

Führungsprinzipien für Public Manager/innen

von Kuno Schedler¹

[im Original erschienen in: Eidg. Personalamt (Hrsg.), Führen im Wandel. Regierung und Verwaltung an der Schwelle zur Wissensgesellschaft, Bern: EPA, 2001, S. 63 – 69]

„Let the managers manage!“ – diese Forderung wurde von den Promotoren des New Public Management in Neuseeland, Grossbritannien, Australien und den USA immer wieder geschrieben. Ein englischer Kollege, Rowan Jones (Jones 1994), antwortete darauf: „Allowing managers to manage is the same as allowing them to mis-manage.“ Natürlich ist dem zuzustimmen – das Risiko, dass eine delegierte Entscheidung falsch sein kann, besteht zweifelsfrei. Ebenso besteht aber auch ein Risiko, dass eine nicht-delegierte Entscheidung falsch ist. Jones geht es letztlich um die Verantwortlichkeiten für Entscheide im öffentlichen Raum: Was politisch zu verantworten ist, soll auch politisch entschieden werden. Dies schliesst einen weiteren Gedankenschritt mit ein: (nur) was Verwaltungsmanager besser entscheiden können, soll man ihnen überlassen.

Im Zusammenhang mit der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV), oder dem New Public Management (Schedler/Proeller 2000), wird eine verstärkte Delegation der operativen Entscheidungen an das Verwaltungsmanagement gefordert. Dies soll hier nicht hinterfragt oder diskutiert werden, es ist für einmal als exogen gegeben. Was aber heisst nun „managen“ in einer öffentlichen Institution? Welchen Prinzipien müsste eine moderne Verwaltungsführung aus Sicht des Public Managements folgen? Um der Frage nachzugehen, wollen wir in vier Schritten vorgehen, die jeweils schlagwortartig einige Gedanken zum Thema Führung in öffentlichen Institutionen wiedergeben. Vollständigkeit ist auszuschliessen, Ausgewogenheit eher unwahrscheinlich, Provokation gewollt und kritisches Weiterdenken erwünscht.

Let the managers manage!

Als Vertreter des Public Management und Berater verschiedener Gemeinwesen in Sachen Verwaltungsreform bin ich klar der Meinung, dass den Verwaltungsmanager/innen vermehrte Entscheidungsfreiräume im operativen Bereich, d.h. in der praktischen Umsetzung, bewusst zugestanden werden sollen. Dies schreibe ich im Wissen darüber, dass der Verwaltung erheblich mehr Freiraum zur Verfügung steht, als man gemeinhin annimmt – sofern sie diese Freiräume tatsächlich wahrnimmt. In der Tat sind viele Verwaltungseinheiten, wenn Wirkungen und Leistungen betroffen sind, nicht über-, sondern untersteuert. Übersteuerung stellen wir hingegen im (eigentlich weniger interessanten) Bereich der einzusetzenden Ressourcen fest. Wenn nun mit dem Zitat Ernst gemacht werden soll, so bedeutet dies, dass für die Führungskräfte in öffentlichen Institutionen diesbezügliche Freiräume geschaffen werden sollen – im Gegenzug jedoch sollen sie an ihren Leistungen und Wirkungen gemessen werden. Inwiefern, so die provokative Frage, sind sich diese Führungskräfte jedoch ihrer neuen Aufgabe bewusst? Freiräume nutzen heisst, aus Optionen wählen. Die WoV schafft solche neuen Wahlmöglichkeiten, aber auch die Wahlverantwortung für die Führung. Dies führt zu einer eigentlichen Entscheidungsnotwendigkeit und –verantwortung, die unter Umständen bislang in dieser ausgeprägten Form nicht vorhanden war.

¹ Professor für Public Management und Direktor des Instituts für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen

Entscheider/innen „outen“ sich durch ihre Entscheide als Person und als Institution. Als Person legen sie im konkreten Entscheid die persönlichen Werte und Fähigkeiten offen, als Institution ihre Möglichkeiten (die ja mehr oder weniger limitiert sein können). Die Führungskräfte werden dadurch beobachtbar, be-*Urteil*-bar, d.h. andere fällen ihre Urteile über sie. Eher gewohnt dürfte diese Situation sein, wenn sie „von oben“ erlebt wird, d.h. wenn Vorgesetzte dieses Urteil fällen. Eher ungewohnt hingegen muss die Beurteilung von unten, von den Mitarbeitenden, sowie von Dritten sein. Entscheide, die bislang durch „das System“ oder „die Zentrale“ gefällt wurden, müssen nun selbst begründet und gerechtfertigt werden. Es entsteht ein zusätzlicher Druck, mit dem Führungskräfte in FLAG- oder WoV-Ämtern umgehen müssen. Wie sollen Führungskräfte mit dieser neuen Ausgangslage umgehen?

Das Potenzial der Mitarbeitenden ausschöpfen

Die wohl wichtigste Erkenntnis für Führungskräfte in praktisch jeder Führungssituation lautet: ich kann die mir übertragenen Aufgaben nicht allein erfüllen. „Let the managers manage!“ gilt nicht nur für die oberste Führungsebene, sondern auch für alle anderen. Insbesondere das Middle-Management, so haben wir in einer Studie erkennen müssen, ist in öffentlichen Institutionen stark unterentwickelt. Vielfach sind es bessere Sachbearbeiter, und sie verstehen und erleben sich auch in dieser Funktion. Die WoV baut jedoch auf die Führungsarbeit auch des mittleren Managements. Als Konsequenz ergibt sich, dass Verantwortung und Kompetenzen delegiert werden müssen, dass das Potenzial aller Mitarbeitenden zur gemeinsamen Erfüllung der Aufgaben ausgeschöpft werden muss. Dies bedingt jedoch, dass der Führungskraft das Potenzial ihrer Mitarbeitenden überhaupt bekannt ist. Bei der Übertragung von Aufgaben kann es erfolgsentscheidend sein, Motivation und Fähigkeiten der Mitarbeitenden für eine bestimmte Tätigkeit mit der Aufgabe in Einklang zu bringen. Wer also die Hobbies, die Vorlieben und die Entwicklungswünsche seiner Mitarbeitenden nicht kennt, kann sie nicht optimal einsetzen.

Führen heisst auch, die Organisation zu gestalten. Es gilt, ein Gleichgewicht von Strategie, Struktur, Potenzialen und Kultur der Organisation herzustellen, damit sich das Potenzial der Mitarbeitenden entfalten kann. Bei jeder Intervention durch die Führung ist auf mögliche Widersprüche zu achten, denn sie können gute Ansätze für Veränderungen im Keime ersticken. Die Mitarbeitenden sind sehr aufmerksam und spüren sofort, wenn sich eine Führungskraft in Widersprüche verwickelt, unter der dann ihre Glaubwürdigkeit leidet. Sie spüren aber auch, und nehmen dies vielfach nachhaltig übel, wenn eine Führungskraft *nicht* führt, d.h. wenn sie ihrer Führungs- und Entscheidungsverantwortung nicht nachkommt.

Die eigene Persönlichkeit voll einbringen – jene der Mitarbeitenden fördern

Vielen Verwaltungsmanager/innen fehlt das Bewusstsein für die kulturprägende Rolle, die sie als Vorgesetzte einnehmen. Wie sollen Mitarbeitende kundenorientiert sein, wenn sich die Chefetage nicht um ihre Kunden kümmert? Wie sollen sie wirkungsorientiert arbeiten, wenn ihnen die Chefetage keine klaren Vorstellungen über die erwarteten Wirkungen vermitteln kann? Altmodischer ausgedrückt: Führungskräfte haben eine Vorbildfunktion, die erheblich einflussreicher und dominanter ist, als wir uns dies – in einer Zeit des Individualismus und der netten Unverbindlichkeiten – eigentlich zugestehen möchten.

„Der Chef oder die Chefin als Coach“ fasst in wenige Worte, was mit dem englischen Term „Enablement“ ausgedrückt wird. Diese Vorstellung von Führung bedingt jedoch weitere Kompetenzen, die bislang (nicht nur!) in der Verwaltung weder gefordert noch honoriert wur-

den: Seine Persönlichkeit als Moderator/in, als Mediator/in, als Coach weiter zu entwickeln und zu erleben, welche Erfolge man damit erzielen kann.

In der praktischen Umsetzung beweist die Führungskraft, wie ernst sie mit gut klingenden Proklamationen macht. Förderung als Grundprinzip heisst beispielweise, jedes Projektteam mit zu Fördernden mit zu besetzen und jedes Projekt gleichzeitig als Förderprojekt auszugestalten und zu bewerten. Wie kann ich erwarten, dass Nachwuchs heran wächst, wenn ich stets selbst als „best of class“ das Geschehen dominiere? Dies gilt für die Frauenförderung, es gilt jedoch auch für die Förderung von Jungen, von Nicht-Akademiker/innen oder von Reformen/innen. Wer Angst vor Konkurrenz hat, kann nicht als Coach erfolgreich sein.

Führung über klare Zielvereinbarungen

Das Postulat ist ein Altes, seine Beständigkeit Beweis für die mangelnde Umsetzung. Controlling heisst, Ziele vorzugeben, Daten zu erheben, die Zielerreichung zu beurteilen und als Konsequenz daraus Massnahmen zu beschliessen und seine Ziele zu hinterfragen. „Führung und Controlling“ soll „Führung und Kontrolle“ ablösen – wobei das Element der Kontrolle auch im Controlling enthalten ist, aber eben nur als Teilelement.

Aus der Systemtheorie wissen wir, dass sich soziale Systeme durch klare Grenzen kennzeichnen. Was nicht im eigenen System entwickelt wird, nimmt das System als Umfeldbedingung, als Restriktion oder gar als Störung wahr. Ziele, die gemeinsam festgelegt werden (also die Strategien), gelten als „eigen“. Solche von aussen sind „fremd“, auf sie reagiert das System mit einer ihm eigenen Strategie.

Diese Überlegung kann nun auf FLAG übertragen werden. Ich verdanke es dem Psychologen Rolf Oetinger, der diesen Gedankentransfer aus der Systemtheorie in die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung immer wieder vornimmt, dass ich die Möglichkeiten und Grenzen einer politischen Steuerung noch deutlicher erkannt habe. Wenn auch die Verwaltung gerne als verlängerter Arm der Politik bezeichnet wird, und wenn auch der Primat der Politik eine klare Berechtigung hat, so ist doch klar, dass die Verwaltung bzw. das Amt als Sub-System seine eigenen Strategien entwickeln wird, um mit dem Leistungsauftrag als „Störung“ umzugehen. Im Idealfall wird durch konstruktives Vorgehen angestrebt, den Leistungsauftrag zu erfüllen. Im schlechten Fall aber kann – aus Sicht der Organisation vielleicht sogar erfolgsversprechender – versucht werden, den Leistungsauftrag zu umgehen. Wenn die Bedürfnisse der Individuen (oder der Teil-Organisation) stärker sind als die geschaffenen Strukturen, so verlieren letztere ihre gestalterische Kraft.

Führung wird damit zu einer fördernden Kontextgestaltung, kombiniert mit einer ziel- und mitarbeitergerechten Beziehungsgestaltung. Strategie, Strukturen und Potenziale bilden den Kontext, der von einer Führungskraft intervenierend beeinflusst werden kann. Die Kultur bildet die Galertmasse, die alles umgibt, alles bewertet, alles filtrierte, aber auch erst allem zu Leben verhilft. Die bewusste Gestaltung von Beziehungen zu den Mitarbeitenden und zu Kundinnen und Kunden sowie anderen Ansprechpartnern ist wertvolle Kulturarbeit.

Jones, R. (1994). An Indictment of Performance Measurement in the Public Sector. Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting. E. Buschor and K. Schedler. Berne, Paul Haupt: 43-57.

Schedler, K. and I. Proeller (2000). New Public Management. Bern, Paul Haupt.