

ZUKUNFTSREPORT MODERNER STAAT:

Die Bereitschaft für Kooperationen fördern

Zum dritten Mal präsentiert die Prognos AG in Kooperation mit der Messe MODERNER STAAT und der innovativen VERWALTUNG den Zukunftsreport. In diesem Jahr steht das Thema „Kooperation“ im Mittelpunkt. Wir sprachen mit Prof. Dr. Eckhard Schröter, Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen, und mit Dr. Axel Seidel, Geschäftsfeldleiter Public Management bei der Prognos AG und verantwortlich für den Zukunftsreport MODERNER STAAT 2010, über das Thema Kooperationen im öffentlichen Sektor.

Status quo Verwaltungskooperationen – Wo stehen wir in Deutschland, auch im Vergleich zum Ausland?

Seidel: Grundsätzlich gibt es drei Formen der Kooperation: Es sind zum einen die öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) bzw. Public Private Partnerships (PPP). Auf der anderen Seite haben wir horizontale bzw. vertikale Kooperationen zwischen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen (ÖÖP). Eine dritte Form sind Partnerschaften zwischen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen und Bürgern/innen oder Vereinen (Koproduktionen). Bei den PPP-Kooperationen gibt es Nachholbedarf. Bei den Verwaltungskooperationen und den Koproduktionen ist der Trend steigend.

Schröter: Das Thema der Kooperationen bei der Erbringung von öffentlichen Aufgaben hat im internationalen Vergleich einen sehr hohen Stellenwert. Die Treiber für Kooperationen sind: 1. die Vielzahl der Erbringer öffentlicher Leistungen und damit verbunden die Notwendigkeit der Zusammenarbeit aus funktionaler Sicht, 2. der Anspruch der Bürger/innen nach mehr Service und Qualität bei der Leistungserbringung (Stichworte: Leistungen aus einer Hand) und 3. der effektive und effizientere Einsatz von Ressourcen.

Wo gibt es rechtliche und technische Grenzen, oder sind die Bedenken von Politik und Verwaltung bei Kooperationen nicht die wirklichen Grenzen?

Schröter: Die Schranken in den Köpfen von Politik und Verwaltungsführung spielen

beim Thema Kooperationen sicherlich eine große Rolle. In Deutschland sind viele Verwaltungen fachlich so spezialisiert, dass sie sich damit deutlich von anderen Verwaltungsbereichen abgrenzen (wollen). So fehlt der freie Blick für Verwaltungskooperationen. Bei den Kooperationen mit Unternehmen und Bürgern/Vereinen steht bei der Verwaltung immer noch zu sehr das Denken im Vordergrund, das man Aufgaben nur selbst erfüllen kann.

Seidel: Technisch ist fast alles möglich, aber es gibt natürlich rechtliche Grenzen, die die Technik einschränken – Stichwort: Datenschutz. Letztlich lassen sich aber rechtliche Grenzen verändern, wenn es sinnvoll ist und der politische Wille da ist.

Schröter: Gerade das Datenschutzthema darf nicht zum Selbstzweck werden. Datenschutz ist ein hohes und wichtiges Gut, aber manchmal habe ich das Gefühl, dass der Datenschutz auch als Vorwand genutzt wird, um Kooperationen zu verhindern.

Was kann Verwaltungskooperationen unterstützen und fördern?

Schröter: Politik und Verwaltung sollten zunächst einen breiteren Blickwinkel bei den Verwaltungsaufgaben bekommen, denn Kooperationen sind trotz aller Unterschiede in vielen Verwaltungsbereichen möglich. Die Anreize für Kooperationen liegen momentan vor allem bei den möglichen Einsparpotentialen und zu einem Teil sicher auch in einer Service-Verbesserung für die Bürger/innen.

Im Bereich New Public Management wird häufig über die „Outcome-Orientierung“ gesprochen – z. B. in den angelsächsischen Ländern. Dort hat man erkannt, dass Kooperationen die Leistungserbringung und das Ergebnis verbessern können. Dabei ist aber wichtig, dass es Leistungsindikatoren gibt, die eine erfolgreiche Zusammenarbeit bewerten und belohnen. Sonst fehlen die Anreize für Kooperationen.

Seidel: Im öffentlichen Sektor wird es nur dann zu Verbesserungen kommen, wenn die Outcomes als Beurteilungsmaßstab dienen. Dazu müssen die wirklich notwendigen Aufgaben definiert werden und wie die Aufgabenerfüllung verbessert werden kann. Nur wenn das Arbeitsergebnis die Messgröße ist, können Mitarbeiter/innen auch dafür belohnt werden. Das gilt dann auch für die Politik, die sich darüber legitimieren muss, was das Ergebnis ihrer Arbeit ist.

Schröter: Weitere Anreize für Verwaltungskooperationen sind auch Förderungen, die z. B. Kommunen von den Ländern erhalten, wenn sie kooperieren. Solche Fördermittel müssen so gestaltet sein, dass sie das Streben nach eigenen Interessen überragen. Die Anreize müssen so sein, dass man auch bereit ist, in eine Zusammenarbeit einzutreten.

Welche Möglichkeiten horizontaler und vertikaler Verwaltungskooperationen sehen Sie kurzfristig?

Schröter: Grundsätzlich werden zukünftig viele Kooperationen möglich sein, die wir uns bisher noch nicht vorstellen konnten. Die Finanzprobleme der öffentlichen Haushalte werden ein immer noch bestehendes Beharrungsvermögen aufweichen. Damit steigt die Bereitschaft zu Shared Services und Kooperationen über kommunale Grenzen hinweg, aber auch über Ländergrenzen hinweg.

Seidel: Kooperationen im Rahmen von Shared Services werden sicher kurzfristig zunehmen. Das zeigt auch das Projekt D115 zur einheitlichen Behördenrufnum-

mer. Dort übernehmen Kommunen bereits Call-Center-Aufgaben für Nachbarkommunen. Letztlich sind Kooperationen in allen Verwaltungsbereichen möglich, vor allem in Back-Office-Bereichen, wo kein direkter Kontakt zu den Bürgern/innen besteht.

Schröter: Kooperation heißt vor allem die vielschichtige Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern. Es geht auch darum, Netzwerke aufzubauen, in denen alle Beteiligten eine wichtige Funktion übernehmen. So ein Netzwerk darf aber nicht nur aus öffentlichen Verwaltungen bestehen, sondern es müssen auch privatwirtschaftliche Unternehmen und gemeinnützige Institutionen beteiligt werden. Und auch Bürger/innen und Vereine gehören in diese Netzwerke zur Leistungserbringung. Solche Netzwerke zu installieren und zu managen wird zur Herausforderung für Verwaltung und Politik werden, denn Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit sind dazu notwendig.

Seidel: Für diese Netzwerke spricht vieles, denn so können Kooperationen kurzfristig und temporär genutzt werden. Auch das spezielle Know-how der Beteiligten spielt eine wichtige Rolle. Die Verwaltung kann sich in den Netzwerken vor allem um die Organisation und die Qualitätssicherung kümmern.

Schröter: Das ist aber auch die Herausforderung. Die Verteilung der Aufgaben auf mehrere Schultern ist eine Entlastung für die Verwaltung – und wegen der nötigen Kompetenz zur Steuerung und Koordination eine Belastung zugleich. Die Verwaltung muss nämlich die Steuerungsfähigkeit behalten, und sie trägt weiterhin die Gesamtverantwortung. Die Verwaltung muss also den Prozess der Leistungserbringung stets im Blick haben und organisieren.

Ist man im Ausland beim Thema Verwaltungskooperationen weiter?

Schröter: In vielerlei Hinsicht braucht man sich in Deutschland beim Thema Kooperationen nicht zu verstecken. Vor allem die Kooperationen mit gemeinnützigen Trä-

gern hat eine lange Tradition, das gilt auch für Kooperationen im Rahmen der föderalen Strukturen. Im Ausland sind die Partnerschaften mit der Wirtschaft deutlich ausgeprägter. Auch die – sozusagen von oberster staatlicher Stelle angeleitete – Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen ist im Ausland ausgeprägter, aber das liegt an den staatlichen Strukturen, die mit Deutschland nicht vergleichbar sind, weil wir sehr stark mit der kommunalen Selbstverwaltung und dem Föderalismus sozialisiert worden sind. Aber das Bewusstsein und die Bereitschaft für Kooperationen nehmen auch in Deutschland zu.

Seidel: Die föderalen Strukturen und die kommunale Selbstverwaltung tragen Kooperationen schon in sich, auch wenn das häufig als Bremse bei Kooperationen gesehen wird. Das Bewusstsein für Kooperationen aller Art muss wachsen. Hierbei ist immer zu beachten, dass die Mentalität der jeweiligen Länder oft entscheidend ist für das Kooperationsverhalten. Hier muss auch angesetzt werden.

Schröter: Im Ausland gibt es eigentlich zwei Tendenzen: In Skandinavien, Holland oder der Schweiz gibt es eine sehr rege Beteiligung von bürgerschaftlichen Institutionen. Die angelsächsischen Länder haben hingegen eine sehr viel höhere Affinität für Kooperationen mit der Wirtschaft. An beiden Entwicklungen können wir uns in Deutschland ein Beispiel nehmen, aber das wird man nicht eins zu eins kopieren können und wollen, weil damit auch andere Machtverschiebungen verbunden sein können, die für unser System gar nicht wünschenswert sind.

Wie können Kooperationen zwischen Verwaltung und Bürgern/innen (Koproduktionen) umgesetzt werden?

Schröter: Sobald sich Bürger/innen als „Lückenbüßer“ für das sehen, was die öffentliche Hand nicht mehr machen kann, können sie nur schwer für Kooperationen motiviert werden. Andererseits wollen Bürger/innen bei einer Beteiligung auch mitentscheiden können. Das ist ein ganz wichtiger Punkt. Außerdem sind Bürger-

Kooperationen immer dann möglich, wenn die Bürger/innen durch ihre Beteiligung einen unmittelbaren Vorteil aus der Mitarbeit ziehen oder sie sich mit der Aufgabe identifizieren können. Vor allem die kommunale Verwaltung und Politik müssen das als Hebel erkennen und so das kommunale Leben revitalisieren.

Seidel: Wenn die Verwaltung Koproduktionen nur als „günstige“ Leistungserstellung sieht, dann greift das zu kurz. Es geht vielmehr darum, dass die Leistungen mit den Bürgern/innen zielgerichteter, unkomplizierter und auch wirtschaftlicher erbracht werden können. Es geht bei Koproduktionen um ganz spezifische Dinge, bei denen die Bürger/innen auch ein entsprechendes Interesse haben, sich einzubringen. Aber die Bürger/innen müssen sich auch einbringen können. Und da sind wir dann wieder bei den Grenzen. Die Verwaltung muss eine Kooperation mit Bürgern/innen wollen und den organisatorischen Rahmen dafür bieten.

Abschließend noch eine Bemerkung zu den Kooperationen beim Personalmanagement?

Schröter: Der öffentliche Sektor wird der demographischen Entwicklung Rechnung tragen müssen. Ein in Personalfragen abgeschotteter öffentlicher Dienst ist nicht mehr zeitgemäß und auch nicht zukunftsfähig. Der Austausch zwischen öffentlichem und privatem Sektor und umgekehrt muss erleichtert werden. Aber auch innerhalb des öffentlichen Dienstes muss die Durchlässigkeit erhöht werden. Daher brauchen wir eine generalistische, interdisziplinäre Ausbildung, die auf die Schnittstellen zwischen öffentlich und privat ausgerichtet ist.

Seidel: Der öffentliche Dienst wird auch Beschäftigte mit speziellen Kenntnissen benötigen – entweder zeitlich begrenzt oder auch längerfristig. Schon deshalb muss sich im Personalbereich des öffentlichen Dienstes vieles verändern und flexibler werden.

Vielen Dank für das Gespräch!