

in der Schriftenreihe des Innovators Club
Deutschlandforum Verwaltungsmodernisierung



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund



DIE WANDLUNGSFÄHIGE VERWALTUNG

Wandelgestalter, Potenzialentdecker und Beziehungsmanager
für die Städte und Gemeinden von Übermorgen

von Sarah Költzow, Jonas Kwaschik, Philip Palm

vwh

Verlag Werner Hülsbusch
Fachverlag für Medientechnik und -wirtschaft

S. Költzow / J. Kwaschik / P. Palm: Die wandlungsfähige Verwaltung

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© Verlag Werner Hülsbusch, Glückstadt, 2013

vwh Verlag Werner Hülsbusch
Fachverlag für Medientechnik und -wirtschaft

www.vwh-verlag.de

Einfache Nutzungsrechte liegen beim Verlag Werner Hülsbusch, Glückstadt.

Eine weitere Verwertung im Sinne des Urheberrechtsgesetzes ist nur mit Zustimmung der Autoren möglich.

Markenerklärung: Die in diesem Werk wiedergegebenen Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenzeichen usw. können auch ohne besondere Kennzeichnung geschützte Marken sein und als solche den gesetzlichen Bestimmungen unterliegen.

Schriften des Innovators Club; Bd. 6

www.wandelgestalter.de

Druck und Bindung: SOWA Sp. z o. o., Warszawa
Printed in Poland

ISBN: 978-3-86488-044-5

INHALT

I

WILLKOMMEN IN DER ZUKUNFT	17
Wer wir sind und warum wir dieses Buch schreiben	18
Warum Übermorgen?	23

II

DIE HOLISTISCHE VERWALTUNG VON ÜBERMORGEN	27
Wie Gesellschaft sein wird	27
Wie Verwaltung sein wird	31
Die holistische Verwaltung	32
Permanent Beta – Plädoyer für eine Verwaltung der Versionen	35

III

ROLLENPROFILE	49
Der Potenzialentdecker	51
Der Beziehungsmanager	60
Der Wandelgestalter	70

IV

DAS PILOTPROJEKT	83
Entstehungsgeschichte des Pilotprojekts	83
Projektpartner	85
Konzeption des Pilotprojekts	89
1. Workshop „Verwaltung und ... Wandel“	99
2. Workshop „Verwaltung und ... Potenziale“	108
3. Workshop „Verwaltung und ... Beziehungen“	121
4. Workshop „Die Dynamische Gemeinde“	136

GASTBEITRÄGE

VORWORT von Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes	9
GELEITWORT von Prof. Dr. Stephan A. Jansen, Präsident der Zeppelin Universität	12
ZUR AKTUELLEN LAGE DER DEUTSCHEN BEAMTEN Interview mit Peter Heesen, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes (2003-2012)	44
RÜCKBLICK AUS USINGEN von Michael Guth, Leiter des Haupt- und Personalamts der Stadt Usingen	163
RÜCKBLICK AUS USLAR von Martina Daske, Bürgermeisterin der Stadt Uslar (2007-2012)	165
EIN SCHRITT RICHTUNG ÜBERMORGEN von Alexander Handschuh, Projektleiter des Innovators Club, Deutscher Städte- und Gemeindebund	170
VERWALTUNG IN DER NEUEN ARBEITSWELT von Franz-Reinhard Habel, Sprecher des Deutschen Städte- und Gemeindebundes	183

V

EVALUATION	145
Praxistest und Weiterentwicklung des Konzepts	145
Vermittlungserfolg der Rollenprofile	152
Ergebnisse und Teilnehmerstimmen	162
Unsere Erkenntnisse	173

VI

AUSBLICK & ANSCHLÜSSE ZUR VERWALTUNG DER ZUKUNFT	179
--	-----



PERMANENT BETA

Es gibt keinen Weg um Web 2.0 herum, nur hindurch

Spätestens seit dem Siegeszug des sozialen Netzwerks Facebook ist es spürbar: Als Gesellschaft befinden wir uns in einem Wandel, der alles in Frage stellt, verändert und neu auszurichten vermag. Hatte zum Jahrtausendwechsel die Erfindung des Computers und die Verbreitung des Internets längst erhebliche kulturelle Umwälzungsprozesse in Gang gesetzt, so generiert die Durchdringung der sozialen Medien und Netze des Web 2.0 in allen Lebensbereichen neue Kommunikationsformen und Kulturphänomene. Menschen finden eine Vielzahl niederschwelliger „Mitmach“-Möglichkeiten im Web und nie zuvor war das vernetzte Zusammenarbeiten, Diskutieren und Positionieren so einfach wie heute – und zugleich so unabhängig von Zeit und Ort. Die Kommunalverwaltung kann sich den gesellschaftlichen Veränderungen nicht entziehen, jedoch kann sie, wie auch der Bürger, die Vorteile des Web 2.0 für sich nutzen.

Es gibt zahlreiche Beispiele, wie sich die Potenziale der Web-2.0-Kultur auf kommunaler Ebene entfalten. Beispielsweise erlaubt sie ein leichteres ad-hoc Organisieren von Meinungen und Aktivität sowie neue Mitspracheforderungen der Bürger. Protest und Unterstützung werden nicht mehr nur über die klassischen Medien gelenkt, sondern fast über Nacht in sozialen Netzwerken organisiert – und zwar viral, global, mit geringstem Einsatz und tausendfachem Echo. Meinungsmache findet zum Beispiel über den Mikroblog von Facebook statt, in der eine neue Gruppe an einem Tag mehrere Tausend Anhänger oder ein Artikel zahlreiche Zustimmungen erreichen kann. Aber nicht nur die organisierbare Medienmasse von Meinungen und „Stimmen“ über Web 2.0 beschäftigt die Politik und zunehmend den lokalen Raum. Auch die Erschließung tatsächlicher Mitarbeit, d.h. Kollaboration und Koproduktion in vormals rein staatlich organisierten Aufgabenfeldern wird möglich. Erste Plattformen zeigen, dass der internetaffine Bürger bereit ist, an der Gestaltung der Gemeinde, der Stadt mitzuwirken. Fixmystreet.com oder auch frankfurt-gestalten.de sind hier Paradebeispiele und ein Fall im Mai 2011 in Bern (Schweiz) zeigt, was Internetnutzer tun, wenn ihre Stadt keinen Twitteraccount pflegt – sie legen selbst einen an.

Die Datenautobahn ist mit guten Vorsätzen gepflastert

Es gibt viele legitime Gründe, warum Kommunen noch nicht umfassend online aufgestellt sind. Zu Hindernissen sollten diese jedoch nicht werden. Zwar will eine Twitter- und Facebook-Präsenz geplant sein, aber es lässt sich nicht jede Eventualität im Vorfeld per Masterplan absichern. Die **Kultur des Web 2.0** ist schnelllebig, interaktiv und unfertig. Die Kultur der Verwaltung ist zuverlässig, aktenmäßig und rechtssicher. Und somit ist der „Kampf der Kulturen“ vorprogrammiert.

Ebenso wie es auf individueller Ebene eine gute Strategie ist, sich mit den neuen Technologien Stück für Stück anzufreunden und auszuprobieren, muss auch die Kommunalverwaltung erst lernen, damit umzugehen. Wichtig ist vor allem zu verstehen, dass nicht auf althergebrachte PR-Manier im neuen Medium kommuniziert werden kann. Twitter hat schlicht zu wenig Zeichen für Beamtendeutsch!

Bürgermeister müssen sich selbst und ihren Mitarbeitern Raum geben, sich auf die Web-2.0-Kultur einzulassen und sie mit der Verwaltungskultur überzeugend in Einklang zu bringen.

Das Rezept, um „drin“ zu sein, lautet nicht, einen „jungen ITler“ einzustellen und den dann „Web 2.0 machen“ zu lassen. Web 2.0 bedeutet nicht, alte Inhalte über ein neues Medium auszuspielen, sondern einen neuen Umgang mit seiner „Community“ zu pflegen. Denn nicht alles, was offline vorn und hinten nicht funktioniert, klappt online automatisch besser.

Die Datenautobahn ist seitens der Kommunen mit guten Vorsätzen gepflastert, aber noch keineswegs mit kompetenten Nutzern betoniert, und führt somit allzu oft ins „Irgendwo“, statt zu den typischen Idealzuständen des Open Government: Partizipation, Kollaboration und Transparenz.

Zeit, sich die Kulturfrage zu stellen

In der Diskussion um „Web 2.0 in der Verwaltung“ geht es also nicht nur um Technologie, sondern vor allem um Kultur – denn nicht die Websites machen das Web 2.0 aus, sondern die Verhaltens- und Arbeitsweisen, die sie einfordern und ermöglichen. Kurzum: Hier ist der Mensch gefragt, der Bürger – und der Verwaltungsmitarbeiter.

Ist Ihre Gemeinde fit für ein Web-2.0-Upgrade?

PARTIZIPATION

Ist jeder „digital native“ auch gleichzeitig ein politisch interessierter Bürger, der sich für das Gemeinwesen engagiert? Was ist an einer Facebookseite anders als an der Bürgersprechstunde, zu der kaum jemand erscheint? Warum sollte Partizipation online funktionieren und „sexy“ sein, wenn sie offline doch eher Planungsstellen nervt und häufig nur von Betroffenen und „Meckerern“ wahrgenommen wird?

Wie kann die Verwaltung sicherstellen, dass Partizipationsprozesse von einer repräsentativen Öffentlichkeit statt von Computernerds wahrgenommen werden?

KOLLABORATION

Warum sollte Kollaboration „im Großen“ durch neue Medien besser funktionieren, wenn es offline so oft an Kleinigkeiten scheitert? Wie können Verwaltungsmitarbeiter an online basierten Kollaborationsprozessen mitwirken, wenn für viele der Computer eher nur eine moderne „Schreibmaschine“ darstellt? Welcher Verwalter hat im viel zu vollen Tagesgeschäft in Anbetracht schrumpfender Stellen und wachsender Aufgaben eigentlich noch Spaß an E-Government-Projekten?

Wie kann Verwaltung die in Kollaborationen entdeckten Potenziale auch tatsächlich umsetzen bzw. aktivieren, wenn sie dafür kaum Kapazitäten hat oder rechtliche Hürden vorfindet?

TRANSPARENZ

Glaubt tatsächlich noch jemand daran, dass Transparenz durch Technologie entsteht? Wie effizient kann Verwaltung handeln, wenn auf unzählige Partikularinteressen in transparenten Kommunikationsforen in kürzester Zeit reagiert werden soll? Sollten Verwaltungsmitarbeiter wirklich offen kommunizieren dürfen?

Wer übersetzt Verwaltungshandeln und macht hoch komplexe Entscheidungsprozesse allgemein transparent und verständlich?

**Haben Sie einmal genickt? Geseufzt? Oder fiel Ihnen ein Gegenbeispiel ein?
All diese Fragen heben auf das Wechselspiel zwischen Online und Offline ab,
zwischen Wunsch und Wirklichkeit.**

Wie kann man nun diese Kollision des klassischen Verwaltungsbildes einer aktenmäßigen, bürokratischen, inzwischen performance-orientierteren Verwaltungsorganisation mit einer postmodernen, interaktiven und extrem schnelllebigen Web-2.0-Kultur der „nächsten Gesellschaft“ (vgl. Dirk Baecker, Studien zur nächsten Gesellschaft, 2007) auflösen? Wie beides zu einer pragmatischen, zuverlässigen und dennoch flexiblen Form zusammenbringen? Unser Ansatz dazu heißt **Permanent Beta** und erfordert eine Verwaltung der Versionen ebenso wie ein versiertes Verwaltungspersonal.

PLÄDOYER FÜR EINE VERWALTUNG DER VERSIONEN

Gehen Sie mit uns nachfolgend ein kleines Gedankenexperiment ein, auf dem Weg zur **Verwaltung von Übermorgen**. Übermorgen? Ja, richtig, denn wir haben ein Modell entwickelt, wie Verwaltung auf die Trends und Entwicklungen von „morgen“, darunter auch die Neuerungen im Web 2.0, reagieren könnte – und wie sie damit gleich heute schon anfangen kann.

Es gilt, Verwaltung entsprechend der veränderten Ansprüche ihres Umfelds und den Forderungen nach mehr Partizipation, Kollaboration und Transparenz, neu zu erfinden, sodass sie wandlungsfähiger, (re-)aktionsstärker und dynamischer wird.

Wie sieht eine Verwaltung aus, die eine Open-Government-Kultur verinnerlicht hat?

These 1: Die Struktur ist holistisch.

Da sich Gesellschaft in Zukunft nicht mehr trennscharf in Kategorien wie Nachbarschaften, Stadtteile, Vereine oder Firmenstandorte fassen lässt, kann auch die Verwaltung in Zukunft nicht mehr als geschlossene, geschweige denn stationäre Einheit betrachtet werden.

Vielmehr spielt sie in Zukunft auf der Basis von in Echtzeit austauschbaren, voll digitalisierten Informationen auf einem neuen Terrain, das am ehesten einem **Netzwerk** entspricht. Allerdings geht es hier nicht nur um Vernetzung im Sinne von Informations-



wegen – sondern um die **Form** von Organisation und die Wirkungsmöglichkeiten von Verwaltung. Es sind spontane Aktionsbündnisse, soziale Onlinenetzwerke, identitätsstiftende Marken und vor allem ortsungebundene und mobile Kommunikationsformen, die in Zukunft unser gesellschaftliches Zusammenleben dominieren werden.

Die Verwaltung braucht deshalb eine Struktur und Kultur, welche die Potenziale von Netzwerken nutzen und gleichzeitig den Wegfall von unbedingter Ortsgebundenheit und Übersichtlichkeit kompensieren kann. Und dies geht am besten, indem die Verwaltung sich direkt in die Netzwerke integriert, dezentralisiert und sich nicht mehr nur als ein Gegenüber der ihr anvertrauten Bürger wahrnimmt. Sprechen wir von „der Stadt“, so meinten wir bisher häufig „die Stadtverwaltung“ – nur, dass die Stadtverwaltung selbst im Grunde genommen wenige Anknüpfungspunkte für Identifikation bietet; sie gilt als Behörde, als Regulativ, als Verwalter für gesellschaftliches Leben. Die Potenziale einer in Netzwerken integrierten Verwaltung können nur aktiviert werden, wenn die Verwaltung darin als koordinierender Gestalter auftritt. In Zukunft heißt es:

Gestalten statt Verwalten.

These 2: Die Kommunikation ist persönlich.

Eine zukünftige Version der Verwaltung, die auf die neuen Netzwerkformen der Gesellschaft reagiert und in der Lage ist, die gesellschaftlichen Veränderungen durch neue Identifikationsangebote und Aggregation zusätzlicher und alternativer Ressourcen für ihre Kommune zu bewältigen, kann sich nur als, wenn auch maßgeblich koordinierender, Teil eines vernetzten Ganzen sehen. Verwaltung muss weg vom (Selbst-) Verständnis eines Gegenübers – Verwaltung muss **zwischen die Gesellschaft**.

Zwar erschließt Vernetzung neue Potenziale, aber es ist das Sicherheit vermittelnde Vertrauen, das die Aktivierung sowie Nutzung dieser Potenziale erst ermöglicht. Und Vertrauen wird im Web-2.0-Zeitalter durch hierarchielose und transparente Kommunikation von Individuen und nicht durch Organisationen generiert, das heißt: Der individuelle und persönliche Austausch wird essenziell.

Gestaltung in Netzwerkstrukturen erfolgt über persönliche Kommunikation. Wo jedoch die Erfordernisse des täglichen Lebens am Bildschirm und per Klick gemanaged

werden können, zerfällt die Gesellschaft. Der Faktor Mensch muss zurückkehren, auch in die Verwaltung. Ist sie allerdings durch ihre Netzwerkstruktur stärker in der Lage als zuvor, an den „Menschen“ heranzurücken und neue Wege der Realisierung von Aufgaben zu beschreiten, bleibt immer noch eine, die vielleicht entscheidende Frage: **Wie wird und bleibt eine Verwaltung wandlungsfähig, wie kann eine Verwaltung ständig innovativ sein?**

These 3: Die Haltung ist permanent BETA.

Neben einer „**Ermöglichungskultur**“ liegt unser Ansatz vor allem in einem neu gedachten Umgang mit Entscheidungen, nicht nur unter Unsicherheit, sondern auch unter exponentiellem Informationszuwachs. Der gewohnte Inkrementalismus, die Politik der kleinen Schritte zur Findung eines Minimalkonsens, lässt sich nicht mit der **Explosion von Meinungskontexten** und Themenknoten durch die zunehmende Vernetzung und Informationsflut und den gleichzeitig gestiegenen Ansprüchen an Open Government und Bürgerorientierung vereinbaren.

Im Web 2.0 werden ständig Informationen verknüpft, Interessen und Themen verzahnt, aber nichts ist je „fertig“, alles ist stets in Entwicklung. Es gibt nie eine umfassende „Wahrheit“, die von Dauer ist. Aber, und das ist der springende Punkt: Es gibt immer eine aktuelle und vor allem möglichst „**lauffähige**“ **Version!** Während also im Hintergrund die wichtigen Findungs- und Konzeptionsprozesse laufen, muss es auch in der Verwaltung ständig eine aktuelle und funktionsfähige Version geben.

Das Web 2.0 kennt weder stabile Zustände und beständige Zuverlässigkeit, noch vollständige Ungewissheit und chaotische Planlosigkeit. Das Web 2.0 ist in einem permanent BETA-Zustand. Auch wenn eine Beta-Version – ein Begriff aus der Softwareentwicklung, der das noch in der Anwendung auf Fehler zu testende unfertige Produkt meint – in gewisser Weise eine Verlegenheit darstellt, so charakterisiert sie doch sehr gut das Wesen der Verwaltung der Zukunft: **Die Haltung der Verwaltung von Übermorgen ist permanent BETA.**

Die Verwaltung der Versionen macht ein Zugeständnis an iterative statt inkrementelle Prozesse (mehrere schnelle Durchläufe statt vieler kleiner Schritte), um möglichst viel von der Energie des Netzwerkes aufzunehmen und umzusetzen, aber gleichzeitig



wandlungsfähig zu bleiben. Ein „Fortschritt“ in der Verwaltung der Versionen hat also nichts mehr mit mehrjährig angelegten Leitbildprozessen und der Suche nach einer endgültigen Lösung zu tun. Stattdessen operieren „lauffähige“ aktuelle Versionen, die aber bewusst permanent für ein nächstes **upgrade** offen gehalten werden und sich von einer starren Pfadabhängigkeit lösen. An die Stelle von mehrjährigen Planungszielen treten Richtungsentscheidungen. Die Verwaltung von Übermorgen sucht immer nach der jeweils „nächsten“ Version ihrer selbst.

Durch die Überlappung lauffähiger, bestehender und somit rechtssicherer Versionen mit innovativen und zukunftsorientierten Pilotlösungen in zunächst sorgsam abgesteckten Bereichen kombiniert die Permanent-Beta-Verwaltung die immer unmöglicher werdende, aber in der Weberianischen Tradition notwendig bleibende **Sicherheit** mit der immer nötiger werdenden, aber im heutigen Paradigma nur unbefriedigend eingeforderten **Innovation**. ✎

Wir haben nun einerseits unsere Verwaltungskonzeption näher erörtert und außerdem gezeigt, wie unsere Idee sich mit anderen, bestehenden Konzepten aus dem Verwaltungsbereich und der Onlinekultur verknüpfen (Open Government, permanent BETA) und an Bestehendes andocken lässt (Web 2.0, Partizipation, Kollaboration etc.).

Immer wieder wurden wir gefragt und haben wir uns auch selbst gefragt, wie es mit der praktischen Umsetzung und tatsächlichen aktuellen Machbarkeit unserer Vorschläge und Entwürfe aussieht. Und tatsächlich, nur wenig aus unserem Konzept scheitert an fehlender technischer Machbarkeit oder ist schlechthin utopisch. Erstaunlicherweise beginnt, häufiger als man denkt, übermorgen bereits heute.

Übermorgen beginnt heute!

Ein wichtiges Instrument, diesen Übergang zu realisieren, zu einer Verwaltung, die menschenzentrierter, kreativer, dynamischer und pragmatischer ist, stellen die von uns entwickelten Rollenprofile des Verwaltungspersonals von Übermorgen dar.

Bei der Frage, wie die unserer Vision zugrundeliegenden Überzeugungen und Ideen im konkreten Verwaltungshandeln den Bürgern gegenüber sichtbar werden können, führt kein Weg an den Verwaltungsmitarbeitern vorbei. In ihrem alltäglichen Handeln, den kleinen, normalen und täglichen Routinen und Praktiken sehen wir vielfältige Möglich-

keiten, durch teilweise einfache kleine Kniffe sehr viel positiven Nutzen zu schaffen, für die Bürger, die Gemeinde und auch die Verwaltungsmitarbeiter selbst.

Die Phänomene, die bereits heute den deutschen Arbeitsmarkt beeinflussen, machen auch vor den Angestellten im öffentlichen Dienst nicht halt. Aufgrund der demografischen Entwicklungen werden in der nahen Zukunft viele Beamte und Angestellte aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden und deutsche wie auch viele europäische Verwaltungen haben ein Nachwuchsproblem. Wohl nirgends kommt das Image, der Ruf, die öffentliche Meinung über Verwaltungsarbeit so deutlich zum Ausdruck wie im fehlenden Nachwuchs der lokalen Verwalter (*lesen Sie dazu im nachfolgenden Interview*).

Geringe Entlohnung, langweilige Arbeit, eine „verstaubte“ Atmosphäre, all das wird deutschen Verwaltungen nachgesagt und Argumente wie „bietet Sicherheit“ oder „eine langfristige Perspektive“ sind nicht mehr schlagkräftig genug. Dies gilt insbesondere in einer Welt, in der sich die „junge Generation“ daran gewöhnt hat, dass Arbeitsbiografien immer fragmentierter werden, sie immer wieder selbst einen Umzug, Neustart, Phasen der Erwerbstätigkeit, der Weiterbildung, des Selbstständig- und des Angestelltseins erwägen.

Unsere Vorschläge, wie wir das Verwaltungspersonal für Übermorgen fit machen können, führen gleichzeitig zu einer Attraktivitätssteigerung der Arbeit selbst, aber eben auch und vor allem zu einer gesteigerten Lebensqualität in der Gemeinde.