



**Werner Plinske
Jürgen Olschewski (Hrsg.)**

Innovationsprozesse in einer öffentlich-rechtlichen Leistungsverwaltung



**Werner Plinske
Jürgen Olschewski (Hrsg.)**



**in: bgw - Berufsgenossenschaft für
Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege**

Innovationsprozesse in einer
öffentlich-rechtlichen Leistungsverwaltung

Werner Plinske
Jürgen Olschewski (Hrsg.)

Innovationsprozesse in einer öffentlich-rechtlichen Leistungsverwaltung

*in: bgw - Berufsgenossenschaft für
Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege*

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Plinske, Werner
Olschewski, Jürgen (Hrsg.)

„Innovationsprozesse in einer öffentlich-rechtlichen
Leistungsverwaltung“

in: bgw - Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und
Wohlfahrtspflege

Alle Rechte vorbehalten
© Jürgen Olschewski (Hrsg.)
Ratingen, 2003

<http://www.kompetenz-center.de>
E-Mail: jo@kompetenz-center.de

Copy Agent: Rolf Bastian
Layout, Satz, Umschlaggestaltung: Ingo Schwenk
Herstellung: Reprotechnik Schenke, Koblenz
Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers	13
Vorwort des Autors	15

Teil I – Allgemein gültige Grundsätze und Erfahrungen	17
--	-----------

1. Ausgangssituation – Einführung	17
--	-----------

2. Gesetzliche Rahmenbedingungen für einen Sozialleistungsträger	19
2.1 Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Verwaltung.....	19
2.2 Sozialversicherung als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge.	19
2.3 Unfallversicherung als ein Zweig der Sozialversicherung ...	22
2.4 Finanzierung der Sozialversicherung.....	24
2.5 Organisation einer gewerblichen Berufsgenossenschaft	25
2.6 Ergänzende rechtliche Verfahrensregelungen	26
2.7 Qualifikation für den Dienst bei einem Unfallversicherungsträger.....	27

3. Auswirkungen der Rahmenbedingungen – Hemmnisse für kontinuierliche Veränderungsprozesse ...	28
3.1 Weisungsgebundenheit in organisatorischen Fragen	28
3.2 Beschränkung von Haushaltsmitteln	30
3.3 Mangelnde Qualifikation von Führungskräften	32
3.4 Fehlen eines Unternehmensleitbildes.....	33

4. Ausgangspunkte für Veränderungen	34
4.1 Äußere Einflussfaktoren auf Struktur und Aufgaben eines Trägers der gesetzlichen Unfallversicherung	34
4.1.1 Änderung gesetzlicher oder sonstiger Rahmenbedingungen	34

4.1.2	<i>Ausweitung von Geschäftsfeldern</i>	36
4.1.3	<i>Arbeitsmarktsituation</i>	37
4.1.4	<i>Politische Konstellationen</i>	38
4.2	<i>Reagieren auf die Änderung von äußeren Rahmenbedingungen</i>	40
4.2.1	<i>Änderung/Ergänzung des gesetzlichen Auftrages</i>	40
4.2.2	<i>Fehlende Möglichkeit einer Personalaufstockung bei steigender Arbeitsmenge</i>	40
4.2.3	<i>Alterung eingesetzter Maschinen und Geräte</i>	41
4.2.4	<i>Kostenanstieg extern bezogener Teilleistungen</i>	41
5.	Nutzung innovativer Entwicklungen aus den eigenen Reihen	43
5.1	<i>Nutzung arbeitsärmerer Phasen oder von Konsolidierungs-Intervallen</i>	43
5.2	<i>Abschöpfung und Strukturierung hauseigener Veränderungs-/Verbesserungsvorschläge für organisatorische Verfahrensabläufe</i>	44
5.3	<i>Aufnahme von Hinweisen/Anregungen konstruktiver Kritik als Ergebnis von Auswertungen des Beschwerdemanagements</i>	46
5.4	<i>Hinweise aus hauseigenen Spezialbereichen</i>	47
5.5	<i>Ableitung von Handlungsbedarf aus der Erstellung eines Unternehmens-Leitbildes</i>	48
6.	Umsetzung von Untersuchungsergebnissen externer Stellen	49
6.1	<i>Organisationsuntersuchungen durch spezialisierte Beratungsunternehmen</i>	49
6.2	<i>Umsetzung von Ergebnissen aus selbst entwickelten Untersuchungsmethoden</i>	50
6.3	<i>Einbindung externer Fachkompetenz in intern entworfene Veränderungsstrategien</i>	51
7.	Schlussbetrachtung zum Abschnitt „Allgemeingültige Erfahrungen und Grundsätze“	53

Teil II – Der Veränderungsprozess der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege, Hamburg (BGW)		57
1.	Ausgangssituation	58
2.	Notwendigkeit von Veränderungen	61
3.	Vorausgehende Untersuchungen/Entscheidungen	66
3.1	<i>Angestrebte Ziele der Veränderungen umreißen</i>	66
3.2	<i>Erwartete Ergebnisse aus den Veränderungszielen „BGW 2001“</i>	68
3.3	<i>Festlegung der technisch-administrativen Rahmenbedingungen</i>	69
3.4	<i>Bestimmung der einzubeziehenden Geschäftsfelder/Fachbereiche</i>	71
3.5	<i>Festlegung des Umfangs und der Tiefe der angestrebten Veränderungsprozesse</i>	74
3.6	<i>Zeitlicher Rahmen für das Erreichen der Ziele</i>	75
3.7	<i>Auswahl einer geeigneten Arbeitsmethode</i>	76
4.	Vorbereitende Maßnahmen für die Projektarbeit	80
4.1	<i>Feststellung des intern benötigten Fachwissens für die geplanten Maßnahmen/Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen</i>	80
4.2	<i>Auswahl/Benennung der prozessbegleitenden Führungskräfte</i>	82
4.3	<i>Festlegung von Zuständigkeiten, Verantwortungs- und Kompetenzbereichen – Abgrenzung der Projektarbeit zum Liniengeschäft</i>	84
4.4	<i>Information von Führungskräften und Mitarbeitern</i>	86
4.5	<i>Beteiligung der Personalvertretungen</i>	88
4.6	<i>Bildung und Fortschreibung von Haushaltsansätzen</i>	90

5. Konkretisierung der Inhalte des Veränderungsprozesses	91
5.1 <i>Begleitende und ergänzende Maßnahmen – Sammlung von Basisinformationen</i>	<i>91</i>
5.2 <i>Strukturierung des Gesamtprozesses in fachlich abgrenzbare Teilmengen</i>	<i>94</i>
5.3 <i>Einrichtung übergeordneter Strukturen</i>	<i>97</i>
5.4 <i>Formulierung von Arbeitsinhalten</i>	<i>98</i>
5.5 <i>Schnittstellen und Abgrenzung zur Linienarbeit</i>	<i>100</i>
6. Start und Durchführung des Vorhabens „BGW 2001“	102
6.1 <i>Startphase</i>	<i>102</i>
6.2 <i>Abwicklungsphase der Projektarbeit</i>	<i>105</i>
7. Umsetzung von Ergebnissen aus der Projektarbeit	106
7.1 <i>Vorgabe verbindlicher Formen für Umsetzungsvorschläge</i>	<i>107</i>
7.2 <i>Förmliche Abnahme.....</i>	<i>107</i>
7.3 <i>Vorgehensmodell für die Überleitung in die Fachbereiche .</i>	<i>108</i>
7.4 <i>Weiterbildungsbedarf im Vorfeld von Veränderungen</i>	<i>109</i>
7.5 <i>Erfolgskontrolle/Dokumentation</i>	<i>110</i>
Erläuterung von Begriffen	112
Literatur	113

Vorwort des Herausgebers

In einem Laden wird man bedient, auf einem Amt wird man abgefertigt, konstatierte der deutsche Nationalökonom Wilhelm Röpke. Dass öffentliche Verwaltungen neue Konzeptionen brauchen, wenn sie die künftigen Herausforderungen meistern wollen, ist heute eigentlich unbestritten. Auch gibt es dazu mittlerweile eine Fülle theoretischer Ausarbeitungen.

Innovationsfähigkeit und Bereitschaft zur Veränderung lassen sich jedoch nicht verordnen. Nicht in der Privatwirtschaft und schon gar nicht im öffentlichen Sektor. Nur wenn alle Beteiligten sich über das Ziel und den Weg dorthin einig sind und dies in der täglichen Praxis umsetzen, kann der Wandlungsprozess erfolgreich sein.

Insofern ist der Erfahrungsbericht, den wir hier vorlegen, von besonderer Bedeutung. Denn er beschreibt eine Entwicklung, die tatsächlich stattgefunden hat und noch andauert. Er beleuchtet die Erfahrungen, die Widerstände und letztendlich die Erfolgsfaktoren der Neuorientierung einer öffentlichen Verwaltung.

Initiiert von der Geschäftsführung, hatte sich die Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege -BGW- vorgenommen, die Effizienz durchgängig zu steigern sowie Dienstleistungs- und Kundenorientierung zu verankern. „Wir müssen uns schon heute so aufstellen, als wären wir bereits im Wettbewerb, gab der Vorsitzende der Geschäftsführung, Dr. Gerhard Mehrrens, das Ziel vor. Dazu wurde ein mehrjähriger Innovationsprozess gestartet, der keinen Bereich unberührt ließ. Verändert werden mussten sowohl die Strukturen und Abläufe als auch die Mentalität und das Handeln der Beschäftigten. Sie sollten künftig nicht mehr in Bereichen, sondern in Prozessen denken.

KD+M hat die in diesem Buch beschriebene erste Phase – die Konzeption des Veränderungsprozesses unter Einbeziehung aller Beteiligten - als Berater und Moderator detailliert begleitet. Und wir begleiten jetzt auch den Umsetzungsprozess, der noch einige Zeit

andauern wird. Gemäß unserm Prinzip „erkennen, lösen, handeln“ helfen wir, alle Phasen des Wandlungsprozesses effizient zu organisieren.

Das Projekt BGW hat erneut bewiesen, dass eine Veränderung nur dann gelingt, wenn Berater und Kunde eng zusammenarbeiten. Interne Erfahrung und Veränderungswille, gepaart mit externem Management-Know-How und neutraler Sicht, waren in allen Phasen die ausschlaggebenden Faktoren, um den Prozess stetig voranzutreiben und gleichzeitig immer wieder den notwendigen Konsens herzustellen.

Insofern können die Erfahrungen der BGW exemplarisch sein für alle öffentlichen Verwaltungen.

Jürgen Olschewski
Partnersprecher KD+M

Vorwort des Autors

Veränderungen in einer Verwaltung des öffentlichen Dienstes? Ist dies nach landläufiger Meinung nicht ein geradezu klassisches Paradoxon? Und gar von „Innovationsprozessen“ zu sprechen, ist dies nicht alles sehr vermessen?

Nun, der Verfasser dieser Broschüre war lange Zeit hinsichtlich der Wahl und Verwendung dieser Bezeichnungen selbst arg im Zweifel. Wenn diese Begriffswelt schließlich doch Eingang in die Darstellung gefunden hat, dann wegen der ausdrücklichen Ermutigung durch einen mir wohl freundschaftlich gesonnenen externen Berater, dessen Kenntnis vergleichbarer Vorhaben in wirtschaftlich geführten Unternehmen einerseits und dessen üblicherweise gezeigte Nüchternheit andererseits mich letztlich überzeugten.

Das Buch besteht im Kern aus zwei Teilen. Dabei ist der zweite zuerst entstanden; er war ursprünglich als interne Dokumentation gedacht. Die folgenden Kontakte zu Kollegen anderer Dienstleistungszweige und die Ähnlichkeit mit dort bestehenden Grundvoraussetzungen, aber auch mit den Schwierigkeiten, legten nahe, einen allgemein gültigen Teil I zu den gesamten Problemfeldern des öffentlichen Dienstes zu verfassen und diesen dann dem eigentlichen hauseigenen Erfahrungsbericht voranzustellen. Ich hoffe, dass damit die Übertragbarkeit, gegebenenfalls auch die Verwendbarkeit unserer Erfahrungen an anderer Stelle, gefördert wird.

In dem jetzt als Teil II wiedergegebenen Bericht über das hauseigene Vorgehen findet der Leser nachträglich verfasste Anmerkungen kursiv und „unter dem Strich“ geschrieben. Hier sind – nicht zuletzt auf ausdrückliche Empfehlung des oben schon erwähnten Beraters – einige Interna „ausgeplaudert“, die Stimmungen, Meinungen, Kommentare – eben Atmosphärisches – in der ansonsten eher rational geprägten Darstellung sichtbar und nachvollziehbar machen sollen.

Werner Plinske · Ltd. Verwaltungsdirektor
Am Eselsbach 23 · 97078 Würzburg

Teil I –

Allgemein gültige Grundsätze und Erfahrungen

1. Ausgangssituation – Einführung

„Der Staatshaushalt muss ausgeglichen sein. Der Staatschatz sollte wieder aufgefüllt werden. Die öffentlichen Schulden müssen verringert werden. Die Arroganz der Behörden muss gemäßigt und kontrolliert werden. Die Zahlungen an ausländische Regierungen müssen reduziert werden, wenn der Staat nicht bankrott gehen soll. Die Leute sollten wieder lernen zu arbeiten, statt auf öffentliche Rechnung zu leben.“

(Cicero, aus den Reden an den Senat, 55 v. Chr.)

Auch wenn seit den Tagen des begnadeten Staatsmannes und Rhetorikers Cicero mittlerweile mehr als 2000 Jahre vergangen sind, könnten seine Worte gestern in einer Haushaltsdebatte vorgetragen worden sein. Allenthalben wächst die Erkenntnis, dass Staat und Verwaltung neuer Konzeptionen bedürfen, wollen sie die Probleme bewältigen, die angesichts der finanziellen Nöte zunehmen. Innovationsfähigkeit und Bereitschaft zur Veränderung sind mehr denn je gefragt.

Der Staat wird kaum allgemein gültige Lösungen anbieten; die betroffenen Bürger werden allenfalls ihren Unmut mehr oder minder deutlich vortragen. Deshalb sind letztlich die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes selbst aufgefordert, Mängel in ihren Arbeitsverfahren aufzudecken, Veränderungspotenziale zu erfassen und Veränderungsprozesse zu gestalten. Interne Maßnahmen zur Schärfung des kritischen Blickes fördern sicher die Bereitschaft, sich aktiv am Innovationsgeschehen zu beteiligen.

Wer etwas verändern will, muss zunächst die Rahmenbedingungen betrachten, die dem gesamten öffentlichen Dienst vorgegeben sind. Natürlich gibt es kein durchgängiges Rezept für alle Formen öffentlicher Verwaltung. Hilfreich könnte aber sein, am Beispiel eines ausgewählten Leistungsträgers Strukturen darzustellen, die darauf aufbauende tägliche Praxis deutlich zu machen, Hemmnisse für fortlaufende Innovationsprozesse zu beschreiben und Wege aufzuzeigen, auf denen Veränderungsprozesse möglich sind. Dazu soll ein Sozialleistungsträger näher betrachtet werden, der von Haus aus als „kundenorientiertes“ Dienstleistungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Geburt durchaus mit wirtschaftlichen Unternehmen in Konkurrenz steht.

Für den Verfasser lag es auf Grund seiner beruflichen Tätigkeit nahe, am Beispiel eines Trägers der gesetzlichen Unfallversicherung (gewerbliche Berufsgenossenschaft) sowohl die täglichen Hemmnisse als auch die Chancen eines kontinuierlichen Erneuerungsprozesses aufzuzeigen.

2. Gesetzliche Rahmenbedingungen für einen Sozialleistungsträger

2.1 Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Verwaltung

Wie so oft hilft ein Blick in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, die grundlegenden Rahmenbedingungen unseres vielfältigen täglichen Verwaltungshandelns zu erkennen. Bis ins Detail wird schon hier geregelt, welche Formen staatlicher Verwaltung benötigt werden, um das oberste Verfassungsgebot zu verwirklichen: den in seiner Würde unantastbaren, vor allem aber sozial gesicherten Menschen.

Dem Bund ist das Recht der ausschließlichen Gesetzgebung vorbehalten. Im Fall einer Konkurrenz mit Bundesländern würde aber ohnehin Bundesrecht das Landesrecht brechen.

2.2 Sozialversicherung als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge

Ein besonders interessanter Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 74 GG) ist die in Nummer 12 der Aufzählung enthaltene „Sozialversicherung“. Hier wird das bei den Verfassungsgrundsätzen (Artikel 20 GG) postulierte Gebot der „sozialen“ Ausrichtung des Bundesstaates aufgegriffen und mit dem Begriff „Versicherung“ verknüpft. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass auch das Gebiet des Arbeitsschutzes unter Nummer 12 des Artikel 74 GG genannt wird.

Bei den drei Zweigen der Sozialversicherung im engeren, klassischen Sinne hat der Bund seit jeher seine Gesetzgebungskompetenz wahrgenommen: Krankenversicherung, Rentenversicherung und Unfallversicherung. Über diesen Kernbereich hinaus besetzt er durch die Einführung eines Sozialgesetzbuches auf weiteren Gebieten sozialer Fürsorge oder sozialen Ausgleichs die wesentlichen Positio-

nen im Verhältnis zu den Bundesländern. So kann von einer konkurrierenden Gesetzgebung nur noch sehr eingeschränkt gesprochen werden.

Unter dem Begriff der „bundeseigenen Verwaltung“ (Artikel 87 GG) werden deshalb als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts diejenigen sozialen Versicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Bundeslandes hinaus erstreckt.

Somit bestimmen vier Prinzipien unseren Betrachtungsgegenstand:

1. Die Bundesrepublik Deutschland ist – geprägt durch Verfassungsrecht – ein sozialer Staat.
2. Die Verwirklichung sozialer Rechtsstaatsprinzipien wird durch ein vom Bund erlassenes Sozialgesetzbuch erreicht.
3. Der Kernbereich sozialer Absicherung des Bürgers innerhalb des Sozialgesetzbuches ist die gesetzliche Sozialversicherung, bestehend aus den drei Zweigen Kranken-, Renten- und Unfallversicherung.
4. Der Bund überträgt die Aufgaben der Sozialversicherung grundsätzlich bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Der Bund hat die Träger der Sozialversicherung mit dem Recht der Selbstverwaltung ausgestattet. Dank dieser besonderen Organisationsform erfüllen die Versicherungsträger die ihnen durch Gesetz oder sonstiges Recht übertragenen Aufgaben in eigener Verantwortung. Die Selbstverwaltung wird durch die Versicherten und die Arbeitgeber paritätisch ausgeübt. Diese Regelungen finden sich in den gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung (4. Buch SGB). So haben wir von einem öffentlich-rechtlich organisierten Leistungsträger auszugehen, dem die Aufgaben zwar unmittelbar aus staatlichen und ergänzenden Rechtsvorschriften zugewiesen werden, der aber nicht der unmittelbaren Staatsverwaltung (wie z.B. die Finanzverwaltung) zuzurechnen ist.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass ein Interessenausgleich zwischen gesellschaftlichen Gruppen auch ohne direkte staatliche Beteiligung möglich ist. In der Tat: Die sozialpolitische Partnerschaft, die aus der wechselseitigen Beziehung zwischen angebotener und entlohnter Arbeit entstanden ist, hat sich trotz aller Veränderungen in den Wirtschaftsstrukturen und der damit verbundenen Eigendynamik als stabiler Faktor unserer Gesellschaft erwiesen. Sie bildet nach wie vor eine solide, effiziente Basis für das „Geschäft“ der paritätischen, ehrenamtlichen Selbstverwaltung in Organen der Sozialversicherungsträger.

2.3 Unfallversicherung als ein Zweig der Sozialversicherung

Aus den genannten drei Versicherungszweigen soll die gesetzliche Unfallversicherung beispielhaft herausgegriffen werden. Ihre Aufgaben sind in § 1 des SGB VII beschrieben. Unter der Überschrift „Prävention – Rehabilitation – Entschädigungen“ wird festgelegt:

„Aufgabe der Unfallversicherung ist es, nach Maßgabe der Vorschriften dieses Buches

1. mit allen geeigneten Mitteln Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sowie arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhüten,
2. nach Eintritt von Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten die Gesundheit und die Leistungsfähigkeit der Versicherten mit allen geeigneten Mitteln wiederherzustellen und sie oder ihre Hinterbliebenen durch Geldleistungen zu entschädigen.“

Hinter dieser knappen, programmatischen Aufzählung verbirgt sich eine Reihe von Einzelgeschäftsfeldern, die im Gesetz nicht bis ins Detail geregelt werden können. Anders als beispielsweise in der gesetzlichen Krankenversicherung, wo sich der Leistungsrahmen am Notwendigen orientiert, hat die gesetzliche Unfallversicherung mit allen geeigneten Mitteln ihren Präventions- und Rehabilitations-Auftrag zu erfüllen.

Als erste Aufgabe wird dabei stets die Prävention hervorgehoben. Einen Leistungsfall zu verhindern, ist oberstes Ziel aller Bemühungen.

Prävention setzt in aller Regel an der technischen Struktur von Unternehmen an. Am leichtesten lässt sich die typische Gefährdung von Arbeitnehmern in einem bestimmten Unternehmen bzw. in einem Gewerbszweig – das sind zusammengehörende Gruppe technisch gleichartiger Unternehmen – unter fachlich-produktionstechnischen Gesichtspunkten erkennen und gezielt bekämpfen. So wird ein hohes Maß an Effizienz bei der Verhütung von Arbeitsunfällen, Wegeunfällen und Berufskrankheiten erreicht. Dies hat zu

der fachlichen Gliederung der gesetzlichen Unfallversicherung nach Gewerbszweigen/Wirtschaftszweigen geführt. Die aktuelle Aufgabenzuweisung geht deshalb grundsätzlich von der im Vorfeld festgelegten fachlichen Zuständigkeit des jeweiligen Trägers aus.

2.4 Finanzierung der Sozialversicherung

Die Verwirklichung des Sozialstaatsgebotes erfordert einen Transfer erheblicher Geldmittel. Während eine Reihe von Sozialleistungen über die Haushalte des Bundes und der Länder getragen wird, finanziert sich die Sozialversicherung weitgehend unabhängig von öffentlichen Budgets. Wie bei einer Versicherung nicht anders zu erwarten, wird der Bedarf der Leistungs- und Ausgabenseite über Beiträge gedeckt. Bei der Erhebung dieser Beiträge orientiert sich der Gesetzgeber wiederum am Modell der Sozialpartnerschaft. Neben dem eigentlichen Begünstigten der Versicherung – in der Regel der arbeitende Mensch – wird auch der Arbeitgeber zur Beitragszahlung verpflichtet. Denn als geschütztes Versicherungsgut wird allgemein der Arbeitnehmer in seinem Beschäftigungsverhältnis gesehen.

In der Kranken- und Rentenversicherung werden Beitragsanteile jeweils zur Hälfte von den beteiligten Sozialpartnern aufgebracht. Die gesetzliche Unfallversicherung hingegen finanziert sich ausschließlich aus Beiträgen der Unternehmer, die Versicherte beschäftigen oder selbst versichert sind. Dieses Modell ist in dem spezifischen Versicherungsschutz begründet: Er beschränkt sich auf das Risiko, das der Arbeitgeber durch Eröffnung und Betrieb seines Unternehmens in die Welt setzt. Nur solche Gesundheitsschäden sind abgedeckt, die kausal auf diese Betriebsgefahr zurückgeführt werden können. Auf die paritätische Selbstverwaltung hat diese Form der Beitragsentrichtung keinen Einfluss.

2.5 Organisation einer gewerblichen Berufsgenossenschaft

Neben den ehrenamtlich tätigen Mitgliedern der Selbstverwaltungsorgane (Vertreterversammlung, Vorstand) führt ein Geschäftsführer hauptamtlich die laufenden Geschäfte einer Berufsgenossenschaft. Die Träger der Unfallversicherung können laut Sozialgesetzbuch VII ihre Mitarbeiter nach einer Dienstordnung, auf Grund eines Tarifvertrages oder außertariflich anstellen. Dabei muss der Grundsatz der funktionsgerechten Stellenbewertung berücksichtigt werden.

Die Aufgaben einer gewerblichen Berufsgenossenschaft, nämlich „Durchführung der gesetzlichen Unfallversicherung für im Gesetz näher definierte Wirtschaftszweige“, und die genannten Einzelaufgaben bestimmen ihren Aufbau. Bereiche sind:

1. Bereich der technischen Prävention von Arbeits-, Wegeunfällen und Berufskrankheiten
2. Bereich der Rehabilitation und Entschädigung von Versicherungsfällen
3. Aufbringung der benötigten Mittel durch Umlageverfahren und Verwaltung der Haushaltsmittel

Ergänzend werden Service-Bereiche benötigt, um administrativ-organisatorische Hilfestellung bei der Bewältigung der Kernaufgaben zu geben. In erster Linie sind dies Personalwesen, Informations- und Kommunikationstechniken, Beschaffungswesen, Hausverwaltung o. ä. Auf diesen Gebieten verlässt der UV-Träger den Bereich hoheitlichen Handelns und begibt sich auf die schlichte Ebene fiskalischer Teilnahme am Wirtschaftsleben.

2.6 Ergänzende rechtliche Verfahrensregelungen

Das Recht der Selbstverwaltung gestattet es der Berufsgenossenschaft nicht, die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben nach eigener Auffassung durchzuführen. Für verfahrensrechtliche Abläufe bei der Bewältigung dieser Aufgaben gelten häufig Regelungen des Bundesrechtes, beispielsweise das Haushalts- oder das Besoldungsrecht für die eigenen Dienstordnungs-Angestellten. Bei der Prävention müssen darüber hinaus konkurrierende länderrechtliche Regelungen beachtet werden, etwa beim Gewerbeaufsichtsrecht. So werden Abstimmung und Koordinierung notwendig.

2.7 Qualifikation für den Dienst bei einem Unfallversicherungsträger

Die hauptamtlichen Mitarbeiter einer gewerblichen Berufsgenossenschaft benötigen breit gefächerte Qualifikationen. Bei der Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten liegt es nahe, als technische Aufsichtspersonen bevorzugt Ingenieure unterschiedlicher Fachrichtungen einzusetzen. Maßgeblich ist aber letztlich die fachliche Zuständigkeit des UV-Trägers, so dass zur Prävention auch Verfahrenstechniker, Chemiker, Ärzte, Zahnärzte, Psychologen, Tierärzte usw. benötigt werden. Ein wesentlicher Teil der Mitarbeiter im Präventionsbereich ist auf der Grundlage akademischer Ausbildungsgänge im höheren Dienst angestellt.

Von den Führungskräften auf dem Gebiet der Rehabilitation/Entschädigung sowie der Aufbringung und Verwaltung der Haushaltsmittel werden in der Regel juristische Ausbildungsabschlüsse und Fachkenntnisse erwartet. Aber auch betriebs- und volkswirtschaftliche Studienabschlüsse sind hilfreich, um spezielle Anforderungen im Aufgabenspektrum abzudecken. Dieser Personenkreis wird zumeist im höheren Verwaltungsdienst beschäftigt.

In der Sachbearbeitung sind Mitarbeiter in aller Regel für den gehobenen Verwaltungsdienst (Verw.-Dipl. FH) qualifiziert. Ergänzt wird diese Palette je nach spezifischem Bedarf des UV-Trägers um Mitarbeiter mit besonderen Ausbildungsabschlüssen, beispielsweise im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie in den genannten Servicebereichen.

In der Summe beeinflussen diese Rahmenbedingungen die innere Innovationsbereitschaft eines öffentlich-rechtlichen Leistungsträgers. Je nach Ausgangssituation können sie hemmend oder fördernd wirken. Erkannte Hemmnisse sollten – soweit es geht – abgebaut, Ansatzpunkte für einen Einstieg in Veränderungsprozesse gefördert werden.

3. Auswirkungen der Rahmenbedingungen – Hemmnisse für kontinuierliche Veränderungsprozesse

3.1 Weisungsgebundenheit in organisatorischen Fragen

Die öffentliche Meinung verbindet öffentlich-rechtliche Organisationen nicht unbedingt mit der Fähigkeit zur kontinuierlichen Veränderung. Ganz unbegründet ist dies natürlich nicht. Allzu oft musste der „verwaltete“ oder „versicherte“ Bürger erleben, dass gesellschaftspolitische Entwicklungen über den öffentlichen Dienst hinweg gegangen sind, ohne nachhaltige Spuren zu hinterlassen.

Was sich auf der einen Seite als hilfreich und wünschenswert darstellt, nämlich

- die kontinuierliche Verfügbarkeit der Mitarbeiter (kein Streikrecht für Beamte),
- die hierarchisch strukturierten Strategien zur Aufgabenerledigung,
- die Preiswürdigkeit bei der Masse der „Produkte“,
- die Gesetzestreue bei der Aufgabenerledigung

hat begreiflicherweise ihre Kehrseite: Rechtsstaatlichkeit ist nur auf dem Boden von Gesetzen, Verordnungen, autonomem Recht und, falls notwendig, Rechtsprechung zu erreichen. Sie ist abhängig von Handlungsanleitungen, die gewährleisten, dass bei der Ausführung der Bestimmungen der Wille des Gesetzgebers nicht verlassen wird. Eine einheitliche Rechtsanwendung unmittelbar aus dem Gesetzes- oder Verordnungstext heraus wird jedoch nur in Ausnahmefällen möglich sein. Doch muss von Flensburg bis Füssen, von Cottbus bis Aachen eine einheitliche Umsetzung aller Gesetze des Bundes über alle Ländergrenzen und landsmannschaftliche Besonderheiten hinweg sichergestellt werden. Deshalb sind nachgeordnete Stellen und Mitarbeiter weisungsgebunden. Das kann bis in organisatorische Detailfragen hineinreichen.

Gegen solche oft als anonym empfundenen Arbeitsanweisungen anzugehen halten die Betroffenen für aussichtslos. Folglich versuchen sie es erst gar nicht. Dabei ginge es meist gar nicht um die Vorschriften und deren Regelungsinhalt. Kritikpunkte – und damit Ansatzpunkte für Veränderungen – sind viel häufiger die Umsetzungsanweisungen. Beides voneinander zu trennen fällt im Arbeitsalltag häufig schwer. Hierzu kommt, dass auch hierarchisch übergeordnete Ebenen, aus Bequemlichkeit oder bloßem Sicherheitsdenken, nicht evolutionsfördernd, sondern eher hemmend – als Filter im negativen Sinn – arbeiten.

3.2 Beschränkung von Haushaltsmitteln

Nicht jeder innovative Prozess in einer öffentlich-rechtlichen Verwaltung hängt davon ab, dass zusätzliche Hausmittel zur Verfügung stehen. Vieles lässt sich auch durch organisatorische Veränderungen erreichen. Diese verlangen zwar gedankliche Vorarbeit im Sinne analytischer Betrachtung und zielgerichteter Neuordnung, sind letztlich aber mit geringen Mitteln zu verwirklichen. Im Rahmen vorhandener Ressourcen können deshalb betriebliche Arbeitsabläufe durchaus umgestaltet werden.

Doch stößt man rasch an die Grenze des Machbaren, wenn die beabsichtigten Maßnahmen ohne zusätzliche Kosten nicht zu realisieren sind – sei es bei der Planung (externe Beratung), sei es bei der Ausrüstung von Arbeitsplätzen usw.

Eigenständige, allgemeine Titel für Haushaltsansätze nur zum Zwecke der Innovation sind im öffentlichen Haushaltsrecht nicht vorgesehen. Mehrausgaben, die für Veränderungsprozesse benötigt werden, müssen deshalb dort beantragt und begründet werden, wo sich die Veränderungen schließlich in Form von Mehraufwand niederschlagen: bei den spezifischen Kontenarten. So entsteht ein langwieriges Prozedere, das naturgemäß die Innovationsfähigkeit erschwert.

Innovation lebt davon, dass ihre Notwendigkeit spontan erkannt und sie zeitnah umgesetzt wird. Wenn Veränderungen hingegen weit voraus und nach den Regularien des Haushaltsrechts in strenger Kontinuität zu den Vorjahren geplant und mit prognostischen Aussagen zu möglichen Auswirkungen auf eine Reihe von Einzeltiteln versehen werden müssen, erlahmt die Bereitschaft zur Innovation bereits im Ansatz. Hinzu kommt: Kosten- und Nutzenanalysen sind als Mittel der Haushaltsplanung weithin unbekannt. So ist die Höhe tatsächlich benötigter Gelder nur annäherungsweise zu ermitteln.

An den Beschränkungen des Haushaltsrechts scheitert häufig bereits die Grundvoraussetzung jeder Innovation: die Mitarbeiter gezielt darauf vorzubereiten, Veränderungspotenziale zu erkennen und die notwendigen Maßnahmen zu gestalten. Für Weiterbildungsmaßnahmen „auf Verdacht“, d. h. spezielle Themenbereiche außerhalb des Kerngeschäftes, gibt es schlicht keine Haushaltsmittel.

3.3 Mangelnde Qualifikation von Führungskräften

„Wem Gott ein Amt gibt, dem gibt er auch Verstand.“ Die mit diesem Spruch verbundene Hoffnung hat sich bereits in der Vergangenheit oft als trügerisch erwiesen. Auf keinen Fall aber kann sie heute noch Handlungsgrundlage einer Führungskraft sein. Gelegentlich fühlt man sich jedoch genau daran erinnert – etwa wenn über die Einstellung von Führungskräften im öffentlichen Verwaltungsdienst gesprochen wird.

Nach wie vor gelten spezialisierte akademische Ausbildungsgänge als ausreichende Qualifikation für eine lebenslange Führungstätigkeit bei einem Sozialleistungs- und Sozialversicherungsträger. Das hatte sicher in all den Jahren seine Berechtigung, in denen einer Leistungsverwaltung der mittleren oder unteren Ebene ausschließlich Umsetzung der Aufgaben zugewiesen war, für die der Träger zuständig ist, alle Fragen des Personaleinsatzes und der Mittelverwaltung hingegen auf höheren Ebenen entschieden wurden. Solche Verhältnisse, wie sie etwa Ludwig Thoma für die Zeit um die Jahrhundertwende vortrefflich beschrieben hat, gibt es heute aber nicht mehr.

Heute müssen Führungskräfte zunehmend eigenverantwortlich über Budgetierung und Abwicklung von Haushaltsmitteln entscheiden. Sie benötigen deshalb eine bessere Qualifikation als die oft lange zurückliegende Ausbildung in einem spezialisierten Berufsbild. Sicher braucht jede Führungskraft zunächst einen eher verwaltungsrechtlich ausgerichteten Ausbildungsabschluss. Doch das reicht nicht mehr.

Nur wer am Anfang der Karriere ein gezieltes, aufgabengerechtes Job-Training absolviert und vor allem zur ständigen Weiterbildung in allen Fragen der Verwaltungsführung bereit ist, wird auf Dauer als Führungskraft geeignet sein. Hospitationen in Wirtschaftsunternehmen und interessante Weiterbildungsangebote können der mangelnden Qualifikation deutlich entgegenwirken.

3.4 Fehlen eines Unternehmensleitbildes

Die auf Hierarchie-Ebenen basierende Verwaltung, wie man sie nach wie vor häufig antrifft, ist gewohnt, auf Weisung zu handeln. Ihr Verhalten wird dann neu ausgerichtet, wenn dies vorgegeben wird – durch geänderte Arbeitsanweisungen und Handlungsanleitungen. Im Augenblick der Einführung mag dies zwar zu durchaus sachgerechten Ergebnissen führen. Doch kann man so schwerlich kontinuierliche Veränderungsprozesse an den Notwendigkeiten der einzelnen Organisationseinheit ausrichten.

Ursache ist häufig das Fehlen eines für die Gesamtorganisation entwickelten Unternehmensleitbildes, in dem neben der Beschreibung der eigenen Position auch Leitlinien für künftiges Handeln verbindlich für die Mitarbeiter festgelegt sind. Die angebundenen Organisationseinheiten haben damit kaum Möglichkeiten, sich an den maßgeblichen strategischen Zielen der Einheit zu orientieren und für ihren Bereich operative Ziele für den Arbeitsalltag zu entwickeln. Die Gefahr, auf lokaler Ebene die strategische Ausrichtung einer Zentralverwaltung durch eigene Zielsetzungen zu „stören“, führt dann zum Stillstand denkbarer Erneuerungsprozesse auf der operativen Ebene.

Zu einem Unternehmensleitbild moderner Prägung gehört in aller Regel auch die Einführung und Beachtung von Grundsätzen des Qualitätsmanagements. Ohne eine ständige (Weiter-)Entwicklung qualitätssichernder Maßnahmen wird es im Arbeitsalltag der Verwaltung kaum Übung sein, Arbeitsabläufe so zu gliedern, dass in Prozessen gedacht und gehandelt wird.

Das Fehlen von Leitlinien zur Kunden- und Dienstleistungsorientierung führt zwangsläufig dazu, dass entsprechende Bemühungen Stückwerk bleiben und sich kein umfassendes Netzwerk entwickelt. Dies gilt auch für die ständige Ausrichtung des Verwaltungshandelns an den Erfordernissen der Wettbewerbsfähigkeit. Man wäre überrascht, wie vieles sich auch in öffentlich-rechtlich organisierten Bereichen ändern würde, gäbe es verstärkt Wettbewerb aus dem privaten Sektor mit vergleichbarem Leistungsangebot.

4. Ausgangspunkte für Veränderungen

4.1 Äußere Einflussfaktoren auf Struktur und Aufgaben eines Trägers der gesetzlichen Unfallversicherung

4.1.1 Änderung gesetzlicher oder sonstiger Rahmenbedingungen

Soziale Sicherheit für bestimmte Personengruppen zu gewährleisten ist eine auf Dauer angelegte Aufgabe. Die mit dem Rang eines Verfassungsgrundsatzes ausgestattete Sozialklausel des Grundgesetz-Artikels 20 wäre natürlich ebenso wie sonstiges Verfassungsrecht unter bestimmten Voraussetzungen änderbar; in einem solchen Falle wäre aber unser gesamter verfassungsrechtlich gestalteter Lebensentwurf in seiner jetzigen Form für den Sozialstaat wie auch für den einzelnen Bürger nachhaltig in Frage gestellt.

Gleichwohl wäre es grundverkehrt, die Sozialversicherungssysteme unter eine Glasglocke zu stellen und sie damit äußeren Einflussfaktoren zu entziehen. Auch wenn die Kernbereiche der Aufgabengebiete weitgehend erhalten bleiben sollen, so besteht doch die Notwendigkeit, die Rahmenbedingungen für das Tätigwerden eines Leistungsträgers in regelmäßigen Abständen auf ihre Vereinbarkeit mit veränderten allgemeinen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Strukturen und Lebensbedingungen zu überprüfen. Dabei sind nicht nur die gesetzlich geregelten Bereiche, sondern gerade die in der Gestaltungsfähigkeit des einzelnen Trägers liegenden Teilbereiche angesprochen.

In der Aufgabenzuweisung der gesetzlichen Unfallversicherung sind Änderungen denkbar, die erhebliche Auswirkungen auf die Leistungs- und damit Finanzierungsgestaltung hätten. So könnten auf der einen Seite weitere Maßnahmen der Prävention (z. B. bei allen Fragen arbeitsbedingter Erkrankungen) neu in das Angebots- und Leistungsspektrum aufgenommen werden. Andererseits wäre

denkbar, das Wegeunfallrisiko vom Arbeitsplatzrisiko abzuspalten und künftig nicht mehr dem Versicherungsschutz der gesetzlichen Unfallversicherung zu unterstellen.

Die Begründung hierfür könnte in der allgemein sichtbar werdenden Linie, staatlich organisierten Schutz nur noch zur Grundabsicherung von Bedürfnissen einzusetzen, gesehen werden; ebenso darin, dem verbleibenden Teil der selbst beschafften und organisierten Daseinsvorsorge des Einzelnen allenfalls durch staatliche (steuerliche) Vergünstigungen stärkere „Marktanteile“ zu verschaffen. Auf solche Veränderungen ihres Aufgabengebietes werden sich die Leistungsträger einstellen müssen. Auch wenn Kernbereiche ihres Aufgabengebietes unangetastet bleiben, werden sich doch erhebliche Einschnitte in innere Strukturen ergeben.

Ein anderer Bereich denkbarer Veränderungen wird sich auf der organisatorischen Ebene abspielen. In Zeiten weit reichender wirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Strukturänderungen wird immer öfter nach einer eigenständigen, uneingeschränkten Leistungsfähigkeit, aber auch nach der Konkurrenz- und Wettbewerbsfähigkeit von Leistungsträgern gefragt werden, die auch von ihrer Größenordnung her die genannten Aufgaben und Ziele verwirklichen können. Diesen Anforderungen ihrer Kunden müssen sich die Leistungsträger stellen und sowohl die Öffentlichkeitsarbeit als auch die Beratungen im Einzelfall wesentlich ausweiten. Dies ist der erklärte Wille des Gesetzgebers. Umsonst sind diese Leistungen aber nicht zu haben. Die Frage nach der Effizienz eines Leistungsträgers wird bei immer weiter steigenden Preisen für Informations- und Kommunikationssysteme stets auch mit der Frage der Organisationsgröße verknüpft sein. Dies wird zwangsläufig den Trend zur Zusammenlegung/Vereinheitlichung von bisher noch selbstständigen Versicherungsträgern verstärken.

Ein weiteres Thema ist die fortschreitende Harmonisierung des Sozialversicherungsrechts durch die Umsetzung von EU-Normen. Dieser Prozess fällt weniger durch spektakuläre Einzelschritte als vielmehr durch seine Beharrlichkeit auf. Die Tendenz aller Maß-

nahmen und Aktivitäten geht eindeutig in Richtung Liberalisierung der Organisationsformen und Einführung von echtem Wettbewerb zumindest bei dem Teil der Produkte, die nicht zwingend im Rahmen hoheitlichen Handelns erzeugt werden müssen. Betroffen sein könnte in erster Linie der Bereich der Prävention eines Unfallversicherungsträgers, nachdem sich auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes, der Arbeitssicherheit und der Arbeitsmedizin erste Konkurrenzverhältnisse mit privaten Anbietern als nicht systemsprengend erwiesen haben.

Die Änderung von Vorschriften des eigentlichen Kerngeschäftes oder zur (Neu-) Gestaltung von Rahmenbedingungen sollte also willkommener Anlass sein, auch im Grundsätzlichen nach Änderungsmöglichkeiten zu suchen.

4.1.2 Ausweitung von Geschäftsfeldern

Unabhängig von den gesetzlich bedingten Änderungen lassen sich neue oder die Ausweitung bestehender Geschäftsfelder aus vorhandenen Strukturen ableiten. Dies betrifft insbesondere solche Bereiche eines Sozialversicherungsträgers, in denen Form und Gestaltung der Aufgabenerledigung von der Aufgabenstellung her nur mit Generalklauseln umschrieben werden können.

Wenn z. B. die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten in der gesetzlichen Unfallversicherung „mit allen geeigneten Mitteln“ betrieben werden soll, jedweder Mitteleinsatz aber unter dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit steht, wird deutlich, dass zwischen beiden Zielen ein in weiten Teilen interpretierbarer Handlungskorridor liegt. Deshalb muss ständig abgewägt werden, welche Erfolge bei erhöhter, bzw. abgesenkter Haushaltsmittel erzielt werden können.

Dabei spielen sich ändernde informations- und kommunikationstechnische Bedingungen eine wichtige Rolle. Vorhandene Gestaltungsräume voll oder nur bedingt zu nutzen ist letztendlich die Entscheidung des Leistungsträgers. Er legt fest, wie (innerhalb der

Grenzen aufsichtsrechtlich nicht zu beanstandender Handlungslinien) die vom ihm favorisierte Form der Aufgabenerledigung verwirklicht werden soll.

Maßnahmen der primären und sekundären Prävention (unterschiedliche Stufen der Unfallverhütung) sind bei einem Unfallversicherungsträger typische Bereiche, aus denen neue oder ausgeweitete Geschäftsfelder entstehen können. So ist z. B. die Vermarktung von Produkten auf dem Sektor sicherheitstechnischer Unterweisung von Betriebsangehörigen ein durchaus realistisches neues Geschäftsfeld.

Solche neuen „Markt-Bereiche“ sind oft erst durch die Änderung gesellschaftspolitischer Rahmenbedingungen zu erschließen. So verpflichtet die Erkenntnis, dass Heilprozesse bei Arbeitsunfällen nicht selten durch psychische Fehlreaktionen beeinflusst werden, die Unfallversicherungsträger, das Heilverfahren der gesetzlichen Unfallversicherung um eine Geschäftsfeldkomponente „psychosoziale Betreuung von Unfallverletzten“ anzureichern. Es wird also immer wieder Gelegenheiten geben, Verknüpfungspunkte für allgemeine Veränderungsprozesse durch die Überprüfung bestehender und die Ausdehnung in neue Geschäftsfelder zu finden und diese entsprechend zu nutzen.

4.1.3 Arbeitsmarktsituation

Um Missverständnissen vorzubeugen: Arbeitsmarktpolitik im Sinne von Arbeitslosenversicherung ist nicht Aufgabe der klassischen Sozialversicherung mit den Zweigen Kranken-, Renten- und Unfallversicherung. Die der Bundesanstalt für Arbeit übertragenen Aufgaben sind sicher auch auf die Verwirklichung sozialstaatlicher Ordnung gerichtet, aber nur in Teilen als Versicherung im eigentlichen Sinne zu verstehen. Gleichwohl sind die Schicksale der Sozialversicherungsträger eng mit der Arbeitsmarktsituation verbunden. Gute oder schlechte Konjunkturverläufe hinterlassen stets ihre Spuren in den Haushalten der Sozialversicherungsträger. Spürbar wird dies zunächst auf der Beitragsseite, wo ein wachsender Arbeitsmarkt für einen höheren Anteil an Beitragszahlern sorgt und damit finanzielle Spielräume schafft.

Nur selten gelingt es, diese Entwicklung aus der Tagespolitik herauszuhalten, um so ausreichende Rücklagen für das nächste Konjunktural zu schaffen. Häufiger werden die Beitragssätze eher kurzfristig dem Finanzbedarf auf der Ausgabenseite angepasst, nicht zuletzt, um nicht unnötig Liquidität von den Beitragszahlern abzuziehen.

Die Sozialleistungsträger sind also gut beraten, ihr eigenes Handeln an den abschbaren Schwankungen des Wirtschaftslebens und den daraus resultierenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu orientieren. Der Arbeitsmarkt als wichtiger äußerer Einflussfaktor würde erst dann an Bedeutung verlieren, wenn sich der Gesetzgeber eines Tages entschliesse, nicht mehr die Höhe des aus geleisteter Arbeit erzielten Entgeltes zur Grundlage der Beitragsgestaltung zu machen, sondern z. B. die Wertschöpfung auf der Ebene des jeweiligen Produktions- oder Bearbeitungsprozesses. Aufgabe des Leistungsträgers wird sein, die für die Beitragsentwicklung in seinem Bereich maßgeblichen Faktoren fortlaufend genau zu beobachten und die für ihn besonders günstigen Verläufe zur Erneuerung von Geschäftsprozessen zu nutzen.

4.1.4 Politische Konstellationen

Bei allen tagespolitischen Streitigkeiten ist die gesetzliche Sozialversicherung stets im Konsens der politischen Parteien fortentwickelt oder auch in Teilen verändert worden. Dies betraf uneingeschränkt die Grundfragen des Leistungs- und Beitragsrechts.

Sozialpolitik ist stets aber auch Parteipolitik. Erfahrungsgemäß sind es eher statusrechtliche Fragen oder Probleme in der Gestaltung der Organisationsform von Leistungsträgern, die den Bund, im Einzelfall auch einmal die Bundesländer, bewegt haben, auch parteipolitische Akzente zu setzen, z. B. in Dienstrechtsfragen.

Auch wenn in aller Regel aus der Sicht der Betroffenen die negativen Auswirkungen solcher Umgestaltungsprozesse überwiegen, sollten doch auch die Chancen gesehen werden, die mit einer „von oben“ verfügbaren Struktur- oder Organisationsänderung einhergehen.

4.2 Reagieren auf die Änderung von äußeren Rahmenbedingungen

Eine Stelle zur Fortschreibung eines ständigen Entwicklungsprozesses (z.B. eine Strategiekommission) ist in einer öffentlich-rechtlichen Verwaltung derzeit noch die Ausnahme. In aller Regel wird ein „äußeres Ereignis“ notwendig sein, um den Anstoß für einen Innovationsprozess zu geben.

4.2.1 Änderung/Ergänzung des gesetzlichen Auftrages

Die Erledigung der vom Gesetzgeber übertragenen Aufgaben ist Gegenstand allen Verwaltungshandelns. Die Aufgaben sind dabei in Geschäftsfelder eingeteilt. Ändern sich diese Aufgaben insgesamt oder bei einzelnen Geschäftsfeldern, bietet sich an, die geänderte Aufgabenstruktur in sog. Geschäftsprozesse zu gliedern und diese dann den zuständigen Fachbereichen zuzuweisen. Dabei können stets auch Schnittstellen zwischen den Geschäftsfeldern neu definiert und gestaltet werden, wenn dadurch eine bessere Abwicklung der Geschäftsprozesse zu erreichen ist.

Üblicherweise machen die unter 4.1.1 und 4.1.2 beschriebenen Faktoren die Notwendigkeit von Erneuerungsprozessen deutlich.

4.2.2. Fehlende Möglichkeit einer Personalaufstockung bei steigender Arbeitsmenge

Die Notwendigkeit, über Veränderungsprozesse nachzudenken, kann sich aber auch aus kritischen Personalsituationen heraus ergeben. Diese müssen nicht immer in der Ausweitung gesetzlicher Aufgaben begründet sein. Auch äußere Einflussfaktoren können die Ursache sein.

In einer bloßen Personalaufstockung wird das Heil nicht zu finden sein, und zwar unabhängig davon, ob die Arbeitsmengen nur zeitlich befristet steigen oder ob sich dauerhaft oder zumindest längerfristig kritische Personalsituationen abzeichnen. Allein schon

der Mangel an rasch verfügbaren qualifizierten Arbeitskräften sollte Anlass für eine Neuausrichtung gewohnter Arbeitsabläufe und für eine Steigerung der bewältigten Fallzahlen/Arbeitsabläufe sein.

4.2.3 Alterung eingesetzter Maschinen und Geräte

Der Einsatz von Informations- und Kommunikationssystemen ist auch in öffentlich-rechtlichen Verwaltungen wie kein anderer Wirtschaftszweig gekennzeichnet von rasch aufeinander folgenden Veränderungen. Betroffen sind Maschinen und Geräte, Anwender-Software, Netzwerke, Betriebssysteme usw. Selbst Telefonanlagen – früher doch für beachtliche Zeitspannen installiert – werden in immer kürzeren Intervallen umgerüstet oder ganz ausgetauscht.

Der permanente Mangel an geeigneten Fachkräften wie auch an regelmäßig bereitstehenden Haushaltsmitteln führt oft dazu, dass die Erneuerungsintervalle für DV-Geräte und Anwendungs-Software nicht eingehalten werden können. Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln sind dann unvermeidbar. Allzu häufig verlässt sich nämlich die Verwaltung auf die interne Erneuerungskraft des eigentlich als Service-Station gedachten und tätigen Bereiches für die Informations- und Kommunikationstechnik. Auch eine solche Situation kann ein geeigneter Ansatzpunkt für die Innovation von Verwaltungsprozessen sein.

4.2.4 Kostenanstieg extern bezogener Teilleistungen

Wie jedes wirtschaftlich ausgerichtete Unternehmen haben auch öffentlich-rechtliche Leistungsträger die Möglichkeit einer Vergabe von Teilleistungen an Dritte genutzt, wenn auf diesem Wege Kosten gespart und die eigentlichen (hoheitlichen) Aufgaben weiterhin eigenständig erledigt werden konnten.

Ändern sich aber die Bedingungen z. B. durch einen überproportionalen Kostenanstieg für ausgelagerte Leistungsteile, wird sicher auch erneut zu prüfen sein, ob die von der Kostenausweitung betroffenen Arbeitsabläufe insgesamt neu gestaltet und wiederum

in eigene unmittelbare Zuständigkeit übernommen werden können. Vor einer solchen Entscheidung sind unbedingt die personellen Konsequenzen zu bedenken.

Beispielhaft seien hier genannt: die Abwicklung von bestimmten Personalangelegenheiten (Lohn-/Gehalts-Abrechnung, Beihilfen), der Druck und komplette Versand von Leistungs- oder Eingriffsbescheiden, die Haus- und Grundstücksverwaltung, die Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter, Teile der Öffentlichkeitsarbeit usw.

5. Nutzung innovativer Entwicklungen aus den eigenen Reihen

5.1 Nutzung arbeitsärmerer Phasen oder von Konsolidierungs-Intervallen

In aller Regel sind einer Verwaltung Aufgaben und Ressourcen in einem adäquaten Verhältnis zugewiesen. Grundlage sind entweder empirisch über längere Zeiträume erhobene Zahlen oder aber Festlegungen von Aufsichtsbehörden im Rahmen jährlicher Haushalts- und Stellenpläne. Gleichwohl sind auch in diesen Bereichen Zeiten mit verstärktem Arbeitsaufkommen zu beobachten, denen dann Intervalle mit abgeschwächter Arbeitsmenge folgen. Solche Phasen mit geringerem Arbeitsdruck können – vor allem, wenn sie regelmäßig saisonal auftreten – gezielt als Anstoß für die Durchführung innovativer Prozesse genutzt werden.

Zumeist werden vor Beginn konkreter Maßnahmen Weiterbildungsseminare für betroffene Mitarbeiter erforderlich sein. Deren Planung und Organisation kann vorausschauend so gestaltet sein, dass nahtlose Übergänge zwischen den einzelnen Tätigkeitsabschnitten und in den Regelbetrieb hinein möglich sind.

5.2 Abschöpfung und Strukturierung hauseigener Veränderungs-/Verbesserungsvorschläge für organisatorische Verfahrensabläufe

In jeder Verwaltung gibt es genügend engagierte und erfahrene Mitarbeiter, die aus dem Arbeitsalltag heraus Anregungen für verbesserte Arbeitsabläufe/Arbeitsergebnisse geben. Diese Hinweise werden sich zumeist auf fest umrissene Tätigkeitsbereiche des Mitarbeiters oder auf Teilprozesse des von ihm betreuten Geschäftsfeldes beziehen, so dass die vorgeschlagenen Veränderungen für sich allein betrachtet eher begrenzte Auswirkungen haben. Durch die Zusammenfassung und Strukturierung solcher Mitarbeiterhinweise ergeben sich aber doch Veränderungspotenziale beachtlichen Ausmaßes, die dann Grundlage eines innovativen Prozesses sein können. In besonderer Weise gilt dies für Anregungen durch ein betriebliches Vorschlagswesen, die auf ihre Tauglichkeit für einen erweiterten Veränderungsprozess untersucht und gegebenenfalls einbezogen werden können.

Dabei darf man das von den eigenen Mitarbeitern stammende Veränderungspotenzial nicht von vornherein als „Peanuts“ abtun. Es kommt darauf an, die Vorschläge ernst zu nehmen und sie in das erweiterte Arbeitsumfeld hinein zu projizieren. Es geht auch nicht darum, komplette Lösungsvorschläge zu erwarten, sondern Hinweise zu erhalten, die dann auf einer professionellen Ebene sorgfältig auf ihren inhaltlichen Wert untersucht werden müssen.

Freilich gehört Übung und Geschick dazu, gut verpackte, aber letztlich negative Kritik an Arbeitsabläufen von konstruktiven, umsetzbaren Verbesserungsvorschlägen zu unterscheiden. Ein auf Kooperation und Beteiligung der Mitarbeiter an Entscheidungsprozessen aufbauender Führungsstil sollte Vorgesetzte befähigen, hier souverän zu entscheiden.

Ständiges Ablehnen von Verbesserungsvorschlägen oder Verträgen des Mitarbeiters auf den berühmten „St. Nimmerleins-Tag“ verschütten über kurz oder lang die Quellen der Basisarbeit ent-

stammender betrieblicher Evolution. Umgekehrt motiviert ein umgesetzter Verbesserungsvorschlag den Mitarbeiter und dessen Umfeld ungemein.

Für die im Rahmen eines Qualitätsmanagements installierten Qualitätszirkel gilt im Prinzip das Gleiche: Die sinnvolle Änderung eines Teilprozesses sollte stets in einen größeren Sachzusammenhang gestellt werden. Oft ergeben sich dabei Ansatzpunkte für Verbesserungen im Geschäftsprozess insgesamt.

5.3 Aufnahme von Hinweisen/Anregungen konstruktiver Kritik als Ergebnis von Auswertungen des Beschwerdemanagements

Nun müssen es nicht immer nur die eigenen Mitarbeiter sein, die ihre besondere Kenntnis von Arbeitsabläufen zu Veränderungsvorschlägen führt. Auch Außenstehende, die regelmäßig Einblick in die tägliche Arbeit einer Verwaltung nehmen können, sind ernst zu nehmende Ansprechpartner für Innovationen im eigenen Bereich.

Besonders ergiebig für Veränderungsprozesse in einer Verwaltung sind Erkenntnisse aus einem systematisch arbeitenden Beschwerdemanagement. Aus dem direkten Kontakt zu den „Kunden“ einer Leistungsverwaltung lassen sich ganz rasch Schwerpunkte ermitteln, bei denen die Kundenorientierung der erbrachten Dienstleistung offenbar noch nicht den optimalen Zuschnitt erreicht hat. Von der Ansprechbarkeit durch Kunden bis hin zur schnellen, sachkundigen und rechtssicheren Beratung in einem Spezialgebiet liegt hier ein weites Feld für notwendige Innovationsprozesse. „Call-Center“ hingegen können in aller Regel nichts zur Sammlung von Anregungen beitragen.

Aus einer eher passiven Beobachterrolle tritt eine Verwaltung dann heraus, wenn sie Veränderungspotenziale gezielt durch eigene Kundenbefragungen erhebt oder vorab durch eine Befragung gezielter Kundengruppen absichert.

Vor größeren Innovationsprozessen sollte die Verwaltung stets um ein Stimmungsbild aus dem betroffenen Bereich bemüht sein, um nicht ins Blaue hinein Veränderungen zu gestalten, die dann nicht „ankommen“.

5.4 Hinweise aus hauseigenen Spezialbereichen

Eine zeitgemäß am kontinuierlichen Veränderungsprozess orientierte Verwaltung wird sich nicht allein auf innovative Ideen einzelner Mitarbeiter oder ihres Kundenstammes verlassen, wenn es darum geht, Ansatzpunkte für sinnvolle Veränderungen herauszuarbeiten.

Um möglichst früh Kenntnis von nicht mehr effizienten Arbeitsabläufen und/oder Geschäftsprozessen zu erhalten, sind mittlerweile auch in öffentlich-rechtlich geführten Verwaltungen Einrichtungen geschaffen worden, deren Aufgabe es ist, durch regelmäßige Beobachtung der Arbeitsergebnisse Schwachstellen zu erkennen und zu beschreiben. Solche Mängel können dann durch gezielte Veränderungsprozesse ausgemerzt werden.

Zumindest zeitweilig sind mit solchen Tätigkeiten betraut:

- Controlling
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Innenrevision
- Statistik
- Berichtswesen
- Qualitätsmanagement

Sowohl interne Vergleiche als auch Vergleiche hauseigener Arbeitsergebnisse mit denen anderer Leistungsträger können Ansatzpunkte für gezielte Überprüfungen einzelner Arbeitsabläufe und für Prozessveränderungen sein.

5.5 Ableitung von Handlungsbedarf aus der Erstellung eines Unternehmens-Leitbildes

Immer häufiger gibt es auch in öffentlich-rechtlichen Verwaltungen eine als Unternehmens-Leitbild bezeichnete „innere Verfassung“ des Leistungsträgers.

Neben den Unternehmensleitlinien, die das angestrebte Verhältnis zu den betreuten „Kunden“ definieren, finden sich darin zu meist auch Leitlinien über die Zusammenarbeit und Führung. Wichtiger Bestandteil ist auch die Beschreibung von Unternehmenszielen im strategischen und operativen Bereich.

Bei konsequenter Prüfung der für den operativen Bereich festgelegten Messzahlen wird oft festzustellen sein, dass ohne Veränderungsprozesse in bestimmten Fachbereichen vorgegebene oder vereinbarte Ziele nicht oder nur unvollständig erreicht werden können. Ein an den Tatsachen orientiertes und im Alltagsleben praktiziertes Unternehmensleitbild ist deshalb – unabhängig von seiner eigenen Anpassung – Ausgangspunkt und Grundlage für innovative Prozesse der öffentlich-rechtlichen Verwaltung.

6. Umsetzung von Untersuchungsergebnissen externer Stellen

6.1 Organisationsuntersuchungen durch spezialisierte Beratungsunternehmen

Sind Impulse oder Anknüpfungspunkte für innovative Entwicklungen aus den hauseigenen Verwaltungsstrukturen nicht vorhanden oder zu schwach ausgeprägt, hat sich ein öffentlich-rechtlicher Leistungsträger darauf einzustellen, von dritter Seite angestoßene Veränderungsprozesse gestalten zu müssen. Dies kann auf Anordnung vorgesetzter Dienststellen, Aufsichtsbehörden oder interner Führungsgremien veranlasst werden. Am Anfang stehen dann zumeist Aufträge an externe Sachverständige, die gesamte Organisation oder Teilbereiche kritisch zu untersuchen.

Dabei ist unerheblich, ob eine z. B. vom Vorstand eines Versicherungsträgers angeordnete gezielte „Durchleuchtung“ der Verwaltung als eine „von außen“ initiierte Maßnahme zu werten ist, oder ob Verwaltung und Vorstand letztlich als gemeinsam und einheitlich handelnder Verbund gelten können. Schon das originäre Tätigwerden eines Selbstverwaltungs-Organs kann als Eingriff in die Verwaltungssphäre empfunden werden, für den eigentlich nur Raum sein sollte, wenn die hauptamtliche Führung keine ausreichende Veränderungsbereitschaft ihrer inneren Organisationsstrukturen zeigt.

Die Verwaltung kann sich aber durchaus unter Beibehaltung ihrer eigenen Initiativ- und Gestaltungsmöglichkeiten externer Stellen bedienen, wenn sachkundige, objektive Feststellungen zu vorhandenen oder vermuteten Veränderungspotenzialen notwendig sind.

6.2 Umsetzung von Ergebnissen aus selbst entwickelten Untersuchungsmethoden

Um den oben beschriebenen Problemen von vornherein aus dem Wege zu gehen, sollten in idealer Weise zwei Entwicklungslinien aufeinander zulaufen:

- die Verwaltung/Leitung der Organisationseinheit bemüht sich mit eigenen Kräften, einen kontinuierlichen Innovationsprozess in Gang zu setzen und zu halten. Dieser Änderungsprozess erfasst alle Verwaltungsebenen. Sobald Grenzen mit grundsätzlicher Bedeutung für das künftige Handeln und/oder mit erheblichen Strukturänderungen erreicht werden, findet im Vorfeld eine Abstimmung mit den Weisung gebenden Stellen über eine gemeinsame Richtung statt.
- Vorgesetzte Dienststellen, Vorstandsgremien, Aufsichtsbehörden o. ä. fahren in grundsätzlichen Dingen eine transparente, leicht nachvollziehbare politische Linie, deren Ziele klar definiert sind und die deshalb eindeutige Rahmenbedingungen für Innovationsprozesse auch über längere Zeiträume schafft.

Soweit die Entwicklungsprozesse sachlich und zeitlich den allgemeinen Zielen und Vorgaben entsprechen, wird keine Notwendigkeit gesehen, von außen in die Aufgabenerledigung des Trägers einzugreifen.

Nicht immer wird dieser idealisierte Zustand im Zusammenwirken von Leistungsträger/Behörde und „Überbau“ zu erreichen sein. Deshalb sind Mischformen denkbar, die einerseits die Verantwortung für innovatives Vorgehen eindeutig im Zuständigkeitsbereich des Trägers selbst belassen, die andererseits aber Freiräume schaffen, in denen selbst entwickelte Untersuchungsmethoden die notwendigen Erkenntnisse über Inhalt und Ablauf notwendiger Veränderungsmaßnahmen liefern. In derartige Untersuchungen können neben den Personalvertretungen auch vermehrt Mitarbeiter eingebunden werden.

6.3 Einbindung externer Fachkompetenz in intern entworfene Veränderungsstrategien

Denkbar ist aber auch, in Abstimmung zwischen Verwaltung und z. B. Vorstandsgremium sachkundigen Rat von Dritter Stelle in Form von Organisationsgutachten zu spezifischen Fragestellungen beizuziehen. Die dabei entstehende Interessengemeinschaft zwischen Verwaltung und spezialisiertem Beratungsunternehmen schafft oft die Basis für eine objektive Darstellung der Stärken und Schwächen der Organisationseinheit. Die Beseitigung der mit ihr selbst erhobenen Mängel durch die Verwaltung wird bei weitem nicht auf das sonst anzutreffende Maß an Vorbehalten und Widerständen stoßen. Auch die Bereitschaft der Mitarbeiter, sich an dem so zustande gekommenen Innovationsprozess aktiv zu beteiligen, wird als eindeutig positiv verbucht werden können.

Die hier angesprochene externe Fachkenntnis muss nicht zwangsläufig die Ausmaße einer vollständigen Durchleuchtung einer Verwaltungseinheit annehmen. Viele Veränderungsprozesse erfordern kein umfassendes Organisationsgutachten als Ausgangsbasis. Je nach Schwierigkeitsgrad kann schon die Einbindung externer Sachkompetenz in Form ständiger Beratung und Hilfestellung für intern ausgesuchte und ggf. besonders ausgebildete Mitarbeiter ausreichen. Ein solches Vorgehen setzt auf beiden Seiten die Bereitschaft voraus, Aufgabenstellungen im Team anzugehen und gemeinsam erfolgreich zu lösen.

In vielen Handbüchern und Seminaren wird das Modell eines von gezielter externer Fachkompetenz begleiteten kontinuierlichen Innovationsprozesses aus den eigenen Reihen heraus als Mittel der Wahl für eine zeitgemäße, kundenorientierte Dienstleistungsverwaltung bewertet. Dieser Meinung schließt sich der Verfasser aus langjähriger eigener Erfahrung vorbehaltlos an. Ein solches, gut organisiertes Verfahren lässt sich nahtlos in die Reihe qualitätssichernder Maßnahmen integrieren.

Wenn eine Verwaltung durch offene Betrachtung und Analyse ihres eigenen Handelns in der Lage ist, frühzeitig Fehlentwicklungen und Schwachstellen zu erkennen und darüber auch vorgesetzte Dienststellen, Aufsichtsgremien usw. informiert, wird es ihr in aller Regel auch überlassen bleiben, in eigener Regie die geeigneten Veränderungsprozesse zu gestalten.

Aufgabe verantwortlicher Dienststellenleiter bzw. Führungsgremien ist es, zu vermeiden, dass von außen in das Alltagsgeschäft eingegriffen werden muss, um eine Neuausrichtung zu bewirken. Es liegt auf der Hand, dass ihnen entsprechend bemessene Handlungsfreiräume von vorgesetzten Stellen eingeräumt werden müssen.

Den verantwortlich handelnden Personen muss dabei frühzeitig ein auf die Erreichung strategischer Ziele ausgerichtetes Weiterbildungs- und Trainingsprogramm angeboten werden. Hospitationen in anderen Verwaltungseinrichtungen und in Wirtschaftsunternehmen, Abordnungen zu übergeordneten Behörden und die Übertragung von Sonderaufgaben gehören in dieses auf die Kontinuität des Verantwortungs- und Kompetenzzuwachses ausgelegte Programm. Sich dieser „Förderung“ auch mit vollem Einsatz zu stellen, sollte für Führungskräfte (und den in Führungspositionen strebenden Nachwuchs) selbstverständlich sein.

7. Schlussbetrachtung zum Abschnitt „Allgemeingültige Erfahrungen und Grundsätze“

„Die Römer benötigten einst Legionen von (schwer bewaffneten) Söldnern, um die Völker zu unterjochen, heute braucht man hierfür lediglich Legionen von (friedlichen) Beamten“.

(Ephraim Kishon)

Es ist kein Wunder, dass diese Aussage gerade in Deutschland dankbar von den „unterjochten Bürgern“ gelesen und aufgenommen wird, fühlt man sich doch als Normalbürger bei den unvermeidlichen Kontakten zur Bürokratie ständig irgendwelchen längst überkommenen und verstaubten Verwaltungsstrukturen hoffnungslos ausgeliefert. Die Allmacht des Grundsatzes „*Das haben wir schon immer so gemacht!*“ ist scheinbar nicht zu brechen. Dabei versucht die betroffene Behörde in aller Regel nur, die ihr übertragenen Aufgaben vor dem Hintergrund traditioneller Überlieferungen sach- und zeitgerecht zu erledigen.

Auch wenn die Kritik an der öffentlich-rechtlichen Verwaltung oft überzogen ist und unsachlich formuliert wird, muss doch die Frage gestellt werden, ob nicht tatsächlich Anlass zur Kritik in bestimmten Bereichen besteht. Was über lange Zeiträume getreulicher Aufgabenerfüllung an Strukturen gewachsen ist, muss nicht von Haus aus geeignet und tragfähige Grundlage für zukunftsweisende Arbeitsstrukturen sein.

Die Erledigung zumeist gesetzlich zugewiesener Aufgaben hat zwar stets erste Sorge zu sein. Änderungen am Aufgabengebiet sind der Verwaltung selbst nicht möglich. In aller Regel bleibt aber ein breiter Handlungsspielraum, den auszuloten und voll zu nutzen Aufgabe der Organisationseinheit ist. In diesem Feld spielen sich die Änderungen bei der Organisation von Arbeitsabläufen und in der

Definition von Geschäftsprozessen ab, die gewährleisten sollen, dass sich die Verwaltung neuzeitlicher, effizienter Methoden bei der Erledigung ihrer Aufgaben bedient.

Im Idealfall erkennt ein öffentlich-rechtlicher Leistungsträger notwendige Innovationsmaßnahmen so frühzeitig, dass ein Handeln übergeordneter (Aufsichts-)Behörden im Sinne von Weisung und Anordnung vermieden werden kann, was nicht heißt, dass ein ständiger, von unten gespeister Abstimmungsprozess mit übergeordneten Stellen einem von der Verwaltung selbst gesteuerten Innovationsvorhaben hinderlich wäre.

Die Erkenntnis- und Handlungsmöglichkeiten einer öffentlich-rechtlichen Verwaltung können in einer Zeit zunehmender Spezialisierung nicht immer umfassend sein. Die Beiziehung externer Fachkompetenz bei Planung, Organisation und Durchführung gewichtiger Veränderungsmaßnahmen kann deshalb durchaus geboten sein.

Partnerschaftliche, zielorientierte Zusammenarbeit der externen und internen Fachleute ist am ehesten geeignet, die angestrebten Ziele einer öffentlich-rechtlichen Verwaltung, nämlich

- Wettbewerbsfähigkeit,
- Kundenorientierung,
- Dienstleistungsbereitschaft und
- Flexibilität in der Aufgabenerledigung

zu erreichen und zur ständigen Maxime ihres Handelns zu machen. Die umfassende Einbindung der Mitarbeiter und der Personalvertretungen in Veränderungsprozesse bewirkt eine weite Akzeptanz und Unterstützung und ist wesentlicher Teil der Motivation.

Nur motivierte und engagierte Mitarbeiter aber können dem betroffenen Bürger die Erfahrung einer auf ihn bezogenen Leistungsverwaltung vermitteln.

Auch wenn in den vorangegangenen Kapiteln von Geld nicht die Rede war, muss doch an dieser Stelle ein kurzer Hinweis erlaubt sein: Innovationsprozesse kosten stets auch Geld, und zwar auch dann, wenn nicht auf externe Hilfe in Form von Gutachten oder Beratungsleistungen zurückgegriffen werden muss. Ohne die Bereitstellung von adäquaten Haushaltsmitteln wird es selbst dem kreativsten und innovationsfreudigsten Leiter einer Dienststelle und seinen Mitarbeitern nur begrenzt möglich sein, Veränderungsprozesse erfolgreich durchzuführen.

Teil II –

Der Veränderungsprozess der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege, Hamburg (BGW)

Dieser Teil dient der Dokumentation des BGW-spezifischen Veränderungsprozesses „BGW 2001“. Es soll im Einzelnen festgehalten werden,

- wie es zu dem Veränderungsprozess kam,
- welche Maßnahmen konkret eingeleitet und durchgeführt wurden,
- welche Ergebnisse erzielt wurden, und
- wie diese in die Verwaltungspraxis umgesetzt wurden.

Nachträglich hinzugekommen ist bei einigen Kapiteln/Ab-sätzen von Teil II ein Hinweis „unter dem Strich“, der ganz persönliche Ansichten und Meinungen des Verfassers und seines externen Beraters zu einzelnen Themen enthält – Anmerkungen, die sich üblicherweise nicht in offiziellen Dokumentationen finden, die aber vielleicht das Eine oder Andere leichter verständlich machen.

1. Ausgangssituation

Die Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrts-
pflege, Hamburg, (BGW) ist ein Träger der gesetzlichen Unfallversi-
cherung in der Bundesrepublik Deutschland. Sie hat den Status einer
Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Die
Gewerblichen Berufsgenossenschaften sind fachlich, d. h. nach Ge-
werbezweigen (Wirtschaftszweigen), organisiert. Die BGW als eine
der 33 gewerblichen Berufsgenossenschaften ist auf Grund gesetzlicher
Zuweisung für die Unfallversicherung in Unternehmen des
Gesundheitsdienstes und der Wohlfahrtspflege zuständig.

Diese Wirtschaftszweige sind als Bestandteil des Dienstleistungs-
sektors von Mitte der 80er Jahre bis Mitte der 90er Jahre wesentlich
stärker gewachsen als der allgemeine Durchschnitt der Gesamtwirt-
schaft. Die Zahl der Mitgliedsunternehmen, der darin tätigen, von
der BGW zu betreuenden Versicherten, sowie die Anzahl der
Versicherungsfälle hat sich in dem oben genannten Zeitraum jeweils
mehr als verdoppelt. Entsprechend ist der Jahresaufwand der BGW
in Form von Leistungen und sonstigen Ausgaben bis zum Geschäftsjahr
2001 auf rund 500 Millionen Euro gestiegen.

Waren Ende 1985 rund 500 Mitarbeiter ständig bei der BGW
beschäftigt, so betrug ihre Zahl Mitte der 90er Jahre nahezu 1600.
Während dieses Zeitraumes mit dem überproportionalen Mengen-
zuwachs auf allen Gebieten wurden flächendeckend für die Bundesre-
publik Deutschland (einschließlich Neue Bundesländer) zusätzlich
zur Hauptverwaltung in Hamburg 11 Bezirksverwaltungen (Reha-
bilitation) und 11 Bezirksstellen (Prävention) errichtet, mit Perso-
nal- und Sachmitteln ausgestattet und in Betrieb genommen.

Gegen Ende der 90er Jahre war eine deutliche Abflachung der
Wachstumskurven bei allen Messparametern zu verzeichnen. Es
begannt eine – heute noch andauernde – Konsolidierungsphase. Der
Druck auf die Verwaltung, immer größere Fallzahlen und damit
Arbeitsmengen bewältigen zu müssen, hat seitdem spürbar nachge-

lassen. Die ständige Ausweitung des Personals mit der dazugehörenden
Aus- und Weiterbildung großer Mitarbeiterkontingente wurde zumin-
dest in Teilen entbehrlich.

*Der Verfasser dieser Schrift war früher Geschäftsführer einer Bezirks-
verwaltung der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohl-
fahrtspflege (BGW), und zwar zunächst in München, später dann in
Würzburg. Nach Aufbau der Verwaltungen und Einkehr einer gewis-
sen Normalität wurden Mitte der 90er Jahre verstärkt Signale an die
Hauptverwaltung (Hauptgeschäftsführung) nach Hamburg gesandt,
wonach jetzt allmählich im Tagesbetrieb Freiräume entstünden, die für
ein „Face-Lifting“ der Gesamtverwaltung verwendet werden könnten.
Der spürbar abnehmende Mengendruck verschaffe diese Möglichkeit.*

*Zugleich kündigte der Leiter des Bereiches „Informations- und
Kommunikationstechnik“ an, die gesamte Hard- und Software der DV-
Anwendungen der BGW müsse endlich einmal an Haupt und Gliedern
erneuert werden, wolle man nicht hoffnungslos veralten. Zweck-
mäßig sei aber, vor einer EDV-Erneuerung der Verwaltung selbst eine
zukunftsfähige Organisationsstruktur zu verpassen.*

*Die Bündelung dieser Signale hatte zum Ergebnis, dass im Auf-
trag des Hauptgeschäftsführers folgender Kreis zusammen kam:*

- *der Leiter des Bereiches Informations- und Kommunikationstechnik
der BGW,*
- *der Verfasser dieser Schrift als dienstältester Geschäftsführer einer der
elf Bezirksverwaltungen der BGW (dieser Bereich ist für die Reha-
bilitation zuständig und mit ca. 900 Mitarbeitern die größte Abtei-
lung der BGW),*
- *zwei externe Berater mit besonderen Erfahrungen in der Steuerung
von Veränderungsprozessen.*

Dieser Kreis von Personen unterschiedlichster Herkunft musste zunächst einen nicht ganz einfachen Teambuildingprozess durchlaufen, um die Grundlagen für effizientes Arbeiten in der Gruppe zu schaffen. Allein die abweichenden Sprachregelungen für gleiche oder verwandte Sachgebiete bildeten zunächst gewisse Verständigungshürden. Die aus der Verwaltung selbst stammende Erkenntnis, dass erhebliche Veränderungsprozesse notwendig seien, beschleunigte das „Zusammenfinden“ aber ganz erheblich.

Für den weiteren Gang der Dinge war der Erfolg dieser „Teambildung“ von besonderer Bedeutung. Im Zusammenwirken externer und interner Kenntnisse und Erfahrungen wurden einerseits kreative Kräfte frei, andererseits aber auch die Grenzen von Veränderungsprozessen deutlich, die der Verwaltung noch zumutbar waren. Auch die Kontinuität der Arbeiten, das jederzeitige Wiederauffinden des „roten Fadens“ auch in schwierigen Situationen, war dem reibungslosen Funktionieren dieses Kernbereiches zuzuordnen.

Die Gruppe sah es als ihren Auftrag an, in allen Bereichen der Verwaltung Schwachstellen aufzuzeigen und zu dokumentieren, die bei kritischer Betrachtung offenkundig wurden.

2. Notwendigkeit von Veränderungen

Dieses Zusammentreffen günstiger Rahmenbedingungen war idealer Ausgangspunkt für eine in kleinem Kreise geführte Diskussion über den erreichten Status Quo und den angestrebten Zustand einer modernen Leistungsverwaltung. Zu oft hatten in den Jahren stürmischen Wachstums die, für dauerhaft gute Regelungen, personellen oder sachlichen Voraussetzungen gefehlt. Tabu-Bereiche sollte es nicht geben, da von vornherein fest vereinbart war, etwaige Versäumnisse nur unter sachlichen Gesichtspunkten zu dokumentieren.

Bei den Informations-Gesprächen mit Angehörigen weiterer Führungsebenen wurde erkannt, dass Veränderungsprozesse nur dann erfolgreich angestoßen werden können, wenn von Anfang an möglichst viele Führungskräfte und Mitarbeiter in die Überlegungen einbezogen werden. Widerstände haben ihren Ursprung wohl auch in der Befürchtung, der Neugestaltungsprozess gehe über alle Köpfe hinweg, schaffe Besitzstände an erworbenen Machtpositionen ab und sei gegen langjährige Erfahrungen gerichtet. Es bilden sich Abwehrhaltungen und Abschottungen heraus, die zu einer ausgeprägten „Wagenburg“-Mentalität führen. Deshalb musste erheblich mehr Zeit für Informationsveranstaltungen in Form von Workshops, Gruppen- oder Einzelveranstaltungen eingeplant werden. Verkrustungen zu überwinden, war ein zum Teil mühsamer, letztlich aber doch erfolgreicher Prozess, der auch die Öffnung der Fachbereiche an den bestehenden Schnittstellen erheblich gefördert hat.

Als wesentliche Schwachstellen wurden in dieser Phase definiert:

- Unzureichende Kommunikation unter Führungskräften und Mitarbeitern
- Mangelhafte Informationsflüsse in der gesamten Verwaltung
- Fehlen eines Werkzeuges für zielgerichtete Veränderungsvorhaben
- Fehlen eines Unternehmensleitbildes (Unternehmensleitlinien/Unternehmenskultur)

- Bruchstückhaftes Qualitätsmanagement, Controlling
- Mängel in der Personalentwicklung und in den Personalstrategien
- Unzureichende Kunden-/Dienstleistungsorientierung
- Fehlen eines Wettbewerbsbewusstseins
- Veraltete DV-Anlagen mit nicht mehr zeitgemäßer Systemunterstützung

Aber auch die Notwendigkeit von Veränderungen überhaupt wurde in Frage gestellt:

- „Wir haben keine Kunden, also brauchen wir auch keine Kundenorientierung“;
- „Wettbewerb? Verwenden sie keine solchen verunsichernden Begriffe in unserem Haus; unsere Mitglieder sind zwangsweise durch Gesetz zur Beitragszahlung verpflichtet, die können nicht wechseln!“
- „Umsätze? Kostendenken? Brauchen wir nicht, wir legen einfach die Kosten auf die Mitglieder um.“
- „Budget, Projektmanagement? Verwenden sie gefälligst deutsche Begriffe in unserem Haus. Wir sind ein deutscher Sozialversicherungsträger.“
- „Controlling? Kommt sicher aus der Amerikanischen Autobranche. Was wollen wir in der Verwaltung damit anfangen?“

Diese Äußerungen müssen als Folge eines über lange Zeit nur nach innen gerichteten Entwicklungsprozess' bewertet werden. Die Beschränkung auf das Innenverhältnis hatte auch zu einer starken Abschottung einzelner Bereiche der BGW zueinander geführt mit der Folge einer nur schwerfällig funktionierenden internen Kommunikation. Diese Schwierigkeiten mussten z. T. zeitaufwändig und in Einzelgesprächen bereinigt werden.

Es machte keine Probleme, diese ersten, grundlegenden Erkenntnisse in die Geschäftsführung der BGW hineinzutragen. Schwierigkeiten entstanden aber auf den darunter liegenden Führungsebenen schon wegen der „unorthodoxen“ Zusammensetzung der Gruppe der „Erneuerer“.

Vorbehalte gegen externe Berater wurden laut wie: „Die wollen doch alle nur ein leichtes Geld verdienen“, „Wir kennen unsere Probleme alleine am besten“, „Die Offenlegung interner Schwierigkeiten gegenüber Dritten haben wir gar nicht nötig, wir haben ja nichts falsch gemacht“.

Alle denkbaren Maßnahmen oder Aktivitäten aber würden ohne die wirksame Unterstützung durch eine vollständig neu entwickelte Anwendungs-Software mit entsprechend konfigurierten Geräten nicht zu den erwarteten Ergebnissen führen. Die Notwendigkeit, DV-Unterstützung alten Stils radikal zu verändern, überlagerte wegen des umfassenden Ansatzes phasenweise die übrigen Innovationsbereiche. Aus der absoluten Priorität der DV-Erneuerung und dem damit verbundenen hohen Personalbedarf ergaben sich Auswirkungen auf die personellen Ressourcen des angestrebten Veränderungsprozesses.

Auf Seite 61 ist im Einzelnen beschrieben, welche Ausgangspunkte allgemein Anlass für die Notwendigkeit von Veränderungsprozessen sein können.

Für die BGW war das Bemühen, ein höheres Maß an Kundenzufriedenheit mit qualitativ verbesserten Bearbeitungsmethoden zu erreichen, der wesentliche Ansatzpunkt für die Einleitung und Durchführung innovativer Maßnahmen – neben der festen Absicht, keine weiteren Personalaufstockungen vorzunehmen. Erklärte Absicht des Führungskreises der BGW war es, Qualitätsstandards auf allen Geschäftsfeldern zu erarbeiten und in praktisches Handeln umzusetzen.

Von besonderer Bedeutung erschien dabei die Verbesserung der Informationswege und die verstärkte Einbindung der Mitarbeiter und der Personalvertretungen in Entscheidungsprozesse innerhalb der BGW. Dies hat sich während der gesamten Laufzeit des Erneuerungsprozesses als sehr hilfreich erwiesen. Die Beteiligung der Personalvertretungen in allen Projektgruppen hat ganz wesentlich zur Transparenz aller Aktivitäten beigetragen und den Mitarbeitern stets das Gefühl vermittelt, nicht vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden.

Die offene Situationsanalyse fiel vor allem den langjährigen Angehörigen der Verwaltung nicht immer leicht. Schließlich überwog aber die Einsicht, die Chance zu wirklichen Veränderungen zu nutzen.

Über die Ziele des Veränderungsprozesses waren wir uns in der kleinen Gruppe rasch klar: Die BGW sollte so aufgestellt werden, dass sie im neuen „Jahrtausend“ als modernes Dienstleistungsunternehmen flexibel auf die Anforderungen ihrer Kunden eingeht und diese – soweit dies wirtschaftlich möglich ist – erfüllt.

Der Vorsitzende der Geschäftsführung gab die Richtung vor: „Die Verwaltung soll sich so verhalten, als wäre Sie bereits mitten im Wettbewerb“

Dabei wollten wir durchaus Visionen entwickeln, die unsere strategischen Überlegungen beflügeln sollten. Zunächst galt es, Aktivitäten zu beschreiben, die geeignet schienen, die gesteckten Ziele zu erreichen. Dazu mussten wir Prozesse als Einheiten definieren und unter fachlichen Gesichtspunkten Projekte daraus formen. Für alle sich abzeichnenden Maßnahmen mussten die erforderlichen Ressourcen ermittelt und über den Haushalt des Folgejahres budgetiert werden, auch wenn Detailwissen um tatsächlich entstehende Kosten damals fehlte.

Zeitpläne waren zumindest in groben Zügen zu erstellen. Und schließlich musste das Ganze in eine ansehnliche (schriftliche) Form gebracht werden, um zunächst die Mitglieder der Geschäftsführung und dann die Gremien der Selbstverwaltung (insbesondere Vorstand und Verwaltungsausschuss des Vorstandes) über die beabsichtigten Veränderungen umfassend informieren zu können.

3. Vorausgehende Untersuchungen/Entscheidungen

3.1 Angestrebte Ziele der Veränderungen umreißen

Die im Rahmen des Veränderungsprozesses angestrebte Neuausrichtung der BGW mit einer Qualitätsverbesserung auf allen Ebenen musste, um operative Schritte planen und durchführen zu können, in Einzelpakete „zerlegt“ und so geordnet werden, dass vorhandene oder neu zu schaffende Verwaltungsbereiche mit der Bearbeitung abgegrenzter Teilaufgaben beauftragt werden konnten.

Dabei lag nahe, aus den allgemeinen Erkenntnissen zu bestehenden Schwachstellen im Arbeitsalltag der BGW durch Umkehrung und Präzisierung die angestrebten Ziele herauszuarbeiten und zu beschreiben.

Folgerichtig ergaben sich als Ziele des angestrebten Veränderungsprozesses:

- Einführung von Projektmanagement als einheitliches Werkzeug für die Gestaltung von Veränderungsprozessen.
- Durchführung einer Ist-Aufnahme mit Ist-Analyse und Entwicklung eines Soll-Konzeptes als Grundlage einer detaillierten Erfassung von allgemeinen Veränderungspotenzialen in den Fachbereichen und einer präzisierten Beschreibung der Ziele des Veränderungsprozesses.
- Erarbeitung eines Unternehmensleitbildes durch eine Arbeitsgruppe mit den wesentlichen Teilen:
 - Positionsbeschreibung der BGW
 - Unternehmensleitlinien
 - Leitlinie über Führung und Zusammenarbeit
 - strategische Ziele der BGW
 - operative Ziele der BGW

- Verbesserung der inneren Informationsflüsse und der Kommunikation durch
 - Ein Projekt „Informationsmanagement“
 - Die Ausschreibung und Besetzung der Stelle eines Informations-Managers
- Einführung eines Controllings in den Fachbereichen auf der Basis festgelegter Kennzahlen zu bestimmten Eckwerten des Verwaltungshandelns, verwendbar sowohl für interne als auch externe Ergebnis- und Qualitätsvergleiche.
- Einführung von „Qualitätsmanagement“ in den Fachbereichen durch die Teilprojekte:
 - Prävention
 - Rehabilitation
 - Unternehmerbetreuung
- Erarbeitung strategischer Grundsätze der Personalentwicklung
- Verstärkung der Kundenorientierung durch Zusammenfassung unterschiedlicher Maßnahmen über Einzel- und Teilprojekte auch im Sinne einer Umsetzung von Teilen des Unternehmensleitbildes.
- Außendarstellung der BGW neu konzipieren über ein eigenständiges Projekt zur Vereinheitlichung des Erscheinungsbildes der Verwaltung in der Öffentlichkeitsarbeit.
- Neuentwicklung eines die gesamte Verwaltung umfassenden Systems zur DV-Unterstützung der Fachbereiche als „BG-Standard“ durch Fortentwicklung einer als „BG-Server“ erworbenen UV-Träger-spezifischen Software. Zuvor sollten alle Arbeitsplätze auf PC-Dialogverfahren umgerüstet werden.

3.2 Erwartete Ergebnisse aus den Veränderungszielen „BGW 2001“

Die Projektziele mussten mit den Erwartungen in der Verwaltung korrespondieren. Mit den Ergebnissen und deren Umsetzung in die tägliche Arbeitsroutine sollte die BGW insgesamt in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben nach zeitgemäßen Methoden zur Zufriedenheit der betroffenen Kunden (Unternehmer, Versicherte, Partner) zu erledigen.

Ergänzend zu den Zielen bei der Erteilung der Projektaufträge wurden die erwarteten Ergebnisse in einer für die Verwaltung unmittelbar umsetzbaren Form beschrieben. Hierdurch sollte von vornherein eine direkte Verwendung der in den Projekten erarbeiteten neuen Verfahren ohne komplizierte, zeitraubende Zwischenschritte ermöglicht werden.

Die Projekte insgesamt bildeten nach einem Vorschlag der Gruppe das Gesamtvorhaben „BGW 2001“. Mit diesem Begriff sollte deutlich werden, dass der beabsichtigte „Innovationssprung“ in einem noch überschaubaren Zeitraum gelingen müsse.

Die bei einer ersten Schwachstellenanalyse erkannten Mängel im Verwaltungsablauf der BGW bildeten die Basis für eine zunächst grobmaschige Definition der angestrebten Ziele. Es konnte zu diesem Zeitpunkt praktisch nur darum gehen, die Defizite sachlich zu strukturieren und den Spieß in Richtung auf die Beseitigung von Unzulänglichkeiten umzukehren. Den Mitarbeitern sollte zudem verdeutlicht werden, dass eine Neuausrichtung mit eigenen Kräften und Mitteln möglich ist.

3.3 Festlegung der technisch-administrativen Rahmenbedingungen

Gemeint sind in diesem frühen Stadium die Festlegungen, die die Konturen des Vorhabens sichtbar machen und die Hauptrichtung vorgeben sollen. Dazu gehören insbesondere

- zeitliche Vorgaben (frühester/spätester Start; frühestes/spätestes Ende der Aktion)
- benötigte technische Infrastruktur (Arbeitsräume, Schulungsräume, Sitzungs- und Besprechungsräume, technische Hilfsmittel, Demonstrationsmedien usw.)
- Bedarf an personellen Ressourcen unter Beachtung der Zeitschiene und der absehbaren personellen Veränderungen
- Bedarf an externer Kompetenz bei der Lösung von Sachfragen
- Planung/Beantragung von Haushaltsmitteln bei übergreifenden Haushaltsjahren
- Prüfung etwaiger konkurrierender Bedarfssituationen aus planbaren oder unabweislichen Anforderungen an die Verwaltungseinheit

Zweckmäßig ist dabei die frühzeitige Beauftragung eines verantwortlichen Mitarbeiters als zentrale Anlaufstelle für die zunächst noch ungeordneten Maßnahmen und Aktivitäten. Bei dem Vorhaben „BGW 2001“ war dies einer der ersten Schritte der Geschäftsführung, den Gesamtkoordinator des Vorhabens zu benennen und in der Verwaltung bekannt zu machen.

Zu Beginn eines Veränderungsprozesses ist es besonders wichtig, zum frühest möglichen Zeitpunkt die Rahmenbedingungen auszuloten und ihre Auswirkungen auf die geplanten Maßnahmen zu untersuchen. Stößt man bei den vorhandenen und einsetzbaren Ressourcen an Grenzen, können zu diesem Zeitpunkt Änderungen an den Zielen des Innovationsprozesses noch leichter als bei schon laufender Arbeit vorgenommen werden.

Beispielhaft sei hier die Bedarfssituation an Arbeits- und Besprechungsräumen herausgegriffen. Wenn zu bestimmten Zeiten gehäuft Arbeitsgruppen zur Bewältigung des übertragenen Arbeitspensums an zentraler Stelle eingesetzt werden sollen, ist rechtzeitig an die Anmietung zusätzlicher Raumeinheiten zu denken. Die Beschaffung angemessener Ausweichflächen sollte ohne Zeitdruck erfolgen können.

In der Tat sind mannigfache Vorbereitungen erforderlich, um ein Vorhaben dieser Größenordnung zum Laufen zu bringen. Allein die Einrichtung von diversen Konten in der Finanzbuchhaltung mit jeweils einigen Unterkonten im Rahmen der Mittelverwaltung (Projektcontrolling) machte die Änderung/Ergänzung von Haushalts-Überwachungsprogrammen in einer Zahl erforderlich, die erschrecken ließ. Spätere Vorhaben konnten dann, nachdem die grundlegenden Voraussetzungen getroffen waren, wesentlich einfacher abgewickelt werden.

Auch die vorbereitenden Maßnahmen bei der Auswahl geeigneter externer Kompetenz von Beratungsfirmen und Weiterbildungsinstituten sind ungemein zeitaufwändig, um nach Definition benötigter Leistungen und einem eingehenden Briefing zu einer Auswahl geeigneter Anbieter zu gelangen. Und dies alles in freier, schöpferischer Tätigkeit und ohne den oft in der Verwaltung vorhandenen „Mustervorgang“ aus früherer Zeit.

3.4 Bestimmung der einzubeziehenden Geschäftsfelder/Fachbereiche

Vor Beginn eines Veränderungsprozesses ist vorrangig zu untersuchen, welche Geschäftsfelder/Fachbereiche der Verwaltungseinheit von den beabsichtigten Maßnahmen betroffen sein werden. Zusätzlich kann sich die Frage stellen, ob größere Fachbereiche insgesamt oder in Teilen ihres Aufgabengebietes angesprochen sind. Herauszuarbeiten sind ggf. die Arbeitsabläufe/Geschäftsprozesse, die konkret verbessert werden sollen.

Nachdem von vornherein sowohl die Einführung eines neuen DV-Systems wie auch eine Neuausrichtung der gesamten Verwaltung beabsichtigt war, konnten sich die an dieser Stelle notwendigen Prüfschritte auf die Veränderungsziele für die einzelnen Organisationseinheiten beschränken. Dabei haben sich gravierende Unterschiede für die Bereiche:

- Prävention
- Rehabilitation
- Unternehmerbetreuung (Mitglieder, Beitragserhebung)
- interne Serviceeinrichtungen

nicht ergeben. Allenfalls haben sich Abweichungen dort feststellen lassen, wo besondere Bedarfssituationen auftreten. Bei den Serviceabteilungen eines UV-Trägers wie der BGW treten die internen Kernbereiche an die Stelle der üblicherweise betreuten externen Kunden. Das interne „Kunden-Verhältnis“ wird in seiner Bedeutung für die Gesamtverwaltung häufig unterschätzt.

Es waren also keine Entscheidungen zu treffen, die bestimmte Bereiche der Verwaltung von vornherein von dem Veränderungsprozess ausgeschlossen hätten.

Die Diskussion der Arbeitsgruppe über notwendige Rahmenbedingungen beschränkte sich am Anfang auf grundlegende Dinge. Dann aber wurde auch den Mitgliedern der Geschäftsführung rasch deutlich, wie tief der Schnitt in gewohnte Verfahrensab-

läufe sein müsse, um den gewünschten „Heilerfolg“ zu erzielen. Zweifel, ob all dies in überschaubarer Zeit überhaupt zu machen sei, wurden immer wieder laut.

An der Schnittstelle zwischen Grob- und Feinplanungsphase wurde die Benennung eines fortan „hauptamtlichen“ Koordinators für die Gesamtheit der Aktivitäten unerlässlich. Der geneigte Leser hat längst gemerkt, dass diese Rolle den Verfasser traf.

Es machte sich rasch bezahlt, dass der von der Geschäftsführung eingesetzte Gesamtkoordinator in der Hauptverwaltung Quartier bezog, um so auch den zentralen Fachabteilungen notfalls Aug' in Aug' die technisch-organisatorisch notwendigen Lösungen abzurufen. Hilfreich waren die aus früherer Zeit stammenden Fachkenntnisse in nahezu allen Verwaltungsbereichen, so dass häufig (nahezu) fertige Verfahren vorgeschlagen werden konnten.

Die Bereitschaft zur Unterstützung des Koordinators wuchs mit der Erkenntnis, dass der Zug in Richtung „BGW 2001“ nicht mehr aufzuhalten sein würde. Trotz aller Bemühungen um die Definition ausgefeilter Rahmenbedingungen kam es später gleichwohl zu Engpässen bei der Abwicklung der Projekte, insbesondere, wenn erhebliche zeitliche Überschneidungen bei Einsatz personeller Ressourcen unvermeidbar waren.

Zu keinem Zeitpunkt bestand aber Zweifel daran, dass alle Fachbereiche der BGW von dem Veränderungsprozess betroffen waren. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, alle Führungskräfte und Mitarbeiter von vornherein umfassend über die Projektarbeit zu informieren und sie in alle Maßnahmen einzubeziehen.

Besonders gut war dies im Rahmen des Projektes „Ist-Aufnahme – Ist-Analyse – Soll-Konzept“ möglich, in dessen Verlauf über Workshops, Einzelinterviews, Gruppenbefragungen usw. ein sehr breiter, von den Wurzeln der Fachbereiche genährter Katalog wünschenswerter Veränderungen entwickelt wurde. Bereits in dieser Phase haben wir die Personalvertretungen der jeweiligen Fachbereiche eingebunden und ihre besondere Sachkenntnis als sehr hilfreich empfunden. Den Einfluss von Führungs-

kräften in diesen Veranstaltungen haben wir über „Querschnitts“-Besetzungen aus den Fachbereichen und vorab praktizierte Teambildung soweit wie möglich neutralisiert.

3.5 Festlegung des Umfangs und der Tiefe der angestrebten Veränderungsprozesse

Die Frage nach dem „Umfang“ eines Veränderungsvorhabens lässt sich nur in ständiger Abwägung des als änderungsbedürftig erkannten Potentials mit den zur Verfügung stehenden personellen und sachlichen Ressourcen beantworten. Diese Wechselwirkungen müssen stets beachtet werden.

Die Entscheidung, mit „BGW 2001“ einen großen Schritt nach vorne in Richtung kundenorientierte, flexibel reagierende und wettbewerbsfähige Dienstleistungsverwaltung zu tun, ließ keinen Zweifel daran, dass

- hohe Anforderungen und Belastungen auf die Mitarbeiter zukommen,
- nicht unbeträchtliche Haushaltsmittel benötigt werden,
- externe Fachkompetenz für bestimmte Bereiche eingebunden werden muss.

Dies gilt in gleicher Weise für die Tiefe eines Veränderungsprozesses. Zunächst wird immer an die am weitesten reichenden, noch realistischen Möglichkeiten zu denken sein, soweit die Notwendigkeit dazu unbestritten ist. Reichen finanzielle und personelle Mittel aus, um den Erfolg innerhalb des vorgesehenen Zeitraumes herbeizuführen, liegt hier bereits die Lösung. Abstriche hinsichtlich des „Tiefganges“ sind aber dort unumgänglich, wo die Grenzen des Machbaren überschritten werden müssten, um so vielleicht zusätzlich marginale Verbesserungen zu erzielen.

3.6 Zeitlicher Rahmen für das Erreichen der Ziele

Gleichwohl sollte zu Beginn des angestrebten Veränderungsprozesses eine feste Zeitspanne für die Bewältigung der Aufgaben festgelegt werden. Jenseits einer Zeitgrenze von etwa drei Jahren endet üblicherweise die Planbarkeit von Maßnahmen in einer Innovationsphase. Die Rahmenbedingungen haben sich bis dahin so verändert, dass in kurzen Abständen veraltete Plandaten überarbeitet werden müssten. Veränderungsprozesse sollten deshalb innerhalb von zwei bis längstens drei Jahren abgeschlossen sein, sonst sind Einbrüche bei Engagement und Motivation von Projektmitarbeitern nicht zu vermeiden. Eher sollten bei der Definition der angestrebten Ziele Abstriche hingenommen werden.

Neben der Fixierung eines Endtermins ist eine sorgfältige Planung von Zwischenterminen (Meilensteinen) wichtig, um Ansatzpunkte für ein wirksames Projektcontrolling, einschließlich des dazugehörigen Kostencontrollings, zu erhalten. Die Arbeitsschritte und -mengen zwischen den einzelnen Meilensteinen müssen von den zur Verfügung stehenden Mitarbeitern auch tatsächlich zu bewältigen sein, es müssen ausreichend Zeitpuffer als Reserven für besondere Vorkommnisse eingeplant werden. Die Zwischenziele selbst müssen präzise definiert sein, um klare Vorgaben für die Projektarbeit zu liefern. Zwischenergebnisse können dann leichter als „Teillieferung“ vom Auftraggeber abgenommen und in praktische Arbeitsverfahren umgesetzt werden.

Das Vorhaben „BGW 2001“ wurde Ende 1998/Anfang 1999 in dem erwähnten Führungskreis diskutiert, dann zur Zustimmung und Bewilligung von Haushaltsmitteln dem Vorstand vorgesellt und Mitte 1999 mit vorbereitenden Handlungen begonnen. Bei planmäßigem Ablauf sollten die wesentlichen Teile Ende 2001/Anfang 2002 beendet sein. In der Bezeichnung des Vorhabens „BGW 2001“ sollte sich auch der erwartete positive Millenniumseffekt niederschlagen.

3.7 Auswahl einer geeigneten Arbeitsmethode

Zu Beginn der Detailplanungsphase ist stets zu prüfen, welche Arbeitsmethoden am ehesten zur planmäßigen Realisierung der Ziele geeignet sind. Auf der Grundlage eines Vorgehensmodells, in dessen Erarbeitung die unterschiedlichen Interessengruppen eingebunden werden sollen, ist zu entscheiden, ob vorhandene Arbeitsgruppen/-kreise oder neu zu gründende Gremien zur Erledigung von (Teil-)Aufgaben des Veränderungspotenzials eingesetzt werden können oder ob die besondere Aufgabenstellung davon abweichende Methoden erfordert.

Eine zu diesem Zweck durchgeführte Analyse führte zu dem Ergebnis, den Veränderungsprozess mit den Methoden des klassischen Projektmanagements zu gestalten. In einem solchen – für die Verwaltung allerdings neuen – Verfahren wurde eine Reihe von Vorteilen gesehen, wie z. B.

- eindeutige Handlungsfelder durch vorausgehende Analyse der vorhandenen Problembereiche,
- konkret ausformulierte Arbeitsaufträge mit festen Zielen und klar formulierten Ergebnissen,
- Auflistung möglicher Risiken,
- eindeutig geregelte Verantwortlichkeiten,
- Selbstständigkeit in der Arbeitsabwicklung,
- eigenständig verfügbare Haushaltsmittel,
- engagierte Mitarbeiter.

Das Problem war, dass zu Beginn der Arbeiten an „BGW 2001“ kein Mitarbeiter der BGW vertiefte Kenntnisse in den Methoden des Projektmanagements hatte. Die Verwaltung stand am Anfang ihres Erneuerungsprozesses also vor der Frage: Sollen wir zunächst die Arbeit am Vorhaben „BGW 2001“ nach den gewohnten Ritualen von Arbeitskreisen beginnen, um dann nach der Ausbildung eines Kaders in Methoden des Projektmanagements umzusteigen? Oder sollen wir sofort mit der Ausbildung von Projektleitern/-mit-

arbeitern beginnen, parallel dazu die Sachprojekte definieren und diese dann unmittelbar mit den Methoden des Projektmanagements zum Laufen bringen? Nach Abwägung aller damals erkennbaren Risiken hat sich die Verwaltung für den zuletzt genannten Weg entschieden.

Als vorausgehende Maßnahme wurde der Projektauftrag „Einführung von Methoden des Projektmanagements“ erteilt, dessen erstes Ziel in der raschen Ausbildung einer genügend großen Zahl von Projektleitern und Projektmitarbeitern bestand. Nach intensiver Schulung der zuständigen Projektgruppe wurden Zug um Zug rund 250 Mitarbeiter (einschl. Mitglieder der Personalvertretungen) ausgebildet. Parallel dazu lief die Erstellung und spätere Überarbeitung eines BGW-spezifischen Projektmanagement-Handbuches, das aus den auf die Verwaltung zugeschnittenen besonderen Regelungen und einem Lehrbuch-Teil besteht.

Den weiteren (fachbezogenen) Projektgruppen wurde insbesondere in der ersten Phase ihrer Tätigkeit durch das Angebot, sich „coachen“ und beraten zu lassen, die notwendige Unterstützung und Sicherheit in der Arbeitsmethodik gegeben. Damit waren die verfahrenstechnischen Voraussetzungen für die Abwicklung der Projektarbeit nach einheitlichen Kriterien geschaffen.

Da die BGW schon mit „Word 98“ arbeitete, lag der Einsatz der gesamten Palette des Office 2000-Paketes nahe, um z. B. Geschäftsprozesse leichter visualisieren zu können. Speziell zur Unterstützung der Projektarbeit wurde beschlossen, „MS-Project“ von Microsoft einzusetzen, ergänzt um eine Reihe standardisierter Funktionen aus dem Office-Paket und vervollständigt um BGW-spezifische Lösungen (z. B. kompletter Formularsatz für das Berichtswesen, Wortlaut des Projektmanagement-Handbuches, Anleitung zur Nutzung der DV-Unterstützung).

Die für die BGW mit externer Unterstützung erstellte DV-Software „KD+M Project-Supervisor“ hat sich gerade für die Steuerung von Mehrfach-Projekten als so hilfreich erwiesen, dass an eine allgemeine Vermarktung gedacht ist.

An dieser Stelle mussten die Vertreter der BGW innerhalb der Arbeitsgruppe von ihrer lieb gewonnenen Vorstellung abrücken, Veränderungen ließen sich am besten unter dem Motto „...und wenn ich nicht mehr weiter weiß, dann gründ' ich einen Arbeitskreis...“ verwirklichen. Eine Bestandsaufnahme ergab, dass zu diesem Zeitpunkt 71 Arbeitskreise mit oft nicht mehr nachvollziehbarem Auftrag in der BGW vor sich hinwerkelteten. Hier fand ein radikaler Kabschlag statt: Die Zahl der Arbeitskreise wurde auf 7 reduziert; die Aufgaben dieser (durchweg längerfristigen) Arbeitskreise wurden genau beschrieben und Modelle für Erledigungsverfahren entwickelt.

Den eigentlichen Veränderungsprozess „BGW 2001“ konnten wir aber nur dadurch erfolgreich starten, dass wir ein für die Verwaltung völlig neues Verfahren ins Haus holten, nämlich „Projekt-Management“. Über ein erstes (Demonstrations-) Projekt wurde das neue Arbeitsverfahren eingeführt und in der BGW verankert. Parallel dazu entstand ein Arbeitshandbuch „Projekt-Management“ mit einem Lehrbuchteil und BGW-spezifischen Regelungen. Eine der Kernaussagen hieraus ist, dass in allen Projektgruppen Mitglieder der Personalvertretungen mitarbeiten können, wenn Mitbestimmungs- oder Mitwirkungsrechte tangiert werden.

Nach extern unterstützter Entwicklung einer unser Projekt-Portfolio unterstützenden Software konnten wir das Projekt „Einführung von Methoden des Projekt-Managements“ planmäßig zum 31.12.2000 abschließen.

Über sämtliche Maßnahmen wurden, sobald sich greifbare Konturen abzeichneten, informiert:

- *der Vorstand der BGW sowie dessen Verwaltungs- und Datenverarbeitungs-Ausschuss,*
- *die Personalvertretungen (Hauptpersonalrat, örtliche Personalräte) sowie*
- *die rund 1600 Mitarbeiter der BGW.*

Die Eigenmittel der Verwaltung reichten dafür aber nicht aus. Die vorhandene, hoch spezialisierte Abteilung „Öffentlichkeitsarbeit“ war personell nicht imstande, den gesamten Informationsblock durchgehend professionell zu gestalten.

Mit externer Unterstützung und mit erheblichem Aufwand haben wir uns darum bemüht, allen Mitarbeitern einen einheitlichen Kenntnisstand zu vermitteln. Die später um die Projektleiter erweiterte Arbeitsgruppe hat zu diesem Zweck regelmäßig Beiträge in der quartalsweise erscheinenden Mitarbeiterzeitung veröffentlicht und Informationsveranstaltungen in Form von Hausmessen organisiert und ist damit von Standort zu Standort gezogen, um „hautnah“ über den letzten Stand der Dinge zu berichten.

Auch wenn der logistische Aufwand erheblich war, hatten wir doch das gute Gefühl, alle interessierten Mitarbeiter umfassend zu informieren.

Rückblickend war auch dies noch kein lückenloses Informationsangebot an alle Mitarbeiter. Erst gegen Ende des Gesamtvorhabens und bei beginnender Umsetzung der Projektergebnisse hatte sich das „Projekt-Marketing“ als feste Größe installiert, um aktuell für alle zu berichten.

Der Wissensdurst der Mitarbeiter, gerade während solcher Umbauphasen der Verwaltung, wird häufig unterschätzt!

4. Vorbereitende Maßnahmen für die Projektarbeit

4.1 Feststellung des intern benötigten Fachwissens für die geplanten Maßnahmen/Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen

Von den eher verfahrenstechnisch ausgerichteten methodischen Kenntnissen des Projektmanagements zu unterscheiden sind die spezifischen Fachkenntnisse, die zur erfolgreichen Abwicklung der unterschiedlichen Projektaufträge benötigt werden. Hinsichtlich des Qualitätsmanagements, des Informationsmanagements, des Controllings oder von Personalentwicklungsstrategien wird die Verwaltung nur ausnahmsweise über eine genügend große Zahl von Mitarbeitern verfügen, die als „Kader“ in den Projektgruppen wirken und ihr Fachwissen in die Projektarbeit einbringen. Nicht alle Projektmitarbeiter müssen vor Beginn der Gruppenarbeit einen gleich hohen Wissensstand in dem jeweiligen Bereich vorweisen. Neben dem Projektleiter sollten aber doch einige weitere Mitglieder zumindest über gediegenes Grundwissen verfügen.

In der Anfangsphase war deshalb die gezielte Weiterbildung der Projektgruppe insgesamt und auch die fachliche Betreuung durch externe Spezialisten Mittel der Wahl. Dadurch verschaffen sich Projektgruppenmitglieder in kurzer Zeit einen exzellenten Kenntnisstand und können diesen mit ihren bisherigen beruflichen Erfahrungen verknüpfen. Basis der Projektgruppenarbeit muss stets die Bereitschaft sein, die in den Arbeitspaketen definierten Leistungen losgelöst von überlieferten Abläufen zu erbringen und dazu neu erworbenes Fachwissen einzusetzen.

Bei der Auswahl geeigneter Weiterbildungsmaßnahmen sollte sich die Verwaltung an den definierten Projektzielen, den erwarteten Arbeitsergebnissen und den damit angestrebten Veränderungsinhalten orientieren, damit keine fachlichen Defizite und Irritationen auftreten.

Die BGW hat in aller Regel Fachinstitute und Beratungsunternehmen durch Ausschreibung für diese vorbereitende Phase gewinnen können, die vergleichbare Vorhaben, wenn auch in anderer Dimension, begleitet hatten.

Die zur Beseitigung der strategischen und operativen Defizite benötigten Qualifizierungen waren bei den hauseigenen Mitarbeitern der BGW nicht oder nur bruchstückhaft vorhanden. Es liegt auf der Hand, dass selbst erfahrenen Kräften der Verwaltung spezifische Kenntnisse fehlen, wenn z. B. Controlling nicht oder Qualitätsmanagement nur in Ansätzen praktiziert wird. Diesem Mangel musste, bevor sinnvoll Projektarbeit beginnen konnte, abgeholfen werden. Angebote für die Vermittlung von zumindest Grundkenntnissen in Controlling, Qualitätsmanagement, Personalentwicklung usw. sind zum Glück fester Bestandteil des Weiterbildungs-Marktes. Über Ausschreibungen und Präsentationen haben wir bei vorausgehenden Briefings stets zweckdienliche Schulungsmaßnahmen einkaufen können. Dabei hatten kleinere Institute zumeist flexiblere Umsetzungsstrategien zu bieten, die sich an den Vorstellungen unserer Verwaltung orientierten. Überraschend bereitwillig griffen unsere Mitarbeiter die Weiterbildungsmaßnahmen auf.

Man braucht deshalb bei der Einführung neuer Arbeitsmethoden nicht davon auszugehen, dass zunächst eine Reihe neuer Mitarbeiter teuer auf dem Markt eingekauft werden muss. Die Weiterbildungsbereitschaft der eigenen Mitarbeiter ist nach unseren Erfahrungen in starkem Maße vorhanden, wenn erworbene Kenntnisse rasch in praktische Arbeit umgesetzt werden können.

4.2 Auswahl/Benennung der prozessbegleitenden Führungskräfte

Die zügige und erfolgreiche Durchführung von Veränderungsprozessen muss von allen Führungskräften getragen und unterstützt werden, wobei zumindest einem Teil von ihnen das Rüstzeug einer effizienten Prozessbegleitung erst vermittelt werden muss. Dies gilt um so mehr, wenn zeitgleich mehrere Projekte von weitreichender Bedeutung für die Verwaltung ablaufen sollen. Hierzu gehören z. B. Kenntnisse in der Steuerung von Mehrfach-Projekten. Aber auch die übergreifende Planung von Ressourcen und deren Zuweisung an die Projekte sind Arbeitsabläufe, die nicht ohne weiteres in Durchschnitsverwaltungen abrufbar sind. Zeitgemäße Moderationsmethoden einschließlich der dabei eingesetzten Visualisierungstechniken runden das Bild ab.

Bei der Auswahl/Benennung der benötigten Führungskräfte darf allerdings nicht allein das vorhandene Fachwissen ausschlaggebend sein. Erforderlich ist auch die von der Führungskraft ausgehende Sozialkompetenz, d. h. die Fähigkeit, unter vollem Einsatz der Persönlichkeit überzeugend die angestrebten Veränderungsziele zu vertreten und den Mitarbeitern stets die Erreichbarkeit von Zwischen- und Endzielen zu vermitteln.

Neben der Geschäftsführung sollte auch die Belegschaft Vertrauen in die Leistungs- und Durchsetzungsfähigkeit, aber auch in die Neutralität und Unabhängigkeit der am Veränderungsprozess verantwortlich Beteiligten haben.

Besondere Bedeutung kommt deshalb der Berufung der für die Gesamtkoordination zuständigen Führungskraft zu. Keinesfalls sollte dabei der Eindruck entstehen, man könne die Betreuung eines umfangreichen Veränderungsprozesses als „Nebenjob“ erledigen. Auch eine Auswahl der Führungskraft mit Blick auf die berufliche Karriere des Betroffenen ist nicht sehr sinnvoll, weil nicht unbedingt Vertrauen bildend.

Die BGW hat sich bei ihrer Entscheidungsfindung von diesen Grundsätzen leiten lassen: Ein Bezirksverwaltungs-Geschäftsführer wurde von seinen üblichen „Amtspflichten“ entbunden und (den geänderten Anforderungen an die persönliche Leistungsfähigkeit entsprechend) gezielt weitergebildet.

4.3 Festlegung von Zuständigkeiten, Verantwortungs- und Kompetenzbereichen – Abgrenzung der Projektarbeit zum Liniengeschäft

Da das übliche Liniengeschäft auch während einer intensiven Innovationsphase weitgehend ungestört bleiben muss, würde es wenig Sinn machen, Mitgliedern der Geschäftsführung oder leitenden Mitarbeitern aus dem erweiterten Kreis unmittelbar die Zuständigkeit für ein Vorhaben wie „BGW 2001“ insgesamt oder für Einzelprojekte zu übertragen. Gleichwohl sollte bei der Festlegung von Verantwortung für die Durchführung des Veränderungsprozesses die Nähe zur Führungsspitze stets gewahrt sein. Diese enge Anbindung darf aber nicht dazu führen, dass in die weiter laufende Linienarbeit und damit in die dort angesiedelte Verantwortung eingegriffen wird. Dies würde unweigerlich zu konfliktbeladenen Konkurrenzsituationen führen, die einem solchen Veränderungsprozess nicht förderlich wären.

Um eine enge Klammer zwischen den etablierten Fachbereichen und den für den Veränderungsprozess verantwortlichen Mitarbeitern zu formen, hat sich die BGW vor Beginn des Vorhabens „BGW 2001“ für die Einrichtung eines Lenkungsausschusses entschieden, der in seiner Zusammensetzung – neben den Mitgliedern der Geschäftsführung und dem für die Gesamtkoordination der Projekte zuständigen Mitarbeiter – auch Spitzenkräfte der Fachbereiche berücksichtigt.

Ein vergleichbares Führungs- bzw. Entscheidungs-Forum hatte es bei der BGW bislang nicht gegeben. Weil die aus anderen Gremien gewohnten hierarchischen Führungsstrukturen fehlten, musste vertrauensvolles Zusammenwirken deshalb – unter der Leitung des Gesamtkoordinators – geübt werden. Mit dem Lenkungsausschuss wurde aber eine Organisationsform gefunden, die die Erfahrungen aller Geschäftsbereiche repräsentierte und die in idealer Weise als Informationsdrehscheibe wirkte. Auch wenn ein streng demokratisches Auswahlverfahren fehlte – der Gesamtkoordinator konnte einzelne Mitglieder des Lenkungsausschusses zur förmlichen Be-

rufung vorschlagen –, hat sich dieses Gremium bereichsübergreifend als sehr verantwortungsbewusst erwiesen. Mit zunehmender Projektdauer wuchs das Verständnis für besondere Probleme anderer Fachbereiche ganz wesentlich.

Die Geschäftsführung übertrug dem Lenkungsausschuss, entsprechend den Regeln des Projektmanagement-Handbuches, die Berechtigung, Projekte dieser Größenordnung zu starten. Der Lenkungsausschuss hat deshalb die Rolle des Auftraggebers für die Einzelprojekte übernommen und trug damit die Verantwortung für den Fortschritt und den Erfolg des Gesamtvorhabens „BGW 2001“.

Wenn Fragen des Gesamtvorhabens beraten und entschieden wurden, arbeitete der Lenkungsausschuss als (übergeordnete) Projektgruppe, die in ihrer Gesamtheit die Aufsichts- und Kontrollpflichten des Auftraggebers im Rahmen der Projektsteuerung und des Projektcontrollings wahrnimmt. In der Projektgruppe waren auch Mitglieder der Personalvertretungen tätig (vgl. auch 4.5).

Die Doppelfunktion des Lenkungsausschusses – einerseits Zusammenschluss der Führungskräfte der Verwaltung, andererseits Projektgruppe für das Gesamtvorhaben unter der Leitung des Gesamtkoordinators – hat dem Veränderungsprozess nach anfänglichen Unsicherheiten eine tief in die Fachbereiche hineingewachsene Unterstützungsbereitschaft eingebracht. Ein ganz wesentlicher Teil des Veränderungspotenzials stammte deshalb aus den Reihen der davon betroffenen Mitarbeiter.

Arbeitssitzungen des Lenkungsausschusses in Abständen von zwei bis drei Monaten haben ausgereicht, die Kontroll- und Beschlusspflichten wahrzunehmen und eine angemessene Berichterstattung in den Selbstverwaltungsorganen zu ermöglichen.

4.4 Information von Führungskräften und Mitarbeitern

Eine der wichtigsten Maßnahmen bei der Planung von Veränderungsprozessen ist die frühzeitige und umfassende Information der gesamten Belegschaft. Führungskräfte sollten dabei gezielt als Multiplikatoren eingesetzt werden. Auf diesem Wege war es möglich, einen wesentlichen Teil des anfänglichen Misstrauens gegenüber den noch ungewissen Neuerungen, aber auch gegenüber den handelnden Personen, zu neutralisieren.

Zug um Zug sollte es dann gelingen, durch konsequente Fortsetzung einer offenen Informationspolitik über alle Schritte des Vorhabens das notwendige Vertrauen und die Mitarbeit der Betroffenen bei Umsetzung der Projektergebnisse zu erreichen.

-
- *Die Ziele des Veränderungsprozesses waren geklärt und beschrieben.*
 - *Mit Hilfe einer Unternehmensberatungs-Firma waren in der Verwaltung Details des Veränderungsprozesses erhoben, in einem Gutachten dokumentiert und unter fachlichen Gesichtspunkten strukturiert worden.*
 - *Mit der Einführung von Projektmanagement war ein Werkzeug zur technisch-administrativen Bewältigung von Veränderungsprozessen geschaffen worden.*

Dem mittlerweile von der Geschäftsführung in Kraft gesetzten Projektmanagement-Handbuch folgend, wurde an dieser Stelle des Gesamtvorhabens festgelegt:

- *Auf Veranlassung der Geschäftsführung wird ein Lenkungsausschuss für die Abwicklung der weiteren Maßnahmen des Gesamtvorhabens „BGW 2001“ gebildet. Der Lenkungsausschuss besteht aus den Mitgliedern der Geschäftsführung, dem Gesamtkoordinator, einem Teil der Führungskräfte, dem externen Berater und einem Teil der künftigen Projektleiter.*

- *Der Lenkungsausschuss nimmt gleichzeitig die Funktion einer Projektgruppe für das Gesamtvorhaben wahr. Projektleiter dieser Gruppe ist der Gesamtkoordinator.*
- *Die Mitglieder der Personalvertretungen können – den Regeln des PM-Handbuches entsprechend – in der Projektgruppe mitarbeiten.*
- *Die Rolle des Auftraggebers der einzelnen Projekte wird von der grundsätzlich dazu legitimierten Geschäftsführung auf den Lenkungsausschuss übertragen.*
- *Der Lenkungsausschuss ernennt die Leiter der einzelnen Projekte und auf deren Vorschlag auch die Mitglieder der Projektgruppen.*

Für Richtungsentscheidungen hätte man sicher die Mitglieder der Geschäftsführung vorsehen können. Damit wären aber die Fachbereiche nach Auffassung aller Beteiligten nur in ihrer Spitze und damit unzureichend an den gemeinsam zu erledigenden Aufgaben beteiligt gewesen.

Aus diesem Grunde wurde ein interdisziplinär besetzter Lenkungsausschuss gebildet, dem von den Mitgliedern der Geschäftsführung die Rolle des Auftraggebers für die Einzelprojekte des Gesamtvorhabens „BGW 2001“ zugewiesen wurde. Aufgabe des Lenkungsausschusses, der im Schnitt einmal pro Quartal tagte, war unter anderem die Bildung und Zusammensetzung der Projektgruppen, die förmliche Auftragserteilung, die Überprüfung von Struktur- und Phasenplänen, die Kontrolle der Meilensteine sowie die Schlussabnahme von Ergebnissen. Außerdem wurden hier die Berichte und Beschlussfassungen für die ehrenamtliche Organe (z. B. in Haushaltsfragen) vorbereitet.

Durch die Beteiligung der großen Fachbereiche im Lenkungsausschuss war auch gewährleistet, dass ständig zusätzliche Informationen aus der Arbeit der Projekte in die Verwaltungseinheiten flossen, um dort die Führungskräfte der mittleren Ebene und die Mitarbeiter auf den notwendigen Kenntnisstand zu bringen.

Damit war auch die Absicht verbunden, eine bessere Zusammenarbeit der Führungskräfte allgemein zu fördern, mehr Verständnis für die Schwierigkeiten der jeweils anderen Fachbereiche zu wecken und damit allgemein zur Verbesserung der Unternehmenskultur beizutragen.

4.5 Beteiligung der Personalvertretungen

Mit der Planung und Durchführung von Veränderungsprozessen in einer nach Bundesrecht organisierten Körperschaft des öffentlichen Rechts sind stets auch Beteiligungsrechte nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) verbunden. Da von vornherein wesentliche Änderungen im organisatorischen Ablauf von Arbeitsschritten und Bearbeitungsverfahren Gegenstand des Veränderungsprozesses „BGW 2001“ waren, stand bei Beginn der ersten Planungsarbeiten bereits fest, dass den Personalvertretungen Mitbestimmungsrechte im engeren Sinne zustanden, deren sachgerechte Ausübung wiederum eine frühzeitige und vollständige Unterrichtung über sich abzeichnende Veränderungsbereiche und -maßnahmen erforderlich machte.

Das Gesamtgeflecht von Informationen der Dienststelle an die Personalvertretungen einerseits und das Angebot zur Mitarbeit an den Projekten andererseits auf eine klar definierte und berechenbare Plattform zu stellen, waren wesentliche Gründe für die Entscheidung, die Maßnahmen im Rahmen des angestrebten Veränderungsprozesses durch Projekte ausführen zu lassen.

Im Projektmanagement-Handbuch ist geregelt, dass die Dienststelle Personalvertretungen vor Beginn eines Projektes über dessen Ziele und die zu erwartenden Ergebnisse informiert und dem Personalrat Gelegenheit zur Mitarbeit in der Projektgruppe bietet.

Begrüßt haben alle Beteiligten, dass die Personalvertretungen trotz der erheblichen Belastung ihrer Mitglieder von dieser Form der Mitarbeit regen Gebrauch gemacht haben, so dass bereits im Vorfeld des eigentlichen Mitbestimmungsverfahrens erkannte Probleme gelöst oder Zweifelsfragen geklärt werden konnten. Eine Dienstvereinbarung über die Planung und den Einsatz neuer DV-gestützter Arbeitsverfahren sowie eine ergänzende Vereinbarung über den Rationalisierungsschutz bei Einführung neuer Technologien und Arbeitsverfahren schufen ein Klima vertrauensvoller Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalvertretungen, in dem „BGW 2001“ gut gedeihen konnte.

Dies war und ist ein wichtiges und deshalb auch eigenständiges Kapitel von „BGW 2001“: Um von vornherein alle im berühmten „Boot“ zu haben, wurde auch der Lenkungsausschuss „als Projektgruppe“ organisiert, so dass auch in diesem Gremium Mitwirkungsmöglichkeiten für die Personalvertretungen bestanden. Dieses offene Vorgehen kann nur als empfehlens- und nachahmenswert bezeichnet werden. Viele der zum Teil doch erheblichen Veränderungen auf der Ebene der Arbeitsabläufe und -verfahren haben sich außerhalb förmlicher Mitbestimmungsverfahren einvernehmlich klären und regeln lassen.

Oft lassen sich bei informellen Vorbesprechungen tatsächliche oder vermeintliche Fehlinformationen rasch beheben. Es können auch zusätzliche Informationen unterhalb der Ebene „offizieller Verlautbarung“ ausgetauscht werden. Grenzlinien im Handeln beider Seiten sind in inoffiziellen Gesprächen oft noch nicht fixiert und können entsprechend verändert werden. Aber auch essentielle Fragen lassen sich besser verständlich machen.

Die BGW ist, insbesondere bei den neugestalteten DV-Verfahren „BG-Standard“, mit dem Instrument der regelmäßigen „vertrauensbildenden“ Fach- und Informationsgespräche außerordentlich gut gefahren.

Das über die Projektarbeit erzeugte gute Arbeitsklima, gefördert durch die regelmäßigen Zusammenkünfte und die Diskussion über viele neue Themen, hat Schritt für Schritt auch die sonstigen Ebenen der Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalvertretungen erreicht. Aus der Sicht aller Beteiligten ist es über die Projektarbeit gelungen, einen wesentlichen Beitrag zur verbesserten Unternehmenskultur zu leisten.

4.6 Bildung und Fortschreibung von Haushaltsansätzen

In den jährlich neu zu beschließenden öffentlich-rechtlichen Haushalten finden sich in aller Regel auch vorsorglich bereitgestellte Mittel für ggf. notwendig werdende Veränderungen in der Verwaltung. Diese aus langjähriger Haushaltsempirie ermittelten Beträge können, schon wegen der zumeist fehlenden konkreten Zweckbestimmung, bestimmte Größenordnungen nicht überschreiten.

Es war deshalb notwendig, alle im Rahmen des Vorhabens „BGW 2001“ geplanten Maßnahmen eingehend unter dem Blickwinkel jährlich zu leistender Projektarbeit, der erforderlichen Weiterbildung bis hin zu den entstehenden Reisekosten zu untersuchen und daraus Haushaltsansätze zu bilden und in das vorgegebene Beratungs-, Beschluss- und Genehmigungsverfahren einzuführen. Dabei blieb zunächst nichts anderes übrig, als auf allgemeine haushaltsrechtliche Erfahrungen zurückzugreifen.

Ein Veränderungsprozess wie „BGW 2001“ kostet einiges an Geld. Auch wenn die BGW inzwischen rund 500 Mio. Euro pro Jahr an Ausgaben verbucht, geben das die allgemeinen Haushaltsansätze normalerweise nicht her. Außerdem ist es Anrecht der Selbstverwaltungs-Organen, über sämtliche Haushaltsposten bis zum letzten Cent Klarheit zu erhalten.

Ausgehend von Angebotspreisen (Beratung, Weiterbildung) und Verwaltungserfahrungen (Reisekosten, Vergütung angeordneter Mehrarbeit) wurden Haushaltsansätze gebildet, begründet und von den Selbstverwaltungs-Organen beschlossen. In den Jahren 1999, 2000 und 2001 wurden insgesamt rund 3,2 Mio. Euro für Projektzwecke benötigt. Darin enthalten sind Aufwendungen für Weiterbildungsmaßnahmen, Kosten der externen Berater einschließlich Organisationsgutachten, Reisekosten sowie Vergütungen für Mehrarbeit/Überstunden im Rahmen der Projektarbeit.

Für das Anfang 2002 angelaufene Projekt „Übertragung von Ergebnissen aus BGW 2001 in die Fachbereiche“ sind rund EUR 260.000,00 an Haushaltsmitteln angesetzt worden.

5. Konkretisierung der Inhalte des Veränderungsprozesses

5.1 Begleitende und ergänzende Maßnahmen – Sammlung von Basisinformationen

Ordnungsgemäße Projektarbeit setzt die Kenntnis des in den unterschiedlichen Fachbereichen erreichten Standards voraus. Hierauf soll in aller Regel aufgebaut werden. Unabhängig hiervon ist zur Konkretisierung der Projektziele Detailwissen über die Grenzen möglicher Veränderungsprozesse, aber auch über die Freiräume bei der Aufgabenerfüllung, erforderlich. Schließlich ist bei der Planung von Änderungen in Arbeitsabläufen von besonderer Bedeutung, welche Einflussfaktoren eine Rolle spielen und ob sich hieraus künftig besondere Entwicklungen ableiten lassen, auf die einzugehen ist.

Um diese Daten für alle Projekte in gleicher Weise verfügbar zu machen, hat die BGW noch im Vorfeld der eigentlichen Projektarbeiten gemeinsam mit einem darauf spezialisierten Beratungsunternehmen eine Ist-Aufnahme mit anschließender Ist-Analyse und Erarbeitung eines Soll-Konzeptes durchführen lassen, um einen Überblick über bereits erreichte, verwertbare Standards und natürlich in erster Linie über Defizite in den einzelnen Fachbereichen zu gewinnen.

Auch bei dieser Ist-Aufnahme hat sich das aus den Mitgliedern der Gesamtkoordination „BGW 2001“ und den Mitarbeitern des Beratungsunternehmens gebildete Team von der Überlegung leiten lassen, dass ein möglichst breites Spektrum bei der Erkundung von Veränderungspotenzialen die Akzeptanz bei der Umsetzung der empfohlenen organisatorischen und fachlichen Veränderungen günstig beeinflusst.

Unter hoher Beteiligung der Belegschaften wurden in den Fachbereichen Workshops, Interviews, Befragungen sowie Erörterungs- und Abstimmungsgespräche durchgeführt, um möglichst viele der dort bereits selbst als erforderlich erkannten Verbesserungsmaßnahmen

men erfassen zu können. Dieses Verfahren war zwar zeitaufwändig, trug aber wesentlich dazu bei, negative Überraschungen bei der Vorlage eines Beratungsgutachtens zu vermeiden.

Die Erkenntnisse aus dieser Bestandsaufnahme wurden den Projekten mit der Maßgabe vorgeschlagen, sie in die Projektarbeit aufzunehmen. Dieses Vorgehen hat die eigenständige Erhebung von Bestandsdaten durch die einzelnen Projekte weitgehend entbehrlich gemacht und so zu einer ökonomischen Vorgehensweise beigetragen.

Die Ergebnisse aus dem Soll-Konzept lagen vor, als die Einzelprojekte von „BGW 2001“ ihren internen Weiterbildungsbedarf und die Organisation der Projektarbeit abgeschlossen hatten und mit gezielter Sacharbeit beginnen konnten.

Aufgabe der Projektleiter ist es, der Gesamtkoordination und dem Lenkungsausschuss kontinuierlich über das jeweils Erreichte so zu berichten, dass die betroffenen Mitarbeiter sich ein Bild über die auf sie zukommenden Änderungen machen können.

Die BGW hat ihre Mitarbeiter-Zeitung „BGW-Intern“ (mit Ergänzungsausgaben aus aktuellem Anlass) zur Bühne von Informationen über das Vorhaben „BGW 2001“ gemacht.

Daneben wurde in regelmäßigen Abständen sowohl in der Hauptverwaltung als auch bei den elf externen Dienststellen durch „Hausmessen“ umfassend über die in den Projekten erreichte Ziele berichtet. Auch Personalversammlungen oder Fortbildungsveranstaltungen wurden für Informationen an die Mitarbeiter genutzt.

Diese Informationsveranstaltungen waren grundsätzlich so organisiert, dass Mitarbeiter Anregungen für die laufende Projektarbeit geben konnten. Diese Hinweise und andere Erkenntnisse zum jeweils bearbeiteten Thema wurden auf Projektebene strukturiert und ergänzten den Veränderungsprozess. Allen Mitarbeitern wurde so vermittelt, dass Projektarbeit nicht hinter verschlossenen Türen stattfindet, sondern nach außen offen ist.

Aufgabe der Gesamtkoordination ist die kontinuierliche Überprüfung von Zwischenergebnissen aus der Arbeit der einzelnen Projektgruppen auf ihre methodische und inhaltliche Schlüssigkeit durch den Einsatz der vorgesehenen Steuerungsmechanismen. Dazu gehört auch das Kostencontrolling zu den vorab festgelegten Stichtagen. Bisher waren diese Maßnahmen geeignet, mit den bewilligten Haushaltsmitteln auszukommen.

Ziele und erwartete Ergebnisse der Projekte waren damit dem Grunde nach geklärt. Das notwendige Detailwissen zu Veränderungspotenzialen in den einzelnen Fachbereichen und zu Vorschlägen, wo die Veränderungen letztlich hinführen sollten, hat uns ein weiteres, vorgeschaltetes Projekt „Ist-Aufnahme – Ist-Analyse – Soll-Konzept“ geliefert. Durch die hohe Beteiligung der Mitarbeiter aller Fachbereiche wurde in zeitaufwändigen Workshops alles „abgeschöpft“, was sich an Änderungswünschen aufgestaut hatte. Aufgabe des Projektteams (bestehend aus Vertretern eines Beratungsunternehmens, Mitarbeitern der Gesamtkoordination, dem externen Berater und Vertretern der Personalräte) war die Strukturierung und Bündelung der Einzelvorschläge entsprechend den Aufgabenschwerpunkten der Projekte, so dass nach einheitlichen Kriterien geordnete Aufgabenstellungen in die Projekte gegeben werden konnten. Das Gutachten über diese Bestandsaufnahme und die Entwicklung eines Sollkonzeptes wird auch der Prüfung dienen, ob alle Detailziele erreicht werden.

5.2 Strukturierung des Gesamtprozesses in fachlich abgrenzbare Teilmengen

Die Sammlung von Inhalten für grundlegende Veränderungsprozesse in einer Verwaltung ergibt zunächst unterschiedlichste Ansatzpunkte. Je nach Standort des Ideenlieferanten finden sich eher grundsätzliche, „visionäre“ Beschreibungen des künftigen Handelns der Verwaltung oder aber sehr praxisbezogene Einzelmaßnahmen auf der Vorschlagsliste. „Brainstormings“ in unterschiedlicher Besetzung führen ebenfalls dazu, Materialien unter dem Aspekt anzusammeln, in welche Richtung sich die Verwaltung insgesamt oder einzelne ihrer Bereiche entwickeln könnten. Dieser Prozess des Zusammentragens noch nicht spezifizierter Vorschläge für einen Erneuerungsschub sollte möglichst breit angelegt werden, um die auf allen Ebenen vorhandenen Ideen abzuschöpfen, auch wenn von den Vorschlägen einige nicht oder nur in Teilen umsetzbar sein werden.

Aufgabe des Projektteams ist dann, diesen großen Warenkorb an Einzelvorschlägen so zu strukturieren, dass fachlich zusammenhängende und in sich geschlossene Aufgabengebiete entstehen.

Die Strukturierung sollte unter dem Blickwinkel erfolgen, aus welchen Forderungen sich Arbeitsinhalte ableiten lassen, die umsetzbare Ergebnisse im Sinne des angestrebten Veränderungsprozesses ermöglichen. Dabei bietet sich an, zunächst weiter gefasste Oberbegriffe zu schaffen, und erst danach eine verdichtete Gliederung anzustreben.

Ein Teil der Anregungen aus der Phase des Sammelns und Verdichtens ist von vornherein auf die Einführung neuer Arbeitsverfahren (z. B. „Controlling“) gerichtet. Darauf zielende Vorschläge ergeben bereits wertvolle Hilfestellung für die anschließende Bearbeitungsphase. Differenzierte Untergliederungen sind erfahrungsgemäß dort notwendig und hilfreich, wo sich angestrebte Ziele zunächst nur in plakativer Form (z. B. „Kundenorientierung“) umschreiben lassen. Gleichwohl ist wichtig, die sich herauskristallisierenden Aktionsbereiche inhaltlich so zu konkretisieren, dass Klarheit über die vom jeweiligen Teilgebiet des Veränderungsprozesses erwarteten Ergebnisse einkehrt, Redundanzen vermieden und Lük-

ken geschlossen werden. Die so erhaltenen Teilmengen des gesamten Innovationsprozesses sind dann in einer Weise zusammenzufassen, dass sich aus der Summe aller Einzelteile der Gesamterfolg erreichen lässt.

Die für das Vorhaben „BGW 2001“ Verantwortlichen hatten von Anfang an einige dieser Teilgebiete als feste Größen in das angestrebte Gesamtergebnis eingeplant. Dabei handelte es sich um unbestritten überfällige Bereiche wie z. B. die Einführung eines Controllings auf der Grundlage einer Kosten-/Leistungsrechnung oder die Installation eines leistungsfähigen Informationsmanagements. Andere Teilbereiche wie z. B. ein umfassendes System der Kundenorientierung quer durch alle Fachbereiche oder die Einsetzung eines zertifizierungsfähigen Qualitätsmanagements haben sich in ihrer Bedeutung für die Verwaltung und in ihrem tatsächlichen Arbeitsumfang erst im Zuge der Strukturierung aller vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen ergeben.

Die Strukturierungsphase des Veränderungsprozesses „BGW 2001“ führte zur Definition folgender Einzelprojekte:

- BG-Standard
- Qualitätsmanagement (Prävention, Rehabilitation, Unternehmerbetreuung)
- Kundenorientierung
- Info-Management
- Controlling
- Personalentwicklung/Personalstrategien
- Außendarstellung
- Projektmanagement
- Effizienz in der Verwaltung

Grundsätzlich sollten die einzelnen Projekte möglichst zeitnah als Gesamtkomplex erarbeitet werden. Die auch für eine Verwaltung mit rd. 1.600 Mitarbeitern begrenzten Ressourcen führten dann dazu, einzelne

Projekte wie z. B. die Erarbeitung eines neuen DV-Unterstützungssystems mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln voranzutreiben, andere dagegen zeitlich zu strecken, wenn hieraus negative Folgen für den Gesamterfolg nicht zu befürchten waren. Die inhaltliche Bestimmung der Projektaufträge folgte dabei stets den Vorgaben des Projektmanagement-Handbuches in seiner BGW-spezifischen Ausformung.

5.3 Einrichtung übergeordneter Strukturen

Aus der Vorbereitung eines Veränderungsprozesses in der Größenordnung „BGW 2001“ ergeben sich zusätzliche Erkenntnisse, die in der Konkretisierungsphase unbedingt berücksichtigt werden müssen. Dies gilt in erster Linie für die Einrichtung eines leistungsfähigen Überbaus: einer außerhalb der Geschäftsführung und außerhalb des Lenkungsausschusses organisierten Führungscrew, die aus dem mit der Gesamtkoordination beauftragten Mitarbeiter, dessen ständigem Vertreter sowie externen Beratern bestehen sollte.

Die hauseigenen Mitarbeiter wurden für die Dauer des Gesamtvorhabens weitgehend von ihren sonstigen „Amtspflichten“ entbunden. Die vom Lenkungsausschuss festgelegten Kompetenzen dieses Projekt-(Kern-)Teams wurden von der Geschäftsführung so beschrieben, dass der besondere Status und die Abgrenzung zum Liniengeschäft eindeutig nachvollziehbar wurde.

Auch über die Stellung des Lenkungsausschusses (vgl. 3.3) und über die grundsätzlich bestehenden Berichtspflichten der Gesamtkoordination gegenüber der Geschäftsführung und ggf. auch gegenüber den Selbstverwaltungsorganen war zu entscheiden.

Nachdem für das Projekt „BGW 2001“ zweckgebundene Haushaltsmittel über Untertitel bereitgestellt worden waren, galt es, auch haushaltsrechtliche Fragen zu regeln wie z. B.

- die Einrichtung spezieller Unterkonten für einzelne Projekte,
- die Zuweisung von Haushaltsmitteln an die Projektleiter und die
- Administration von Zugriffsberechtigungen und Anordnungsbefugnissen.

Schließlich waren, unabhängig von projektbezogenen Zwischen- und Endterminen (Meilensteinen), Berichtsintervalle und Inhalte festzulegen, um der Gesamtkoordination die Möglichkeit eines übergeordneten Projektcontrollings und einer darauf fußenden Projektsteuerung zu geben.

5.4 Formulierung von Arbeitsinhalten

Als Ergebnis der Strukturierung sind vom Team „BGW 2001“ Sachbereiche mit ihren Arbeitsinhalten und Arbeitstiteln (vgl. 4.2) zusammengefasst und, in Abstimmung mit der Geschäftsführung, zu den Einzelmaßnahmen des Gesamtvorhabens BGW 2001 geformt worden.

Grundlage hierfür war die von der Geschäftsführung getroffene Grundsatzentscheidung, den Veränderungsprozess insgesamt nach den Verfahrensregeln und den Methoden des Projektmanagements zu gestalten. Zur Durchführung der Einzelmaßnahmen wurden dem entsprechend Projekte definiert und geschaffen, für die folgende Grundvoraussetzungen maßgeblich waren:

- Die Geschäftsführung bestimmt einen Lenkungsausschuss (vgl. 3.3), dem sie auch selbst angehört, als Auftraggeber der Projekte. Die übrigen Mitglieder des Lenkungsausschusses beruft gleichfalls die Geschäftsführung.
- Aus Mitgliedern des Lenkungsausschusses – aber ohne Beteiligung der Geschäftsführung – wird eine Gesamtkoordination „BGW 2001“ gebildet, deren Aufgabe die Steuerung des Gesamtvorhabens ist.
- Der Lenkungsausschuss nimmt die Funktion einer Projektgruppe wahr. Leiter der Projektgruppe ist der mit der Gesamtkoordination beauftragte Mitarbeiter.

Die Gesamtkoordination hatte damit die Aufgabe, Projektaufträge zu formulieren, die eine grundlegende Problemanalyse (Ursachen, Wirkungen), die Ziele sowie die zu erwartenden Ergebnisse enthielten. Außerdem legte die Gesamtkoordination die maßgeblichen Rahmenbedingungen, das Projektbudget sowie einen ersten, groben Zeitrahmen für die Abwicklung des Projektes fest und analysierte mögliche Risikofaktoren.

Durch die Vergabe der Projektaufträge „aus einer Hand“ war sichergestellt, dass vergleichbare Rahmenbedingungen definiert und übergreifende Faktoren (Problemanalyse, Risikoanalyse) unter einheitlichen Gesichtspunkten und in ihren jeweiligen Wechselwirkungen dargestellt werden konnten.

Die genannten Aufgaben machten für „BGW 2001“ eine Organisationsform erforderlich, die verfahrenstechnische und administrative Maßnahmen als „Dienstleistung“ für die einzelnen Projekte erbringen konnte. Der Gesamtkoordinator (s. o.) – erweitert um einen ständigen Vertreter und einige Sekretariatskräfte – war dafür prädestiniert, auch die Leitung des Projektes „BGW 2001“ zu übernehmen. So lag das Gesamtvorhaben in einer Hand. Im Vorfeld hatte die Geschäftsführung die Funktion des Gesamtkoordinators und dessen Aufgabenbereich in diesem Sinne beschrieben.

5.5 Schnittstellen und Abgrenzung zur Linienarbeit

Die Auftragserteilung aus einer Hand ermöglichte es, Schnittstellen der einzelnen Projekte zueinander, aber auch im Verhältnis zur regulären Linienarbeit, zu erkennen und Hinweise zur Problemlösung zu geben. Bei der Vielzahl der Einzelmaßnahmen kommt dem frühzeitigen Aufspüren von Schnittstellen besondere Bedeutung zu, weil vor der Erteilung von Arbeitsaufträgen (Arbeitspaketen) Abstimmungsprozesse erforderlich sind.

Trotz der Einführung von Methoden des Projektmanagements sollen Arbeitsstrukturen erhalten bleiben, die wegen ihrer besonderen Aufgabenzuweisungen als Arbeitskreise/-gruppen organisiert sind. Auch insoweit ist erforderlich, Inhalte von Projektaufträgen so abzugrenzen, dass Überschneidungen vermieden und Schnittstellenfragen gemeinsam gelöst werden. Nach Einführung des Projekt-Managements konnte bei der BGW die Zahl der Arbeitskreise auf rund ein Zehntel reduziert werden konnte.

Mit diesen konkretisierenden Maßnahmen waren alle vorbereitenden Schritte geleistet, um mit den eigentlichen Arbeiten beginnen zu können. Von der Phase erster Erkenntnisse über die Notwendigkeit grundlegender Veränderungen bis hin zur Erteilung von Projektaufträgen waren etwa 15 Monate gedanklicher und planerischer Vorarbeit notwendig, um

- alle Beteiligten über das Verfahren zu informieren und zumindest einen wesentlichen Teil der Mitarbeiter von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des Veränderungsprozesses zu überzeugen,
- neben der unverändert fortlaufenden Alltagsarbeit zusätzliche Strukturen zu schaffen, die den beabsichtigten Innovationsschub personell ermöglichen und fachlich gewährleisten sollen.

Aufgabe der koordinierenden Stelle war zunächst die Strukturierung des Gesamtprozesses in einzelne realisierbare Teilbereiche. Ausgehend von den Zielen des geplanten Veränderungsprozesses entstanden unter

Federführung der Koordination und unter Beteiligung des externen Beraters die im einzelnen beschriebenen Projekte. Um nach möglichst einheitlichen Kriterien vorzugehen, sind sämtliche Projektaufträge vom Koordinator selbst verfasst worden. Dies hat zur Vereinfachung in bestimmten Teilbereichen beigetragen (z. B. Problemanalyse des Auftraggebers, Risikobewertung, Budgetfragen). Zudem konnten so Redundanzen, aber auch Lücken, bei der Zielvorgabe an die Projekte vermieden werden.

6. Start und Durchführung des Vorhabens „BGW 2001“

Als der Arbeitstitel „BGW 2001“ gewählt wurde, hat man sicher damit gerechnet, in diesem Geschäftsjahr einen Großteil der Arbeiten abschließen zu können. Unterschätzt wurde aber die Dauer der Vorbereitungszeit. Dies wurde in Kauf genommen, um eine bessere Ausgangsposition für die Projektarbeit insgesamt zu erhalten.

6.1 Startphase

Um durch ein herausragendes Ereignis auf den Beginn der „heißen Phase“ aufmerksam zu machen, hat der Lenkungsausschuss alle Führungskräfte zu einer Auftaktveranstaltung („Kick off“) eingeladen. Die Informationen und Appelle der Geschäftsführung und der Gesamtkoordination verfolgten den Zweck, die Führungskräfte zu motivieren und so eine durchdringende multiplikatorische Wirkung auf die unterstellten Mitarbeiter zu erzielen.

Nachdem Sinn und Zweck der Veränderungsprozesse allgemein bekannt gemacht waren, konnten die Leiter und Mitarbeiter der Projekte ausgeschrieben und vom Lenkungsausschuss benannt werden. Die Resonanz auf die Ausschreibung war so stark, dass Auswahlgespräche geführt werden mussten, um die Zahl der Projektmitarbeiter auf die vorgesehenen Gruppenstärken (max. zehn bis zwölf Mitglieder) zu beschränken.

Sämtliche Projektleiter und potenziellen Projektmitarbeiter mussten eine Weiterbildung in Methoden des Projektmanagements absolvieren, um das technische Rüstzeug für die Arbeit in einer Projektgruppe zu erwerben.

In relativ kurzer Zeit wurden alle Führungskräfte der BGW sowie Bewerber um die Mitarbeit in einer Projektgruppe (insgesamt rd. 250 Personen) geschult.

Noch vor Beginn der sonstigen Projektarbeiten war ein spezifisches Projektmanagement-Handbuch zu verfassen. Außerdem wurde vorab über den Einsatz einer Projektmanagement-Software entschieden, wobei auf Teile von MS Project und von MS Office 2000 zurückgegriffen wurde.

Der Lenkungsausschuss konnte die Projektaufträge nun den Projektleitern aushändigen, um mit den eigentlichen Arbeiten zu beginnen. Als erstes war dazu die Auswahl geeigneter Projektmitarbeiter zu treffen. Ein zweiter, ebenso wichtiger Schritt war die Prüfung der Frage, in welchem Umfang spezifische Fachkenntnisse durch gezielte Weiterbildungsmaßnahmen zu beschaffen waren, um überhaupt sinnvoll arbeiten zu können. Schließlich waren bei „BGW 2001“ Bereiche angesprochen, die auch deshalb bisher nicht Verwaltungspraxis waren, weil das dazu notwendige Spezialwissen fehlte.

Nicht zuletzt blieb zu entscheiden, ob und in welchem Umfang externe Berater in Fachfragen oder „Coaches“ in Fragen des Projektmanagements verpflichtet werden sollten. Da hauseigene Mitarbeiter zumindest bei Beginn der Projektarbeiten nicht überall routinierte Kenntnisse einbringen konnten, war die Unterstützung durch sachkundige Dritte Mittel der Wahl, um die Arbeit zu professionalisieren. Haushaltsmittel für Weiterbildungsmaßnahmen und für externe Beratung und Unterstützung waren von vornherein bereitgestellt worden.

Mit Beginn der Arbeit in den verschiedenen Projekten war eine Koordinierungsstelle (Gesamtkoordination) einzurichten und mit einem leistungsfähigen Büro auszustatten. Neben den beiden von sonstigen Aufgaben weitgehend freigestellten leitenden Mitarbeitern der BGW ist hier ein externer Berater (durchschnittlich einen Arbeitstag pro Woche) im Einsatz; außerdem werden zwei Mitarbeiter in der Administration benötigt.

Neben gelegentlichen Einzel- oder Gruppengesprächen mit Projektleitern sind unbedingt ausreichend Kommunikationsebenen zu installieren, auf denen die Projektleiter miteinander, aber auch mit den in der

Linie arbeitenden Organisationseinheiten, Erfahrungen austauschen und Probleme im Ansatz lösen können. Aufgabe der Gesamtkoordination ist es, die reibungslose Kommunikation sicherzustellen.

6.2 Abwicklungsphase der Projektarbeit

Die Durchführung von Projektarbeit orientiert sich am Projektmanagement-Handbuch sowie an individuell formulierten Rahmenbedingungen. Die sorgfältige Prüfung des Projektauftrages auf seine Realisierbarkeit mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen und in der veranschlagten Zeit ist ein erster wichtiger Arbeitsabschnitt für den Projektleiter. Daran schließt sich eine detaillierte Kontext- und Strukturanalyse der übertragenen Aufgaben an. Dabei ist eingehend zu prüfen, ob die vorgegebenen Ziele und die erwarteten Ergebnisse in sich schlüssig sind, um den Veränderungsprozess tatsächlich wie beabsichtigt zu gestalten. Auf etwaige Risiken, die die reibungslose Abwicklung der Arbeiten gefährden könnten, ist schon im Vorfeld einzugehen und ggf. gegenzusteuern.

Weitere Aufgaben sind die Organisation des gruppeninternen und des nach außen (in Richtung Gesamtkoordination) laufenden Berichtswesens. Der Projektleiter soll sich regelmäßig über den Stand der von ihm in Auftrag gegebenen Arbeitspakete berichten lassen, damit er selbst im Stande ist, den erreichten Grad der Projektarbeit zutreffend einzuschätzen und hierüber an dritter Stelle zu berichten.

7. Umsetzung von Ergebnissen aus der Projektarbeit

Bei den Mitarbeitern der BGW war anfangs immer wieder die Meinung zu hören, der Veränderungsprozess fände bereits während der laufenden Arbeit in der Projektgruppe statt. Dies mag in Teilen dort zutreffen, wo durch Zwischenergebnisse (Teil-)Ziele erreicht werden, deren Umsetzung ad hoc möglich ist. Vergleichbar ist die Situation, wenn die Projektziele zunächst keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Gestaltung von Arbeitsabläufen haben (z. B. bei dem Projekt „Einführung von Methoden des Projektmanagements bei der BGW“). In der Mehrzahl der Fälle aber kann über Projektarbeit nur der Handlungsrahmen vorgegeben werden, an dem sich die Fachbereiche künftig bei der Erledigung ihrer Aufgaben ausrichten müssen.

Der eigentliche Veränderungsprozess findet also nicht im Projekt selbst, sondern in den Teilen der Verwaltung statt, in denen die Ziele der Projektarbeit Bedeutung haben. Dies wird häufig zu Beginn solcher Veränderungsprozesse nicht mit der notwendigen Deutlichkeit gesehen. Die Fachbereiche sind deshalb oft überrascht, in welcher Dichte Projekt und Linie zusammenarbeiten müssen, wenn das Projekt die vorgegebenen Ziele erreichen soll. Fatal wäre nämlich, wenn im Zuge von Projektarbeit Ergebnisse entstünden, deren praktische Umsetzung den Fachbereichen nicht möglich ist.

Um die Zuständigkeiten, aber auch die Verantwortlichkeiten, gerade in der sehr schwierigen Umsetzungsphase von den Ergebnissen der Projektarbeit klar abzugrenzen, sind einige Regeln einzuhalten, die nach den bisherigen Erfahrungen aus „BGW 2001“ besonders wichtig sind, diese werden im folgenden genannt.

7.1 Vorgabe verbindlicher Formen für Umsetzungsvorschläge

Die Grundlagen für eine erfolgreiche Projektarbeit werden bereits bei der Formulierung der Projektziele und der zu erwartenden Ergebnisse geschaffen. Der Auftraggeber muss sich darüber im Klaren sein, was er konkret verändert haben möchte und nach welchen Vorgaben die Verwaltung künftig handeln soll. Nur hierauf haben sich die Inhalte des Projektauftrages zu erstrecken.

Hilfreich für die Beschreibung von Veränderungsvorschlägen ist die Vorgabe verbindlicher Formen, die eine einfache Prüfung ermöglichen, ob die vorgelegten Ergebnisse mit den Zielen des Projektes in Deckung zu bringen sind.

7.2 Förmliche Abnahme

Eine solche formatierte Darstellung von Projektergebnissen erleichtert dem Auftraggeber (bei der BGW ist dies der Lenkungsausschuss) die förmliche Abnahme des Produktes. Zwar hat der Auftraggeber im Rahmen der Kontrolle von Terminen fortlaufend das Ohr am Puls des Projektes, so dass weitreichende Differenzen zwischen Auftragsinhalt und Form der Erledigung nicht vorkommen sollten. Aber erst die Abnahme als eigenständiger Vorgang entlastet den Projektleiter und seine Mitarbeiter im Sinne einer korrekten Aufgabenerfüllung. Hierauf sollten die Beteiligten großen Wert legen.

Für die Vorlage von Projektergebnissen und deren Abnahme im Lenkungsausschuss sind von der Gesamtkoordination verbindliche Formulare festgelegt worden, die auch Bestandteil des Projektmanagementsystems (vgl. 2.7) sind.

7.3 Vorgehensmodell für die Überleitung in die Fachbereiche

Die Projekte von „BGW 2001“ waren von übergreifender Bedeutung für alle Organisationseinheiten. Es war deshalb erforderlich, ein Vorgehensmodell für die Umsetzung von Projektergebnissen in den Tagesbetrieb der Linie zu erarbeiten. Da die Kapazitäten in den Fachbereichen oft eine massive Einführung geänderter Arbeitsverfahren nicht zulassen, muss ein Einführungsszenario darauf Rücksicht nehmen und Prioritäten setzen. Im Wechselspiel zwischen Projekt und Lenkungsausschuss und zwischen Lenkungsausschuss und Fachbereich sind Modelle zu entwickeln, die eine zügige Umsetzung der notwendigen Maßnahmen ohne Überforderung des Fachbereiches ermöglichen. In der Praxis ist es sicher leichter möglich, Änderungen am Zeitplan vorzunehmen, als sachliche Inhalte der Projektarbeit zu verändern.

Die BGW hat im Hinblick auf die Vielzahl der Änderungsvorschläge aus den Projekten von „BGW 2001“ ein weiteres eigenständiges Projekt für zweckmäßig gehalten. Aufgabe dieser Gruppe ist es, die einzelnen Ergebnisse zu bündeln, die Voraussetzungen für eine Realisierung zu prüfen, die Schnittstellen zu beschreiben, den notwendigen Weiterbildungsbedarf zu ermitteln und sonstige, die Umsetzung der Ergebnisse fördernden Aktivitäten einzuleiten.

7.4 Weiterbildungsbedarf im Vorfeld von Veränderungen

Ein wichtiger Teil ist dabei die Prüfung, ob im Vorfeld von Änderungen in den Arbeitsabläufen Bedarf an Weiterbildung bei den betroffenen Mitarbeitern besteht. Eindeutig ist dies zu bejahen, wenn neue Aufgabengebiete oder Tätigkeitsfelder auf die Verwaltung zukommen. Genau so, wie die Projektmitarbeiter zunächst spezifische Fachkenntnisse erwerben mussten, haben die Fachbereiche bestehende Defizite auszugleichen. Weiterbildungsmaßnahmen können aber auch im Vorfeld technischer Erneuerungsprozesse notwendig werden (z. B. „PC-Führerschein“ für bisher nur mit einfachen Dialoggeräten ausgerüstete Arbeitsplätze). Daneben ist in aller Regel eine Schulung in den neuen Arbeitsmethoden selbst Grundlage einer reibungslosen Umsetzung von geänderten Arbeitsinhalten.

Bei der Planung von Weiterbildungsmaßnahmen ist stets an die Kosten für externe Beratungs- und Schulungsunternehmen zu denken. Sorgfältige Bedarfsrechnungen zur Bildung ausreichender Haushaltsansätze sollten berücksichtigen, dass für dezentrale Weiterbildungsmaßnahmen häufig technisch aufwändige Infrastrukturmaßnahmen notwendig sind, und dass in erheblicher Höhe Reisekosten eigener Mitarbeiter anfallen.

7.5 Erfolgskontrolle/Dokumentation

Auch wenn „BGW 2001“ zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichtes (Redaktionsschluss Mai 2002) erst in Teilen umgesetzt werden konnte – was im übrigen der Zeitplanung entspricht –, ist den verantwortlich Handelnden klar geworden, dass Erfolgskontrollen für die Dauerhaftigkeit von Veränderungsprozessen elementar sind. Dies ist weniger eine Frage der Ablehnung neuer Arbeitsabläufe und -verfahren, sondern vielmehr jahrzehntelang eingeschliffener Strukturen in die Alltagsarbeit der Verwaltung.

Es ist deshalb unerlässlich, in regelmäßigen (kurzen) Abständen nach Einführung geänderter Arbeitsverfahren gezielt nachzuprüfen, ob der erreichte Erfolg auch erhalten geblieben ist. Das betrifft bei der BGW z. B. schon die mit der Einführung von Projektmanagement verfolgten Ziele. Zum dauerhaften, nicht umkehrbaren Bestandteil der Unternehmenskultur ist dieses Arbeitsverfahren erst und nur dadurch geworden, dass während der Projektarbeit selbst durchgehend Coaching-Kapazität zur Verfügung stand und wiederholt sog. Bilanzseminare mit den Projektleitern durchgeführt wurden, bei denen nicht die fachliche, sondern ausschließlich die methodische Vorgehensweise beleuchtet und ggf. korrigiert wurde.

Um bei der Fülle von Einzelaktivitäten stets die einzelnen Arbeitsschritte, die erreichten Ziele und Ergebnisse, die dabei notwendigen Korrekturen und ergänzenden Entscheidungen nicht nur aus dem Gedächtnis referieren zu können, empfiehlt sich eine umfassende Dokumentation aller Schritte der Projektarbeit und dabei insbesondere der Umsetzungsmaßnahmen.

Neben der Nachvollziehbarkeit getroffener Entscheidungen, aber auch entstandener Versäumnisse, liefert die Auswertung solcher Dokumentationen durch die Gesamtkoordination wertvolle Erkenntnisse, die die künftige Projektarbeit durch Vermeidung der in der Praxis gemachten Fehler wesentlich erleichtern können.

Ein späteres Zurückgreifen auf positive wie negative Erfahrungen und auf nicht optimal gelaufene Arbeitsschritte ist ungemein wichtig, um künftig Gutes noch besser und weniger Gutes nach Möglichkeit nicht mehr zu produzieren.

Wie vorgesehen, wurden die Projekte von „BGW 2001“ zum Jahresende 2001 abgeschlossen. Die Ergebnisse sind bei einer Sitzung des Lenkungsausschusses im April 2002 abgenommen worden.

Wegen der Vielzahl der vorgeschlagenen Maßnahmen wurde von der Geschäftsführung entschieden, die gesamten Ergebnisse aus den Projekten von „BGW 2001“ nicht unmittelbar in die Organisationseinheiten zu geben, sondern hierüber ein eigenständiges Projekt zu starten. Weil es sich um die Umsetzung der Maßnahmen aus dem Gesamtvorhaben „BGW 2001“ handelt, ist der Gesamtkoordinator und Projektleiter von „BGW 2001“ Leiter des Projektes.

Erste Aufgabe der Projektgruppe war es, die betroffenen Fachbereiche und die Mitarbeiter umfassend über das zu informieren, was jetzt tatsächlich auf sie zukommt. Der nächste Schritt wird sein, die notwendige Fachkompetenz in der Hauptverwaltung (Kopf-/Leitungsfunktion), aber auch in den dezentral geführten Verwaltungseinheiten herzustellen. Weiterbildung ist also wiederum Gebot der Stunde.

Erläuterung von Begriffen

Gegenüberstellung im Sprachgebrauch

öffentlich-rechtliche Verwaltung	allgem. Wirtschaftsunternehmen
Verwaltung	Mitarbeiter insgesamt
Hoheitliches Handeln (Gesetzlicher Auftrag)	Unternehmenszweck
Haushaltsansätze	Budgetierung
Sozialversicherungszweige	Kranken-, Renten-, Unfallversicherung
Beitragsbemessung	Preisgestaltung
Verwaltungshandeln	Geschäftsabläufe
Versichertenfreundlich/ Unternehmerfreundlich	Kundenorientierung
öffentlich-rechtliche Leistungsverwaltung	Unternehmen oder Zweigniederlassung eines Unternehmens
Aufsichtsrecht/Aufsichtsbehörde	fehlt; allenfalls Einhaltung des allgemeinen Rahmens aus Handels- und Steuerrecht
Selbstverwaltungsorgane (Vorstand/Vertreterversammlung)	nur bei bestimmten Unternehmensarten, z. B: Aktiengesellschaft = Vorstand/Aufsichtsrat
Personalvertretung	Betriebsrat
Unternehmensleitbild	Zusammenfassende Standortbestimmung einer Organisation
Unternehmensleitlinien	Selbstverfasste Grundsätze eines nach außen gerichteten Handlungsrahmens

Literatur

1. Liesenfeld, J., „Die BG-Welt vor dem Umbruch“
Die BG, 2000, S. 612
2. Scholz, J. Th., „Projekt-Management mit externen Beratern“
VOP 12/96, S. 43
3. Patzak/Rattay, „Projekt-Management-Leitfaden zum Management von Projekten, Projektportfolios und projektorientierten Unternehmen“
Linde Verlag, 3. Auflage
4. Dunkhorst, P., „Handbuch Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung“
Nomos-Verlagsgesellschaft Baden-Baden
5. Plinske, W., „Strategisches Management und Controlling von Projekten in der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW Hamburg)“
Vortrag bei Jahrestagung GPM 11. Mai 2001, Ludwigsburg
6. Ulrich, G., „Strategische Steuerung bei der Unfallkasse Hessen – vom staatlichen Monopolisten zum modernen Dienstleister“



www.kompetenz-center.de

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Plinske, Werner
Olschewski, Jürgen (Hrsg.)

„Innovationsprozesse in einer öffentlich-rechtlichen
Leistungsverwaltung“

Alle Rechte vorbehalten
© Jürgen Olschewski (Hrsg.)
Ratingen, 2003

<http://www.kompetenz-center.de>
E-Mail: jo@kompetenz-center.de

Copy Agent: Rolf Bastian
Layout, Satz, Umschlaggestaltung: Ingo Schwenk
Herstellung: Reprotechnik Schenke, Koblenz
Printed in Germany