

Nach der Reform ist vor der Reform

**Memorandum
zur Reform der Stadtverwaltung Köln**

Überreicht durch:



Autor: Dr. Martin Birke

Fußballerisch gesehen stehen Verwaltung und Stadt nach fünf Jahren Verwaltungsreform da, wo der FC in der vorletzten Saison stand: ambitionierte Ziele, Teilerfolge, innovative Projekte, aber keine Aufbruchstimmung. Das Reformprojekt konstruktiv-kritisch zu bilanzieren sowie seine geplante Fortsetzung als „kontinuierliche Verbesserung“ zu unterstützen und zu forcieren – dies scheint uns mehr denn je nötig, allerdings nicht ohne eine neue Reformdevise. Unser Vorschlag dazu:

Nach der Reform ist vor der Reform – mit definierten Reformzielen, couragierter Steuerung des Reformprozesses und in reflektierter Verantwortung für die Zukunft Kölns und sein Gemeinwohl!

Ob diese Devise berechtigt und richtig ist, werden unsere Verwaltung und ihre Führung am besten beurteilen können. Ihre Belegschaft, Amts- und Dezernatsleitungen werden, wenn sie für die zukünftig noch höheren Anforderungen an Kommunalpolitik und Daseinsvorsorge gewappnet sein wollen, mit ehrlichem Blick auf die Stärken und Schwächen den bisherigen Reformverlauf selbstkritisch zu sondieren haben: Sind die vor sechs Jahren richtig definierten Reformziele erfüllt, die anvisierten Erfolgsfaktoren realisiert? Haben die geplanten Innovationen in Führung, Kooperation, Strategieentwicklung und Prozessoptimierung ausbaufähige Entwicklungen initiieren können? Wie hat sich das lernorientierte Reformkonzept von 2016/17 bewährt und wie ist es zu aktualisieren?

Eine erfolgreiche Fortsetzung der Reform setzt ehrliche Antworten auf diese Fragen in der Verwaltungsführung voraus und nachhaltige Konsequenzen für die Reformprozesssteuerung. „Kontinuierliche Verbesserung“ darf nicht zum neuen „Reform-Mantra“ werden. Sie als Gemeinschaftswerk und orientiert an aktuellen Problemen und absehbaren Herausforderungen sowie Arbeits- und Dienstleistungsproblemen praktisch werden zu lassen, dafür die nötigen Innovationen der Leitungsstrukturen und Arbeitsprozesse in Eigenregie zu erkunden und in einem stringent geführten Reformprozess umzusetzen, ist mehr denn je das Gebot der Stunde. Perspektivisch wird dies die Servicequalität für die Stadt wie die Arbeitsbedingungen für die Belegschaft verbessern und auch dem demokratiegefährdenden Vertrauensschwund entgegenwirken. Dabei mitzuwirken ist weiterhin das Angebot von „Köln kann auch anders“.

Wohl niemand innerhalb und außerhalb der Verwaltung will, dass folgende Beschreibung der Neuen Züricher Zeitung vom 1.11.2021 auf Köln zutrifft:

„Umständlichkeit, Langsamkeit, gegenseitige Blockade und Mangel an Ergebnisorientierung sind in ... eine verheerende Symbiose eingegangen mit Veränderungsresistenz, Verantwortungslosigkeit und Folgenlosigkeit von Fehlverhalten. Schlechtleistung hat keine Folgen ...“

Wir sind zuversichtlich, dass diese Diagnose für unsere Stadt nicht zutreffen wird. FC-Trainer Steffen Baumgart hat dafür eine Mut machende Zukunftsperspektive parat: „Wenn Du in dieser Stadt Erfolg hast, musst Du nicht mehr gehen. Du wirst getragen“ (Kölnische Rundschau 7. Juli 2022). Wir sind uns sicher, dass Erfolge im Reformprozess den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern das motivierende Gefühl geben, „getragen“ zu werden.

Unsere Merksätze für die Reformfortsetzung als kontinuierliche Verbesserung

Die folgenden Merksätze sind als Vorschläge für die Fortsetzung der Reform gedacht. Sie erheben keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit oder Allgemeingültigkeit und sind keinesfalls als Ergebnis einer Evaluation anzusehen. Sie sind vielmehr die Quintessenz einer konstruktiv kritischen Begleitung der Reform. „Köln kann auch anders“ und sein Arbeitskreis „Verwaltung und Governance“ haben die Verwaltungsreform von Anfang an begleitet und öffentlich diskutiert – in mehreren Veranstaltungen mit dem Reformteam und der Verwaltungsführung und in kontinuierlicher Newsletter-Berichterstattung. Dies und vor allem die Unterstützung und Hinweise von Betroffenen, Experten, Befürwortern wie Skeptikern innerhalb wie außerhalb der Verwaltung haben einen Erfahrungsschatz entstehen lassen, den wir zugänglich machen möchten und für den allen Beteiligten und Engagierten zu danken ist. Beim Versuch, diese Erfahrungen mit Forderungen und Vorschlägen pointiert zusammenzufassen, wurde nicht vergessen, wie anspruchsvoll und verantwortungsbelastet die Realisierung dieser Merksätze in der Verwaltungs- und Leitungspraxis ist – insbesondere unter den aktuellen, multiplen Krisenbedingungen. Gerade deshalb würden wir uns freuen, wenn sie Gehör finden und zu Rückmeldungen provozieren.

10 Merksätze für die Fortsetzung der Verwaltungsreform

- 1. Ehrlich bleiben und aus Reformwiderständen lernen**
- 2. Der kontinuierlichen Verbesserung eine Orientierung geben**
- 3. Führungsverantwortung wahrnehmen und Reformkompetenz entwickeln**
- 4. Eigeninitiative und Agilität ermöglichen und vorleben**
- 5. Die Reformkonzepte der Dezernate an Reformstandards und Erfolgsfaktoren orientieren**
- 6. Die Kooperation zwischen Ämtern, Dezernaten und Stadtbetrieben professionalisieren**
- 7. Digitalisierung und Smart-City-Cologne als Reformmotor nutzen**
- 8. Das neue Innovationsbüro fördern, fordern und dauerhaft etablieren**
- 9. Die Reformbringschuld der Politik einlösen mit konsistenten Strategien, operativer Zurückhaltung und parteipolitischer Abstinenz**
- 10. Die Stadtgesellschaft als Sparringspartner der Verwaltungsreform fördern und fordern**

1. Ehrlich bleiben und aus Reformwiderständen lernen

Ob die Verwaltungsreform ein neues Kapitel der Veränderungsgeschichte unserer Stadt aufgeschlagen hat, wie unsere Oberbürgermeisterin als ihre Initiatorin annimmt¹, werden die nächsten Jahre zeigen. Für ihre Fortsetzung als – so bezeichnete – Kontinuierliche Verbesserung unserer Verwaltung werden die über 100 Reformprojekte, die neu aufgestellten Projektteams, das Innovationsnetzwerk der Führungskräfte, die Innovationsplattform und die sicher nicht abgeschlossene Reformdiskussion eine wichtige Basis sein. Werden sie aber auch die dabei deutlich gewordenen Beharrungskräfte überwinden können und die dafür nötigen internen Strukturreformen auf den Weg bringen? Diese wurden schon 2016 im Reformkonzept definiert und sind weiterhin nötig – insbesondere die Positionierung des Verwaltungsvorstands als bereichsübergreifendes und hauptverantwortliches Steuerungsgremium und die Kooperation zwischen den Dezernaten und Handlungsfeldern mit definierten Prozessverantwortlichkeiten und zielorientierter Steuerung des Reformprozesses.

Wie jede ambitionierte Reform, so war und ist auch die Reorganisation unserer Verwaltung gekennzeichnet vom Phänomen der Reform-Doppelwirklichkeit: Neben Engagement, Aufbruchstimmung, intensiver Projekt- und Teamarbeit gibt es Skepsis, Abwarten, Ignoranz, mitunter auch Ablehnung. Diese Reformabstinenz ist nicht unbedingt innovationsfeindlich und kann durchaus rationale, persönliche wie machtpolitische Motive haben: Man hat Erfahrungen mit wenig erfolgreichen oder versandeten Modernisierungsvorhaben gemacht; man verhält sich gemäß der Verwaltungslogik regelkonform und risikomindernd, vertraut dabei auf den mehr oder minder effizienten Arbeitsalltag und eingespielte Arbeitsroutinen; man befürchtet Zusatzarbeit oder antizipiert den Verlust an Einfluss, Kompetenz und Sicherheit; man bekennt sich gesichtswahrend zur Reform, macht aber bestenfalls halbherzig und hinhaltend mit. Solche vielschichtigen Reformhindernisse bleiben oft latent, werden selten besprochen – insbesondere dann, wenn die internen Reformbefragungen und Workshop-Diskussionen selbstdiagnostisch angelegt sind.

Dieser „blinde Fleck“ der Reform dürfte in unserer Verwaltung angesichts einer Vielzahl unterschiedlich erfolgreicher Modernisierungsvorhaben und einer auch parteipolitisch durchwirkten ambivalenten Geschichte besonders ausgeprägt sein. Ihn hinreichend und klug zu berücksichtigen, ist für die anstehende Kontinuierliche Verbesserung unserer Verwaltung erfolgsentscheidend. Dafür braucht es eine Reformarbeit, die Reformerfolge nicht als selbsterfüllende Prophezeiung in Aussicht stellt, sondern mit konkreten Reformalternativen überzeugen kann und den Reformprozess – auch mit Blick auf die Reformwiderstände – konsequent und stringent steuert. Die dabei unvermeidlichen Interessenkonflikte werden, wie alle Erfahrungen mit tiefgreifenden Veränderungen zeigen, nicht nur diskursiv und argumentativ, sondern auch machtpolitisch zu entscheiden sein. Gerade weil Machtkonflikte selten thematisiert, aber verdeckt oder offen, formell oder informell umso nachdrücklicher wirken, sind sie einzuhegen – nicht zuletzt durch einen klar definierten Orientierungsrahmen mit einvernehmlich abgestimmten Vereinbarungen zu Prozess, Ziel und Steuerung der Reform.

¹ siehe „Stadt intern“ Juni 2022

2. Der Kontinuierlichen Verbesserung eine Orientierung geben

Die bisherige Reform orientierte sich an den stadtstrategischen „Kölner Perspektiven 21“, am Verwaltungsvisionsprojekt „Verwaltung – innovativ und digital“ und den Zielmarken einer modernen, agilen Verwaltung. Vor allem setzte sie auf eine bottom-up-Reformdynamik in der erfahrungsgeleiteten Annahme, dass Reformen von unten getragen und gelebt werden müssen, um erfolgreich zu sein. Dass die Verwaltungsspitze als Protagonist der Reform für ihren Prozess und ihr Ergebnis Verantwortung übernimmt, wurde als ein zentraler Erfolgsfaktor definiert.

Fortgesetzt wird die Reform als Kontinuierliche Verbesserung in und von den Dezernaten, die vor mehrfachen Herausforderungen stehen: Der lernorientierte Reformansatz soll beibehalten und für ihr Handlungsfeld neu konzeptioniert werden unter Berücksichtigung bisheriger Reformerfahrungen. Dies wird nicht ohne Steuerung und Koordination von Seiten des Verwaltungsvorstands, nicht ohne Assistenz und Beratung des „Innovationsbüros“ und vor allem nicht ohne intensive und dauerhafte Abstimmung zwischen den Dezernaten möglich sein. Insbesondere die tendenziell unerfüllten Erwartungen in eine selbsttragende Reformdynamik „von unten“ legen nahe, den Reformprozess intensiv zu steuern; d.h. ihn vor allem „von oben“ zu ermöglichen, sicherzustellen und mit einvernehmlich definierten, klaren Ziel zu orientieren.

Wie sehr der zukünftige Reformprozess in den Dezernaten auf einen Reformkompass angewiesen ist, zeigt die zu beobachtende Dominanz von Einzel- und Inselprojekten, die auf Vorschlag der Ämter in den vergangenen fünf Reformjahren initiiert wurden. Sie haben sicherlich zur effizienten Lösung von Einzelproblemen in den jeweiligen Fachbereichen geführt. Ungewiss ist jedoch, ob sie Innovationen für eine umfassende Verwaltungsreform anstoßen und eine Reformdynamik in Breite und Tiefe entfalten konnten. Offen bleibt, welche bleibenden Lerneffekte im Arbeitsalltag möglich sind, ob Defizite der Fach- und Verwaltungsarbeit reflektiert werden und wie die Gesamtbelegschaft und nicht nur die „Allianz der Willigen und Engagierten“ zu aktivieren ist.

Gerade eine selbsttragende Reformdynamik ist auf Kontinuität, Konsistenz und Richtungssicherheit angewiesen, die von allen Führungsebenen zu synchronisieren und sicherzustellen sind. Dafür braucht es einen Ordnungsrahmen, der allerdings, um wirksam zu sein, in und zwischen den Ämtern und Fachbereichen abgestimmt und anerkannt werden muss. Gerade wenn die Kontinuierliche Verbesserung zukünftig konzeptionell von den Dezernaten entwickelt, umgesetzt und gesteuert wird, ist ein koordinierender Ordnungsrahmen² unverzichtbar. Um die Neuauflage der bisherigen Reform in Idee, Intention und Planung zwischen den Dezernaten und Ämtern über einen langen Zeitraum zu koordinieren, sind in ihm verbindlich festzulegen:

- die Leitziele der dezernatsspezifischen Kontinuierlichen Verbesserung, ihre Prioritäten und Synergien für die Reform der gesamten Verwaltungsarbeit
- die Steuerungs- und Entscheidungskompetenzen im Reformprozess,
- die Abgrenzung und Zuordnung von Reformarbeit und Normalbetrieb,
- die Koordination, Reflexion und das Timing der Reformarbeit.

² In der Fachwelt werden seine Funktionen und Anforderungen unter dem Stichwort „Governance“ bzw. „Change Governance“ diskutiert und konkretisiert (siehe z.B. Organisationsentwicklung 2/2022)

Dieser Reformvorlauf ist aufwendig und abstimmungsintensiv. Soll die Reform ernsthaft fortgeführt werden, ist er unverzichtbar. Er verbessert die Chancen, die Reform als Gemeinschaftswerk zu etablieren und die Spielregeln zwischen Führung, Verwaltungsressorts und Reformprojekten neu zu definieren. Dies wird längerfristig auch die Kooperation, Eigeninitiative und Selbstorganisation der Belegschaft stärken. Geradezu zwingend ist dieser Vorlauf, weil die aktuelle, politisch entschiedene Aufteilung der Dezernate eine deutlich intensivierte Koordination und Kooperation zwischen den Handlungsfeldern voraussetzt, um die anstehenden kommunalpolitischen Transformationen zu bewältigen.

Wenn die Reform als *Kontinuierlicher* Verbesserungsprozess, also über die gegenwärtige Legislaturperiode hinaus realisiert werden soll, ist es sinnvoll, zusammen mit dem skizzierten Ordnungsrahmen ein Leitbild für die längerfristige Reform unserer Stadtverwaltung zu entwickeln. Um praxiswirksam werden zu können, sollten beide nicht als Wunschkatalog angelegt sein, der allen alles verspricht, sondern Orientierung für die Reformziele und ihre Umsetzung bieten. Für ihre Konzeption könnten die nachfolgenden Empfehlungen hilfreich sein.

*„Für ein Leitbild braucht man ein Problem.
Den Mut, es zu erkennen.
Den Willen, es zu lösen.
Die Kraft, ein Ziel zu beschreiben.
Die Verpflichtung, es zu erfüllen.
Das leitet zu einem Ziel, einer Vision,
die so klar ist, dass man sie verstehen kann. (...)
Die Grundbestandteile von Leitbildern – Ideen und Vision,
Organisation und Motivation – sind so zu mixen, dass es schmeckt.“*

***„Leitbilder sind keine Vision einer besseren Welt. (...)
Sie sollen aus einem Problem eine konkrete Möglichkeit machen. (...)
Sie sind ein klares Versprechen, aus Chancen Tatsachen zu machen.“***
Quelle: brandeins 6/2004, S. 54ff.

3. Führungsverantwortung wahrnehmen und Reformkompetenz entwickeln

Auch wenn administratives Vollziehen von Rechtsvorschriften und hoheitliches Verordnen keineswegs verschwunden und öffentlich-rechtlich kaum verzichtbar sind, ist moderne Kommunalverwaltung seit längerem mit der Anforderung konfrontiert, sich – wie die Führung und das Management in Unternehmen auch – kontinuierlich zu modernisieren.



Quelle: www.pd-g.de/aktuell-im-fokus/Zielbild-Moderne-Verwaltung

Modernes Stadtmanagement und eine anspruchsvoller gewordene Daseinsvorsorge setzen, wie im Schaubild illustriert, Multi-Talent-Fähigkeit der Führungskräfte voraus. Hohe Fachexpertise und praxiserprobte Managementkompetenz alleine reichen nicht. Sie müssen sich interessen- und machtpolitisch im Verwaltungsalltag und im stadtpolitischen Mehrebenensystem durchsetzen und zudem das Spannungsverhältnis zwischen den im Schaubild zusammengefassten, teils widersprüchlichen Managementansprüchen moderner Verwaltung bewältigen.

Um dieses vielschichtige Anforderungsniveau zu erreichen, ist Verwaltungsführung seit Dekaden Adressat von aufeinander folgenden Kampagnen zur Modernisierung und Fortbildung. Sie sind bisher bundes- wie landesweit und auch in unserer Verwaltung relativ erfolgsunsicher geblieben. Zurückzuführen ist dies auch, aber nicht nur, auf ein in allen Organisationen wirksames systemisches Beharrungsvermögen, das latent wirkt und im Reformprozess meist unbeachtet bleibt.

Mit Blick auf diesen „blinden Fleck“ bisheriger Reformen und Modernisierungsvorhaben fokussierte die Kölner Verwaltungsreform unter dem Hashtag *#wirfürdieStadt* auf die Verbesserung der Führungs-, Kooperations-, Fehler- und Lernkultur. Für ihre erfolgreiche Fortführung wird dieser Reformansatz entscheidend sein. Der Verwaltungsvorstand und die Dezernatsführungen werden deshalb jetzt zu prüfen haben, ob die bisherigen Reformprojekte und z.B. die neu formulierten Führungsleitlinien eine veränderte Managementkultur fördern und wie

Reforminitiative, Eigenverantwortung und Ergebnisorientierung zukünftig vorgelebt werden können.

Dass eine Modernisierung behördlicher Praxis möglich ist, demonstriert die Entwicklung im Kölner Stadtwerkekonzern. Dass es keine Blaupause für Reformkompetenz gibt und die Stadtverwaltung einen eigenen Reformpfad wird finden müssen, verdeutlichen ihre Erfahrungen mit vergangenen Reformversuchen. Die nachfolgend skizzierten Reformschritte verstehen sich deshalb als Anregung für einen Work-in-Progress-Reformprozess, der an den bisherigen Reformprozess anschließt und ihn bestenfalls in einen neuen Reformmodus überführt.

- eine eigene Reformagenda aufstellen und spezifizieren

Grundlage für die Reformarbeit im jeweiligen Verwaltungsbereich sollte eine Bilanz der bisherigen Normal- und Reformarbeit nach dem SWOT-Muster (Analyse der Stärken, Schwächen, Herausforderungen und Optionen) sein. Dabei von Führungskräften und Belegschaft gemeinsam zu beantwortende Fragen sind:

- Wo gibt es Bedarf an nachholender Modernisierung unserer Arbeit gemessen am (oben dargestellten) Anspruchsprofil für modernes Verwaltungsmanagement?
- Wo sind die Problem-Hot-Spots unserer Arbeit?
- Welche Reforminnovationen stellen praxistaugliche Problemlösungen in Aussicht?
- Wie priorisieren wir unser Agenda-Setting?
- Welche akuten, welche absehbaren Lücken bleiben und erfordern zusätzliche Ressourcen und Beratung?

- Projektarbeit und Prozessmanagement kombiniert verbessern

Kontinuierliche Förderung und Steuerung von Projektarbeit ist ein Schlüsselement in der bisherigen Reform. Modernes Projektmanagement zu etablieren und die bisherige Prozessarbeit weiterzuentwickeln, bleibt auch für die anstehende Kontinuierliche Verbesserung zentral und ist an folgenden Fragen zu orientieren:

- Kann die Projekt- und Prozessarbeit strategischer geplant werden: weniger ad-hoc, mehr langfristig und priorisiert, mit geklärten Kompetenzen und abgestimmt mit der Normalarbeit?
- Wie werden zur besseren Erfüllung der Verwaltungskernaufgaben Projekte der „Geschäftsprozessoptimierung“ gestaltet? Wie sind ihre ökonomischen, politisch-strategischen und rechtlichen Priorisierungen und Bewertungen aufeinander abgestimmt?
- Ist die Projektarbeit an den „SMART-Kriterien“ ausgerichtet: spezifisch, messbar, anwendbar, relevant, terminiert?
- Welches Erfolgscontrolling hat sich bewährt, ist notwendig? Wie werden Praxiserfahrungen mit dem Kennzahlenmanagement ausgewertet?

- Wie kann Prozessmanagement auch die Kernarbeit und Standardverfahren wirkungsorientiert gestalten?
- Wie ist Personalkontinuität zu gewährleisten und durch bessere Gratifikation für zusätzliche Projekt- und Prozessarbeit abzusichern?

➤ Lernkultur vorleben

Notorische Kritik an der bisher erreichten Kooperations-, Fehler- und Streitkultur wird zukünftig gegenstandslos sein, wenn insbesondere auf der Ebene der Amts- und Dezernatsleitungen folgende Fragen engagiert, kontinuierlich und konkret beantwortet werden:

- Wie nachhaltig sind Kundenzufriedenheits- und Beschäftigten-Umfragen, Feedback-Workshops und ihre Fehleranalyse vor- und nachbereitet? Mit welcher Konsequenz, Stetigkeit, Konfliktfähigkeit und Moderation?
- Ist die fachliche Fortbildung der Führungskräfte selber und die ihrer Belegschaften hinreichend und kontinuierlich gewährleistet?
- Wie wird die Vorbildfunktion bei Fehleranalyse und -korrektur wahrgenommen?
- Wie werden Beschäftigten bei der keineswegs konflikt- und machtfreien Team- und Projektarbeit von ihren Vorgesetzten unterstützt?
- Werden Team-Mediation, Mentoring, Kollegialberatung, Coaching als Reform flankierende Maßnahmen gezielt eingesetzt und gefördert?

Diese Reformschritte werden in den Dezernaten, Ämtern und vom Verwaltungsvorstand zu konkretisieren sein. Reformkompetenz ist dabei von Anfang möglich unter folgenden Prämissen: Kontinuierliche Verbesserung verbindlich, ernsthaft und stetig führen; konkrete Reformalternativen mit überzeugenden Problemlösungen entwickeln; ihre Ergebnisse regelmäßig hinterfragen; alte und neue Probleme der Reformarbeit nicht verschleppen. Mit diesen Reformpraktiken können sukzessiv neue Regelmäßigkeiten, Strukturen und Verfahren der Verwaltungsarbeit ausprobiert, „erlebt“ und etabliert werden.

Der skizzierte Reform-Modus ist auf eine Vertrauensbasis und praktisch überzeugende Erfolgs- und Sicherheitsperspektiven angewiesen. Dafür braucht es eine stabilisierende Balance zwischen der als bewährt wertgeschätzten Praxis auf der einen und ihrer Innovation auf der anderen Seite.

4. Eigeninitiative und Agilität ermöglichen und vorleben

Agilität und Organisationslernen sind die Kernelemente der bisherigen Reform, die Effizienz und Flexibilität der Verwaltungsarbeit erhöhen und die dafür nötigen individuellen und kollektiven Lernprozesse ermöglichen sollte. Nach fünf Jahren Reformarbeit kann vermutet werden, dass diese Ziele und Managementkonzepte bekannt und auch für die anstehende kontinuierliche Verbesserung „offiziell“ akzeptiert sind. Offen ist jedoch, wie sie sich nicht nur in einzelnen Reformprojekten, sondern „bei laufendem Motor“ in der Verwaltungspraxis bewähren und verwaltungsübergreifend wirksam werden. Deshalb sind die Erfahrungen der bisherigen Reformarbeit unter drei Aspekten auszuwerten:

- Wie und mit welchen Effekten haben sich eingespielte Arbeitsroutinen und Orientierungsmuster verändert?
- Konnten die Beschäftigten sich befähigen, ihre – oft als überfordernd erlebte – Alltagsarbeit selber und besser zu gestalten?
- Wo und wie haben sich agile Arbeitstechniken und die Prinzipien der lernenden Organisation bewährt?

Eine fundierte Analyse der Reform Erfahrungen und des eigenen Handlungsfelds ist Voraussetzung für die Operationalisierung von Agilität und Organisationslernen. Sie ist im Übrigen schon ihr erster Realisierungsschritt, der allerdings eine konstruktive Offenheit für eine grundlegende Überprüfung bisheriger Praktiken voraussetzt. Diese dann praxiswirksam und problemadäquat mit den Prinzipien von Organisationslernen und agiler Arbeit neu zu gestalten, ist mit zusätzlichem Analysesaufwand verbunden, jedoch essentiell für die neuen Konzepte der kontinuierlichen Verbesserung.

Agil zu arbeiten – also iterativ, selbstorganisiert, teamorientiert und kombiniert mit fortlaufendem Feedback zu Prozessverbesserung, Effizienz, Servicequalität, Arbeitszufriedenheit – konfrontiert die Dezernats- und Amtsleitungen mit folgenden Fragen:

- Wie weit sind agile Arbeitsprinzipien umgesetzt? Welche sind kurzfristig praxiswirksam? Welche nur mit – welchem – zusätzlichem Aufwand?
- Für welche Arbeitsbereiche und Verwaltungsaufgaben sind agile Methoden und Techniken gut geeignet und für welche nicht?
- Lassen sich agile Arbeitsprinzipien und –techniken einzeln und gezielt im Normalbetrieb nutzen mit Blick auf die Flexibilität und Effizienz der eingespielten Verwaltungspraktiken und Prozessroutinen?
- Wie könnten sie den Beschäftigten beim immer wieder kritisierten „Defizittunnel“ helfen?

Die Beantwortung dieser Fragen ermöglicht es, agiles Arbeiten als Bestandteil der kontinuierlichen Verbesserung zu konkretisieren mittels

- Auswahl und Matching von Arbeitsbereichen und agilen Arbeitsmethoden

- konkreter Definition der anvisierten Problemlösung
- Monitoring agiler Arbeitstechniken und Einschätzung ihrer Praxiseffekte
- Aufwandskalkulation für ihren kurzfristigen oder Normalbetriebseinsatz

Auch die Elemente der lernenden Organisation – flache Organisationsstrukturen, eine Lern- und Fehlerkultur, das Denken in Systemzusammenhängen, aktive Wissensarbeit – sind angewiesen auf intensive Vorarbeit. Sie sukzessiv in bestehende Verwaltungspraktiken erfolgreich einzuführen, stellt ebenfalls hohe Managementanforderungen an die Dezernats- und Amtsführung:

- Fehlerfreundlichkeit ermöglichen und vorleben;
- die Analyse und Korrektur von Fehlern konsequent und nachhaltig praktizieren;
- die Entwicklung der Fehlerkultur „vor Ort“ machtpolitisch flankieren;
- dominierende Handlungsmaximen im Umgang mit Fehlern reflektieren;
- Kontroversen und Konflikte zwischen Fachdisziplinen, Hierarchiestufen und Abteilungsinteressen moderieren.

Die in diesem Aufgaben- und Fragenkatalog deutlich werdenden Hol- und Bringschulden der Verwaltungsreform bestehen gleichermaßen für Führungskräfte wie für die Beschäftigten, nicht zuletzt auch für die mit Personalservice betrauten Ämtern und Abteilungen. Letztere stehen, weil verantwortlich für „Strategisches Controlling“ und „Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation“, ohnehin im Reformfokus. Ihr Service-Portfolio sollte daher erweitert werden um folgende Aufgaben, in deren Realisierung insbesondere auch die Personalvertretung involviert ist:

- kontinuierliche Technik- und Management-Fortbildung sicherstellen und mit dem Digitalisierungs- und Reformprozess koordinieren;
- die dafür hinreichende technische und räumliche Ausstattung und ihre Finanzierung gewährleisten;
- neue Optionen der Gratifikation und Statusverbesserung als Honorierung für Reformleistungen seitens der Beschäftigten eröffnen;
- das betriebliche Vorschlagswesen erneuern;
- Betriebsvereinbarungen und Richtlinien zur Gestaltung von hybrider und agiler Arbeit entwerfen;
- von der Personalvertretung mitgetragene Clearingverfahren entwickeln für die Konflikt- und Interessenmoderation im Reformprozess.

5. Die Reformkonzepte der Dezernate an Reformstandards und Erfolgsfaktoren orientieren

Die Fortsetzung der Reform als Kontinuierliche Verbesserung obliegt zukünftig konzeptionell wie operativ maßgeblich den Leitungen der Dezernate, ihren Ämtern und ihrem Führungspersonal (auch auf mittlerer Ebene). Die Führungsspitze und der Verwaltungsvorstand unserer Stadt bleiben gleichwohl in der Verantwortung für die Qualität und die Erfolgsaussichten der Reform: Die Reformprogramme der Dezernate sind deshalb vom Verwaltungsvorstand kontinuierlich zu beobachten, aufeinander abzustimmen und ergebnisorientiert zu steuern. Idealerweise sollten sie verwaltungsübergreifend gebündelt werden zu einer Reformagenda mit dezernatsübergreifenden Verbundprojekten, die in jährlichen Fortschrittsberichten nachjustiert werden.

Die Entwicklung der Reformagenda sollte in den Dezernaten so schnell wie möglich ergebnisorientiert und aufwandsreduziert erfolgen. Auch dabei empfiehlt sich agile Methodik: statt langwieriger Masterplanarbeit mehr iteratives Erproben und schrittweises Weiterentwickeln im Work-in-Progress-Modus. Inhaltlich empfiehlt sich eine Orientierung an den Reformempfehlungen des nationalen Normenkontrollrats (NKR) und den Standards des europäischen Common Assessment Framework (CAF)³.

Beide präzisieren und systematisieren die von uns zusammengestellten Empfehlungen zu Führungsverantwortung und Reformkompetenz (siehe Merksatz 4). Sie plädieren ebenfalls für eine Beschleunigung und einen neuen Modernisierungsmodus mit folgenden Reformelementen:

- systemisch wirkende und Kultur verändernde Reformpraktiken mit Problem- und Ergebnisbezug statt punktueller Änderungen;
- mehr Aufmerksamkeit und Engagement für nötige Struktur- und Prozessänderungen;
- Erweiterung der Binnenorientierung um eine Außenorientierung auf Effizienz, Servicequalität und Bürgernähe der Verwaltungsarbeit,
- Offenheit für zivilgesellschaftliche Qualitätskontrolle,
- Selbstaudit der Krisenresilienz der Verwaltungseinheit.

Zur Realisierung des neuen Reformmodus wird empfohlen, die Reformarbeit dreiteilig zu strukturieren:

- eine verwaltungsinterne Modernisierungsagenda entwickeln, parallel abarbeiten und synchronisieren, statt sequentiell zu verfolgen;
- das bisher ad-hoc und auf akuten Bedarf hin orientierte Krisenmanagement strategisch, operativ wie digital-datentechnisch verbessern und präventiv ausrichten;
- selbsttragende Lernprozesse mit Audit, Monitoring und Stresstest initiieren und unterstützen.

Zu unterstützen sind die Dezernate bei diesem ambitionierten Reformprogramm primär vom Verwaltungsvorstand – professionell begleitet und angeleitet vom neuen Innovationsbüro, dem das Monitoring und Auditing der Kontinuierlichen Verbesserung anzuvertrauen ist. Den vom NKR zusätzlich vorgeschlagenen und

³ <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/aktuelles/nkr-veroeffentlicht-positionspapier-zur-modernisierung-des-staates-1936834>

favorisierten Stresstest sollten die Dezernate eigenverantwortlich durchführen. Ihre Reformarbeit und die jährlichen Fortschrittsberichte an den Verwaltungsvorstand sollten zum expliziten Gegenstand der ohnehin stattfindenden mehrjährigen Führungsfortbildung gemacht werden. All dies angemessen öffentlich zu kommunizieren, wäre ebenfalls eine reformunterstützende Innovation.

Inwieweit diese Empfehlungen in der anstehenden Reformarbeit wirklich hilfreich sind, werden die Dezernate in Eigenregie erproben und beurteilen. Ihre Führungskräfte und Beschäftigten entscheiden praktisch und alltäglich, ob die diversen Reformanleitungen, die vielen Best-Practice-Vorbilder oder auch unsere Empfehlungen sich praktisch bewähren. Blaupausen und Königswege für Reformersfolg gibt es nicht.

6. Die Kooperation zwischen Ämtern, Dezernaten und Stadtbetrieben professionalisieren

Eines der zentralen Ziele der Verwaltungsreform war von Anfang an die Verbesserung der Kooperationsqualität und Kooperationskompetenz der Ämter und Dezernate. Beide sind auch für das Krisen- und Risikomanagement der Verwaltung entscheidend. Wie effektiv und zielorientiert dezernatsintern zusammengearbeitet wird, je nach Themen- und Problembezug auch dezernatsübergreifend, ggf. auch mit den Stadtbetrieben und ihren Fachabteilungen, ist mehrfach erfolgsentscheidend: Viele Kernarbeiten der Verwaltung werden – in Ergänzung der Linien- und Stabsfunktionen – in Zukunft noch querschnittsorientierter und noch abhängiger von Kooperationen sein. Insbesondere die dringlicher werdenden Transformationsanforderungen im Klimawandel, in der Mobilitäts- und Energiewende, im Pandemiemanagement und selbst im Bauwesen sind auf eine funktionierende sektorübergreifende, interdisziplinäre Zusammenarbeit angewiesen. Und nicht zuletzt setzt auch eine erfolgreiche Digitalisierung der Verwaltung mehr und intensivere Kooperation auf allen Verwaltungsebenen voraus.

Bislang wirkt dieser Anforderungsdruck in Richtung Kooperation eher indirekt und latent. Schon jetzt zeigen die Erfolge wie die Defizite der diversen Transformationsbaustellen, dass es zukünftig nicht mehr reichen wird, einzelne Kooperationsprojekte isoliert und nur zur Lösung akuter Probleme zu verfolgen – abhängig von befristeter externer Finanzförderung und mit unsicherer Kontinuität. Diese unbefriedigende Kooperationspraxis weiterzuentwickeln, gelingt nicht ohne ein professionelles Kooperationsmanagement, das in der Lage ist,

- die Zusammenarbeit in bestehenden Projekten und Prozessen systematisch zu koordinieren und zu fördern,
- ihr Prozessmanagement so zu begleiten, dass Zeit- und Arbeitsaufwand minimiert werden, sowie
- die Projekte themenspezifisch zu bündeln, ihre Zielorientierung zu präzisieren und strategisch auszurichten.

Die bisherige Kooperationspraxis sukzessiv neu zu gestalten, setzt zusätzliche Ressourcen, Kompetenzen und eine neue Organisationsstruktur voraus. Mit der Koordinationsstelle Klimaschutz ist sie in einem Transformationsfeld der Kölner Verwaltung schon länger etabliert, bisher allerdings nicht evaluiert und ohne professionelles Netzwerkmanagement ausgestattet. Ob die Strukturinnovation „Kooperation als Netzwerk“ als eigene Verwaltungseinheit, als Kompetenzzentrum, als institutionalisierter Arbeitskreis oder mittels Intranet-Plattform zu realisieren ist, sollte in den Dezernaten bei der Entwicklung ihrer neuen Reformagenda geprüft werden.

Dass eine effektive Zusammenarbeit über Organisationsgrenzen hinweg angewiesen ist auf ein professionalisiertes Schnittstellen- und Netzwerkmanagement, zeigen die langjährigen Erfahrungen in F&E-Clustern, Lieferketten, Industrie- und Forschungsverbünden. Sie lassen sich auch für die Reform unserer Verwaltung nutzen, wenn sie auf die spezifischen Anforderungen und Kontexte der kooperierenden Dezernate, Ämter und Stadtbetriebe abgestimmt werden. Schon jetzt steht deren Kooperationspraxis vor praktischen Fragen, die netzwerkorientiert besser zu beantworten sind:

- Wie ist die ämterübergreifende Zusammenarbeit zu verstetigen, verbindlich zu gestalten und mit dauerhaften Kooperationsstrukturen dem Ad-Hoc-Management zu entziehen?
- Welche Personalsteuerung ist möglich, um Personalengpässe und Personalfluktuations zu vermeiden (z.B. mit Personalpools, ämterübergreifenden Arbeitstandems, Job rotation)? Wie können kurzfristig einzurichtende Task-Force-Einheiten präventiv geplant werden?
- Wie sind Fortbildung und Digitalisierung zu kombinieren, die nötige Ausbildung und digitale Infrastruktur zu gewährleisten und der fachübergreifende Wissenstransfer zu ermöglichen?
- Wie kann die Akquise von Förderprojekten begleitet und beschleunigt werden und die dafür nötige Expertise zur Verfügung gestellt werden?
- Welche Kompetenzen braucht es für die Koordination, Moderation und das Clearing von unvermeidbaren und bislang zu wenig beachteten Interessenkonflikten, Kompetenzstreitigkeiten und Evaluationsproblemen? Wie sind sie in der laufenden Projekt- und Teamarbeit einzusetzen?
- Wie sind die Einzelprojekte themenspezifisch zu bündeln und mehr als bisher strategisch zu orientieren – untereinander, auf Dezernatsziele, sowie im Hinblick auf Köln2030+ und Smart-City-Cologne?

Im Idealfall werden diese Managementanforderungen von den Führungskräften, den Team- und Projektleitungen ohnehin selber geleistet, auch ohne als Netzwerkmanagement „etikettiert“ zu werden. Sie dabei mit Netzwerkkompetenzen und einem Netzwerkmanagement zu unterstützen, wäre für alle von Vorteil, wenngleich auch sehr ambitioniert.

7. Digitalisierung und Smart-City-Cologne als Reformmotor nutzen

In Programm und Plan ist unsere Stadt für die digitale Transformation gut aufgestellt. Ihre Digitalisierungsstrategie „Digitalisierungsprogramm 2019 – 2022“ wird flankiert von zwei „Visionsprojekten“: „Köln 21 – Smart City“ sowie „Verwaltung – innovativ und digital“. „Köln 21 – Smart City“ soll eine „Innovationsstrategie“ entwickeln für eine „integrierte nachhaltige Stadtentwicklung“, die mit den „Kölner Perspektiven 2030+“ verknüpft wird. „Verwaltung – innovativ und digital“ soll in Unterstützung der Verwaltungsreform die Verwaltungsdigitalisierung forcieren. Mit den insgesamt 73 Digitalisierungsprojekten in der bisherigen Verwaltungsreform, dem neu eingerichteten „Zukunftslabor“ und einem innovativen Programm zur Rekrutierung von IT-Fachkräften bestehen zusätzliche Ressourcen, um den besonders im Pandemie-Management deutlich gewordenen Defiziten der digitalen Daseinsvorsorge zu begegnen. Nach eigenen Angaben hat die Stadt 60% der im Online-Zugangsgesetz (OZG) für dieses Jahr verpflichtend vorgeschriebenen kommunalen Dienstleistungen erfüllt und sich zu einem „Umsetzungsschub“ verpflichtet – u.a. mit Hilfe einer qualitativen Wirkungsmessung, für das in einem bundesgeförderten Projekt sogenannte „Key Performance Indikatoren“ entwickelt werden, an denen der erreichte Fortschritt gemessen werden kann.

Diese Ausgangslage ist für die Fortsetzung der Verwaltungsreform in den Dezernaten sowohl Chance als auch Herausforderung. Mit der Entwicklung ihrer KVP-Konzepte können die Dezernats- und Abteilungsleitungen ihre bisherige Digitalisierung bilanzieren und ihre zukünftige mittelfristig neu planen und „maßschneidern“ – jeweils abgestimmt auf den besonderen Bedarf und die spezifischen Bedingungen ihrer Arbeitsfelder. Dies bietet auch Gelegenheit, Einzelprojekte der Digitalisierung zu bündeln und das digitale Vernetzungspotenzial von Smart-City-Cologne gezielter als bisher zu nutzen. Insbesondere für die anstehende Transformationsarbeit in den Zukunftsfeldern – Mobilität, Wohnen, Klima, Gesundheit etc. – ist es vordringlich, laufende Projekte zu überprüfen und gegebenenfalls neu auszurichten.

Das Bilanzieren, Bündeln und Neuausrichten der bisherigen Verwaltungsdigitalisierung ist strategisch wie operativ anspruchsvoll, gleichwohl unverzichtbar. Denn die gerade für die öffentliche Verwaltung notorisch reklamierte digitale Transformation steht vor einer grundlegenden Neuorientierung: weniger Fixierung auf Technik, Einzelapplikationen und Daten, mehr Orientierung auf Service-Bedarf, auf Strategie-Ziele und vor allem auf Probleme der Implementierung, der Anwendungs- und Servicequalität. Für ihren Erfolg ist die Digitalisierung der Verwaltungsarbeit und der Stadt-Infrastruktur gerade auf analoge und organisatorische Innovationen angewiesen. Sie setzt, so auch der Konsens in der IT-Fachdiskussion, all das voraus, was mit der Verwaltungsreform angestrebt, aber noch nicht hinreichend realisiert ist: funktionierendes Schnittstellen-, Projekt- und Prozess-Management, strategisches Controlling, Team-, Weiterbildungs- und Fehlerkultur. Es gilt analoge und digitale Kompetenzen so zu kombinieren, dass neue Lösungen nicht durch digitale Technik, sondern mit ihr gefunden und vorher gesucht werden. Dies setzt voraus, dass die zu lösenden Probleme und ihr Kontext analysiert, die Ziele der angestrebten Problemlösungen ausgehandelt, die Technikeinführung und ihr Innovationsprozess schrittweise und gemeinsam gestaltet werden. Fortschritte in der Digitalisierung der Verwaltung setzen deshalb primär einen Wandel im „digitalen Mindset“ voraus; sie sind mithin direkt abhängig vom längerfristigen Erfolg der Verwaltungsreform resp. der Kontinuierlichen Verbesserung.

Bei ihrer Aufgabe, die wechselseitig erfolgsabhängige Digital- und Reformstrategie für ihre Dezernate zu kombinieren, sollten die zuständigen Führungskräfte nicht allein gelassen werden. Wie geplant werden sie sicherlich vom zukünftigen Innovationsbüro unterstützt. Zusätzlichen Support sollten auch die Stabsstelle Digitalisierung sowie das Experten-Team von Smart-City-Cologne und Digital Hub Cologne zur Verfügung stellen. Ggf. sinnvoll wäre auch eine – im Vergleich zur bisherigen Beratungspraxis – intensivere und konstruktiv abgestimmte Zusammenarbeit mit dem Digitalisierungsausschuss und den anderen Fachausschüssen des Stadtrats.

Orientierung für die Verknüpfung ihrer Reform- und Digitalisierungsagenda finden die Dezernate unter anderem im „Monitor Digitale Verwaltung #5“ des NKR, in der „Standardisierungsagenda“ und den „Dresdener Forderungen“ des IT Planungsrats, die auch der Stabsstelle Digitalisierung als Referenz dienen⁴ – insbesondere bei der Umsetzung der OZG-Servicestandards. Auch mit Blick auf die Kapazitätsengpässe der Kommunen wird in den bundesweit geltenden Handlungsleitlinien für das OZG (Online-Zugangsgesetz, siehe Schaubild) für die kommunale Digitalisierung empfohlen:

- eine Konzentration auf die kommunalen Kernkompetenzen Daseinsvorsorge, Service und Beratung mit einer darauf abgestimmten Digitalisierung und Realisierung der OZG-Servicestandards (siehe Schaubild),
- eine durchgängige Digitalisierung aller Dienstwege und Verfahren, Projektabläufe und Prozessarbeit, die hohe Servicequalität und Nutzerpraktikabilität ermöglicht und diese bei der Programmentwicklung und Programmstandardisierung, auf Benutzerebene und in der Systemverarbeitung (Front End wie Back End) sicherstellt,
- das Management externer Kooperationsbeziehungen mit Stadtbetrieben, Stadtgesellschaft, Verbänden, Unternehmen etc. mit Hilfe digitaler Arbeits- und Netzwerktechniken zu verstetigen und gleichzeitig zu rationalisieren,
- das Angebot digitaler Plattformen zur Beteiligung und Kooperation an den Zukunftsbaustellen Mobilität, Gesundheit, Klimawandel, Wohnen zielgruppenorientierter, interaktiver und kollaborativer gestalten.

Diese Empfehlungen sind im Binnen- wie im Außenverhältnis um so schneller zu realisieren je intensiver dafür die Ressourcen und Kompetenzen von Smart-City-Cologne genutzt werden. Ebenso förderlich wäre die konzeptionelle Weiterentwicklung des als Räumlichkeit bestehenden Zukunftslabors zu einem fest institutionalisierten „Lern- und Reallabor“, das für klar definierte Gestaltungs-experimente, Machbarkeitsprojekte u.ä. zusätzliche Kompetenzen erhält.

⁴ <https://div-konferenz.de/events/div20-konferenzwoche/#Dokumentation>
<https://www.vdz.org/digitalisierung-der-verwaltung/raus-aus-der-komplexitaetsfalle>
<https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/digitalisierung>

Servicestandard für die OZG-Umsetzung



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat

NUTZERZENTRIERUNG



- 1 Nutzeranforderungen und -bedürfnisse werden erhoben, verstanden und bewertet. Sie bilden die Grundlage für die Konzeption und Gestaltung, die Realisierung und den Betrieb von digitalen Angeboten der Verwaltung. Nutzerinnen und Nutzer sollten dabei wenn möglich direkt beteiligt werden.
- 2 Digitale Angebote sind einfach und intuitiv, so dass die Nutzerinnen und Nutzer sie akzeptieren. Sie führen die Nutzerinnen und Nutzer durch eine klare Struktur und ggf. mit zusätzlichen digitalen Hilfestellungen zum Ziel.
- 3 Digitale Angebote sind barrierefrei konzipiert und gestaltet. Sie verwenden weitestgehend einfache, bürgernahe sowie genderneutrale Sprache.
- 4 Bürgerinnen und Bürger sollten ihre Daten und Dokumente nur einmal mitteilen müssen. Nachweisdokumente werden schrittweise durch Registerabfragen und zwischenbehördliche Datenaustausche ersetzt.
- 5 Werden Daten und Informationen der Nutzerinnen und Nutzer in digitalen Angeboten verarbeitet, werden Sicherheitsvorkehrungen zu ihrem Schutz getroffen und transparent gemacht. Datenaustausche zwischen Behörden werden durch zwischen geschaltete Intermediäre abgesichert und im Datencockpit der Nutzerinnen und Nutzer protokolliert.
- 6 Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen werden mit geeigneten Maßnahmen und positiven Nutzererfahrungen motiviert, den digitalen Service anstelle des papiergestützten Verfahrens zu nutzen.

VORGEHEN



- 7 Sofern rechtliche Vorgaben der Entwicklung einer nutzerzentrierten, einfachen und effizienten digitalen Lösung entgegenstehen, werden diese zügig angepasst und wird dadurch die Digitaltauglichkeit des Rechts fortwährend erhöht.
- 8 Die digitalen Angebote der Verwaltung werden agil, iterativ und mit nutzerzentrierten Methoden geplant, entworfen, realisiert und kontinuierlich weiterentwickelt, um langfristig innovativ und nutzerfreundlich zu bleiben.
- 9 Die digitalen Angebote werden so realisiert, dass über jedes Portal alle Leistungsbeschreibungen gefunden und Online-Dienste aufgerufen werden können (Online-Gateway Portalverbund).

ZUSAMMENARBEIT



- 10 Eine vertrauensvolle, Ebenen übergreifende und interdisziplinäre Zusammenarbeit, auch mit Akteuren außerhalb der Verwaltung, ist die Grundlage für nutzerorientierte und durchgängige digitale Angebote der Verwaltung unabhängig von Zuständigkeiten.
- 11 Zusammenschlüsse für Entwicklungsgemeinschaften werden proaktiv angestrebt. Unterstützungsangebote für deren Zusammenstellung und Finanzierung werden auf ihre Anwendbarkeit für die Erstellung digitaler Angebote geprüft.

OFFENHEIT



- 12 Offene Standards müssen bei der Realisierung und dem Betrieb der digitalen Angebote genutzt werden.
- 13 Der Quellcode aus der Realisierung digitaler Angebote der Verwaltung (Eigenentwicklung) wird als Open Source, d.h. in nachnutzbarer Form mit kostenfreier, eine Veränderung gestattender Lizenzierung zur Verfügung gestellt.
- 14 Die Wiederverwendung von vorhandenen digitalen Angeboten oder ihren Bestandteilen wird geprüft, bevor eine neue Komponente geplant und realisiert wird.

TECHNISCHER BETRIEB



- 15 Die Zuverlässigkeit, Ausfallsicherheit und IT-Sicherheit der digitalen Angebote sind integraler Bestandteil der Entwicklung und im kontinuierlichen Betrieb. Für mögliche Stör- und Ausfälle gibt es Supportkonzepte.
- 16 Die Interoperabilität von Komponenten wird durch gemeinsame Standards, definierte Schnittstellen und kompatible Architekturen gewährleistet.
- 17 Die Evaluation der technologischen Modernität der digitalen Angebote wird zum festen Bestandteil der Betriebsprozesse. Sie ist Grundlage für die Weiterentwicklung.

WIRKUNGSCONTROLLING



- 18 Die Wirksamkeit der digitalen Angebote wird anonym anhand von Nutzungsintensität und Nutzerzufriedenheit erhoben. Um die Transparenz zu erhöhen, werden die Ergebnisse veröffentlicht. Diese werden auch in maschinenlesbarer Fassung bereitgestellt.
- 19 Die Evaluation der Nutzerzufriedenheit der digitalen Angebote wird zum festen Bestandteil der Betriebsprozesse, um daraus kontinuierlich und für zukünftige Weiterentwicklungen Maßnahmen zur Verbesserung abzuleiten.

Informieren Sie sich zusätzlich unter

www.onlinezugangsgesetz.de

Unterstützt von:



8. Das neue Innovationsbüro fördern, fordern und dauerhaft etablieren

Das „Referat für strategische Steuerung“, das bisher die Verwaltungsreform konzipiert und geleitet hat, soll nach bisheriger Planung ihre Fortsetzung als Innovationsbüro unterstützen: methodisch–beratungstechnisch, bedarfsabhängig und mit hoffentlich nicht verminderten Ressourcen. Für die Realisierung der beschriebenen, für den Reformprozess unverzichtbaren Supportfunktionen des Innovationsbüros – Monitoring, Auditing und Koordinieren der Kontinuierlichen Verbesserung – ist dies eher eine Minimallösung. Ihre Aufbesserung in Budget, Funktion und Kompetenz ist aus mehreren Gründen sinnvoll und nötig:

- die Reformfortsetzung auf Dezernatsebene setzt im Vergleich zur bisherigen Reform nicht weniger, sondern mehr Fachberatung, Projektbegleitung und Reflexion voraus;
- Kontinuierliche Verbesserung ist nicht zeitlich begrenzt, sondern eine dauerhafte Herausforderung, die ohne systematische und fachliche Beratung kaum zu realisieren ist;
- ein Ausbau der internen Beratungsressourcen und Beratungskompetenzen reduziert perspektivisch die Kosten der hohen Consulting-Honorare, wenn Beratungsprojekte selber übernommen werden können und der Einsatz externer Beratung professionalisiert ausgewählt und koordiniert wird;
- das Management, die Akquise und Beantragung von Förderprojekten ist, was schon lange gefordert wird, deutlich zu verbessern mit einer internen Beratungsstelle, die entsprechende Kompetenzen zusammenfasst und anbieten kann.

Mit Blick auf dieses Funktionsspektrum sollte das geplante Innovationsbüro idealerweise als Inhouse-Consulting ausgestattet werden. Dass eine solche Strukturinnovation möglich ist, zeigt das Beispiel der Kölner Verkehrsbetriebe, die mit deutlich weniger Beschäftigten (im Vergleich zur Stadtverwaltung ein Sechstel), aber ähnlich hohen Zukunftsanforderungen ihre interne Beratungsleistungen ausgebaut haben.

Eine niederschwelligere Innovation der verwaltungsinternen Beratungsprozesse wäre die Einrichtung von Job Rotation zwischen dem beratenden Innovationsbüro und den zu beratenden Ämtern und Fachabteilungen. Zeitlich begrenzt, kostenneutral und projektbezogen könnten auf diese Weise die Beratung und der Wissenstransfer intensiviert und dezentralisiert werden.

Ebenfalls relativ unaufwendig wäre eine Neuauflage und Neukonzeption des reformbegleitenden Beirats, dessen bisherige Arbeit deutlich unter seinen Möglichkeiten geblieben ist (siehe Merksatz 10).

9. Die Reformbringschuld der Politik einlösen mit konsistenten Strategien, operativer Zurückhaltung und parteipolitischer Abstinenz

„Operativ defizitär und strategisch übergreifend“ versus „strategisch defizitär und operativ übergreifend“ sind wechselseitige Zuschreibungen zwischen Verwaltung, Politik und Stadtrat, die zumindest in der Außenwahrnehmung nicht selten ihr Zusammenwirken bestimmen. Solche unproduktiven Schwarze-Peter-Spiele werden genauso oft moniert wie fortgesetzt. Sie sind mithin ebenfalls reformbedürftig, auch ohne explizit Gegenstand der Verwaltungsreform zu sein.

Dass die strategisch-operative Arbeitsteilung zwischen Parteien, Stadtrat und Verwaltung spannungsreich bleibt, ist nicht nur machtpolitisch, sondern auch fachlich unvermeidlich. Die Findung und Definition von Stadtpolitik und ihren langfristigen Entwicklungsstrategien einerseits und ihre dauerhafte operative Umsetzung andererseits sind Langzeitprozesse mit hohem Aufwand an Abstimmung, Nachjustierung und deshalb intensiver Kollaboration. Langjährige, gängige Praxis ist es, diesen kontinuierlichen Aufwand durch wechselseitiges „Hineinregieren“ zu umgehen oder abzukürzen. Dies führt unvermeidlich zu machtpolitischen Gegenreaktionen und den berüchtigten Zeitverzögerungen der Verwaltungsarbeit.

Eine erfolgreiche Verwaltungsreform kann dem mit einem (wie beschrieben) verbesserten Prozess- und Projektmanagement begegnen, in das Ratsausschüsse, Arbeitskreise der Parteien etc. hinzugezogen werden können – je nach Anlass und Bedarf und in Anerkennung der Verantwortlichkeit. Umgekehrt können Parteien und Stadtrat bei der Strategieentwicklung mehr und gezielter Machbarkeitsanalysen der Verwaltung einfordern *und* berücksichtigen, was wiederum seitens der Verwaltung konstruktives Verständnis für Ziel und Intention der vorgegebenen Strategie voraussetzt.

Eine weitere Innovation an der Schnittstelle der Verwaltungs- und Politikarbeit wäre die systematische Einbeziehung von ausgewiesener Fachexpertise der Zivilgesellschaft. Dass dies produktiv, wenngleich nicht umstandslos und konfliktfrei möglich ist, belegen zahlreiche Beispiele im Kommunalgeschehen unserer Stadt. Diesen mehrseitigen Lernprozess zu intensivieren, wäre für alle ein willkommener Nebeneffekt der Reform. Ihre Fortsetzung sollte deshalb insbesondere von Politik und Stadtrat mit konsistenten Strategien, in operativer Zurückhaltung und mit ggf. nötigen neuen Finanzressourcen unterstützt werden, auch wenn bzw. gerade weil die Parteien die Verwaltungsreform nach der Budgetgenehmigung eher passiv flankiert haben. Manchmal entstand sogar der Eindruck „passiven Widerstands“.

Eine weitere Reformbringschuld der Politik betrifft die personalpolitische Abstinenz der Parteien gegenüber der Verwaltungsarbeit. Die Qualität verwaltungsinterner Personalentscheidungen ist kein Gegenstand der Reform, bestimmt aber indirekt und nachhaltig ihren langfristigen Erfolg. Deshalb sollte Parteiunabhängigkeit und Priorität von Fachkompetenz nicht nur allseitig anerkannt, sondern bei allen Verfahren der Sondierung, Bewerbung, Auswahl und Förderung auch gewährleistet sein. Die hohe Kunst der Personalpolitik, ein Mindestmaß an nötiger Transparenz einerseits und angemessener Informalität andererseits zu fördern, kann allerdings kaum verordnet werden. Statt auf Managementtools ist deshalb weiter auf Ehrlichkeit der Parteipolitik zu setzen, die ihrerseits mehr denn je auf Vertrauensverlust angewiesen ist.

10. Die Stadtgesellschaft als Sparringspartner der Verwaltungsreform fördern und fordern

Das Bewusstsein über die Bedeutung des Innenlebens der Verwaltung für das Funktionieren unserer Demokratie und das Wohl unserer Stadt ist sowohl in der Verwaltung, als auch in der Stadtgesellschaft ausbaufähig. Das Bestreben der Verwaltung, unbehelligt ihre eh schon überbordende Arbeit machen zu können, ist ebenso nachvollziehbar wie die Einstellung, als „Verwaltungskunde“ von komplizierten Verwaltungsverfahren entlastet zu werden. Beides gerät jedoch zunehmend in Konflikt mit den Anforderungen moderner Verwaltungsarbeit und Daseinsvorsorge, die auf Kooperation, Transparenz und Eigeninitiative angewiesen sind.

Auch in unserer Verwaltung setzen sich, nicht zuletzt aufgrund der seit 2015 bestehenden Initiative „systematische Öffentlichkeitsbeteiligung“, positive Erfahrung mit praktischer Partizipation durch. Es wächst die Erkenntnis,

- dass zivilgesellschaftliches Engagement nicht nur von Partikularinteressen bestimmt ist;
- dass die Expertise der Stadtgesellschaft eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung durchaus befördert;
- dass der mit Beteiligungsverfahren verbundene Mehraufwand sich langfristig „amortisiert“, sich reduzieren lässt und gezielter als bisher zu nutzen ist;
- dass konstruktive Partizipation und die dazu nötige fachliche Bürgerexpertise durchaus verbindlich einzufordern und erfolgreich zu nutzen sind, wenn sie durch innovative Angebote gefördert werden.

Solche positiven Erfahrungen auf und neben dem „Kölner Weg der Beteiligungskultur“ kommen der Verwaltungsreform bisher nicht zugute. Dies allerdings ließe sich ändern, zum Beispiel durch folgende Schritte:

- den die Reform begleitenden „Stadtbeirat“ neu und verbindlich ausrichten als aktives Beratungsgremium mit ausgewiesener Fachexpertise aus der Stadt- und Zivilgesellschaft;
- die Erfahrungen der Öffentlichkeitsbeteiligung bilanzieren in Hinblick auf die Qualitätsstandards der Beteiligung, ihre verwaltungsweite Etablierung, den Umgang mit ihren Ergebnissen und die Verwaltungsgründe für „beteiligungsfreie“ Bereiche;
- das im „Kölner Weg“ erprobte Format „Verwaltungswerkstatt“ institutionalisieren als Forum zur Präsentation und Kommunikation der kontinuierlichen Verbesserung;
- das „Zukunftslabor“ (siehe Merksatz 7) ebenfalls institutionell aufwerten als experimentierfähiges Lern- und Reallabor, bei dem die Beteiligten intern und im „geschützten Raum“ nach neuen Lösungen für Problembrennpunkte und Dauerbaustellen suchen können;
- das „kollaborative Format“ Hackathon zur gezielten Unterstützung der OZG-Umsetzung mindestens zu sondieren und testen, ggf. zu etablieren.