosten- und Leistungsrechnung sowie Controlling, Leitbilder und Zielvereinbarungen erfordern kaufmännische Qualifikationen. Insbesondere in den großen Geschäftsbereichen der Innen- und Finanzverwaltung kommt es durch die Zentralisierung von Geschäftsprozessen dazu, dass Spezialwissen (Reisekosten, Beihilfe etc.) in diesen Bereichen in den einzelnen Dienststellen nicht mehr vorzuhalten ist und auch in der Ausbildung nicht mehr vermittelt werden kann. Dies betrifft insbesondere die Verwaltungsfachangestellten und die Fachangestellten für Bürokommunikation. Zudem verändert sich das berufliche Umfeld der Verwaltungsangestellten deutlich in Richtung kaufmännische Qualifikationsanforderungen.

Bezüglich der Ausbildungsordnung für die Fachangestellten für Bürokommunikation ergeben sich nach Expertenmeinung auf Bundesebene einige Änderungen hinsichtlich den Berufsbildpositionen 3. Verwaltungsorganisation und- betrieb, 6. Assistenz- und Sekretariatsaufgaben, sowie 7. Finanzwesen.<sup>176</sup> Fraglich, ob sich für diese neue Einsatzgebiete erschließen lassen.

---

<sup>176</sup> Expertengespräch Nr. 1

#### 4.4 Justiz

In der jüngsten Vergangenheit sind die Erkenntnisse und Ergebnisse zur Strukturanalyse der Rechtspflege in einem veränderten Organisationskonzept für die ordentliche Gerichtsbarkeit der Länder umgesetzt worden.<sup>177</sup> Nach der grundlegenden Erkenntnis "Organisation kommt vor EDV" ist die herkömmliche, stark arbeitsteilige Aufbau- und Ablauforganisation der Gerichte hin zu einer ganzheitlichen Aufgabenerledigung verändert worden. Sämtliche dem Aufgabenbereich der DezernentInnen (RichterInnen und RechtspflegerInnen) vor- und nachgelagerten Tätigkeiten (Registrierung, Geschäftsstelle, Kostenberechnung und Schreibdienst) sind in den Kernbereichen der gerichtlichen Tätigkeit an einem Arbeitsplatz, dem der sogenannten Serviceeinheit, zusammengefasst worden und werden dort abschlussreif erledigt. In der Serviceeinheit sind MitarbeiterInnen der früheren Geschäftsstellen (in der Regel Beamtinnen und Beamte des mittleren Dienstes) und Mitarbeiter der früheren Kanzlei (in der Regel Angestellte) mit identischen Aufgaben im gleichen Arbeitsfeld tätig. Auf dieser organisatorisch neuen Grundlage unterstützt mittlerweile eine zeitgemäße EDV-Ausstattung die Arbeitsabläufe wirkungsvoll. So ermöglicht beispielsweise die in einem Mehrländerverbund (Schleswig-Holstein, Brandenburg, Hamburg, Thüringen) eigens entwickelte Software MEGA (Mehrländer Gerichtsautomation) durch vorstrukturierte und im System enthaltene Arbeitsabläufe und dazu passende Formulare und Textbausteine ohne großen Aufwand die Erstellung des sogenannten kleinen und großen Schreibwerkes.

#### Neue Steuerungsmodelle

Aber auch die Justizverwaltungen, ungeachtet einer Zuordnung zur Bundes- oder Landesebene, sehen sich derzeit weiterhin einem hohen Reformdruck ausgesetzt.<sup>178</sup> Mit der Einführung der Neuen Steuerungsmodelle sollen die Voraussetzungen für eine moderne, effiziente und dienstleistungsorientierte Justiz geschaffen werden.<sup>179</sup>

Ein neues Haushaltswesen ist Teil des Gesamtkonzepts zur Modernisierung der Justiz, auf dem derzeit durchgängig der Schwerpunkt liegt.<sup>180</sup> Vorbereitet und begleitet wird die Umstel-

---

<sup>177</sup> Eine durch die 63. Justizministerkonferenz 1992 beauftragte Arbeitsgruppe der Landesjustizverwaltungen kam in ihrem Schlussbericht „Strukturelle Veränderungen in der Justiz“ (Wiesbaden, 1994) aufgrund der sich damals abzeichnenden Entwicklungen in der Arbeitswelt der Justiz zum Ergebnis, dass umfassende strukturelle Veränderungen (Schaffung von sogenannten „Serviceeinheiten“) erforderlich und durch flächendeckenden Einsatz moderner IuK-Technik unterstützt werden müsse. Die Ausbildung der JFA vom 26. Januar 1998 hat die entsprechende Qualifikationen antizipiert; vgl. Stöhr, Andreas: Justizfachangestellte/Justizfachangestellter - ein neuer Beruf für Gerichte und Staatsanwaltschaften, in: Ausbildung für die Dienstleistungsgesellschaft, Hrsg. BIBB, Berlin/Bonn, 1999, S.109

<sup>178</sup> grundlegend dazu Barbara Kremer, Modernisierung der Justiz: Das neue Steuerungsmodell, Neue Juristische Wochenzeitschrift, Heft 47, S. 3449 ff

<sup>179</sup> Bericht der Arbeitsgruppe „Neues Haushaltswesen“ an die Justizminister der Länder vom April 2000, S. 5ff

<sup>180</sup> Abschlußbericht der Modernisierungskommission vom 31. März 2000.

lung des Haushaltswesens von einer Arbeitsgruppe „Neues Haushaltswesen“, an der sich alle Länder sowie das Bundesministerium der Justiz beteiligt haben.<sup>181</sup> Beispielweise haben Baden-Württemberg und Bayern<sup>182</sup> seit 1. Januar 2000 die dezentrale Budgetierung für den Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit eingeführt. Der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung wird vorbereitet.<sup>183</sup> In der Hessischen Landesverwaltung wird die gesamte Landesverwaltung auf ein kaufmännisches Rechnungswesen umgestellt<sup>184</sup> ebenso in Hamburg und Bremen. In Bayern gibt es mehrere Pilotgerichte.<sup>185</sup>

So haben im Justizbereich aufgrund der Erkenntnis, dass nicht nur das Haushaltswesen, sondern auch anderes stark verbesserungsfähig ist<sup>186</sup>, einzelne Bundesländer erhebliche weitergehende Maßnahmen zur Reorganisation der Justizverwaltung ergriffen. Hervorzuheben ist die Freie und Hansestadt Hamburg, mit dem Projekt „Justiz 2000“ innovative Akzente in den Bereichen Personalmanagement<sup>187</sup>, Information/Kommunikation/Transparenz<sup>188</sup>, Aufgabenkritik/Organisationsentwicklung<sup>189</sup>, Öffentlichkeitsarbeit<sup>190</sup>, Kunden und Serviceorientierung<sup>191</sup>, Qualitätssicherung<sup>192</sup> und Facility-Management<sup>193</sup> setzt.

---

<sup>181</sup> Berichte der Arbeitsgruppe „Neues Haushaltswesen“ vom 31. März 1998 und April 2000“.

<sup>182</sup> In vielen Bereichen der Bayerischen Staatsverwaltung werden KLR-Instrumente bereits eingesetzt, u.a. in je 3 Amts- und Landgerichte sowie eine Staatsanwaltschaft (siehe oben Fn.97)

<sup>183</sup> In Baden-Württemberg „Projekt NSI“, s. Kabinettsbeschluss vom 22. November 1999. In Bayern gibt es mehrere Pilotgerichte, Details unter [www.junet.bayern.de](http://www.junet.bayern.de) abrufbar

<sup>184</sup> Amtsgericht Offenbach als Pilot der Ordentlichen Gerichtsbarkeit

<sup>185</sup> Details sind im Bayerischen Behördennetz unter [www.junet.bayern.de](http://www.junet.bayern.de) abrufbar

<sup>186</sup> Siehe dazu Hoffmann-Riem, Wolfgang: Modernisierung von Recht und Justiz, 2001, S. 211, 213 ff.

<sup>187</sup> Hoffmann-Riem, Wolfgang (Herausgeber), Reform der Justizverwaltung, 1998, S. 164 ff. - detaillierte Angaben zum Sachstand s. <http://www.hamburg.de/behörden/JB/J2000.htm>.

<sup>188</sup> Hoffmann-Riem, Wolfgang a.a.O., S. 102 ff.

<sup>189</sup> vgl. dazu z.B. Band 19 der Schriftenreihe der Startstelle für Verwaltungsreform Baden-Württemberg (1999): Qualitätsmanagement und lernende Organisation

<sup>190</sup> dazu beispielsweise Ogorek, KritV 1997, S. 5; Hassemer, DRiZ 1999, S. 185 (187) - Hobermann, Der Gerichtsbericht in der Lokalzeitung: Theorie und Alltag, 1989

<sup>191</sup> Hoffmann-Riem, Wolfgang (Herausgeber), Reform der Justizverwaltung, 1998., S. 87 f.

<sup>192</sup> Hoffmann-Riem, Wolfgang, Modernisierung von Recht und Justiz, 2001, S. 240 ff.

<sup>193</sup> Hoffmann-Riem, Wolfgang (Herausgeber), Reform der Justizverwaltung, 1998., S. 96 f.

## E-Justiz

Auf europäischer Ebene soll das Projekt "E-Justice" der Europäischen Kommission helfen die Gerichts- und Verwaltungsabläufe in europäischen Justizbehörden effizienter zu managen.<sup>194</sup>

In Deutschland ist geplant durch ein Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz (Justizkommunikationsgesetz) das dort vorherrschende Medium Papier langfristig durch elektronische Dokumente zu ersetzen. Zwar existieren schon seit 2001 die rechtlichen Voraussetzungen, um Schriftsätze per Mausklick bei Gericht einzureichen. Auch gerichtliche Zustellungen an bestimmte Personenkreise sind auf elektronischem Wege bereits erlaubt. Es fehlt jedoch noch ein rechtlicher Rahmen für eine medienbruchfreie Weiterbearbeitung elektronischer Akten bei Gericht. An dieser Stelle setzt der jüngst veröffentlichte Referentenentwurf für ein Justizkommunikationsgesetz an. Interessante Perspektiven eröffnen die geplanten Regelungen darüber hinaus auch für Verwaltungsbehörden, die gerade in Massenverfahren vor den Verwaltungs-, Finanz- oder Sozialgerichten bislang noch große Papiermengen bewegen müssen.

In diesem Bereich strebt der Entwurf Effizienzgewinne im Bereich des E-Government "Government-to-Government" (G2G) durch einen elektronischen Akten- und Datentransfer an. Dabei besteht eine enge Verzahnung mit dem Dritten Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 21. August 2002, das elektronische Dokumente in Verwaltungsverfahren etablierte. Gerade im Bereich der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit sollen die geplanten Neuregelungen Medienbrüche an der Nahtstelle von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren vermeiden. Einsparungen bei Raum-, Personal-, Porto- und Versandkosten sind die Folge.

Die im Bereich "Government-to-Government" geplanten Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und des Sozialgerichtsgesetzes sehen generelle Regelungen zur elektronischen Kommunikation vor (§§ 55a VwGO, 52a FGO, 65a SGG). Wie bei der Einführung der elektronischen Form im Bereich des Verwaltungsverfahrenrechts sieht auch das geplante Justizkommunikationsgesetz den Einsatz elektronischer Signaturen vor. Sie sind notwendig, damit elektronische Dokumente die äquivalenten Anforderungen zu der in § 126 BGB geregelten Schriftform erfüllen können. Es gilt nun abzuwarten, wie das Gesetzgebungsverfahren voranschreitet.

---

<sup>194</sup> siehe dazu Abschnitt 2.2, S. 11 f.

### **Justizcontrolling bei Gerichten**

Niedersachsen hat das Projekt "Justizcontrolling bei Gerichten" (JuCo) gestartet. Dies sei ein wirksames Instrument zur Verbesserung von internen Arbeitsabläufen. JuCo ist webbasiert. Wenn entsprechende Informationen mit Hilfe von Kennziffern in das System JuCo eingespeist sind, können beispielsweise Angaben zur Verfahrensdauer, zur Kostenentwicklung oder zur Arbeitsbelastung monatlich abgerufen werden. Organisatorische Maßnahmen zur Abhilfe bei Fehlentwicklungen sollen so rechtzeitig getroffen werden können. Das Projekt soll auch zeigen, ob alle Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung ausgeschöpft sind oder ob und wo die Zusammenarbeit von Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten verbessert werden kann. Beabsichtigt ist ferner eine Zusammenführung von Informationen in einem elektronisch geführten Haftregister.<sup>195</sup>

### **Qualifikationsanforderungen**

Mit der Neuordnung der Ausbildung der Justizfachangestellten (JFA) zum 1. August 1998 wurden anspruchsvolle Zielsetzungen verfolgt. Die Justizfachangestellten wickeln heute Arbeitsprozesse in den neukonzipierten „Serviceeinheiten“ in ganzheitlicher Aufgabenwahrnehmung ab. Der früher schreibtechnisch orientierte Beruf für Kanzleidienste hat sich damit zu einem qualifizierten rechtanwendungsorientierten Beruf entwickelt.

Mit der Einführung der Neuen Steuerungsmodelle soll eine effizient und dienstleistungsorientiert organisierte Justiz geschaffen werden. Aktuell zeigen sich jedoch keine Ausbildungsprobleme bei den Justizfachangestellten.

Durch die Verwaltungsmodernisierung kommt es zu einer Änderung der Aufgabenfelder in der Justiz. Die Bereiche Personal, Finanzen und Organisation rücken in der Vordergrund. Dennoch fällt auf, dass die Justizverwaltungen mit den Justizfachangestellten in der Ausbildung weiterhin stark auf fachbezogene rechtliche Inhalte setzen. Kaufmännische Schlüsselqualifikationen, die Einsatzmöglichkeit in den justiziellen Nebenprozessen Haushalt, Finanzen, Personal und Informationsmanagement fehlen. Damit wird im Verwaltungsbereich ein Sonderweg beschritten. Es ist daher zu mindestens eine Entwicklung von Fortbildungsprofilen erforderlich, z.B. eine Aufstiegsfortbildung zum „Justizverwaltungswirt“, um den Beschäftigten in diesem Bereich eine Perspektive zu erschließen und sich die neuen Beschäftigungsfelder zu erschließen.

Nach Auffassung von Ausbildern hat die „Ausbildung der Justizfachangestellten sich fest eingebürgert“.<sup>196</sup> Es bestünden keine Probleme im Ausbildungsprofil. Durch die in Baden-Württemberg vorgenommenen Modernisierungsmaßnahmen in der Justizverwaltung seien

---

<sup>195</sup> Behörden Spiegel Online vom 10.03.04; siehe auch [www.niedersachsen.de](http://www.niedersachsen.de)

<sup>196</sup> Expertengespräch Nr. 8

Württemberg vorgenommenen Modernisierungsmaßnahmen in der Justizverwaltung seien die Justizfachangestellten nicht betroffen, da sie zu überwiegenden Teil nicht in der engeren Justizverwaltung eingesetzt seien, allenfalls am Rande in den Sekretariaten. Seien sie im Einzelfall in der Kostenerfassung eingesetzt, würden ihnen durch Zusatzqualifikationen diese Qualifikationen vermittelt. Auch fänden allgemeine SAP-Schulungen für die Fachkräfte statt. Controllingaufgaben und der Umgang mit der Betriebssoftware SAP wurden in der Regel von beamteten Geschäftsleitern im gehobenen Dienst wahrgenommen.

Auch haben die in Baden-Württemberg vorgenommenen Modernisierungsmaßnahmen in der Justizverwaltung, Budgetierung, Mittelverwaltung durch SAP keine Auswirkung auf die Ausbildungsanforderungen der Justizfachangestellten. Hier stünden weiterhin Rechtskenntnisse im Vordergrund. Betriebswirtschaftliche Kenntnisse seien zu speziell. Für Fachkräfte in der Verwaltung und in der Mittelwirtschaft würden Zusatzqualifikationen angeboten.

Nach einem weiteren Expertengespräch mit einem Gewerkschaftsvertreter bringe die derzeitige „Reorganisation der Justizverwaltungen“ auch die Chance für neue Aufstiegsoptionen, da Aufgaben in den Bereichen des Finanzwesens, des Personalwesens, der Informationstechnik und der Organisation der Justizverwaltungen entstünden.<sup>197</sup> Dadurch seien neue Berufsprofile auf „gehobener“ Ebene möglich. Hier sei ein Konzept zu erarbeiten, z.B. eine Aufstiegsfortbildung zum „Justizverwaltungswirt“.

Es bestünden qualitative Unterschiede zwischen der Laufbahnausbildung für Beamte und der Ausbildung der Justizfachangestellten. Erstere absolvierten ein Paragaphentraining, die Ausbildung sei nicht prozessorientiert, daher sei anschließend eine längere Einarbeitungszeit erforderlich. Die ausgebildeten Justizfachangestellten verfügten über tiefgreifende Kenntnisse und Fertigkeiten und seien daher nach kurzer Einarbeitung einsetzbar.

Gut ausgebildete Fachkräfte seien in der Justiz erforderlich, insbesondere hinsichtlich der neueren Entwicklung in der Justiz durch IT in der Fläche, das Neue Steuerungsmodell, die zunehmende Professionalisierung, Kundenorientierung und Qualitätssicherung. Diese sei nur durch ein ausreichend qualifiziertes und motiviertes Fachpersonal sicher zu stellen.

In Niedersachsen werde jedoch derzeit erwogen, die Angestelltenausbildung zugunsten der Beamtenausbildung einzustellen. Dies sei abzulehnen, da durch die Ausbildung von Justizfachangestellten ein hohes Qualitätsniveau für die Justiz sichergestellt würde. Es sei zu befürchten, dass sich auch andere Bundesländer in diese Richtung entwickelten.

---

<sup>197</sup> Expertengespräch Nr. 4

#### 4.5 Bundesagentur für Arbeit

1995 hatte die damalige Bundesanstalt für Arbeit (BA, seit Jahresbeginn 2004 Bundesagentur für Arbeit genannt) ein Gesamtkonzept über die zukünftige Gestaltung ihrer Organisation unter der Bezeichnung „Arbeitsamt 2000“ vorgelegt. Nach Modellversuchen wurde das Organisationskonzept in größerem Umfang umgesetzt, aber zuletzt bis zum Beginn der 2002 von der Bundesregierung vorgegebenen Neustrukturierung der Bundesanstalt zurückgestellt. Diese Neustrukturierung nimmt Elemente des Konzeptes „Arbeitsamt 2000“ auf und führt diese weiter. Die Neuordnung der Ausbildung der Fachangestellten für Arbeitsförderung vom 15. April 1999 hatte die absehbare Entwicklungen durch das Organisationskonzept „Arbeitsamt 2000“ vorweg genommen.

##### „Arbeitsamt 2000“

Die Organisation der Arbeitsämter orientierte sich bisher in erster Linie an den fachlichen Aufgaben. So waren die Berufsberatung, die Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung sowie die Gewährung von Leistungen in unterschiedlichen Abteilungen angesiedelt. Dies hatte zur Folge, dass ein Kunde des Arbeitsamtes sich oft an mehrere Ansprechpartner in unterschiedlichen Abteilungen wenden musste. Nach dem Konzept „Arbeitsamt 2000“ sollten Arbeitsämter künftig so ausgerichtet sein, dass kundenorientierte Mitarbeiterteams die verschiedenen Anliegen eines Kunden möglichst vollständig erledigen.<sup>198</sup> Im Mittelpunkt dieser Neuorganisation der Arbeitsämter stehen der Übergang von der bisherigen arbeitsteilig orientierten Spartenorganisation zu einer ganzheitlich ausgerichteten kundenorientierten Teamorganisation und eine gleichzeitige Dezentralisierung des Dienstleistungsangebotes. Die Führungsphilosophie sollte von einem bisher eher an Arbeitsprozessen ausgerichteten Führungsstil zu einer ziel- und ergebnisorientierten Vorgehensweise wechseln. Wesentliche Handlungsfelder der Konzeption „AA 2000“, von der grundlegende Veränderungen der Aufbau- und Ablauforganisation in den Arbeitsämtern ausgehen, waren:

- Einrichtung kundenorientierter Mitarbeiterteams,
- Dezentralisierung des Dienstleistungsangebotes,
- Vereinfachung der Arbeitsabläufe durch vorgangsorientierte Bearbeitung,
- Anpassung der Organisationsstrukturen in den Arbeitsämtern.

In der modernen Unternehmenskultur der BA sollte die bisher eher statisch betrachtete Organisation einem ganzheitlichen und dynamischen Verständnis der Aufgabe Organisation

---

<sup>198</sup> Bundesanstalt für Arbeit: BA 2000 - Die Bundesanstalt im Wandel, Nürnberg, Stand August 2001

weichen und als Prozess begriffen werden, der stetig und zukunftsorientiert die Organisation optimiert und festigt.

### **Hartz-Reform**

Durch die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik steht die BA vor weiteren tiefgreifenden Veränderungen. Nach Vorlage des Berichts der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, erstellt unter der Leitung von Dr. Peter Hartz, und des Kabinettsbeschlusses dazu soll sich die Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen Dienstleister entwickeln.<sup>199</sup>

Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit steht damit vor einer weiteren grundlegenden Umgestaltung. Sie soll künftig wirkungsorientiert führen und steuern, Produkte und Programme für den Arbeitsmarkt entwickeln und sich vom Vollzugsorgan gesetzlicher Bestimmungen zum Mitgestalter der Arbeitsmarktpolitik wandeln. Deren bisherige Struktur war nach Ansicht der Bundesagentur gekennzeichnet durch hohe Komplexität und Regelungsdichte, ausgeprägte fachliche Spezialisierung sowie mangelnde Transparenz über Wirkung und Wirtschaftlichkeit. Dies entspricht nach Verständnis der BA nicht mehr dem gewünschten Standard und den Anforderungen an eine moderne, wirkungsorientierte Dienstleistungseinrichtung. In Zukunft soll die BA „unternehmerisch“ aufgebaut werden.

Der Umbau, der alle Organisationseinheiten und Aufgabenfelder umfasst, betrifft vier Schwerpunkte:

- operative Verbesserungen durch die Einführung eines neuen, leistungsfähigen Kundenzentrums,
- die Steuerung und Organisation der Zentrale,
- die Implementierung einer neuen Führungskultur mit mehr Eigenverantwortung für die Mitarbeiter sowie
- die Förderung der individuellen Leistungsbereitschaft.

Das gesamte Reformprogramm ist auf eine Steigerung der Wirkung und der Wirtschaftlichkeit ausgerichtet.

---

<sup>199</sup> siehe dazu Bundesanstalt für Arbeit, Pressemitteilung vom 22. August 2002; Bericht der Kommission, „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Broschüre Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002; Bundesanstalt für Arbeit, Reform der BA - Eckpunkte / Projektdokumentation, Broschüre, Nürnberg, Oktober 2003 Einzelheiten dieser Grundkonzeption hat der Vorstand der BA am 5. September 2003 vorgestellt. Siehe dazu Pressemitteilung der BA vom 5. September 2003 sowie Pressemitteilung vom 10. Juli 2003



## **Kundenzentrum der Zukunft**

Seit Anfang 2003 erarbeitete die Bundesanstalt in rund 25 Projekten auf Basis von Ist-Analysen den Reformbedarf und Lösungsstrategien. Die Arbeitsabläufe wurden auf den Prüfstand gestellt, um das Ziel einer flächendeckend nachhaltigen Verbesserung zu erreichen. Hierzu zählt ein neues, leistungsfähiges Kundenzentrum, das von den drei eng aufeinander abgestimmten Projekten „Kundenschnittstelle Arbeitnehmer“, „Kundenschnittstelle Arbeitgeber“ und „Leistungsgewährung“ entwickelt wird.

Für die Betreuung der Arbeitgeber und die Vermittlung der Arbeitnehmer werden passgenaue Prozesse und Standards eindeutig definiert. Die Servicequalität soll unter anderem durch reservierte Kapazitäten, zielgerichtete Informationen, Vermittlungen und leichtere Erreichbarkeit erhöht werden.

Der „Virtuelle Arbeitsmarkt“ als ein Element des E-Government und das telefonische Angebot der Service Center sollen Arbeitnehmern und Arbeitgebern neue Wege für einen Kontakt mit den künftigen Agenturen für Arbeit eröffnen. Die Ausweitung des Informationsangebots soll die Eigenaktivitäten der Kunden stärker unterstützen und die Integration in den Arbeitsmarkt beschleunigen.

Bundesweit sollen alle Stellen und Bewerber unter einer einzigen Internet-Adresse zu finden sein. Nach dem Konzept „Virtuelle Arbeitsmarkt“<sup>200</sup> können Arbeitgeber und -nehmer künftig selbstständig ihre Stellen- und Bewerberprofile in das Portal einstellen, verwalten und nach Bewerbern und Stellen suchen. In einer zentralen Datenbank werden bestehende Stellen-, Praktikanten- und Ausbildungsplatzdatenbanken zusammengefasst und abgeglichen. „Job-Roboter“ sollen im Internet veröffentlichte Stellenangebote aufspüren und diese bisher nicht erschlossenen Stellenangebote im Angebot der BA verfügbar machen. Mitarbeiter/innen der BA können das System zur Information, Vermittlung und Beratung nutzen. Der Virtuelle Arbeitsmarkt soll die Arbeitsvermittler und Berufsberater entlasten und ihnen mehr Freiräume für ihre eigentliche Aufgabe der persönlichen Beratung eröffnen.

Ziel der Service-Center<sup>201</sup> soll es sein, die telefonische Erreichbarkeit der Arbeitsagenturen („Jobcenter“) deutlich zu verbessern und die Kundenzufriedenheit zu erhöhen. Dafür werden interne Service-Center sowie externe Call-Center geschaffen. In den ca. 50 internen

---

<sup>200</sup> siehe dazu Bundesanstalt für Arbeit: Reform der BA - Eckpunkte / Projektdokumentation, Nürnberg, Oktober 2003, S. 9

<sup>201</sup> siehe dazu Bundesanstalt für Arbeit: Reform der BA - Eckpunkte / Projektdokumentation, Nürnberg, Oktober 2003, S. 8

Service-Centern werden etwa 2.500 Mitarbeiter/innen tätig sein. 50 Prozent aller Anfragen sollen abschließend bearbeitet werden. Die Call-Center sollen in Spitzenzeiten und in den Abendstunden zwischen 18:00 und 20:00 Uhr die telefonische Erreichbarkeit sicherstellen. Im Oktober 2003 begann ein Pilotprojekt mit zehn internen Service-Centern.

### **Steuerung und Organisation der Zentrale**

Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit beginnt mit einer umfassenden Neuorganisation der Zentrale.<sup>202</sup> Im heutigen System werden hier vorrangig Umsetzungsrichtlinien erarbeitet. Die Zentrale verfügt über kein eigenes Zielsystem und ist damit nach eigener Einschätzung auch nicht strategiefähig. Das komplexe gesetzliche Regelwerk erschwert das Vorgehen und verhindert wirksame Vereinbarungen mit Politik und Selbstverwaltung. Künftig wird die Mittelverwendung nach innen transparent gemacht, indem Kostenaufwand und Wirkung einer Maßnahme gegenübergestellt werden. Die Führung und Steuerung erfolgt auf Basis von Führungsdialogen und Zielvereinbarungen zwischen Zentrale und Regionaldirektionen sowie Regionaldirektionen und Arbeitsämtern.

Zur Erhöhung der Wirkung und Wirtschaftlichkeit wird eine neue Einheit zur Entwicklung von Produkten und Programmen zur Integration von Arbeitslosen geschaffen. Aufgabe ist es, innovative und erfolgversprechende Instrumente und Maßnahmen zu erarbeiten und damit dezentrale Entscheidungen zu erleichtern. Gleichzeitig soll die derzeitige Programmkomplexität reduziert und die Anwendung in den Arbeitsagenturen erleichtert werden. Der Erfolg wird durch Controlling kontinuierlich gemessen. Dadurch werden zugleich Möglichkeiten der Optimierung festgestellt. Hohe Transparenz ermöglicht interne und externe Zielvorgaben, Kontrakte abzuschließen und bei politischen Entscheidungsprozessen kompetent mitzuwirken.

In einer ebenfalls neuen Einheit Ressourcen mit Personal und Informationstechnologie werden die Funktionen zur Unterstützung von Zielbildung und Führung zusammengefasst. Der hier integrierte Bereich Controlling ist unverzichtbar für klare und konsistente Zielvorgaben für die Geschäftsstellen.

In der beim Vorstand Finanzen entstehenden Einheit Unternehmensentwicklung werden zudem die Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit aus Versicherungsbei-

---

<sup>202</sup> Von derzeit über 1.100 Stellen sollen nach Abschluss der Umstellung knapp 400 bei der Zentrale verbleiben. Deren Funktion beschränkt sich damit ausschließlich auf Steuerung, Führung und Entwicklung. Für notwendige unterstützende Aufgaben werden rund 500 Stellen in die neu zu schaffenden besonderen Dienststellen verlagert. 200 Stellen werden eingespart.

trägen und Bundesmitteln und ihre Verwendung in getrennten Rechnungskreisen nachvollzogen.

Sollte die Bundesagentur für Arbeit mit Einführung des Arbeitslosengeldes II zusätzlich für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger zuständig werden, wäre sie durch getrennte Rechnungskreise und die Neuorganisation auf diese umfassende Aufgabe der optimalen Betreuung strukturell vorbereitet.

In der Zentrale werden damit die folgenden Geschäftsbereiche geschaffen: Zusammenarbeit mit der Selbstverwaltung, internationale Beziehungen, Kommunikation und die BA-Vertretung in Berlin, Bereiche Entwicklung innovativer Arbeitsmarktprodukte und -programme, die Gewährung der Geldleistungen zur operativen Steuerung der BA-Dienststellen sowie die drei Geschäftsbereiche für Personal, Finanzen/Controlling und Informationstechnik, jeweils von einem der drei Vorstände wahrgenommen.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung soll in Zukunft eine neu zu bildende besondere Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit (BA) werden. Als weitere besondere Dienststellen entstehen ein „BA-Service-Haus“, das interne Unterstützungsfunktionen, Statistik, Fachdienste und die Innenrevision der BA übernimmt, eine „Familienkasse“, die die bisherigen Aufgaben der Kindergeldzahlung ausführen wird, ein BA-IT-Systemhaus und eine „Bildungsholding“, die die Bildungseinrichtungen für die BA-Mitarbeiter zusammenfassen soll.

Unterste Organisationseinheiten sind in Zukunft Gruppen und Bereiche, deren Zahl sich gegenüber den der bisherigen Referate deutlich verringert. Gruppen und Bereiche bilden Geschäftsbereiche.

### **Neue Leistungskultur und Förderung von Mitarbeitern**

Durch eine moderne Führung und Steuerung sollen künftig vorhandene Leistungspotenziale der MitarbeiterInnen in höherem Maße ausgeschöpft werden. Hierzu zählen die Definition von klaren, verbindlichen Leistungszielen, eine neue Transparenz über den Leistungsstand und den Leistungsfortschritt sowie eine persönliche Führung der Mitarbeiter durch klar strukturierte Prozesse. Die Entlastung durch den Virtuellen Arbeitsmarkt und das Service Center ermöglicht zudem neue Handlungsspielräume.

Ein wesentlicher Aspekt ist die stärkere Leistungsorientierung. Erreicht werden soll diese durch die Definition von Jobprofilen, schnellere Stellenbesetzungen, eine höhere Durchlässigkeit zwischen den Ebenen und eine höhere Flexibilität in der Personalbeschaffung. Im Rahmen eines Fünfjahres-Phasenkonzepts und daran ausgerichteten individuellen Entwick-

lungsplänen sollen die Mitarbeiter künftig intensiver betreut werden. Dazu gehören auch Co-aching- und Mentoringprogramme im Bereich der Führungskräfteentwicklung.

Ein Projekt ‚Bildungssystem BA‘ schlägt unterschiedlichste Maßnahmen vor.<sup>203</sup> Die Bildungszentren sollen künftig eigenverantwortlich kostendeckend bzw. kostenverantwortlich arbeiten, Marktmechanismen etabliert, ein Qualitätsmanagement und ein Controlling eingerichtet werden. Ein neuer Bereich ‚Human Resource Strategy‘ (HRS) soll auf der Grundlage der Geschäftspolitik der BA u.a. Strategien zur Deckung des Personalbedarfs entwickeln. Die Fachhochschule in Mannheim soll beibehalten und umfassend reformiert werden.

### **Controlling**

Zur Verbesserung der Führung und Transparenz der BA werden verschiedene Maßnahmen ergriffen. Durch die Erarbeitung eines neuen Leitbildes durch eine Projektgruppe soll eine Neuausrichtung der BA nach innen und außen erfolgen und als Aufbruchsignal wirken.<sup>204</sup>

Ein strategisches Controlling soll den Vorstand bei Planung und Steuerung der Geschäftspolitik und der strategischen Kernziele unterstützen, ein operatives Controlling auf Ebene der Arbeitsagenturen das örtliche Management beim Erreichen der abgeleiteten Geschäftsziele. Kernelement der Steuerungspolitik sind Führungsdialekt zwischen Zentrale und Mittelinstanz sowie Mittelinstanz und Arbeitsagentur. Dazu werden Zielvereinbarungen geschlossen. Eine Budgetflexibilisierung lässt die Übertragbarkeit der Mittel des Eingliederungstitels und ein Lockern des Stellenplans zu.

### **E-Government/Geschäftsprozessorientierung**

E-Government soll ermöglichen, dass ein Arbeitssuchender problemadäquat und integriert Beratungs-, Betreuungs- und materielle Absicherungsleistungen erhält. Das E-Government soll Lösungen eröffnen, um bisherige strukturelle Hemmnisse zu überwinden, Ergebnisse zu verbessern und Veränderung zu beschleunigen.

Wie das erreicht werden soll, zeigt das Beispiel Wiedereingliederung von Arbeitslosen durch den „virtuellen Arbeitsmarkt“ in den ersten Arbeitsmarkt. Geschäftsprozesse wurden daher analysiert und Vorschläge zur Optimierung der internen Verwaltung vorgelegt. Grundsätzlich sollen Aufgaben „aus einer Hand“ erledigt werden, ein internes Benchmarking soll die Arbeitsabläufe der Bereiche Personal und Infrastruktur nach dem wirtschaftlichsten Arbeitsamt ausrichten, die Bearbeitung von Reisekosten, Trennungsgeld, Umzugskosten, Familienförderung, Arbeits- und Dienstunfällen, der Kindergeldbezug von BA-Mitarbeiter/innen sollen zent-

---

<sup>203</sup> Bundesanstalt für Arbeit: Reform der BA - Eckpunkte / Projektdokumentation, Broschüre, Nürnberg, Oktober 2003, S. 15

<sup>204</sup> Bundesanstalt für Arbeit: Reform der BA - Eckpunkte / Projektdokumentation, Broschüre, Nürnberg, Oktober 2003, S. 17 ff.

ralisiert werden, die Telefonzentralen in die Service-Center verlagert, die Datenerfassung und Schreibkräfte in die Kundenbereiche.

Die Beschaffung durch die Einkaufsabteilung der BA soll auf Bundes-, Regional- und Arbeitsamtsebene umfassend neugestaltet werden, u.a. mit Hilfe elektronisch gestützter Einkaufsabläufe.<sup>205</sup> Nach dem Konzept ist vorgesehen, alle von der BA erteilten standardisierbaren Aufträge in Rahmenverträgen zu bündeln. Der Zentraleinkauf soll über das BA.-Service-Haus erfolgen. Die Dienststellen können dann Bestellungen über einen Intranet-Katalog („BA-Marktplatz“) aufgeben.<sup>206</sup>

### **Zeitplan**

Die Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit wird stufenweise bis 2005 realisiert. Im Dezember 2003 startete die erste Stufe des Virtuellen Arbeitsmarkts.

Die zweite Stufe der Umstrukturierung sieht für das Jahr 2004 den Aufbau der Informationssysteme und des Controllings sowie die Etablierung neuer Führungsprozesse vor. Ebenfalls noch 2004 sollen in der dritten Stufe Optionen und Konsequenzen für eine den Rechnungskreisen folgende Entflechtung der Finanzierungskreise geprüft werden.

2005 soll das neue Arbeitsamt weitgehend eingeführt sein.

### **Qualifikationsanforderungen**

Die Bundesagentur für Arbeit sieht allgemeine qualifikatorische Konsequenzen für ihre Beschäftigten.<sup>207</sup> An die Stelle komplexer Zuständigkeiten und detaillierter Regelwerke soll flexible Projektarbeit treten. Unterschiedliche Funktionen werden bei Spezialisten gebündelt. Die Verwendung der Finanzmittel hat sich primär an Wirkung und Wirtschaftlichkeit zu orientieren. Führung soll ausschließlich über Ziele erfolgen, die Wege zu deren Erreichung bleiben zukünftig in hohem Maße dem einzelnen Mitarbeiter beziehungsweise der jeweiligen Organisationseinheit vor Ort überlassen.

Aufgaben, die nicht direkt Beratung und Vermittlung sind, erledigt künftig ein „back-office“. Durch Standardisierung der Verfahren und Prozesse, eine bessere IT-Unterstützung und einen deutlichen Abbau interner Weisungen soll sich mehr Effizienz ergeben und Personal für die Vermittlungstätigkeit von Arbeitslosen eingesetzt werden. Durch verstärkte Kundenorientierung soll mehr Vermittlerzeit mit Arbeitgebern und -nehmern erreicht werden. Eine Reduktion der Bearbeitungszeit soll durch schlankere und schnellere Organisation erzielt

---

<sup>205</sup> Behörden Spiegel Online vom 10. September 2003, Nr. 47

<sup>206</sup> Bundesanstalt für Arbeit: Reform der BA - Eckpunkte / Projektdokumentation, Nürnberg, Oktober 2003, S. 24

<sup>207</sup> Bundesanstalt für Arbeit: Pressemitteilung vom 22. August 2002

werden. Durch wechselnde Arbeitsinhalte und persönliche Entwicklung (Wechsel, Aufstieg, Verlängerung, Ausdehnung, Verbreiterung) soll eine Mobilisierung der MitarbeiterInnen erreicht werden. Mitarbeiter werden neben der Arbeit in der Linienorganisation zunehmend Teamarbeit in klar definierten Projekten leisten. Nach dem Prinzip „Zelte statt Burgen“ soll eine „lernende, sich laufend anpassende schlagkräftige Organisation“ geschaffen werden. Ein wesentliches Element des neuen Führungssystem besteht in dem Controllingprozess, der MitarbeiterInnen und Führungskräfte mit allen relevanten Steuerungsinformationen versorgt, damit sie den Erfolg ihrer Arbeit selbstständig erkennen und steuern können. An der Zielfindung sollen alle Mitarbeiter beteiligt werden.

Alle Aus- und Weiterbildungsbereiche der BA, Fachhochschule, Verwaltungsschulen und die Führungsakademie sollen auf die Unterstützung dieses Personalmodells zugeschnitten werden.

Nach einem Expertengespräch bildete die Bundesagentur für Arbeit (BA) bisher 1200 bis 1300 Auszubildende pro Jahr als Fachangestellte für Arbeitsförderung (FfA) aus. Ab dem Jahr 2007 bestehe jedoch kein Bedarf mehr an diesen Fachkräften. Hintergrund sei die demographische Entwicklung, die ein Absinken der Arbeitslosigkeit mit sich bringe und einen Personalabbau der Bundesagentur für Arbeit erfordere. Eine andere Entwicklung könne eintreten, wenn die erwerbsfähigen Bezieher von Sozialhilfe von dem Arbeitslosengeld II erfasst würden und dieses von der Bundesagentur für Arbeit abgewickelt werden müsse. Hierfür sei dann zusätzliches Personal erforderlich.

Grundsätzlich soll jedoch die berufliche Ausbildung der Bundesagentur für Arbeit erhalten bleiben. So sollen 2004 trotz der geschilderten Situation 800 bis 900 Azubis eingestellt werden.

Problematisch sei jedoch die Arbeitsmarktverwertbarkeit der Ausbildung. Die Fachangestellten für Arbeitsförderung könnten bisher auch bei Sozialversicherungen und Kommunen untergebracht werden.

BA-intern wird die Ausweitung des Berufsbildes der Fachangestellte für Arbeitsförderung diskutiert hin zu einem „Fachangestellten für Personalwirtschaft“. Dieser soll Aufgaben im Personalbereich, sozialversicherungsrechtliche Fragen, Personalentwicklung usw. übernehmen. Es soll anderen Unternehmen ermöglicht werden, ebenfalls das Berufsbild auszubilden. Zu denken sei, so wird erwogen, an private Arbeitsvermittlungen und Großunternehmen, die sozialversicherungsrelevante Fragen zu berücksichtigen hätten (z.B. Betriebskran-

kenkassen; Betriebsrenten etc.). Auf der Ebene des gehobenen Dienstes wird an der Fachhochschule Mannheim schon eine entsprechende Qualifikation zum „Personalwirt“ angeboten.

Durch die jetzige Situation entstehen nach Expertensicht auch Probleme in den Berufsschulen, da diese nur vereinzelt Klassen für Fachangestellte für Arbeitsförderung anbieten und diese Klassen entfallen, wenn die Ausbildung unter einen gewissen Schwellenwert sinken. Daher werden Einstellungen auch vorgenommen, um diese Klassen zu erhalten.

Im Übrigen finden keine Verbeamtungen mehr statt.

Bei der Weiterbildung ist zu einem das Laufbahnprinzip für Beamte zu beachten. Für Angestellte sind Qualifizierungen bis zu neun Monaten Dauer im Angebot. Aufgrund der derzeitigen Umorganisation wird ab 2004 ein Personalentwicklungssystem angewandt, das nicht mehr auf formale Kriterien rekurriert. Im Vordergrund steht eine Profilbildung hinsichtlich der zu besetzenden Stelle und den Bewerbern, um individuelle Lösungen zu ermöglichen. Für das Jahr 2004 sind auch eine Vielzahl von projektbezogenen Schulungen erforderlich, z.B. für den Virtuellen Arbeitsmarkt und die Einführung eines Controllings. Dies erfolge nach einem modularen Konzept mit jeweiligen Zertifizierungen.

Zur Zeit werden auch Qualitätsstandards für Fachkräfte und mittlere Führungskräfte formuliert.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass sich die Bundesagentur für Arbeit in einem tiefgreifenden Reformprozess befindet, in dem es durch Reorganisation und die Nutzung moderner betriebswirtschaftlicher Instrumente bis 2005 zu einer völligen Neuausrichtung der Organisation kommt.

Als neue Qualifikationsanforderungen für Mitarbeiter/innen sind hervorzuheben:

- bessere IT-Unterstützung
- verstärkte Kundenorientierung
- Teamarbeit in klar definierten Projekten
- Controlling
- Erfolg ihrer Arbeit selbstständig erkennen und steuern
- Unterstützung des Prozess der Zielfindung.

#### 4.6 Exkurs: Sonstige Sozialversicherungen

Als Sozialversicherungen bestehen neben der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung<sup>208</sup> die allgemeine Krankenversicherung, die gesetzliche Unfallversicherung, die gesetzliche Rentenversicherung, die knappschaftliche Sozialversicherung und die landwirtschaftliche Sozialversicherung. Letztere finden sich als Aufgabengebiet in den Fachrichtungen des Sozialversicherungsfachangestellten wieder.

Das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung beabsichtigt, wichtige Projekte zur Verwaltungsmodernisierung auf den Weg zu bringen, unter anderem die gesetzliche Rentenversicherung zu reformieren, im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung die elektronische Gesundheitskarte einzuführen oder das Melde- und Beitragsverfahren für die Sozialversicherung unter dem Blickwinkel der Transparenz und Effizienz auf den Prüfstand zu stellen.

#### Gesetzlichen Rentenversicherung

Bund und Länder haben am 26. Juni 2003 ein gemeinsames Konzept zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung gebilligt.<sup>209</sup> Das Konzept ist die Grundlage für einen Gesetzentwurf, den das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung bis Ende 2003 ausarbeiten und mit den Ländern abstimmen wird.<sup>210</sup>

Nach jahrelanger Diskussion liegen nun Grundlagen für eine neue Organisationsstruktur in der Rentenversicherung vor, die die Organisation der Rentenversicherung an die veränderte Versichertenstruktur und die Erfordernisse einer modernen und effizienten Verwaltung anpassen. Hauptziel der vorgesehenen Neuregelungen ist die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Effektivität in der Gesetzlichen Rentenversicherung sowie eine Modernisierung der Verwaltungsstrukturen.<sup>211</sup>

Wichtigste Neuregelung ist die Schaffung eines Bundesträgers „Deutsche Rentenversicherung“ mit integriertem Dachverband an der Spitze der Rentenversicherung, in dem die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) und der Verband Deutscher Rentenversiche-

---

<sup>208</sup> Die Arbeitslosenversicherung zählt herkömmlicherweise auch zu den Sozialversicherungen. Aus § 1 Absatz 2 Sozialgesetzbuch (SGB) IV geht jedoch hervor, dass die Arbeitslosenversicherung als Teil der Arbeitsförderung nicht uneingeschränkt zur Sozialversicherung gerechnet wird. Daher können Regelungen des SGB IV nicht unmittelbar auf die Arbeitslosenversicherung angewandt werden, sondern nur, soweit sie ausdrücklich im SGB oder Arbeitsförderungsgesetz vorgesehen ist.

<sup>209</sup> vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziales, Pressemitteilung vom 27. Juni 2003

<sup>210</sup> Arbeitsentwurf wird derzeit innerhalb einer Arbeitsgruppe von BMGS, NRW, Bayern und Thüringen mit den Ländern abgestimmt.

<sup>211</sup> In den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten der Organisationsreform soll der Verwaltungs- und Verfahrenskostenanteil in der Gesetzlichen Rentenversicherung um 10 Prozent (ca. 350 Mio. € pro Jahr) gesenkt werden.



Träger (VDR) aufgehen. Er nimmt Grundsatz- und Querschnittsaufgaben für die gesamte Rentenversicherung wahr und fasst hierzu für die einzelnen Träger verbindliche Beschlüsse. Zu seinen Aufgaben gehören die Organisation des Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitswettbewerbs zwischen den Trägern, der Erlass von Rahmenrichtlinien für Aufbau und Durchführung eines zielorientierten Benchmarking, die Entwicklung von Grundsätzen u.a. für die Aufbau- und Ablauforganisation, das Personalwesen, Investitionen, die Datenverarbeitung sowie für die Steuerung der Finanzausstattung und -verwaltung, die Koordinierung und Planung von Rehabilitationsmaßnahmen, die Klärung von grundsätzlichen Fach- und Rechtsfragen sowie die Öffentlichkeitsarbeit.

Durch die Bündelung von Grundsatz- und Querschnittsaufgaben auf der Bundesebene soll Mehrfacharbeit bei den einzelnen Trägern vermieden, der Koordinierungsaufwand zwischen den Trägern verringert und die Einheitlichkeit der Rentenversicherung gestärkt werden. Gleichzeitig soll der Wettbewerb zwischen den Trägern um die beste Aufgabenerfüllung verstärkt werden.

Mit einem Benchmarking wird ein weiteres betriebswirtschaftliches Instrument eingeführt, das einen Vergleich unter den Rentenversicherungsträgern ermöglicht. Ziel ist der Ausbau der bereits bestehender Betriebs- und Personalvergleiche zu einem zielorientierten Benchmarking der Leistungs- und Qualitätsdaten. Hierzu gehört u.a. der Vergleich der Fallkosten, der internen Prozesse und der Kundenzufriedenheit zwischen den Rentenversicherungsträgern.

Die IT-Struktur der Rentenversicherungsträger befindet sich gegenwärtig in einem Konzentrationsprozess. Weiterer Anpassungsbedarf soll sich im Rahmen der technischen Entwicklung und des Wettbewerbs herausstellen.

Weiterer Bestandteil der Organisationsreform ist die Einführung eines einheitlichen Versichertenbegriffs. Durch eine neue Versichertenzuordnung wird die überholte Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten überwunden und der veränderten Arbeitnehmerstruktur organisatorisch Rechnung getragen. Gleichzeitig werden für alle Rentenversicherungsträger auf Bundes- und auf Landesebene stabile Rahmenbedingungen geschaffen.

Auch die Zahl der Versicherungsträger soll verringert werden. Auf Bundesebene bestehen künftig statt vier nur noch zwei Träger. Neben dem Bundesträger mit integriertem Dachverband wird es eine Sonderanstalt geben, die aus der geplanten Fusion von Bundesknappschaft, Bahnversicherungsanstalt und Seekasse hervorgeht. Die Länder streben ebenfalls Fusionen der Landesversicherungsanstalten an.

Eine neue Finanzverfassung, die gemeinsam von Finanzexperten der Rentenversicherungsträger und des Bundesversicherungsamtes mit Bund und Ländern erarbeitet wird, soll unter Wahrung der Finanzautonomie der Träger eine Vereinfachung der Finanzströme herbeiführen.

### **Gesetzliche Krankenversicherung**

Das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung will im Rahmen der Initiative der Bundesregierung weitere wichtige Beiträge zum Abbau von Bürokratie leisten.

Mit der Einführung der elektronischen Gesundheitskarte soll die Qualität der medizinischen Versorgung verbessert und die Wirtschaftlichkeit und Leistungstransparenz im Gesundheitswesen erhöht werden. Sie fördert den Ausbau der patientenorientierten Dienstleistung. So soll die Behandlung der Patienten durch eine bessere Verfügbarkeit von wichtigen Gesundheitsdaten effizienter erfolgen. Darüber hinaus dient die Gesundheitskarte der Abwicklung des elektronischen Rezepts und hilft Patienten und Ärzten, wichtige Gesundheitsdaten schnell und effizient zugänglich zu machen. Die Karte schafft ferner eine wichtige Grundlage für den Informationsaustausch in neuen einrichtungsübergreifenden Versorgungsformen (Disease Management Programme, integrierte Versorgung, Stärkung des Hausarztes als Lotse). Zudem unterstützt die Gesundheitskarte die Ausgabe einer Patientenquittung.

Das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung wird das Melde- und Beitragsverfahren für die Sozialversicherung auf den Prüfstand stellen.<sup>212</sup> Dieses Verfahren ist nicht nur für die Durchführung der Sozialversicherung von erheblicher Bedeutung. An der Abwicklung dieser Verfahren sind auch in starkem Maße die Arbeitgeber beteiligt. Ziel ist, die Abwicklung des Melde- und Beitragseinzugsverfahrens zu konzentrieren, es in seiner Anwendung zugleich auf weitere Prozessabläufe in der Sozialverwaltung zu erstrecken. Damit verbundene Synergieeffekte und Erleichterungen in den Verwaltungsabläufen werden Arbeitgeber und Sozialverwaltung entlasten. U.a. soll ein elektronisches Melde- und Beitragsnachweisverfahren entwickelt und die Einführung des Zuflussprinzips auch in der Sozialversicherung geprüft werden. Ferner werden Meldungen und Beitragsnachweise bei Mehrfachbeschäftigungen vereinfacht.

### **Qualifikationsanforderungen**

Auch im Bereich der Sozialversicherungsträger wirken sich die aktuellen Bestrebungen um eine Verwaltungsmodernisierung aus. Insbesondere für den Bereich der Rentenversicherungsträger deuten sich Änderungen auf der Grundlage der allgemeinen, schon beschriebe-

---

<sup>212</sup> Pro Jahr gibt es ca. 113 Millionen Meldungen der Arbeitgeber an die Einzugsstellen; im Beitragsverfahren müssen Arbeitgeber ca. 120 Millionen Beitragsnachweise und genauso viele Überweisungen an die Einzugsstellen abwickeln.

nen Modernisierungsinstrumente an, die erhebliche Konsequenzen für die Berufsprofile der Beschäftigten haben. Verwaltungsbetriebswirtschaftliche Qualifikationen, Qualifikationen zu Qualitätsmanagement, aber auch eine verstärkte Kompetenz in der Beherrschung von IuK-Techniken sind absehbar.

Die Krankenversicherungsträger sind aufgrund der seit den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts laufenden umfassenden Neuausrichtung zu mehr Wettbewerbselementen schon jetzt mit diesen Qualifikationsanforderungen konfrontiert.

Im einem Expertengespräch<sup>213</sup> zeigte sich, dass die Arbeitsmarktverwertbarkeit der Sozialversicherungsfachangestellten (SoFa), Fachrichtung allgemeine Krankenversicherung, aufgrund der derzeitigen Ausbildung eingeschränkt sei. Insbesondere die als Sozialversicherungsfachangestellte ausgebildeten Fachkräfte würden sich schwer mit den neuen Anforderungen tun, z.B. hinsichtlich Rechnungswesen, Controlling, Beratungsthemen z.B. Kassenwesen, Umgang mit Kennzahlen, Datenbanksystemen. Krankenkassen hätten heute flächendeckend ein kaufmännisches Rechnungswesen. Sie seien in den Wettbewerb gestellt. Heute würden z.B. Betriebskrankenkassen teilweise geschlossen oder würden fusionieren. Die bisherigen Generationen von Fachkräften täten sich schwer mit diesen Anforderungen. Auch die Budgetierung erfordere kaufmännische Qualifikationen. Projektarbeit sei erforderlich. Bei der Ausbildung der Sozialversicherungsfachangestellten sei jedoch nicht nur auf Schlüsselqualifikationen zu setzen, sondern auch auf Fachqualifikationen. Die Bildungsträger müssten reagieren und betriebswirtschaftliche Qualifikationen des Unternehmens Krankenkasse vermitteln. Aktive Mitarbeiter/innen seien gefordert.

---

<sup>213</sup> Expertengespräch Nr. 9

## 5 Kompetenzmodell des Neues Steuerungssystems

Verwaltungsmodernisierung bringt ständige Veränderungen in der Qualität, der Dynamik und der Struktur von Einrichtungen des öffentlichen Dienstes mit sich. Der Druck zur Reorganisation durch verwalungsbetriebswirtschaftliche Systeme ebenso wie durch die Bestrebungen um ein E-Government mit einer Verschiebung der Anforderungen von Abarbeiten von Handlungsroutinen hin zum Problemlösen forcieren diese Entwicklung. Ein künftiges modernes Qualitätsmanagement, ausgerichtet auf einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess, wird diesen Zustand institutionell für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst perpetuieren. Eine Erweiterung der Qualitätsanforderungen ist dadurch zu verzeichnen.

Durch diese Trends der Verwaltungsmodernisierung verändern sich nicht nur die Anforderungen an die MitarbeiterInnen, sondern auch an die Ausbildung. Zur Diskussion steht heute, wie die in vielen neuen Ausbildungsberufen geforderte Geschäftsprozessorientierung Eingang in Ausbildungskonzepte finden kann, die Auszubildende von Beginn an für die auf unterschiedlichen Ebenen ablaufenden Prozesse sensibilisieren und zugleich Grundlagen für ein Kosten- und Qualitätsmanagement in der Ausbildung legen.

Wie aufgezeigt, weisen die verschiedenen Modernisierungsstrategien des Neuen Steuerungsmodells vielfältige Überschneidungen auf, die sich insbesondere in den Qualifikationsanforderungen der Beschäftigten widerspiegeln. Der Forschungsstand zu den allgemeinen Qualifikationsanforderungen für die nichttechnischen Ausbildungsberufe des öffentlichen Dienstes, aber auch für Bereich der kaufmännisch-verwaltenden Berufe, ist derzeit unzureichend. Die Entwicklung des E-Businesses wird jedoch eingehend untersucht, mit einigen für die berufliche Bildung der Verwaltungsangestellten relevanten Überlegungen.<sup>214</sup>

In der Literatur zur Verwaltungsmodernisierung finden sich einige allgemeine Hinweise zu künftigen Qualifikationsanforderungen, die jedoch berufspädagogischen Standards nicht gerecht werden.<sup>215</sup> Danach ändern die qualifikatorischen Anforderungen des New Public Management, insbesondere des Neuen Steuerungsmodells, auch das personalpolitische Leitbild und geben ihm ein charakteristisches Profil.

Aus der Reformperspektive wird weiter ein weniger „regel- und verfahrensorientierter Staatsdiener“ gefordert, als vielmehr die Modellvorstellung eines „ergebnisorientierten Public Ma-

---

<sup>214</sup> Dilger, Bernadette/Sloane, Peter F.E.: Running into e-business!? - Auf der Suche nach dem e-busines / e-commerce Qualifikationsprofil, Wirtschaftspädagogische Beiträge, Heft 6, 2003, Paderborn, down-load unter: [http://wiwi.uni-paderborn.de/wiwi1/downloads/wpb\\_h6.pdf](http://wiwi.uni-paderborn.de/wiwi1/downloads/wpb_h6.pdf);

<sup>215</sup> vergleiche Hill, Herman: Kompetenzentwicklung in der öffentlichen Verwaltung - Modelle der Reorganisation, in der Reihe Quem-report, Heft 48, Berlin, 1997, im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Betriebliche Weiterbildungsfor-schung e.V. und finanziert durch das Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie; Klages, Helmut: Qualifikationsanforderungen im öffentlichen Dienst - Bestandsaufnahme und Perspektiven, Zeitschrift Verwaltung und Fortbildung, 2/3 2002, S. 153 ff

nagers“ als Vorbild für die Personalentwicklung im Öffentlichen Dienst.<sup>216</sup> Dabei werden vor allem Anleihen aus dem Repertoire privatwirtschaftlicher Personalmanagementkonzepte empfohlen. Darüber hinaus wird grundsätzlich in Zweifel gezogen, ob sich die Sonderrolle des Öffentlichen Dienstes gegenüber den privatwirtschaftlichen Arbeitsbeziehungen rechtfertigen lässt. So streben Verfechter dieser Modernisierungsstrategie eine Annäherung der öffentlichen an private Beschäftigungssysteme an. Zugleich wird gefordert, den Transfer professioneller Managementmethoden in den Öffentlichen Dienst durch entsprechende Aus- und Fortbildung zu unterstützen, zum einen durch stärker betriebswirtschaftliche Ausbildungsgänge, zum anderen durch vermehrte Fortbildung, die einen klaren Bezug zu individuellen, zielorientierten Personalentwicklung erkennen lässt.

Im öffentlichen Dienst wird dabei ein Trend zur Vermehrung und Erweiterung von Qualifikationsanforderungen festgestellt.<sup>217</sup> Folglich reichen die auf die Berufsvorbereitung bezogenen Erstausbildungsleistungen des Bildungssystems immer weniger für eine Qualifizierung im Berufsleben aus. Nachqualifizierungen im Wege der Fort- und Weiterbildung werden erforderlich („Lebenslanges Lernen“). Eine Auseinandersetzung mit Alternativen zur dualen Ausbildung wie die Einführung sogenannter „offener Bildungsgänge“ wird eingefordert.<sup>218</sup>

### **Exkurs: Qualifikationsveränderungen kaufmännischer Bürotätigkeiten**

Eine Erforschung von Qualifikationsveränderungen im Bereich der beruflich Gebildeten des öffentlichen Dienstes findet, wenn überhaupt, nur eingeschränkt statt. Berufsbildungsforschung befasst sich in der Regel mit den Qualifikationsanforderungen der in der privaten Wirtschaft Tätigen.

So beschäftigt sich derzeit das Projekt ADeBar<sup>219</sup> mit der Erforschung von Qualifikationsveränderungen bei kaufmännischen Bürotätigkeiten.<sup>220</sup> Diese sind grundsätzlich auch für die nichttechnischen Verwaltungsberufe relevant, zum einen wegen ihrer vergleichbaren Ausrichtung, zum anderen aufgrund der durch die Verwaltungsmodernisierung sich annähernden

---

<sup>216</sup> so Eckhard Schröter/Hellmut Wollmann, „New Public Management“, in „Handbuch zur Verwaltungsreform“, Hrsg. Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer, 2. A., Opladen, 2001, S. 79/80

<sup>217</sup> Klages, Helmut: Qualifikationsanforderungen im öffentlichen Dienst - Bestandsaufnahme und Perspektiven, Zeitschrift Verwaltung und Fortbildung, 2/3 2002, S. 164; der Autor geht insbesondere auf den Bereich der Fort- und Weiterbildung ein und diagnostiziert die größten Defizite gegenwärtig im mittleren und einfachen Dienst.

<sup>218</sup> Klages, Helmut, a.a.O., S. 168

<sup>219</sup> Projekt ADeBar – Arbeitsnahe Dauerbeobachtung der Qualifikationsentwicklung mit dem Ziel der Früherkennung von Veränderungen in der Arbeit und in den Betrieben - durch Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO), Helmut Kuwan Sozialwissenschaftliche Forschung und Beratung München (HK-Forschung) sowie Infratest Sozialforschung, vom Bundesministerium Bildung und Forschung in dem Projektverbund Frequenz gefördert. Erste Ergebnisse können unter <http://www.frequenz.net> abgerufen werden.

<sup>220</sup> Kuwan, Helmut/ Schnalzer, Kathrin/ Thum, Miriam: Arbeitsnahe Untersuchungen von Qualifikationsanforderungen in Bürotätigkeiten, 2003, Internetveröffentlichung unter [http://www.frequenz.net/news\\_info.cfm](http://www.frequenz.net/news_info.cfm)

Anforderungsprofile. Im Projekt wurden Thesen zum Wandel der Arbeitsanforderungen formuliert. Mit Abstand am meisten Zustimmung findet die These, dass sich die Arbeitsmittel sehr viel stärker wandeln werden als die kaufmännischen Fachinhalte.

An zweiter Stelle folgt die These, dass die kaufmännische Kooperation und Auftragsabwicklung statt einer Anwendung vorgegebener Lösungen zunehmend einen flexiblen, kreativen Einsatz verschiedenartiger finanzwirtschaftlicher Instrumente erfordert. Mehrheitlich ebenfalls eher als zutreffend eingeschätzt werden u.a. die Thesen der wachsenden Bedeutung einer gemeinsamen Corporate Identity in der Außendarstellung, eine Zunahme temporärer Projekte sowie eine stärkere Aufteilung von Bürotätigkeiten in Aufgaben für generelle Ansprechpartner mit Außenkontakten und Aufgaben für Themenexperten im Hintergrund.

In einer Betriebsbefragung sollten die Experten auch beurteilen, inwieweit die in den Fallstudien ermittelten Tätigkeitsschwerpunkte Organisation, Finanzwirtschaft, Administration und Systembetreuung derzeit und in den nächsten drei Jahren von Fachkräften im Bereich „kaufmännische Bürotätigkeiten“ verlangt werden. Derzeit wird nach Ansicht der Experten von diesen Schwerpunkten am häufigsten die Organisation mit Abstimmungs- und Vermittlungsaufgaben durch intensive Kommunikation in sehr großem oder eher großem Umfang im Arbeitsalltag gefordert (73 Prozent). Für die Schwerpunkte Finanzwirtschaft und Administration liegen die Anteilswerte mit 65 Prozent bzw. 59 Prozent ebenfalls relativ hoch. Der Bereich Systembetreuung wird dagegen seltener genannt (37 Prozent).

Einen Bedeutungsgewinn in den nächsten drei Jahren erwarten die Experten vor allem für die derzeit bereits besonders häufig geforderten Tätigkeitsschwerpunkte Organisation (65 Prozent) und Finanzwirtschaft (60 Prozent). Für den Bereich Systembetreuung ist etwa jeder zweite Experte dieser Ansicht (49 Prozent), wobei fast ebenso viele erwarten, dass sich dessen Bedeutung nicht verändert. Im Sektor Administration erwarten mehr Experten eine gleichbleibende Bedeutung als einen Anstieg. Insgesamt rechnen die Experten demnach mit einer Veränderung des Stellenwerts der Sektoren Administration und Systembetreuung.

Betrachtet man abschließend die Nutzung von Büroarrangements, so nutzen kaufmännische Fachkräfte derzeit folgende Büroarrangements oder Arbeitsmittel besonders oft: Internet, Intranet (55 Prozent), Betriebsverwaltungsprogramme wie SAP (54 Prozent) sowie mobile Hardware (52). Ebenfalls relativ weit verbreitet sind Funktionsräume, die 40 Prozent der Betriebe oft nutzen. Elektronische Kataloge oder „Application Sharing“, wie z. B. gleichzeitiges gemeinsames Arbeiten an einem Dokument von verschiedenen PCs aus, kommen mit Anteilswerten von 19 bzw. 18 Prozent dagegen deutlich seltener vor, und mobile Büros nutzen derzeit erst drei Prozent der Betriebe.

In den nächsten drei Jahren steigt nach Ansicht der Experten für alle genannten Büroarrangements und Arbeitsmittel die erwartete Nutzungshäufigkeit erkennbar an. Besonders deutlich ist dies bei den elektronischen Katalogen (Differenz im Vergleich zur derzeitigen Situation + 25 Prozentpunkte), dem Internet und Intranet (+ 21 Prozentpunkte), der mobilen Hardware (+ 15 Prozentpunkte) und dem „Application Sharing“ (+ 12 Prozentpunkte). Auch der erwartete Nutzungsanstieg mobiler Büros (+ 8 Prozentpunkte) ist vor dem Hintergrund der niedrigen Ausgangsposition von drei Prozent als relativ hoch anzusehen. Dagegen ist die erwartete Zunahme bei den Betriebsverwaltungsprogrammen und den Funktionsräumen eher moderat.

Mit Blick auf die nächsten drei Jahre erwarten die Experten einen deutlichen Anstieg der Qualifikationsanforderungen für kaufmännische Bürotätigkeiten. In der Zeitperspektive der nächsten drei Jahre gewinnt nach Einschätzung der Experten insbesondere das Online-Lernen bzw. das Lernen mit dem Internet für kaufmännische Bürotätigkeiten an Bedeutung (68 Prozent). Das Einweisen oder Anlernen am Arbeitsplatz und das Selbstlernen durch Beobachten und Ausprobieren folgen mit Anteilswerten von 51 Prozent bzw. 50 Prozent deutlichem Abstand auf den Plätzen zwei und drei und liegen damit noch etwas vor dem formalorganisierten Lernen durch betriebliche oder außerbetriebliche Weiterbildung. Insgesamt verdeutlichen diese Ergebnisse, dass für kaufmännische Bürotätigkeiten nach Ansicht einer Expertenmehrheit sowohl die Bedeutung informeller Arten des beruflichen Lernens als auch die formal-organisierte Weiterbildung zunehmen wird.

### **Modell zur künftigen Entwicklung von Kompetenzen im Neuen Steuerungsmodell**

Im Folgenden soll ein hypothetisches Modell zur künftigen Entwicklung von Kompetenzen im Neuen Steuerungsmodell vorgestellt werden, das sich durch eine Evaluierung weiter zu bestätigen hätte.<sup>221</sup> Das neue Steuerungsmodell umfasst mehrere Modernisierungsstrategien, die sich perspektivisch wie folgt betrachten lassen:

- das verwalungsbetriebswirtschaftlichen Denken,
- die technischen Möglichkeiten,
- der organisatorische Wandel,
- die Veränderung der Aufgabenfelder.

#### *Das verwalungsbetriebswirtschaftliche Denken*

Die neuen verwalungsbetriebswirtschaftlichen Managementansätze des Neuen Steuerungsmodelle erfordern von den Beschäftigten, ihre eigene Arbeit unter Effizienz- und Effektivitätsaspekten unter Einbeziehung der neuen betriebswirtschaftlichen Daten analysieren und

---

<sup>221</sup> in Anlehnung an Dilger/Sloane und Rein, a.a.O.

bewerten zu können. Das durch Abbau von Hierarchie und traditioneller Haushaltsplanung entstehende Koordinierungsvakuum kann durch Leitbild (Corporate Identity), Budgetierung und Zielvereinbarungen sowie ein funktionierendes Controlling und Berichtswesen kompensiert werden. Der kundenorientierte, prozessbezogene Qualitätsaspekt fordert von den Mitarbeitern ein systemisches Denken und das Vermögen, für die Zielerreichung notwendige Veränderungen herbeizuführen.

#### *Die technischen Möglichkeiten,*

Grundlage für das Arbeiten in einer E-Government-geprägten Einrichtung ist der Aufbau und die Nutzung technischer Netzwerke, wie zum Beispiel Internet oder Intranet. Dies impliziert auch die zunehmende Vernetzung der verwaltungsbetriebswirtschaftlich modifizierter betrieblichen Abläufe durch entsprechende IuK-Techniken, z. B. SAP R3 / my SAP ERP oder MACH. Deren Bedienung ist durch die Beschäftigten zu bewältigen. Daneben ist für die Beherrschung dieser Systeme das Wissen über die betrieblichen und betriebsübergreifenden Strukturen und Prozesse wesentlich, da oftmals routinisierte Handlungsabläufe auf das technologische System übertragen werden müssen. Das betreuende Personal muss die routinisierenden und auf das System verlagerten Abläufe weiterhin kennen und analysieren können, um bei Neukonzeptionen, Revisionen oder Störungen eingreifen zu können. Zudem muss allgemein eine Überwachung der Abläufe geleistet werden können.

#### *Der organisatorische Wandel*

Durch das neue Steuerungssystem kommt es zu veränderten organisatorischen Strukturen und Prozessen, also zur Veränderung der Aufbau- und Ablauforganisation. Schlagworte hierzu aus aktuellen betrieblichen Diskussion sind Netzwerkorganisation, Projektmanagement, Virtualisierung und Flexibilisierung der Strukturen.

#### *Die Veränderung der Aufgabenfelder.*

Durch die Einführung umfassender betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente verändert sich das für die Bewältigung von Aufgaben traditionelle Berufswissen im öffentlichen Dienst. Es findet im Bereich der nichttechnischen Verwaltungsberufe eine Aufgabenverlagerung zu den Bereich Organisation und Finanzwirtschaft statt. Die E-Government-Bestrebungen forcieren die Digitalisierung der Arbeitsabläufe, und es vernetzen sich infolge dessen die Aufgaben entlang der Wertschöpfungskette. Diese vertikale Organisationsveränderung führt zur Verstärkung von Aufgaben im Bereich der IuK-Techniken. Aus der Perspektive der Berufsbildungsforschung stellt sich hier die Frage nach der Schneidung und Verbindung von Berufen.



Erfasst man Kompetenz als Strukturmodell, lassen sich unterscheiden:

- Fachkompetenz als Fähigkeit, domänenspezifisch Probleme erkennen und bewältigen zu können (Domäne),
- Sozialkompetenz als Fähigkeit, in Gruppen problem- und lösungsorientiert tätig zu sein (Gruppe),
- Selbstkompetenz als Fähigkeit, die eigene Person und das eigene Handeln kritisch zu reflektieren und zu verändern (Individuum).

Verbindet man dieses Kompetenzmodell mit den vier Perspektiven des Neuen Steuerungsmodells, lässt sich dies wie folgt zusammenstellen. Das Modell wurde mit den in der Praxis vorhandenen, in Expertengesprächen geäußerten und in der Literatur aufgefundenen Anforderungsprofilen nach eingehender Bewertung unterlegt. Das Qualifikationsmodell soll nicht als Idealmodell wirken, sondern als erste, systematisierende Handreichung die Grundlage für die Diskussion zur künftigen Bedarfsidentifizierung bilden.

**Schaubild 6: Kompetenzmodell für das Handlungsfeld „Neues Steuerungsmodell“**

	<i>Domäne/ Fachkompetenz Wissen Neues Steuerungsmodell</i>	<i>Gruppe/ soziale Kompetenz</i>	<i>Individuum/ Selbstkompetenz Lernfähigkeit</i>
<i>Verwaltungs- betriebs- wirtschaftliche Per- spektive</i>	<p>Verwaltungsbetriebswirtschaftliches Wissen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundbegriffe und -techniken</li> <li>• Leitbild (Corporate Identity)</li> <li>• Marketing, Beschaffung</li> <li>• Qualitätsmanagement</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwaltungsbetriebswirtschaftliches Denken</li> <li>• Bürger-/Kundenorientierung</li> <li>• Qualitätsbewusstsein („Quality first“)</li> </ul>
<i>Technologische Per- spektive</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundkenntnisse IuK-Techniken des NSM</li> <li>• Orientierungswissen</li> <li>• Technologische Sprachfähigkeit</li> <li>• Anwendungswissen</li> <li>• Navigationsfähigkeit</li> <li>• Adaptionenmöglichkeiten</li> <li>• Prozesssteuerung</li> <li>• Verzahnung zw. technologischem und verwaltungsbetriebswirtschaftlichem Wissen</li> </ul> <p>Bezogen auf die Elemente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hardware</li> <li>• Software Standardanwendungsprogramme</li> <li>• Netzwerke</li> <li>• Internet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Computervermittelte Kommunikationsfähigkeit</li> <li>• Computervermittelte Kooperationsfähigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selbstorganisiertes Lernen</li> <li>• Mediales Lernen</li> </ul> <p>Motivation Risikotoleranz Methodische und mediale Fähigkeiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selektionsfähigkeit</li> <li>• Analytisches Denken</li> <li>• Veranschaulichen von Zusammenhängen</li> <li>• Transfer von Wissen in Situationen</li> <li>• Steuerung von Prozessen</li> </ul> <p>Bürger-/Kundenorientierung unter Netzbedingungen)</p>
<i>Organisatorische Per- spektive</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektmanagement</li> <li>• Wissen im Bereich der Vermarktung/Öffentlichkeitsarbeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunikationsfähigkeit (Regeln, Artikulation)</li> <li>• Kooperationsfähigkeit</li> <li>• Arbeiten in arbeitsteiligen Expertenteams</li> <li>• Steuerung in Teams</li> <li>• Soziale Elastizität</li> </ul>	<p>Motivation für das Team:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Überzeugungsarbeit</li> <li>• Begeisterungsfähigkeit</li> </ul> <p>Handlungsspielräume gestalten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovationsfähigkeit</li> <li>• Entwicklungs- und Implementationsfähigkeit</li> </ul> <p>Eigenverantwortung Selbststeuerung Kulturelle Sensibilität Fremdsprachliche Anforderungen</p>
<i>Aufgaben- bezogene Per- spektive</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientierungs- und Zusammenhangswissen</li> <li>• Explizite Geschäftsprozessorientierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewältigung steigender Komplexität</li> <li>• Verknüpfung von verteilten Informationen</li> </ul>	<p>Veränderungsbereitschaft</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risikobereitschaft</li> <li>• Entscheidungsfreude</li> <li>• Selbstständiges Handeln</li> <li>• Steuerungs- und Kontrollfähigkeiten</li> </ul> <p>Individuelle Informationsverarbeitung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemorientierte Such- und Denkprozesse</li> <li>• Aufbau eigener Informationsfilter</li> </ul>

## 6 Entwicklung der nichttechnischen Ausbildungsberufe des Öffentlichen Dienstes

### 6.1 Beschäftigte und Auszubildende in Zahlen

Bedeutung und Reichweite einer Reform des öffentlichen Dienstes werden deutlich, wenn man sich die Zahlenverhältnisse der Beschäftigten und Auszubildenden vergegenwärtigt.

Nach der Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes waren am 30. Juni 2003 4,8 Mill. Personen beschäftigt.<sup>222</sup> Mitte 2002 arbeiteten bei den Behörden, Gerichten und Einrichtungen des Bundes 490 000 Beschäftigte, das waren 3.500 oder 0,7 Prozent weniger als 2001. Die Personalreduzierung fiel damit schwächer aus als in den Jahren zuvor. Das Schwergewicht bei der Stellenkürzung lag im zivilen Bereich der Bundeswehr, wo die Stellen von 2.500 MitarbeiterInnen eingespart wurden.

Die Länder hatten Mitte 2002 2,16 Mill. Beschäftigte auf ihren Lohn- und Gehaltslisten; im Vergleich zum Vorjahr waren dies rund 23 000 oder 1,0 Prozent weniger.

Die kommunalen Arbeitgeber (Gemeinden, Gemeindeverbände und kommunale Zweckverbände) hatten Mitte 2002 einen Mitarbeiterstab von 1,51 Mill. Beschäftigten, das waren 24.000 oder 1,6 Prozent weniger als im Vorjahr.

Bei den erfassten Einrichtungen des mittelbaren öffentlichen Dienstes hat sich die Zahl der Beschäftigten durch die rechtliche Verselbstständigung von Landeseinrichtungen erhöht. Am Erhebungsstichtag wurden 588.000 Beschäftigte erfasst, das waren 43.000 oder 7,9 Prozent mehr als im Vorjahr.

Bei den Ländern und Gemeinden gibt es weiterhin eine unterschiedliche Entwicklung zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern. Im früheren Bundesgebiet sank die Zahl der Beschäftigten nur aufgrund von Ausgliederungen in den mittelbaren öffentlichen Dienst um 26.000 auf 2,91 Mill. Ohne Ausgliederungen ergab sich ein Anstieg von 14 000 Personen. In den neuen Ländern, in denen das Personal bei den in den mittelbaren öffentlichen Dienst ausgegliederten Einrichtungen konstant blieb, sank der Personalstand im Vergleich zum Vorjahr um 25.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf 684.000.

---

<sup>222</sup> alle Angaben: Koufen, Sebastian: Beschäftigte der öffentlichen Arbeitgeber am 30. Juni 2002, Wirtschaft und Statistik 10/2003, S. 912 ff; Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst, der die Bereiche Kernhaushalte und Sonderrechnungen umfasst. Nach der Abgrenzung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes bilden die Behörden, Gerichte und Einrichtungen des Bundes und der Länder, die Gemeinden/Gemeindeverbände, die Zweckverbände und das Bundeseisenbahnvermögen den unmittelbaren sowie die Bundesanstalt für Arbeit, die Deutsche Bundesbank, die Sozialversicherungsträger und die erfassten Anstalten und Körperschaften den mittelbaren öffentlichen Dienst.

Der Personalabbau im öffentlichen Dienst hat seit der deutschen Vereinigung insbesondere in den neuen Ländern zu einer unausgewogenen Altersstruktur geführt, da ausgeschiedene ältere MitarbeiterInnen nur teilweise durch jüngere ersetzt wurden.

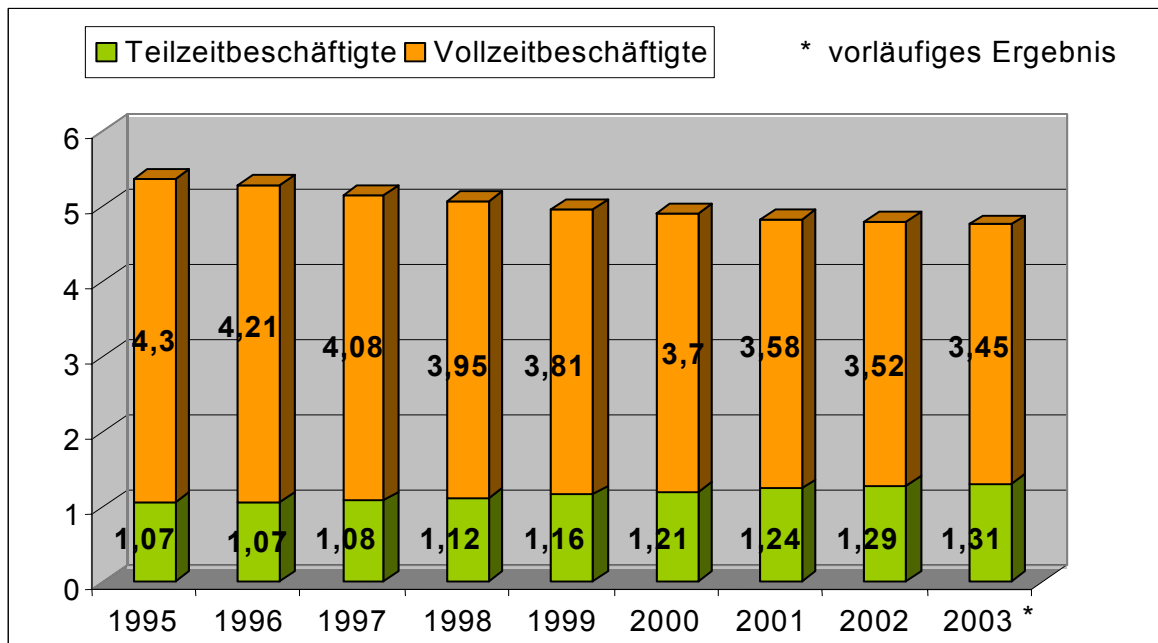
Hinweise auf die berufliche Qualifikation der im öffentlichen Dienst tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt die Gliederung der Beschäftigten nach Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen. Nach dem im Beamtenrecht verankerten Laufbahngruppenprinzip wird für eine Tätigkeit im höheren Dienst in der Regel als Eingangsvoraussetzung ein Hochschulstudium gefordert. Im gehobenen Dienst ist es ein zum Hochschulstudium berechtigender Schulabschluss, im mittleren Dienst ein Realschul- und im einfachen Dienst ein Hauptschulabschluss. Für Angestellte gelten für die vergleichbaren Vergütungsgruppen in der Regel entsprechende Bildungsvoraussetzungen. Bei der Wertung der Ergebnisse ist allerdings zu berücksichtigen, dass für die Angestellten beim Aufstieg in eine Vergütungsgruppe der nächsthöheren „Laufbahngruppe“ nicht die Bestimmungen des Beamtenrechts gelten, die in der Regel eine Prüfung voraussetzen. Dadurch ist bei einer Beschäftigung im Angestelltenverhältnis eine größere Durchlässigkeit der Laufbahngruppen gegeben.

Im öffentlichen Dienst wurden 690.000 oder 14 Prozent der Beschäftigten nach Besoldungs-/Vergütungsgruppen des höheren, 1,47 Mill. oder 31 Prozent nach denen des gehobenen, 1,85 Mill. oder 39 Prozent nach denen des mittleren und 96.000 oder zwei Prozent nach denen des einfachen Dienstes bezahlt; 626.000 oder 13 Prozent der Beschäftigten waren Arbeiter und Arbeiterinnen. Gegenüber dem Vorjahr haben sich die Anteile der Beschäftigten des höheren und gehobenen Dienstes weiter leicht erhöht, die der übrigen Beschäftigtengruppen entsprechend verringert.

Diese Entwicklung gibt den Rationalisierungsprozess in der öffentlichen Verwaltung wieder, der zu Arbeitsplatzverlusten bei den niedriger bewerteten Tätigkeiten führt, während für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Hochschul- bzw. Fachhochschulabschluss noch Zusatzbedarf besteht.

In absoluten Zahlen hat sich der Personalbestand im höheren Dienst um 4.500 Beschäftigte und im gehobenen Dienst um 100 Beschäftigte erhöht. Weniger Beschäftigte wurden im mittleren Dienst (- 26.000), im einfachen Dienst (- 10.000) und bei den Lohnempfängerinnen und Lohnempfängern (- 25.000) erfasst.

Schaubild 7: Beschäftigte im öffentlichen Dienst



Quelle: Statistisches Bundesamt

Angaben zum Umfang der Personen in einem staatlich anerkannten Ausbildungsverhältnis im öffentlichen Dienst sind nicht möglich, da die Statistiken des Statistischen Bundesamtes nur „Beschäftigte in Ausbildung“ erfasst. Zu den „Angestellten in Ausbildung“ gehören per Definition angestelltenversicherungspflichtige Auszubildende nach dem Berufsbildungsgesetz, ferner Pflegepersonal in Ausbildung für den mittleren und einfachen Dienst, Referendare, die den Vorbereitungsdienst im Angestelltenverhältnis ableisten, Personen, die für eine Ausbildung im Angestelltenverhältnis vorbereitet werden sowie Ärzte im Praktikum vor der Vollaprobation und Praktikanten mit Ausbildungsvertrag.<sup>223</sup>

**Schaubild 8: „Angestellte in Ausbildung“ im öffentlichen Dienst**

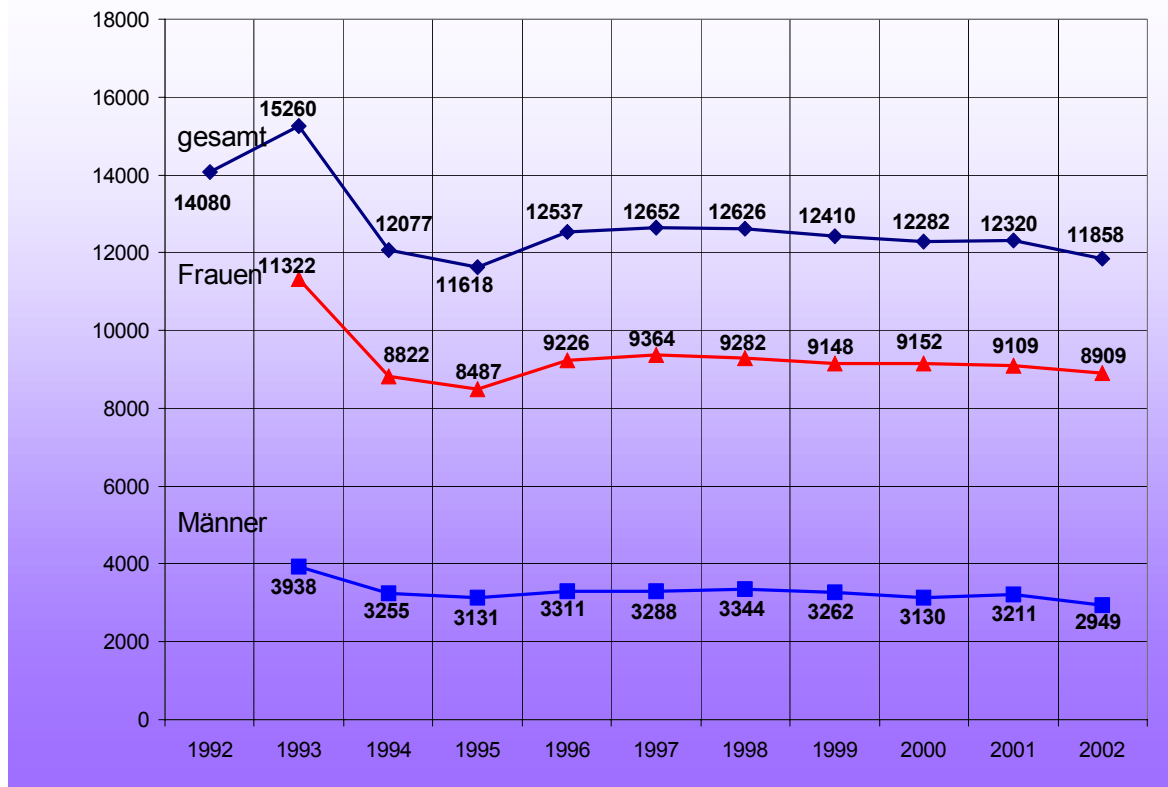
<b>Öffentlicher Dienst</b>			
		insgesamt	104.898
		weiblich	74.560
<b>unmittelbarer öffentlicher Dienst</b>			
<b>Bund, Länder und Gemeinden</b>		insgesamt	79.368
		weiblich	56.095
<b>- Bund</b>		insgesamt	2.832
		weiblich	2.144
<b>- Länder</b>		insgesamt	30.608
		weiblich	18.439
<b>Gemeinde/ Gv</b>		insgesamt	45.928
		weiblich	35.512
<b>Zweckverbände</b>		insgesamt	2.599
		weiblich	1.981
<b>Zusammen</b>		insgesamt	81.967
		weiblich	58.076
<b>Mittelbarer öffentlicher Dienst</b>			
<b>Zusammen</b>		insgesamt	22.931
		weiblich	16.484

Quelle: Statistisches Bundesamt

<sup>223</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Finanzen und Steuern - Personal des öffentlichen Dienstes 2002, Fachserie 14 / Reihe 6, Wiesbaden, 2003, S. 6

In den in der Berufsbildungsstatik erfassten nichttechnischen Verwaltungsberufen bestanden zuletzt 2002 36.740 Ausbildungsverhältnisse, bei 11.858 Neuabschlüssen. Die Statistik weist im Wesentlichen eine stabile Tendenz der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge im Bereich der nichttechnischen Verwaltungsberufe im öffentlichen Dienst<sup>224</sup> aus. Die schulische Vorbildung ist im wesentlichen stabil verteilt. Der Anteil der ausländischen Auszubildenden ist mit 2,18 Prozent im Jahr 2002 deutlich unterhalb der Quote von 5,3 Prozent bei allen anerkannten Ausbildungsberufen. Die Berufe in diesem Bereich sind stark von Frauen dominiert, 75 Prozent der Auszubildenden sind weiblich.

**Schaubild 9: Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen in den nichttechnischen Verwaltungsberufen des Öffentlichen Dienstes<sup>225</sup>**



Quelle: BIBB

<sup>224</sup> hier Sozialversicherungsangestellte/r (FR), Verwaltungsfachangestellte/r (FR), Justizfachangestellte/r, Fachangestellte/r für Arbeitsförderung sowie - für Bürokommunikation (7811 ohne FAMI)

<sup>225</sup> Vorgängerberufe (Stenosekretär/in - Büroassistent/in, Assistent/in an Bibliotheken, Justizangestellte) berücksichtigt; in 1992 auch der Angestellte in der Versorgung mit einbezogen (12 Neuabschlüsse)

## 6.2 Allgemeine Entwicklungen

Im Öffentlichen Dienst hat in den letzten Jahrzehnten eine weitgehende Konzentration der Ausbildungsberufe stattgefunden. 1976 waren im Verzeichnis der anerkannten Ausbildungsberufe noch elf nichttechnische Verwaltungsberufe erfasst.<sup>226</sup> Heute finden sich hier noch sechs Ausbildungsberufe: Verwaltungsfachangestellte/r, Fachangestellte/r für Bürokommunikation, - für Arbeitsförderung, - für Medien- und Informationsdienste, Justiz- und Sozialversicherungsfachangestellte/r.<sup>227</sup>

### Schaubild 10: Ausbildungsberufe im öffentlichen Dienst

technische Berufe:		nichttechnische Berufe:	
1.	Fachangestellte/r für Bäderbetriebe	1.	Fachangestellte/r für Arbeitsförderung
2.	Fachkraft für Abwassertechnik	2.	Fachangestellte/r für Medien- und Informationsdienste (FR)
3.	Fachkraft für Kreislauf- und Abfallwirtschaft	3.	Fachangestellte/r für Bürokommunikation
4.	Fachkraft für Rohr-, Kanal-, und Industrieservice	4.	Justizfachangestellte/r
5.	Fachkraft für Straßen- und Verkehrstechnik	5.	Sozialversicherungsfachangestellte/r (FR)
6.	Fachkraft für Wasserversorgungstechnik	6.	Verwaltungsfachangestellte/r (FR)
7.	Fachkraft für Wasserwirtschaft		
8.	Kartograf		
9.	Straßenwärter		
10.	Vermessungstechniker		
11.	Wasserbauer		

<sup>226</sup> Wilhelm Doering / Wolfgang Marschner: Gegebenheiten und Erfordernisse der beruflichen Erstausbildung in den nichttechnischen Verwaltungsberufen des Öffentlichen Dienstes, BIBB, Berlin 1977 S. 2, FN. 2a

<sup>227</sup> Nach Auffassung in einem Expertengespräch (Nr. 4) gebe es in der Steuerverwaltung Diskussionsbedarf über Qualifizierungsbedarf und -wege. Die bisherigen Qualifizierungswege seien „extrem bizar““. Es gebe eine Tradition der Rekrutierung von Personal vom freien Arbeitsmarkt, die dann eingearbeitet würden. Dadurch seien keine Aufstiegsoptionen gegeben. Auch die Fortbildung sei unzureichend und nicht zielführend. Zukünftig werde es auch durch die Harmonisierung des Steuerrechtes auf europäischer Ebene zu erheblichen Änderungen des Steuerrechtes kommen, woraus ein erheblicher Qualifizierungsbedarf entstünde. Daneben verliere das Laufbahnrecht zunehmend an Bedeutung. Eine fortschreitende Spezialisierung sei gegeben. Durch die fortschreitende Automatisierung verliere die Sachbearbeitung in diesem Bereich nicht an Bedeutung.



## Qualifikationsanforderungen

Nach Einschätzung in einem Expertengespräch mit einem Gewerkschaftsvertreter<sup>228</sup> erfolge durch die Verwaltungsmodernisierung grundsätzlich eine Verschiebung der Beschäftigten im mittleren Dienst zum gehobenen und höheren Dienst, wobei jedoch der berufliche Aufstieg vernachlässigt worden sei. Es zeigten sich auch negative Wirkungen für die am Modernisierungsprozess beteiligten Beschäftigten.

Als Beispiel werden Fachangestellte für Bürokommunikation (FfB) und Verwaltungsfachangestellte (VFA) angeführt: Durch den Beschäftigungsabbau im öffentlichen Dienst sei die Bedeutung der horizontalen Mobilität der Beschäftigten wesentlich wichtiger als vor 15 Jahren. Die bisherige Berufsprofilierung des öffentlichen Dienst löse sich auf. Fraglich sei, ob deshalb nicht eine Aufhebung der Differenzierung geboten sei. Ausbildungsberufe des öffentlichen Dienstes seien auf dessen bisherige klassische Struktur zugeschnitten. Seit Ende der 90iger Jahre seien jedoch andere Qualifikationen gefordert. Der klassische Bereich werde zurückgedrängt. So sei im Neuordnungsverfahren zu den Verwaltungsfachangestellten eine lange Diskussion mit den Arbeitsgebern über die Darstellung eines zukunftsfähigen Berufsprofil erfolgt, mit dem Ergebnis, dass auch zukünftig eine „Dualität“ (kaufmännische Qualifikationen mit KLR, Controlling, betriebswirtschaftlichem Handeln, Prozessorientierung, Projektmanagement etc. versus Kameralistik) bestehen bleibe. Es werde weiterhin zentrale Bereiche in der Verwaltung geben, die nach den Grundsätzen der Kameralistik geführt werden, z.B. innere Verwaltung, Personal etc.<sup>229</sup>

---

<sup>228</sup> Expertengespräch Nr. 4

<sup>229</sup> Aufgrund der Einführung kaufmännischer Rechnungswesen ändern sich diese Bereiche jedoch in bestimmten Teilbereichen grundlegend. Aufgrund der bestehenden Rechtslage kamerale Haushalte weiterzuführen, müssen diese Verwaltungen jedoch zusätzlich einen kamerale Haushalt führen und gehen deshalb teilweise anstatt dopplische Rechnungswesen auf Systeme einer erweiterten Kameralistik über.

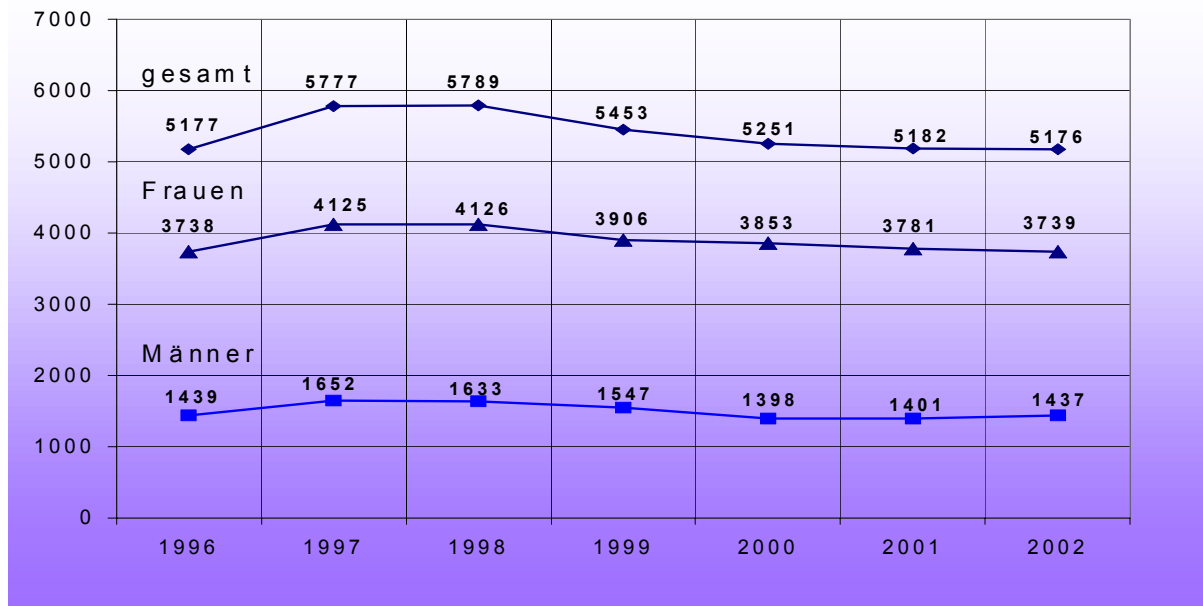
### 6.3 Verwaltungsfachangestellte

#### Quantitative Entwicklungen<sup>230</sup>

Die Verwaltungsfachangestellten haben sich zwischenzeitlich mit den insgesamt rund 16.200 Ausbildungsverhältnissen im Jahre 2002 einen guten Platz in der Ausbildungslandschaft verschafft. Der Frauenanteil an den Auszubildenden betrug im Jahr 2002 72,2 Prozent (2001: 72,3 Prozent).

2003 fand sich der Verwaltungsfachangestellte von den 366 staatlich anerkannten Ausbildungsberufen auf Rang 29 der Neuabschlüsse der Ausbildungsberufe im dualen System der Berufsausbildung. Seit dem Inkrafttreten der neuen Ausbildungsordnung zum 1. August 1998 ist bis zum Jahr 2002 die Zahl der Neuabschlüsse bei den Verwaltungsfachangestellten insgesamt von 5.789 auf 5.176 gesunken, d.h. um knapp elf Prozent.

**Schaubild 11: Anzahl der Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen für Verwaltungsfachangestellte**



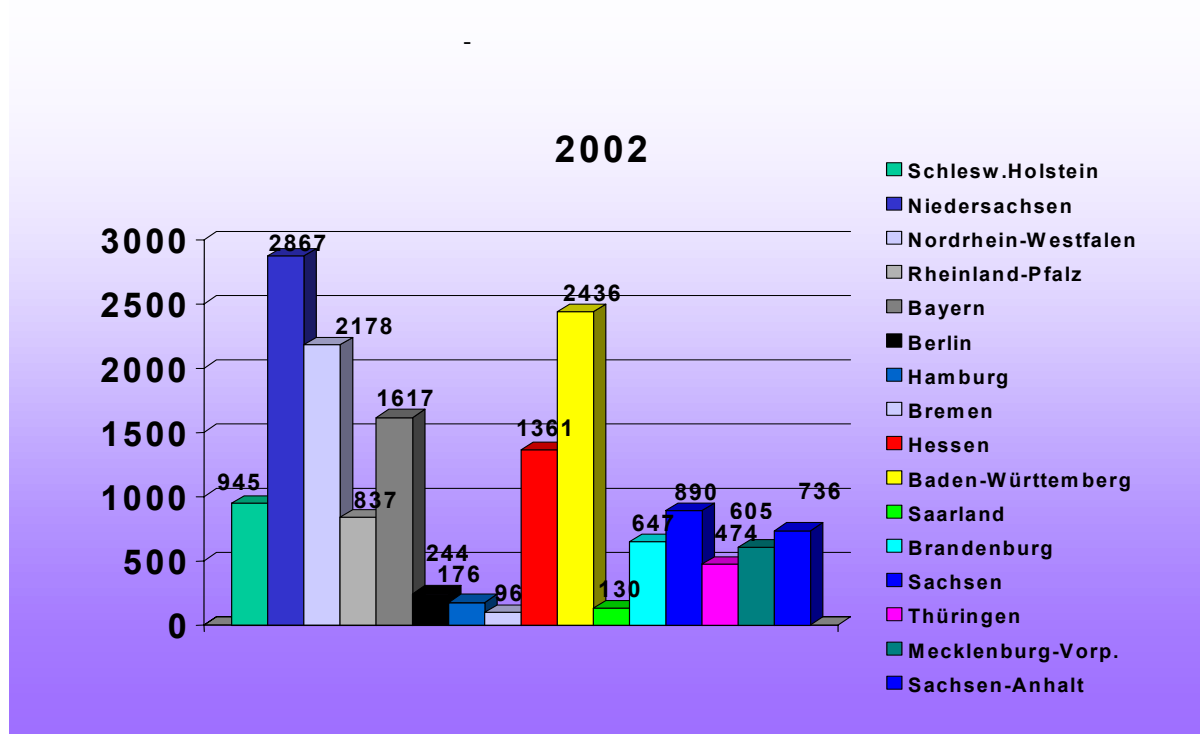
Quelle: BIBB

2002 entfiel auf die Bundesländer Niedersachsen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen über die Hälfte der Ausbildungsverhältnisse in den alten Bundesländer. Allerdings wurden Verwaltungsfachangestellte überdurchschnittlich häufig (d.h. gemessen an der Verteilung aller Ausbildungsplätze in den alten Bundesländer) in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ausgebildet. In den neuen Bundeslän-

<sup>230</sup> weitere Angaben, auch regionale Entwicklungen, in BIBB-Datenbank Aus- und Weiterbildung (AWeb) unter <http://www.bibb.de/de/5490.htm>

dem werden Verwaltungsfachangestellte überdurchschnittlich häufig in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Brandenburg ausgebildet.

**Schaubild 12: Regionale Verteilung der Verwaltungsfachangestellten**



Quelle: BIBB

### Qualifikationsanforderungen im bestehenden Ausbildungsberufsbild

Die Berufsbildung zum Verwaltungsfachangestellten hat seit der erstmaligen bundeseinheitlichen Ausbildungsordnung aus dem Jahre 1979 eine Tradition in der öffentlichen Verwaltung. Die Entwicklung der Verwaltung von der obrigkeitstaatlichen Administration hin zum bürgerorientierten Dienstleister, die zunehmende Privatisierung öffentlicher Aufgaben, die Einführung der Budgetierung und eine damit verbundene Kosten- und Leistungsrechnung sowie der zunehmende Einsatz von Informations- und Kommunikationssystemen bei der Erledigung von Aufgaben wurden für die Neuordnung antizipiert.<sup>231</sup> Die Ausbildungsordnung Verwaltungsfachangestellte/r ist am 1. August 1999 in Kraft getreten.<sup>232</sup> Als Ergebnis des

<sup>231</sup> siehe dazu und zum Folgenden: Verwaltungsfachangestellter/ Verwaltungsfachangestellte - Erläuterungen und Praxishilfen zur Ausbildungsordnung, Hrsg. Bundesinstitut für Berufsbildung, Nürnberg, 2000, S. 10 ff.

<sup>232</sup> Aufgrund verfassungsmäßiger Besonderheiten konnte der Bund als Verordnungsgeber die neue Ausbildungsordnung nur für die sachliche und zeitliche Gliederung für die Fachrichtung Bundesverwaltung verbindlich verordnen. Die Ausbildungsinhalte für die anderen Fachrichtungen werden auf Grundlage von Empfehlungen der Sach-

Neuordnungsverfahrens entstand ein Ausbildungsberuf mit Spezialisierung in fünf Fachrichtungen:

- Bundesverwaltung,
- Landesverwaltung,
- Kommunalverwaltung,
- Handwerksorganisation und Industrie- und Handelskammern,
- Kirchenverwaltung in den Gliedkirchen der Evangelischen Kirche in Deutschland.

Bei der Neuordnung standen folgende Aspekte im Vordergrund:

- Berücksichtigung der veränderten Bedürfnisse und Anforderungen der BürgerInnen an die öffentliche Verwaltung (Bürger- und Kundenorientierung; Qualität der Dienstleistungen),
- Befähigung zur komplexen und ganzheitlichen Aufgabenwahrnehmung,
- Einbeziehung von Qualifikationen der Verwaltungsbetriebswirtschaft, insbesondere von kaufmännischen Basiswissen: kostenbewusstes Denken und Handeln, doppelte Buchführung, Controlling, insbesondere Kosten- und Leistungsrechnung,
- Verstärkte und integrative Vermittlung von Fertigkeiten und Kenntnissen in der aufgabenorientierten Anwendung der Informations- und Kommunikationssysteme,
- Beibehaltung einer hohen fachlichen Qualifikation unter starker Berücksichtigung von sozialen, methodischer und kommunikativer Kompetenz.

Die berufliche Mobilität insbesondere in den privatwirtschaftlichen Bereich sollte durch eine breite angelegte Berufsausbildung gefördert werden. Die Ausbildungsordnung sollte so gestaltet sein, dass sie offen für neue und zukünftige Entwicklungen ist. Für alle Fachrichtungen sind zwei Drittel der gesamten Ausbildungszeit für gemeinsame Berufsbildpositionen und Lernziele vorgesehen.

Durch die Aufnahme der Berufsbildposition Verwaltungsbetriebswirtschaft im Zusammenhang mit „Betriebliche Organisation“ sollte ein neuer Schwerpunkt des neuen Ausbildungsberufes bestimmt werden. Die bisherigen sehr detaillierten Fertigkeiten und Kenntnisse des Personalwesens wurden als „zentrale tätigkeitsbezogene Aufgaben eines Verwaltungsfachangestellten“ formuliert. Hierdurch sollte auch die zum Teil einseitige Orientierung auf allgemeine innere Verwaltung korrigiert werden. Fertigkeiten und Kenntnisse zum Allgemeinen Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahren gehören weiterhin zu den Grundqualifikationen

der Verwaltungsfachangestellten. Insgesamt konnte in der Neuordnung eine Öffnung aller Fachrichtungen auf die gesamte Aufgabenbreite der jeweiligen Verwaltung erreicht werden. Als Arbeitsgebiet beschreibt das Ausbildungsprofil den auch für die Verwaltungsfachangestellten die Rechtsanwendung in unterschiedlichen Arbeitsbereichen, Finanzwesen, Personalwesen und Organisation. Sie sind Ansprechpartner für Organisationen und Rat suchende Bürger.

## **Prüfung**

Nach den Ergebnissen einer Evaluation zur Umsetzung der 1999 eingeführten praktischen Prüfung der Verwaltungsfachangestellten zeigt sich eine breite Akzeptanz dieser Prüfungsform bei Prüflingen wie Prüfern.<sup>233</sup> Das entwickelte Prüfungsarrangement mit berufsbezogenen Prüfungsaufgaben und Einzelprüfung in Form eines problembezogenen Beratungsgesprächs wird als realistisch und praxisbezogen anerkannt. Es zeigt sich, dass zahlreiche Prüflinge eine anspruchsvolle Ausbildung wünschen. Eine wichtige Aufgabe der Ausbildungsbetriebe wird es sein, die berufspraktische Ausbildung der Verwaltungsfachangestellten so zu gestalten, dass Auszubildende in realen betrieblichen Situationen anwendungsbezogen und vernetzt lernen können.<sup>234</sup> Die positiven Erfahrungen bei der Einführung der praktischen Prüfung bei den Verwaltungsfachangestellten fordern nach den Ergebnissen der Evaluation zu einer zügigen Einführung dieser Prüfungsform auch in den Angestelltenlehrgängen I und II auf.

## **Aktuelle Entwicklung der Qualifikationsanforderungen**

### *Übergreifende Qualifikationsanforderungen*

Es fehlt eine ganzheitliche betriebswirtschaftliche Orientierung. Die Funktion von Leitbildern und deren Gestaltung bleibt offen.

### *Controlling/kaufmännisches Rechnungswesen:*

Hier ist eine Berufsbildposition zur Verwaltungsbetriebswirtschaft vorgesehen, die umfassend auf die entsprechenden Kompetenzen zielt.

---

<sup>233</sup> Ropeter, Gerhard: Die praktische Prüfung der Verwaltungsfachangestellten, Hrsg. Bundesinstitut für Berufsbildung, Bielefeld, 2004, S. 63 ff.

<sup>234</sup> Einzelheiten bei Gerhard Ropeter: Pädagogische Herausforderungen für die Ausbildung der Verwaltungsfachangestellten und ihre Umsetzung im „Göttinger Ausbildungsmodell“, in: die berufspraktische Ausbildung der Verwaltungsfachangestellten - Ein neues Konzept und seine Umsetzung (Tagungsband), Göttingen 2001, S. 3 ff.

### *E-Government*

Die Berufsbildposition „Informations- und Kommunikationssysteme“ nimmt aktuelle Anforderungen der Fachkräfte durch die E-Government-Entwicklung auf. Sie fordert insbesondere schon aktuell die „Auswirkungen der im Ausbildungsbetrieb eingesetzten Informations- und Kommunikationssysteme auf Arbeitsabläufe, -bedingungen und -anforderungen“ aufzuzeigen. In der organisatorischen Perspektive ist eine Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit angelegt. Fachlich könnte jedoch auch die Vermittlung von Projektmanagement und Marketingwissen erforderlich sein.

### *Qualitätsmanagement*

Ein Ausgestaltung des Ausbildungsberufsbildes in Richtung auf ein Qualitätsmanagement ist bisher nicht vorgesehen.

### *Prozessorientierung*

Eine Geschäftsprozessorientierung ist nur unzureichend implizit durch Vermittlung der Kenntnisse und Fertigkeiten in konkreten Arbeitsabläufen vorgesehen. Der Rahmenlehrplan ist jedoch schon nach dem auf eine Geschäftsprozessorientierung hinführenden Lernfeldkonzept der Kultusministerkonferenz (KMK) ausgestaltet.

### *Fachliche Qualifikationen*

Im Bereich des Bundes kommt es vermehrt zu einer Auslagerung von Arbeitsaufgaben. Dies betrifft nach einer nicht repräsentativen Umfrage, insbesondere die Bereiche Beihilfe und Reisekosten, aber auch Personalkosten, vereinzelt die Beschaffung. Ähnliche Tendenzen sind auch auf Länderseite festzustellen.<sup>235</sup>

Die Vermittlung der Berufsbildpositionen Personalwesen (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 AO) mit den Lernzielen „Vergütungen berechnen“ und insbesondere in der Fachrichtung Bund: Personalwirtschaft (§ 3 Abs.2 Nr. 1.3 AO), Lernziel „g.) ...; Reisekosten berechnen“, die Berufsbildposition Beschaffung (§ 3 Abs. 1 Nr.5.4 AO) mit den Lernzielen „Beschaffungsgrundsätze anwenden“ sowie „Sachgüter beschaffen und bewirtschaften“ ist insbesondere für die Ausbildung im Bundesbereich künftig in Frage gestellt.

Probleme in der Ausbildung der Verwaltungsfachangestellten im Bereich der Kommunalverwaltungen bestehen nach Expertenmeinung nicht. Die einsetzende Entwicklung hin zu einer kaufmännischen Steuerung der kommunalen Verwaltungen ist durch die Berufsbildposition „Verwaltungsbetriebswirtschaft“ (§ 3 I Nr. 5 AO) vorbereitet. Allerdings besteht eine Tendenz, eher auf die Qualifikationen von Kaufleuten für Bürokommunikation zu setzen.

---

<sup>235</sup> Umfrage bei den Ausbildungsleiter/Innen der Ausbildungsverbände Köln/Bonn, Wiesbaden und Rhein/Main (Stand April 2003) anlässlich Tagung vom 26. bis 28 Mai 2003 in Neustadt a.d. Weinstraße; siehe S. 103, Fn. 172

### *Sonstiges*

Nach Einschätzung in einem Expertengespräch<sup>236</sup> wird die Aufstiegsfortbildung für Verwaltungsfachangestellte im Länderbereich als unzureichend erachtet. Es bestehe jedoch eine Regelung für die Bundesverwaltung durch den Berufsbildungsausschuss der zuständigen Stelle, Bundesverwaltungsamt, zum Verwaltungsfachwirt für den gehobenen Dienst. Die Regelung würde gut angenommen und biete reale Aufstiegsoptionen in der Bundesverwaltung für Angestellte. Die Länder vermittelten allerdings ein diffuses Bild. So hätten beispielsweise Hessen, Brandenburg und Thüringen Regelungen mit unterschiedlichen Niveaus und Anforderungen beschlossen. Karrieregesichtspunkte müssten wie in der Privatwirtschaft auch im öffentlichen Dienst in den Mittelpunkt gerückt werden.

---

<sup>236</sup> Expertengespräch Nr. 4

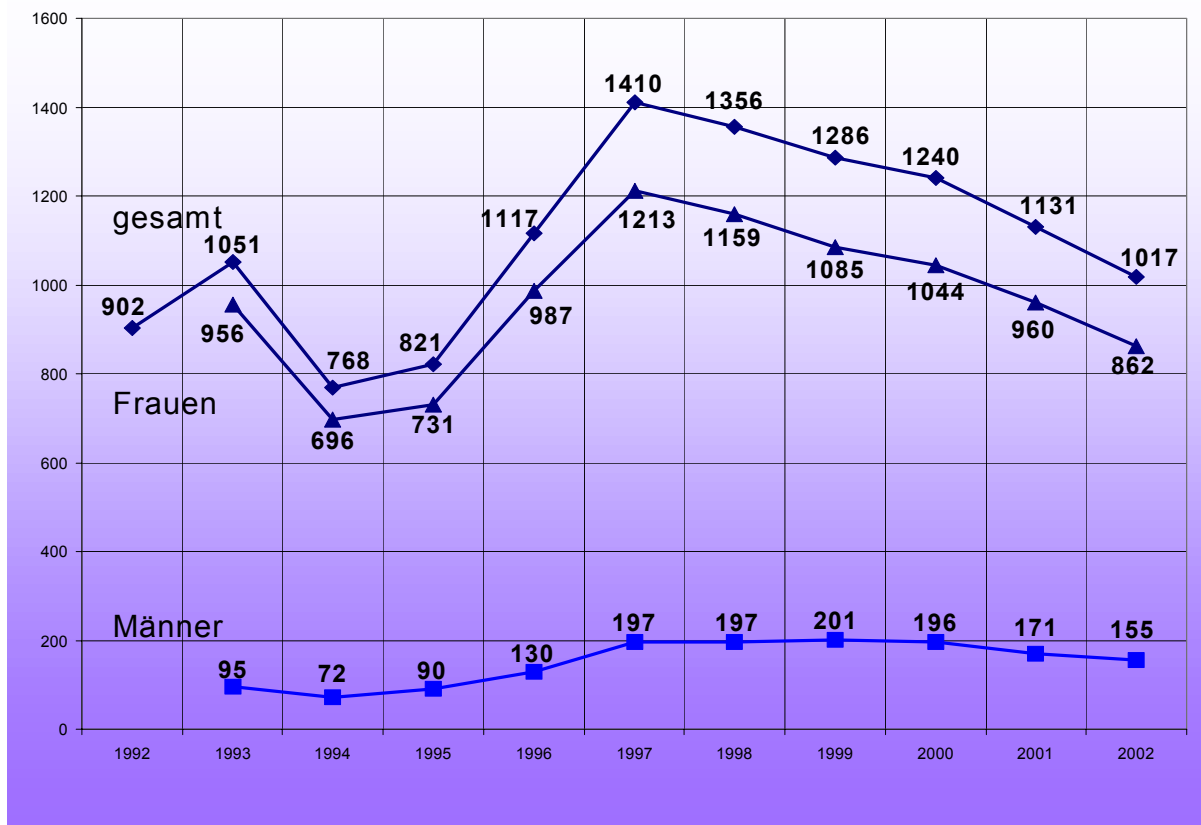
## 6.4 Fachangestellte für Bürokommunikation

### Quantitative Entwicklungen

Bei den Fachangestellten für Bürokommunikation bestanden 2002 insgesamt 3.491 Ausbildungsverhältnisse. Der Frauenanteil an den Auszubildenden betrug im Jahr 2002 84,7 Prozent (2001: 84,1 Prozent).

Seit dem Inkrafttreten der Ausbildungsordnung zum 1. August 1992 bis zum Jahr 2002 ist die Zahl der Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen von 902 auf 1.017 angestiegen, d.h. um ca. 13 Prozent. Seit 1997 ist jedoch eine sinkende Tendenz gegeben.

**Schaubild 13: Anzahl der Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen für Fachangestellte für Bürokommunikation**



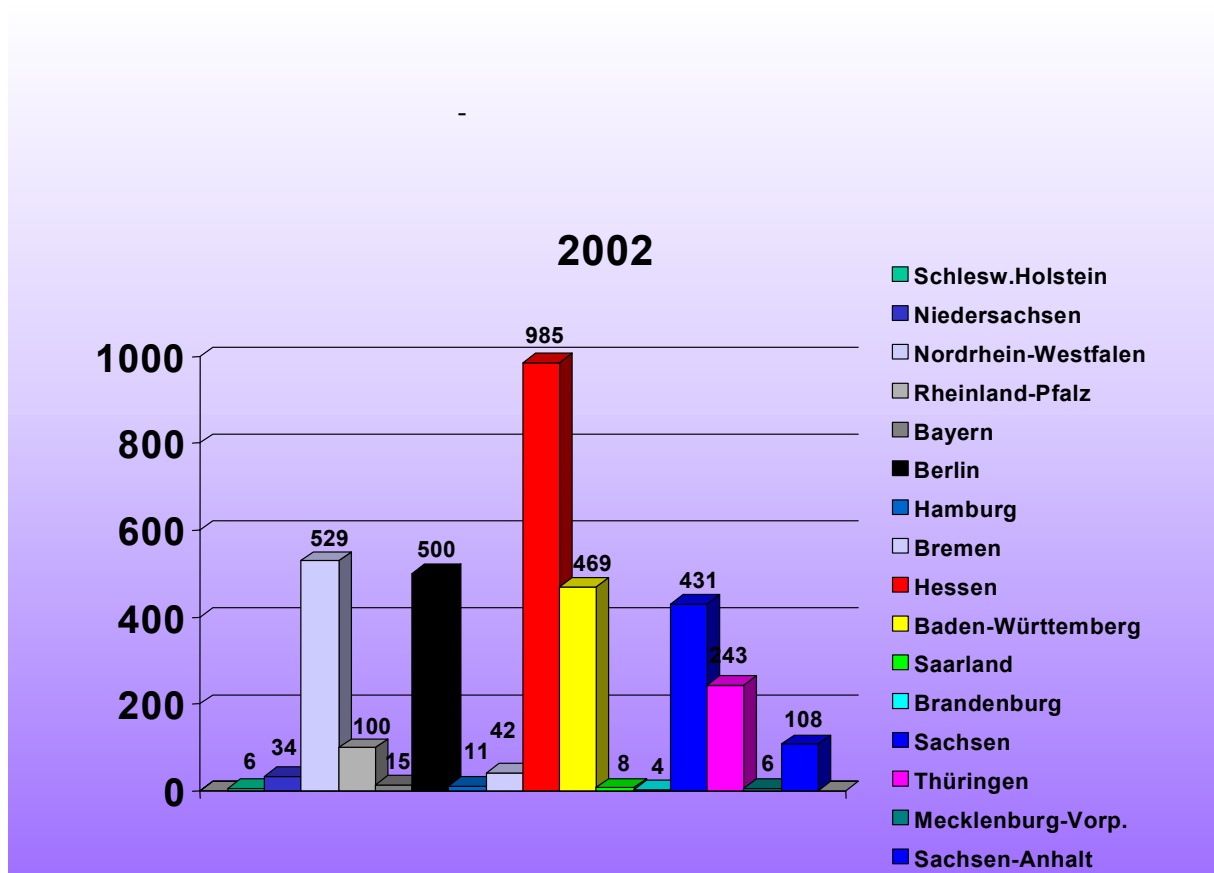
Quelle: BIBB

2002 bestanden in Hessen und Nordrhein-Westfalen über die Hälfte der Ausbildungsverhältnisse in den alten Bundesländer. Allerdings wurden Fachangestellten für Bürokommunikation überdurchschnittlich häufig (d.h. gemessen an der Verteilung aller Ausbildungsplätze in den alten Bundesländer) in Hessen, Berlin, Bremen und Baden-Württemberg ausgebildet. In den



neuen Bundesländern werden Fachangestellte für Bürokommunikation überdurchschnittlich häufig in Thüringen und Sachsen ausgebildet.

**Schaubild 14: Regionale Verteilung der Fachangestellten für Bürokommunikation**



Quelle: BIBB

### Qualifikationsanforderungen im bestehenden Ausbildungsberufsbild

Den Ausbildungsberuf Fachangestellter/ Fachangestellte für Bürokommunikation gibt es seit 1992. Er wurde mit der Verordnung über die Berufsausbildung (vom 12. März 1992) staatlich anerkannt. Er ist Ausbildungsberuf des öffentlichen Dienstes. Die Ausbildung dauert drei Jahre.

Der Ausbildungsberuf wurde am Leitbild computergestützter Sachbearbeitung orientiert. Er verbindet bürokommunikative und informationsverarbeitende Qualifikationen mit Kenntnissen und Fertigkeiten, die zur Sachbearbeitung auf mittlerer Beschäftigungsebene in der öffentlichen Verwaltung befähigen. Der Ausbildungsberuf sollte auch zu einer Verbesserung der Berufschancen von Frauen in bürowirtschaftlich-verwaltenden Berufen beigetragen.

Im Vordergrund des damaligen Konzeptes des Berufsbildes stand, dass in Verwaltungen und Betrieben des öffentlichen Dienstes vielfältige Aufgaben zu erledigen sind. Viele dieser Aufgaben werden mit Hilfe moderner Informations- und Kommunikationstechniken (IuK-Techniken) gelöst. Diese IuK-Techniken werden von den Fachangestellten für Bürokommunikation u.a. zur bürgerorientierten Sachbearbeitung, zur Informationsbeschaffung und -verbreitung, für den Schriftwechsel und für verwaltungs- bzw. betriebsinterne Aufgabenerledigung eingesetzt. Sie ermöglichen die Kommunikation innerhalb der Verwaltung, mit anderen Verwaltungen, mit Bürgern und Wirtschaftsunternehmen. Sie sammeln Informationen, die für die Lösung von Arbeitsaufgaben benötigt werden und bereiten diese auf. Sie bearbeiten Aufgaben selbstständig und leiten Informationen zur Aufgabebearbeitung weiter.

Zu ihren Aufgaben gehören die Beratung von BürgerInnen, IuK-Technik gestützte Sachbearbeitung in den Fach- bzw. Einsatzbereichen, Anwendung von Rechtsvorschriften, Durchführung von Verwaltungsakten, Beschaffung und Bewirtschaftung von Materialien, das Personalwesen, das Finanzwesen und Kassenwesen sowie Organisationsaufgaben. Darüber hinaus werden die Fachkräfte mit Aufgaben im Sekretariat und im Assistenzbereich betraut.

Zur Unterstützung der Einführung der Berufsausbildung zum/zur Fachangestellten für Bürokommunikation wurden u.a. Erläuterungen zur Ausbildungsordnung erarbeitet<sup>237</sup>.

Fachangestellte für Bürokommunikation können in verwaltenden Funktionen sowie mit Assistenz- und Sekretariatsaufgaben in verschiedenen Fachbereichen des öffentlichen Dienstes eingesetzt werden.

Die Berufsbildposition 9 „Fachaufgaben einzelner Fachbereiche, Verwaltungsverfahren und Rechtsanwendung“ rundet das Ausbildungsberufsbild hinsichtlich der verwaltungsfachlichen Qualifizierung der Auszubildenden ab. Für die Wahl der Fachbereiche enthält die Ausbildungsordnung keine Hinweise, da eine Vielzahl von Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung in Frage kommen. Fachbereiche sind Aufgabenbereiche, in denen alle Lernziele der Berufsbildposition 9 vermittelt werden können. Sie können ihrem Umfang nach mit einer Organisationseinheit übereinstimmen, über die Grenzen einer Organisationseinheit hinausgehen oder auch kleiner sein. Fachbereiche können jedoch nicht die Organisationseinheiten Personalwesen und Finanzwesen sein, da diesen Bereichen eigene Berufsbildpositionen zugeordnet sind. Ebenfalls ausgeschlossen ist die inhaltliche Identität von Fachbereichen und Verwaltungszweigen. Fachbereiche können zum Beispiel sein: Ordnungsämter, Einwohnermeldeämter, Sozialämter, Bauverwaltungsämter, Jugendämter, Wohnungsämter, Liegenschaftsämter, Landesversorgungsämter, Umweltämter, Kunst- und Kulturämter, Rechtsbehelfsstel-

---

<sup>237</sup> Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Fachangestellter/Fachangestellte für Bürokommunikation - Erläuterungen zur Verordnung über die Berufsausbildung; Nürnberg, 1993

len, Fachreferate, Kfz-Zulassungsstellen usw. Während der Ausbildung sollen Auszubildende in zwei Fachbereichen eingesetzt werden.

### **Aktuelle Entwicklung der Qualifikationsanforderungen**

Das Bundesinstitut für Berufsbildung hat ein Forschungsprojekt zur 'Evaluation der Büroberufe' durchgeführt.<sup>238</sup> Es liegen zahlreiche Ergebnisse und differenzierte Überlegungen zur Neuordnung vor.<sup>239</sup> Im Rahmen eines anschließenden Vorhabens haben die betroffenen Sozialpartner verabredet, Eckdatengespräche zu führen.

Für die Evaluation der Ausbildungsordnungen wurden schriftliche Befragungen von Betrieben und zuständigen Stellen sowie Fallstudien und Expertengespräche durchgeführt<sup>240</sup>.

Gleichzeitig wurde auf der Länderseite die schulische Ausbildung in den Büroberufen evaluiert.

Ergebnis der Evaluation war, dass die Fachangestellten als Querschnittsberuf in der öffentlichen Verwaltung unabhängig von der Betriebsgröße akzeptiert sind. Das Leitbild der compu-

<sup>238</sup> Die Büroberufe umfassen die Bürokaufleute (Industrie, Handel und Handwerk), die Kaufleute für Bürokommunikation (Industrie und Handel) und die Fachangestellten für Bürokommunikation (Öffentlicher Dienst). Es sind Querschnittsberufe. Bezogen auf die Berufe in Industrie, Handel und Handwerk kann in allen Wirtschaftszweigen, Branchen und Betriebsgrößen seit dem 1. August 1991 und bezogen auf den Beruf des Öffentlichen Dienstes auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene seit dem 1. August 1992 auf neugeordneter Grundlage ausgebildet werden. Der Fachangestellter/Fachangestellte für Bürokommunikation (FfB) enthält teilweise mit den anderen beiden Büroberufen vergleichbare Inhalte.

<sup>239</sup> Aus dem Projekt liegen folgende Veröffentlichungen vor:

Stiller, Ingrid; Stöhr, Andreas unter Mitarbeit von Nalan Canbay, Martin Elsner, Barbara Orth, Carola Sand, Henrik Schwarz: Ergebnisse aus der Evaluation der Büroberufe - Bürokaufmann/Bürokauffrau, Kaufmann/Kauffrau für Bürokommunikation, Fachangestellter/Fachangestellte für Bürokommunikation, Abschlussbericht, 2001, Hrsg.: BIBB. W. Bertelsmann Verlag

Filger, Jochen: Evaluation der Büroberufe – Schulische Ausbildung - Abschlussbericht. Hrsg.: BIBB. Wissenschaftliche Diskussionspapiere. 2001 Heft 52, Bonn 9/2001

Stiller, Ingrid: Evaluation der Büroberufe – Kaufmann/Kauffrau für Bürokommunikation. (IH) - Abschlussbericht. Hrsg.: BIBB. Wissenschaftliche Diskussionspapiere. 2001 Heft 54, Bonn 8/2001

Stöhr, Andreas: Evaluation der Büroberufe - Fachangestellter/Fachangestellte für Bürokommunikation (ÖD) - Abschlussbericht. Hrsg.: BIBB. Wissenschaftliche Diskussionspapiere. 2001 Heft 55, Bonn 9/2001

Sand, Carola; Stöhr, Andreas: Evaluation der Büroberufe - Bürokaufmann/Bürokauffrau (Hw) - Abschlussbericht. Hrsg.: BIBB. Wissenschaftliche Diskussionspapiere. 2001 Heft 56, Bonn 9/2001

Schwarz, Henrik; Elsner, Martin: Evaluation der Büroberufe – Bürokaufmann/Bürokauffrau (IH) - Abschlussbericht. Hrsg.: BIBB. Wissenschaftliche Diskussionspapiere. 2001 Heft 57, Bonn 9/2001

Download der Wissenschaftlichen Diskussionspapiere als pdf-Datei unter unter <http://www.bibb.de/de/wslk8068.htm>

<sup>240</sup> Die schriftliche Befragung wurde im Auftrag des BIBB von der Forschungsgruppe SALSS in enger Abstimmung mit dem BIBB durchgeführt. Befragt wurden Personal-/Ausbildungsverantwortliche (P/A) und einschlägig ausgebildete Fachkräfte (F) in den ersten Berufsjahren. Bei den Bürokaufleuten (I/H) antworteten 375 Personal-/Ausbildungsverantwortliche (P/A) und 250 einschlägig ausgebildete Fachkräfte (F), insgesamt also 625 Personen. Bei den Bürokaufleuten (Hw) antworteten 238 (P/A) und 93 (F), insgesamt 331 Personen. Bei den Kaufleuten für Bürokommunikation antworteten 169 (P/A) und 135 (F), insgesamt 304 Personen und bei den Fachangestellten für Bürokommunikation antworteten 174 (P/A) und 165 (F), insgesamt 339 Personen. Über alle Ausbildungsberufe antworteten insgesamt 956 P/A und 643 F. Von insgesamt 5.230 versandten Fragebögen, wurden 1.599 beantwortet zurückgesandt, d.h. der Rücklauf betrug insgesamt 30,5 Prozent.

tergestützten Sachbearbeitung und die Ausrichtung auch der Fachangestellten für Bürokommunikation auf die dreijährige Regelausbildung ist offensichtlich für Betriebe mit und ohne Ausbildungstradition und unter Nutzung der Flexibilisierungsmöglichkeiten bedarfsgerecht.

In der öffentlichen Verwaltung werden als Zusatzqualifikationen während der Ausbildung an erster Stelle Kosten- und Leistungsrechnung genannt. Als bevorzugte Themen bei Weiterbildungsmaßnahmen vertieften Fachangestellte für Bürokommunikation vornehmlich ihre EDV- und ihre Rechtskenntnisse, lernten Fremdsprachen, verbesserten ihre Kommunikationsfähigkeit, erwarben zusätzliche Qualifikationen im Rechnungswesen und beteiligten sich an „Aufstiegsfortbildung“.

Die von den Fachkräfte gewählten Weiterbildungsthemen entsprachen den Inhalten, die Betriebe zukünftig stärker bei den Ausbildungsordnungen berücksichtigt sehen wollen. Bei den Fachangestellten für Bürokommunikation wird insbesondere Wert auf kaufmännische Ausbildungsinhalte gelegt. Vor dem Hintergrund der Verwaltungsreform sollten zukunftsorientierte verwaltungsbetriebswirtschaftliche Ausbildungsinhalte wie z.B. Kosten- und Leistungsrechnung, Buchführung, betriebsspezifische Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Controlling und Fremdsprachen in die Ausbildungsordnungen aufgenommen werden. Dies entspricht zum einen den Anforderungen der Verwaltungsreform und erhöht andererseits die Mobilität der Ausgebildeten.

Aufgrund der Entwicklungen im Bereich der Verwaltungsmodernisierung sollten daneben, wie in den Ergebnissen für die Bürokaufleute sowie Kaufleuten für Bürokommunikation gefordert, u.a. verstärkt akzentuiert bzw. neu aufgenommen werden: Kundenorientierung, die aufgabenorientierte Nutzung moderner Kommunikationstechniken in Verbindung mit Informations- und Projektmanagement, Fremdsprachen sowie Qualitätsmanagement.<sup>241</sup>

In Hinblick auf die aktuell sich abzeichnenden Entwicklungen im öffentlichen Dienst tun sich für die künftige Entwicklung auch dieses Ausbildungsberufes weitere Fragen auf. Die Funktion von Leitbildern und deren Gestaltung bleibt offen. Auch dürften sich die Kompetenzen durch die fortschreitende Entwicklung des E-Governments und eines Qualitätsmanagements weiter verändern. Eine Geschäftsprozessorientierung ist nur unzureichend implizit durch Vermittlung der Kenntnisse und Fertigkeiten in konkreten Arbeitsabläufen vorgesehen.

---

<sup>241</sup> siehe hierzu und zum Folgenden Stiller, Ingrid; Stöhr, Andreas: Ergebnisse aus der Evaluation der Büroberufe - Bürokaufmann/Bürokauffrau, Kaufmann/Kauffrau für Bürokommunikation, Fachangestellter/Fachangestellte für Bürokommunikation", Abschlussbericht, 2001, Hrsg.: BIBB. W. Bertelsmann Verlag, S. 41

## Strukturelle Aspekte

Bei der Weiterentwicklung der Büroberufe sind insbesondere strukturelle Aspekte zu beachten. Zu einem macht der sich weiter ausdifferenzierende Dienstleistungssektor darauf eingehende ordnungspolitische Lösungen innerhalb des Gesamtkonzepts erforderlich. Die Ordnungselemente Sacharbeitsgebiete bei den Kaufleuten für Bürokommunikation und Fachbereiche bei den Fachangestellten für Bürokommunikation haben sich zwar bewährt, eine Beschränkung auf die Begrifflichkeiten der neuesten Strukturkonzepte wäre aber wünschenswert (Einsatzgebiete/Wahlqualifikationseinheiten).

Zum anderen sind gemeinsame Qualifikationen für alle Büroberufe inhaltlich, als auch begrifflich weiter zu entwickeln, z.B. Kern- statt Sockelqualifikationen. Der Begriff der Kernqualifikationen ist über die IT-Berufe und die neuen Dienstleistungskaufleute eingeführt. Sie ähneln von ihrer Struktur her den Sockelqualifikationen.

Auf Länderseite steht die Strukturierung des Rahmenlehrplans nach dem Lernfeldkonzept an. In den Ausbildungsrahmenplänen der Büroberufe sind insbesondere der Methoden-, Sozial- und Selbstkompetenz stärkeres Gewicht zu verleihen.

Denkbar ist eine Reihe von Modellen für die Neuordnung der Büroberufe, um die inhaltlichen und strukturellen Veränderungswünsche der Praxis umzusetzen. Im Unterschied zu der eher "binnenorientierten" Ausbildung der drei Büroberufe auf die Schwerpunkte Rechnungs- und Personalwesen werden diese Berufe sich zukünftig stärker an den Bereichen Kundenorientierung, Projekt- und Qualitätsmanagement orientieren unter der Berücksichtigung von neuen Einsatzgebieten, wie insbesondere E-Government, Call-Center, Kundendienst und Sachbearbeitungsaufgaben in öffentlichen Verwaltungen.

Drei Optionen zur Neuordnung der Büroberufe wurden vom BIBB entwickelt<sup>242</sup>:

1. die Aktualisierung der drei Berufe mit einer Öffnungsklausel für bestimmte Einsatzgebiete,
2. die Neuordnung der drei Berufe mit gemeinsamen Kernqualifikationen und fachspezifischer Ausrichtung,
3. die Neuordnung des Bürokaufmanns/-frau und die Zusammenführung der Fachqualifikationen der Kaufleute für Bürokommunikation mit denen der Fachangestellten für Bürokommunikation mit entsprechenden Wahlmöglichkeiten.

---

<sup>242</sup> Weitergehend Stiller, Ingrid; Stöhr, Andreas unter Mitarbeit von Nalan Canbay, Martin Elsner, Barbara Orth, Carola Sand, Henrik Schwarz, "Ergebnisse aus der Evaluation der Büroberufe - Bürokaufmann/Bürokauffrau, Kaufmann/Kauffrau für Bürokommunikation, Fachangestellter/Fachangestellte für Bürokommunikation", Abschlussbericht, Hrsg.: BIBB, Bielefeld 2001

Um die hohe Akzeptanz der Büroberufe zu erhalten und noch für weitere neue Ausbildungs- und Beschäftigungsbereiche zu erschließen, ist über die Qualifizierungs- und Verwertungsmöglichkeiten der Büroberufe besser und breiter zu informieren.

Nach Einschätzung der Gewerkschaftseite in einem Expertengespräch<sup>243</sup> steht eine grundlegende Zusammenfassung der Büroberufe im Raum, die jedoch die Spezifika berücksichtige. So würde die Aufhebung der Trennung zwischen BK und KfB/FfB diskutiert werden müssen. Die horizontale Mobilität der ausgebildeten Fachkräfte sei besonders zu berücksichtigen. Allerdings sei von Länderseite bei einer Einstellung der eigenständigen Ausbildung zum FfB mit einem Verlust an Ausbildungsplätzen zu rechnen. Grundsätzlich solle die Neuordnung der Büroberufe im Zusammenhang mit den Aufstiegsoptionen der ausgebildeten Fachkräfte diskutiert werden und ein Gesamtpaket bilden.

Der befürchtete Verlust von Ausbildungsplätzen betrifft insbesondere das Bundesland Hessen, welches sich besonders der Ausbildung der Fachangestellten für Bürokommunikation angenommen hat. Aufgrund der Vorreiterfunktion Hessens bei der Modernisierung seiner Verwaltungsstrukturen ist hier jedoch eine für die Beschäftigten und die ausbildenden Institutionen, aber auch für die Nachhaltigkeit der Modernisierungsbestrebungen sich abzeichnenden Qualifikationsanforderungen, befriedigende Gesamtstrategie zu entwickeln.

---

<sup>243</sup> Expertengespräch Nr. 4

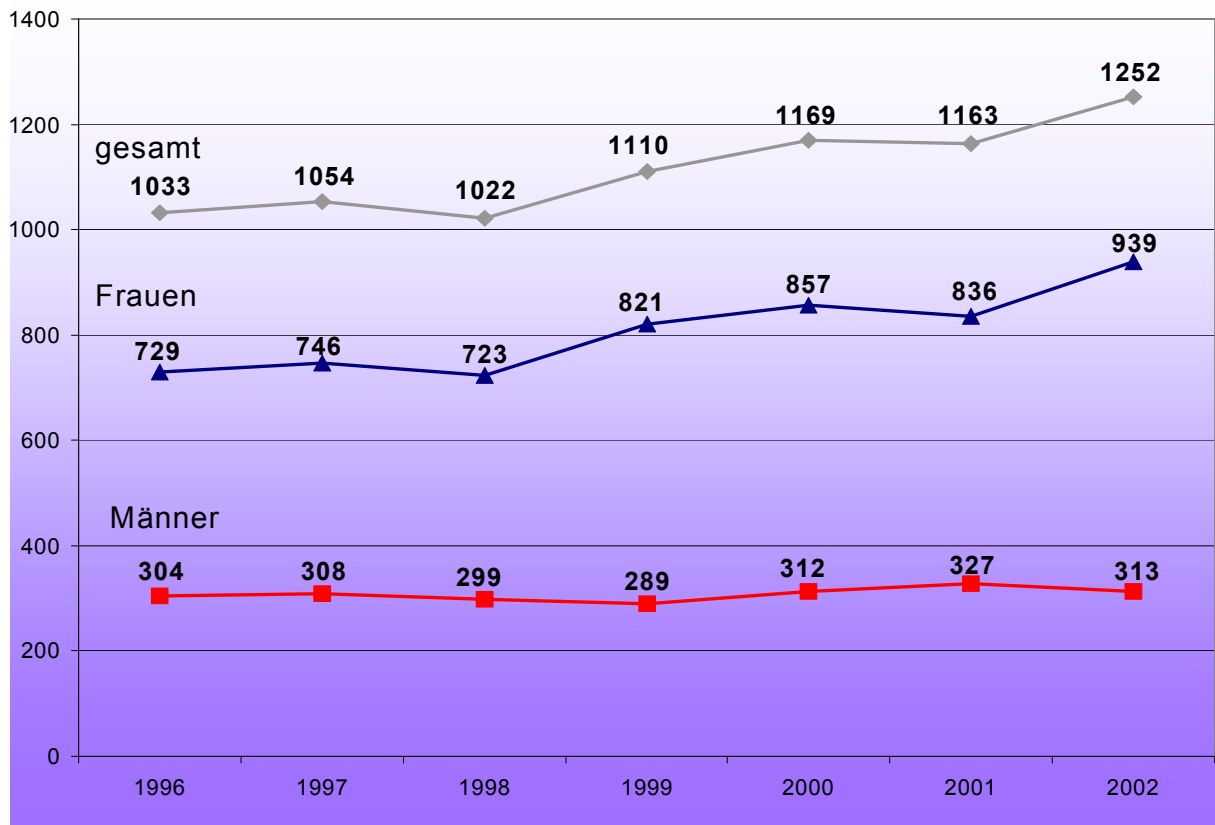
## 6.5 Fachangestellte für Arbeitsförderung

### Quantitative Entwicklungen

Die Fachangestellten für Arbeitsförderung haben sich bisher mit den insgesamt 3.529 Auszubildenden stabil und positiv entwickelt. Der Frauenanteil an den Auszubildenden betrug im Jahr 2002 73,4 Prozent (2001: 74,2 Prozent).

Seit dem Inkrafttreten der neuen Ausbildungsordnung zum 1. August 1999 sind bis zum Jahr 2002 die Zahl der Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen von 1.110 auf 1.252 angestiegen, d.h. um ca. 18 Prozent.

**Schaubild 15: Anzahl der Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen für Fachangestellte für Arbeitsförderung**

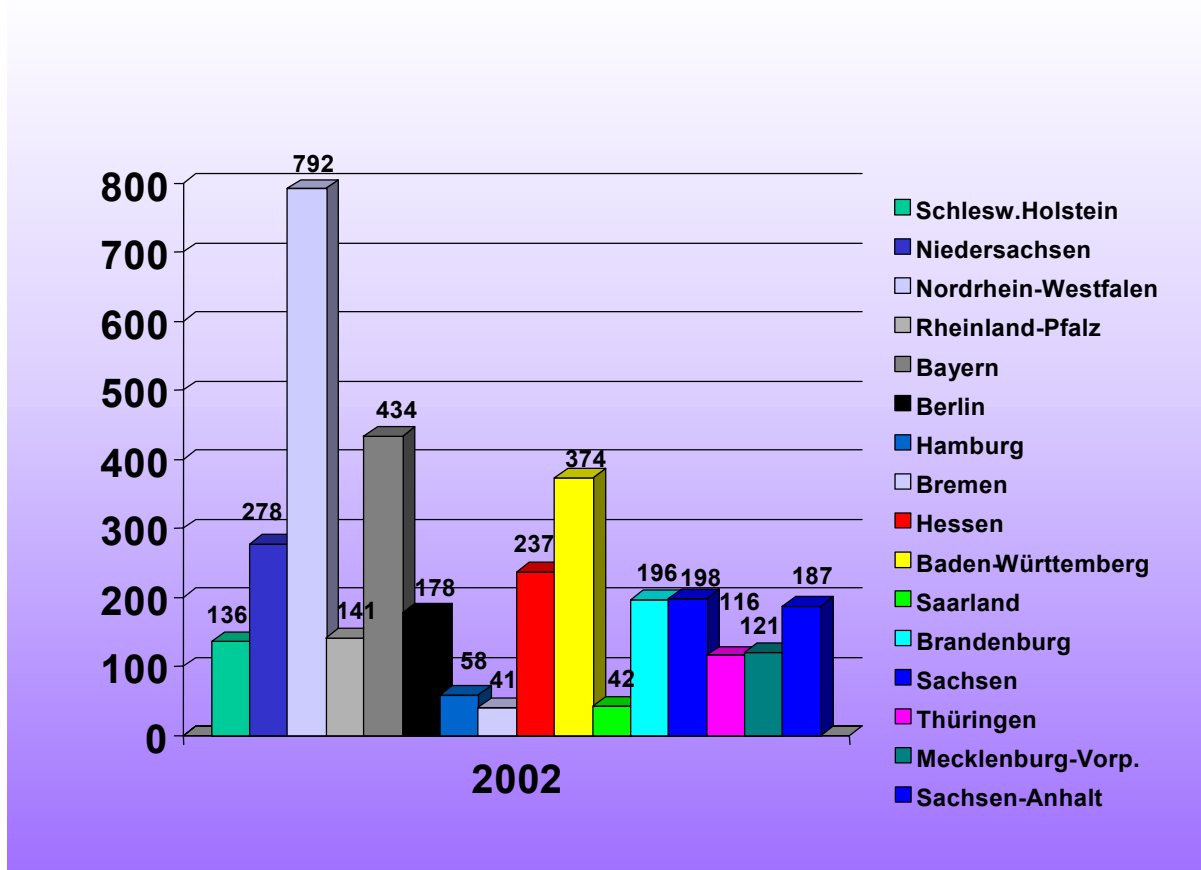


Quelle: BIBB

2002 bestanden in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg über die Hälfte der Auszubildenden in den alten Bundesländern. Überdurchschnittlich häufig wurden Fachangestellte für Arbeitsförderung (d.h. gemessen an der Verteilung aller Ausbildungsplätze in den alten Bundesländern) in Berlin, Bremen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-

Westfalen ausgebildet. In den neuen Bundesländern werden Fachangestellte für Arbeitsförderung überdurchschnittlich häufig in Brandenburg und Sachsen-Anhalt ausgebildet.

**Schaubild 16: Regionale Verteilung der Fachangestellten für Arbeitsförderung**



Quelle: BIBB

### Qualifikationsanforderungen im bestehenden Ausbildungsberufsbild

Am 1. August 1999 ist der neu geordnete Ausbildungsberuf Fachangestellte/r für Arbeitsförderung in Kraft getreten. Die Neuordnung der Ausbildung orientierte sich an den Anforderungen des damaligen Reformkonzeptes „Arbeitsamt 2000“, die jedoch derzeit durch die sogenannten „Hartz-Reformen“ eine neue Ausgestaltung erfahren.

Im Bereich der Sozialversicherung wurde für die Arbeitslosenversicherung damit ein eigenständiger Ausbildungsberuf beibehalten, während sich die übrigen Sozialversicherungszweige in den Fachrichtungen des Sozialversicherungsfachangestellten wiederfinden.

Das aktuelle Ausbildungsprofil der Fachangestellten für Arbeitsförderung bestimmt als deren Arbeitsgebiet die Arbeit in den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit, insbesondere in den Arbeitsämtern und deren Geschäftstellen. Sie werden im Kunden- und Verwaltungsbe-



reich eingesetzt und bearbeiten u.a. Aufgaben der Berufsberatung, der Ausbildungsstellen- und Arbeitsvermittlung sowie Anträge auf Gewährung von Ersatzentgeltleistungen und Kindergeld.

Die Neuordnung fand vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Umsetzung des Reformkonzeptes „Arbeitsamt 2000“ statt und sollte die Mitarbeiter/innen auf die Anforderungen im Kundenbereich des Arbeitsamtes 2000 vorbereiten.<sup>244</sup> Fragen der kundenorientierten Aufgabenerledigung im Arbeits- und Ausbildungsmarktteam stehen im Vordergrund. Die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen wie Teamfähigkeit, Methodenkompetenz, Befähigung zu Kommunikation und Kooperation in der Aufgabenerledigung bilden einen Schwerpunkt anstelle eines Faktenwissens, das schnell veraltet und teilweise zu detailliert ist. Dies wird ergänzt um Aspekte der europäischen Arbeitsmarktpolitik und Grundzüge fachlicher Fremdsprachenkenntnisse. Um Aufgaben rationell und effektiv zu erledigen, werden verstärkt Kenntnisse in den Informationstechniken vermittelt.

### **Aktuelle Entwicklung der Qualifikationsanforderungen**

Durch die Neuordnung von 1999 ist eine weitgehende Umstellung der Ausbildung auf die aktuellen Qualifikationsanforderungen der Bundesanstalt durch die anstehende Neustrukturierung vorgenommen worden. Insbesondere die festgestellten qualifikatorischen Inhalte der Hartz-Reform - bessere IT-Unterstützung, verstärkte Kundenorientierung, Teamarbeit in klar definierten Projekten, Controlling sowie Erfolg ihrer Arbeit selbstständig erkennen und steuern - sind einbezogen und können aufgrund der flexiblen Gestaltung der zeitlichen Gliederung des Ausbildungsrahmenplanes den betrieblichen Anforderungen angepasst werden.

#### *Controlling / kaufmännisches Rechnungswesen*

Die Berufsbildposition „Unternehmensziele und Organisation“ (§ 3 Nr. 1.2 AO) beinhaltet das Lernziel „Tätigkeitsfelder des Ausbildungsbetriebes sowie Inhalt und Zustandekommen seiner Unternehmensziele erläutern“, das der aktuellen betriebswirtschaftlichen Diskussion entspricht.

Die Berufsausbildung ist weiter kameralistisch orientiert. Es fehlt eine ganzheitliche betriebswirtschaftliche Orientierung. Qualifikationen bezüglich einer Kosten- und Leistungsrechnung werden in der betrieblichen Ausbildung nicht vermittelt. Die Berufsbildposition

---

<sup>244</sup> siehe dazu und zum Folgenden: Fachangestellter / Fachangestellte für Arbeitsförderung - Erläuterungen und Praxishilfen zur Ausbildungsordnung, Hrsg. Bundesinstitut für Berufsbildung, Nürnberg, 1999, S. 10 f

„Finanzwirtschaft“ (§ 3 Nr. 8 AO) sieht nur kameralistische Inhalte vor. Der Rahmenlehrplan deckt jedoch im Lernfeld „Beim Einsatz von Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumenten mitwirken“ die Inhalte Doppik, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung etc. ab.

### *Prozessorientierung*

Die derzeitige Reorganisation der Bundesanstalt stellt deutlich auf eine optimale Gestaltung der Geschäftsprozesse aus Kundensicht zur effizienter Verwirklichung der Unternehmensziele ab. Eine explizite Geschäftsprozessorientierung in der Ausbildung findet jedoch nicht statt.

### *Fachliche Qualifikationen*

Durch die Einrichtung einer besonderen Dienststelle „Familienkasse“, die die bisherigen Aufgaben der Kindergeldzahlung ausführen wird, könnte die zentrale Vermittlung der Berufsbildposition „Familienleistungsausgleich“ (§ 3 Nr. 9 AO) in Frage gestellt werden.

Nach Einschätzung in einem Expertengespräch<sup>245</sup> stehen im Bereich der Fachangestellten für Arbeitsförderung große Veränderungen durch die Neustrukturierung der Arbeitsverwaltung an. Fraglich sei, wie sich die berufliche Qualifizierung in diesem Bereich entwickeln werde. Die Ausbildungsordnung für die Fachangestellten für Arbeitsförderung von 1999 habe die neuen Konzepte teilweise schon aufgenommen, so das Konzept ‚Arbeitsamt 2000‘. Aspekte der Prozessorientierung, der Handlungs- und Methodenkompetenz etc. seien berücksichtigt. Schwierig sei allerdings, die Schlüsselqualifikationen nicht zulasten der Fachkompetenzen auszugestalten.

### *Sonstiges*

Die Fortbildung im Bereich der BA ist nach Expertensicht stark zersplittert, einerseits in laufbahnrechtliche Vorschriften für die Beamten, andererseits ist sie für die Angestellten nicht in gesetzliche Regelungen, sondern durch Erlasse der BA geregelt. Eine Zusammenführung der Fortbildungsregelungen sei daher angezeigt. In der BA werde es zukünftig zu einer Verschiebung von Beamten- zu Angestelltenverhältnissen kommen, die die Frage der Aufstiegsoptionen in diesem Bereich verstärke.

---

<sup>245</sup> Expertengespräch Nr. 4

## Strukturfragen

Zu den Möglichkeiten einer Einbeziehung der Fachangestellten für Arbeitsförderung unter das Profil der Sozialversicherungsfachangestellten siehe Seite 167 ff.

Nach den Empfehlungen des Hauptausschusses zu „Kriterien und Verfahren für die Anerkennung und Aufhebung von Ausbildungsberufen“ vom 25. Oktober 1974 ist u.a. ein Kriterium für ein eigenständiges Berufsbild, dass er einzelbetriebsunabhängig ist. Dies wurde in der Vergangenheit wegen der Vielzahl der vorhandenen Arbeitsämter von Döring/Dettweiler befürwortet, da die Bundesagentur für Arbeit nicht dem Durchschnittsbild eines privaten Einzelbetriebes entspreche.<sup>246</sup> Dies berücksichtigt jedoch zu wenig den Schutzzweck dieser Bestimmung, eine berufliche Mobilität auch der Beschäftigten unabhängig vom Betrieb zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund ist eine Öffnung des Berufsbildes für private Arbeitsvermittler und andere Unternehmen mit sozialversicherungsrechtlichen Fragestellungen zu begrüßen.<sup>247</sup>

---

<sup>246</sup> Doering, Wilhelm / Dettweiler, Gunther: Nichttechnische Verwaltungsberufe des öffentlichen Dienstes, Berlin und Bonn, 1984, S. 122

<sup>247</sup> siehe S. 109

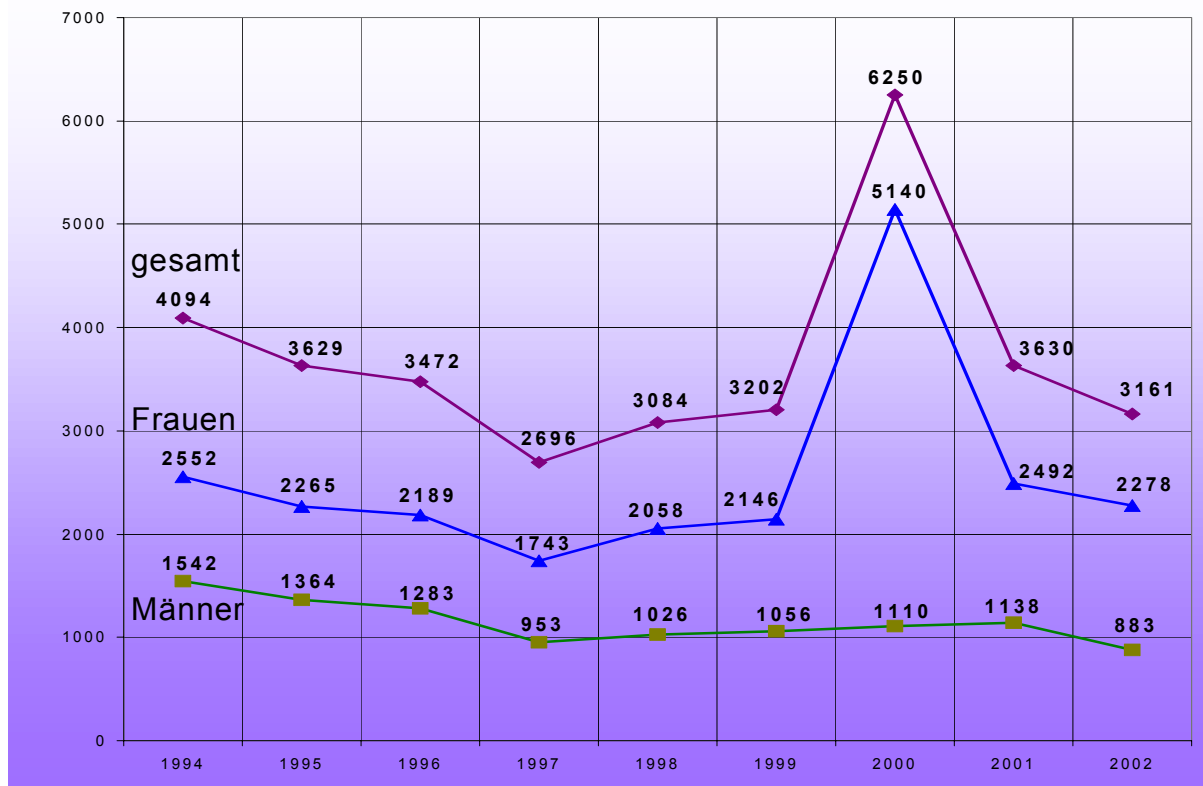
## 6.6 Exkurs: Sozialversicherungsfachangestellte

### Quantitative Entwicklungen

Die Sozialversicherungsfachangestellten (SoFa) haben 2002 mit den insgesamt 9.781 Auszubildenden einen guten Platz in der Ausbildungslandschaft. Der Frauenanteil an den Auszubildenden betrug im Jahr 2002 70,3 Prozent (2001: 66,8 Prozent).

Allerdings liegen die aktuellen Zahl der Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen zum einen unter dem vor der Neuordnung erreichten Niveau (1996: 3.472; 1992 5.428). Andererseits ist seit dem Inkrafttreten der neuen Ausbildungsordnung zum 1. August 1997 bis zum Jahr 2002 die Zahl der Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen insgesamt von 2.696 auf 3.161 angestiegen (17 Prozent). 2003 fanden sich die Sozialversicherungsfachangestellten von den 366 staatlich anerkannten Ausbildungsberufen auf Rang 49 der Neuabschlüsse der Ausbildungsberufen im dualen System der Berufsausbildung.

**Schaubild 17: Anzahl der Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen für Sozialversicherungsfachangestellte**

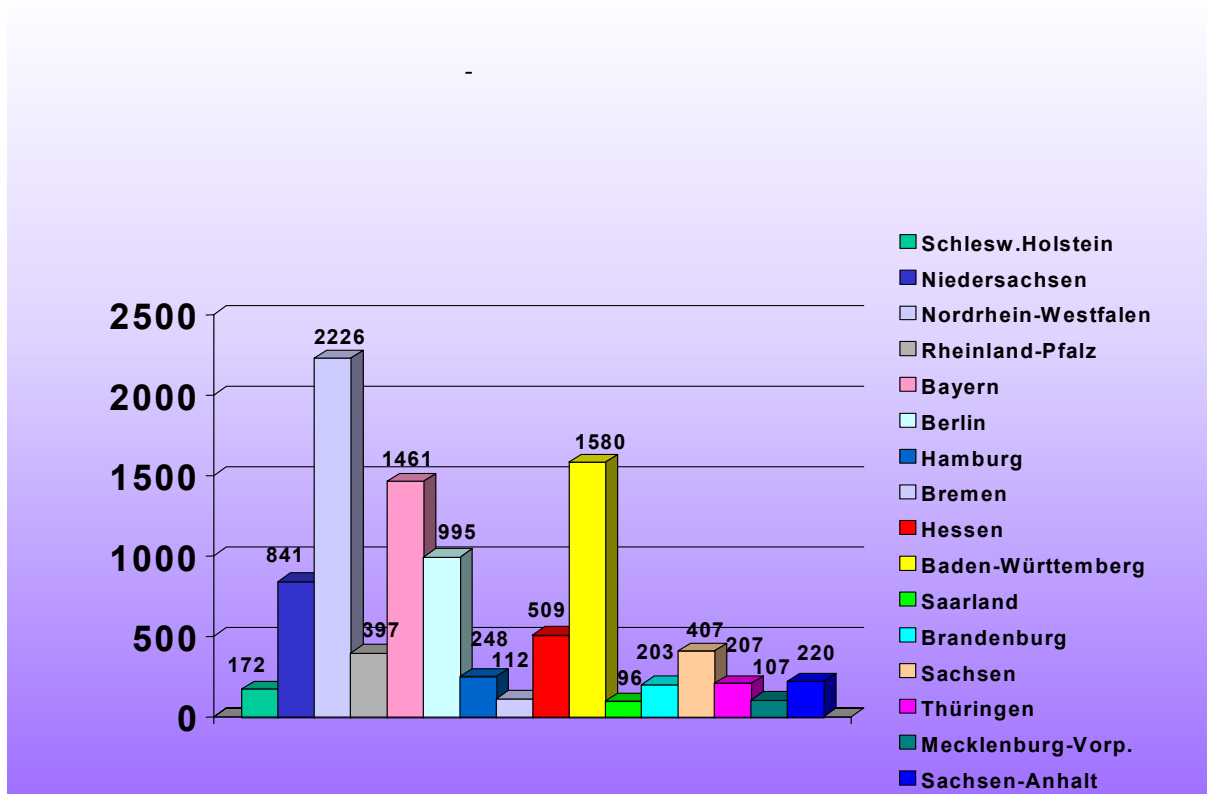


Quelle: BIBB

2002 bestanden in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern über die Hälfte der Auszubildenden in den alten Bundesländern. Allerdings wurden Sozialversicherungs-

fachangestellten überdurchschnittlich häufig (d.h. gemessen an der Verteilung aller Ausbildungsplätze in den alten Bundesländer) in Berlin, Baden-Württemberg, Hamburg, NRW und Bremen ausgebildet. In den neuen Bundesländern werden Sozialversicherungsfachangestellte überdurchschnittlich häufig in Sachsen, Brandenburg und Thüringen ausgebildet.

**Schaubild 18: Regionale Verteilung der Sozialversicherungsfachangestellten**



Quelle: BIBB

### Qualifikationsanforderungen im bestehenden Ausbildungsberufsbild

Mit Erlass der Ausbildungsordnung zum Sozialversicherungsfachangestellten vom 22. Dezember 1971 ist dieser Ausbildungsberuf erstmalig staatlich anerkannt und bundeseinheitlich geregelt worden. Als Ergebnis eines längeren und intensiven Erarbeitungs- und Abstimmungsverfahrens entstand eine zweite völlig neue Ausbildungsordnung vom 22. Juli 1977 mit Spezialisierung der Ausbildung in acht Schwerpunkten. Die Forderung nach mehr Kundenorientierung und computerunterstützter Sachbearbeitung führte zur Neuordnung der Ausbildungsordnung vom 18. Dezember 1996, in der seit dem 1. August 1997 ausgebildet

werden kann.<sup>248</sup> **Sozialversicherungsfachangestellte/r** ist ein anerkannter Ausbildungsberuf nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG). Er ist keinem Berufsfeld zugeordnet.

Dieser Beruf wird im Öffentlichen Dienst in den folgenden Fachrichtungen angeboten:<sup>249</sup>

- gesetzliche Unfallversicherung,
- allgemeine Krankenversicherung,
- gesetzliche Rentenversicherung,
- knappschaftliche Sozialversicherung,
- landwirtschaftliche Sozialversicherung.

---

<sup>248</sup> siehe hierzu und zum Folgenden: Sozialversicherungsfachangestellter / Sozialversicherungsfachangestellte - Erläuterungen und Praxishilfen zur Ausbildungsordnung, Hrsg. Bundesinstitut für Berufsbildung, Nürnberg, 1997, S. 10 f

<sup>249</sup> **Aufgaben und Tätigkeiten im Überblick (Auszug BA, BerufeNet):**

In der **Fachrichtung allgemeine Krankenversicherung** beurteilen Sozialversicherungsfachangestellte die Versicherungsverhältnisse und Leistungsansprüche von Versicherten. Sie berechnen die Beiträge der Mitglieder und beraten diese in den jeweiligen versicherungsrechtlichen Belangen und Finanzierungsfragen. Auch gewinnen sie neue Kunden. Außerdem bieten sie gezielte Maßnahmen zur Gesundheitsfürsorge an und stellen Leistungen im Krankheits- und Pflegefall unbürokratisch zur Verfügung. Sie werden auch bei administrativen Aufgaben in der inneren Verwaltung der Krankenkassen eingesetzt.

In der **Fachrichtung knappschaftliche Sozialversicherung** beurteilen Sozialversicherungsfachangestellte die Versicherungsverhältnisse und Leistungsansprüche von Versicherten. Sie berechnen die Beiträge der Mitglieder und beraten diese in den jeweiligen versicherungsrechtlichen Belangen und Finanzierungsfragen. Auch gewinnen sie neue Kunden. Ferner bearbeiten sie Versicherungsleistungen in der knappschaftlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Dabei prüfen sie Ansprüche, berechnen Krankenversicherungsleistungen, Renten sowie Leistungen zur medizinischen und beruflichen Rehabilitation und veranlassen deren Zahlung. Sie werden auch bei administrativen Aufgaben in der inneren Verwaltung der knappschaftlichen Sozialversicherungsträger eingesetzt.

Sozialversicherungsfachangestellte der Fachrichtung knappschaftliche Sozialversicherung arbeiten vorwiegend in Büroräumen von knappschaftlichen Sozialversicherungsträgern. Im Rahmen der Kundenbetreuung sind sie aber auch im Außendienst in Betrieben und Wohnungen von Versicherten tätig.

In der **Fachrichtung landwirtschaftliche Sozialversicherung** beurteilen Sozialversicherungsfachangestellte die Versicherungsverhältnisse von Landwirten und Landwirtinnen und ihren mitarbeitenden Familienangehörigen, berechnen die Beiträge der Mitglieder und beraten diese in den jeweiligen versicherungsrechtlichen Belangen und Finanzierungsfragen. Ferner bearbeiten sie Versicherungsleistungen in der landwirtschaftlichen Kranken-, Pflege-, Unfall- und Rentenversicherung. Dabei prüfen sie Leistungsansprüche, berechnen Krankenversicherungsleistungen, Renten sowie Leistungen zur medizinischen, beruflichen und sozialen Rehabilitation und veranlassen deren Zahlung. Sie werden auch bei administrativen Aufgaben in der inneren Verwaltung der landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger eingesetzt.

In der **Fachrichtung gesetzliche Rentenversicherung** klären Sozialversicherungsfachangestellte die Versicherungsverhältnisse und Leistungsansprüche von Versicherten. Sie berechnen die Beiträge der Versicherten und beraten diese in den jeweiligen versicherungsrechtlichen Belangen und Finanzierungsfragen. Ferner bearbeiten sie Anträge auf Rente und Leistungen zur beruflichen und medizinischen Rehabilitation. Dabei berechnen sie Rentenzahlungen, Übergangsgelder sowie Zusatzleistungen und veranlassen deren Zahlung an die Versicherten und Hinterbliebenen. Sie werden auch bei administrativen Aufgaben in der inneren Verwaltung der Rentenversicherungsträger eingesetzt.

In der **Fachrichtung gesetzliche Unfallversicherung** beurteilen Sozialversicherungsfachangestellte Versicherungsverhältnisse sowie die Zuständigkeit des Unfallversicherungsträgers für Versicherungsfälle und die Mitgliedschaft von Unternehmen. Sie berechnen die Beiträge der Mitglieder und beraten diese in den jeweiligen versicherungsrechtlichen Belangen und Finanzierungsfragen. Außerdem stellen sie Leistungsansprüche bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten fest und veranlassen Geldleistungen an Versicherte und Hinterbliebene. Im Rahmen von Heilbehandlungen und Rehabilitationsmaßnahmen prüfen sie Rechnungen über medizinische Leistungen, Sachleistungen, Reisekosten und Verdienstauffälle. Sie werden auch bei administrativen Aufgaben in der inneren Verwaltung der Unfallversicherungsträger eingesetzt.

Die Ausbildung dauert drei Jahre.

In der Neuordnung von 1996 stand die Handlungskompetenz im Vordergrund und für alle Fachrichtungen wurden übergreifend gemeinsame Berufsbildpositionen und Lernziele vorgesehen, die zwei Drittel des gesamten Ausbildungsinhaltes umfassen. Neue Lernziele, wie zum Personalwesen, zum Gesundheits- und Umweltschutz, zur Informationsverarbeitung, zum Datenschutz und Kommunikation sowie Kooperation wurden aufgenommen. In den Ausbildungsinhalten der Fachrichtungen kommen die spezifischen Anforderungen der Sozialversicherung zum Ausdruck. In den Fachrichtungen allgemeine Krankenversicherung und knappschaftliche Sozialversicherung wurde erstmals eine Berufsbildposition Marketing aufgenommen.

### **Aktuelle Entwicklung der Qualifikationsanforderungen**

Die Entwicklung der Qualifikationsanforderungen der Sozialversicherungsangestellten konnte aufgrund der in den Fachrichtungen zum Ausdruck kommenden Vielfalt im Rahmen dieser Vorstudie nur eingeschränkt untersucht werden.

Aufgrund der sich derzeit abzeichnenden Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, die eine umfassende Reorganisation des Bereiches nach sich ziehen wird, sind weitreichende Veränderungen auch der Qualifikationsanforderungen der Fachkräfte zu erwarten. Als einzusetzende betriebswirtschaftliche Instrumente kommen Leitbilder, Controlling (Berichtswesen, Kennzahlen), Prozessorientierung mit verstärkter Kundenorientierung, Wissensmanagement etc. in Betracht. Neben dem Bundesträger mit integriertem Dachverband wird es eine Sonderanstalt geben, die aus der geplanten Fusion von Bundesknappschaft, Bahnversicherungsanstalt und Seekasse hervorgeht. Fraglich ist, inwieweit dadurch die Ausbildung in der Fachrichtung knappschaftliche Versicherung betroffen sein wird.

In einem Expertengespräch<sup>250</sup> wurde die Auffassung vertreten, dass die Arbeitsmarktverwertbarkeit der Sozialversicherungsfachangestellten im *Fachbereich allgemeine Krankenversicherung* aufgrund der derzeitigen Ausbildung eingeschränkt sei. Neu ausgebildete Sozialversicherungsfachangestellte erfüllen derzeit nicht die aktuellen Anforderungen der Gesundheitsökonomie. Hier sei eine Aktualisierung der Lerninhalte erforderlich, insbesondere hinsichtlich der Kommunikation und des kaufmännischen Denkens. Insbesondere die Sozialversicherungsfachangestellten würden sich schwer mit den neuen Anforderungen tun, z.B. hinsichtlich Rechnungswesen, Controlling, Beratungsthemen z.B. Kassenwesen, Umgang mit Kennzahlen, Datenbanksystemen. Es seien weniger Verwaltungswissen als pro-aktives Vorgehen erforderlich. Auch die Budgetierung erfordere kaufmännische Qualifikationen. Pro-

---

<sup>250</sup> Expertengespräch Nr. 9

jektarbeit sei erforderlich. Bei der Ausbildung der Sozialversicherungsfachangestellten sei jedoch nicht nur auf Schlüsselqualifikationen zu setzen, vielmehr sind auch Fachqualifikationen erforderlich. Die Bildungsträger müssten reagieren und betriebswirtschaftliche Qualifikationen des Unternehmens Krankenkasse vermitteln.

Krankenkassen haben den Experten zufolge heute flächendeckend ein kaufmännisches Rechnungswesen. Sie sind in den Wettbewerb gestellt. Die Abrechnungsprozesse zwischen Krankenkassen und Verband laufen über Großrechnerzentren. Damit dieser Prozess weitgehend automatisiert. Qualifizierungsthemen sind insbesondere Risikostrukturausgleich, Morbiditätsentwicklung, Krankenhauswesen etc., d.h. alle Szenarien der aktuellen Gesundheitsdebatte.

### **Strukturfragen**

Nach den Empfehlungen des Hauptausschusses zu „Kriterien und Verfahren für die Anerkennung und Aufhebung von Ausbildungsberufen“ vom 25. Oktober 1974 ist u.a. ein Kriterium eine ausreichende Abgrenzung von anderen Ausbildungsberufen.

Im Rahmen einer umfassenden Evaluierung des Ausbildungsberufes von 1992/3 durch das Bundesinstitut werden zwar Berührungspunkte zu vielen kaufmännischen und verwaltenden Berufen, insbesondere zu Fachangestellten für Arbeitsförderung, aber auch zu Fachangestellten für Bürokommunikation sowie Versicherungskaufleuten, festgestellt.<sup>251</sup> Folgende Berührungspunkte wurden damals von den interviewten Gesprächspartnern aus Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung, Berufsschulen und zuständigen Stellen genannt:<sup>252</sup>

#### *Gemeinsamkeiten:*

- zum Verwaltungsfachangestellten: Verwaltungsabläufe und Aktenhaltung,
- zum Fachangestellten für Arbeitsförderung: Kenntnisse in den Gebieten Allgemeine Wirtschaftslehre, Rechtskunde und Soziale Sicherung,
- zum Fachangestellten für Bürokommunikation: formale Aufgabenabwicklung,

#### *Unterschiede:*

- Theoretisches Anspruchsniveau, spezifische Rechtsgrundlagen sowie wettbewerbs- und kundenorientierte Kenntnisse und Verhaltensweisen (z.B. Marketing, Kundenbetreuung).

Ähnlichkeiten zum Fachangestellten für Arbeitsförderung wurden dabei fast ausschließlich von Berufsschulvertretern thematisiert, da Auszubildende in diesem Beruf früher in gemeinsamen Berufsschulklassen mit auszubildenden Sozialversicherungsfachangestellten unter-

---

<sup>251</sup> Siemon, Günter: Ausbildung von Sozialversicherungsfachangestellten heute und morgen, Bielefeld 1994, S. 249 (193)

<sup>252</sup> Siemon, Günter, a.a.O., S. 196



richtet wurden.<sup>253</sup> Im Ergebnis wurde jedoch die Beibehaltung der bisher vom Ausbildungsberuf erfassten Sozialversicherungszweige befürwortet. Empfohlen wurde bei der Erarbeitung der Ausbildungsziele im Detail Verbindungen zu Fachangestellten für Arbeitsförderung und Bürokommunikation durch gleich- oder ähnlichlautende Ausbildungsziele herzustellen, wenn auch nur im begrenzten Umfang. Dies betreffe u.a. die Informationsverarbeitung, arbeits- und verwaltungsrechtliche Positionen.

1984 votierten Doering/Dettweiler in einem BIBB-Forschungsprojekt für die Beibehaltung eines eigenständigen Ausbildungsberufes für die damaligen Bundesanstalt für Arbeit und gegen eine Angliederung eines Schwerpunktes Arbeitsverwaltung an die Ausbildungsordnung des Sozialversicherungsfachangestellten.<sup>254</sup> „Die Berührungspunkte, die zwischen Sozialversicherungsverwaltung und Arbeitsverwaltung bestehen, und insbesondere die Tatsache, dass es für beide Verwaltungsbereiche gemeinsam geltende Vorschriften des Sozialgesetzbuches gibt, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der Arbeitsverwaltung die Aufgaben der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, der Berufsberatung, der Förderung der beruflichen Bildung, der Arbeits- und Berufsförderung Behinderter sowie der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen... gegenüber den der Sozialversicherung vergleichbaren Aufgaben und Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld), der Arbeitslosenhilfe und des Konkursausfallgeldes- vom sich verändernden Kostenanteil der einzelnen Aufgabenbereiche einmal abgesehen - deutlich überwiegen.“ „Ferner ist zu berücksichtigen, dass im Falle einer Einbeziehung der Arbeitsverwaltung die Vermittlung der schwerpunktübergreifenden Ausbildungsinhalte in den ersten 18 Monaten der Ausbildung offenbar nicht allein in der Arbeitsverwaltung, sondern nur im Ausbildungsverbund mit Sozialversicherungsträgern möglich wäre.“

Zu der Empfehlung Sozialversicherungsfachangestellte und Fachangestellte für Arbeitsförderung nicht zusammen zu fassen, war auch eine Untersuchung des BIBB Ende der siebziger Jahre gekommen.<sup>255</sup> Dort heißt es: „Wegen der starken Spezialisierung des vorliegenden Ausbildungsberufes und seines sehr hohen Anforderungsprofils verbietet sich eine Zusammenlegung dieses Berufes mit anderen Ausbildungsberufe bzw. Ausbildungsgängen der Verwaltung im öffentlichen Dienst. Dies gilt auch für die zuweilen aus Gewerkschaftskreisen empfohlene Zusammenlegung des hier behandelten Ausbildungsberufes (Verf.: SoFA) mit dem Ausbildungsberuf des Angestellten in der Bundesanstalt für Arbeit, für die verwandtschaftlichen Elemente auf dem Gebiet der Sozialen Sicherung (auf Seiten der Bundesanstalt

---

<sup>253</sup> Siemon, Günter, a.a.O., S. 197

<sup>254</sup> Doering, Wilhelm/Dettweiler, Gunther: Nichttechnische Verwaltungsberufe des öffentlichen Dienstes, Berlin und Bonn, 1984, S. 122

<sup>255</sup> Doering, Wilhelm / Marschner, Wolfgang: Gegebenheiten und Erfordernisse der beruflichen Erstausbildung in den nichttechnischen Verwaltungsberufen des Öffentlichen Dienstes, BIBB, Berlin 1977, S. 39

für Arbeit die in ihren Aufgabenbereich fallende Arbeitslosenversicherung) sowie Parallelen in der Beratungs- und Dienstleistungsfunktion geltend gemacht werden.“

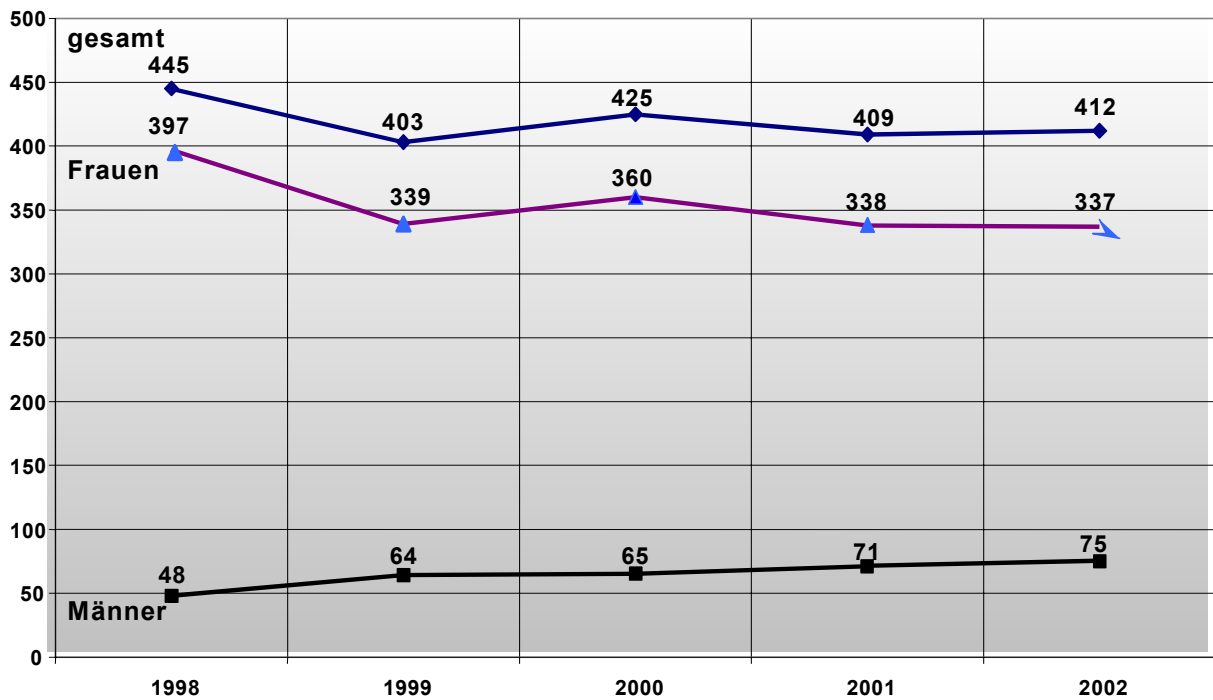
## 6.7 Fachangestellte für Medien- und Informationsdienste

### Quantitative Entwicklungen

Insgesamt befanden sich 2002 1.471 Personen in einer Ausbildung, davon 1.262 im öffentlichen Dienst und 209 im Bereich Industrie und Handel. Die Fachangestellten für Medien- und Informationsdienste haben bisher im Bereich Industrie und Handel keine besonderes nachhaltige Resonanz in der Ausbildungslandschaft hinterlassen. Allerdings sind hier starke Zuwachsraten zu verzeichnen (1999: 108; 2000: 167; 2001: 196 Auszubildende). Im Bereich des öffentlichen Dienstes sind die Fachangestellten überwiegend in der traditionellen Fachrichtung Bibliothek eingesetzt. Der Frauenanteil an den Auszubildenden betrug im Öffentlichen Dienst im Jahr 2002 84,2 Prozent im Bereich Industrie und Handel 66,5 Prozent.

Seit dem Inkrafttreten der neuen Ausbildungsordnung zum 1. August 1998 sind von bis zum Jahr 2002 die Zahl der Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen im Öffentlichen Dienst insgesamt von 445 auf 412 gesunken, d.h. um ca. 7 Prozent.

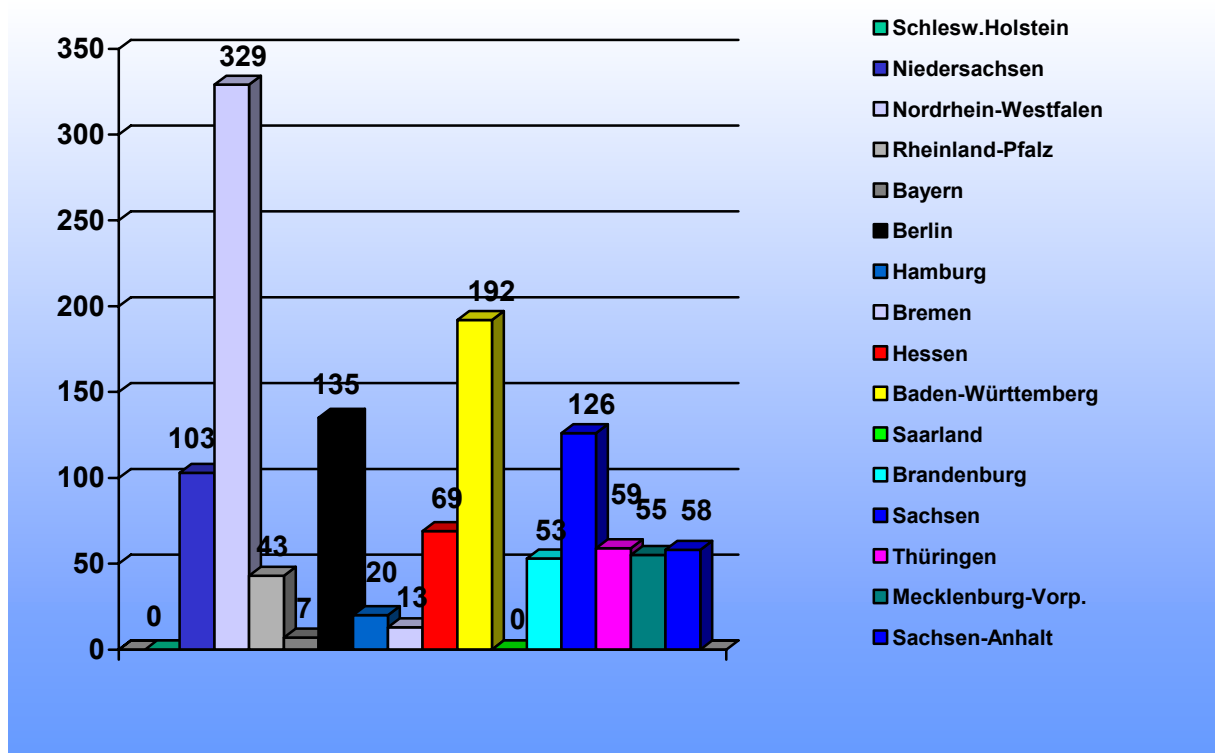
**Schaubild 19: Anzahl der Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen für Fachangestellte für Medien- und Informationsdienste<sup>256</sup>**



<sup>256</sup> 1998 wurden noch 34 Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen des Assistenten an Bibliotheken erfasst.

2002 bestanden in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg im Öffentlichen Dienst über die Hälfte der Ausbildungsverhältnisse in den alten Bundesländer (für Schleswig Holstein und Saarland liegen jedoch keine Angaben vor). Allerdings wurden Fachangestellten für Medien- und Informationsdienste im Öffentlichen Dienst überdurchschnittlich häufig (d.h. gemessen an der Verteilung aller Ausbildungsplätze in den alten Bundesländer) in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bremen ausgebildet. In den neuen Bundesländern werden Fachangestellten für Medien- und Informationsdienste (ÖD) überdurchschnittlich häufig in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern ausgebildet.

**Schaubild 20: Regionale Verteilung der Fachangestellten für Medien- und Informationsdienste**



Quelle: BIBB

### Qualifikationsanforderungen im bestehenden Ausbildungsberufsbild

Der aktuelle Ausbildungsberuf Fachangestellte/r für Medien- und Informationsdienste wurde zum 1. August 1998 wirksam.<sup>257</sup> Im Bereich der Archive, Informations- und Dokumentations-einrichtungen, Bildagenturen und Bildstellen sowie der medizinischen Dokumentation gab es

<sup>257</sup> siehe dazu und zum Folgenden: Fachangestellter / Fachangestellte für Medien- und Informationsdienste- Erläuterungen und Praxishilfen zur Ausbildungsordnung, Hrsg. Bundesinstitut für Berufsbildung, Nürnberg, zweite erweiterte Auflage 2000, S. 10 f.

bis dahin keine einheitlich geregelte Berufsausbildung. Nur für die Bibliotheken galt bis zu diesem Zeitpunkt die staatlich anerkannte Ausbildung zum Assistenten an Bibliotheken.

Gemeinsame Hauptaufgabe aller Einrichtungen in diesem Bereich ist nach dem Ausbildungsprofil das Beschaffen, Erschließen, Vermitteln und Bereitstellen von Medien, Informationen und Daten sowie die Beratung und Betreuung von Kunden und Benutzern. Sie wirken an der Öffentlichkeitsarbeit und am Marketing mit.

Die Ausbildung nach dem Fachrichtungsmodell sieht zwei Drittel gemeinsame Qualifikationen in allen fünf Fachrichtungen und ein Drittel spezifische Qualifikationen in der gewählten Fachrichtung vor. Die Einrichtungen innerhalb des Bereiches befinden sich in sehr unterschiedlichen Organisations- und Rechtsformen bzw. Trägerschaften. Verstärkte Berücksichtigung in der Ausbildungsordnung finden Kenntnisse in den Informations- und Kommunikationssystemen, den neuen Medien als auch in der Datenbankrecherche und im Umgang mit elektronischen Liefersystemen vor. Fachliche und kommunikative Kompetenzen stehen im Vordergrund der Ausbildung.

### **Aktuelle Entwicklung der Qualifikationsanforderungen**

In den Jahren 2000 und 2001 wurde eine Befragung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) bei Personal- und Ausbildungsverantwortlichen in Betrieben und Bildungsverantwortlichen der zuständigen Stellen zu ihren Erfahrungen mit dem neuen Ausbildungsberuf „Fachangestellte/r für Medien- und Informationsdienste“ durchgeführt.<sup>258</sup> Danach ist die Praxis zufrieden mit dem neuen Ausbildungsberuf. Die Entscheidung, an die Stelle des bis dahin bestehenden Berufs „Assistent/in an Bibliotheken“ ein neues, einheitlich geregeltes Berufsbild zu setzen, das auch Inhalte u.a. aus den Bereichen „Archiv“ und „Medizinische Dokumentation“<sup>259</sup> mit einbezieht, hat sich als sinnvoll und richtig erwiesen. Der neue Ausbildungsberuf „Fachangestellte/r für Medien- und Informationsdienste“ wird den Anforderungen der Branche gerecht.

Fachangestellte für Medien- und Informationsdienste sind in der Praxis (Institutionen des Öffentlichen Dienstes und Betriebe der Privatwirtschaft) im Wesentlichen zuständig für die Organisation von Informationen und Medien sowie für die Kundenbetreuung, die Öffentlichkeitsarbeit und das Marketing. Besonders positiv bewerten die Befragten an dem neuen Be-

---

<sup>258</sup> Stefan Buchholt, QUADI - Quantitative und qualitativ strukturelle Aspekte bei neuen Ausbildungsberufen für den Dienstleistungssektor - Chancen für das Bildungs- und Beschäftigungssystem, Wissenschaftliches Diskussionspapier, Heft 51, BIBB, Bonn, 2001, S. 41 ff; Bettina Webers, Substitutionseffekte durch neue Ausbildungsberufe im Dienstleistungssektor?, in: BWP, 2002, Heft 3, S. 48-51; Informationen im Internet unter <http://www.bibb.de/de/wslk11627.htm>

<sup>259</sup> Die „Medizinische Dokumentation“ ist eine seit 1. August 2000 bestehende Fachrichtung; die die bis dahin zur Auswahl stehenden Fachrichtungen „Archiv“, „Bibliothek“, „Information und Dokumentation“ und „Bildagenturen“ ergänzt.

rufsbild den Ausbildungsinhalt „Medienkompetenz“, der in allen fünf Fachrichtungen des Berufs vermittelt wird. Sie wird insgesamt als die zentrale fachliche Qualifikation bezeichnet.

Als vorteilhaft werden aber auch die grundsätzlich offenen Ausbildungsrahmenpläne angesehen, deren Mindestanforderungen genügend Spielraum für eine zeit- und praxisgemäße Gestaltung der Ausbildung lassen. Archive und Dokumentationsstellen nutzen diesen Spielraum für eine Intensivierung der Vermittlung von Kenntnissen in der EDV und der Anwendung und Nutzung neuer Medien, wie das Internet, aber auch zur Vermittlung von HTML-Kenntnissen. Bildagenturen vermitteln verstärkt Kenntnisse der englischen Sprache sowie Marketinginhalte. Hinsichtlich erforderlicher überfachlicher Qualifikationen werden von den Befragten Kundenorientierung, Flexibilität, Organisationstalent und Kommunikationsfähigkeit hervorgehoben. Kritisiert werden vereinzelt inhaltliche Vorgaben, die sich zu stark an dem alten bibliothekarischen Studiengang orientierten.

Auch im aktuellen Gespräch mit Experten wurde die Neuordnung als Erfolg bewertet.<sup>260</sup> Es sei ein einheitliches Berufsbild, insbesondere mit dem privatwirtschaftlichen Bereich, entstanden und die Ausbildungszahlen entwickelten sich konstant. Inhaltlich sei kein Revisionsbedarf in der Ausbildung erkennbar. Inhaltlich sei eine deutliche Verbesserung gegenüber der bisherigen Ausbildung festzustellen. Datenverarbeitung, Internetrecherche seien auf einem guten Stand. Heute erfolge ein Einsatz der Fachkräfte auch auf höherwertigen Stellen als zuvor. Mehrfach werden die großen Implementierungsprobleme der neuen Ausbildungsordnung angesprochen, die aus der kurzfristigen Einführung des neuen Ausbildungsberufes zum 1. August 1998 resultierten. Mittlerweile habe sich jedoch ein gut funktionierendes Netzwerk etabliert.

Problematisch ist nach Ansicht der Experten die Umsetzung der Ordnungsmittel in die Praxis. Insbesondere müsse eine Schulung der Prüfungsausschussmitglieder erfolgen. Es bestünden auch Probleme im Hinblick auf die horizontale Mobilität der Fachkräfte. Bei der Aufstiegsfortbildung sei an den ursprünglichen Planungen der Überarbeitung des Fortbildungskonzeptes festzuhalten und das Projekt Fachwirt für Medien- und Informationsdienste weiterzuverfolgen. Es fehlten insbesondere kaufmännische Inhalte.

### *Betriebswirtschaftliche Orientierung*

In Hinblick auf die sich abzeichnenden Entwicklungen im öffentlichen Dienst ergeben neben der vorliegenden Untersuchung sich für die künftige Entwicklung auch dieses Ausbildungsberufes einige weitere Fragen: Hinsichtlich übergreifender Qualifikationsanforderungen fehlt derzeit eine ganzheitliche betriebswirtschaftliche Orientierung. Die Funktion von Leitbildern

---

<sup>260</sup> Expertengespräch Nr. 10

und deren Gestaltung bleibt offen. Ein Controlling/kaufmännisches Rechnungswesen findet sich nicht in den Qualifikationsanforderungen.

### *E-Governments / Qualitätsmanagement*

Auch dürften sich die Qualifikationsanforderungen durch die fortschreitende Entwicklung des E-Governments und eines Qualitätsmanagement weiter verändern.

### *Geschäftsprozessorientierung*

Eine Geschäftsprozessorientierung ist nur unzureichend implizit durch Vermittlung der Kenntnisse und Fertigkeiten in konkreten Arbeitsabläufen vorgesehen. Der Rahmenlehrplan ist jedoch schon nach dem auf eine Geschäftsprozessorientierung hinführenden Lernfeldkonzept der KMK ausgestaltet.

### *Sonstiges*

Schließlich bleibt festzuhalten, dass ausgelernte Fachangestellte für Medien- und Informationsdienste bisher vor allem im Öffentlichen Dienst Betätigungsfelder finden. Im Öffentlichen Dienst deckt der neue Beruf im Wesentlichen den traditionellen Bedarf an ausgebildeten Fachangestellten mit der Fachrichtung Bibliothek ab.<sup>261</sup> Durch die Entwicklung hin zu einer Vernetzung der in der Verwaltung vorhandenen Informationen und Daten durch die Bestrebungen des E-Government sollte ein Bedarf an einer Ausbildung von Fachkräften auch in weiteren Fachrichtungen entstehen, insbesondere im Bereich der Fachrichtung „Information und Dokumentation“.

Bisher nicht ausbildende Betriebe sehen nach den Ergebnissen der oben angeführten Untersuchung durchaus einen Bedarf und geben als Hinderungsgrund für einen Einstieg in die Ausbildung u.a. an, bisher wenig über den neuen Beruf und seine Einsatzmöglichkeiten zu wissen und von der Notwendigkeit eigener Ausbildung nicht überzeugt zu sein. Hier kann nachdrücklich auf aktuelle Untersuchungen des Bundesinstitutes und Informationen der Bundesagentur für Arbeit hingewiesen werden.<sup>262</sup> Insgesamt ist daher ein verstärktes Bemühen zu fordern, den Ausbildungsberuf bekannt zu machen.

Insgesamt werden den Absolventen des neuen Ausbildungsberufs breite Berufsperspektiven eingeräumt. An Anpassungsweiterbildungen werden z.B. Gruppenleiterkurse und Angebote

---

<sup>261</sup> Aber auch Tätigkeitsfelder in privaten Unternehmen ließen sich erschließen, um die Anzahl betrieblicher Ausbildungsplätze zu steigern. Hier reicht die Palette der Möglichkeiten des Einsatzes vom Firmen- und Familienarchiv, Firmenbibliotheken, von Informationsstellen bis zur IuD-Stelle eines Unternehmens, von der Bildagentur bis zur Landesbildstelle einer Zeitung, vom Krankenhaus über Einrichtungen des Gesundheitswesens bis zu pharmazeutischen Firmen, aber auch in Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder privaten Rundfunk- und Fernsehsendern.

<sup>262</sup> Infos für ausbildungsinteressierte Betriebe:

FAMI im BerufeNet der Bundesanstalt für Arbeit unter <http://berufenet.arbeitsamt.de>

Nutzen und Nettokosten der Berufsausbildung für Betriebe: <http://www.bibb.de/de/5297.htm>

Ausbildungsfibel unter <http://www.arbeitsamt.de/hst/services/bsw/ausbverm/betriebe/ausbildungsfibel.pdf>

der Aufstiegsweiterbildung wie das Studium zum/zur Bibliothekar/in genannt. Auch der öffentliche Dienst stimmt dieser positiven Einschätzung zu - und sieht darin für sich zugleich ein Problem: Speziell kommunale Arbeitgeber befürchten eine erhöhte Fluktuation bei den ausgebildeten Fachangestellten für Medien- und Informationsdienste, weil sie ihnen als Arbeitgeber des Öffentlichen Dienstes nur begrenzt Aufstiegsmöglichkeiten und höheres Einkommen bieten können.



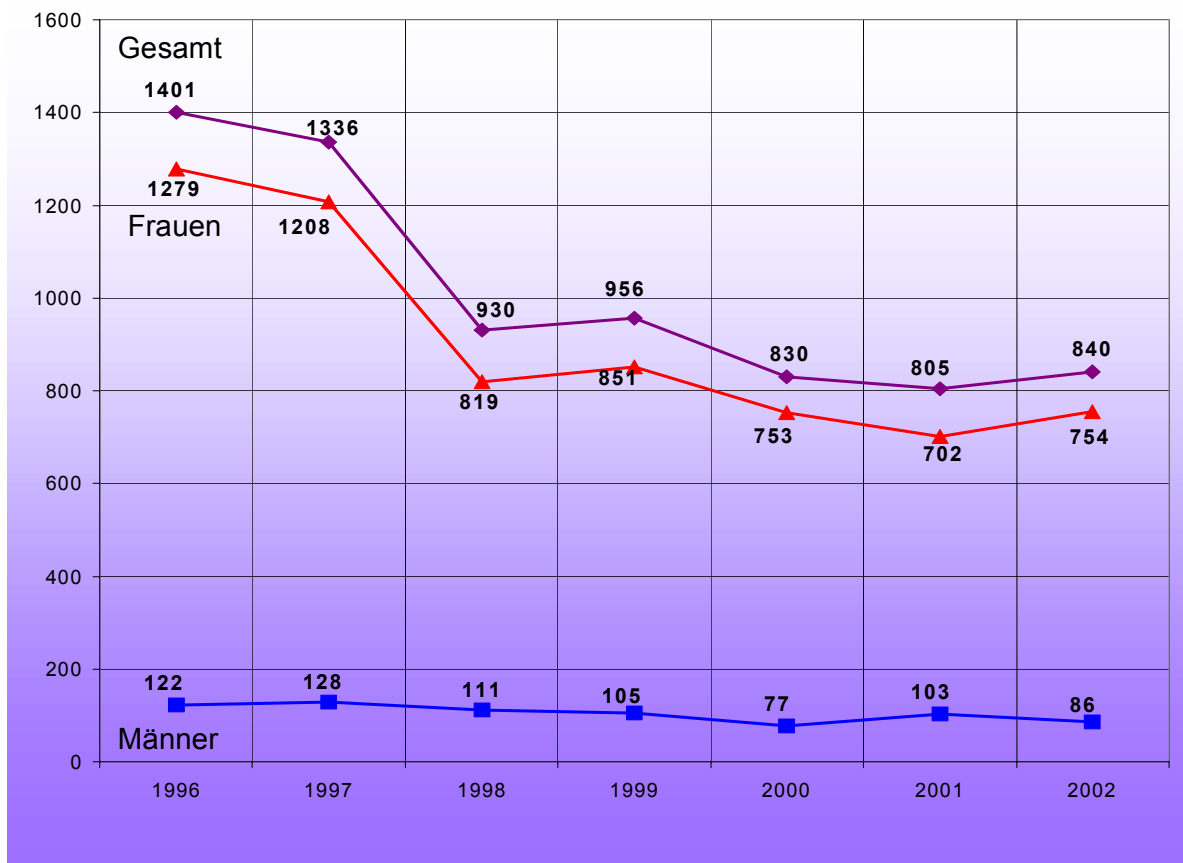
## 6.8 Justizfachangestellte

### Quantitative Entwicklungen

Insgesamt befanden sich 2002 2.438 Personen in einer Ausbildung. Der Frauenanteil an den Auszubildenden betrug im Jahr 2002 89,3 Prozent (2001: 89,1 Prozent).

Seit dem Inkrafttreten der neuen Ausbildungsordnung für die Justizfachangestellten zum 1. August 1998 ist bis zum Jahr 2002 die Zahl der Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen von 910 auf 840 gesunken, d.h. um ca. acht Prozent. Der Justizangestellte erreichte 1993 noch 1.650 Neuabschlüsse.

**Schaubild 21: Anzahl der Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen für Justizfachangestellte**

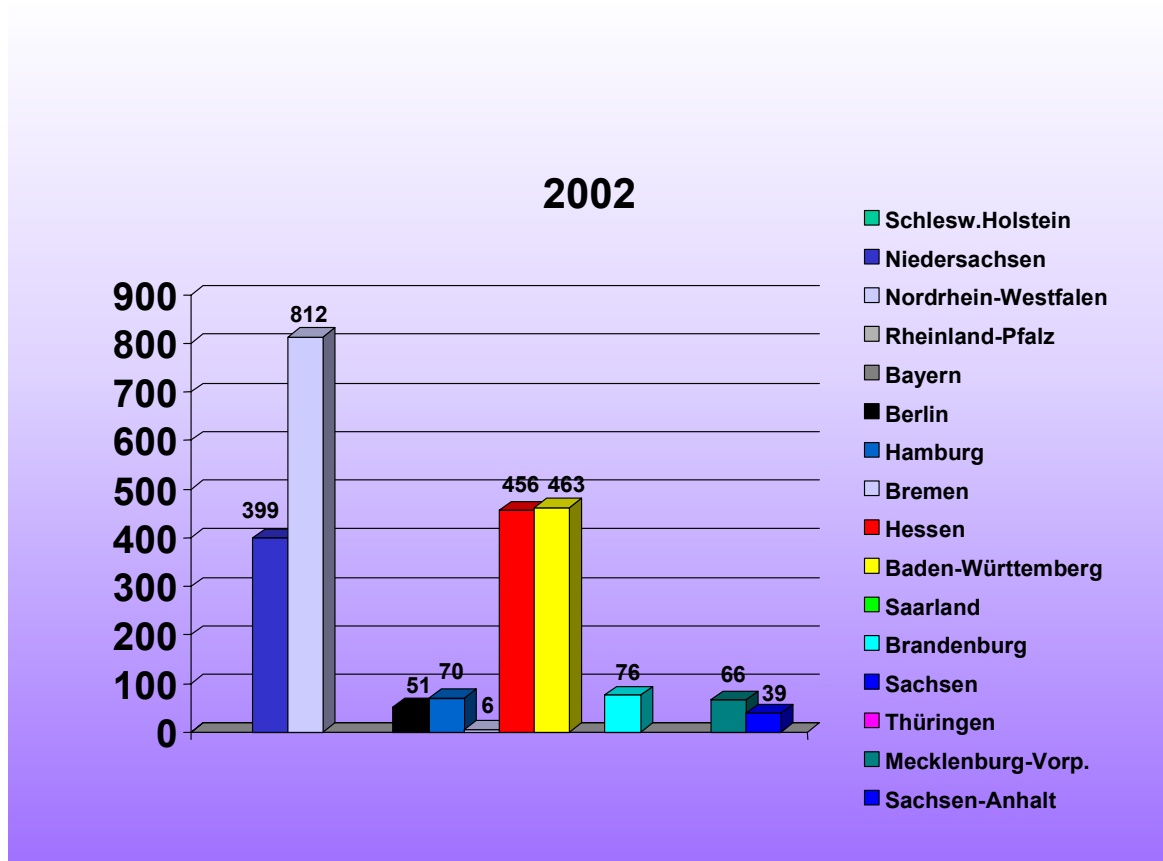


Quelle: BIBB

2002 bestanden in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg über die Hälfte der Ausbildungsverhältnisse in den alten Bundesländer. Allerdings wurden Justizfachangestellten überdurchschnittlich häufig (d.h. gemessen an der Verteilung aller Ausbildungsplätze in den

alten Bundesländer) in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hamburg ausgebildet. In den neuen Bundesländern werden Verwaltungsfachangestellte überdurchschnittlich häufig in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt ausgebildet.

**Schaubild 22: Regionale Verteilung der Justizfachangestellten**



Quelle: BIBB

### Qualifikationsanforderungen im bestehenden Ausbildungsberufsbild

Der aktuellen Ausbildungsberuf Justizfachangestellte/r ist am 1. August 1998 in Kraft getreten.<sup>263</sup> Es wurde ein neues, eigenständiges Berufsbild für Justizangestellte geschaffen, dessen Aufgabenfeld in seiner Qualität und seinem Anforderungsprofil weit über das herkömmliche Berufsbild der Justizangestellten hinausgeht.

Der Ausbildungsberuf ist am Leitbild EDV-gestützter Sachbearbeitung orientiert. Er verbindet umfassende Fachkenntnisse und Fertigkeiten mit kommunikativen bzw. kooperativen und

<sup>263</sup> siehe hierzu und zum Folgenden: Justizfachangestellter / - Justizfachangestellte - Erläuterungen und Praxishilfen zur Ausbildungsordnung, Hrsg. Bundesinstitut für Berufsbildung, Nürnberg, 1998, S. 10 f

informationsverarbeitenden Qualifikationen, die zur Erledigung von Tätigkeiten auf der mittleren Beschäftigungsebene in der Justiz befähigen. Im Besonderen trägt er der Absicht Rechnung, arbeitsteilige Erledigung der Arbeitsabläufe zu Gunsten einer ganzheitlichen Erledigung in sogenannten Service-Einheiten aufzuheben. Daraus ergeben sich als typische Aufgabenbereiche ausgebildeter Justizfachangestellter büroorganisatorische und verwaltende Aufgaben bei Gerichten und Staatsanwaltschaften. Sie sind auch Ansprechpartner für ratsuchende Bürger.

Nach ihrem Ausbildungsprofil nehmen Justizfachangestellte büroorganisatorische und verwaltende Aufgaben bei Gerichten und Staatsanwaltschaften wahr. Sie sind überwiegend in Service-Einheiten in den Fachgebieten Zivilprozess, Zwangsvollstreckung, Insolvenzen, Ehe- und Familiensachen, Strafprozess, Grundbuch, Nachlass, Vormundschaft und Betreuungen, Register tätig. Dort sind sie auch Ansprechpartner für ratsuchende Bürger und berücksichtigen deren besondere Situation und Interessen.

Justizfachangestellte setzen als berufliche Fähigkeiten

- Informations- und Kommunikationstechniken aufgabenorientiert ein,
- erteilen Auskünfte,
- nehmen Anträge, Rechtsmittel, Rechtsbehelfe und Erklärungen auf,
- führen Registraturarbeiten durch,
- führen Dateien und Karteien,
- bearbeiten Posteingang und -ausgang,
- berechnen, vermerken und überwachen Fristen,
- gewähren Akteneinsicht,
- fertigen Schriftstücke aus und beglaubigen Schriftstücke,
- veranlassen Veröffentlichungen,
- erheben statistische Daten,
- veranlassen Zustellungen und überwachen deren Ausführung,
- erstellen Protokolle,
- berechnen Kosten,
- überwachen Zahlungseingänge.

## **Aktuelle Entwicklung der Qualifikationsanforderungen**

### *Controlling/KLR/Doppik/Prozessorientierung/Qualitätsmanagement:*

Die Berufsbildposition 4 „Arbeitsorganisation“, für die insgesamt ein Zeitrictwert für drei Wochen im ersten Ausbildungsjahr vorgesehen ist, weist unter h) des Ausbildungsrahmenplanes das Lernziel „aus betriebswirtschaftlichen Vorgaben Folgerungen für die Arbeitsorganisation ableiten“ aus. Der Rahmenlehrplan weist vordergründig in der Zielformulierung keinerlei betriebswirtschaftliche Grundlagen für die Verwaltung aus. Im Lernfeld 3 „Wirtschaftliches Handeln im öffentlichen Dienst und in der Gesellschaft“ (3. Ausbildungsjahr, Zeitrictwert 120 Stunden) lassen sich bezogen auf die Inhalte dieses Lernfeldes, Ansatzpunkte für eine solche Vermittlung erkennen.

### *E-Government*

Hinsichtlich den Qualifikationsanforderungen in der Informationsverarbeitung weist die entsprechende Berufsbildposition 5 unter 5.1 „Informations- und Kommunikationstechniken, Datenschutz“ (Zeitrictwert 6 Wochen) die Möglichkeit der Anpassung der erforderlichen Qualifikationen auf.

### *Kundenorientierung*

Hinsichtlich der Kundenorientierung sieht die Ausbildungsordnung in der Berufsbildposition 2 „Kommunikation und Kooperation in berufstypischen Situationen“ grundlegende Qualifikationen vor (Zeitrictwerte: zwei Wochen im ersten Ausbildungsjahr sowie zwei Wochen im zweiten).

### *Sonstiges*

Nach Einschätzung in einem Expertengespräch<sup>264</sup> bestehe grundsätzlich in diesem Bereich eine Dualität von Angestellten und Beamten des mittleren Dienst in der Justiz. Die Justizfachangestellten hätten im Zentrum ihres Ausbildungsprofils die Rechtsanwendung. Hinsichtlich der Umsetzung der Ausbildungsordnung des Justizfachangestellten beständen in der Praxis Probleme. Die Qualifizierung in der Berufsbildung und in der Aufstiegsfortbildung hätten eine andere Qualität als die laufbahnrechtlichen Regelungen, die klassisch an Lehrbuchinhalten orientiert seien. Die Standards der beruflichen Bildung mit Handlungskompetenz, Qualifikationen etc. fehlten hier. Die Veränderungsprozesse in diesem Bereich erforderten jedoch diese Qualifikationen.

Eine in Niedersachsen bestehende Initiative des Justizministeriums sehe vor, die Angestelltenausbildung zugunsten einer Beamtenausbildung im mittleren Dienst einzustellen. Dies sei, so das Ministerium, eine „Angelegenheit von grundsätzlicher Bedeutung“, da sich dies

---

<sup>264</sup> Expertengespräch Nr. 4

auch auf andere Bundesländer auswirken könne. Grundsätzlich widerspreche die Entwicklung einem Grundsatzbeschluss der Justizministerkonferenz von 1992 zu Zielsetzungen der neuen Ausbildungsordnung der Justizfachangestellten. Es sei eine rückwärtsgewandte Diskussion. Grund sei eventuell § 153 Gerichtsverfassungsgesetz, wonach bestimmte Tätigkeiten Beamten vorbehalten seien (Urkundsbeamte).

Trotz des hohen Reformdruckes und der Übertragung des zur Reform der öffentlichen Verwaltung entwickelten „Neuen Steuerungsmodells“ auf die Justiz bestehen in befragten reformorientierten Justizverwaltungen bisher keine Probleme mit dem bestehenden Ausbildungsprofil.

Nach Auskunft weiterer befragten Experten<sup>265</sup> ist man noch immer mit der Implementierung der neuen Ausbildungsordnung befasst, zum anderen seien durch die vorgenommenen Modernisierungsmaßnahmen in der Justizverwaltung die Fachangestellten nicht betroffen, da sie zu überwiegenden Teil nicht in der engeren Justizverwaltung eingesetzt seien, allenfalls „am Rande“ in den Sekretariaten. Insgesamt stünden weiterhin Rechtskenntnisse im Vordergrund.

Seien sie im Einzelfall in der Kostenerfassung eingesetzt, würden ihnen diese Qualifikationen durch Zusatzqualifikationen vermittelt. Auch fänden allgemeine SAP-Schulungen für die Fachkräfte statt. Controllingaufgaben und der Umgang mit der Betriebssoftware SAP werde in der Regel von den Geschäftsleitern im gehobenen Dienst wahrgenommen.

### *Fazit*

Entgegen der Entwicklung in anderen Verwaltungen wird im Bereich der Justiz an dem Einsatz der Fachkräfte in Fachbereichen festgehalten. Die allgemeine Tendenz, wonach es durch die Dezentralisierung der Aufgabenwahrnehmung zu einem Anwachsen von übergreifenden Qualifikationen kommt, ist bisher im Justizbereich auf Ebene der betrieblich ausgebildeten Fachkräfte nicht feststellbar, mittelfristig jedoch zu erwarten. Vielmehr scheinen hier Fachkräfte des gehobenen Dienstes zum Einsatz zu kommen. Durch die zunehmende Virtu

---

<sup>265</sup> Expertengespräche Nr. 6 und 8

alisierung von Geschäftsabläufen und das entsprechende Rationalisierungspotential könnte es, wie in anderen Verwaltungsbereichen auch (Virtuelles Rathaus), zu erhöhten fachlichen Qualifikationsanforderungen kommen. Eine damit einhergehende Geschäftsprozessorientierung ist nicht zu erkennen und auch nicht in der AO angelegt.

Die zeitliche Gliederung des Ausbildungsrahmenplanes gibt für einzelne Berufsbildpositionen zum Teil sehr detaillierte, konkrete Richtwerte vor. Dies entspricht nicht der üblichen Zeitrahmenmethode im kaufmännisch-verwaltenden Bereich und könnte zu einer mangelhaften Flexibilität der auszubildenden Betriebe bei abzusehenden ständigen Weiterentwicklung der Verwaltungsmodernisierung führen.

## 7 Strukturelle Aspekte der nichttechnischen Ausbildungsberufe des Öffentlichen Dienstes

Stellt man die einzelnen Berufsbildpositionen und deren Lernziele der nichttechnischen Verwaltungsberufe des Öffentlichen Dienstes nebeneinander, ergeben sich vielfältige Überschneidungen, aber auch grundsätzliche Unterschiede:

### *„Stellung des Ausbildungsbetriebes“*

Hinsichtlich der Berufsbildposition „Stellung des Ausbildungsbetriebes“ ergeben sich Überschneidungen insbesondere bei den Verwaltungsfachangestellten mit den Fachangestellten für Bürokommunikation, den Sozialversicherungsfachangestellten mit den Fachangestellten für Arbeitsförderung. Ansonsten zeigen sich jeweils spezifische Anforderungen.

### *„Betriebliche Organisation“ / Geschäftsprozessorientierung / Qualitätsmanagement*

Die Teile des Ausbildungsberufsbildes, welche sich mit der „Betrieblichen Organisation“ befassen, weisen unterschiedliche Abstufungen im Kompetenzniveau auf. Sie reichen von Lernzielen zur Aufbau- und Ablauforganisation bei allen Ausbildungsberufen bis hin zu Lernzielen zur Auseinandersetzung mit den Unternehmenszielen bei den Sozialversicherungsfachangestellten und den Fachangestellten für Arbeitsförderung. Am weitest gehend formuliert die Ausbildungsordnung bei den Fachangestellten für Arbeitsförderung mit einem „Zustandekommen der Unternehmensziele erläutern“ und legt ein Lernziel fest, dass der aktuellen betriebswirtschaftlichen Diskussion entspricht. Eine explizite Geschäftsprozessorientierung findet sich bisher bei keinem der Ausbildungsberufe des Öffentlichen Dienstes.

Bemerkenswert ist der sich nur bei den schon 1992 geordneten Fachangestellten für Bürokommunikation findende erste Ansatz in Richtung auf ein Qualitätsmanagement durch ein Lernziel „zur Verbesserung von Arbeitsabläufen im eigenen Arbeitsbereich beitragen“. Auch hier scheint unter dem Gesichtspunkt der Total Quality Management-Ansätze, die alle MitarbeiterInnen einbeziehen, eine Grundlegung in allen Ausbildungsberufen angezeigt.

### *„Selbstverwaltung“*

Fertigkeiten und Kenntnisse im Ausbildungsberufsbild zur „Selbstverwaltung“ finden sich nur bei den Sozialversicherungsfachangestellten und Fachangestellten für Arbeitsförderung.

### *„Berufsbildung“*

Der Teil zur „Berufsbildung“ ist als Standardberufsbildposition weitestgehend identisch.

### *„Personalwesens“*

Im Kompetenzbereich des „Personalwesens“ zeigen sich erhebliche Unterschiede. Während sich eine solche Qualifikation im Ausbildungsberufsbild der Justizfachangestellten und der Fachangestellten für Medien und Informationstechnik nicht findet, sollen Verwaltungsfachangestellte und Fachangestellten für Bürokommunikation entsprechende Inhalte bearbeiten können, während bei Sozialversicherungsfachangestellten und den Fachangestellten für Arbeitsförderung die diesbezüglichen Lernziele auf Kenntnisebene formuliert ist. So sind die Verwaltungsfachangestellten für eine Tätigkeit in zentralen Verwaltungseinheiten ausgerichtet, wogegen die Fachangestellten für Bürokommunikation bereichsbezogen für diese Personalaufgaben vorgesehen sind.

#### *„Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit“/ „Umweltschutz“*

Durch Vereinbarung zwischen den Sozialparteien und den Ministerien vom 17. April 1997 ist die fachübergreifende Berufsbildposition „Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit“ und „Umweltschutz“ einschließlich der Lernziele formal und inhaltlich standardisiert. Diese Standards sind aufgrund ihres früheren Erlasszeitpunktes bei den Sozialversicherungsfachangestellten und den Fachangestellten für Bürokommunikation noch nicht umgesetzt.

#### *„Anwenden von Lern- und Arbeitstechniken“*

Ein Lernziel „Anwenden von Lern- und Arbeitstechniken“ findet sich in unterschiedlich umfangreichen Ausgestaltungen in den einzelnen Ausbildungsberufen. Es ist teilweise gesondert ausgewiesen bzw. integriert den Teil des Ausbildungsberufsbildes „Arbeitsorganisation“.

#### *„Datenschutz und Datensicherheit“*

Lernziele zum „Datenschutz und Datensicherheit“ finden sich in allen Ausbildungsberufen.

#### *„Bürowirtschaft“*

Berufsbildpositionen bzw. Lernziele zur „Bürowirtschaft“ finden sich, außer bei den Sozialversicherungsfachangestellten, bei allen nichttechnischen Ausbildungsberufen des Öffentlichen Dienstes, wenn auch in unterschiedlicher Ausgestaltung.

#### *„Textverarbeitung“*

Lernziele zur „Textverarbeitung“ finden sich nur bei den Justizfachangestellten und den Fachangestellten für Bürokommunikation. Bei Letzteren sind die Lernziele unzeitgemäß umfangreich ausgeführt.



*„Verwaltungs- bzw. gerichtlichen Verfahren“*

Zu „Verwaltungs- bzw. gerichtlichen Verfahren“ finden sich, bis auf die Fachangestellten für Medien- und Informationsdienste, in allen Ausbildungsberufsbildern Lernziele.

*„Kommunikation und Kooperation“*

Lernziele zur „Kommunikation und Kooperation“ finden sich in allen Ausbildungsberufsbildern. Besonders bei den Sozialversicherungsfachangestellten und den Fachangestellten für Arbeitsförderung, aber auch den Justizfachangestellten und den Fachangestellten für Medien- und Informationsdienste erscheint in Hinblick auf Kundenorientierung und eine vermehrte Teamorientierung eine stärkere Akzentuierung erforderlich. Fremdsprachliche Kompetenzen finden sich nur bei den Fachangestellten für Medien- und Informationsdiensten („fremdsprachliche Fachbegriffe anwenden“) und bei den Fachangestellten für Arbeitsförderung („fremdsprachliches Informationsmaterial einsetzen, einfache fremdsprachliche Auskünfte geben“).

*„Marketing“ / „Öffentlichkeitsarbeit“*

Lernziele zu „Marketing“ finden sich eingeschränkt bei den Fachangestellten für Arbeitsförderung, da sie eher kognitiv gefasst sind, und in der Fachrichtung Krankenversicherung bei den Sozialversicherungsfachangestellten. Kompetenzen im Bereich „Öffentlichkeitsarbeit“ werden im Ausbildungsberufsbild des Fachangestellten für Medien und Informationsdienste formuliert. Hier scheinen vor dem Hintergrund einer zunehmend prozessorientierteren Ausrichtung der öffentlichen Einrichtungen mit Implikationen hin zu Kundenorientierung und einer optimierten Öffentlichkeitswirkung zukünftig in allen Ausbildungsberufsbildern entsprechende Lernziele angezeigt.

*Finanzwirtschaftliche Kompetenzen*

Kaufmännische Kompetenzen finden sich bisher nur bei den Verwaltungsfachangestellten durch die Berufsbildposition Verwaltungsbetriebswirtschaft. Eine kameralistisch ausgerichtete Finanzwirtschaft liegt den Lernzielen bei den Fachangestellten für Bürokommunikation und für Arbeitsförderung zugrunde. Dies erscheint vor dem Hintergrund einer prozessorientierten Ausrichtung der zukünftigen Beschäftigung als unzureichend, da Mindestqualifikationen in diesem Bereich als unabdingbar angesehen werden müssen, um den Beschäftigten zu ermöglichen, ganzheitliche, systemische Ansätze bei der Erfüllung ihrer Tätigkeit zu verfolgen. Den übrigen Ausbildungsprofilen mangelt es schon im kameralistischen System an einer grundlegenden Orientierung des Systems des öffentlichen Dienstes.

*„Beschaffung“*

Lernziele zur „Beschaffung“ finden sich bei den Fachangestellten für Bürokommunikation sowie Medien- und Informationsdienste. Diese sind soweit offen formuliert, als sie die neueren Tendenzen zum Virtuellen Markt auffangen und eine Vermittlung auch mit den sich abzeichnenden neuen Anforderungen erlauben.

*„Statistik“*

Lernziele zur „Statistik“ finden sich umfassend bei den Fachangestellten für Bürokommunikation (Datenbeschaffung, Erstellung, Auswertung, Aufbereitung von Ergebnissen), aber auch eingeschränkt bei den Fachangestellten für Medien und Informationsdienste („Statistik führen“).

**Gesamtbewertung**

Die einzelnen Ausbildungsberufprofile des nichttechnischen öffentlichen Dienstes weisen bisher deutlich spezifische Ausgestaltungen für die einzelnen Bereiche des öffentlichen Dienstes aus.

Die Querschnittsberufe Verwaltungsfachangestellte und Fachangestellte für Bürokommunikation sind zum einen auf einen zentralen Bereich, zum anderen auf bereichsspezifische Querschnittsaufgaben ausgerichtet. Durch die Tendenz zu schlankeren Verwaltungen mit dezentralen Lösungsansätzen zur Bewältigung der gestellten Zielvorgaben erscheint der Fachangestellte für Bürokommunikation als der modernere Beruf, der jedoch aufgrund seiner kameralistischen Ausrichtung nicht mehr zeitgemäß erscheint und auch in der Praxis durch den ähnlich ausgerichteten Ausbildungsberuf Kaufleute für Bürokommunikation zunehmend unter Druck geraten wird.

Die Ausbildungsberufsbilder der Verwaltungsfachangestellten, der Sozialversicherungsfachangestellten und der Fachangestellten für Arbeitsförderung sowie der Justizfachangestellten weisen jeweils einen deutlichen fachspezifischen Rechtsanwendungsbezug auf. Während jedoch die Verwaltungsfachangestellten aufgrund ihres Querschnittsbezuges multifunktional nach Ausbildungsende einsetzbar sind, ist dies bei den übrigen genannten Ausbildungsberufen nicht der Fall. Hier fragt sich, ob nicht zu mindestens durch eine Annäherung der Ausbildungsprofile die Bildung von fachübergreifenden Kernqualifikationen möglich ist.

Mit Ausnahme des Fachangestellten für Arbeitsförderung ist eine hinreichende moderne Ausrichtung der Ausbildungsberufsbilder an die Anforderungen einer Leitbildorientierung (Corporate Identity), das der aktuellen betriebswirtschaftlichen Diskussion entspricht, nicht gegeben. Vor dem Hintergrund einer zunehmend prozessorientierteren Ausrichtung der öf-

fentlichen Einrichtungen mit Implikationen hin zu Kundenorientierung und einer optimierten Öffentlichkeitswirkung sind zukünftig in allen Ausbildungsberufsbildern des nichttechnischen Öffentlichen Dienstes Lernziele zu Marketing/Öffentlichkeitsarbeit vorzusehen, analog den Fachangestellten für Arbeitsförderung und den Sozialversicherungsfachangestellten, Fachrichtung Krankenversicherung. Eine Geschäftsprozessorientierung findet sich bisher bei keinem der Ausbildungsberufe des Öffentlichen Dienstes.

Kaufmännische Kompetenzen finden sich bisher nur bei den Verwaltungsfachangestellten durch die Berufsbildposition Verwaltungsbetriebswirtschaft. Dies erscheint vor dem Hintergrund einer prozessorientierten Ausrichtung der zukünftigen Beschäftigung als unzureichend, da Mindestqualifikationen in diesem Bereich als unabdingbar angesehen werden müssen, um den Beschäftigten zu ermöglichen, ganzheitliche, systemische Ansätze bei der Erfüllung ihrer Tätigkeit zu verfolgen.

## 8 Zusammenfassung

Die seit den frühen 1980iger Jahren des letzten Jahrhunderts international einsetzende Verwaltungsmodernisierung hat seit Anfang der 1990iger auch Deutschland erfasst. Im Vordergrund steht dabei das sogenannte „Neue Steuerungsmodell“, welches die traditionelle, am Finanzmitteleinsatz ausgerichtete „Input“-Steuerung durch eine „Output“-Steuerung, ersetzen soll. Diese ist geprägt von einer produktorientierten Zielerreichung mittels moderner verwal- tungsbetriebswirtschaftlicher Instrumente. Überlagert wird diese Bewegung mittlerweile durch die Bestrebungen hin zu einem E-Government, einem Qualitätsmanagement und zur Reorganisation der Verwaltungsabläufe. Gründe dafür sind zum einen die angespannte Haushaltssituation der öffentlichen Hand, zum anderen die gewachsenen Anforderungen von BürgerInnen und Wirtschaft an eine effiziente und effektive Verwaltung.

In der zweiten Hälfte der 1990iger Jahre sind daher - bis auf die Fachangestellten für Büro- kommunikation (in Kraft getreten: 1992) - alle Ausbildungsberufe des öffentlichen Dienstes im nichttechnischen Bereich in Hinblick auf die damals bestehenden Qualifikationsanfor- derungen modernisiert bzw. neu geschaffen worden, so Verwaltungsfachangestellte (1999), Sozialversicherungsfachangestellte (1997), Fachangestellte für Arbeitsförderung (1999), Fachangestellte für Medien- und Informationsdienste (1998) und Justizfachangestellte (1998).

Die Berufsbildungsstatistik verzeichnet bei den Verwaltungsfachangestellten, den Fachange- stellten für Bürokommunikation und zuletzt auch bei den Sozialversicherungsangestellten eine rückläufige Tendenz bei der Zahl der Auszubildenden. Die Entwicklung bei den Fach- angestellten für Medien- und Informationsdienste stagniert auf niedrigem Niveau und lässt aufgrund der Entwicklung des E-Government ein erhebliches weiteres Potenzial erwarten. Die Zahl der Fachangestellten für Arbeitsförderung entwickelte sich bis zuletzt positiv. Gleichwohl könnte es nach Einschätzung von Experten zu Einbrüchen bei den Ausbildungs- zahlen in näherer Zukunft kommen. Die Ausbildungszahlen bei den Justizfachangestellten sanken deutlich nach der Neuordnung 1998, zogen zuletzt jedoch wieder leicht an.

Betrachtet man die angeführten Megatrends der Verwaltungsmodernisierung im Einzelnen, so lässt sich ein erheblicher Änderungsbedarf ermitteln.

### **Verwaltungsbetriebswirtschaft**

Mit der Einführung „Neuer Steuerungsmodelle“ werden die Verwaltungen von einem kameralistischen auf ein verwal- tungsbetriebswirtschaftliches Rechnungswesen umgestellt und umfassend modernisiert. Erkenntnisse aus dem Unternehmensmanagement sollen für die

Steuerung einer Verwaltung genutzt werden. Betriebswirtschaftliche Instrumente wie Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), Doppik, Budgetierung, Balanced Scorecard etc. kommen zum Einsatz.

Zur Aufrechterhaltung einer Steuerungsfunktion unter den Vorzeichen einer output-orientierten Aufgabenerfüllung sind ergänzende betriebswirtschaftliche Strategien erforderlich (Leitbilder, Corporate Identity, Contract-Management, Human-Ressource-Management etc.). Grund ist die mit dem „Neuen Steuerungsmodell“ verbundene Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen von hierarchischen Strukturen zu einer eigenverantwortlichen Produktverantwortung auf Mitarbeiterebene. Kooperative Führung und Zielvereinbarungen werden bestimmend.

In der Bundesverwaltung arbeiten mittlerweile schon 89 Prozent der Beschäftigten unter einer Kosten- und Leistungsrechnung. Leitbilder, Zielvereinbarungen und Controlling haben eine weitreichende Verbreitung gefunden. In Landesverwaltungen werden mittlerweile weitreichende Konzepte verfolgt, die zu flächendeckenden „Konzernbilanzen“ auf Grundlage eines kaufmännischen Rechnungswesens für alle Verwaltungseinheiten führen sollen. Länder wie Hessen (bis 2008), Bremen (2007) und Hamburg (2006) sind hier zu nennen. Andere Bundesländer verfolgen aufgrund der bestehenden rechtlichen Verpflichtung, den Haushalt weiterhin auch kameralistisch darzustellen, Konzepte einer erweiterten Kameralistik und setzen Instrumente wie KLR, Controlling und Budgetierung ein; hier sind beispielsweise Baden-Württemberg und Bayern zu nennen. Auf Länderebene sind auch die Justizverwaltungen in diese Entwicklungen mit einbezogen. Im fortgeschrittenen kommunalen Bereich können nach einem Beschluss der Innenministerkonferenz im November 2003 wahlweise Ansätze der Doppik oder einer erweiterten Kameralistik verfolgt werden. Niedersachsen, Sachsen-Anhalt sowie Rheinland-Pfalz verfolgen dabei doppelte Ansätze, weitergehende konzernbezogene Ansätze Nordrhein-Westfalen, Hessen, Hamburg und Bremen. Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein räumen den Kommunen ein Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik ein. Verwaltungsbetriebswirtschaftliche Instrumente werden auch in der Bundesagentur für Arbeit und im Bereich der Krankenversicherung eingesetzt. Für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung deuten sich nachhaltige Reformmaßnahmen an.

Diese Modernisierungsmaßnahmen erfordern völlig neue Berufsbilder in der Verwaltung, wie verwaltungsspezifische Bilanz- bzw. Finanzbuchhalter, aber auch Betriebswirte für zentrale Buchhaltungen. Darüber hinaus wird grundsätzlich in Zweifel gezogen, ob sich die Sonderrolle des Öffentlichen Dienstes gegenüber den privatwirtschaftlichen Arbeitsbeziehungen

überhaupt rechtfertigen lässt. So streben Verfechter dieser Modernisierungsstrategie tendenziell eine Annäherung der öffentlichen an private Beschäftigungssysteme an.<sup>266</sup>

Bei der Neuordnung der Ausbildung im öffentlichen Dienst erfolgte eine verwaltungsbetriebswirtschaftliche Grundlegung bisher erst bei den Verwaltungsfachangestellten. Die Evaluation der Büroberufe ergab einen entsprechenden Bedarf auch für die Fachangestellten für Bürokommunikation. Grundsätzlich fragt sich jedoch, ob in Hinblick auf eine Umsetzung von Controlling künftig nicht eine systematische, verwaltungsbetriebswirtschaftliche Rechnungswesenkompetenz bei allen beruflich Gebildeten im nichttechnischen öffentlichen Dienst zu fordern ist. Nur dann können betriebliche Zusammenhänge und Informationsflüsse verstanden und das betriebliche Dokumentationssystem zielorientiert und kompetent für Entscheidungen der Verwaltung eingesetzt werden.

Auch hinsichtlich der ergänzenden betriebswirtschaftlichen Strategien erscheint eine solche Forderung angezeigt. Denn bis auf die Fachangestellten für Arbeitsförderung bleibt den ausgebildeten Fachkräften im öffentlichen Dienst bisher die Funktion einer Corporate Identity und insbesondere von Leitbildern nach den bestehenden Ausbildungsordnungen unbekannt.

### **E-Government**

Die Reformbestrebung „Electronic Government“ bemüht sich, geschäftliche Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien abzuwickeln.

2003 vereinbarten Bund, Länder und Kommunen im Rahmen der Initiative DeutschlandOnline, eine integrierte E-Government-Landschaft in Deutschland zu schaffen. Dazu werden die bestehenden Vorhaben des Bundes (BundOnline 2005), die E-Government-Masterpläne der Länder und die Konzepte „Virtuelles Rathaus“ der Städte und Gemeinden aufeinander abgestimmt. Ziel ist es, die wichtigsten Verwaltungsleistungen aller staatlichen Ebenen ohne Zuständigkeits- und Medienbrüche über das Internet abzuwickeln. Bis 2005 sollen 50 Prozent der Online-Vorhaben von Bund, Ländern und Kommunen umgesetzt werden.

Der Forschungsstand zu Qualifikationsentwicklungen im Bereich des E-Government ist bisher unzulänglich. Die Trendergebnisse einer BIBB-Untersuchung für den kaufmännischen Bereich zeigen, dass von berufs- und branchenübergreifenden E-Business-Kompetenzen für kaufmännisch ausgerichtete MitarbeiterInnen auszugehen ist. Dabei sind weniger zusätzli-

---

<sup>266</sup> Siehe Schröter, Eckhard / Wollmann, Hellmut: New Public Management, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, Hrsg. Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer, 2. A., Opladen, 2001, S. 79

che kaufmännische Fachkenntnisse, sondern vielmehr Querschnittsqualifikationen und kaufmännisch orientierte Handlungskompetenzen gefordert, die funktionsübergreifend eingesetzt werden können. Für die verwaltenden Berufe ist, neben einer Anpassung der durch Verwaltungsmodernisierung erforderlichen kaufmännischen Qualifikationen, eine analoge Entwicklung anzunehmen.

Grundsätzlich weisen die bestehenden Ausbildungsordnungen die erforderlichen offen formulierten Lernziele für eine Anpassung der Qualifikationen im Bereich der Informations- und Kommunikationssysteme dieser sich vollziehenden Virtualisierung der Verwaltungsabläufe auf. Mittelfristig werden besondere E-Government Kompetenzen erforderlich, wie z. B. computervermittelte Kommunikationsfähigkeit und -kooperationsfähigkeit. Die Entwicklung verlangt von Fachkräften eine fortlaufende Anpassung der Qualifikationen und Kompetenzen. Die Implementierung von Maßnahmen des lebenslangen Lernens in die öffentliche Verwaltung kann hier helfen, bestehende Ängste abzubauen und das Lernen als etwas Positives und Notwendiges darzustellen. Offen bleiben jedoch die Folgen einer damit einhergehenden Reorganisation der Verwaltungsleistungen.

### **Qualitätsmanagement**

Qualität soll in der Verwaltung traditionell durch eine Rechtsbindung sichergestellt werden. Das Recht als Steuerungsinstrument stößt jedoch mit zunehmender Komplexität der Gesellschaft an Grenzen für eine vom Bürger geforderte effiziente und effektive Verwaltung. Daher wird zunehmend auf Vorbilder der Privatwirtschaft zurückgegriffen und es werden moderne Instrumente der Qualitätsmanagements für die Bedürfnisse der Verwaltung umgewandelt und eingesetzt. Auf institutioneller Ebene stellen sich Verwaltungen den Anforderungen der DIN-Norm ISO 9000:2000 ff, Qualitätswettbewerben im Rahmen des „Gemeinsamen Europäischen Qualitätsbewertungssystem“, dem so genannten Common Assessment Framework (CAF), oder auch reduzierteren Ansätzen, wie internen Ideenmanagementsystemen, Kundenbefragungen, Qualitätszirkeln etc.

Die Forschung zur Qualitätsentwicklung des öffentlichen Dienstes und zu Qualifikationsanforderungen im Bereich Qualitätsmanagement in kaufmännisch-verwaltenden Berufen ist bisher unzureichend.

Grundsätzlich stellen die modernen Systeme eines Total Quality Managements (TQM) die Mitarbeiter in den Mittelpunkt der fortdauernden Prozess- und Qualitätsverbesserung. Die Verantwortung der Linie für die Qualitätssicherung ist ein zentraler Grundsatz. Durch Aus- und Weiterbildung sollten die MitarbeiterInnen daher befähigt werden, aktiv an der Optimierung der Prozesse und an der Erweiterung ihrer Kompetenzen mitzuwirken. Fachkompe-

tenz ist dabei nur ein Aspekt. Denn Verbesserung im Total Quality Managements bedeutet, Probleme selbstständig erkennen und lösen zu können. Diese Fähigkeiten sind eine wesentliche Voraussetzung zu Weiterentwicklung, sowohl des Einzelnen, als auch der gesamten Behörde.

Die Forderung nach kontinuierlicher Verbesserung, d.h. das stetige Weiterlernen aus den Erfahrungen und das kontinuierliche Suchen nach Verbesserungsmöglichkeiten, geht über die reine Leistungserstellung hinaus. Jeder einzelne Beschäftigte und alle Bereiche sind aufgerufen, ihre Arbeit ständig zu verbessern, sich selbst und ihre Organisation zu entwickeln. Ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess erfordert einen stetigen Lernprozess.

Die im Total Quality Managements geforderte Kundenorientierung geht über das klassische Verständnis hinaus. Der Kunde ist sowohl der externe Abnehmer als auch der interne, was jeden Mitarbeiter zum Lieferanten macht und ihn in die Gesamtverantwortung einbezieht.

Auf Ebene der MitarbeiterInnen ergeben sich durch die modernen Konzepte eines Total Quality Managements erweiterte Anforderungen. Nur wenn jeder Beschäftigte sich der Folgen seiner Aktivität für den zum Verwaltungsprodukt führenden Wertschöpfungsprozess bewusst ist, kann eine Verbesserung der gesamten Prozesskette und damit der zu erbringenden Leistung erzielt werden. Prozessorientierung erfordert bereichsübergreifendes strukturelles und vernetztes Denken und Prozesswissen. Partnerschaftliches Handeln und ein Miteinander aller Beteiligten sind gefordert.

Analysiert man die aktuellen Ausbildungsberufe des nichttechnischen Verwaltungsdienstes in dieser Hinsicht, zeigt sich, dass nur bei der Ausbildungsverordnung der Fachangestellten für Bürokommunikation von 1992 explizit eine Auseinandersetzung mit einem Qualitätsverständnis zugrunde liegt.

## **Reorganisation**

Eine Reorganisation der Verwaltung aufgrund der den Modernisierungstrends zugrunde liegenden Geschäftsprozessoptimierung hat weitere Konsequenzen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Anstelle regelorientierter Zuständigkeiten tritt die Integration zusammengehöriger Prozessschritte. Als bemerkenswertes Beispiel radikalen „Reengineering“ kann hier der Umbau der Arbeitsverwaltung hin zu einer Bundesagentur für Arbeit genannt werden. Hier sollen aus „Kundenperspektive“ die Geschäftsprozesse völlig neu aufgebaut werden.

Auch durch die Virtualisierung der Arbeitsabläufe durch E-Government löst sich die bisherige Bindung an „Raum und Zeit“ der Aufgabenerledigung auf. Die Tätigkeitsfelder in der Verwaltung werden durch diese Entwicklung grundlegend verändert. Automatisierung und Zentrali-



sierung von Aufgaben bei ausgewählten Verwaltungen oder Privaten werden die Aufgabengebiete insbesondere der Beschäftigten in den nichttechnischen Verwaltungsberufen stark verändern. Reisekosten- und Beihilfebearbeitung können hier beispielhaft angeführt werden. Dies führt zu einer Rationalisierung in der öffentlichen Verwaltung, die zu Arbeitsplatzverlusten bei niedriger bewerteten Tätigkeiten führt. Für Beschäftigte mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluss besteht dagegen noch Zusatzbedarf.

### **Geschäftsprozessorientierung**

Für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst rückt verstärkt eine Geschäftsprozessorientierung in das qualifikatorische Anforderungsprofil. So weisen die in deutschen Verwaltungen durchgeführten an Geschäftsprozessen ausgerichteten Reengineering-Projekte ein starkes partizipatives Element auf. Auch rückt die Geschäftsprozessorientierung in den modernen Qualitätsmanagementsystemen in den Vordergrund und stellen die verwaltungsbetriebswirtschaftlichen Instrumente das Produkt in den Mittelpunkt aller Betrachtungen, was eine Geschäftsprozessorientierung verstärkt.

Insgesamt ändert die Prozessorientierung die Anforderungen an Arbeitstätigkeiten. Prozessorientierung in der beruflichen Bildung bedeutet, dass die Anforderungen an Arbeitstätigkeiten jeweils aktuell durch konkrete betriebliche Leistungsprozesse bestimmt werden. Dadurch gehen einheitliche Tätigkeitsprofile verloren und die Anforderungen können sich ständig verändern. Unabdingbar ist auch hier die Notwendigkeit lebenslangen Lernens. Die Fähigkeit zur Selbstqualifikation wird zur Kernqualifikation einer prozessorientierten Ausbildung („Veränderungskompetenz“). Auch eine Geschäftsprozessorientierung findet sich bisher in keinem Ausbildungsberufsbild.

### **Allgemeine Qualifikationsveränderungen bei Bürotätigkeiten**

Das Projekt ADeBar<sup>267</sup> beschäftigt sich derzeit mit der Erforschung von Qualifikationsveränderungen bei der kaufmännischen Bürotätigkeit.<sup>268</sup> Mit Blick auf die nächsten drei Jahre erwarten die befragten Experten einen deutlichen Anstieg der Qualifikationsanforderungen für kaufmännische Bürotätigkeiten. Einen Bedeutungsgewinn erwarten sie vor allem für die derzeit bereits besonders häufig geforderten Tätigkeitsschwerpunkte Organisation und Finanzwirtschaft. Für die verwaltenden Berufe könnte daher eine Entwicklung der eher rechtsanwendungsbezogenen Berufe hin zu multifunktionalen Qualifikationsprofilen angenommen werden, um eine zukunftssichernde Entwicklungsperspektive aufzuzeigen.

---

<sup>267</sup> Projekt ADeBar – Arbeitsnahe Dauerbeobachtung der Qualifikationsentwicklung mit dem Ziel der Früherkennung von Veränderungen in der Arbeit und in den Betrieben; s.S. 124 ff.

## Konsequenzen

1. Der Wandel der öffentlichen Dienstleistungen im Rahmen der Konzepte von Electronic Government bringt insbesondere geringer qualifizierte Beschäftigte in Bedrängnis. Ihnen sind durch **beschäftigungs- und berufsbildungspolitische Maßnahmen** neue Chancen in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft zu bieten. Dazu gehören gezielte Investitionen in Qualifizierung und Weiterbildung.
2. In einer ersten Welle in der zweiten Hälfte der 1990iger Jahre wurden die nichttechnischen Verwaltungsberufe für die Beschäftigten auf mittlerer Ebene den damaligen Qualifikationsanforderungen angepasst. Für die **Fachangestellten für Bürokommunikation** wird derzeit auf Ebene der Sozialparteien im Rahmen der Diskussion der Büroberufe eine Neuausrichtung verhandelt. Das Bundesinstitut für Berufsbildung hat dazu umfangreiche Vorschläge unterbreitet.
3. Für den weiteren Modernisierungsprozess gilt es ein **Leitbild zur Personalentwicklung** der nichttechnischen Ausbildungsberufe im öffentlichen Dienst zu entwickeln und umzusetzen. Erste allgemeine Ansätze dazu sind gemacht.<sup>269</sup> Konsequenzen der E-Government-Bestrebungen sowie der Geschäftsprozessorientierung sind verstärkt in die Konzepte beruflicher Ausbildung einzubeziehen und das Kompetenzmodell zur „Neuen Verwaltungssteuerung“ weiter zu entwickeln. Es ist erforderlich, diese Ergebnisse für die Praxis der beruflichen Ausbildung im öffentlichen Dienst zu konkretisieren, zu diskutieren und zu implementieren.

---

<sup>268</sup> siehe unten S. 121 f.

<sup>269</sup> Klages, Helmut: Qualifikationsanforderungen im öffentlichen Dienst - Bestandsaufnahme und Perspektiven, Zeitschrift Verwaltung und Fortbildung, 2/3 2002, S. 153 ff.; Hill, Herman: Kompetenzentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin, 1997

4. Ein **Aktualisierungsbedarf** für die schon modernisierten Ausbildungsberufe ist derzeit in der Praxis nicht erkennbar. Gleichwohl ergeben sich durch die Entwicklung vom „regel- und verfahrensorientierten Staatsdiener zum ergebnisorientierten Public Manager“ einige Qualifikationsanforderungen an die Fachkräfte im öffentlichen Dienst, die künftig ihren Niederschlag in den Ausbildungsordnungen finden sollten, wie verwaltungsbetriebswirtschaftliche, E-Government- und qualitätsbezogene Kompetenzen, Ansätze zu ‚lebenslangen Lernen‘. Durch die Zentralisierung von Verwaltungsleistungen bleibt zu beobachten, inwieweit die Ausbildungsprofile künftig in der Fläche noch vermittelbar bleiben, z.B. hinsichtlich Reisekosten und Beihilfe bei den Verwaltungsfachangestellten.

Im Einzelnen lassen sich aufgrund der vorliegenden Untersuchung folgende Thesen formulieren:

#### *Betriebliche Organisation*

Die Teile der hier besprochenen Ausbildungsberufsbilder, welche sich mit der „Betrieblichen Organisation“ befassen, weisen unterschiedliche Kompetenzniveaus auf. Sie reichen von Lernzielen zur Aufbau- und Ablauforganisation bei allen Ausbildungsberufen bis hin zu Lernzielen zur Auseinandersetzung mit den gegebenen Unternehmenszielen bei den Sozialversicherungsfachangestellten und den Fachangestellten für Arbeitsförderung. Am weitest gehenden formuliert die Ausbildungsordnung bei den Fachangestellten für Arbeitsförderung mit einem „Zustandekommen der Unternehmensziele erläutern“ und legt ein Lernziel fest, dass der aktuellen betriebswirtschaftlichen Diskussion zu Leitbildern entspricht. Auch für die sonstigen Berufsbilder ist eine entsprechende Position zu entwickeln, um eine Steuerungsfähigkeit der Verwaltungen mit fortschreitender Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten zu erhalten. Ein umfassendes Verständnis einer „Corporate Identity“ wird bisher nicht vermittelt. Eine explizite Geschäftsprozessorientierung findet sich bisher bei keinem der besprochenen Ausbildungsberufe des Öffentlichen Dienstes. Ein systemisches Denken und eine ganzheitliche Aufgabenwahrnehmung der Beschäftigten wird mithin nicht gefördert.

#### *Qualitätsmanagement*

Bemerkenswert ist der sich nur bei den schon 1992 verordneten Fachangestellten für Bürokommunikation zu findende erste Ansatz in Richtung auf ein Qualitätsmanagement durch das Lernziel, „zur Verbesserung von Arbeitsabläufen im eigenen Arbeitsbereich beizutragen“. Auch hier scheint unter dem Gesichtspunkt der Qualitätsmana-

gement-Ansätze, die alle MitarbeiterInnen einbeziehen, eine Grundlegung in allen Ausbildungsberufen angezeigt.

#### *„Kommunikation und Kooperation“*

Lernziele zur „Kommunikation und Kooperation“ finden sich in allen hier besprochenen Ausbildungsberufsbildern. Besonders bei den Sozialversicherungsfachangestellten und den Fachangestellten für Arbeitsförderung, aber auch den Justizfachangestellten und den Fachangestellten für Medien- und Informationsdienste erscheint im Hinblick auf Kundenorientierung und eine vermehrte Teamorientierung eine stärkere Akzentuierung erforderlich. Fremdsprachliche Kompetenzen finden sich nur bei den Fachangestellten für Medien- und Informationsdiensten („fremdsprachliche Fachbegriffe anwenden“) und bei den Fachangestellten für Arbeitsförderung („fremdsprachliches Informationsmaterial einsetzen, einfache fremdsprachliche Auskünfte geben“).

#### *„Marketing“ / „Öffentlichkeitsarbeit“*

Lernziele zu „Marketing“ finden sich in der Fachrichtung Krankenversicherung bei den Sozialversicherungsangestellten und - eingeschränkt - bei den Fachangestellten für Arbeitsförderung, da sie eher kognitiv gefasst sind („Marketing als Element der Kundenorientierung im Wettbewerb an Beispielen beschreiben“). Kompetenzen im Bereich „Öffentlichkeitsarbeit“ werden im Ausbildungsberufsbild des Fachangestellten für Medien und Informationsdienste formuliert. Hier ist vor dem Hintergrund einer zunehmend prozessorientierteren Ausrichtung der öffentlichen Einrichtungen mit verstärkter Kundenorientierung und einer optimierten Öffentlichkeitswirkung, zukünftig in allen Ausbildungsberufsbildern entsprechende Lernziele zu erwarten.

#### *Finanzwirtschaftliche Kompetenzen*

Kaufmännische Kompetenzen finden sich bisher nur bei den Verwaltungsfachangestellten durch eine Berufsbildposition Verwaltungsbetriebswirtschaft. Eine kameralistisch ausgerichtete Finanzwirtschaft liegt den Lernzielen bei den Fachangestellten für Bürokommunikation und für Arbeitsförderung zugrunde. Dies erscheint vor dem Hintergrund einer zunehmend stärkeren Orientierung des Öffentlichen Dienstes in Richtung eines kaufmännischen Rechnungswesens, aber auch einer prozessorientierten Ausrichtung der zukünftigen Beschäftigung mittelfristig als unzureichend, da Mindestqualifikationen in diesem Bereich als unabdingbar angesehen werden müssen, um den Beschäftigten zu ermöglichen, ganzheitliche und systemische Ansätze bei ihrer Tätigkeit zu verfolgen. Den übrigen Ausbildungsprofilen mangelt es schon im kamera-

listischen System an einer grundlegenden Orientierung im System des öffentlichen Dienstes.

5. **Strukturell** sind die Verwaltungsberufe in der Vergangenheit stark zusammengeführt worden. 1976 waren im Verzeichnis der anerkannten Ausbildungsberufe noch elf nichttechnische Verwaltungsberufe erfasst. Heute finden sich hier noch sechs Ausbildungsberufe. Diskussionen zu einer weiteren Konzentration der nichttechnischen Ausbildungsberufe, um eine höhere berufliche Mobilität der Beschäftigten zu erreichen, haben bislang zu keinem Ergebnis geführt. Aufgrund der sich abzeichnenden Dynamik der Verwaltungsmodernisierung, die Fachkräfte auf mittlerer Ebene weiter zu reduzieren, sollte ein solcher Ansatz weiter verfolgt werden.

In einer Gesamtbewertung ergibt sich, dass die einzelnen Ausbildungsberufe des nichttechnischen öffentlichen Dienstes bisher sehr spezifische Ausgestaltungen für die einzelnen Bereiche des öffentlichen Dienstes aufweisen.

Die Querschnittsberufe Verwaltungsfachangestellten und Fachangestellte für Bürokommunikation sind zum einen auf einen zentralen Bereich, zum anderen auf bereichsspezifische Querschnittsaufgaben ausgerichtet. Durch die Tendenz zu schlanke- ren Verwaltungen mit dezentralen Lösungsansätzen zur Bewältigung der gestellten Zielvorgaben erscheint der Fachangestellte für Bürokommunikation als der modernere Beruf, der jedoch aufgrund seiner kameralistischen Ausrichtung nicht mehr zeitgemäß ist und auch in der Praxis durch den ähnlich ausgerichteten Ausbildungsberuf Kaufleute für Bürokommunikation zunehmend unter Druck geraten wird. Hier ist der derzeit laufende Prozess zur Aktualisierung der Büroberufe gefordert, Entscheidungsvorschläge vorzulegen. Insbesondere sind die Konsequenzen einer eventuellen Zusammenfassung der Querschnittsberufe der privaten Wirtschaft - Bürokaufleute und Kaufleute für Bürokommunikation - aufgrund sich verändernder Qualifikationsanforderungen in den Abläufen betrieblicher Selbstorganisation für die entsprechenden Berufe des öffentlichen Dienstes (VfA/FfB) zu diskutieren.

Die Ausbildungsberufsbilder der Verwaltungsfachangestellten, der Sozialversicherungsfachangestellten und der Fachangestellten für Arbeitsförderung sowie der Justizfachangestellten weisen jeweils einen deutlichen fachspezifischen Rechtsanwendungsbezug auf. Während jedoch die Verwaltungsfachangestellten aufgrund ihres Querschnittsbezuges nach Ausbildungsende multifunktional einsetzbar sind, ist dies bei den übrigen genannten Ausbildungsberufen nicht der Fall. Hier ist die Erweiterung der Ausbildungsprofile zu prüfen. Zumindest bei den Sozialversicherungsfachangestellten und den Fachangestellten für Arbeitsförderung könnten künftig Strukturkonzepte diskutiert werden, welche die Berufsmobilität der ausgebildeten Fachkräfte er-

höht. Denn hier wird es schon wegen der demografisch bedingten Verminderung der Auszubildendenzahlen nötig sein, ausreichend schulische Ausbildungsplätze sicherzustellen.

6. Im Bereich der **Aufstiegsfortbildung** zeigen sich zum Teil deutliche Schwächen in den bestehenden Konzepten. Hier ist insbesondere die Aufstiegsfortbildung für die Verwaltungsfachangestellten im Länderbereich zu nennen. Beispielhaft könnte hier das Konzept des Bundes sein. Entsprechendes gilt auch für die Fachangestellten für Medien- und Informationsdienste und Justizfachangestellten, denen auch vor den Hintergrund der Verwaltungsmodernisierung durch passende Aufstiegsfortbildungen eine Perspektive eröffnet werden sollte.
7. Problematisch für den Erfolg solcher Diskussionen sind jedoch die bestehenden unzureichenden **Gesprächsstrukturen** im Bereich der beruflichen Bildung für den öffentlichen Dienst mit seinen unterschiedlichen Arbeitgebern. Sie sind erforderlich für eine erfolgreiche Ordnungsarbeit und in einem solchen Rahmen kann auch ein Teil des Monitorings der Qualifikationsentwicklung aufgrund der Verwaltungsmodernisierung stattfinden. Vorbildhaft sind hier die Strukturen der privaten Wirtschaft mit dem Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für berufliche Bildung (KWB). Diese Situation schlägt sich auch in den Gremien der beruflichen Bildung des Bundesinstituts für Berufsbildung nieder, in dem der öffentliche Dienst in seiner Arbeitgeberfunktion nicht berücksichtigt ist. Dies schwächt die Interessenwahrnehmung für den öffentlichen Dienst in der Aufgabenwahrnehmung des Bundesinstitutes. Geeignetes Instrument zur Behebung dieses strukturellen Defizits könnte die Einrichtung von Berufsfachgruppen im Bereich des Öffentlichen Dienstes sein. Dieser vom BIBB unterstützte Beschluss des Bündnisses für Arbeit wurde insgesamt nur sehr zögernd umgesetzt.
8. Der **wissenschaftliche Diskurs** von Fragen der beruflichen Bildung bezüglich der öffentlichen Verwaltung unterliegt besonderen Bedingungen. Kann die berufliche Bildung für den Bereich der Privatwirtschaft auf Ergebnisse der Betriebswirtschaft, Arbeitssoziologie und einer spezialisierten Berufspädagogik zugreifen, sind für den Bereich der öffentlichen Verwaltung insbesondere die Verwaltungswissenschaften gefordert, die sich jedoch mit einer Fülle Anforderungen konfrontiert sehen. Fragen der beruflichen Bildung werden daher nicht oder nur marginal wissenschaftlich reflektiert. Verschärft wird dies durch eine eigenständige Begriffsbildung, die verhindert, dass mögliche Fragestellungen auch von anderen Fachbereichen bearbeitet werden, z. B. E-Government/E-Business.

9. Erschwert wird eine Analyse der beruflichen Ausbildung im öffentlichen Dienst auch durch eine undifferenzierte Erfassung der Ausbildung des öffentlichen Dienstes durch die amtliche **Statistik**.
10. Der Bereich der **Früherkennung** ist gefordert, den Qualifikationsbedarf des öffentlichen Dienstes, z.B. durch Stellenanzeigenanalysen, Befragung von Unternehmen im Rahmen des Referenzbetriebssystems, Erfassung von innovativen Weiterbildungsangeboten zu beobachten.
11. Die fortschreitende Verwaltungsmodernisierung bringt die Anforderung für die Fachkräfte im öffentlichen Dienst, fortwährend Qualifikationen und Kompetenzen anzupassen. Die Implementierung von Maßnahmen des **lebenslangen Lernens** in die öffentliche Verwaltung kann hier helfen, bestehende Ängste abzubauen und die Bereitschaft zum Lernen zu fördern.

## 9 Anhang

### 9.1 Verzeichnis der Schaubilder

SCHAUBILD 1:	THEMENBEREICHE DER BALANCED SCORECARD	21
SCHAUBILD 2:	ENTWICKLUNG ZUM QUALITÄTSMANAGEMENT	39
SCHAUBILD 3:	DIE VIER GRUNDPRINZIPIEN DES TQM	40
SCHAUBILD 4:	STRUKTUR DES EFQM/CAF	43
SCHAUBILD 5:	PROZESSANALYSEN VERSUS TRADITIONELLE ORGANISATIONSUNTERSUCHUNGEN	50
SCHAUBILD 6:	KOMPETENZMODELL FÜR DAS HANDLUNGSFELD „NEUES STEUERUNGSMODELL“	121
SCHAUBILD 7:	BESCHÄFTIGTE IM ÖFFENTLICHEN DIENST	124
SCHAUBILD 8:	„ANGESTELLTE IN AUSBILDUNG“ IM ÖFFENTLICHEN DIENST	125
SCHAUBILD 9:	NEUABSCHLÜSSE VON AUSBILDUNGSVERTRÄGEN IN DEN NICHTTECHNISCHEN VERWALTUNGSBERUFEN DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES	126
SCHAUBILD 10:	AUSBILDUNGSBERUFE IM ÖFFENTLICHEN DIENST	127
SCHAUBILD 11:	ANZAHL DER NEUABSCHLÜSSE VON AUSBILDUNGSVERTRÄGEN FÜR VERWALTUNGSFACHANGESTELLTE	129
SCHAUBILD 12:	REGIONALE VERTEILUNG DER VERWALTUNGSFACHANGESTELLTEN	130
SCHAUBILD 13:	ANZAHL DER NEUABSCHLÜSSE VON AUSBILDUNGSVERTRÄGEN FÜR FACHANGESTELLTE FÜR BÜROKOMMUNIKATION	135
SCHAUBILD 14:	REGIONALE VERTEILUNG DER FACHANGESTELLTEN FÜR BÜROKOMMUNIKATION	136
SCHAUBILD 15:	ANZAHL DER NEUABSCHLÜSSE VON AUSBILDUNGSVERTRÄGEN FÜR FACHANGESTELLTE FÜR ARBEITSFÖRDERUNG	142
SCHAUBILD 16:	REGIONALE VERTEILUNG DER FACHANGESTELLTEN FÜR ARBEITSFÖRDERUNG	143
SCHAUBILD 17:	ANZAHL DER NEUABSCHLÜSSE VON AUSBILDUNGSVERTRÄGEN FÜR SOZIALVERSICHERUNGSFACHANGESTELLTE	147
SCHAUBILD 18:	REGIONALE VERTEILUNG DER SOZIALVERSICHERUNGSFACHANGESTELLTEN	148
SCHAUBILD 19:	ANZAHL DER AUSBILDUNGSVERHÄLTNISSE FÜR FACHANGESTELLTE FÜR MEDIEN- UND INFORMATIONSDIENSTE	154
SCHAUBILD 20:	REGIONALE VERTEILUNG DER FACHANGESTELLTEN FÜR MEDIEN- UND INFORMATIONSDIENSTE	155
SCHAUBILD 21:	ANZAHL DER NEUABSCHLÜSSE VON AUSBILDUNGSVERTRÄGEN FÜR JUSTIZFACHANGESTELLTE	160
SCHAUBILD 22:	REGIONALE VERTEILUNG DER JUSTIZFACHANGESTELLTEN	161



## 9.2 Abkürzungsverzeichnis

ADeBar	Projekt Arbeitsnahe Dauerbeobachtung der Qualifikationsentwicklung mit dem Ziel der Früherkennung von Veränderungen in der Arbeit und in den Betrieben
BA	Bundesagentur für Arbeit
BiBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BK	Bürokaufleute
CAF	Common Assessment Framework
CI	Corporate Identity
DL	Dienstleistung
HRM	Human Ressource Management
IuK	Information- und Kommunikationstechnik
KfB	Kaufleute für Bürokommunikation
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement (Nordrhein-Westfalen)
NPM	New Public Management
NSI	Neues Steuerungsinstrument (Niedersachsen)
NSM	Neues Steuerungsmodell
NSM	Neues Führungs- und Steuerungsmodell (Berlin)
NVS	Neue Verwaltungssteuerung (Hessen)
ÖD	Öffentlicher Dienst
TQM	Total Quality Management

### 9.3 Literaturhinweise

**Bandemer von, Stephan:** Qualitätsmanagement, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, Hrsg. von Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer, 2. Auflage, Opladen 2001, S. 414 ff

**Bestgen, Reinhard** (Hessische Staatskanzlei): Die Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung in der hessischen Landesverwaltung ein Werkstattbericht, Frankfurt, 2002

**Beyer, Lothar:** Reengineering, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, Hrsg. von Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer, 2. Auflage, Opladen 2001, S. 118 ff

**Beyer, Lothar:** Öffentliches Rechnungswesen: Kameralistik oder Doppik, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, Hrsg. Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier, Göttrik Wewer, 2. Auflage, 2001, Opladen, S. 345

**Blanke, Bernhard / von Bandemer, Stephan / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik** (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Auflage, Opladen 2001

**Bundesanstalt für Arbeit:** Reform der BA - Eckpunkte / Projektdokumentation, Nürnberg, Oktober 2003

**Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.):** Verwaltungsfachangestellter/ Verwaltungsfachangestellte - Erläuterungen und Praxishilfen zur Ausbildungsordnung, Nürnberg, 2000

**Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.):** Sozialversicherungsfachangestellter / Sozialversicherungsfachangestellte - Erläuterungen und Praxishilfen zur Ausbildungsordnung, Nürnberg, 1997

**Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.):** Fachangestellter/Fachangestellte für Bürokommunikation - Erläuterungen zur Verordnung über die Berufsausbildung; Nürnberg, 1993

**Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.):** Justizfachangestellter / - Justizfachangestellte - Erläuterungen und Praxishilfen zur Ausbildungsordnung, Nürnberg, 1998

**Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.):** Fachangestellter / Fachangestellte für Medien- und Informationsdienste- Erläuterungen und Praxishilfen zur Ausbildungsordnung, Nürnberg, zweite erweiterte Auflage 2000,

**Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.):** Fachangestellter / Fachangestellte für Arbeitsförderung - Erläuterungen und Praxishilfen zur Ausbildungsordnung, Nürnberg, 1999

**Bundesministerium des Innern:** Moderner Staat- Moderne Verwaltung, Bilanz 2002, Berlin 2002, S. 15

**Bundesministerium des Innern:** BundOnline, 3. Umsetzungsplan für die E-Governmentinitiative, Berlin, 2004

**Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit:** Informationsgesellschaft Deutschland 2006 - Aktionsprogramm der Bundesregierung, Berlin, Dezember 2003

**Bundesverwaltungsamt:** Das Managementkonzept der Balanced Scorecard, INFO Nr. 1614, August 2000 und Schritt für Schritt zur Balanced Scorecard, INFO Nr. 1630, Oktober 2000

**Dilger, Bernadette / Sloane, Peter F.E.:** „E-Commerce-Qualifikationen - Oder: Auf der Suche nach neuen Magiern“, in berufsbildung, Heft 83/2003, S. 43 ff

**Dilger, Bernadette / Sloane, Peter F.E.:** Running into e-business!?, Wirtschaftspädagogische Beiträge, Heft 6, Paderborn, 2003 (down-load unter: [http://wiwi.uni-paderborn.de/wiwi1/downloads/wpb\\_h6.pdf](http://wiwi.uni-paderborn.de/wiwi1/downloads/wpb_h6.pdf);) )

**Doering, Wilhelm / Dettweiler, Gunther:** Nichttechnische Verwaltungsberufe des öffentlichen Dienstes, Berlin und Bonn, 1984,

**Doering, Wilhelm / Marschner, Wolfgang:** Gegebenheiten und Erfordernisse der beruflichen Erstausbildung in den nichttechnischen Verwaltungsberufen des Öffentlichen Dienstes, BIBB, Berlin 1977

**Filger, Jochen:** Evaluation der Büroberufe – Schulische Ausbildung - Abschlussbericht. Hrsg.: BIBB. Wissenschaftliche Diskussionspapiere. Heft 52. Bonn 2001

**Frischmuth, Birgit:** Bahn frei für die Doppik, der gemeinderat, 03/2004, S. 10 f

**Grömig, Erko / Lemke, Daniela:** Reform in den Rathäusern - 4. Umfrage des Deutschen Städtetages zum Stand der Verwaltungsmodernisierung in den Städten, in: der Städtetag, Nr. 3/01, 254

**Halligan, J.:** Public Sector Modernization in Australia and New Zealand - an Evaluative Perspective, in: Hellmut Wollmann: Evaluation Public Sector Reforms: An International and Comparative Perspective, Special issue of Revista Internacional de Estudios Publicos, September 2001, pp. 71-93

**Herbst, Dieter:** Corporate Identity, Berlin, 1998

**Hill, Herman:** Kompetenzentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin, 1997

**Hoffmann-Riem, Wolfgang:** (Herausgeber), Reform der Justizverwaltung, 1998

**Hoffmann-Riem, Wolfgang:** Modernisierung von Recht und Justiz, 2001

**Innenministerium Nordrhein-Westfalen:** Leitfaden Aus- und Fortbildung im doppelischen Haushaltswesen - im Rahmen des Modellprojektes doppischer Kommunalhaushalt, Düsseldorf, 2003

**Kaplan, R.S. / Norton, D.P.:** Balanced Scorecard - Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart, 1997

**Kißler, Leo / Wiechmann, Elke** (Hrsg.): Gleichstellungspolitik und kommunale Verwaltungsreform, Baden-Baden, 1999

**Klages, Helmut:** Qualifikationsanforderungen im öffentlichen Dienst - Bestandsaufnahme und Perspektiven, Zeitschrift Verwaltung und Fortbildung, 2/3 2002, S. 153 ff

**Koch, Johannes / Meerten, Egon:** Prozessorientierte Qualifizierung - ein Paradigmenwechsel in der beruflichen Bildung, BWP 5/2003 S. 42 ff

**Kremer, Barbara:** Modernisierung der Justiz: Das neue Steuerungsmodell, Neue Juristische Wochenzeitschrift, Heft 47, S. 3449 ff

**Kuwan, Helmut / Schnalzer, Kathrin / Thum, Miriam:** Arbeitsnahe Untersuchungen von Qualifikationsanforderungen in Bürotätigkeiten, 2003, Internetveröffentlichung unter [http://www.frequenz.net/news\\_info.cfm](http://www.frequenz.net/news_info.cfm)

**Mandelartz, Herbert:** Sind Haushaltsreformen über den Produkthaushalt möglich?, Innovative Verwaltung, 1-2/2004

**Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt:** Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund, Stand Dezember 2002, erstellt im Auftrag vom Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, Magdeburg 2002

**Och, Wolfgang:** Betriebswirtschaftslehre in der öffentlichen Verwaltung, München, 2003

**Ott, Bernd / Scheib, Thomas:** Qualitäts- und Projektmanagement in der beruflichen Bildung, Berlin, 2002,

**Paulini-Schlottau, Hannelore:** „Arbeitspapiere, Vorhaben 3.0263, Heft 2, Juli 2000 (pdf unter: [http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a41\\_arbeitspapiere\\_vh-30263.pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a41_arbeitspapiere_vh-30263.pdf))

**Politt, Christopher / Bouckaert, Geert:** Public Management Reform, A Comparative Analysis, Oxford, 2000

**Rein, Volker:** Qualifikationsentwicklung von Kaufleuten im E-Business, in: Transport in die Zukunft - Berufliche Entwicklungen in Logistik und E-Commerce, Hrsg. Bullinger/ Gidion/ Schnalzer, Bielefeld, 2003, S. 129 ff

**Reinermann / von Lucke (Hrsg.):** „Electronic Government in Deutschland“, Speyerer Forschungsberichte 226, 2002

**Ropeter, Gerhard:** Die praktische Prüfung der Verwaltungsfachangestellten - Umsetzung und empirische Evaluation, BIBB, Bonn 2003

**Ropeter, Gerhard:** Pädagogische Herausforderungen für die Ausbildung der Verwaltungsfachangestellten und ihre Umsetzung im „Göttinger Ausbildungsmodell“, in: die berufspraktische Ausbildung der Verwaltungsfachangestellten - Ein neues Konzept und seine Umsetzung (Tagungsband), Göttingen 2001, S. 3 ff

**Sand, Carola; Stöhr, Andreas:** Evaluation der Büroberufe - Bürokaufmann/Bürokauffrau (Hw) - Abschlussbericht. Hrsg.: BIBB. Wissenschaftliche Diskussionspapiere, Heft 56. Bonn 2001

**Scheer, A.-W. / Kruppka, H./Heib, R.:** E-Government - Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin/Heidelberg, 2003

**Schliesky, Utz:** Auswirkungen des E-Government auf Verfahrensrecht und kommunale Verwaltungsstrukturen, NVwZ 2003, Heft 11, S. 1322

**Schröter, Welf:** Online-Kompetenz und „Esslinger Erklärung“ in [MEDIA@Komm](#) - E-Government meets E-Business, 3. Kongress am 17. und 18.9.2002 in Nürnberg, Hrsg. BMWA, Januar 2003, S. 120

**Schröter, Eckhard / Wollmann, Hellmut:** New Public Management, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, Hrsg. Blanke / von Bandemer / Nullmeier / Wewer, 2. A., Opladen, 2001, S. 71 ff

**Siemon, Günter:** Ausbildung von Sozialversicherungsfachangestellten heute und morgen, Bielefeld 1994

**Speier, Frank:** Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in die Kommunalverwaltung, 2002, Berlin, Dissertation,

**Stiller, Ingrid / Stöhr, Andreas** unter Mitarbeit von Nalan Canbay, Martin Elsner, Barbara Orth, Carola Sand, Henrik Schwarz: Ergebnisse aus der Evaluation der Büroberufe - Bürokaufmann/Bürokauffrau, Kaufmann/Kauffrau für Bürokommunikation, Fachangestellter/Fachangestellte für Bürokommunikation, Abschlussbericht, Hrsg.: BIBB, Bonn, 2001

**Stöhr, Andreas:** Projekt Evaluation der Büroberufe – Fachangestellter/Fachangestellte für Bürokommunikation (ÖD). Hrsg.: BIBB. Wissenschaftliche Diskussionspapiere. Heft 37. Berlin/Bonn 1998.

**Stöhr, Andreas:** Justizfachangestellte/Justizfachangestellter - ein neuer Beruf für Gerichte und Staatsanwaltschaften, in: Ausbildung für die Dienstleistungsgesellschaft, Hrsg. BIBB, Berlin/Bonn, 1999, S.109

**Volland, Holger:** Qualifizierung in einer vernetzten Wirtschaft - Erfahrungen von Scholz&Friends und echopool in [MEDIA@Komm](#) - E-Government meets E-Business, 3. Kongress am 17. und 18.9.2002 in Nürnberg, Hrsg. BMWA, Januar 2003, S. 117

**Webers, Bettina:** Substitutionseffekte durch neue Ausbildungsberufe im Dienstleistungssektor?, in: BWP, 2002, Heft 3, S. 48-51

**Wetzel, Carolin / Friedrichs, Stefan** (Bertelsmannstiftung): Transfer von Innovationen im E-Government: Wie gut sind die Initiativen von Bund und Ländern?, in [MEDIA@Komm](#) - E-Government meets E-Business, 3. Kongress am 17. und 18. September 2002 in Nürnberg, Hrsg. BMWA, Januar 2003, S. 111 ff.

## **Abstract**

Die vorliegende Studie belegt einen grundlegenden Wandel im Öffentlichen Dienst. Die Verwaltungsmodernisierung, insbesondere das „Neue Steuerungsmodell“ und die damit einhergehenden Entwicklungen im Rahmen des E-Government verändern die Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten im nichttechnischen Bereich grundlegend. Betroffen sind Verwaltungsfachangestellte, Fachangestellte für Bürokommunikation, Justizfachangestellte, Sozialversicherungsfachangestellte, Fachangestellte für Arbeitsförderung und Fachangestellte für Medien und Informationsdienste. Es fragt sich, ob verwaltungs-betriebswirtschaftliche Qualifikationen, E-Government- und qualitätsbezogene Kompetenzen künftig in ihre Qualifikationsanforderungen miteinbezogen werden sollten.

This study proves that a fundamental change is taking place in the German Civil Service. The modernisation of public administration, in particular the german “New public management”, and the resulting developments in the field of e-government have lead to a fundamental change in the qualification requirements for employees in the non-technical service. This applies to administrative specialists, office communication clerks, judicial clerks, specialists in social insurance administration, specialists in labour promotion and specialists in media and information services. The question is whether qualifications in administrative managerial economics, e-government and quality-related competencies should henceforth be part of the required qualifications for these occupations.