

Erfurt, 07. Juni 2023

Fraktionsbeschluss Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Nicht mehr am Papier schneiden - Verwaltung modern machen

I. Zentrale Forderungen

Auf dem Weg zu einer modernen, effizienten Verwaltung in Thüringen liegen noch einige Aufgaben vor uns. Modernität ist dabei ein stetiger Prozess und kein endgültiger Zustand. Dies wird nur durch ein Zusammenspiel von Politik, Verwaltung und Wirtschaft möglich sein. Im Mittelpunkt aller Überlegungen müssen dabei die Bedürfnisse der Bürger*innen an eine moderne Verwaltung sein. Dafür müssen wir in einzelnen Bereichen konkrete Maßnahmen ergreifen:

- Konkret braucht es Änderungen in der Grundhaltung und im Selbstverständnis der Verwaltung. Dafür haben wir 10 Leitideen aufgestellt. Ziel muss eine agile Verwaltung sein, in der die Bürger*innen den Fokus der Verwaltungslogik darstellen.
- Konkret braucht es eine Umstrukturierung von Prozessen und der Organisation von Zuständigkeiten und Zusammenarbeit. Leitend ist dabei die Idee eines Frontoffice (eine Ansprechstelle für Verwaltungsanliegen für Bürger*innen) und dem medien- und übergangsbruchfrei sich anschließenden Backend (bearbeitende Struktur im Hintergrund). Dies bringt eine teamorientierte Arbeitsweise als logische Konsequenz mit sich.
- Konkret müssen die bestehenden tarifvertraglichen und rechtlichen Möglichkeiten innovativer genutzt werden, um dem Fachkräftebedarf gerecht zu werden. Das beinhaltet sowohl die Möglichkeiten von Sonderregelungen bei der Eingruppierung, als auch eine Stärkung der Anerkennung von Berufserfahrung beim Einstellungsprozess.
- Konkret braucht es eine qualitative und inhaltliche Stärkung von Ausbildungs- und Weiterbildungsinhalten für den Bereich ‚Agile Verwaltung und Digitalisierung‘.

Was wir als Grüne dafür zeitnah auf den Weg bringen wollen:

1. Eine Unterstützung und Förderung der Verwaltungsumstrukturierung durch die Finanzierung von Beratungs- und Umstrukturierungsangeboten für die kommunale Ebene.
2. Eine Modernisierung der Verwaltungsausbildungen mit Blick auf eine Überarbeitung des Verwaltungsfachhochschulgesetzes und anderer Ausbildungsstellen mit direktem Bezug zu Verwaltungen.
3. Eine Offensive zur Ausweitung der Digitalkompetenz innerhalb der Thüringer Verwaltungen.
4. Ein Zukunfts- und Innovationsagentur als erster konkreter Schritt zur Modernisierung der Landesverwaltung an der Schnittstelle zwischen Exekutive, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

II. Analyse

Die Forderungen nach dem Abbau von Bürokratie und nach der Steigerung von Effizienz und Bürger*innennähe von Verwaltungen sind allgegenwärtig – so auch in Thüringen. Das traditionale Verständnis einer Verwaltung als primär bürokratische und sehr stark auf die eigenen Prozessabläufe fokussierte Institution scheint sich in der Vergangenheit bewährt zu haben, ist jedoch in unseren zunehmend komplexeren gesellschaftlichen Kontexten nicht mehr zeitgemäß. Angelehnt an Webers Bürokratiemodell, verstehen sich Verwaltungen seit mittlerweile mehr als 100 Jahren als Behörden, in denen sich Entscheidungsverfahren insbesondere an sachlichen und räumlichen Zuständigkeiten orientieren.¹ In einer Gegenwart, in der die Herausforderungen der Transformation interdependent sind und sich gerade nicht in die Zuständigkeits-schablonen bestehender Verwaltungsstrukturen einordnen lassen, stößt diese streng bürokratische Entscheidungslogik vermehrt auf Überforderung und bewirkt zunehmend eine Verhinderungs- anstelle einer Ermöglichungsverwaltung. Dem vorzubeugen ist eine politische Aufgabe. Dabei ist uns bewusst, dass es für Verwaltungen durchaus einen Spagat darstellt - zwischen der Anforderung flexibel und innovativ zu agieren, Komplexität abzubilden und zu bearbeiten und gleichzeitig stabil, verlässlich, verbindlich und gesetzestreu zu sein.

Die Thüringer Landtagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN setzt sich dafür ein, dass auch in Thüringen die Verwaltung modernisiert wird und somit effizienter, schneller, agiler und bürgernäher wird. Wir wissen, dass das nicht von jetzt auf gleich funktionieren wird. Umso wichtiger ist, dass es einen Plan gibt, wie das Ziel einer agilen und verlässlichen Verwaltung auf allen Ebenen erreicht werden kann.

Als Fraktion haben wir in den letzten Jahren bereits mehrere Beschlüsse gefasst, die die Richtung für eine zukunftsweisende Verwaltungsmodernisierung vorgeben. Das Papier „Forward to the Future – Grüne Leitlinien für eine digitale Zukunft“ von 2017 beschreibt zunächst Grundprinzipien für eine digitale Gesellschaft. Hierzu zählen etwa die Schaffung von mehr Transparenz, die Beteiligung der Bürger*innen sowie eine stärkere Vernetzung von Verwaltung und Wirtschaft.

Der Beschluss „Modernes Thüringen“ aus dem Jahr 2022 benennt die Verwaltungsmodernisierung als zentrales Thema für die Zukunft des Bundeslandes. In diesem Papier werden konkrete Maßnahmen vorgeschlagen, um Verwaltung bürgernäher und moderner zu gestalten. Eine Digitalisierung der Verwaltungsprozesse, würde bspw. zu einer agileren Verwaltung führen. Umgesetzt werden kann dies durch die Einführung von elektronischen Akten und digitalen Verwaltungssystemen, die eine automatisierte Bearbeitung von Anträgen und Anfragen ermöglichen.

Darüber hinaus sollen die Verwaltungsprozesse ebenfalls durch eine stärkere Vernetzung mit der Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren modernisiert werden. Hierbei müssen insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen unterstützt werden, die oft noch nicht über ausreichend digitale Kompetenzen verfügen.

Die bisherige primär an Ressortkompetenzen ausgerichtete Struktur der Thüringer Verwaltung bremst neue Prozess- und Bearbeitungsformen eher aus. Aus der Organisationssoziologie wissen wir, dass ein hoher Grad der Aufgabendifferenzierung zugleich mit einem zunehmenden Integrationsproblem einhergeht.² In der Verwaltungspraxis tritt dieses Problem vor allem in Form von übersteigerten Bereichsperspektiven in Erscheinung. So fällt es den Mitarbeitenden in Verwaltungen schwer, ihre Entscheidungsfindung an übergeordneten Bedarfen auszurichten. Aufgrund der Verengung von Verantwortlichkeit auf den eigenen Zuständigkeitsbereich steht selbiger im Mittelpunkt des alltäglichen Verwaltungshandelns.

¹ Vgl. Weber, Max (1976): *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 122-131.

² Vgl. Lawrence Paul R. / Lorsch Jay W. (1986): *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*

Integrative, zuständigkeitsübergreifende Entscheidungsfindungen scheitern oftmals an den lokalen Perspektiven von verschiedenen Ressorts, Abteilungen und Referaten. Die damit einhergehenden, strukturell bedingten und sich selbst verstärkenden Kommunikationsbarrieren verhindern schlussendlich effiziente und schnelle Entscheidungsprozesse. Es bleibt festzustellen, dass Thüringer Verwaltungen in ihrer heutigen Strukturiertheit den dringenden Herausforderungen der Transformation nur unzureichend gewachsen sind.

Hierbei handelt es sich auf den ersten Blick um ein strukturelles und mithin organisatorisches Problem. Gleichwohl ist das Arbeitsumfeld auch immer zugleich selbst sozialer Kontext für die Mitarbeitenden. Deren Mindset (implizite Orientierungsmuster) wurde, ist und wird von der bürokratischen Alltagspraxis in Verwaltungen geformt und überformt. Der bürokratische Habitus wurde und wird in Verwaltungen seit mehr als 100 Jahren von den Mitarbeitenden praktiziert, internalisiert und ist folglich institutionalisiert.³ Der aus Sicht der Thüringer Landtagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dringend erforderliche Reformierungsprozess wird sich deshalb, neben der Reformierung von Aufbau- und Ablauforganisation, vor allem auch auf die Entwicklung eines progressiven und serviceorientierten Mindsets der Mitarbeitenden in den Thüringer Verwaltungen fokussieren.

III. Verwaltung mit modernen Habitus

Eine moderne Verwaltung dient nicht dem Selbstzweck. Sie hat den Gedanken der Bürger*innenorientierung verinnerlicht. Verwaltung ist Dienstleisterin, muss dementsprechend strukturiert sein und gegenüber den Bürger*innen auftreten. Es ist zum Beispiel nicht die Aufgabe der Bürger*innen, Zuständigkeiten der Verwaltungsstrukturen selbst zu ermitteln. Auch darf es nicht sein, dass Anfragen an Verwaltungen unbeantwortet bleiben, wenn sich die angesprochene Stelle für dieses Anliegen nicht zuständig fühlt. Daten der Bürger*innen, die der Verwaltungsapparat an diversen Stellen bereits erhalten hat, sollen nach Zustimmung in der Regel bei weiteren Verwaltungsleistungen genutzt werden (once-only-Prinzip). Wenn eine Stelle nicht zuständig ist, sollte sie die Anfrage automatisch an die zuständige oder eine übergeordnete Stelle weiterleiten. Aus diesem Anspruch ergeben sich folgende Leitideen:

- (1) Stetiger Austausch: Für die Bündelung von Wissen und das Finden der besten Lösung braucht es einen stetigen Austausch über die Tätigkeiten innerhalb der Verwaltung. Dieser muss sowohl inner- als auch außerhalb von Fachabteilungen stattfinden.
- (2) Kurze Projektzyklen: Projekte müssen in handhabbare Teilprojekte geteilt werden. Hierdurch beschleunigt sich das Einholen von Feedback, die Erkennung fehlerhafter Wege und die Berücksichtigung von Änderungswünschen. Außerdem kann der Austausch mit Fachgruppen gefördert werden.
- (3) Fehlerkultur: Bei der Lösung von Problemen ist bei der stetigen Steigerung von Komplexität nicht mehr von Anfang an ersichtlich, welche Lösung die geeignetste ist. Eine agile Verwaltung scheut sich nicht, sich zu begangenen Fehlern zu bekennen. Im Gegenteil: So sollten das „Fail early“ Prinzip und die damit einhergehende Fehlerkultur in Verwaltungen besser gelebt und bestehende Ermessungsspielräume konstruktiv genutzt werden.
- (4) Kontinuierliche Verbesserung: Abläufe, Projekte und ähnliche Vorgänge müssen regelmäßig evaluiert und auf mögliche Verbesserungen geprüft werden. Gegebenenfalls müssen Verbesserungen umgesetzt werden. Die Modernisierung der Verwaltung ist als Daueraufgabe zu verstehen und muss sich aus diesem Grund ständig einer Neubewertung unterziehen.

³ Vgl. u.a. Luhmann, Niklas (1976): Funktionen und Folgen formaler Organisation

- (5) Messung: Für die Bewertung relevante Daten sind anonymisiert und datenschutzkonform zu speichern. Auf der Grundlage vorhandener Daten können Potentiale besser erkannt werden. Zudem dienen sie als Arbeitsgrundlage.
- (6) Flache Hierarchien: Anstatt einer Pyramide, bei der Beschäftigte nur über die nächsthöhere Stufe kommunizieren können, welche dann wiederum mit der nächsthöheren Stufe kommunizieren, muss es künftig kürzere Dienstwege geben. Flache Hierarchien sorgen für ein besseres Arbeitsklima und steigern die Effizienz. Wird Mitarbeitenden auf Grundlage von flacheren Hierarchien mehr Kompetenz und Verantwortung zugesprochen, steigert dies das Verständnis und die Identifikation mit der Tätigkeit.
- (7) Automatisierung: Mit Blick auf die stetige Digitalisierung, ist es nötig, Potentiale der Automatisierung durch neue Techniken zu erkennen und zu nutzen. Das senkt den Aufwand erheblich, verschlankt die Verwaltung und lässt diese durch weniger Fehlerquellen besser funktionieren.
- (8) Vielfalt: Verwaltung muss die Gesellschaft widerspiegeln und profitiert davon. Vielfältige Lebensrealitäten in Verwaltungen sorgen dafür, dass Probleme durch vielseitige Perspektiven besser gelöst werden können. Sie muss mit guten Beispiel vorangehen und Menschen mit verschiedenen Diversitätsmerkmalen (Geschlecht, Alter, Race/Hautfarbe, Ethnizität/Nationalität, Religion und Weltanschauung, sexuelle Orientierungen, Behinderungen und Beeinträchtigungen) Chancen geben. Dazu gehören insbesondere in der Leitungsebene ein verbindlicher Frauenanteil sowie eine Diversitätsquote.
- (9) Transparenz: Transparenz und Bürger*innenbeteiligung sind kein Angriff auf Verwaltungshandeln, sondern schaffen mehr Vertrauen und Akzeptanz. Zudem kann sie Verwaltungen entlasten, weil bspw. bestimmte Presse- oder Bürger*innenanfragen aufgrund des freien Zugangs nicht mehr notwendig sind.
- (10) Bündelung und Kooperation: Verwaltung muss heutzutage nicht mehr an einem Ort oder in einem Gebäude sein. Insbesondere im Hinblick auf den Fachkräftemangel und knappe Ressourcen, sollten Verwaltungen über Gebietsgrenzen hinweg stärker zusammenarbeiten und gewisse Aufgaben bündeln. Während die Ansprechstellen (Front-Office) möglichst flächendeckend vorhanden bleiben, bzw. zum Beispiel über Terminals sogar ausgebaut werden sollten, müssen die Stellen, die die Arbeit erledigen, nicht mehr vor Ort sein. So könnten Kommunen bestimmte Bereiche ihrer Verwaltung (u.a. IT und Rechnungswesen) mit anderen Kommunen zusammenführen, um die Verwaltung schlagkräftig aufzustellen. Gleiches gilt für Landesbehörden.

IV. Prozesse neu strukturieren

Um den Dienstleistungsgedanken umzusetzen, muss die neue Verwaltungsstruktur Front- und Back-Office zusammen denken. Das Front-Office dient hierbei den Bürger*innen als zentraler Knotenpunkt für Anfragen an die Verwaltung. Hier werden alle Anfragen von Bürger*innen eingesehen, bearbeitet und beantwortet. Dabei muss das Front-Office sowohl digital als auch physisch erreichbar sein. Physisch muss es Ansprechstellen und Hilfestellungen vor Ort geben. Digital bedarf es eines Angebotes, welches gebündelt auf einer übersichtlichen Webseite abgebildet ist. Allgemeine Fragen sollten bereits beantwortet sein. Anfragen müssen voll digital und für das Back-Office auswertbar gestellt werden. Das bedeutet, dass die eingegebenen Daten in einem maschinenlesbaren Format zur

Verfügung gestellt werden. Darunter zählen keine ausgedruckten, ausgefüllten und danach eingescannten PDF-Dokumente. Die Bürger*innen müssen die Strukturen, die im Hintergrund ablaufen (Back-Office) nicht kennen. Durch ihre Anfragen und die (teilweise automatisierte) Weiterleitung durch das Front-Office kann eine Vielzahl von vordefinierten Prozessen ablaufen.

Die Struktur des Back-Offices ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Umsetzung der Prinzipien und den Übergang zu einer modernen Verwaltung. Neben der technischen Umsetzungsfrage ist das zwischenmenschliche Zusammenarbeiten innerhalb der Strukturen dabei ein wesentlicher Aspekt. Dafür braucht es neue Organisationsformen innerhalb der Verwaltung:

- (1) funktionale Kernteams
- (2) prozess- und/oder projektbezogene Teams

Die funktionalen Kernteams setzen sich entsprechend den Aufgaben einer Verwaltung zusammen. Aus den einzelnen Kernteams bilden sich prozess- und/oder projektbezogene Teams, die sich aus Personen(gruppen) verschiedener Kernteams entsprechend ihres Zieles zusammensetzen.

Prozess- und/oder projektbezogene Teams können sowohl kurz- als auch langfristig eingesetzt werden. Die Bereiche Wissens-, Change-, Diversity- und Krisenmanagement sollten auf jeden Fall als Prozess abgebildet sein.

Innerhalb der funktionalen Kernteams ist über die Tätigkeiten aus den jeweiligen prozess- und/oder projektbezogenen Teams zu berichten. Dies fördert den Austausch über den eigenen Zuständigkeitskreis hinaus und erhöht die Möglichkeiten zur besten Lösungsfindung von Prozessen und Projekten. Durch den regelmäßigen Bericht in den Kernteams soll die kontinuierliche Verbesserung der funktionalen Gegebenheiten stattfinden. Die Kernteams arbeiten weiterhin daran, die funktionalen Komponenten zu betreiben.

V. Neue Ausbildungs- und Karrierewege

Die beschriebenen strukturellen und inhaltlichen Erneuerungsanforderungen brauchen Personen, die sie mittragen und mit Leben füllen. Ziel muss es dabei sein, die Mitarbeitenden von "I"-shaped Spezialist*innen zu "T"-shaped Spezialist*innen zu fördern. Das heißt: Fachkräfte auszubilden, die nicht nur in einem Bereich Expertise besitzen, sondern über ein breites fachübergreifendes Wissen mit einem besonderen Fokuspunkt verfügen. Hierfür braucht es eine Neuaufstellung von Ausbildungs- und Karrierewegen.

Der Fachkräftemangel trifft dabei als gesamtdeutsches Problem auch die Thüringer Verwaltung und schafft in der Konsequenz bei allen Tätigkeitsbereichen unbesetzte Stellen. Die Forderung nach einer Offensive für die Gewinnung von Fachpersonal in der Verwaltung ist in ihrer Allgemeinheit vielfach zu hören. Viele Baustellen der Verwaltung lassen sich dabei nur mit Fachkräften aus dem Bereich der IT beseitigen.

Fachkräfte aus dieser Branche zu gewinnen und zu halten, erweist sich allerdings als allgemeines Problem. Neben den sehr starren und formalisierten Arbeitsbedingungen (bspw. bei der Umsetzung von mobilem Arbeiten oder alternativen Arbeitszeitmodellen) erweist sich die Entlohnung von IT-Fachkräften, besonders in Konkurrenz zur freien Marktwirtschaft als schwierig. Dabei geben die bestehenden Strukturen durchaus Spielraum, die Anstellungsverhältnisse und die Karrierewege zeitgemäß zu gestalten.

(A) Beschäftigte

Aufgrund der fehlenden Fachkräfte in der öffentlichen Verwaltung ist es unabdinglich, dass §16 Abs. 5 des TV-L genutzt werden muss, um adäquate IT-Fachkräfte in der Verwaltung zu gewinnen. Der Paragraph besagt, dass zur Deckung des Personalbedarfs und/oder zur Bindung von Fachkräften ein bis zwei tarifvertraglich festgesetztes Stufen höher vereinbart werden können. Andere Bundesländer nutzen diesen Spielraum bereits, bspw. das Digitallotsenprogramm in Sachsen. Eine Sonderregelung für IT-Fachkräfte könnte dabei eine weitere Unterstützungsmaßnahme darstellen. Diese könnte eine andere Eingruppierung, z.B. in Form einer eigenen Entgelttabelle (siehe u.a. § 41 „Sonderregelung für Ärztinnen und Ärzte an Universitätskliniken“ TV-L), beinhalten und von der Einteilung der Entgeltgruppen entsprechend Bildungsabschluss absehen. Dies ist durch das lebenslange Lernen und den Fokus im Bereich Informatik auf einzelne Fähigkeiten, die nicht zwangsweise durch ein Studium vermittelt werden, nicht zeitgemäß. Berufserfahrung in einem einschlägigen Bereich kann gleichwertig mit Bildungsabschlüssen sein und sollte entsprechend berücksichtigt werden. Zudem muss es eine Evaluierung des Thüringer Laufbahngesetzes geben, um weitere Potentiale für verbeamtete Beschäftigte zu ermitteln.

(B) Ausbildungswege und Weiterbildungsmaßnahmen

Duale Studiengänge und Ausbildungsberufe im Bereich IT müssen von Landesbehörden weiterhin ausgebaut und forciert werden. Um eine neue Denkweise in den Behörden zu etablieren ist es wichtig, dass diese in den Studiengängen und Ausbildungen auch gelehrt wird. Grundlage hierfür bildet u.a. die Thüringer Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die Laufbahn des gehobenen informationstechnischen Dienstes (ThürAPOITD). Diese muss an die Bedarfe einer oben beschriebenen neuen Verwaltungsstruktur angepasst und damit erweitert werden. Außerdem muss es eine stärkere Einbindung der Themen moderne Verwaltung und Digitalisierung an den Verwaltungsfachhochschulen geben.

Lebenslanges Lernen muss der Grundsatz in den Tätigkeiten des öffentlichen Dienstes sein. Deswegen sind für vorhandenes Personal Weiter- und Fortbildungsangebote auszubauen und anzupassen. Zum einen sollen Verwaltungsangestellte die Chance bekommen, sich als IT-Fachkräfte oder in andere relevante Fachrichtungen ausbilden zu lassen – nach einem Bachelorstudium in einem für die Verwaltung relevanten Job braucht es berufsbegleitende Masterangebote, welche vom Land unterstützt werden. Zum anderen muss es die Möglichkeit geben, die „neue Denkweise“ von Verwaltungen in Weiterbildungsmaßnahmen verinnerlichen zu können. So gelingt die Bindung an die Verwaltung durch ein gutes Angebot an Aufstiegschancen.

Ansprechpartnerin

Madeleine Henfling, Sprecherin für Digitales und Kommunales
Telefon: 0361 37-72675
E-Mail: madeleine.henfling@gruene-thl.de

