



WS 2018/2019

Dr. Sönke E. Schulz

25. Januar 2019

10. Reformkonzepte

- **Gebietsreform**
- **Funktionalreform**
- **Privatisierung**
- **Aufgabenkritik**
- **Neue Steuerungsmodell**
- **Kundenorientierung**
- **Prozessoptimierung**
- **Wissensmanagement**
- **One-Stop-Government**
- **E-Government**
- **Benchmarking**
- **Bürokratieabbau**

...

10. Reformkonzepte

- Die **Gebietsreform** betrifft die Schaffung neuer bzw. Veränderung bestehender Organisationseinheiten, die Träger von Sachaufgaben sind. Insofern besteht ein enger Bezug zur Zuweisung von sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten (im Sinne der Begründung einer Aufgabenträgerschaft) .
- In der Regel werden gebietsreformerische Ansätze mit einer **Funktionalreform** kombiniert. Bei dieser geht es ebenfalls um die, bspw. nach den Kriterien Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe erfolgende, Zuweisung von Aufgaben (an bestehende Einrichtungen) .

10. Reformkonzepte

- Eine vergleichbare Zielsetzung verfolgen die unterschiedlichen Formen der **Privatisierung**. Ziel ist die möglichst optimale Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen, sei es durch die Einbindung Privater hinsichtlich von Aufgabenteilen oder einer Überantwortung der gesamten Aufgabe in den privaten Bereich .
- Diesen Erscheinungen geht in der Regel eine **Aufgabenkritik** voraus , die hinterfragt, welche Angelegenheiten der Staat zur Staatsaufgabe machen soll . In einem erweiterten Verständnis betrifft die Aufgabenkritik auch die Ebene der Aufgabenwahrnehmung, also eine Analyse, für welche Teilprozesse und Unterstützungsfunktionen ein Rückgriff auf private Expertise in Betracht kommt.

10. Reformkonzepte

- Relevanter Maßstab der Zuordnung von Aufgaben und der Anpassung der Organisationsstrukturen an die Aufgaben sind ein **Grundsatz funktionsgerechter Organisationsstruktur** und die **Grundsatz aufgabengerechter Organisationsstruktur**.
- Der Grundsatz funktionsgerechter Organisationsstruktur wird aus dem Gewaltenteilungsprinzip abgeleitet und dient daher der Abgrenzung von Funktionen und Kompetenzen zwischen den Staatsgewalten.
- Er kann darüberhinaus aber als internes Organisationsprinzip innerhalb der jeweiligen Gewalten verstanden und zur Anwendung gebracht werden.
- Das Gebot der Funktionsgerechtigkeit beinhaltet verschiedene Facetten: Zur Erfüllung von Aufgaben bedarf es zum einen der Bereitstellung von Verwaltungseinheiten, die ihre Aufgaben sachangemessen erledigen können. Zum anderen bedarf es einer Zuständigkeitsordnung, welche Aufgaben an die hierfür am relativ besten ausgestattete Einheit zuweist. **Der Grundsatz zielt darauf ab, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt, von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen.**

10. Reformkonzepte

Die Rolle der Digitalisierung wird in der Debatte um die Brandenburgische Kreisgebietsreform systematisch vernachlässigt. Erhebliche Effizienzgewinne lassen sich auch ohne Zusammenlegung der Kreise erzielen. Die Chancen der Digitalisierung müssen mit direktem Bezug zur Ausgangslage und zu bestehenden Herausforderungen berücksichtigt werden. Wir fordern, die wertvollen Ressourcen nicht in einen aufwändigen organisationalen Umbau ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit und ohne qualitative Verbesserungen zu stecken, sondern wertschöpfende und nachhaltige Investitionen in die Zukunft vorzunehmen.



Themenschwerpunkt: Kreisreform

03.01.2017 | von Alexander Fröhlich

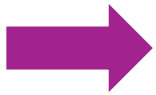


KREISREFORM UND DIGITALISIERUNG IN BRANDENBURG

„Brandenburg hat zehn Jahre Rückstand“

von Alexander Fröhlich





Ausgangssituation

»althergebrachte Instrumente«

Das Beispiel
Verwaltungsstrukturreform



- Trennung zwischen Funktional- und Gebiets- bzw. Strukturformen
 - Getrennte Betrachtung der unterschiedlichen Ebenen (Land, Kreis, Gemeinde)
 - Größere Einheiten = Effizienzgewinne?
- Vernachlässigung
verwaltungswissenschaftlicher Konzepte

Aktueller Anwendungsfall: Die Zukunft der Ämter / Amtsordnung in Schleswig-Holstein



vs.



nicht:



10. Reformkonzepte

Veränderte Rahmenbedingungen kommunaler Selbstverwaltung I: demographischer Wandel

Reduktion

Abnehmende Geburtenzahlen, Alterungsprozesse, veränderte Familienstrukturen; asymmetrische Auslastung von Infrastrukturen (Remanenzkosten); differenzierter Raumbedarf; große regionale und lokale Unterschiede

Differenzierung

Bedarfsunterschiede zwischen Ost und West, Stadt und Umland, verstädterten und peripheren Räumen; zunehmende Vielfalt kultureller Ausprägungen und Lebensformen; veränderte Erwerbs-/Familienbiographien

Selektives Wachstum

Zunahme älterer Bevölkerungsgruppen und von Mitbürgern mit Migrationshintergrund; steigender Betreuungs- und Integrationsbedarf; entsprechend zu erweiternde Bildungs- und Qualifikationspolitiken

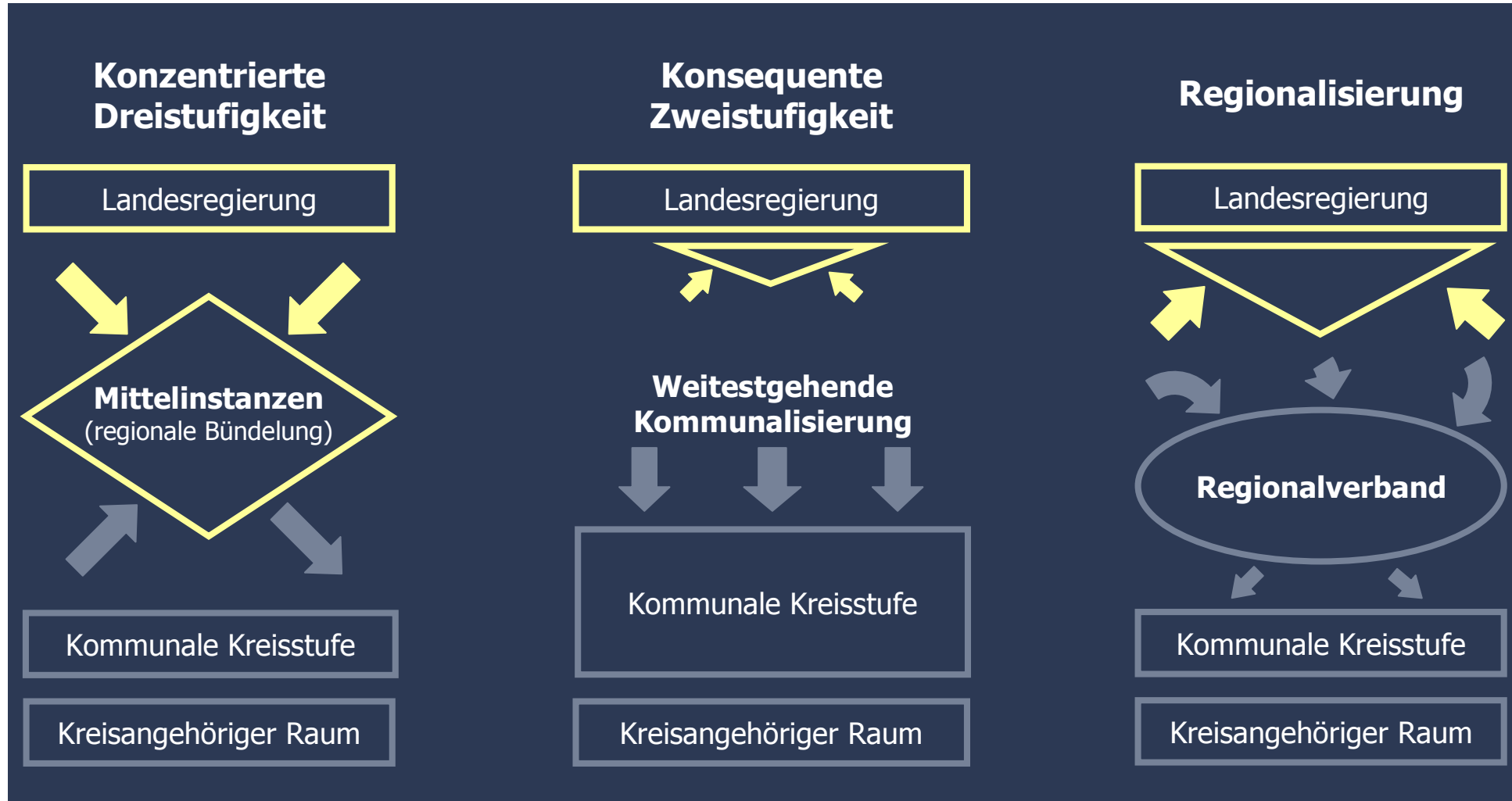
10. Reformkonzepte

Neugliederungsmaßnahmen weiterhin nur aus **Gründen des öffentlichen Wohls** und **nach Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig**, aber wachsende gerichtliche Berücksichtigung der sich verändernden Rahmenbedingungen

Grundlegendes Urteil des **Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern** (21/10 u. 23/10 v. 18.08.2011):

Abweisung kommunaler Verfassungsbeschwerden gegen die Kreisgebietsreform (2011) des Landes

Gefordert: Wahrung der Kreiseigenschaft, Überschaubarkeit, Bürgernähe und des Ehrenamtes auch bei ungewöhnlichen Flächengrößen (etwa bei beschleunigter demographischer Entwicklung und sinkender Einwohnerdichte)



10. Reformkonzepte

Gebietsreform

	Maßnahmen		Länder
Optimierung des Status quo	Förderung von IKZ, punktuelle Anpassungen Begrenzte kapazitätsabhängige Funktionalreform		BW, Bay, Bbg, He, NRW, Saar, RIP
Selektive Gebietsreform	Strukturwirksame Kooperation (auch i. R. v. IKZ) Unterstützung freiwilliger Fusionen (Kreisstufe u. Gemeindeebene), einzelne Fusionen/Einkreisgen.		SH, Nds, Thü
Gebietsreform mittlerer Reichweite	Gesetzliche verfügte Zusammenschlüsse auf der Kreisstufe	Ggf. Anpassung im kreis- angeh. Raum (fin. För- derung)	LSA, Sachs
Bildung von Großkreisen	Bildung regionaler Kreiseinheiten Umfassende Funktionalreform		MV

10. Reformkonzepte

1. Optimierung des Status quo

Voraussetzung: **Geringer demographischer und haushalterischer Problembesatz** sowie eine gleichgewichtige Landesentwicklung

2. Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

Ziele: Effizienz- und Rationalitätssteigerung

Differenzierung nach **Kooperationstypen:**

- **Rechtlich-organisatorische** Gestalt: hart/formell vs. weich/informell, öffentlich vs. privatrechtlich
- **Räumlich-institutionelle** Verfasstheit: Zahl u. Identität der Beteiligten, räumlicher Umfang, horizontale u. vertikale Struktur, „Machtverhältnis“ und Interessenskonstellation
- **Strategische** Ausrichtung und Durchsetzung: inkremental/aufgabenspezifisch vs. holistisch/bereichsübergreifend, zielorientiert/abschließend vs. prozesshaft/offen
- **Materielle** Politikorientierungen und –ergebnisse: entwicklungs- vs. verwaltungspolitisch

Vorteile: Geringe politisch-administrative Reformkosten

Nachteile: Materiell wie funktional begrenzter Handlungsansatz (Ausklammerung wichtigerer Aufgaben, Kooperationsaufwand und -kosten, Unverbindlichkeit; fehlende Nachhaltigkeit).....

10. Reformkonzepte

3. Freiwillige Fusionen und Einkreisungen

Gestaltung und Steuerung durch die **kommunale Ebene**; flankierende **Anreizpolitiken** des Landes

Vorteile: langfristig wirksame Maßnahme, Rationalitätssteigerung, selbstverwaltungsfreundliche Lösungen

Nachteile: Patchwork-Lösungen, Zeitverzug

Hohes **Vetopotential** der Akteure, daher: verbindliche Zielvereinbarungen, klare Terminbierungen

4. Gebietsreform „von oben“

Struktureingriffe durch den Gesetzgeber nach Beendigung der Freiwilligkeitsphase zur Durchsetzung einer kohärenten, zukunftsorientierten und wettbewerbsfähigen Verwaltungsstruktur bei hohem Stabilisierungs- und Handlungsbedarf

Vorteile: Durchsetzung des politischen Gestaltungsanspruchs; hohes Rationalisierungspotential, erhebliche Fusionsrenditen; Stärkung des Verwaltungsvollzugs

Nachteile: potentielle Konflikte, erwartbare rechtliche Auseinandersetzungen, etwaige Lähmung der Verwaltungspolitik des Landes

Ablehnung von Regionalkreisen (u.a. angesichts der bestehenden kreislichen Leistungskraft sowie verfassungsrechtlicher und demokratiepolitischer Bedenken)

10. Reformkonzepte

- Das **Neue Steuerungsmodell** beschreibt in der Organisationslehre öffentlicher Verwaltungen ein Modell zur strategischen Steuerung der Verwaltung, insbesondere im kommunalen Bereich. Die Steuerung der Leistungserstellung erfolgt über »Produkte«; jedes Produkt repräsentiert dabei eine Sachaufgabe der jeweiligen Verwaltung (Schlagwort: Produktorientierung, Kundenorientierung, Kosten-Leistungsrechnung, dezentrale Budgetverantwortung, „Doppik“)
- Die Produktorientierung und die Ausrichtung »am Markt« bewirken zugleich eine **Kundenorientierung** . Diese wird durch verschiedene Maßnahmen erreicht, stellt sich aber nicht als eigene Aufgabe, sondern als Maßstab der Leistungsqualität der öffentlichen Verwaltung dar. Sie ist insofern den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Effizienz und Effektivität vergleichbar .

10. Reformkonzepte

Das Neue Steuerungsmodell einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung stellt ein umfassendes Modell zur Steigerung von Effektivität und von Zielorientierung dar und gilt als Antwort auf die Herausforderungen von öffentlichen Einrichtungen in einer globalisierten Welt.

Die folgenden fünf Prinzipien des Neuen Steuerungsmodells charakterisieren es gut als Gegenmodell zum bisherigen Bürokratiemodell:

- **Steuern statt Rudern**
(Leistungen der öffentlichen Verwaltungen sind zu gewährleisten und zu kontrollieren, sie sind aber nicht alle selbst zu erbringen.)
- **Resultate statt Regeln**
(Orientierung an Ergebnissen und Kosten statt Fixierung auf Verfahren und Regeln)
- **Eigenverantwortung statt Hierarchie**
(Klare Zuweisung und ungeteilte Verantwortung für die eingesetzten Ressourcen)
- **Wettbewerb statt Monopol**
(Ermittlung von Kosten und Qualitäten öffentlicher Leistungen im Vergleich zu anderen Anbietern)
- **Motivation statt Alimentation**
(Neubestimmung der "Ressource Personal", die weit über eine Änderung des Dienstrechts hinausgeht)

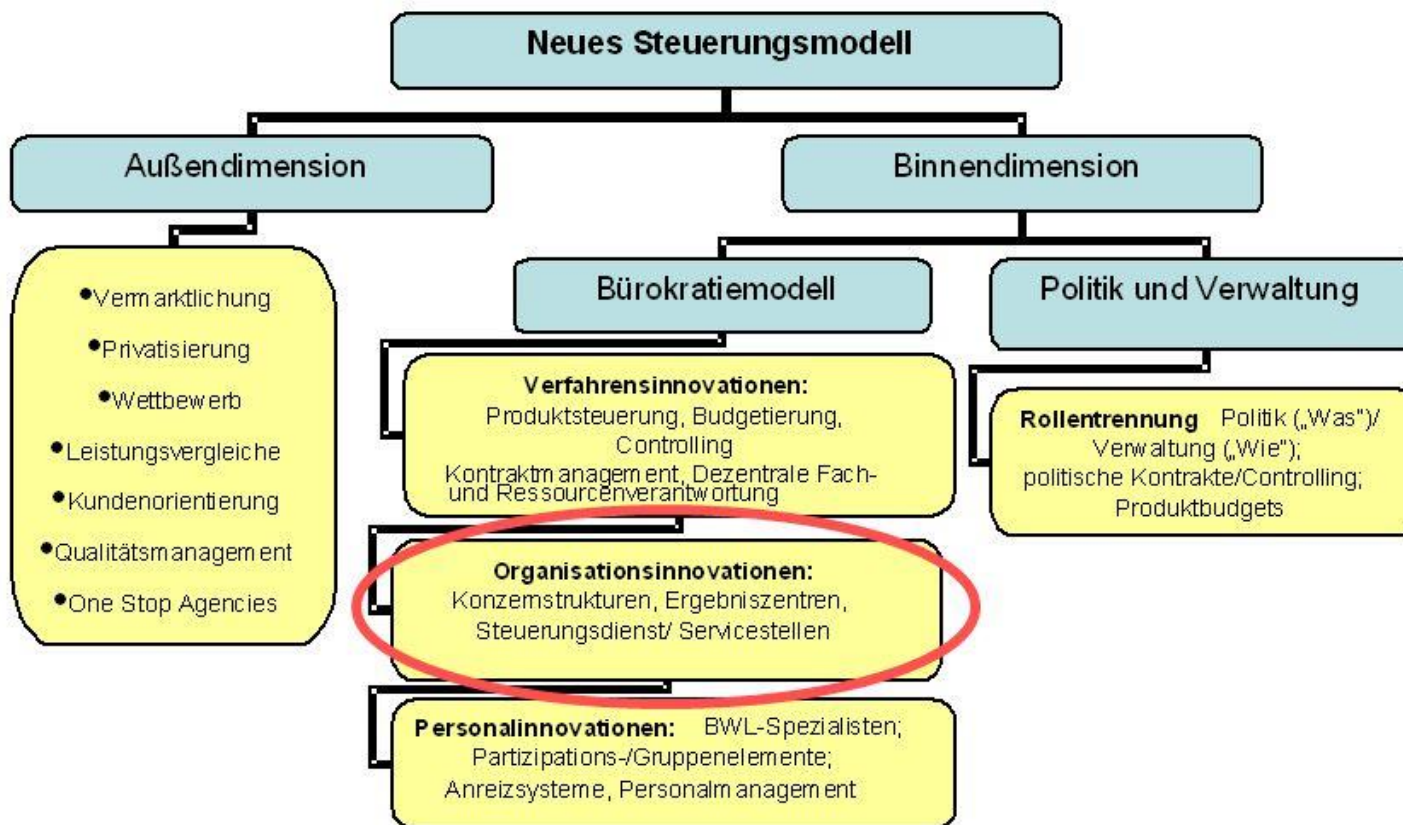
Management-Instrumente im Überblick, vereinfacht



Version 1.3 - ©Krems – Online-Verwaltungswörterbuch olev.de – 2008-08-19

10. Reformkonzepte

Reform der Verwaltungsorganisation: Das Neue Steuerungsmodell (NSM)



10. Reformkonzepte

- Die **Prozessoptimierung** betrifft Veränderungen der Ablauforganisation ; Verwaltungsabläufe werden ganzheitlich als Arbeitsprozesse bzw. zweckbezogen verknüpfte wertschöpfende Aktivitäten betrachtet, die innerhalb eines abgegrenzten Zeitabschnitts in ein vordefiniertes Ergebnis münden . Nach dem Vorbild der Privatwirtschaft werden diese Arbeitsabläufe aufgenommen, dargestellt, analysiert und schließlich optimiert. Wie im unternehmerischen Umfeld ist jede Wertschöpfungskette auf ein Ziel, die Bewältigung einer Aufgabe, ausgerichtet. Prozessablauf und -optimierung blieben ohne eine zugrunde liegende Sachaufgabe inhaltsleer.
- **Wissensmanagement** der öffentlichen Verwaltung ist Ressourcenmanagement und dient der Bereitstellung einer (Wissens-)Infrastruktur zur Bewältigung von Sachaufgaben.

10. Reformkonzepte

- Unter den Sammelbegriff »**Bürokratieabbau**« fällt eine Vielzahl instrumenteller Ansätze, die in ihrem Zusammenwirken deregulierende , bei allen Beteiligten Aufwand minimierende Wirkung haben können (bspw. Standard-Kosten-Modell, Gesetzesfolgenabschätzung, Befristung und Evaluation von Gesetzen). Bürokratie ist – positiv verstanden – angesichts ihrer Gesetzesgebundenheit, fachlichen Qualifikation, Berechenbarkeit und Unparteilichkeit eine rationale Form der Herrschaft und dient der Verwirklichung von Herrschafts-zielen, -zwecken und -aufgaben . Sie hat also ebenfalls eine dienende Funktion. Gleiches gilt für den »Abbau«, der sich bspw. im Wegfall bestimmter Verfahrensschritte äußert und damit eine Schwerpunktverlagerung von einem erhöhten Grad an Rechtssicherheit zugunsten einer schnelleren Bearbeitung beinhaltet (exemplarisch: der Verzicht auf förmliche Baugenehmigungsverfahren zugunsten der Freistellung oder vereinfachter Verfahren).

10. Reformkonzepte

- **One-Stop-Government** beschreibt die Umgestaltung des Verfahrensablaufs, ggf. verbunden mit einer Anpassung der Organisation , und ist daher unmittelbar mit den dahinterliegenden Sachaufgaben verknüpft. Ziel ist eine aus Sicht der Verwaltungsadressaten optimierte Verfahrensgestaltung (»Kundenorientierung«). Es handelt sich um die Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung; die Einführung von One-Stop-Government-Konzepten ist kein Selbstzweck.

10. Reformkonzepte

»die von örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten unabhängige Möglichkeit der Erledigung aller in einer bestimmten Situation anfallenden Verwaltungsangelegenheiten bei einer einzigen Anlaufstelle«

- **Trennung von Vertrieb und Produktion**
- **Ebenenübergreifend bzw. innerhalb einer Organisation**
- **Nicht nur bezogen auf den Außenkontakt mit dem Bürger, sondern auch zur Neuorganisation interner Prozesse innerhalb der Verwaltung (Beispiel: »neue Rolle« der IT-Dienstleister der öffentlichen Hand)**

- **Mittlerweile zum Teil rechtlich verbindlich / ausgestaltet:**
 - **Art. 6 EU-Dienstleistungsrichtlinie**
 - **§ 71a VwVfG / § 138a LVwG SH**

- **Existierende Beispiele**
 - **Bürgerbüros**
 - **D115**
 - **Einheitlicher Ansprechpartner SH**