

Fortbildung und Verwaltungsmodernisierung
Reflexionen zu Rahmenbedingungen
und wechselseitigen Abhängigkeiten

Charts zum Vortrag
Fachkongress “Qualität in der dienstlichen Fortbildung”
dbb Akademie Berlin, 2. Dezember 2009

Prof. em Dr. Christoph Reichard
Universität Potsdam
Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management

Inhalt:

1. Zusammenhang von Verwaltungsmodernisierung und Fortbildung
2. einige empirische Befunde
3. Fortbildung für Verwaltungsmodernisierung
4. Schlußthesen

dienstliche Fortbildung hat verschiedene **Funktionen**, im Rahmen von Anpassungs-Fortbildung unterstützt sie Prozesse der Verwaltungsmodernisierung

einige Formen der Unterstützung:

- (kognitive) Vorbereitung von Beschäftigten auf neue Konzepte/Instrumente
- unmittelbare Schulung von Anwendern (z.B. von Kostenrechnern)
- Sensibilisierung von Fach- und Führungskräften für neue Themen
- Begleitung von Umsetzungsprozessen (einschl. Organisationsentwicklung, Coaching usw)

Sequenz Fortbildung → Verwaltungsmodernisierung:

- vorausgehende Fortbildung ermöglicht schnellere und bessere Reform-Umsetzung (Akzeptanz, Vorwissen)

Sequenz Verwaltungsmodernisierung → Fortbildung:

- eingeführte Reformkonzepte schaffen neue/zusätzliche Fortbildungsbedarfe (z.B. für neue Aufgaben und Rollen wie etwa Controlling)

kleine Zwischenbemerkung:

Gilt die These *“Verwaltungsreform durch Ausbildungsreform”*? *)

- einerseits positive Befunde in mehreren Staaten - Bsp. nordische Staaten: Rekrutierung von Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern anstelle der vorher vornehmlich eingestellten Juristen hat Verwaltungskultur verändert
- andererseits kritischer Befund nach 30 Jahren Verwaltungsausbildung an Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes: beharrende Sozialisationskräfte waren stärker als neue Inhalte → wenig Änderung in Prägungen und Verhalten von Personal im öffentlichen Dienst
- Henne/Ei-Frage: Was muss zuerst erfolgen? Reformmaßnahme oder darauf vorbereitende Bildungsmaßnahme?

*) vgl. Reichard, C. u.a., 1977: Bürgernahe Verwaltung durch Ausbildungsreform, in: Staats- und Kommunalverwaltung, 23, S. 130-137.

Verwaltungsmodernisierungsprogramme und Fortbildung - einige empirische Befunde:

1. Beispiel - *Neues Steuerungsmodell* (Kommunen, z.T. Länder):

- in der Hochphase des NSM gab es erhebliche Fortbildungsanstrengungen
- Beispiel Berlin: umfassende Seminar- und Multiplikatorenprogramme der Verwaltungsakademie
- Beispiel KGSt und dutzende anderer Fortbildungsträger
- schwerpunktmäßig: Instrumenteneinführung und -handhabung, Projektmanagement

Ergebnis aus NSM-Evaluierung (2007):

- Mehrzahl der Gemeinden hat gezielte Fortbildungsangebote gemacht
- Intensität der Fortbildung ist seither angestiegen
- Fortbildung wird verstärkt als Teil von Personalentwicklung verstanden
- KGSt-Befund: 47% der Kommunen machen Fortbildung auf Basis Bedarfsplanung

2. Beispiel – *Neues Haushalts- und Rechnungswesen* (vor allem Kommunen, daneben auch die Länder Hessen, Hamburg, Bremen):

- umfangreiche “Doppik-Trainings” bei Kommunen und ihren Fortbildungsträgern
- überwiegend Wissensvermittlung für alle daran Beteiligten
- intensive Schulung für unmittelbare Anwender (z.B. im Kassen- und Rechnungswesen)
- wenig Sensibilisierung für Nutzung der neuen Finanzinformationen (z.B. für Entscheider)
- Befund: z.T. erhebliche Reserviertheit und Abstinenz gegenüber Datennutzung

Welche Rolle spielt das Thema “Verwaltungsmodernisierung” in der aktuellen Fortbildung?

stichprobenweise Sichtung einiger aktueller Fortbildungsprogramme (Baköv, VAK Berlin, Laköv Brandenburg, Führungsakademie Baden-Württemberg):

- klassische Themen des Verwaltungshandelns dominieren (Rechtsanwendung, Haushalt, Organisation, Personalverwaltung, Informationstechnik usw)
- daneben auch Angebote zur Führung und zum Verhaltenstraining
- gelegentlich Angebote zum Change-Management und Coaching

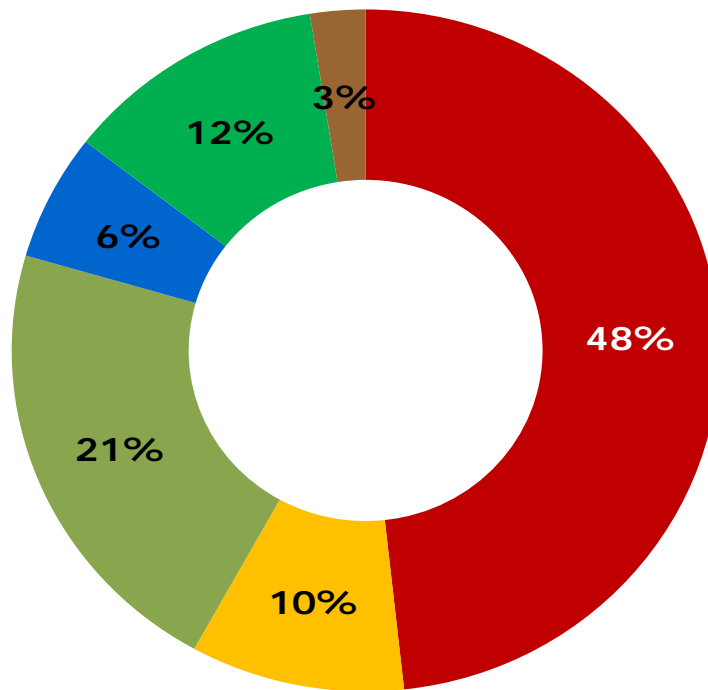
- spezifische *Modernisierungs-Themen selten* (etwa Konzepte und Instrumente wie Ziel- und Ergebnissteuerung, Leistungsvereinbarungen, Controllingansätze)
- Ausnahme: Brandenburg mit „Qualifizierungsoffensive Verwaltungsmodernisierung/ Personalmanagement“ (vorwiegend Einführungsseminare)

Gründe?

- geringe Nachfrage? Modernisierungswissen bereits früher vermittelt?
- Fortbildung hierzu eher im direkten Reformkontext durch implementierende Behörden?

Einschätzungen von oberen Führungskräften zu “Verwaltungsmodernisierung und Fortbildung”

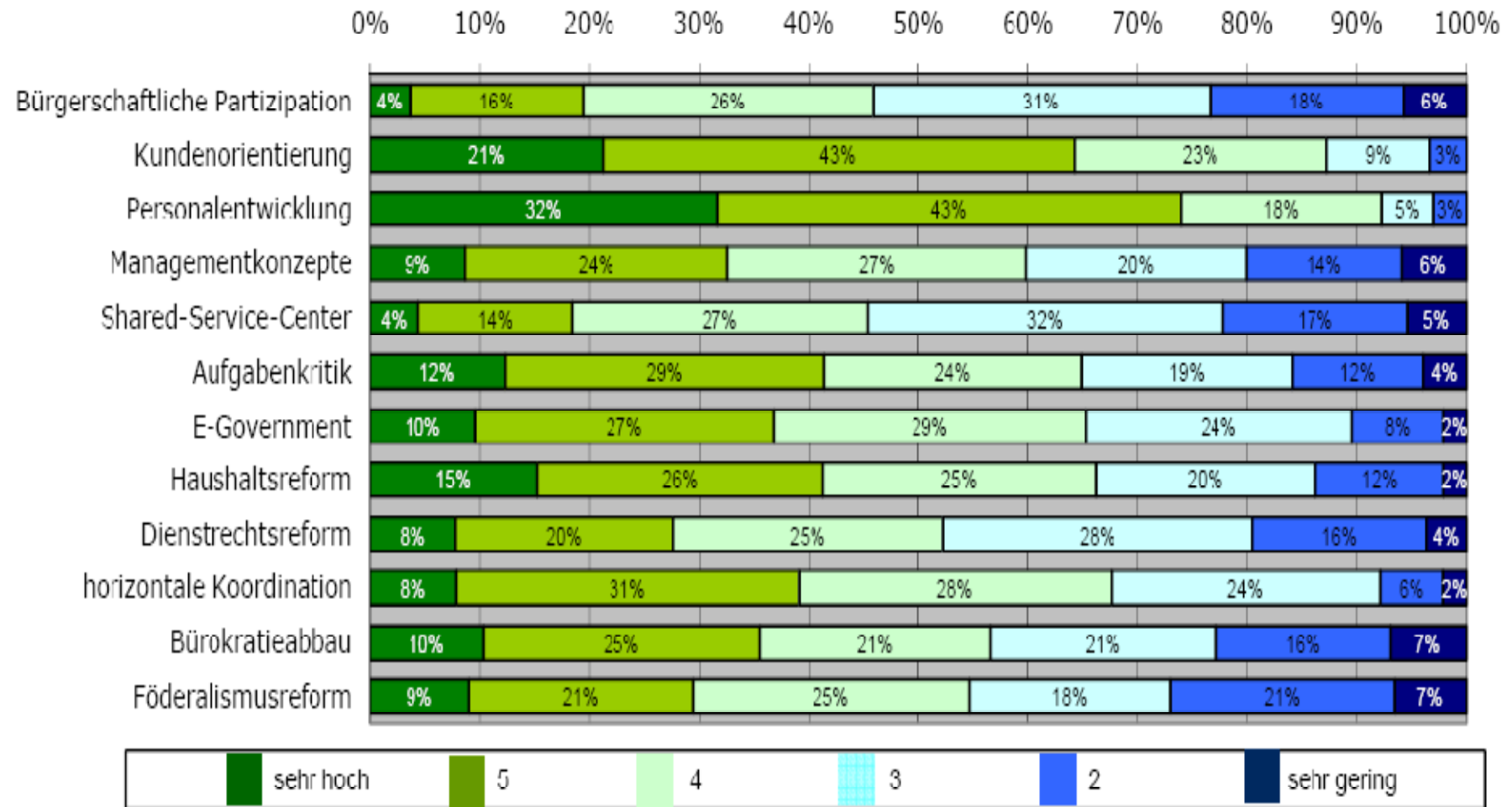
(Hammerschmid/Proeller/Reichard/Röber: Verwaltungsführung heute – Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung. Berlin 2010; KPMG-Studie, im Erscheinen)



Qualifikationsprofile der befragten Führungskräfte (AL u. RefL in Bundes- und Landesministerien sowie Leiter nachgeordneter Behörden)

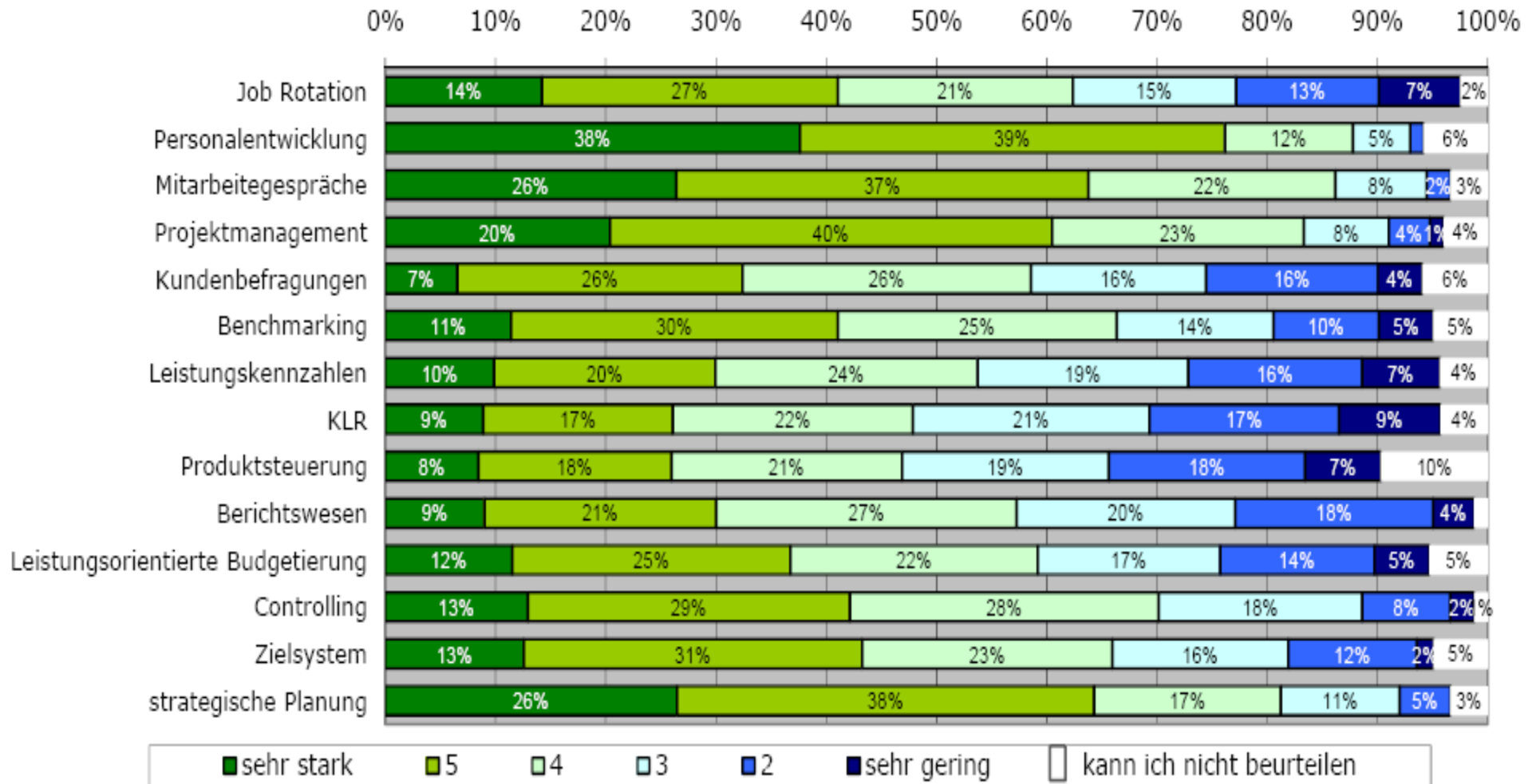
- Jura
- Sozialwissenschaften
- sonstige Studien
- Wirtschaftswissenschaften
- Naturwissenschaften
- kein Studium

Bewertung von Verwaltungsreform-Ansätzen:



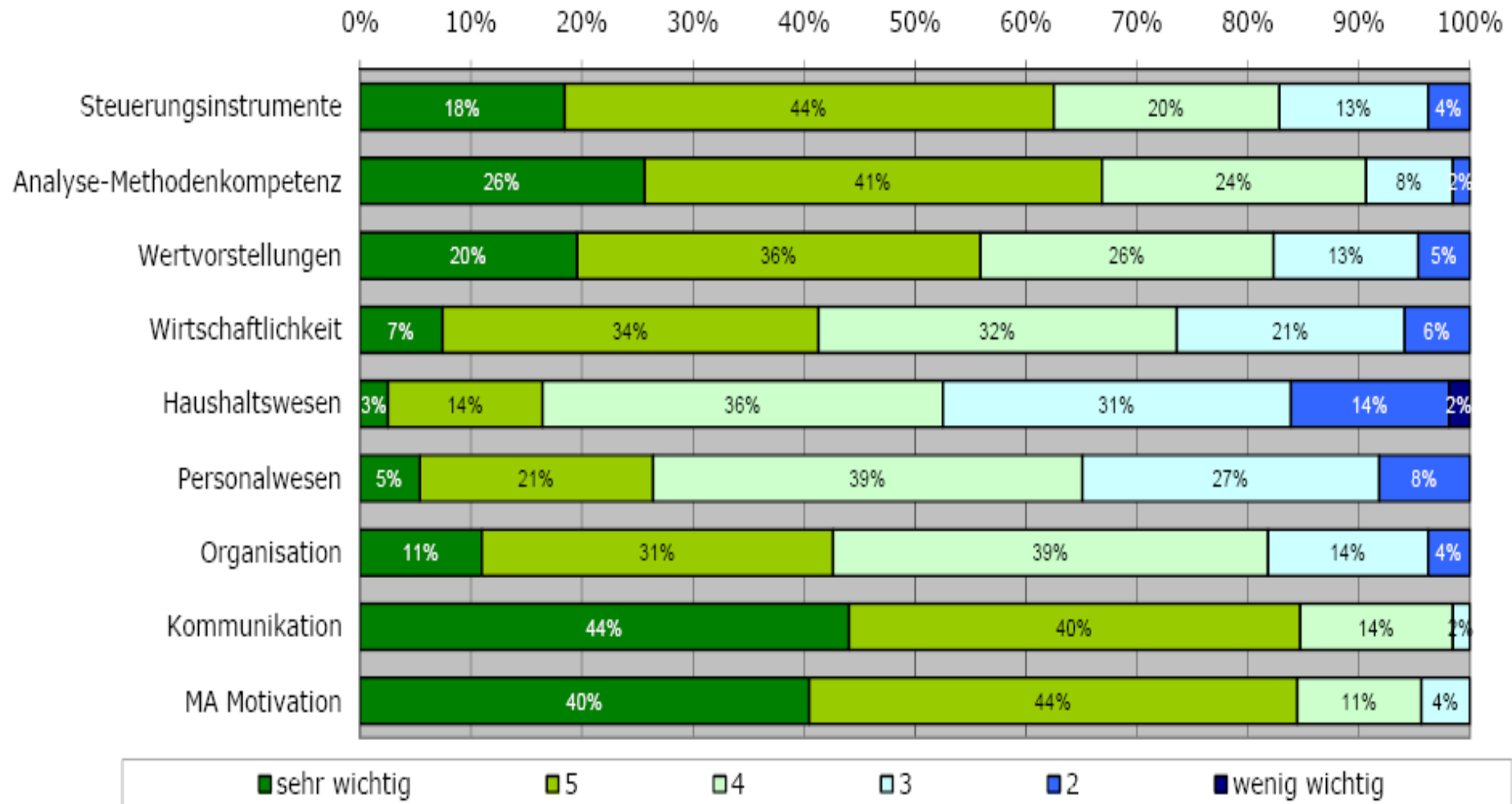
(Hammerschmid/Proeller/Reichard/Röber: Verwaltungsführung heute – Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung. Berlin 2010; KPMG-Studie, im Erscheinen)

Bewertung des Nutzens führungsunterstützender Instrumente:



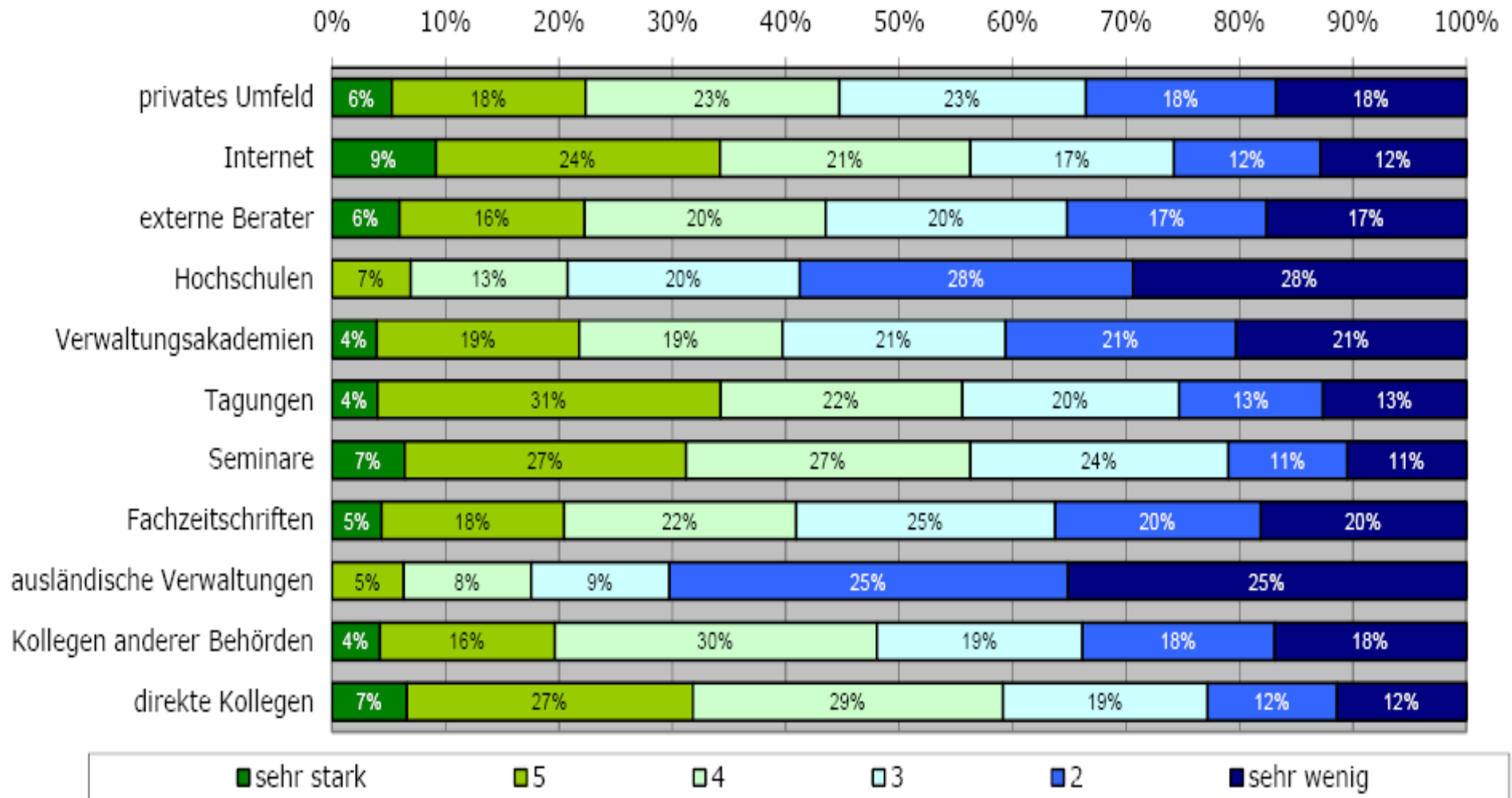
(Hammerschmid/Proeller/Reichard/Röber: Verwaltungsführung heute – Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung. Berlin 2010; KPMG-Studie, im Erscheinen)

Relevante Themen für Führungskräfte-Fortbildung:



(Hammerschmid/Proeller/Reichard/Röber: Verwaltungsführung heute – Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung. Berlin 2010; KPMG-Studie, im Erscheinen)

“Quellen”, die Führungskräfte zur Fortbildung in Verwaltungsführung nutzen:



(Hammerschmid/Proeller/Reichard/Röber: Verwaltungsführung heute – Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung. Berlin 2010; KPMG-Studie, im Erscheinen)

Fazit:

- Bevorzugung “weicher Themen”
- drückende Reformthemen nur begrenzt wahrgenommen (z.B. Management, Bürokratieabbau)
- Nutzen gängiger Managementinstrumente kaum erkannt
- geringe Relevanz von Haushalts- und Personalwesen für Führungskräfte-Fortbildung
- vielfältige Fortbildungsquellen aber begrenzte Relevanz von Verwaltungsakademien und Hochschulen für Fortbildung

Aktuelle und zukünftige Anforderungen aufgrund von Verwaltungsmodernisierung:

„Neben der weiterhin notwendigen Vermittlung klassischer Fachkenntnisse zeichnet sich ab, dass in der Zukunft noch mehr Wert auf die Fortbildung in den Feldern Methoden und Instrumente eines modernen Verwaltungsmanagements und Changemanagement gelegt werden muss.“ (Baköv, Trendanalyse 2008, 53)

Beherrschung notwendiger Methoden und Instrumente eines modernen Verwaltungsmanagements (Baköv, Trendanalyse 2008, 53):

- strategische Steuerung
- Projektmanagement
- Prozessorganisation
- Controlling
- Qualitätsmanagement
- Benchmarking
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Wirtschaftlichkeitsberechnung
- Produkthaushalte
- doppelte Buchführung (Doppik)

Neue Fortbildungsthemen aufgrund von Modernisierung:

- Beherrschung gängiger Management-Konzepte und –instrumente (s.o.)
- Umgang mit e-Government: nicht nur IKT-Spezialisten, auch sonstige Fach- und Führungskräfte
- Governance-Funktionen im Gewährleistungsstaat: Auftraggeber- und Gewährleister-Rolle – Planung, Steuerung, Monitoring öffentlicher Leistungen, die durch Dritte erbracht werden
- generell: “Querschnittskompetenzen”: Kommunikation, *social skills*, vernetztes Denken (Baköv, Trendanalyse 2008, 60)

Qualifikationsebenen bei Verwaltungsmodernisierung:

- a) Vermittlung von Grund-/Detail-Wissen
- b) Fähigkeiten zur Handhabung der Konzepte und Instrumente
- c) Förderung der Akzeptanz, Innovationsbereitschaft, Einstellungen gegenüber neuen Handlungs- und Steuerungsformen

zu a) Wissensvermittlung (kognitive Ebene): notwendig, aber nicht hinreichend

zu c) Akzeptanz und Einstellungen (affektive Ebene): besonders wichtig, jedoch nur begrenzt durch Fortbildung zu beeinflussen

Zielgruppen:

- Führungskräfte: müssen neue Konzepte kennen, akzeptieren und ihre Anwendung fördern
- Modernisierungsspezialisten: umfassendes Wissen und Fähigkeiten, insbesondere auch Change- und Projektmanagement
- sonstige Mitarbeiter: Grundwissen von Konzepten und Umsetzung; Akzeptanz und Innovationsbereitschaft

zeitliche Perspektive: Vorbereitung – Begleitung – Nachvollzug von Reformprojekten

Lernformen und –methoden:

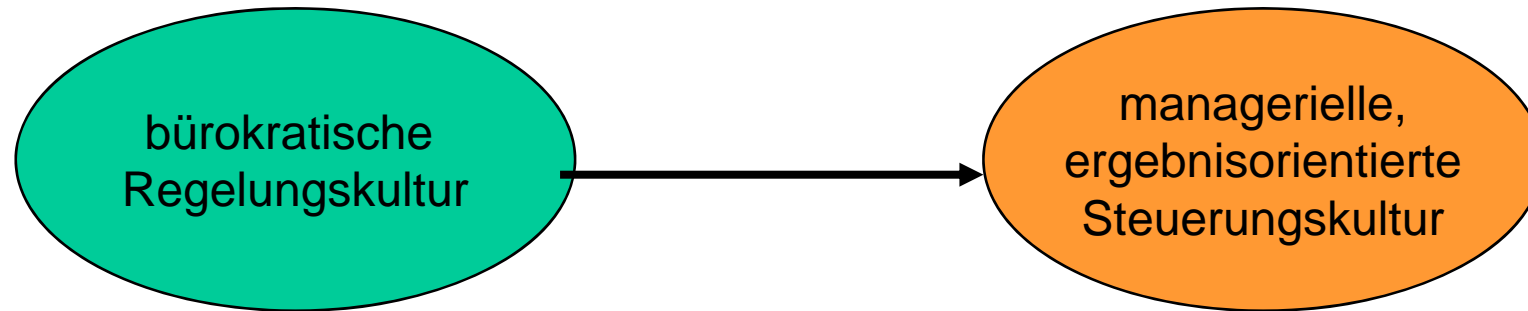
- Fähigkeits- und affektive Ebene wird weniger durch seminaristische Lernformen erreicht, sondern vor allem durch arbeitsplatznahe, tätigkeitsbezogene Lernformen (near-the-job)
- “Organisationsentwicklung” ist eine besonders erfolgreiche Form der Änderung von Strukturen und Verfahren bei gleichzeitigem Lernen aller beteiligten Mitarbeiter (aber anspruchsvoll und zeitaufwändig)
- **Baköv, Trendanalyse 2008, 54:** *“Andere Methoden der Wissensvermittlung als das klassische Präsenzseminar können zu einer kostenoptimierten und effektiven Fortbildung beitragen und die Nachhaltigkeit von Fortbildungsmaßnahmen erhöhen. In Betracht kommen*
 - *der verstärkte Einsatz von E-Learning bzw. Blended Learning*
 - *die Entwicklung elektronischer Arbeitshilfen für strukturierte Verfahren*
 - *die Entwicklung elektronischer Simulationen*
 - *die Durchführung von Multiplikatorenschulungen“*

Modernisierungs-Fortbildung sollte am Arbeitsplatz unterstützt werden:

- durch Vorgesetzte und Kollegen (positives feedback usw)
- Transferberatung
- Umsetzungspartnerschaften

Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungskultur:

nachhaltige Verwirklichung von Modernisierungsprojekten setzt (u.a.) Kulturwandel voraus



- Kulturwandel = langfristiger Prozeß, zT durch Aus- und Fortbildung beeinflussbar
- starke Rolle der beruflichen Sozialisation (Büroalltag, Vorgesetzten- und Kollegen-Verhalten, Routinen und Rituale, Anreizmechanismen)
- homöopathische Dosen an Fortbildung (“Doppik in 2 Tagen”) unzureichend!
- längerfristige Lern- und Akkulturationsprozesse nötig
- längeres gemeinsames Lernen in reformpositiven Gemeinschaften
- ausländische Erfahrung: positive kulturelle Effekte von Weiterbildungs-Mastern (Beispiele: Executive Master Public Management an der Hertie School, “MEGA” von Uni Potsdam, ENA und Baköv, MBA Public Management der SMBS Salzburg)

Zur Rolle der Hochschulen in der Fortbildung:

- international: Hochschulen sind intensiv in Weiterbildung eingebunden (Master etc.)
- traditionelle Lage in Deutschland: es dominieren verwaltungsinterne Angebote
- Hochschulen spielen kaum eine Rolle
- insgesamt 11 verwaltungsbezogene Weiterbildungsmaster auf Universitäts- und FH-Ebene

Werden *Bologna-Strukturen* die Weiterbildungslandschaft ändern?

- nunmehr 2-Stufen-System: Bachelor und Master
- bildungspolitisch erwünscht: Nach Erststudium (BA) mehrere Jahre Berufspraxis, dann Rückkehr an Hochschule und (Weiter-?) Bildung zum Master (ggf. andere Fachrichtung)
- derzeit Unterscheidung zwischen konsekutivem Master (2 Jahre Vollzeit, 120 ECTS) und Weiterbildungs-Master (häufig: 1 Jahr Vollzeit resp. 2 Jahre berufsbegleitend Teilzeit und 60 ECTS)
- unklar: ist Master nach Praxisunterbrechung nicht regelmäßig ein “Weiterbildungs-Master”?
- kommt es auch bei uns zu einer “Weiterbildungskultur” angelsächsischen Typs? (Erststudium → Praxisphase → Zweitstudium...)

Zur Rolle der Hochschulen in der Fortbildung (Forts.):

- Annahme: Masterprogramme werden attraktiver, vor allem an FHs (auch weil sie Zugang zum höheren Dienst in Aussicht stellen)
- Masterprogramme können künftig auch für Aufstiegsstudium relevant werden
- Hochschulen können – wie im Ausland - relevante Partner für dienstliche Weiterbildung werden
- ...sie können u.a. über Sozialisationseffekte zu Kulturwandel beitragen (Lerngemeinschaften von “Modernisierungswilligen”)
- ...sie können auch den “state-of-the-art” von Modernisierungsthemen vermitteln und die internationale Entwicklung integrieren
- ...dazu müssen sie sich allerdings aus dem “Elfenbeinturm” heraus bewegen!

Schlußthesen:

- Fortbildung leistet unterstützenden und flankierenden Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung
- Fortbildung ist ein Erfolgsfaktor für Realisierung von Verwaltungsmodernisierung neben anderen (Will & Skill)
- wichtig ist vor allem die Sensibilisierung und Akzeptanzförderung bei den Beschäftigten, um den nötigen Kulturwandel für Verwaltungsmodernisierung vorzubereiten
- Kulturwandel wird nicht durch kurze kognitive Seminare erreicht, sondern durch anhaltende Sozialisationsprozesse (on/near-the-job), u.a. durch gemeinsames Lernen+Verändern (OE)
- Lerngemeinschaften von Modernisierungswilligen – z.B. in reformbezogenen Master-Programmen – können nötigen Kulturwandel fördern
- Verwaltungsmodernisierungs-Programme sollten die Lernprozesse und –kapazitäten der Beteiligten berücksichtigen (Baköv, Trendanalyse 2008, 62)
- Verwaltungsmodernisierungs-Maßnahmen und vorbereitende/begleitende Fortbildungsaktivitäten sollten möglichst gut aufeinander abgestimmt werden