

SCHRIFTEN ZUR WIRTSCHAFTS- UND POLITIKFORSCHUNG NR. 2

Michael Richter, Thomas Schleiermacher, Annette Icks

Bürokratieabbau in Kommunen

Leitfaden für die praktische Umsetzung kommunaler
Entbürokratisierungsprojekte

IWP INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTS- UND POLITIKFORSCHUNG
RICHTER & SCHORN

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

1. Auflage November 2005

Alle Rechte vorbehalten

© IWP Institut für Wirtschafts- und Politikforschung Richter & Schorn, Köln 2005

ISBN 3-938168-02-1

Vorwort

Die steigende Bürokratiebelastung in Deutschland entfaltete in den letzten Jahren in einem zunehmend schwierigen Wettbewerbsumfeld für die Unternehmen des Mittelstandes einen steigenden Problemdruck.

Die in der Öffentlichkeit geführte Diskussion um Bürokratieabbau konzentrierte sich dabei bisher vor allem auf die Bundes- bzw. Landesebene. In jüngster Zeit rückt aber auch das Entbürokratisierungspotenzial auf kommunaler Ebene an der Schnittstelle zwischen Unternehmen und Verwaltung verstärkt in den Fokus. Den Kommunen bietet sich in diesem Kontext darüber hinaus die Möglichkeit mit vergleichsweise geringem finanziellen Aufwand die Standortattraktivität zu verbessern.

Der vorliegende Leitfaden soll all jenen Kommunen als Hilfestellung dienen, die eine Initiative zur Entbürokratisierung planen. Da eine solche kommunal ausgerichtete Initiative die spezifischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Kommune berücksichtigen muss, werden die nachfolgenden Ausführungen sich vor allem auf den konzeptionellen Rahmen eines solchen Projektes konzentrieren. Unter Nutzung der Balanced Scorecard wird dabei der Entbürokratisierungsprozess von der Zielfindung bis hin zur Entwicklung konkreter Maßnahmenbündel systematisiert und bewertet.

Der Leitfaden ist im Rahmen eines Forschungsprojektes des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit entstanden, das die wissenschaftliche Begleitung einer regionalen Initiative zum Bürokratieabbau zum Auftrag hatte und vom IWP Richter & Schorn sowie vom IfM Bonn durchgeführt wurde.

An dieser Stelle sei allen gedankt, die uns durch ihre Auskünfte sowie ihre Gesprächs- und Diskussionsbereitschaft unterstützt haben.

Köln im November 2005

Michael Richter

Michael Schorn

Inhalt

Abstract.....	4
Erster Teil: Allgemeine Grundlagen der Projektarbeit	5
Struktur der Projektorganisation	5
Projektphasen	10
Phase I: Vorbereitung und Planung.....	10
Phase II: Bestandsaufnahme und Zieldefinition	11
Phase III: Erarbeitung und Umsetzung der Maßnahmen	12
Phase IV: Evaluation.....	13
Projektmanagement.....	14
Zeitplanung	15
Controlling.....	15
Ressourcenplanung	17
Zweiter Teil: Empfehlungen für Entbürokratisierungsprojekte.....	19
Die Balanced Scorecard im Projektmanagement.....	20
Die Benennung der Strategie: Was ist Bürokratieabbau?	21
Definition der Ziele	25
Zielmessung durch Kennzahlen.....	32
Projektcontrolling und Evaluation.....	34
Chancen und Risiken der BSC-Nutzung in der Kommunalverwaltung	36
Maßnahmen und Instrumente zum Bürokratieabbau	37
Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der Kommunen	39
Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich übergeordneter Körperschaften.....	44
Resümee	47
Anhang	48

Abstract

Auf Grundlage der Bürokratiekostendefinition des IWP Richter & Schorn wird in dem vorliegenden Beitrag ein konzeptioneller Rahmen für kommunale Entbürokratisierungsprojekte entwickelt. Unter Rückgriff auf die Balanced Scorecard (BSC) werden die Prozesse der Projektorganisation, Zieldefinition, Umsetzung und Erfolgsmessung systematisiert und bewertet.

Die BSC stellt für die Projektarbeit in der öffentlichen Verwaltung eine hilfreiche konzeptionelle Unterstützung dar. Durch Anwendung der BSC werden die Projektarbeiten zur Strategiefindung, Maßnahmendefinition und zum Projektcontrolling gezielt an die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Bedürfnisse der Unternehmen, die internen Verwaltungsstrukturen sowie die laufende Weiterentwicklung und Verbesserung des Projektes angepasst.

Die im Folgenden dargestellten Empfehlungen und Schlussfolgerungen beruhen auf der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) geförderten wissenschaftlichen Begleitung einer kommunalen Initiative zum Bürokratieabbau durch das IWP Richter & Schorn sowie das IfM Bonn.

Erster Teil: Allgemeine Grundlagen der Projektarbeit

Projekte zeichnen sich nach allgemeiner Definition dadurch aus, dass sie zeitlich befristet sind und sich einer neuen und komplexen Thematik zuwenden. Bereits diese kurze Charakterisierung macht deutlich, dass es sich bei kommunalen Entbürokratisierungsvorhaben um komplexe Projekte handelt, die eine Projektplanung sowie ein Projektmanagement benötigen.

Hierbei ist allerdings zu beachten, dass Entbürokratisierung nicht in „einem großen Wurf“ erfolgen kann. Es bietet sich daher an, ein Entbürokratisierungsvorhaben in mehrere Projekte zu unterteilen, die parallel oder zeitlich versetzt ablaufen. Hierdurch gewinnt die Bedeutung der Ressourcenplanung erhebliches Gewicht.

Deshalb ist es erforderlich, bereits vor dem eigentlichen Projektbeginn die Projektarbeit zu strukturieren. So scheitern oft sinnvolle Vorhaben an nicht eindeutig abgegrenzten Zuständigkeiten,¹ einem unsystematischen Vorgehen bei der Planung und Durchführung von Projekten² oder einem schlechten Projektmanagement³.

Der vorliegende Leitfaden geht daher im ersten Teil auf die notwendige Projektorganisation ein. Hierfür werden die einzelnen Projektphasen dargestellt und die Notwendigkeit eines Projektmanagements verdeutlicht.

Ein wichtiger Aspekt eines Entbürokratisierungsprojektes sind die Akteure, die im Folgenden dargestellt werden.

Struktur der Projektorganisation

Bei der Durchführung von Projekten zum Bürokratieabbau ist zunächst die Projektstruktur festzulegen. Wesentliches Erfolgskriterium ist eine klare Rollendefinition und die Akzeptanz des Projektes bei allen Beteiligten.

Eine herausragende Funktion in der Projektstruktur nimmt der Promoter ein, der außerhalb der Projektgruppe steht. Innerhalb der Projektgruppe verteilen sich die Aufgaben auf den Projektleiter, das zentrale Projektteam sowie die

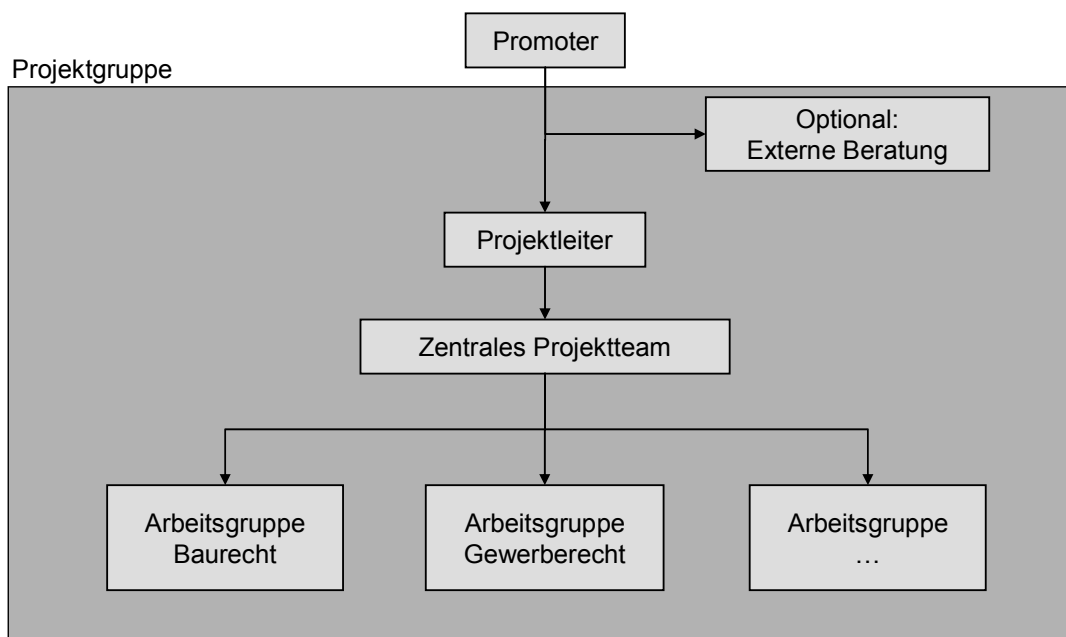
¹ Zur Problematik siehe das Kapitel Struktur der Projektorganisation.

² Vgl. Kapitel Projektphasen.

³ Vgl. Kapitel Projektmanagement.

verschiedenen Arbeitsgruppen. Unter spezifischen Umständen kann sich auch die Einbeziehung einer „Externen Beratung“ in das Projekt als notwendig erweisen.

Abbildung 1: Projektorganisation



IWP Richter & Schorn, 2005.

Wie Abbildung 1 zeigt, lassen sich im Rahmen der Projektorganisation fünf Akteure bzw. Akteursgruppen unterscheiden. Neben dem Promoter und der Projektleitung kommen ebenfalls dem zentralen Projektteam und den einzelnen Arbeitsgruppen spezifische Aufgaben bei einem Entbürokratisierungsprojekt zu. Sollten externe Berater in das Projekt eingebunden sein, etwa im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleitung oder eines Coachings, so sollte die Projektstruktur auch diesen Umstand widerspiegeln. Im Folgenden werden die spezifischen Aufgabenschwerpunkte und Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure kurz dargestellt.

Der Promoter

Der Promotor ist von großer Bedeutung für Entbürokratisierungsprojekte. Er bringt politische Macht in das Projekt ein, um Konzepte und Maßnahmen zum Bürokratieabbau in der Verwaltung durchzusetzen. Die Aufgaben eines Pro-

moters liegen daher vor allem in der Initiierung, Forcierung und Durchsetzung des Projektes. Der Promoter muss eine Person sein, die aufgrund ihrer Position in der Verwaltung die erforderliche (Handlungs-)Kompetenz zur Veränderung von Verwaltungsabläufen hat. In der Praxis hat sich gezeigt, dass in erster Linie der Bürgermeister, Kreisdirektor oder der Landrat einer Kommune die Funktion des Promoters wahrnehmen können.

Aufgrund dieser Position kann und sollte der Promoter die zusätzliche Arbeitsbelastung des Projektleiters abschätzen und diesen ggf. von einem Teil seiner bisherigen Aufgaben freistellen. Zum einen ist die Initiierung und konkrete Durchführung von Maßnahmen zum Bürokratieabbau keine Aufgabe, die neben dem allgemeinen Tagesgeschäft bewältigt werden kann. Zum anderen wird über die Freistellung des Projektleiters für diese Aufgabe die herausragende Stellung des Reformprojektes deutlich kommuniziert.

Der Promoter hat zudem die Aufgabe, den Kontakt zur Öffentlichkeit herzustellen und aufrecht zu erhalten. Die Medien (regionale Tageszeitungen, Rundfunk, ggf. Fernsehen) stellen dem Promoter hier ein entsprechendes Instrument zur Verfügung, das dieser auch nutzen sollte. Kann die Öffentlichkeit nicht von den positiven Resultaten der Entbürokratisierung überzeugt werden, so wird mittelfristig der politische Rückhalt schwinden. Dies aber käme niemanden zugute – weder den Bürgern und Unternehmen, noch den Kommunen selbst.

Die Projektleitung

Während der Promoter die Rahmenbedingungen für das Entbürokratisierungsprojekt festlegt, ist der Projektleiter für das Projektmanagement verantwortlich. Die entsprechenden Darstellungen des Kapitels zum Projektmanagement stellen eine Auswahl der wichtigsten Aufgaben der Projektleitung in dieser Funktion dar.

Im Zuge der Vorbereitung und Planung eines Projektes ist die Aufgabe des Projektleiters vor allem die Erstellung einer ersten zeitlichen Planung für die einzelnen Projektschritte. Im Zuge dieses Prozesses kann es bereits notwendig sein andere Gruppen in die vorbereitende Projektarbeit einzubeziehen

(bspw. durch die Einberufung der zentralen Projektgruppe und/oder die Integration von externen Beratern).

Anschließend beginnt die konkrete Projektarbeit und die Projektleitung hat zunächst den Prozess der Bestandsaufnahme und Zieldefinition anzustoßen.

Während die Projektleitung bei der Erarbeitung der Maßnahmen noch eine vergleichsweise wichtige Rolle spielt, sind bei der Umsetzung der Maßnahmen vor allem die einzelnen Arbeitsgruppen gefordert.

Die Hauptaufgabe des Projektleiters in dieser Phase liegt im Projektmanagement und der Ressourcensteuerung. Des Weiteren muss er die Projektbeteiligten bei der Lösung von Problemen unterstützen.

Im Rahmen der abschließenden Beurteilung des Projektes kommt der Projektleitung die anspruchsvolle Aufgabe zu, ein gegenseitig sachliches Feedback und die kritische Nachlese des Projektes zu forcieren.

Die Arbeitsgruppen

In den Arbeitsgruppen sind ausgewählte Mitarbeiter einer Fachabteilung, in der ein Entbürokratisierungsprojekt angestoßen werden soll, zusammengeschlossen. Die Mitarbeiter zeichnen sich dabei vor allem durch ihre hohen Fachkenntnisse in Bezug auf ein spezifisches Verfahren aus. Dieses Know-how sollte unbedingt in das Projekt einfließen. In den Beschreibungen der einzelnen Projektphasen wird die hohe Bedeutung einer Integration der Arbeitsgruppen in die Prozesse der Zieldefinition, Zielwertplanung und Implementierung der Maßnahmen deutlich.

Da bei der Umsetzung beschlossener Maßnahmen in den Arbeitsgruppen hohe zusätzliche Arbeitsbelastungen auftreten können, sollte von der Projektleitung ein intensiver Austausch mit den Arbeitsgruppen, etwa in Form eines wechselseitigen Feedback-Gespräches, gepflegt werden.

Der Motivation innerhalb der Arbeitsgruppe und der Identifikation mit dem Projekt kommen im Projektmanagement die Bedeutung eines „Risikofaktors“ zu. Sinkt die Motivation unter einen kritischen Wert, so ist der erfolgreiche Projektabschluss unmittelbar in Frage gestellt.

Weitere Arbeitsgruppen können auch die Funktion einer Stabsabteilung besitzen und dem zentralen Projektteam spezifisches Know-how beisteuern. Die Fachabteilung für Controlling etwa sollte – wenn Sie in der Kommune existiert – dem Entbürokratisierungsprojekt unbedingt als Arbeitsgruppe angeschlossen werden. Gleiches gilt für eine ggf. bestehende Fachabteilung für Software und EDV sowie für die Wirtschaftsförderung als Mittler zwischen Kommunen und Unternehmen.

Sollten diese beispielhaft genannten Bereiche nicht als eigene Fachabteilung in der Kommune existieren, so ist es ratsam, die mit der entsprechenden Aufgabe betrauten Mitarbeiter unmittelbar in das zentrale Projektteam zu berufen.

Das zentrale Projektteam

Neben den letztgenannten Mitarbeitern sind ebenfalls Vertreter aus den übrigen Arbeitsgruppen, die Projektleitung und ggf. Promoter und externe Berater im zentralen Projektteam versammelt.

Die Einrichtung eines zentralen Projektteams bietet sich zur Unterstützung des Projektleiters an. Aufgabe des zentralen Projektteams ist es, eine Kommunikationsplattform für das Projekt zu schaffen, in der alle wichtigen Aspekte des Entbürokratisierungsprojektes mit allen beteiligten Gruppen in sachlicher Atmosphäre besprochen werden können.

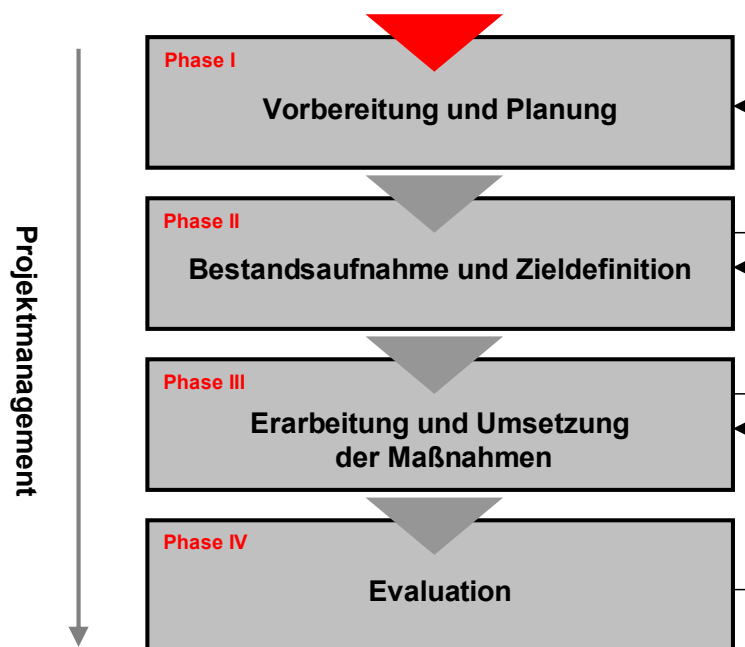
In diesem Teilnehmerkreis findet sowohl die Projektauftragsitzung statt als auch Sitzungen zur Strategie- und Zieldefinition. Die Zeit- und Ressourcenplanung sollte von der Projektleitung in enger Zusammenarbeit mit der zentralen Projektgruppe entwickelt werden. Zudem kann die hohe Bedeutung dieses Gremiums im Entbürokratisierungsprojekt unterstrichen werden, indem das Projekt mit einer Sitzung der zentralen Projektgruppe offiziell beendet wird.

Es sollte von der Projektleitung beachtet werden, dass alle Sitzungen der zentralen Projektgruppe durch die Erstellung einer geeigneten Tagesordnung sowie die Dokumentation und Verbreitung der Beschlussfassungen begleitet werden.

Projektphasen

In jedem Projekt lassen sich verschiedene Phasen unterscheiden. Diese sind jedoch nicht losgelöst voneinander, sondern es bestehen vielfältige Wechselwirkungen zwischen ihnen. Auch können die einzelnen Phasen nicht in einer chronologischen Abfolge nacheinander bearbeitet und abgeschlossen werden. In vielen Fällen müssen vielmehr bereits absolvierte Projektphasen erneut durchlaufen werden.

Abbildung 2: Die vier Phasen eines Projektes



IWP Richter & Schorn, 2005.

Phase I: Vorbereitung und Planung

Nachdem ein Entbürokratisierungsprojekt vom Promoter angeregt wurde, eine Projektleitung bestimmt ist und den am Projekt beteiligten Gruppen ihre spezifischen Aufgaben zugewiesen wurde ist von der Projektleitung eine Zeitplanung zu erstellen.

Dies kann nur eine grobe Zeitplanung beinhalten und sollte in der Auftaktsitzung der zentralen Projektgruppe vorgestellt werden. In dieser Sitzung sollte zudem ein gemeinsames Verständnis davon entwickelt werden, was mit dem Entbürokratisierungsprojekt erreicht werden kann.

Zunächst sollte im zentralen Projektteam vereinbart werden, wer von der Entbürokratisierung primär profitieren soll: Die Zielgruppe des Entbürokratisierungsprojektes ist festzulegen. Als potenzielle Zielgruppen lassen sich grundsätzlich die Bürger oder die Unternehmen einer bestimmten Region ausmachen. Aber auch die Verwaltung selbst kann die Zielgruppe eines Projektes zum Bürokratieabbau sein.

Der Abstimmung der Zeitplanung und Zielsetzung im Projekt innerhalb des zentralen Projektteams kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Nur auf diesem Weg kann die Identifikation und damit die Motivation in allen Arbeitsgruppen aufgebaut und aufrechterhalten werden.

Phase II: Bestandsaufnahme und Zieldefinition

Bevor konkrete Maßnahmen zum Bürokratieabbau erarbeitet und umgesetzt werden können, müssen die bestehenden Probleme in der Zielgruppe genau eingegrenzt werden. Die mit diesem Schritt oftmals verbundenen Probleme resultieren vor allem aus der Tatsache, dass kommunale Verwaltung und Bürger bzw. Unternehmen in vielen Bereichen unterschiedliche Prioritäten setzen. Dies ist nicht unbedingt als Nachteil zu sehen. So ist etwa die exakte Befolgung geltender Rechtsnormen und die daraus resultierende Rechtssicherheit ein zentraler Vorteil für Unternehmen. Die unterschiedliche Prioritätensetzung in der täglichen Arbeit aber führt zwangsläufig dazu, dass eine unterschiedliche Wahrnehmung der Realität existiert. Daraus resultiert ebenfalls, dass die öffentliche Verwaltung nur in begrenztem Umfang die tatsächlichen Bedürfnisse der Unternehmen nachvollziehen und unternehmerische Problemlagen abschätzen kann. Jede Kommune, die Entbürokratisierungsprojekte plant, sollte deshalb mit Hilfe einer empirischen Erhebung die tatsächlichen Problemlagen eruieren.

Als Instrumente zur Erhebung der tatsächlichen Problemlagen bieten sich etwa schriftliche, telefonische oder via Internet durchgeführte Befragungen, Kundenzufriedenheitserhebungen oder auch persönliche Gespräche mit Bürgern oder Unternehmen an. Der Kreativität sind hier prinzipiell keine Grenzen gesetzt. Es sollte jedoch berücksichtigt werden, dass eine empirische Erhebung in Form einer schriftlichen oder telefonischen Befragung die Möglichkeit bietet, präzise Aussagen über die Probleme der Zielgruppe zu erhalten. Um

den Aufwand für die Kommunen zu reduzieren, bietet sich die Auslagerung der empirischen Erhebung an.

Abschließend sind in der zweiten Projektphase die Ziele zu konkretisieren. Die einzelnen Zielsetzungen in einem Projekt zum Bürokratieabbau müssen unmittelbar aus der in der zentralen Projektgruppe beschlossenen Strategie des Projektes abgeleitet werden. Wenn die Strategie so weit konkretisiert wurde, dass die entstandenen Einzelziele als konkrete Handlungsrichtlinien in den Arbeitsgruppen verwendet werden können, muss innerhalb der zentralen Projektgruppe vereinbart werden, wie die Zielerreichung gemessen wird.

Hierbei sind u.a. die technischen Aspekte (Methodik) der Datenerhebung und des Controllings zu berücksichtigen. Die Darstellungen zum Konzept der Balanced Scorecard im zweiten Teil des Leitfadens werden diesen Aspekt der Projektarbeit vertiefend thematisieren.

Neben der Festlegung einer Methodik zur Messung der Ziele sind ebenfalls Zielwerte zu vereinbaren. Zielwerte beschreiben, welche messbaren Ergebnisse aus dem Projekt resultieren sollen. Aus diesem Grunde findet man in der Literatur auch verbreitet das Wort der „Soll-Wert-Bildung“ für diesen Projektschritt. Bei der Zielwertdefinition ist zu beachten, dass die Ziele ehrgeizig, aber nicht unrealistisch sind. Zielwerte, die selbst mit größten Anstrengungen nicht erreicht werden können, wirken demotivierend. Ein sicheres Instrument, um die Ziele ehrgeizig und realistisch zugleich auszugestalten, ist ihre Vereinbarung innerhalb der zentralen Projektgruppe. Da auch die Zielwertvereinbarung dem Bereich des Controllings zuzurechnen ist, wird sie ebenfalls im zweiten Teil des Leitfadens thematisiert.

Phase III: Erarbeitung und Umsetzung der Maßnahmen

Mehr noch als bei der Vereinbarung der Zielwerte ist die Projektleitung bei der Erarbeitung von Maßnahmen auf die fachliche Kompetenz und die Unterstützung der einzelnen Arbeitsgruppen angewiesen.

Es lassen sich zwei grundsätzliche Wege der Erarbeitung von Maßnahmen identifizieren. Eine erste Möglichkeit besteht in der kreativen Entwicklung neuer Maßnahmen. Eine zweite Möglichkeit ist die Nutzung von Erfahrungsberichten und Best Practice Studien. Im Rahmen der zweiten Möglichkeit wird auf

die Erfahrungen anderer Kommunen zugegriffen, die in der Vergangenheit ein ähnliches Problem lösen mussten und mit der Erarbeitung und Anwendung spezifischer Maßnahmen bereits Erfahrungen sammeln konnten. Im Anhang ist eine Auswahl weiterführender Informationen zu Best Practice Studien aufgeführt.

Sind diese Schritte abgeschlossen, so kann mit der Implementierung der Maßnahmen begonnen werden. In diesem Schritt werden vor allem die einzelnen Arbeitsgruppen einen Großteil der Projektarbeit zu verrichten haben. In den Arbeitsgruppen fallen in dieser Projektphase auch die größten Arbeitsbelastungen an. Diese sollten von der Projektleitung im Rahmen von Arbeitsgruppentreffen erfragt und bei der Verteilung der Aufgaben berücksichtigt werden.

Phase IV: Evaluation

Den Abschluss des Projektes bildet eine kritische Nachbetrachtung des Projektverlaufs. Die Evaluation sollte nicht nur die konkrete Entbürokratisierungsarbeit betreffen, sondern ebenfalls die Organisation und das Management des Projektes einschließen.

Dass an dieser Stelle von einer Evaluation gesprochen wird, bringt den auf Daten basierenden Charakter des abschließenden Projektcontrollings in der öffentlichen Verwaltung zum Ausdruck. Es hat sich in der konkreten Projektarbeit auf kommunaler Ebene bewährt, Reformmaßnahmen vor allem durch empirisch belegbare Kennzahlen zu bewerten.

Der primäre Vorteil einer Verwendung von Kennzahlen liegt in der einfachen Kommunizierbarkeit der Ergebnisse innerhalb der Verwaltung und der Öffentlichkeit. Von diesem Vorteil profitiert vor allem der Promoter des Entbürokratisierungsprojektes. Denn die einfache Kommunizierbarkeit der Ergebnisse durch die Medien erreicht letztlich auch die Wähler und stellt somit einen Teil der „Entlohnung“ des Promoters für die geleistete Projektarbeit dar.

Aber auch die Möglichkeit aus eigenen Fehlern zu lernen, sollte in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden. Die Arbeit in Projekten – also die klare zeitliche Abgrenzung der einzelnen Arbeitsschritte im Voraus – ist für einige Bereiche der Verwaltungen noch nicht zur täglichen Praxis geworden.

Da sich mehrere Entbürokratisierungsprojekte aneinander reihen, sollte die kritische Nachbetrachtung auch explizit überprüfen, ob die zeitliche Planung optimal geregelt war. Sollten im Projekt negative Entwicklungen bei der Umsetzung der Maßnahmen festzustellen sein, müssen die Ursachen der Fehlplanung im Rahmen der Evaluation des Projektes identifiziert und dokumentiert werden.

Der geeignete institutionelle Rahmen für die Evaluation ist ein offizielles Projektabschlusstreffen der zentralen Projektgruppe. Der Gesprächsprozess sollte dabei vom Promoter und der Projektleitung angestoßen werden. Es ist grundsätzlich von Vorteil, wenn die Gesprächsatmosphäre einen „offenen Charakter“ hat, um so die Bereitschaft zur Abgabe und Annahme eines sachlich-kritischen Feedbacks bei allen Teilnehmern der Sitzung zu steigern.

In diesem Gespräch ist es von elementarer Bedeutung, auch positive Entwicklungen im Projektverlauf deutlich hervorzuheben. Diese Best Practice Erfahrungen aus der eigenen Projektarbeit stellen ein wertvolles „Nebenprodukt“ eines Entbürokratisierungsprojektes dar und sollten im Rahmen der Evaluation unbedingt dokumentiert werden. Durch die Publikation der Evaluationsergebnisse kann das Know-how zur Entbürokratisierung auch anderen Kommunen zugute kommen.

Projektmanagement

Im Folgenden werden drei zentrale Aufgaben des Projektmanagements skizziert. Natürlich kommen der Projektleitung im Rahmen des Projektmanagements weitere Aufgaben zu. Aufgrund ihrer hohen Relevanz für die kommunale Projektarbeit sollen jedoch in diesem Leitfaden die Zeitplanung, das Projektcontrolling und die Motivation der Projektgruppe besonders hervorgehoben werden. Weiterführende Informationen zu dieser Thematik finden sich für den interessierten Leser im Anhang.

Das Projektmanagement zeichnet sich dabei vor allem dadurch aus, dass es nicht einzelnen Projektphasen zugeordnet werden kann, sondern alle Projektphasen begleitet.

Zeitplanung

Zentrale Bestandteile des Managements von Projekten sind die Erstellung einer ersten Zeitplanung, ihre Konkretisierung im Verlauf des Projektes, ihre Überwachung und ggf. die Ergreifung von Maßnahmen bei einer Verletzung der Zeitplanung.

Lediglich die erste Zeitplanung bezieht sich unmittelbar auf die oben beschriebene Einteilung der Projektphasen. Die Notwendigkeit zur Konkretisierung der Zeitplanung und ihre Anpassung wird erst nach Abschluss der ersten Projektphase einsetzen.

Die konkrete Zeitplanung sollte dabei vor allem eines sein: realistisch. Da die Formulierung von sehr ehrgeizigen Zeitplänen aus der Perspektive des Promoters oder der Projektleitung eine sehr verlockende Option darstellt (bspw. um alle Reserven im Projekt zu mobilisieren), kann gerade dies zum Scheitern eines Projektes führen. Diese Festlegung der Zeitplanung im Rahmen des Projektmanagements sollte damit nicht von der Projektleitung alleine übernommen werden. Um die Unterstützung für das Projekt auch in den einzelnen Arbeitsgruppen zu sichern, sollten in einem guten Projektmanagement die Zeitpläne vielmehr im zentralen Projektteam vereinbart werden.

Controlling

Die Kontrolle der Zeitplanung stellt nur eine der in einem Projekt zu empfehlenden Controllingaktivitäten dar. Im Rahmen des Projektmanagements sollte ebenfalls die Entwicklung der verfolgten Ziele bereits während der Projektlaufzeit beobachtet werden.

Zum einen sollte in Betracht gezogen werden, dass die beschlossenen Maßnahmen für die Lösung eines spezifischen Problems ungeeignet sind. Unter Umständen können die Maßnahmen die Zielgruppe sogar zusätzlich belasten. Daher sind alle Maßnahmen im Rahmen des Projektmanagements kontinuierlich auf ihren Beitrag zur Entbürokratisierung zu untersuchen.

Zum anderen ändern sich die Rahmenbedingungen der Projektarbeit gerade für die Kommunen sehr schnell, da sowohl auf Ebene des Bundes, als auch auf Länderebene ebenfalls Entbürokratisierungsprojekte existieren. Damit

können sich die rechtlichen Grundlagen der Kommunen schnell und nachhaltig ändern. Als Beispiel sei die Reform der Handwerksordnung angeführt. Wird eine solche Änderung der Rahmenbedingungen nicht systematisch überwacht, so können Entbürokratisierungsprojekte auf kommunaler Ebene ins Leere laufen.

Damit der Projekterfolg nicht gefährdet wird, sollten im Controlling problematische Trends möglichst frühzeitig aufgedeckt werden. Dies erfordert im Projektmanagement zum einen die Entscheidung, wie umfangreich das Controlling erfolgen soll. Ein ausuferndes Controlling kann aufgrund der Belastungen durch die Datenerhebung die Projektarbeit lähmen. Zudem sind sicherlich auch Kostenaspekte in den Kommunen bei der Entscheidung bezüglich des Controllings zu berücksichtigen. Eine automatisierte Datenerhebung oder die Nutzung von Kern-Kennzahlen sind mögliche Wege, um die Kosten und Belastungen der Datenerhebung so gering wie möglich zu halten.

Im Rahmen des im Projektmanagement vorzunehmenden Controllings ist zudem darauf zu achten, dass die daraus resultierenden Auswertungen nicht nur der Projektleitung zur Verfügung stehen, sondern an alle Mitglieder der zentralen Projektgruppe zeitnah kommuniziert werden. Das Projektcontrolling kann somit als Feedbackinstrument der Projektleitung an die einzelnen Arbeitsgruppen genutzt werden.

In diesem Feedback sollten natürlich nicht nur Fehlentwicklungen im Projekt aufgezeigt werden. Gerade auch die Übermittlung positiven Feedbacks kann die Motivation in den Arbeitsgruppen steigern und so zusätzliche Anstrengungen für die Projektarbeit mobilisieren. Die Motivation der Beteiligten sollte von der Projektleitung daher ebenfalls einer Art „Personal-Controlling“ unterworfen werden. Die Praxis hat dabei gezeigt, dass vor allem eine übermäßige Arbeitsbelastung besonders engagierter Mitarbeiter ein Problem darstellen kann. Lässt deren Motivation – bspw. aufgrund von hohem Stress – spürbar nach, so kann dies eine erhebliche Ausstrahlungswirkung auf das gesamte Projektteam entfalten.

Ressourcenplanung

Ein großes Problem in einem Entbürokratisierungsprojekt ist, wie in fast jedem Projekttypus, die Abschätzung des erforderlichen Arbeitsaufwandes und damit die Belegung der Ressourcen. Die Leitung einer Verwaltungseinheit schätzt die benötigte Zeit meist deutlich niedriger ein, als die betroffenen Mitarbeiter. Diese Diskrepanz entsteht durch den Umstand, dass Vorgesetzte die Randarbeiten, wie beispielsweise Dokumentation, Auswertung, etc. nicht mit einplanen und nur wenig Einblick in die konkreten Probleme haben. Die betroffenen Mitarbeiter auf der anderen Seite planen zur Sicherheit Puffer ein, die zu einer höheren Bewertung des Arbeitsaufwandes führen.

Eine Lösung liegt in einem Mittelweg, wobei häufig erst bei der Implementierung der Maßnahmen der durch das Projekt ausgelöste zusätzliche Arbeitsaufwand erfahrbar wird. Es ist nicht zu erwarten, dass Änderungen in der Organisation von Verwaltungsverfahren zum „Nulltarif“ zu haben sind. Vielmehr muss zunächst Zeit und Arbeit investiert werden, um die beschlossenen Änderungen und Korrekturen vorzunehmen. Dies bedeutet einen zusätzlichen Arbeitsaufwand für die Verwaltungsmitarbeiter der Arbeitsgruppen. Von der Projektleitung ist im Rahmen der Ressourcenplanung daher darauf zu achten, dass die Arbeitsbelastung im Rahmen der Umstellung niemanden über Gebühr beansprucht. Dies gilt umso mehr, wenn davon auszugehen ist, dass das „normale Tagesgeschäft“ unvermindert neben der Projektarbeit zu betreiben ist. In diesem Zusammenhang ist die regelmäßige Anpassung der Ressourcenplanung notwendig.

Ist eine (teilweise) Entlastung der Mitglieder der Arbeitsgruppen vom Tagesgeschäft nicht möglich (bspw. aufgrund einer knappen Personaldecke), so sollte darauf geachtet werden, dass der zusätzlich zu erbringende Einsatz honoriert wird. Dies kann – muss aber nicht – eine finanzielle Entschädigung bedeuten.

Der Weg für den Einsatz finanzieller Gratifikationen war lange Zeit für den öffentlichen Dienst versperrt. Mit Vereinbarung des neuen Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst am 9. Februar 2005 in Potsdam scheinen jedoch Bonuszahlungen und Gratifikation auch im öffentlichen Dienst in Zukunft einsetzbar

zu sein. Es wird sich erst erweisen müssen, inwieweit sich neue Vergütungsformen in die kommunalen Verwaltungsstrukturen integrieren lassen.

Aber nicht nur finanzielle Anreize entschädigen die Mitarbeiter für zusätzlich erbrachte Leistungen im Entbürokratisierungsprojekt. Auch nicht monetäre Anreize, wie etwa eine lobende Erwähnung in der lokalen Tagespresse oder auch der flexible Ausgleich der Arbeitszeit durch Arbeitszeitkonten sind Maßnahmen, die motivierend wirken können. Die Nichtbeachtung zusätzlich zu leistender Anstrengungen auf der Ebene der Arbeitsgruppen sollte die Projektleitung dringend vermeiden, da auf diesem Wege die Identifikation der Projektgruppe mit dem Entbürokratisierungsprojekt nachhaltig geschmälert wird.

Zweiter Teil: Empfehlungen für Entbürokratisierungsprojekte

Die bisherigen Darstellungen haben einen Überblick über die grundlegenden Arbeitsschritte und Systematiken gegeben, die bei der Projektarbeit zum Bürokratieabbau in Kommunen berücksichtigt werden sollten. In dem nun folgenden zweiten Teil „Praktische Empfehlungen zu Entbürokratisierungsprojekten“ werden einige ausgewählte Aspekte der Projektarbeit vertiefend behandelt. Auf Grundlage der Erfahrungen des IWP Richter & Schorn in der wissenschaftlichen Begleitung eines Entbürokratisierungsprojektes einer norddeutschen Kommune werden zudem konkrete Empfehlungen für die kommunale Projektarbeit ausgearbeitet.

Zum einen wird das Konzept der Balanced Scorecard vorgestellt. Dieses Konzept wurde ursprünglich für die strategische Führung von Unternehmen der Privatwirtschaft entwickelt. Dennoch gewinnt das Konzept in der Projektarbeit auf kommunaler Ebene eine zunehmende Relevanz. Der bereits heute hohe Nutzungsgrad der Balanced Scorecard bei kommunalen Projekten ist darauf zurückzuführen, dass durch diese ein konzeptioneller Handlungsrahmen zur Verfügung steht, der die Erarbeitung von Zielen und das Projektcontrolling systematisiert.

Zum anderen werden einige ausgewählte Instrumente der Entbürokratisierungsarbeit vorgestellt, mit denen bereits Erfahrungen auf kommunaler Ebene gesammelt werden konnten. Diese Darstellungen werden auch auf mögliche Probleme und Schwierigkeiten hinweisen, die bei Einsatz dieser Instrumente berücksichtigt werden sollten.

Da dieser Leitfaden nur Anregungen zur Entbürokratisierung bieten kann, stellen die im Anhang eingestellten weiterführenden Informationen eine Übersicht interessanter Publikationen und Internetportale zu dieser Thematik zur Verfügung. Eine erste Checkliste zur Planung eines Entbürokratisierungsprojektes rundet den Leitfaden ab.

Die Balanced Scorecard im Projektmanagement

Die praktische Entbürokratisierungsarbeit auf kommunaler Ebene hat gezeigt, dass die größten Probleme in der Generierung spezifischer Zielsetzungen und der Planung und Durchführung des Projektcontrollings bestehen.

Aus diesem Grunde soll an dieser Stelle ein Konzept vorgestellt werden, mit dem die Suche und Definition von Zielen sowie die Planung und Messung der Zielerreichung einem systematischen Prozess unterworfen werden. Ein solches Konzept stellt die Balanced Scorecard dar.

Obwohl die Balanced Scorecard (im Folgenden BSC) vorwiegend als Instrument zur Steuerung strategischer Entscheidungen in Unternehmen der Privatwirtschaft angesehen wird, bietet sie sich ebenfalls zum Einsatz im Projektmanagement der öffentlichen Verwaltung an. Die große Stärke der BSC liegt zum einen in der Ausrichtung aller Einzelaktivitäten auf das übergeordnete Ziel. Zum anderen aber können im BSC-Konzept die spezifischen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung explizit einfließen.

Vor allem die im ersten Teil beschriebenen Phasen I (Vorbereitung und Planung) und IV (Evaluation) können durch Verwendung des BSC-Konzeptes sinnvoll unterstützt werden. Dies erleichtert die Projektarbeit vor allem für die Projektleitung, die in diesen Phasen eine hohe Verantwortung für den Projekterfolg trägt.

Kennzeichnend für das Konzept der Balanced Scorecard sind zum einen die Ausgewogenheit (Balance) unterschiedlicher Komponenten und zum anderen die explizite Ausweisung von Kennzahlen innerhalb eines Berichtsbogens (Scorecard).

Als Scorecard wird im BSC-Konzept eine schriftlich dokumentierte Aufstellung der angestrebten (sehr konkreten) Einzelziele bezeichnet. Jedem Einzelziel ist mindestens eine Maßnahme zugeordnet, mit der das Ziel erreicht werden soll. Zudem ist in der Scorecard zu verzeichnen, wie die Zielerreichung gemessen werden soll. Die Messung der Zielerreichung wird im BSC-Konzept anhand von Kennzahlen vorgenommen. Schließlich sollten in der Scorecard nach Möglichkeit auch so genannte Zielwerte verzeichnet sein. Diese Zielwerte

(oder auch Soll-Werte) definieren den angestrebten Zustand bei Beendigung des Projektes und dienen als Erfolgsmaßstab im abschließenden Projektcontrolling.

Die folgenden Darstellungen werden die einzelnen Elemente der Scorecard darstellen und einen ersten methodischen Einstieg in das BSC-Konzept bieten.

Die Benennung der Strategie: Was ist Bürokratieabbau?

Vor dem eigentlichen Prozess der Zieldefinition sollte zunächst die Strategie konkreter gefasst werden. Anschließend muss diese notwendigerweise noch sehr grobe Zielvorgabe sukzessive konkretisiert und damit verfeinert werden. Wie kann dieser Prozess systematisiert werden und wo kann das BSC-Konzept hier Unterstützung bieten?

Die Strategie ist bereits in der ersten Projektphase zu konkretisieren. Diese Aufgabe liegt in der Verantwortung der Projektleitung und sollte im Rahmen des ersten Treffens des zentralen Projektteams erfolgen.

Bei Entbürokratisierungsprojekten ist der zentrale Inhalt der Strategiedefinition die klare Abgrenzung derjenigen Bereiche der kommunalen Verwaltung, die in ein solches Projekt einbezogen werden sollen.

Zudem muss in der zentralen Projektgruppe ein einheitliches Verständnis darüber hergestellt werden, was überhaupt unter dem Terminus „Entbürokratisierung“ verstanden werden soll. Es existieren zwei grundsätzliche Vorgehensweisen, wie dieser Prozess vonstatten gehen kann.

Zum einen kann aus den Wesensmerkmalen der Bürokratie eine Strategie entwickelt werden, wo Bürokratieabbau sinnvoll ist. Zum anderen kann die Strategie der Entbürokratisierung durch den Abbau von Bürokratiekosten verwirklicht werden. Beide Vorgehensweisen werden im Folgenden kurz skizziert.

Wesensmerkmale der Bürokratie

Einen Denkanstoß bei der Formulierung einer Strategie zur Entbürokratisierung können die Beschreibungen der Bürokratie von Max Weber bieten. Weber kennzeichnet Bürokratie als spezifische Organisationsform von Verwaltun-

gen. Das bedeutet, dass sowohl öffentliche als auch privatwirtschaftliche Verwaltungen bürokratisch organisiert sein können. Die synonyme Verwendung der Begriffe öffentliche Verwaltung und Bürokratie, wie sie häufig in den Medien anzutreffen ist, stellt keine sinnvolle Abgrenzung dar. Zu groß ist die Gefahr, dass Bürokratieabbau einseitig mit Verwaltungsabbau gleichgesetzt wird und falsche Erwartungen an die Ergebnisse eines Entbürokratisierungsprojektes gestellt werden.

Was aber ist Bürokratie und wo kann an welcher Stelle entbürokratisiert werden? Bürokratie zeichnet sich in einer allgemeinen Formulierung vor allem durch die folgenden Bestandteile aus:

- Geschäftsführung und Kompetenzfestlegung durch Regeln
- Prinzip der Amtshierarchie
- Geschäftsführung durch Akten
- Berechenbarkeit (Straffheit und Verlässlichkeit)
- hohe und spezialisierte Fachkenntnisse der einzelnen Mitarbeiter (Fachkunde)

Bereits diese Beschreibung von Bürokratie wirft die Frage auf, wo Entbürokratisierung überhaupt sinnvoll ist. Sollte beispielsweise die Verlässlichkeit der öffentlichen (Verwaltungs-)Bürokratie einer „unbürokratischen Beliebigkeit“ der Gesetzesanwendung geopfert werden? Sicherlich nicht. Andererseits wird eine Einschränkung der Geschäftsführung durch Akten unter dem Stichwort „Eindämmung der Formularflut“ breite Zustimmung bei Bürgern und Unternehmen finden.

Auch eine Verringerung der Amtshierarchie (bspw. dadurch, dass dem einzelnen Mitarbeiter mehr Verantwortung übertragen wird) ist nach der vorgestellten Definition dem Bereich der Entbürokratisierung zuzuordnen. Die Ausgestaltung von Ermessensspielräumen und die Förderung ihrer Nutzung durch die einzelnen Verwaltungsmitarbeiter kann ebenfalls eine mögliche Konkretisierung der Strategie von Entbürokratisierung sein.

Die Generierung einer Strategie aus diesen grundsätzlich angelegten Beschreibungen stellt jedoch hohe Anforderungen an das kreative Potenzial der Projektleitung und des zentralen Projektteams.

Zudem ist mit dieser Vorgehensweise das Problem verbunden, dass die Kommunikation der Strategie in den Medien für den Promoter sehr schwierig wird. Die Vermittlung dessen, was ein Projekt zum Bürokratieabbau leisten kann, aber auch welche Ziele mit dem Projekt nicht erreichbar sind, kann sich als erste Bewährungsprobe des Projektes erweisen. Werden in der Öffentlichkeit falsche Erwartungen geweckt und diese somit zwangsläufig enttäuscht, so wird der politische Rückhalt für das Projekt schwinden und damit auch die Unterstützung durch den Promoter mittelfristig nachlassen.

Daher soll an dieser Stelle eine andere Vorgehensweise empfohlen werden, die als Strategie eines Entbürokratisierungsprojektes den Abbau von Bürokratiekosten empfiehlt.

Abbau von Bürokratiekosten

Wird in Projekten zur Entbürokratisierung die Strategie als Abbau von Bürokratiekosten definiert, so weisen die mit dieser Strategie verbundenen Assoziationen (gerade bei den Unternehmen) stärker in diejenigen Bereiche, in denen auf kommunaler Ebene Entbürokratisierung möglich ist.

Ohne auf die exakte wissenschaftliche Abgrenzung der Bürokratiekosten⁴ abzustellen, können reduzierbare Bürokratiekosten in den Kommunen vor allem im zeitlichen Aufwand der Antragsteller zur Einholung von Informationen und zur Bewältigung der formalen Verfahrensansprüche (Formulare, Unterlagen/ Nachweise) sowie in den so genannten Opportunitätskosten⁵ identifiziert werden.

Der zeitliche Aufwand für die Einholung von Informationen bezieht sich vor allem auf die ggf. zu recherchierenden gesetzlichen Grundlagen (inkl. möglicher Gesetzesänderung), den Ablauf des Verfahrens und die einzureichenden Unterlagen. Diese Bürokratiekosten lassen sich etwa durch die Bereitstellung eines übersichtlichen und breit gefächerten Informationsangebotes durch die Kommunen abbauen. Wenn diese Informationen ohne große Kosten für die Antragsteller abrufbar sind, reduzieren sich die Bürokratiekosten abermals. Internetplattformen bieten hier oftmals ein geeignetes Forum, da dieses Medi-

⁴ Vgl. Richter/ Schorn, Bürokratiekostendefinition, 2004.

⁵ Opportunitätskosten lassen sich nach einer sehr allgemeinen Definition als „entgangener Gewinn“ bezeichnen.

um in weiten Teilen der Bevölkerung intensiv zur privaten und beruflichen Informationsbeschaffung genutzt wird.

Es zeigt sich in der Praxis allerdings häufig, dass die verschiedenen Informationskanäle, insbesondere das Internet, von den Unternehmen kaum genutzt werden, um an Verwaltungsinformationen zu gelangen. Daher kommt der „Bewerbung“ der Informationskanäle durch die Kommunen eine hohe Bedeutung zu.

Eine Reduzierung formaler Ansprüche eines Verfahrens muss strikt danach unterscheiden, wo eine Entbürokratisierung tatsächlich sinnvoll ist. Dies kann nur im Einzelfall geklärt werden. Aber auch hier sind sinnvolle Projektansätze identifizierbar. Wenn bestimmte Unterlagen in mehrfacher Ausführung einzureichen sind, kann die elektronische Einreichung dieser Unterlagen eine mögliche Handlungsoption für die Kommune sein, die Bürokratiekosten zu reduzieren. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Entlastung bei elektronischer Übersendung mehrfach einzureichender Unterlagen nicht aus der Senkung der „Kopierkosten“ resultiert. Die Unterlagen, wie etwa Bauzeichnungen, werden von vielen Architekten lediglich mehrfach ausgeplottet. Die für diese Arbeit anfallenden zusätzlichen Kosten können vernachlässigt werden.

Eine Bürokratiekostensenkung durch elektronische Einreichung von Unterlagen resultiert vielmehr aus dem Umstand, dass das Verfahren nicht unnötig wegen fehlender Vervielfältigungen verzögert wird. Durch jede nicht notwendige Verzögerung entstehen dem Antragsteller so genannte Opportunitätskosten.

Kann zum Beispiel ein Gaststättenbesitzer seine mittels Baugenehmigung beantragte Terrasse am sonnigen Osterwochenende aufgrund einer Verzögerung im Genehmigungsverfahren nicht eröffnen, so sind Teile der Rückflüsse aus der Investition „Außenausschank“ für ihn verloren. Neben den Bürokratiekosten in Form des entgangenen Gewinns (den Opportunitätskosten) entstehen jedoch auch für die Kommune selbst unmittelbare negative Auswirkungen. Der Gastwirt des Beispiels wird seine nächste Investition erst nach reichlicher Überlegung durchführen. Bürokratiekosten sind damit ein mittelbares Investitionshemmnis für die lokale Wirtschaft.

Ist die kommunale Wirtschaftsstruktur zudem vor allem durch eine mittelständische Struktur gekennzeichnet, so kann aus der Entbürokratisierung ein erheblicher Effekt zur Belebung gerade dieses Segmentes ausgehen. Der Abbau von Bürokratiekosten ist damit Teil der kommunalen Wirtschaftsförderung. Bei der Besetzung des zentralen Projektteams sollte der Projektleiter diesem Umstand Rechnung tragen.

Die vorangegangenen Darstellungen haben gezeigt, dass eine genaue Definition der grundlegenden Strategie von kommunalem Bürokratieabbau eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg eines Entbürokratisierungsprojektes darstellt. Wird auf diesen vor dem eigentlichen Projektstart vorzunehmendem Schritt verzichtet, ist das Projekt mit falschen Erwartungen verbunden.

Definition der Ziele

Nachdem die grundlegende Strategie benannt und an alle Beteiligten kommuniziert wurde, ist die Strategie in Ziele zu überführen, die von den Mitarbeitern der Arbeitsgruppen als Handlungsrichtlinie verwendet werden können.

Fehlende oder ungenügende konkrete Ziele führen zu Richtungslosigkeit und Unwirtschaftlichkeit. Diese Feststellung beansprucht für die kommunale Verwaltung ebenso Gültigkeit wie für privatwirtschaftliche Aktivitäten. Das BSC-Konzept bietet sowohl für die Erarbeitung der Ziele aus der Strategie als auch für die Konkretisierung der Ziele einen Handlungsrahmen.

In den Prozess der Zieldefinition sollte das zentrale Projektteam eng eingebunden sein. Von der Projektleitung sind dabei die unterschiedlichen Interessen der Teilnehmer zu berücksichtigen. So kann etwa angenommen werden, dass das Erreichen von zunehmend ehrgeizigeren Zielen für die Verwaltungsmitarbeiter in den Arbeitsgruppen mit einer stärkeren Veränderung ihrer Arbeitsabläufe einhergeht. Eine solche Reorganisation bedeutet aber stets ein gewisses Maß an zusätzlicher Arbeitsbelastung. Die Verwaltungsmitarbeiter werden somit „in der Tendenz“ weniger ehrgeizige Ziele anstreben und diese als das „maximal Erreichbare“ darstellen. Ebenso ist anzunehmen, dass der Promoter, der die einzelnen Bestandteile der Genehmigungsverfahren nicht unmittelbar aus der praktischen Arbeit kennt, tendenziell zu ehrgeizigen und damit unrealistischen Zielwerten einfordert. Der Projektleitung kommt in

diesem Prozess die Aufgabe der Moderation und des Ausgleichs zwischen den unterschiedlichen Interessen zu.

Für die Lösung dieses potenziellen Konfliktes gibt es kein Patentrezept. Ist jedoch allen Beteiligten die hohe Bedeutung des Entbürokratisierungsprojektes bewusst und identifiziert sich die gesamte Projektgruppe mit den Projektzielen, so werden letztlich Ziele im Konsens vereinbart werden können, die sowohl ehrgeizig als auch realistisch sind.

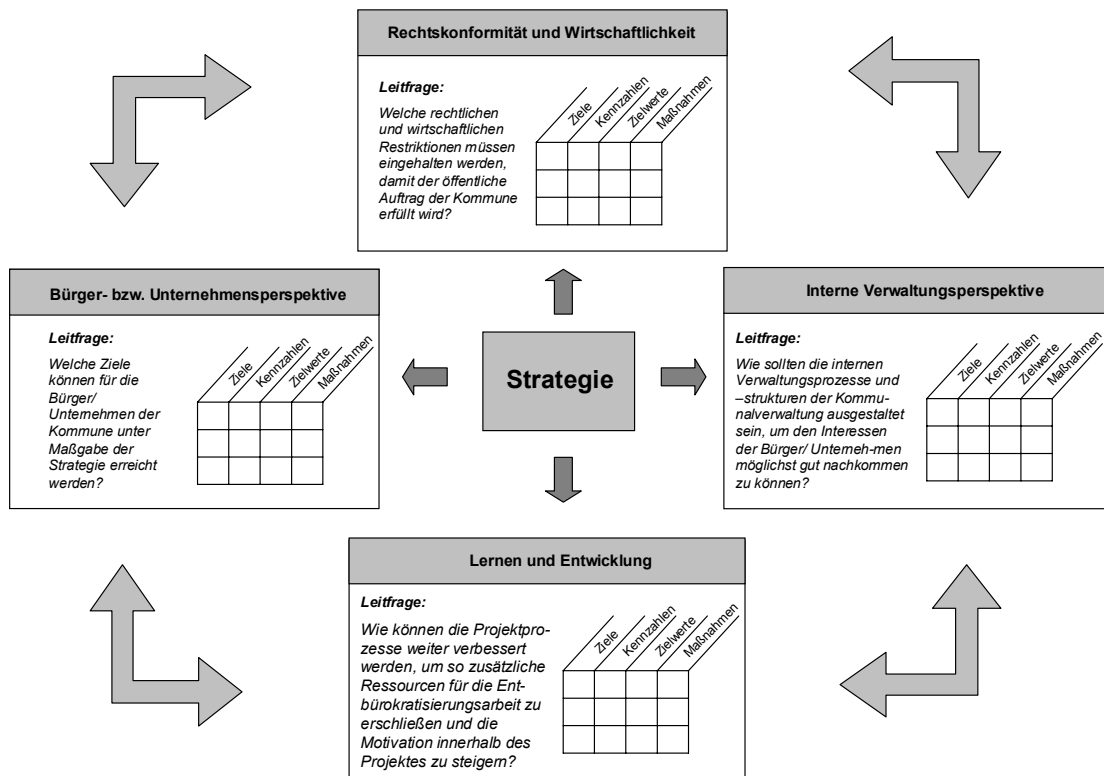
Erarbeitung der Ziele: Die vier Perspektiven der BSC

Im Rahmen der Erarbeitung der Ziele aus der Strategie wird durch die Unterscheidung der so genannten Perspektiven im BSC-Konzept eine systematische Vorgehensweise forciert. Eine Perspektive stellt dabei einen bestimmten Zielbereich dar. Die in der Privatwirtschaft primäre Perspektive bei der Projektplanung ist die finanzielle Perspektive. Obwohl die BSC in der Privatwirtschaft entwickelt wurde, lenkt sie jedoch den Blick systematisch auf weitere Zielbereiche. So bedürfen die Kundenbeziehungen, die Prozessabläufe im eigenen Unternehmen und die beständige Mitarbeiterentwicklung ebenfalls der eingehenden Betrachtung, will das Unternehmen auf dem Markt langfristig bestehen.

Diese Perspektiven der Privatwirtschaft müssen natürlich bei einer Übertragung des BSC-Konzeptes auf die kommunale Verwaltung angepasst werden. Dies gilt umso mehr, wenn die Nutzung der BSC im Rahmen der Entbürokratisierung die Projektarbeit unterstützen soll.

In dem durch das IWP Richter & Schorn wissenschaftlich begleiteten kommunalen Entbürokratisierungsprojekt hat sich die nachfolgende Unterteilung der Perspektiven als sehr praktikabel herausgestellt. Jede Perspektive lenkt durch eine von der Projektleitung zu formulierende Leitfrage den Fokus der Zielerarbeitung auf spezifische Aspekte der Verwaltungsarbeit. Die Zielfindung sollte dabei durch den Einsatz von Memo-Techniken unterstützt werden.

Abbildung 3: Die vier Perspektiven der Balanced Scorecard



IWP Richter & Schorn, 2005.

- **Rechtskonformität und Wirtschaftlichkeit:**

Neben den wirtschaftlichen Gesichtspunkten, die auch eine öffentliche Verwaltung zu berücksichtigen hat (z.B. durch die gesetzliche Vorschrift zur Sparsamkeit in der Mittelverwendung), ist vor allem die Rechtskonformität des Verwaltungshandelns in der Zieldefinition zu berücksichtigen.

Welche rechtlichen und wirtschaftlichen Restriktionen müssen eingehalten werden, damit der öffentliche Auftrag der Kommune erfüllt wird?

- Bürger- bzw. Unternehmensperspektive:

Projekte zum Bürokratieabbau regionaler Gebietskörperschaften haben als Zielgruppe die Bürger oder Unternehmen der jeweiligen Region. Entbürokratisierungsprojekte sind somit als Dienstleistung der Verwaltung anzusehen. Um die Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen zuverlässig zu identifizieren wird die empirische Erhebung der Probleme empfohlen.

Welche Ziele können für die Bürger/ Unternehmen der Kommune unter Maßgabe der Strategie erreicht werden?

- Interne Verwaltungsperspektive:

Die interne Verwaltungsperspektive einer BSC in der öffentlichen Verwaltung richtet den Blick auf die internen Strukturen und Arbeitsabläufe der Leistungserstellung. Die interne Verwaltungsperspektive ist das zentrale Element der Erarbeitung effizienterer Arbeitsabläufe in der öffentlichen Verwaltung.

Wie sollten die internen Verwaltungsprozesse und –strukturen der Kommunalverwaltung ausgestaltet sein, um den Interessen der Bürger/ Unternehmen nachkommen zu können?

- Perspektive Lernen und Entwicklung:

In der Perspektive „Lernen und Entwicklung“ werden Veränderungen der zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen abgebildet. Mit dieser Perspektive wird das Konzept der BSC dynamisiert. Entwickeln sich eingeführte Maßnahmen in eine Richtung, die zur übergeordneten Strategie im Widerspruch steht, so müssen die Gründe für diese Entwicklungen identifiziert und Maßnahmen zur Gegensteuerung verabschiedet werden. Damit kommt der Perspektive Lernen und Entwicklung zugleich die Funktion einer projektinternen Qualitätskontrolle zu. Zusätzlich werden aufgrund der dynamischen Betrachtungsweise permanente Verbesserungen laufender Prozesse forciert.

Wie können die Projektprozesse weiter verbessert werden, um so zusätzliche Ressourcen für die Entbürokratisierungsarbeit zu erschließen und die Motivation innerhalb des Projektes zu steigern?

Der an dieser Stelle präsentierten Auswahl spezifischer Perspektiven ist nicht zwingend zu folgen. Vielmehr können ohne Probleme neue Perspektiven aufgenommen und existierende Perspektiven modifiziert werden. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass die Perspektiven in enger Beziehung zueinander stehen und sich gegenseitig beeinflussen.

Ein Beispiel: Unternehmen als Zielgruppe

In der Bürger- und Unternehmensperspektive muss die Entscheidung getroffen werden, wer von der Entbürokratisierung primär profitieren soll. Es lässt sich grundsätzlich die private von der unternehmerischen Zielgruppe unterscheiden. Es wird empfohlen, dass vor allem diejenigen Kommunen, die bislang keine und nur wenige Projekte zur Entbürokratisierung durchgeführt haben, eine Einschränkung der Zielgruppe auf die Unternehmen der Region vornehmen.

Gerade die angespannte finanzielle Situation vieler Kommunen zwingt dazu, die Kosten von Verwaltungshandeln zu senken (interne Verwaltungsperspektive) und im Rahmen dieses Prozesses die Unternehmen zu entlasten. Auf diesem Wege können die Kosten der Durchführung des Entbürokratisierungsprojektes durch effizientere Verwaltungsverfahren, erhöhte Wirtschaftsaktivität in der Region und vermehrte private Investitionen aufgefangen bzw. überkompensiert werden.

Die Zielgruppe Unternehmen sollte jedoch weiter ausdifferenziert werden. Eine Differenzierung ist beispielsweise nach der Unternehmensgröße möglich. Auch eine Unterscheidung von Einzelunternehmen und Unternehmen mit Beschäftigten kann sinnvoll sein. In der Praxis hat sich neben diesen Zielgruppen vor allem die Fokussierung auf Existenzgründungen als hilfreich erwiesen. Schließlich kann eine Differenzierung nach Branchen vorgenommen werden.

Die beispielhaft dargestellten Ausdifferenzierungen der Zielgruppe sollten durchgeführt werden, um eine genaue Ausrichtung auf die unterschiedlichen Problemlagen der verschiedenen Unternehmensgruppen sicherzustellen.

Die Entscheidung, ob und in welchem Maße die Zielgruppe eingegrenzt wird, kann nur im konkreten Einzelfall getroffen werden. So können etwa bestimmte Branchen eine hohe wirtschaftliche Relevanz für eine ganze Region besitzen.

Die gezielte Entlastung genau dieser Branche wäre dann für die entsprechende Kommune sicherlich empfehlenswert. Ist die kommunale Wirtschaftsstruktur dagegen vor allem durch kleine und Kleinstunternehmen geprägt, so kann sich ein mittelstandsorientierter Bürokratiekostenabbau als sinnvoll erweisen.

Als Folge der Eingrenzung der Zielgruppe müssen auch die zu identifizierenden Probleme und die zu entwickelnden Maßnahmen sehr speziell auf diese Zielgruppe eingegrenzt werden. Bürokratieabbau ist nicht mit einem „großen (Reform-)Ruck“ zu erreichen, sondern nur durch eine detaillierte, systematische und differenzierte Vorgehensweise. Auch kleine und vermeintlich unbedeutende Schritte des Bürokratieabbaus können für spezifische Zielgruppen eine relativ große Entlastung bewirken. Damit ist eine Antwort auf die Frage nach den innerhalb der Zielgruppe auftretenden Problemen zu finden. Das IWP Richter & Schorn empfiehlt in diesem Zusammenhang eine fundierte empirische Erhebung der Problemlagen, die bereits im ersten Teil des Leitfadens für Kommunen thematisiert wurde (Phase II: Bestandsaufnahme und Zieldefinition).

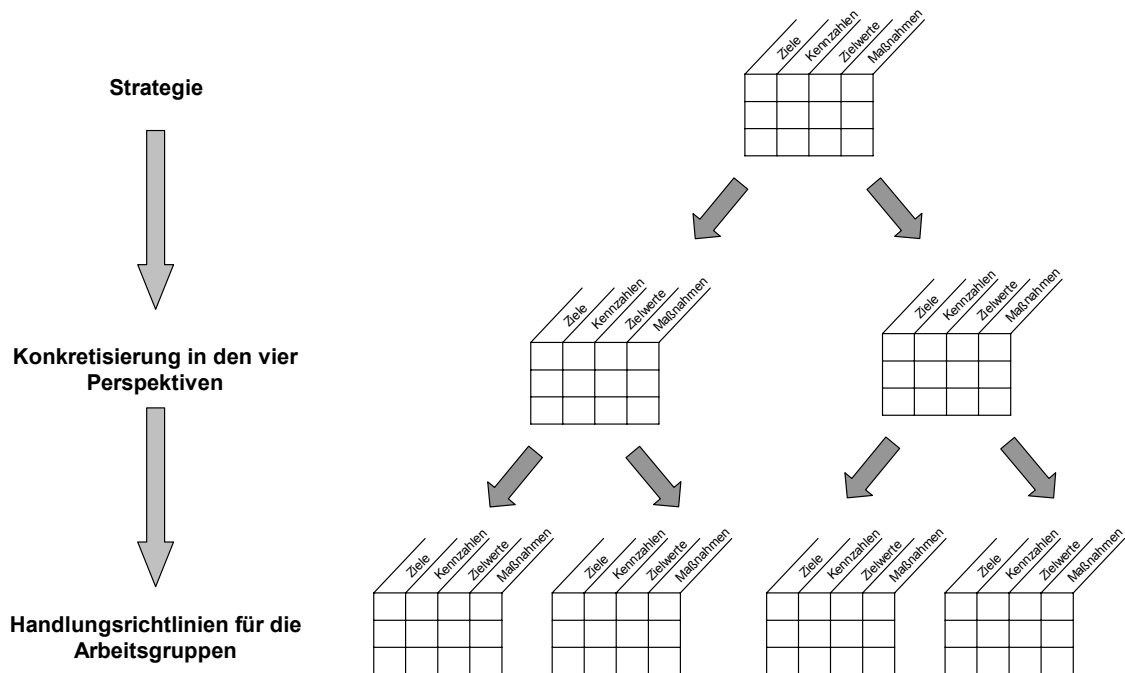
Konkretisierung der Ziele

In jeder der vier Perspektiven müssen die etwa vier bis fünf wichtigsten Ziele des Entbürokratisierungsprojektes im zentralen Projektteam vereinbart werden. Durch die Konkretisierung der übergeordneten Strategie in dem jeweiligen Bereich ist sichergestellt, dass die einzelnen Ziele nicht in Widerspruch zur Gesamtstrategie stehen und alle Ziele, obwohl sie unterschiedliche Schwerpunkte besitzen, in die gleiche grundsätzliche Richtung weisen.

In der Praxis hat es sich bewährt, die Ziele im Rahmen einer Zielhierarchie aus der Strategie abzuleiten. Aus der übergeordneten Strategie werden dabei zunächst

„Übersetzungen“ dieser Strategie in den einzelnen Perspektiven angestrebt. Die so erstellte Balanced Scorecard wird nun so lange einem iterativen Prozess der Konkretisierung unterworfen, bis sie eine ausreichende Operationalisierbarkeit für die Arbeitsgruppen aufweist.

Abbildung 4: Konkretisierung der Ziele



IWP Richter & Schorn, 2005.

Ein Beispiel der Zielkonkretisierung

Die übergeordnete Strategie des Projektes ist politisch vorgegeben und kann ganz allgemein als Bürokratieabbau definiert werden. Diese Strategie ist in der Praxis aber nicht handhabbar. So liegen die Vorstellungen darüber, was konkret unter Bürokratieabbau zu verstehen ist, bei allen Beteiligten vermutlich weit auseinander. Wie bereits dargestellt, ist die genauere Eingrenzung der Strategie daher bereits in der Phase 1 des Projektes vorzunehmen.

Es wird an dieser Stelle angenommen, dass sich das zentrale Projektteam darauf verständigt hat, dass vor allem die Kosten der Unternehmen im Antragswesen reduziert werden sollen (Bürokratiekostenabbau). Im Rahmen der Bestandsaufnahme wurde mittels einer Befragung festgestellt, dass im Zusammenhang mit Bauanträgen starke Belastungen für Unternehmen entstehen. Das Projekt muss sich deshalb vor allem der Beantragung von gewerblichen Baugenehmigungen zuwenden. Es sei weiterhin angenommen, dass die Unternehmen vor allem die lange Dauer des Verfahrens kritisieren. Eine erste Konkretisierung der Strategie ist somit das Ziel „Beschleunigung der Genehmigungsverfahren“.

Aber auch dieses Ziel ist aus Perspektive der Mitarbeiter der Arbeitsgruppen noch zu wenig konkretisiert. Das Ziel einer Beschleunigung der Genehmigungsverfahren muss daher weiter ausgearbeitet werden. Beispielsweise könnte versucht werden die Einholung von externen Stellungnahmen besser (effizienter) zu organisieren. Diese Zielsetzung weist einen hinreichenden Konkretisierungsgrad auf, so dass nach Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels gesucht werden kann. Ein weiterer Effekt dieses sukzessiven Herunterbrechens der Ziele ist, dass sich die konkreter gefassten Ziele einfacher durch Messgrößen abbilden lassen.

Zielmessung durch Kennzahlen

Die im obigen Beispiel angenommene Strategie des Bürokratieabbaus und deren konkretisierte Zielsetzung (Bürokratie-)Kostentlastung der Unternehmen bei Baugenehmigungen ist noch keiner unmittelbaren Messung zugänglich. Die Zieldimension „Beschleunigung der Genehmigungsverfahren“ hingegen kann bereits gemessen werden. So ließe sich die durchschnittliche Durchlaufzeit einer Baugenehmigung vom Eingang des Antrages bis zur Versendung des Genehmigungs- bzw. Ablehnungsbescheides eindeutig dokumentieren. Es wird jedoch empfohlen, die Ziele und damit die Messung der Zielerreichung weiter zu konkretisieren. Im beschriebenen Beispiel ließe sich etwa die Kennzahl durchschnittliche Dauer zwischen Anforderung und Eingang der Stellungnahme einer spezifischen externen Verwaltungsstelle als ausreichend präzise charakterisieren.

Als Kriterien zur Auswahl der Kennzahlen sind zu nennen:

- Die Kennzahlen sollen möglichst einfach zu ermitteln sein.
- Die Kennzahlen müssen eindeutig interpretierbar sein.
- Die Kennzahlen sollen das Verhalten der Mitarbeiter in die gewünschte Richtung lenken.

Da die konkrete Ausgestaltung von Kennzahlen sehr komplex sein kann und in der frei zugänglichen Literatur zum Projektmanagement bereits ausreichend thematisiert wurde, wird an dieser Stelle auf die im Anhang beigefügten weiterführenden Informationsquellen verwiesen.

Vereinbarung von Zielwerten

Nachdem für jedes Ziel einer jeden Perspektive die Kennzahlen festgelegt wurden, mit denen der Grad der Zielerreichung gemessen wird, müssen bei einigen Kennzahlen zusätzlich so genannte Zielwerte vereinbart werden. Nur wenige Ziele lassen sich einteilen in die Kategorien Ziel erreicht oder Ziel verfehlt. Vielmehr existiert bei den meisten Zielen eine kontinuierliche Bandbreite an möglichen Ergebnissen, die in Richtung auf eine (teilweise) Zielerreichung weisen.

Zielwerte geben der Projektleitung im Bereich des Projektmanagements die notwendigen Orientierungspunkte (Meilensteine), durch die jederzeit beurteilt werden kann, ob sich das Projekt in die richtige Richtung entwickelt.

Auch für die abschließende Projekt-Evaluation (vierte Phase des Projektes) sind entsprechende Beurteilungsmaßstäbe notwendig. Die Zielwerte müssen dabei, analog zu den Empfehlungen bei der Zieldefinition, ehrgeizig und realistisch sein. Daher müssen auch die Zielwerte im zentralen Projektteam vereinbart werden. Bei der Zielwertdefinition kommt dem Promoter die Aufgabe zu, Anwalt ehrgeiziger Ziele zu sein, während die Mitarbeiter der Arbeitsgruppen ein notwendiges praxisorientiertes Korrektiv bilden.

Bei der Auswahl der zu verwendenden Kennzahlen bietet sich für die kommunale Verwaltung vor allem die Nutzung von Vergleichswerten an. Solche vergleichenden Zielwerte lassen sich gewinnen aus einem Vergleich von aktuellen mit ggf. verfügbaren vergangenheitsbezogenen Daten, einem (differenzier-ten) Benchmarking zwischen den Verwaltungsstellen oder einer Befragung der „Kunden“ oder Mitarbeiter.

Vereinbarung von Zielwerten im Beispiel

Auch bei der Festlegung der Zielwerte besteht ein großer Spielraum auf Seiten des Projektmanagements. So könnte, um im Beispiel der Baugenehmigung zu bleiben, als Soll-Wert definiert werden, dass die Stellungnahme der unteren Wasserbehörde schneller als im Status Quo vorliegen soll. Zwar stellt diese Vorgabe bereits einen groben Zielwert dar. Dennoch ist in den meisten Fällen eine exaktere Zielwertdefinition sinnvoll. Liegt die durchschnittliche Dauer bis zum Eingang der angeforderten Stellungnahme beispielsweise bislang bei drei

Wochen, so wäre eine mögliche Zielsetzung für die Projektarbeit, dass diese Stellungnahmen in Zukunft bereits nach zwei Wochen vorliegen soll. Je konkreter die Zieldefinition ist, umso besser kann der Anspruch des Projektes an alle Beteiligten kommuniziert werden und desto höher ist zugleich die Motivation der gesamten Projektgruppe diesen Zielwert zu erreichen.

Messmethoden

Es ist bereits im Rahmen der Festlegung der Kennzahlen zu prüfen, ob die jeweilige Kennzahl ggf. bereits verfügbar ist und wenn nicht, welcher Aufwand mit einer Erhebung verbunden ist. In der Projektarbeit konnte festgestellt werden, dass in der kommunalen Verwaltung bereits eine Vielzahl von Controllingdaten in elektronischer Form vorliegt. Dies liegt vor allem daran, dass eine typisch „bürokratische“ Eigenschaft der kommunalen Verwaltung, die „Geschäftsführung mittels Akten“, weitgehend über entsprechende Softwareprodukte erfolgt. Die Grundvoraussetzungen für die Erhebung auch sehr spezifischer Kennzahlen sind in den meisten Kommunen somit als sehr gut zu charakterisieren.

In die Besprechungen zur Vereinbarung der Kennzahlen und Zielwerte ist also der jeweils zuständige „Softwarebeauftragte der Kommune“ einzubinden. Sollte es in der Kommune eine ganze Abteilung geben, die sich dieser Thematik widmet, so sollte diese Stelle als eigene Arbeitsgruppe (mit einem Vertreter in der zentralen Projektgruppe) in das Projekt eingebunden werden. Auf diesem Wege kann sehr effizient eruiert werden, welche Informationen bereits vorliegen bzw. ohne großen Aufwand erhoben werden können.

Projektcontrolling und Evaluation

Projektcontrolling

Die wissenschaftliche Begleitung einer kommunalen Entbürokratisierungsinitiative durch das IWP Richter & Schorn hat gezeigt, dass das Projektcontrolling in der kommunalen Verwaltung durch systematische Nutzung von Kennzahlen bislang erst suboptimal genutzt wird. Die Implementierung und Durchführung eines laufenden Projektcontrollings durch die Projektleitung ist dabei

zu den anspruchsvollsten Tätigkeiten des Projektmanagements in Entbürokratisierungsprojekten zu zählen. Die Datenerhebung muss – soweit möglich – automatisiert erfolgen und nicht ausufernd betrieben werden.

Die konkrete Ausgestaltung des Projektcontrollings hat sich dabei an den in der jeweiligen Kommune gegebenen Möglichkeiten und Rahmenbedingungen zu orientieren. Die Kosten der Datenerhebung dürfen nicht den Nutzen übersteigen. Diese lassen sich am effektivsten reduzieren, indem die Daten automatisiert erhoben werden. Diese Möglichkeit besteht immer dann, wenn die Daten unmittelbar aus der in den jeweiligen Verwaltungsstellen eingesetzten Software exportiert werden können. Die Einbeziehung der entsprechenden Fachabteilung für Software und EDV oder der für diese Aufgaben zuständigen Mitarbeiter in das Projektcontrolling sollte von der Projektleitung forciert werden.

Die konkrete Projektarbeit hat zudem gezeigt, dass es nicht sinnvoll ist, ein Projektcontrolling um seiner selbst zu betreiben. Oftmals reichen bei Entbürokratisierungsprojekten Kern-Kennzahlen aus, um den Stand und die Entwicklung eines Projektes überwachen zu können. Welche Daten dabei als Kern-Kennzahlen anzusehen sind und welche zusätzlichen Anstrengungen bei der Datenerhebung erfolgen sollten, hängt von dem konkreten Einzelfall ab und muss im zentralen Projektteam diskutiert werden.

Evaluation des Projektes: Feedback und kritische Nachlese

Ein wichtiger Aspekt des Projektabschlusses ist die kritische Nachlese der Projektarbeit auf Grundlage der im Projekt gesammelten Daten. Dies gilt vor allem für die Kommunen, die in der Projektarbeit bislang nur wenige Erfahrungen sammeln konnten. Erst durch ein kritisches Feedback, das die Organisation des Projektes (wie etwa die Nutzung der Balanced Scorecard) einschließt, können in zukünftigen Projekten Fehler vermieden und Erfolge auf andere Bereiche übertragen werden. Es gelten an dieser Stelle uneingeschränkt die Darstellungen und Empfehlungen des Kapitels „Evaluation“ im ersten Teil des Leitfadens.

Chancen und Risiken der BSC-Nutzung in der Kommunalverwaltung

Der Einsatz des BSC-Konzeptes in der kommunalen Verwaltung soll zu einer stärkeren Verankerung ökonomischer Prinzipien und systematischer Projektorganisation führen. Dieser privatwirtschaftlichen und „effizienzorientierten“ Sichtweise steht die Verwaltung jedoch bisher oft noch skeptisch gegenüber.

Es lassen sich unterschiedliche Gründe für die Skepsis der Verwaltung gegenüber neuen (Projekt-)Managementkonzepten identifizieren. Es sollen an dieser Stelle jedoch nur diejenigen Gründe einer kurzen Betrachtung unterzogen werden, die aus Perspektive der Arbeitsgruppen gegenüber der Anwendung der BSC bestehen.

Erfahrungsberichte haben gezeigt, dass auf Seiten der Mitarbeiter die latente Befürchtung existiert, dass durch ein Entbürokratisierungsprojekt vermeintlich alles anders sein wird als jetzt, (noch) mehr Arbeit zu leisten ist und der physische und psychische Druck größer wird. Dabei werden auch immer wieder die nachfolgenden Befürchtungen von den Mitarbeitern in den Projektgruppen geäußert:

- Die „Kontrolldichte“ wird zunehmen.
- Der Leistungsdruck wird größer.
- Wie aussagekräftig sind die zur Beurteilung der Leistungen verwendeten „Kennzahlen“?
- Leistungsmessung ist nicht immer objektiv möglich (Stichwort: subjektive Elemente).
- Wer definiert das Leistungssoll bzw. die Zielwerte?
- Welches „Soll“ bzw. welches „Ist“ ist besser?
- Wie aussagefähig sind die zu fertigenden Berichte?
- Werden aus den Berichten die richtigen Schlüsse gezogen?

Kann der Promoter sowie die Projektleitung eines Projektes zum Bürokratieabbau diese Befürchtungen nicht glaubhaft zerstreuen bzw. eine entsprechende Antwort finden, so ist trotz der Anwendung des BSC-Konzeptes ein hohes Risiko für ein Scheitern des Projektes vorhanden.

Zudem besteht aus Perspektive der Arbeitsgruppen das Problem, dass Erfolge zwar messbar und damit auch kommunizierbar sind, diese aber zumeist vom Promoter des Projektes (öffentlich) vereinnahmt werden. Misserfolge hingegen werden durch die beteiligten Gruppen bisweilen vorschnell auf ein Versagen der Arbeitsgruppen zurückgeführt.

Es ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass eine effizientere Aufgabenerfüllung nicht nur den Bürgern und Unternehmen zugute kommt. Auch die Verwaltungsmitarbeiter der Arbeitsgruppen ziehen aus den Prozessoptimierungen im Rahmen der Entbürokratisierung Nutzen. Zu nennen sind hier vor allem größere Verantwortung für den Gesamtprozess, die Erweiterung der eigenen Aufgabenbereiche und mehr Flexibilität bei Erfüllung der Aufgaben.

Die Nutzung des controlling-orientierten BSC-Konzeptes in der täglichen Verwaltungsarbeit wird außerdem dazu führen, dass existierende Entscheidungsspielräume für den einzelnen Mitarbeiter erst erfahrbar und damit ausschöpfbar werden. Durch die starke Orientierung an Kennzahlen ermöglicht das BSC-Konzept dem einzelnen Verwaltungsmitarbeiter, seine eigenen Ermessensspielräume genauer zu quantifizieren. Gerade der Verringerung dieser Unsicherheit der Verwaltungsmitarbeiter über die eigenen Entscheidungskompetenzen ist ein großes Potential zur Flexibilisierung des Verwaltungshandelns zuzuweisen.

Die Nutzung eines Controllingkonzeptes in der Verwaltung kann somit dazu führen, dass durch die Verfügbarkeit der Kennzahlen erst die Bereitschaft zur Ausschöpfung der Handlungsspielräume auf Seiten der Verwaltungsmitarbeiter geschaffen wird. Obwohl dieser Mechanismus nicht das primäre Ziel des Einsatzes einer BSC in der Projektarbeit darstellt, sollte dieser positive Nebeneffekt nicht unbeachtet bleiben.

Maßnahmen und Instrumente zum Bürokratieabbau

Wie bereits im ersten Teil dieses Leitfadens dargestellt, lassen sich zwei grundlegende Vorgehensweisen bei der Erarbeitung von Maßnahmen zum Bürokratieabbau unterscheiden: Die Nutzung vorhandener kommunaler Best Practice-Erfahrungen und die Eigenentwicklung von neuen Maßnahmen.

Beispiele für Best Practice-Ansätze finden sich in den vom Bundeswirtschaftsministerium geförderten Studien und Projekten. Da der vorliegende Leitfaden aus den Erfahrungen der wissenschaftlichen Begleitung einer kommunalen Entbürokratisierungsinitiative resultiert, ist er ebenfalls der Gruppe der Best Practice-Studien zuzurechnen.

Neben der Konsultation solcher Projektdokumentationen sollte auch der Austausch mit Mitarbeitern anderer Kommunen gesucht werden, um geeignete von ungeeigneten bzw. wirksame von unwirksamen Maßnahmen zu unterscheiden.

Aufgrund der großen Zahl existierender Maßnahmen und Maßnahmenpakete zur Entbürokratisierung wird eine Auswahl von Erfahrungen einer kommunalen Entbürokratisierungsinitiative im Landkreis Emsland mit einigen ausgewählten Instrumenten präsentiert.

Dieses Entbürokratisierungsprojekt sollte vor allem die Genehmigungsverfahren im Baurecht und bei der Beantragung einer Gaststättenerlaubnis effizienter gestalten. In diesen Bereichen war im Rahmen einer kommunalweit durchgeführten Totalerhebung von den Unternehmern der höchste Problemdruck bescheinigt worden. Diese Bereiche waren vor allem aus Perspektive der Kleinunternehmerstruktur der touristisch geprägten Kommune zu stark bürokratisiert. Zudem wurde im kommunalen Entbürokratisierungsprojekt die Unterstützung der Unternehmen bei den gesetzlich festgelegten Umstellungen der An-, Ab- und Ummeldung zur Sozialversicherung geplant.

Die Projektbereiche Baurecht und Gewerberecht sowie Sozialversicherungsrecht unterscheiden sich dabei vor allem in Bezug auf die Zuständigkeiten in diesem Bereich. Zur Systematisierung der Entbürokratisierungsmaßnahmen werden diese daher danach unterschieden, ob die Durchsetzung der Rechtsnorm eigenverantwortlich durch die Kommunen erfolgt.

Aber selbst wenn die Kommune in einem spezifischen Problembereich keine Zuständigkeiten besitzt, sollte die Anregung von Projekten in Betracht gezogen werden.

Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der Kommunen

Entbürokratisierung auf Ebene der Kommunen zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass sie an sehr konkrete Verwaltungsverfahren – wie etwa die Beantragung einer Baugenehmigung, die Ausstellung von Führerscheinen oder auch die Zuteilung von Autokennzeichen – gebunden ist. Im Folgenden werden vier Maßnahmen zur effizienteren Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren im Bau- und Gewerbebereich vorgestellt. Ob diese Instrumente aber auch in anderen Kommunen eingesetzt werden können und sollten, kann im Einzelfall nur anhand der konkreten Problemlagen beurteilt werden.

Schaffung von Institutionen zur Problemlösung

Viele Verwaltungsverfahren laufen nicht ohne Probleme ab. Dies kann (teilweise) an den Antragstellern selbst liegen, die die von den Verwaltungen benötigten Unterlagen nicht oder nur unvollständig einreichen. Fehlt diese Entscheidungsgrundlage der Verwaltung, so kann und darf keine rechtsverbindliche Entscheidung getroffen werden. Die unbedingte Rechtskonformität des Verwaltungshandelns setzt hier enge Grenzen.

Andererseits aber ist in der Praxis auch immer wieder der Fall anzutreffen, dass Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltungen bestehende Ermessensspielräume nicht ausreichend nutzen. Diese Verfahrensweise wird von den Antragstellern oftmals als böse Absicht oder Arglist des zuständigen Verwaltungsmitarbeiters fehlinterpretiert und kann den Kontakt zwischen Unternehmen und kommunaler Verwaltung nachhaltig stören. Die rigide Auslegung der gesetzlichen Vorschriften kann – um den Sprachgebrauch des BSC-Konzeptes zu benutzen – in einer zu starken Betonung der Zieldimension „Rechtskonformität und Wirtschaftlichkeit“ liegen.

Hat die betrachtete kommunale Gebietskörperschaft kein institutionalisiertes Beschwerdemanagement eingerichtet, so besitzt der Antragsteller nur wenige Möglichkeiten, eine einvernehmliche Lösung problematischer Verfahren zu erreichen.

Aber nicht nur zwischen Antragsteller und dem für das jeweilige Anliegen zuständigen Verwaltungsmitarbeiter kann es zu Problemen kommen. Vielfach

resultieren Probleme auch aus dem Zusammenspiel der unterschiedlichen an einem Verfahren zu beteiligenden internen und externen Verwaltungsstellen.

Da viele kommunale Verwaltungen mittlerweile für den Antragsteller einen spezifischen Mitarbeiter als zuständigen Ansprechpartner benennen (um dem Antragsteller auf diesem Wege den Kontakt zu vielen unterschiedlichen Behörden zu ersparen), müssen ggf. bestehende Einwände einer externen Verwaltungsstelle dem Antragsteller über die Person des zuständigen Sachbearbeiters mitgeteilt werden. Eine solche auch als Sternverfahren bezeichnete Ablauforganisation hat zwar spezifische Vorteile, beeinflusst aber zugleich den Kommunikationsfluss negativ. Externe Verwaltungsstellen können oftmals nur über den zuständigen Fachbereichsmitarbeiter mit dem Antragsteller in Kontakt treten. Das Sternverfahren kann damit in problematischen Fällen zu einer missverständlichen Auseinandersetzung auf rein schriftlicher Ebene führen, obwohl ein klärendes Gespräch die Bedenken der externen Verwaltungsstelle schnell hätte entkräften können.

Wie können die Störungen in diesen Kommunikationsstrukturen behoben werden? Sehr sinnvoll erscheint hier die Institutionalisierung einer gemeinsamen Sitzung aller am Verfahren beteiligten Gruppen zur Suche nach einer Lösung der aufgetretenen Probleme. Solche auch als Jour Fix bezeichneten Sitzungen können als Bürgersprechstunde für spezifische Verwaltungsverfahren interpretiert werden und stellen eine regelmäßige Unterbrechung der Sternverfahrensorganisation dar.

Damit sich die Jour Fix zu einem effizienten Instrument des Bürokratieabbaus entwickeln können, sind einige grundlegende Handlungsempfehlungen zu beachten:

- Jour Fix Sitzungen sollten regelmäßig stattfinden, beispielsweise jeden ersten Mittwoch im Monat. Der konkrete Turnus wird von Anzahl und Komplexität auftretender Probleme bestimmt. Durch die Regelmäßigkeit dieser Sitzungen wird die Planung der Termine zudem für alle beteiligten Verwaltungsstellen vereinfacht.
- An den Jour Fix Sitzungen sollten alle am zu entbürokratisierenden Verfahren beteiligten Gruppen teilnehmen. Nur auf diesem Wege lässt

sich erreichen, dass im Rahmen der Sitzung verbindliche Lösungen für die bestehenden Probleme erarbeitet werden können.

- Die Teilnehmer des Jour Fix müssen die entsprechenden Regelungskompetenzen besitzen, um verbindliche Vereinbarungen treffen zu können.
- Bei den Sitzungen sollte ein Protokoll geführt werden. Mündliche Vereinbarungen, die schriftlich fixiert wurden und nach Abschluss der Sitzung an alle Beteiligten als Sitzungsprotokoll verteilt werden, dokumentieren den Anspruch zur Lösung von Problemen.

Allen teilnehmenden Verwaltungsstellen sollte im Vorfeld der Sitzung eine Tagesordnung zugehen, in der die zu behandelnden (Problem-)Fälle gelistet sind. Nur auf diesem Wege kann sichergestellt werden, dass ggf. alle benötigten Unterlagen, die für eine Entscheidungsfindung im Rahmen des Jour Fix notwendig sind, auch tatsächlich „vor Ort“ sind.

Werden diese grundlegenden Empfehlungen beachtet und herrscht bei allen Beteiligten eine hohe Motivation zur Behebung der festgestellten Probleme, so kann das Instrument des Jour Fix eine sinnvolle Ergänzung zum Sternverfahren sein.

Informationsangebot ausbauen

Eine sehr häufig anzutreffende Ursache für lange Verfahrensdurchlaufzeiten stellen fehlende Unterlagen dar. Für den zuständigen Verwaltungsmitarbeiter mag es selbstverständlich sein, dass beispielsweise einem gewerblichen Bauantrag eine Betriebsbeschreibung beizufügen ist. Für den Antragsteller hingegen, der erstmalig einen Bauantrag einreicht, kann die Vielzahl der einzureichenden Unterlagen ein erhebliches Problem darstellen.

Eine einfache und kostengünstige Lösung für dieses Problem kann die Erstellung von Checklisten für den Antragsteller darstellen. Mittels dieser Checkliste kann der Antragsteller überprüfen, ob tatsächlich alle Unterlagen, die zur Bearbeitung des Antrages eingereicht werden müssen, auch vorhanden sind. Die Checklisten sollten dabei nach Verfahren unterschieden sein. So können beispielsweise Checklisten der benötigten Unterlagen für gewerbliche Bauanträge, zum Neubau einer Gaststätte, zur Genehmigung einer Lagerhalle oder zur

Genehmigung der Schaffung zusätzlicher Parkmöglichkeiten unterschieden werden.

Da die Nutzung des Internets für weite Bevölkerungsschichten im Rahmen der Informationsbeschaffung selbstverständlich ist, können diese Checklisten das Online-Angebot der kommunalen Gebietskörperschaft sinnvoll und kostengünstig ergänzen. Es sollte darauf geachtet werden, dass ein solcher Ausbau des Internetangebotes von der Kommune durch eine begleitende Informationskampagne offensiv kommuniziert wird, um den Bekanntheitsgrad und damit die Nutzung dieses Services zu steigern.

Erhebung der Kundenzufriedenheit

In der kommunalen Verwaltung setzt sich in den letzten Jahren eine zunehmende Dienstleistungsorientierung durch, bei der der Antragsteller als Kunde angesehen wird. Doch während in der Privatwirtschaft die Kundenzufriedenheit systematisch eruiert wird, besteht in diesem Bereich bei der öffentlichen Verwaltung noch ein großes Defizit. Nicht jeder unzufriedene Verwaltungskunde beschwert sich. Und nicht jede regionale Gebietskörperschaft bietet dem Antragsteller eine Möglichkeit zur Artikulation seiner Beschwerden. Wenn die Verwaltung aber kein Feedback über ihre Arbeit erhält, kann sie Probleme nicht identifizieren und damit auch keine Abhilfe schaffen.

Ein einfaches Instrument zur Umgehung dieser Schwierigkeiten ist in der systematischen Erhebung der Kundenzufriedenheit durch die Verwaltung zu sehen. Ein kurzer Fragebogen, der gemeinsam mit dem Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheid versendet wird, ist eine der Möglichkeiten zur systematischen Erhebung von problematischen Verfahrensbestandteilen.

Verwaltungscontrolling zur Identifikation von Engpassfaktoren

Obwohl zur Thematik des Verwaltungscontrollings und seiner spezifischen Vorteile bereits umfangreiche Literatur verfasst wurde, soll an dieser Stelle vor allem auf die große Bedeutung des Controllings zur Identifikation von Engpassfaktoren hingewiesen werden. Engpassfaktoren können Verfahrensbestandteile oder Verwaltungsstellen sein, die das gesamte Genehmigungsverfahren verlangsamen.

Die grundlegende Voraussetzung zur Identifikation dieser Engpassfaktoren ist die Existenz eines entsprechenden Verwaltungscontrollings. Dieses muss so weit ausdifferenziert sein, dass die Genehmigungsverfahren in ihren einzelnen Prozessbestandteilen unterschieden werden können und jeder dieser Prozessschritte im Controlling nach seiner individuellen Dauer erfasst wird. So sollte beispielsweise die verstreichende Zeit zur Einholung notwendiger interner und externer Stellungnahmen im Controlling erfasst und systematisch ausgewertet werden.

Sind diese beiden Bedingungen erfüllt, so können Engpassfaktoren identifiziert und Maßnahmen entwickelt werden, wie sich die Probleme in diesen Prozessschritten beheben lassen. Deren Beseitigung führt dann unmittelbar zu einer verkürzten Dauer des Gesamtverfahrens.

Durch die Beseitigung von Engpassfaktoren kann somit, da nur einzelne Verfahrensbestandteile und nicht das Gesamtverfahren reorganisiert werden muss mit einem vergleichsweise geringen Arbeitseinsatz ein hohes Entbürokratisierungspotential erzielt werden. Der Identifizierung von Engpassfaktoren sollte somit in kommunalen Projekten zur Entbürokratisierung eine hohe Bedeutung beigemessen werden.

Erzielung von Quick-Wins

Alle Maßnahmen, die in Entbürokratisierungsprojekten durchgeführt werden, sollten so abgestimmt sein, dass spätestens nach drei Monaten erste konkrete und kommunizierbare Ergebnisse vorliegen (so genannte Quick-Wins).

Die Notwendigkeit zur Erzielung solcher Quick-Wins begründet sich vor allem aus ihrer Motivationswirkung für das gesamte Projekt. Gerade im Bereich der öffentlichen Verwaltung besteht oftmals eine hohe Skepsis gegenüber Veränderungen und Reformanstrengungen. Diese Skepsis lässt sich bei schnell eintretenden und messbaren Erfolgen reduzieren.

Neben der durch eintretende Erfolge nachgewiesenen „Wirksamkeit“ der Entbürokratisierungsbemühungen spielt ebenfalls die Kommunikation der Ergebnisse eine entscheidende Rolle. So werden die einzelnen Verwaltungsmitarbeiter erst bei entsprechend aufbereiteten Messergebnissen die Vorteile „effizienteren Verwaltungshandels“ in seiner ganzen Bandbreite erkennen. Diese

Aufgabe sollte vom Projektleiter übernommen werden. Ein regelmäßiger via E-Mail versandter Newsletter kann hier ein geeignetes Kommunikationsinstrument darstellen.

Aber auch die Kommunikation von Quick-Wins durch den Promoter in die Öffentlichkeit (z.B. an Bürger, Unternehmen und Medien) können den politischen Rückhalt zum Projekt absichern und damit die Erfolgswahrscheinlichkeit des Entbürokratisierungsprojektes positiv beeinflussen.

Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich übergeordneter Körperschaften

Neben den Maßnahmen zur Entbürokratisierung im Zuständigkeitsbereich der Kommune existieren ebenfalls Handlungsfelder zum Bürokratieabbau, in denen die kommunalen Gebietskörperschaften keine Regelungsbefugnis besitzen. Alle auf Bundes- oder Länderebene beschlossenen Gesetze, die durch Bundes- oder Landesverwaltungen umgesetzt werden (bspw. große Teile des deutschen Steuerrechts) sind diesem Bereich zuzuordnen. Können die Kommunen in diesen Bereichen, die einen erheblichen Anteil des öffentlichen Lebens in Deutschland reglementieren, ebenfalls Bürokratieabbau betreiben?

Diese Frage kann – mit Einschränkungen – positiv beantwortet werden. Selbstverständlich können die Kommunen keine Bundes- oder Landesgesetze ändern oder ihre Anwendung eigenmächtig aussetzen. Dennoch können die Kommunen dazu beitragen, die Verfahren der Anwendung von Bundes- oder Ländergesetzen effizienter auszugestalten.

Als erstes Beispiel aus der konkreten Projektarbeit soll das Steuerrecht dienen. Vielfach kommt es aufgrund der geringen Ausschöpfung von Ermessensspielräumen durch die Finanzämter zu Kontroversen mit den Unternehmen. In der Praxis konnte festgestellt werden, dass einvernehmliche Kompromisse regelmäßig möglich sind, sich aber zumeist erst bei der Einbeziehung des Vorgesetzten der jeweiligen Finanzbeamten realisieren lassen.

Dies stellt vor allem die kleinen und kleinsten Unternehmen vor große Probleme, da sich die Kontroversen um die richtige Anwendung der Steuergesetze über einen langen Zeitraum hinziehen, und unter Umständen ein Steuerberater von den Unternehmen hinzugezogen werden muss. Diese Bürokratiekosten übersteigen schnell die Leistungsfähigkeit des Unternehmens. Könnten die

jeweiligen Vorgesetzten der zuständigen Finanzbeamten rascher in die Konfliktlösung eingebunden werden und wäre nicht erst die Hinzuziehung externen Sachverständigen notwendig, so könnten die Unternehmen von Bürokratiekosten entlastet werden.

Eine erste Möglichkeit für die Kommunen besteht in diesem Bereich in der Einrichtung von Vermittlungs- und Schlichtungsstellen. Kann sich ein Unternehmen zur Schlichtung eines bestehenden steuerrechtlichen Problems an die Kommunalverwaltung als Schlichtungsinstanz wenden, so ist anzunehmen, dass der Vorgesetzte des zuständigen Finanzbeamten schneller eingeschaltet wird. Die Institutionalisierung eines Runden Tisches stellt einen geeigneten institutionellen Rahmen zur sachlichen Lösung bestehender Problemlagen dar. In diesem Gremium könnten somit Kontroversen über die Nutzung bestehender Ermessensspielräume in der Anwendung der Steuergesetze unter Vermittlung der Kommunen beigelegt werden.

Ein zweites Beispiel für kommunalen Bürokratieabbau in fremdem Zuständigkeitsbereich ist die Koordinierung von externen Projekten durch die Kommune. So wurde im Landkreis Emsland im Bereich des Sozialversicherungsrechts ein Projekt zur Unterstützung der Unternehmen bei der Umstellung der An-, Ab- und Ummeldungen der Arbeitnehmer zur Sozialversicherung beschlossen. Ab Januar 2006 sind die Unternehmen verpflichtet, die entsprechenden Meldungen auf elektronischem Wege an eine Zentralstelle der Krankenkassen zu versenden. Im Rahmen der empirischen Erhebung der Problemlagen wurde in diesem Bereich Handlungsbedarf festgestellt. Es existierten jedoch bereits erste Projektansätze externer Akteure, wie etwa Krankenkassen, Handwerkskammern und Innungen.

Im Rahmen des Entbürokratisierungsprojektes berief der Landkreis diejenigen Gruppen zu einer gemeinsamen Projektsitzung ein, die in diesem Bereich bereits erste Aktivitäten gestartet hatten. In dieser Sitzung konnten zum einen spezifische Problemlagen – etwa der Handwerksunternehmen – genauer eingegrenzt werden. Zudem wurden die von den externen Akteuren bereits geplanten Maßnahmen – wie etwa Informationsaktivitäten oder auch Schulungsveranstaltungen – aufeinander abgestimmt und durch den Landkreis koordiniert. Auf diesem Wege ließen sich die Anstrengungen aller Teilnehmer bün-

deln und so das Ziel einer Unterstützung der Unternehmen in diesem Prozess mit größerem Nachdruck verfolgen.

Eine weitere Möglichkeit der Landkreise zur Forcierung von Bürokratieabbau in fremdem Zuständigkeitsbereich besteht in der Aufdeckung von Problemen in der Verfahrensorganisation von Bundes- oder Länderverwaltungen. Es ist darauf hinzuweisen, dass auf der Ebene des Bundes und vieler Länder bereits Verwaltungsstellen existieren, die sich auf die Sammlung genau dieser Vorschläge zur Entbürokratisierung spezialisiert haben.

Ein kommunaler Vorschlag zur Entbürokratisierung der Bundes- oder Länderverwaltungen wird umso höhere Erfolgsaussichten haben, je konkreter die Probleme beschrieben werden. Zudem besitzen die regionalen Gebietskörperschaften aufgrund ihrer unmittelbaren Verbindung zur Praxis oftmals bessere Möglichkeiten, konkrete Änderungsvorschläge und Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln und in die Diskussion einzubringen.

Zusammenfassend bleibt also festzustellen, dass die Verantwortung der Kommunen zur Entbürokratisierung nicht an bestehenden Abgrenzungen der Zuständigkeitsbereiche enden muss. Vielmehr sollte sich das Engagement der Kommunen zur Entbürokratisierung auch explizit auf Bereiche beziehen, die formal nicht der kommunalen Zuständigkeit unterliegen.

Resümee

Der vorliegende Leitfaden zur Vorbereitung und Durchführung kommunaler Entbürokratisierungsprojekte soll den Kommunen Anregungen und Empfehlungen für eigene Aktivitäten geben. Der Leitfaden ist aus der wissenschaftlichen Begleitung eines kommunalen Entbürokratisierungsprojektes des Landkreises Emsland durch das IWP Richter & Schorn im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit entwickelt worden und stellt die im Rahmen dieses Entbürokratisierungsprojektes erzielten Erkenntnisse dar.

Selbstverständlich kann ein solcher Leitfaden nicht die gesamte Komplexität des Bürokratieabbaus erfassen. Es mussten sehr spezifische Aspekte ausgewählt werden, die sich für die kommunale Projektarbeit als besonders relevant erwiesen haben.

Abschließend sollen alle Kommunen nochmals dazu ermutigt werden, Entbürokratisierungsprozesse zu forcieren. Der Nutzen der Entbürokratisierung kommt allen kommunalen Gruppen zugute: Neben der Entlastung von Bürgern und Unternehmen werden sich ebenfalls positive Auswirkungen auf die Verwaltungsarbeit und die Arbeitszufriedenheit der einzelnen Verwaltungsmitarbeiter ergeben. Da diese positiven Effekte bei Entbürokratisierungsprojekten jedoch als „Nebenprodukt“ und mit einigem Zeitverzug anfallen, ist die Motivation und das Engagement jedes einzelnen Mitarbeiters für den Projekterfolg von herausragender Bedeutung.

Allen Kommunen, die in dieser Thematik ihre Aktivitäten intensivieren wollen, sei viel Erfolg bei diesem komplexen, schwierigen und dennoch lohnenden Unterfangen gewünscht.

Anhang

Weiterführende Informationen	49
Checkliste zum Bürokratieabbau	53

Weiterführende Informationen

Sammelbände:

Bunde, Jürgen; Postlep, Rolf-Dieter (Hrsg.)(1994): Controlling in Kommunalverwaltungen, Metropolis.

Scherer, Andreas Georg; Alt, Michael Jens (2002): Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit Organisationen, Schäffer-Poeschel.

Erfahrungsberichte und Best Practice-Studien:

KGSt (Hrsg.)(2001): Arbeiten mit Kennzahlen, Teil 1: Grundlagen, in: KGSt Bericht Nr. 4/2001.

KGSt (Hrsg.)(2001): Arbeiten mit Kennzahlen, Teil 2: Empfehlungen für die Praxis, in: KGSt Bericht Nr. 5/2001.

RKW; IfM Bonn; Dr. Malcher Unternehmensberatung (2001): Good Practice an der Schnittstelle zwischen Unternehmen und Kommunen, Download unter: www.bmwa.bund.de (Link geprüft: 14/11/2005)

Navigation:

- Service
- Bestellservice
- Vollständige Publikationsliste (Seitenende)

Freie Hansestadt Bremen; Handelskammer Bremen (2003): Modellregion Bremen: Abbau von Bürokratie, Vorläufige Vorschläge der Arbeitsgruppe Bürokratieabbau, download unter: www.bertelsmann-stiftung.de (Link geprüft: 14/11/2005)

Navigation:

- Publikationen
- Downloads
- Wirtschaft und Soziales
- Wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen

Übersichten und Beiträge:

Icks, Annette; Richter, Michael (1999): Innovative kommunale Wirtschaftsförderung – Wege, Beispiele, Möglichkeiten, in: Schriften zur Mittelstandsforschung, Nr. 81 NF, Bonn.

König, Susanne, Rehling, Mette (2002): Zur Übertragbarkeit der Balanced Scorecard auf ein zukunftsgerichtetes Personalmanagement der öffentlichen Verwaltung, in: PerMit-Diskussionspapier, 01-02, August 2002.

Lichka, Christian; Kühn, Harald; Karagiannis, Dimitris (2002): IT-gestützte Balanced Scorecard, in: wisu, das Wirtschaftsstudium, Heft 7/02, S. 915 – 918.

Richter, Michael; Schleiermacher, Thomas; Schorn, Michael (2004): Der schmale Grat zwischen Entbürokratisierung und Arbeitsschutz - Die Novellierung der Arbeitsstättenverordnung, Diskussionsbeitrag im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, in: Arbeitskreis Mittelstand, 3/2004.

Richter, Michael; Schorn, Michael (2004): Die Wirtschaft entfesseln – Bürokratie konsequent abbauen, Diskussionsbeitrag im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, in: Arbeitskreis Mittelstand, 1/2004.

Richter, Michael; Schorn, Michael (2004): Eine Definition des Bürokratiekostenbegriffs für Politik und Forschung, in: Schriften zur Wirtschafts- und Politikforschung, Nr. 1.

Scherer, Andreas Georg; Alt, Michael Jens (2002): Strategische Steuerung und Balanced Scorecard, in: Bundesverwaltungsamt (Hrsg.), INFO 1694 Juli 2002.

Kurzdarstellungen:

Hemmerich, Angela; Harrant, Horst (2002): Projektmanagement – In 7 Schritten zum Erfolg, Hanser.

Preißner, Andreas (2003): Balanced Scorecard anwenden – Kennzahlengestützte Unternehmensführung, Hanser.

Klassiker:

Kaplan, Robert S.; Norton, David P. (1997): Balanced Scorecard – Strategien erfolgreich umsetzen: Poeschel.

Promberger, Kurt (1995): Controlling für Politik und öffentliche Verwaltung, Österreich.

Internetadressen:

www.iwp-koeln.org

Das Institut für Wirtschafts- und Politikforschung Richter & Schorn (IWP) wurde vom Bundeswirtschaftsministerium beauftragt, in einer exemplarisch ausgewählten Region (Landkreis Emsland) eine Initiative zum Abbau bürokratischer Hemmnisse wissenschaftlich zu begleiten. Der vorliegende Leitfaden ist das Ergebnis dieses gemeinsam mit Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn durchgeführten Forschungsprojektes.

Das IWP Richter & Schorn ist ein unabhängiges, privates Forschungsinstitut, dass weder von öffentlicher noch privater Seite Zuwendungen erhält. Die Forschungsschwerpunkte des Instituts liegen in den Bereichen Bürokratieabbau, Gesetzesfolgenabschätzung und Verwaltungsreform.

www.ifm-bonn.org

Das IfM Bonn hat im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung durch das IWP Richter & Schorn seine hohe fachliche und methodische Kompetenz im Bereich des gesamten Mittelstandsegmentes einfließen lassen. Die Homepage des IfM Bonn bietet viele weitere mittelstandsbezogene Informationen und Studien.

Hinweis:

Aus juristischen Gründen muss das IWP RICHTER & SCHORN die Verantwortung für die im Folgenden aufgeführten Internetseiten und die auf ihnen enthaltenen Verknüpfungen ablehnen. (Links geprüft am 14/11/2005)

www.bmwa.bund.de

Portal des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) mit zahlreichen weiterführenden Links zum Bürokratieabbau

Navigation:

→ Wirtschaft

→ Bürokratieabbau

www.awv-net.de

Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (durch das BMWA gefördert)

www.kgst.de

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragener Fachverband für kommunales Management)

www.kik-net.de

Darstellung eines kommunalen Kernkennzahlensets (durch die Bertelsmann Stiftung erarbeitet, Projektmanagement: Themenfeld Demokratie und Bürgergesellschaft)

www.ostwestfalen-lippe.de

Portal der Modellregion Ostwestfalen-Lippe im Projekt „Innovationsregionen“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) und der Bertelsmann Stiftung

Navigation:

→ Wirtschaft

→ Wirtschaftsnahe Verwaltung

Checkliste zum Bürokratieabbau

Projektorganisation

- Existiert ein Promoter (bspw. Bürgermeister, Landrat), der das Projekt vorantreibt und ist diesem seine hohe Verantwortung für den Projekterfolg bewusst?
- Ist die Projektleitung klar zugeordnet?
- Sind die Aufgaben der gesamten Projektgruppe eindeutig verteilt?
- Wurden alle am Projekt beteiligten Gruppen bei der Besetzung des zentralen Projektteams berücksichtigt?
- Wurde die Aufteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten innerhalb des zentralen Projektteams dokumentiert?
- Wurden Maßnahmen ergriffen, die Motivation der gesamten Projektgruppe zu erfassen und ggf. zu steigern?

Strategiedefinition

- Wurde von den Initiatoren des Projektes oder Dritten eine Strategie (bspw. Bürokratieabbau, Bürokratiekostenabbau) vorgegeben?
- Besteht unter allen Beteiligten ein einheitliches Verständnis darüber, was im Projekt grundsätzlich erreicht werden soll?
- Kann die grundlegende Strategie unmissverständlich und mediengerecht kommuniziert werden?

Zeitplanung

- Wurden die Vorteile und Nachteile umfangreicher bzw. spezialisierter Projekte gegeneinander abgewogen?
- Wurden die einzelnen Projektschritte in eine chronologische Reihenfolge gebracht?
- Wurde die Dauer der einzelnen Projektschritte festgelegt?
- Wurde berücksichtigt, dass die geplante Dauer der einzelnen Projektschritte flexibel an sich ändernde Umstände angepasst werden sollte?
- Wurde die Zeitplanung dokumentiert?
- Ist institutionell gesichert, dass die Zeitplanung im weiteren Projektverlauf beständig angepasst und verfeinert wird?

Problemdefinition

- Ist die Zielgruppe, die durch das Entbürokratisierungsprojekt entlastet werden soll, eindeutig festgelegt?
- Sind die Probleme der Zielgruppe verlässlich bestimmt worden (bspw. durch Befragungen der Betroffenen)?
- Konnten die Probleme konkreten Bereichen (bspw. bestimmten Verwaltungsverfahren) zugeordnet werden?

Zielsetzung

- Haben alle Ziele einen unmittelbaren Bezug zur Strategie?
- Wurden die Ziele im zentralen Projektteam vereinbart?
- Sind die Ziele ausreichend konkret formuliert, so dass sie für die Mitarbeiter der Arbeitsgruppen handhabbar sind?
- Sind die Ziele klar formuliert worden, so dass sie einfach kommunizierbar sind?

Zielmessung

- Ist festgelegt worden, wie die Zielerreichung gemessen werden soll (bspw. durch Erhebung bestimmter Kennzahlen)?
- Sind die Kennzahlen eindeutig und einfach zu erheben?
- Ist die Organisation und Institutionalisierung der Zielmessung (Controlling) im zentralen Projektteam abgestimmt worden?

Zielwerte

- Wurden die Zielwerte im zentralen Projektteam vereinbart?
- Halten alle Beteiligten die Zielwerte für realistisch?
- Sind die Zielwerte ausreichend anspruchsvoll und ehrgeizig formuliert?

Erarbeitung von Maßnahmen

- Sind die Bereiche (bspw. Verwaltungsstellen, Genehmigungsverfahren) eindeutig abgegrenzt, in denen Maßnahmen durchgeführt werden sollen?
- Ist überprüft worden, ob andere Kommunen bereits Erfahrungen mit den beschlossenen Maßnahmen gesammelt haben?

- Wurden die Maßnahmen mit allen am Projekt beteiligten Gruppen gemeinsam erarbeitet?
- Lassen sich die Maßnahmen problemlos in die Verwaltungsarbeit integrieren?

Implementierung von Maßnahmen

- Wurde die zusätzliche Arbeitsbelastung durch Umsetzung der Maßnahmen bei den Mitarbeitern der Arbeitsgruppen berücksichtigt (bspw. durch Entlastung vom Tagesgeschäft)?
- Wird die ggf. bei den einzelnen Mitarbeitern auftretende Mehrbelastung honoriert (bspw. durch Incentives, Arbeitszeitkonten)?

Projektcontrolling

- Wird die Entwicklung des Projektes kontinuierlich durch die Projektleitung überwacht?
- Wurde eine Abwägung zwischen dem Arbeitsaufwand des Projektcontrollings und dem hieraus resultierenden Nutzen vorgenommen?
- Sind Vorkehrungen getroffen worden, die die Kosten und den Aufwand der Datenerhebung minimieren (bspw. durch Erhebung von Kern-Kennzahlen)?
- Ist sichergestellt, dass alle beteiligten Gruppen auf die Controllingdaten zugreifen können?
- Wird in regelmäßigen Abständen von der Projektleitung ein Feedback an die beteiligten Arbeitsgruppen kommuniziert?

Abschluss des Projektes

- Wurde eine kritische Nachbetrachtung des Projektes im zentralen Projektteam vorgenommen (abschließenden Arbeitssitzung)?
- Sind sowohl positive als auch negative Aspekte der Projektorganisation und -arbeit identifiziert und dokumentiert worden?
- Können die Resultate einer breiten Öffentlichkeit (bspw. Bürgern, Unternehmen, anderen regionalen Gebietskörperschaften) zugänglich gemacht werden?

ISBN 3-938168-02-1
Preis: 16,80 €

ISBN 3-938168-02-1



9 783938 168028