

Führungskräfte in der Verwaltungsreform

erschienen in: Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Führungskräfte in der Verwaltungsreform, Stuttgart: 2000, S. 1 - 35

Prof. Dr. Kuno **Schedler**

Herr Oberbürgermeister, meine Damen und Herren, ich habe den Auftrag erhalten, über „Führungskräfte in der Verwaltungsreform“ zu referieren. Ich werde das mit einem Schweizer Akzent tun. Obwohl ich aus St. Gallen komme, also aus der Ostschweiz, nahe dem Bodensee, hört man mir das vermutlich an. Ich werde das auch mit schweizerischer Erfahrung tun. Also spreche ich nicht zu Ihnen als jemand, der weiss, wie man eine deutsche Stadt reformiert oder reorganisiert, sondern aus der Sicht des Schweizers, der auch die schweizerische Erfahrung mitbringt.

Ich habe mir zum Ziel gesetzt, aus dem breiten Thema zwei Dinge herauszustreichen. Punkt eins ist die Frage: Was heisst es eigentlich, in der Verwaltungsreform **Führungskraft** zu sein? In welchem Spannungsfeld befinden wir uns? Zudem möchte ich etwas Sensibilität für die sozialen Prozesse in der Reform schaffen. Ich möchte Sie natürlich auch ein wenig für die Diskussion provozieren. Und zweitens möchte ich so viele Beispiele wie möglich anführen, damit Sie ein Gefühl dafür erhalten, was momentan in der Schweiz passiert.

Lassen Sie mich etwas vorwegnehmen: Seit etwa 1993 laufen in der Schweiz Reformen, die sich als „New Public Management“ oder „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WoV) bezeichnen. Viele Elemente der WoV sind jedoch lange vor diesem Trend beinahe selbstverständlich eingeführt worden, so etwa hat der Bundesrat (Regierung auf nationaler Ebene) schon Mitte der siebziger Jahre im Führungsleitbild für die Bundesverwaltung die Führung durch Zielsetzung festgelegt. Auf diesem Leitbild aufbauend wurden entsprechende Aus- und Weiterbildungsangebote aufgebaut, die ihre Wirkung im Grossen und Ganzen nicht verfehlt haben.

Gestatten Sie mir trotzdem einen kleinen Rückblick auf die „Geschichte des NPM“ in der Schweiz. Als wir 1991 mit der Entwicklung der WoV begannen, waren wir eine Gruppe von Betriebswirten. Es ist daher wenig erstaunlich, dass der Fokus unserer Arbeiten primär auf den betriebswirtschaftlichen Instrumenten der Verwaltungsführung lag – viele Aspekte, die heute im Zentrum stehen, wie etwa die politische Steuerung, standen damals im Hintergrund. Vor dem Hintergrund der **schweizerischen Verwaltung** schien uns offensichtlich, dass wir mit betriebswirtschaftlichen Methoden für jene Fragen Lösungen finden konnten, die die Rechtswissenschaft oder die Politikwissenschaft mit ihren traditionellen Ansätzen nicht zu lösen imstande waren. Damit lösten wir eine große Diskussion aus in der Schweiz. Die Vertreter der traditionellen Disziplinen reagierten mehrheitlich abwehrend oder zumindest skeptisch und befürchteten, hier werde die Verwaltung versimplifiziert, es werde mit amerikanischen Ausdrücken argumentiert, und viele bekannte Dinge würden lediglich in ein neues Vokabular gekleidet. Wir haben diese Anliegen in der Zwischenzeit aufgenommen und versucht, das Konzept in dem Sinne weiter zu entwickeln, so dass wir heute sagen können: die WoV verfolgt einen wirklich umfassenden Ansatz. Es ist dabei klar, dass die neuen Konzepte nicht fertig justiert werden können, solange nicht in der Praxis konkrete Erfahrungen in der Umsetzung gemacht werden. Hier gilt es, einen guten Zweischnitt von Konzeptentwicklung und praktische Umsetzung anzustreben, wobei immer wieder Feedback-Schlaufen einzubauen sind.

Heute, Stand 1999, sind die meisten Projekte noch immer in der Versuchs- und Entwicklungsphase. Die sog. flächendeckende Umsetzung ist ab 2001 geplant, sofern die politischen Entscheidungsgremien dies so beschliessen – dies sind in der Schweiz die Parlamente und für Einzelelemente voraussichtlich das Volk.

Zusammenspiel von politischer und Verwaltungsführung

Mit der vorliegenden Fragestellung „Führungskräfte in der Reform“ befinden wir uns in einem Spannungsfeld zwischen zwei Steuerungskreisen, die je ihre eigene Rationalität haben. Dies ist zum einen der Führungskreis des **Managements**. Die Betriebswirtschaftslehre baut unter anderem auf einer Rationalität auf, durch **Ziele** zu führen, Ziele in Leistungen umzusetzen, die Leistungserstellung und die **Zielerreichung** zu dokumentieren und daraus Konsequenzen für neue Führungsentscheidungen abzuleiten. Der Führungskreislauf schliesst sich, und es beginnt ein neuer Zyklus mit

neuen Zielvorgaben. Das ist **Management-Rationalität**. Der Betriebswirt kennt sich in diesen Begriffen und den damit verbundenen Konzepten sehr gut aus. Sie sind für ihn Sinn-voll. Für Nicht-Betriebswirte wirken solche Konzepte allerdings zum Teil recht schwammig, nicht richtig greifbar. Der eher lockere Umgang mit Begrifflichkeiten sind dem Juristen fremd, der sich weitgehend über klare Begriffe definiert. Trotzdem sind die Instrumentarien, die hinter den Konzepten stehen, in der Betriebswirtschaftslehre bewährt, und man kann erfolgreich damit arbeiten.



Abbildung 1: Politische und Management-Rationalität sind miteinander verzahnt

Als Kontrapunkt zur Management-Rationalität wirkt der Führungskreislauf der Politik. Hier gelten andere Spielregeln: Erfolg entsteht nicht primär durch Effizienz, sondern durch Mehrheiten im Rat oder bei Wahlen. Das politische System funktioniert damit völlig anders als das Management-System. Es dominiert die **politische Rationalität**. Diese arbeitet nicht mit konkreten, messbaren Zielvorgaben, sondern mit dem Aushandeln von tragbaren Lösungen. Dabei entstehen Tauschgeschäfte, die vordergründig keinen Zusammenhang haben. „Tausche Zustimmung zu einem Kernkraftwerk gegen Ablehnung des Trans-Rapid“ könnte so ein Beispiel sein. Die Währung ist nicht Geld, sondern Stimmen im jeweiligen Entscheidungsgremium. Das hat manchmal zur Folge, dass aus betriebswirtschaftlicher Sicht Vieles nicht zu 100 %

effizient läuft. Trotzdem bringt die Demokratie langfristig optimalere Lösungen, als eine Technokratie.

Das Problem entsteht dort, wo es darum geht, diese beiden Rationalitäten miteinander zu verknüpfen. Dies ist zwar keine neue Erkenntnis. Aber es ist für das "Neue Steuerungsmodell" oder die „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ absolut elementar zu verstehen, dass hier zwei verschiedene Qualitäten im Denken und in der Kommunikation in Aktion sind. Die Führungskräfte in der Verwaltungsreform stehen mitten in diesem Spannungsfeld und müssen in der Lage sein, beide Denkweisen zu verstehen und beide Sprachen zu sprechen.

Was heißt das konkret? Das heißt, es muss ein Mechanismus gefunden werden, der es möglich macht, aus der politischen Rationalität heraus **Vorgaben** für die Verwaltung zu formulieren, mit denen die Verwaltung als gemanagter Betrieb arbeiten und in ihrer Rationalität leben kann. Im Gegenzug muss Verwaltung wiederum durch eine Art Übersetzung in das politische System hineinwirken, muss jedoch selbst immer vom politischen System kontrolliert werden können.

Konstruktives Zusammenwirken von Politik und Verwaltung in der Steuerung

In der Schweiz erleben wir oft, dass gegenseitige Schuldzuweisungen zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung stattfinden. Oder für Ihre Verhältnisse: Zwischen dem Rat, den Bürgermeister*innen und den Beamten. Wenn ich bei der Verwaltung referiere, höre ich: "Da brauchen wir ein anderes Parlament, mit unserem jetzigen Parlament geht das nicht". Wenn ich im Parlament referiere, wird gesagt: "Das geht mit unserer Regierung nicht". Und wenn ich in der Regierung referiere, dann kommt man zum Schluss: "Das Parlament macht nicht mit und wahrscheinlich die Verwaltung auch nicht". Das mag zwar eine gute Verhinderungstaktik sein; langfristig hilft sie jedoch keinem der Akteure.

Wenn wirklich etwas im politischen System bewegt werden soll, dann muss Verwaltung eine **Übersetzungsleistung** erbringen, wie sie in Abbildung 1 im Schnittbereich der beiden Rationalitäten eingezeichnet ist. Es gilt Mechanismen zu finden, die es der Verwaltung ermöglichen, sich gegenüber der Politik besser (d.h. transparenter) darzustellen. Ein Beispiel:

Wir haben in der Schweiz wie Sie in Deutschland einen traditionellen detaillierten Haushalt – wenn auch in einem doppischen System. Das führt dazu, dass in den Parlamenten über jedes Detail verhandelt wird. Dabei geht es nicht darum, auf Politiker zu schimpfen, sondern über folgendes bewusst sein: Ein **Parlament** in der Schweiz ist wie eine Kaffeemühle; da wird der Kaffee gemahlen, den Sie oben hinein schütten. Wenn es gute Bohnen sind, entsteht gutes Pulver. Ähnlich ist es mit den Informationen, die ein Parlament zu verarbeiten hat. Wenn Sie mit einem guten Berichtswesen **Leistungsinformationen** oder **Wirkungsinformationen** hineingeben, dann die Erfahrung in unseren Projekten, dass man im Parlament anschließend über Wirkungen und Leistungen des staatlichen Handelns gefochten hat. Fragen, die aufgrund dieser Wirkungsinformationen behandelt wurden, sind etwa: Was ist der Zweck eines Abiturs? Warum bietet der Staat ein Abitur an? Was will die Politik, was die Gesellschaft damit? Das kann nur bewirkt werden, wenn über die (schon heute vorhandenen) impliziten Zielsetzungen der Verwaltungssysteme Transparenz herrscht.

Im Kanton Zürich wurde beispielsweise vorgegeben, dass 60 % der Absolvierenden mit Abitur innerhalb von 7 Jahren einen erfolgreichen Studienabschluss machen sollen. Nun kann die Politik darüber streiten, ob dies eine sinnvolle Vorgabe sei. Letztlich ist genau dies ihre Aufgabe. In der vorberatenden Kommission, in der ich anwesend sein konnte, wurde heftig dagegen votiert: Das könne doch nicht das Ziel einer Abitur sein, dass jeder Abiturent studieren soll. Schliesslich seien die Universitäten ohnehin überfüllt. Andere verteidigten die Zielsetzung, und so entstand eine Diskussion über Sinn und Zweck der staatlichen Aktivität „Gymnasium“. Und genau das ist es, was in einer funktionierenden Demokratie von der **Politik** erwartet werden sollte.

Die bisher üblichen Debatten um Beschaffung von Sachmitteln, die Ausstattung der Schulräume etc. finden heute kaum mehr statt. Das wird jedoch erst dadurch ermöglicht, dass die Verwaltung eine ganze Menge von Vorleistungen erbringt, ohne kurzfristig einen durchschlagenden Erfolg zu erwarten. Es gilt zu betonen, dass die **Verwaltung** hier eine **Bringschuld** einzulösen hat. Politik kann nur in wenigen Einzel-

fällen aus sich heraus den Anstoss für neue strategische Weichenstellungen geben. In aller Regel ist es Aufgabe der Verwaltung, im Rahmen der Politikvorbereitung die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie den Oberbürgermeister mit den notwendigen Grundlagen für eine intelligente Politik zu versorgen. Die politische Rationalität soll damit nicht ausgeschaltet werden. Politikerinnen und Politiker sehen die Welt politisch, sie werden sich immer **politisch entscheiden**, und sie werden sich nicht immer an die Idealvorstellungen der Verwaltung halten. Das sollen Sie aber auch nicht, denn sie würden dann ihrer Funktion im Rahmen der Gesellschaft nicht gerecht.

Ich habe diesbezüglich von meinen Kollegen im Staatsrecht vieles gelernt. Der Kollege Mastronardi (Staats- und Verwaltungsrechtler) und ich sind seit 1996 dabei, gemeinsam Forschung zu betreiben. Die ersten Monate mussten wir dafür einsetzen, uns gegenseitig zu erklären, was wir meinen, wenn wir etwas schreiben. Wir mussten lernen, wie der andere denkt und sich ausdrückt. Die beiden Welten mit der ihnen je eigenen Begriffskonzeption gaben immer wieder Anlass zu Missverständnissen, die nur mit Geduld und gutem Willen zu überwinden waren. Dabei wurde deutlich, dass die grosse Kunst der Interdisziplinarität im gegenseitigen Verständnis besteht. Dasselbe dürfte auch für die Kunst der „Übersetzung“ zwischen Management und Politik gelten. Es wäre ein großer demokratischer Fehler, wenn wir versuchten, die politische Rationalität in der Steuerung des politisch-administrativen Systems auszuschalten und durch Managementrationalität zu ersetzen.

Dies soll jedoch nicht zum Anlass genommen werden, die aktuelle Verwaltungsreform abubrechen. Vielmehr müssen Mechanismen entwickelt werden, die Reform mit der politischen Rationalität anzureichern. Das ist nicht zuletzt Aufgabe der Führungskräfte in der Verwaltungsreform.

Die Metapher des „Dienstleistungsunternehmens“

Die laufende Verwaltungsreform ist geprägt durch den Einsatz von Metaphern. Eine der herausragendsten ist das **Dienstleistungsunternehmen Verwaltung**. Damit wird das Bild einer Verwaltung entworfen, die gleichzeitig durch eine gestärkte Führung (Element *Unternehmen*) wie auch durch Kundenorientierung (Element *Dienstleistung*) geprägt ist. Das Public Management verwendet zum ersteren das Schlag-

wort: "Let the managers manage" – mit dem Risiko, dass Fehler gemacht werden. "Let the managers manage" kann auch bedeuten: "Let the managers mis-manage". Das Neue Steuerungsmodell schafft mit Leistungsaufträgen, Globalbudgets und Kontrakten quasiautonome Verwaltungseinheiten. Damit wird Unternehmertum gefördert. Bedingung ist allerdings, dass in der Verwaltung Menschen arbeiten, die dieses Unternehmertum, diese Herausforderung anzunehmen bereit sind. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob das heutige System Risiken überhaupt honoriert. Peter Hablützel, der Leiter des eidgenössischen Personalamtes, hat einmal die These aufgestellt, der traditionelle gute Beamte habe eine erschreckende Ähnlichkeit mit jemandem, der innerlich gekündigt habe. Er macht keine kreativen Vorschläge, die mit Zusatzarbeit verbunden sind, fällt nicht auf und damit seinem Chef nicht zur Last, geht pünktlich zur Arbeit und wieder nach Hause, vermeidet Risiken. Dies ist natürlich überzeichnet, dürfte aber trotzdem Grund zum Nachdenken sein. Letztlich besteht in dieser Situation ein massives Führungsproblem, das es zu lösen gilt.

Ein zweites strukturelles Problem ist die **Bürokratie**. Max Weber spricht davon, dass Verwaltung als bürokratisches System entpersonalisiert werden soll. In der Folge wurde versucht, die menschlichen Schwächen aus dem System zu eliminieren. Zum einen ist dies ein Versuch, durch quasi selbstfunktionierende Elemente Willkür zu vermeiden, zum zweiten lebt Weber in der gleichen Epoche wie Taylor, in der die Unternehmung als Maschine begriffen wurde. Konsequenterweise hat sich ein System entwickelt, das dysfunktional inhuman, also un-menschlich geworden ist. Die Bürokratie funktioniert im Grunde nur, weil sie von den Menschen, die in ihr arbeiten, beständig umgangen wird. Sie ist zunehmend eine leere Hülse, auf die nur noch dann zurückgegriffen wird, wenn es für die Menschen von Nutzen ist – beispielweise als Schutz gegenüber den als willkürlich erlebten Eingriffen der Politik.

Ein weiterer Aspekt der Führungskräfte in der Verwaltungsreform dürfte für die Schweiz mit ihrem System der nicht-vollamtlichen Politikerinnen und Politiker symptomatisch sein: Starke Verwaltungsbeamte gefährden die **Führungspositionen** schwacher Regierungen. Die Akteure im politischen System sind darauf angewiesen, sich in der Öffentlichkeit zu profilieren. Dies wird verstärkt durch die – ebenfalls un-menschliche – Erwartung der Medien an die Politiker, jederzeit über sämtliche Vorgänge in der Verwaltung orientiert zu sein. Da sie dies zu leisten in der Regel nicht

im Stande sein können, sind sie verletzlich, politisch angreifbar und damit in ihrer Position geschwächt. Wenn sich in dieser Situation Verwaltungsbeamte als Manager übermässig profilieren, kann sich die Politik von der Verwaltung dominiert fühlen – und dies lässt unser System nicht zu. Solche Beamte müssen „bestraft“ werden.

Zusammengefaßt lässt sich festhalten: Das politische Umfeld kann ein Hindernis für Unternehmertum sein, es kann aber auch eine Herausforderung sein. Viele Beamte, auch in der Schweiz, sind in der Frage des Unternehmertums nicht ausgebildet. Vielfach entsteht daraus ein Mangel an Motivation, sich auf dieses neue Thema einzulassen. Viele sind aus einer Sachbearbeiterkarriere in eine Chefposition hineingewachsen und als reine Anwender von Recht sozialisiert. Die Ausbildung in Führungs- und Sozialkompetenz ist daher von grösster Bedeutung für den Erfolg der laufenden Reform.

Letztlich ist stets zu beachten, dass das staatliche Umfeld nicht mit dem Marktumfeld gleichgesetzt werden kann. Die öffentliche Aufgabe hat nach wie vor hohe Priorität. Beamte haben daher eine besondere **Treuepflicht**. Zwar ist in der Schweiz in den meisten Kantonen - und mit dem neuen Personalgesetz sogar im Bund - der **Beamtenstatus** abgeschafft. Grosse kurzfristige Änderungen sind jedoch nicht zu erwarten. Mittel- bis langfristig erhofft man sich hingegen eine positive Auswirkung auf die Kultur der Verwaltung, indem die Abgrenzung zum privaten Sektor immer weniger wichtig ist.

Heuristisches Organisationsmodell der Verwaltung

Um die Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme in einer Transformation zu verdeutlichen, wurde an unserem Institut in Projekten mit der Verwaltungspraxis ein heuristisches Modell entwickelt, das die wichtigsten Elemente der Organisation enthält. Dabei unterscheiden wir formale Intervention von informaler. Formale Interventionen sind dokumentierte, von bestimmten Instanzen vorgegebene Veränderungen in der Organisation, die jedoch nicht zwingend zu einem veränderten Verhalten führen müssen. Erst das tatsächlich veränderte Verhalten ist der Erfolg dieser Intervention. Informale Interventionen erfolgen über neue Verhaltensmuster, die in aller Regel als Bestandteil der Verwaltungskultur Eingang in die Organisation finden. Bei der Analyse der Reformprojekte in der schweizerischen Verwaltung, stellt man immer

wieder fest, dass primär formale Veränderungen in den drei Bereichen vorgenommen werden:

- **Strategie:** Unter diesem weit gefassten Begriff subsumieren wir Ziele, die auf schriftlichem Weg kommuniziert werden, Leitbilder und Wirkungs- bzw. Leistungsinhalte. Die Kundenorientierung ist ein typisches Beispiel für einen Inhalt des Typs „Strategie“, da der Verwaltung ein neuer Zweck, eine neue Verhaltensrichtung, vorgegeben wird.
- **Struktur:** Auch der Strukturbegriff wird in diesem Zusammenhang sehr weit gefasst. Strukturelle Elemente der Organisation sind in unserem Sinn die Aufbau- und die Ablauforganisation sowie die formalen Regeln, die das Geschehen in der Verwaltung bestimmen. Typische Beispiele von Veränderungen, die formal über die Strukturen in die Organisationen eingespielen werden, sind die Abschaffung einer Hierarchiestufe, Massnahmen im Rahmen Prozessoptimierung oder die Delegation von Entscheidungskompetenzen an dezentrale Einheiten.
- **Potential:** Das Potential der Verwaltung ist gleichsam ihre innere Energie, die sich in Humanpotential, technisches Potential und Organisationswissen aufgliedert. Eine typische Potentialveränderung ist etwa die Einführung eines Kommunikationssystems auf Intranet, das die Art und Geschwindigkeit der Kommunikation innerhalb der Verwaltung revolutionär verändern kann. Im Vergleich zu den sonst üblichen Modellen ist dieses Element stärker betont. Thompson (1997) argumentiert beispielsweise, das New Public Management sei vor allem eine Reaktion auf Veränderungen im Potential der Verwaltung, namentlich auf die neuen Möglichkeiten der Informationstechnologie.

Das Ausmass der Adaption solcher formeller Veränderungen in der Organisation ist wesentlich mitgeprägt von der **Verwaltungskultur**. Sie bildet damit ein viertes wichtiges Element der Veränderung in Organisationen. Zwischen diesen vier Elementen bestehen Austauschbeziehungen, d.h. sie beeinflussen sich gegenseitig. Es wird jedoch nicht möglich sein, diese Austauschbeziehungen quantitativ zu messen, bzw. zu prognostizieren.

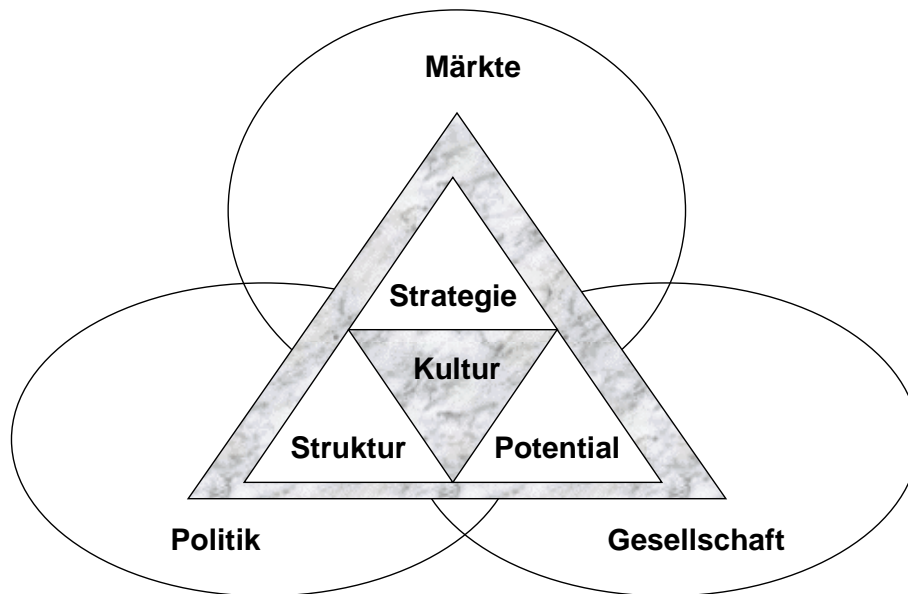


Abbildung 2: Heuristisches Modell der Organisation

Auch die Organisation als Ganzes steht in einer Austauschbeziehung zu ihrem Umfeld, definiert als Märkte (in einem weit gefassten Sinn), Politik und Gesellschaft. Wir alle leben in unterschiedlichem Ausmass in diesen drei „Umwelten“, was im Einzelfall durchaus zu sog. Interrollen-Konflikten führen kann. Dies geschieht beispielsweise dann, wenn ich als Steuerzahler eine möglichst tiefe Staatsquote wünsche, als Kunde einer Kinderkrippe jedoch möglichst hohe Leistungen zum Nulltarif. Solche Konflikte sind normal, und wir haben längst Mechanismen entwickelt, um mit ihnen umzugehen, beispielsweise durch Ausblenden der aktuell nicht dominanten Rolle.

Spannend wird die Rolle der Führungskräfte im Innenleben der Verwaltung. Erfolgreich zu verändern bedeutet hier, alle vier Elemente gleichzeitig zu beachten und in die gewünschte Richtung zu lenken. Ein Beispiel soll dies veranschaulichen: Die Verwaltung X stellt einen Controller ein mit dem Auftrag, ein Controlling einzurichten. Da er aus der Privatwirtschaft kommt, geht man davon aus, dass er schon wisse, was zu tun sei. Die Erwartungen an diese Person sind enorm, doch nach zwei Jahren stellt man ernüchert fest, dass sie keine Wirkung entfalten konnte. Der Controller hat sich in der Zwischenzeit resigniert auf einzelne administrative Tätigkeiten zurückgezogen, und für alle Kritiker ist dies der Beweis, dass Controlling in der Verwaltung nicht funktionieren kann. Was ist geschehen?

Die Massnahme zielte allein auf die Veränderung des **Potentials** dieser Verwaltung, und auch dies erfolgt zu wenig massiv. Wenn ein Controller so isoliert eingestellt wird, ohne parallel dazu Maßnahmen zu ergreifen, dann wird es ihm nicht gelingen, die Tiefenprogrammierung des Verwaltungssystems zu verändern. Dies jedoch ist Voraussetzung für das Gelingen seines Projektes. Es müssen Wege gefunden werden, das Verhalten der Akteure aus dem alten Spiel (mit bürokratischen Spielregeln) in ein neues (mit Spielregeln des Controlling) zu überführen. Dies gelingt nicht mit einer einsamen Massnahme. Der Controller hat ein tristes Schicksal zu erwarten: er wird entweder vom Immunsystem der Organisation als Fremdkörper neutralisiert und ausgeschieden, oder er wird isoliert, aber er kann garantiert keinen Schaden anrichten, er kann nichts verändern.

Ähnliches ist zu erwarten, wenn sich die Reform auf Veränderung von **Strukturen** beschränkt, etwa der Abbau von Hierarchie-Ebenen, ohne gleichzeitig eine klare **Strategie** zu kommunizieren und die Potenziale der Verwaltung darauf auszurichten. Auch Strategie allein bewirkt zu wenig. So werden Leitbilder zu Leidbildern, wenn sie keine direkten Konsequenzen auf Potenzial und Strukturen haben. Hier konnten in der Schweiz sehr beachtliche Erfolge erzielt werden, indem zu jeder Aussage des Leitbildes direkte Massnahmen für die Veränderung der Organisation formuliert wurden.

Nur wenn diese drei Elemente der formalen Intervention parallel und in die gleiche Richtung verändert werden, nur dann kann Organisation nachhaltig verändert werden, weil das trügste Element, die **Kultur**, sich mitentwickeln kann. Natürlich ist dies für einen Wissenschaftler ein viel zu einfaches Modell. Trotzdem sind das Grundregeln, die in der Praxis weiterhelfen.

Verwaltungskultur

Nun möchte ich Ihnen gerne einige Ausschnitte aus einer aktuellen Untersuchung präsentieren, die wir in schweizerischen Verwaltungen durchgeführt haben. Dabei haben wir uns überlegt, welches die wesentlichen kulturellen Elemente einer Reform sind. Wir sind auf ein mehrdimensionales Gebilde, einen 'Kulturstern' gekommen (vgl. Abbildung 3). Über allem steht eine sehr alte, doch immer noch aktuelle Erkenntnis: Die **Vorgesetzten** nehmen eine ausserordentlich wichtige Führungsrolle im

Bereich der Verwaltungskultur ein. Ihr Verhalten verleiht der Veränderung Glaubwürdigkeit, oder aber es unterwandert die kommunizierte Strategie. Der Wille der Führung, echte Veränderungen vorzunehmen, ist für den Erfolg einer jeder Reform entscheidend.

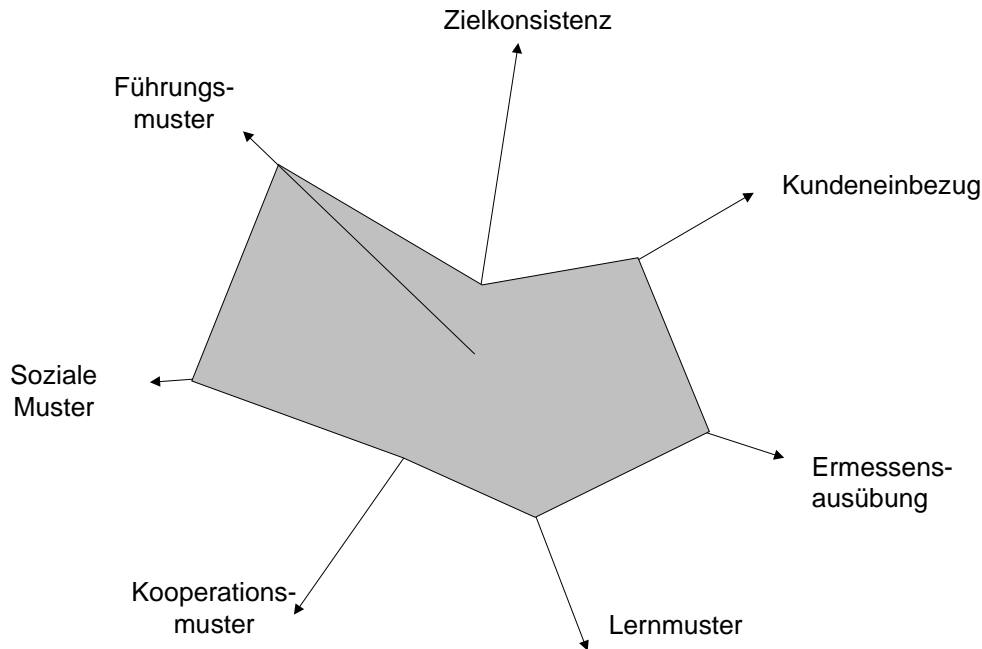


Abbildung 3: Dimensionen der Verwaltungskultur, die in der Reform wichtig sind

Ohne auf jede der Dimensionen einzugehen, zeigt der Kulturstern doch eine breite Palette von „weichen“ Faktoren, die den Verlauf einer Reform massgeblich mitbeeinflussen:

- Führungsmuster - welchen Führungsstil pflegen die Vorgesetzten?
- Soziale Muster - wie geht man miteinander als Menschen um? Kümmert man sich um die anderen?
- Kooperationsmuster – wie wird zusammengearbeitet? Wird Zusammenarbeit erwartet und honoriert?
- Lernmuster - Wie lernt die Verwaltung?
- Ermessensausübung - wie übt die Verwaltung vorhandenes Ermessen aus?
- Kundeneinbezug – welchen Einfluss haben die Kunden auf die Entscheide der Verwaltung?

Ein wichtiger Punkt ist die **Kundenorientierung**. Sowohl in der Schweiz wie auch in den anderen deutschsprachigen Ländern gibt dieser Begriff immer wieder Anlass zu Widerspruch in dem Sinne, die Verwaltung habe keine Kunden. Offensichtlich geht

eine solche Veränderung der eigenen Identität (von der obrigkeitlichen zur dienstleistenden Verwaltung) den Mitarbeitenden in der Verwaltung tiefer unter die Haut als erwartet wird. Ein Stück weit mag dies auch eine Frage der ungewohnten Terminologie sein. Wesentlich ist jedoch Folgendes: Je mehr ich die Kunden, d.h. die individuellen Ansprechpartner der Verwaltung mit Macht ausstatte, ihnen Entscheidungsmöglichkeiten gebe, umso grösser werden ihre Möglichkeiten, an den recht schwerfälligen traditionellen **Demokratieformen** vorbei ihren Einfluss geltend zu machen. Und da sind wir Schweizer besonders empfindlich mit unserer direkten Demokratie. In unserem Land wird über sehr viele, zum Teil detaillierte, Dinge abgestimmt. Das Volk hat übrigens auch über das Verwaltungsreform-Rahmengesetz im Kanton Zürich abgestimmt. Es hat entschieden, ob es eine Verwaltungsreform will oder nicht. Es versteht sich, dass dabei sehr viele Vorurteile gegenüber der Verwaltung eine wichtige Rolle gespielt haben. Die Bürger wären überfordert gewesen, die Verwaltungsreform in all ihren Auswirkungen beurteilen zu können. Aber sie haben immerhin der Regierung die Legitimation gegeben, mit über 70 % Zustimmung, dass sie die Reform durchführt.

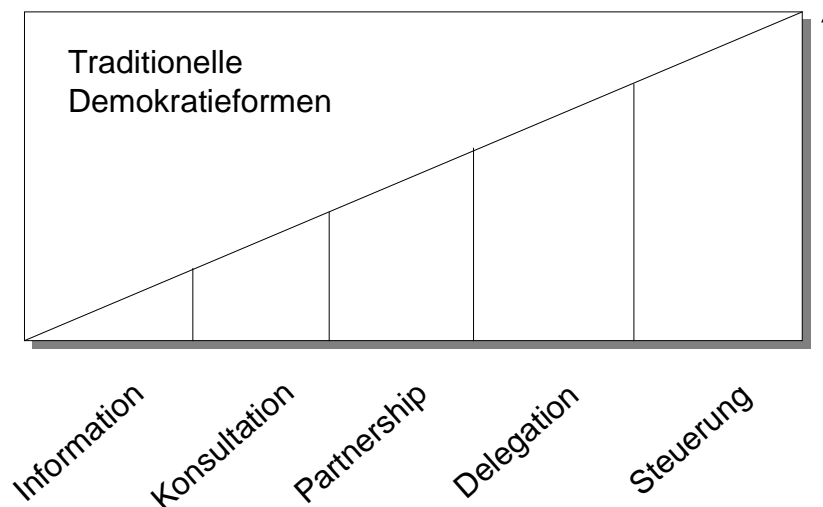


Abbildung 4: Intensitätsstufen des Kundeneinbezugs in Verwaltungsentscheide

Die Kundenorientierung hat viele unterschiedliche Intensitätsgrade: auf diesem Kontinuum kann sich eine Verwaltung platzieren, kann eine bestimmte Art der Kundenorientierung als Zielsetzung festlegen. Sie kann die Kunden informieren, z.B. schöne Homepages machen. Sie kann sie konsultieren, z.B. über Befragungen, so wie die Stadt Stuttgart dies auch tut. Sie kann ihre Kunden als Partner aufbauen und ernstnehmen, z.B. indem sie bestimmte Entscheide delegiert. In einer Schweizer Stadt

macht man das, indem man den Quartieren für die Infrastruktur ein bestimmtes Budget zur Verfügung stellt, mit dem Blumenschmuck beschafft werden kann. Der Quartierverein arbeitet während es Jahres mit diesem Geld und schafft sich in eigener Verantwortung ein schönes Quartier. Das hat zur Folge, dass die Aufgabenerledigung viel billiger wird, weil nicht mehr das städtische Gartenbauamt die Arbeit macht, sondern Bürgerinnen und Bürger. Letztlich kostet das den Staat nur das Geld für das Material. Die Bürgerinnen und Bürger haben dabei eine größere Befriedigung, weil sie in einem Umfeld leben, das sie selbst gestaltet haben.

Ein weiteres wichtiges Thema ist die **Ermessensausübung** - die Verwaltung hat einen bestimmten Entscheidungsbereich, innerhalb dessen sie ihr Ermessen ausüben kann. Die Handhabung dieses Ermessens ist nun nicht eine formale Frage, sondern eine kulturelle: in der Stadt x wird stärker auf die Kundenwünsche eingegangen als in der Stadt y, obwohl beide auf der Grundlage desselben Gesetzes handeln. In der Schweiz beispielsweise hat jede Gemeinde ihre eigene Praxis für Baubewilligungen. Was in der einen Gemeinde geht, geht in der anderen nicht. Im einen Kanton kann ich eine Schmiede einbauen und muß keine großen Verbreiterungen machen, im anderen Kanton muß ich die halbe Wand herausreißen und feuerfest abdichten. Von Kanton zu Kanton ist das unterschiedlich. Aber es ist auch eine Grundhaltung der Leute, die in der Verwaltung arbeiten. Sie können sich im Einzelfall eher nach den Wünschen der Kunden richten, oder aber versuchen, sich durch Vorschriften abzusichern. Auf dem Kontinuum kann man sich als Vorgesetzter platzieren, denn auch hier ist die Vorbildwirkung der Vorgesetzten von grosser Bedeutung.

Ein dritter Punkt, der aus unserer Untersuchung als entscheidend hervor ging, sind die **Muster des Lernens** in der Verwaltung. Die traditionelle Lernform ist das Übernehmen bestehender Traditionen, ohne sie ernsthaft zu hinterfragen. Etwas böseartig kann man diesen Prozess als „Sozialisierung“ umschreiben: Enthusiastisch treten viele Absolventen unserer Universität in die Verwaltung ein, mit den besten Vorsätzen. Oder aber sie kommen aus der Privatwirtschaft als Quereinsteiger. Nach spätestens zwei Jahren haben sie sich an ihre Umgebung angepasst, wenn sie nicht ständig ausgegrenzt werden wollen, sind sie *sozialisiert*. Symptomatisch für diese Grundhaltung sind die drei Gründe, nichts zu ändern: 1. Das war schon immer so. 2. Das haben wir noch nie gemacht. 3. Wo kämen wir denn da hin? Das System „Büro-

kratie“ unterstützt solches Verhalten, und nur wer eine recht grosse Stress-Resistenz hat, kann ihm widerstehen.

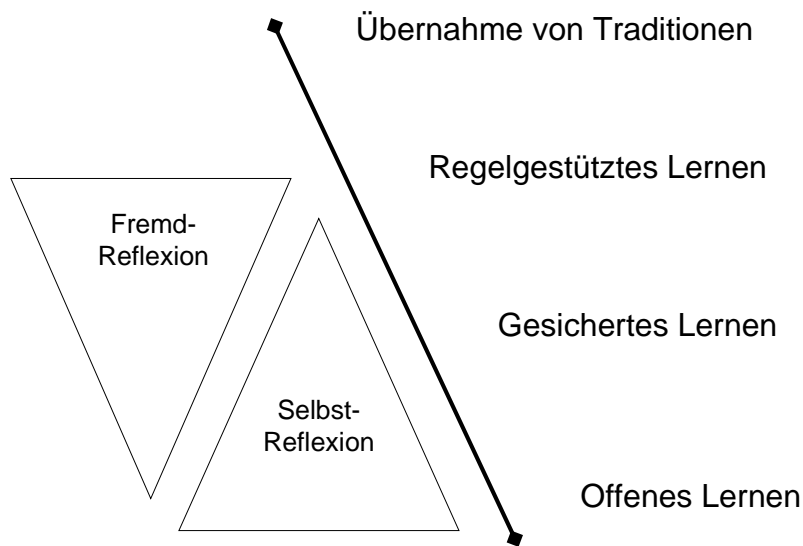


Abbildung 5: Muster des Lernens in der Verwaltung

Die zweite Stufe auf dieser Skala ist ein **regelgestütztes Lernen**. Das heißt, es wird ein klares Vorgehen für die Veränderung vorgegeben, hier z.B. Reformspielregeln oder ein Verwaltungsreform-Grundsatzgesetz. Die Mitglieder der Verwaltung werden so in einer bekannten Sprache ermutigt, innerhalb der Regulierung zu lernen. Das ist noch keine Kulturreform, denn das Verhalten passt zur alten Verwaltungskultur, die ja sehr stark regulierend tätig ist. Es ist noch nicht das angezielte Verhalten. Es verursacht jedoch relativ wenig Bauchschmerzen und wird damit auf weniger Widerstand stossen als eine „brutalere“ Methode. Der Nachteil besteht allerdings darin, dass dieses Lernen von Fremdreflexion geprägt ist. Das bedeutet, dass die Regeln des Lernens nicht durch Selbsterkenntnis, sondern von aussen festgelegt werden.

Im Rahmen des gesicherten Lernens, das einen Schritt weiter geht, werden limitierte Freiräume geschaffen, in denen die Mitarbeitenden lernen können, ohne grössere Risiken eingehen zu müssen. Einige Autoren sprechen in diesem Zusammenhang von „Lern-Arenen“. Diese Situation basiert zwar auf Fremdreflexion, enthält jedoch bereits wichtige Elemente der Selbstreflexion: das neue System in seinen (Aus) Wirkungen kennen lernen, sich selbst darin erfahren, die vermeintlichen Schrecken des Neuen überwinden.

Schliesslich bildet das offene Lernen ein Muster, in dem die Selbstreflexion dominiert. Es wird der Verwaltung freigestellt, was gelernt werden soll, wie gelernt werden soll usw. Die Erfahrungen aus der Schweiz zeigen, dass Führungskräfte der Verwaltung in der Regel eher überfordert sind, wenn sie allzu grosse Schritte auf diesem Pfad von der Übernahme von Traditionen zum offenen Lernen bewältigen müssen. Diese Veränderung ist ein Reifeprozess und braucht demgemäss Zeit. Am Beispiel des Umgangs mit den Mitarbeitenden kann dies dargestellt werden: In einem Kanton der Schweiz wurde versucht, die Mitarbeiterinformation im Sinne des offenen Lernens an die Dienststellenleitungen zu delegieren. Die Art und Weise, wie diese Information stattfinden sollte, wurde den Leiterinnen und Leitern freigestellt, wobei die Erfahrungen damit in einer informellen Gruppe ausgetauscht werden sollten. Nach einem halben Jahr mussten minimale Spielregeln aufgestellt werden, da in einigen Dienststellen überhaupt keine Information stattgefunden hatte.

Ein letzter hier anzuschneidender Punkt ist die Zielkonsistenz, d.h. die Widerspruchsfreiheit formaler und informaler Botschaften an die Mitarbeitenden. Mit gewissen Paradoxien muss die Reform leben können. Beispiel: Die Mitarbeitenden werden von oben angewiesen, selbständig zu sein. Solches lässt sich nicht immer vermeiden, denn hier trifft das alte auf das neue System. Allerdings werden Mitarbeitende dann hellhörig, wenn innerhalb des neuen Systems Widersprüche aufscheinen. Wird etwa im Bildungsbereich von den Lehrpersonen erwartet, dass sie sich vom Einzelkämpfer zum Teammitglied entwickeln, so kann es kontraproduktiv wirken, wenn gleichzeitig ein individueller Leistungslohn eingeführt wird. Die Glaubwürdigkeit der Team-Botschaft leidet unter der faktischen Entwicklung, dass die Einzelleistung honoriert werden soll. Solche Widersprüche zu vermeiden, ist mitunter Aufgabe der Führungskräfte in der Verwaltungsreform

Politische Rationalität und Verwaltungsführung

In den Projekten, die ich in der Schweiz begleiten durfte, wurde mit fortschreitender Zeit eines immer deutlicher: Politik mag für uns oft unverständlich sein, aber sie ist nicht irrational. Politik ist etwas sehr Rationales. Ich habe das ganz am Anfang gesagt, und ich komme jetzt wieder darauf zurück. Politische Rationalität ist in sich stimmig, sie ist funktional, jedoch systemisch anders als die Management-Rationalität. Es ist offensichtlich, dass sich nicht nur die Verwaltung, sondern auch

die Politik reformieren muss, wenn das Gesamte weiterhin mehr oder weniger harmonisch funktionieren soll. Auch der Politiker bzw. die Politikerin muss sich die Frage stellen: „Welche Konsequenzen hat es für mich als Führungskraft, wenn ich dieses neue System einführe?“ Einzelne Punkte, die hierzu von Bedeutung sein könnten, sind:

- **Strategiebewusstsein:** Strategiebewusstsein heisst, sich von der kurzfristigen Optik zu lösen zugunsten eines mittelfristigen Ausblicks und Schwergewichte zu bilden.
- **Mehrheitsprinzip:** Die „Währung“ des politischen Erfolgs sind Mehrheiten in jenen Gremien, die bestimmte Entscheidungen fällen. Es wird daher immer politisch rational bleiben, Mehrheiten zu bilden, selbst wenn dafür Aushandlungsprozesse stattfinden, die für das Managementsystem keinen Sinn ergeben.
- **Öffentlichkeitsprinzip:** Dieses bildet das Gegengewicht zu den negativen Nebenwirkungen des Mehrheitsprinzips, indem allzu abenteuerliche Tauschgeschäfte erschwert werden.

In der Stadt Bern wurde ein **Berichtswesen** eingeführt, das vor allem mündlich funktioniert. Es werden zwar zuerst schriftliche Berichte erstellt, was von der Verwaltung als Papierkrieg kritisiert wird. Aber das Hauptsächliche ist ein regelmässiges Führungsgespräch mit den politischen Vorgesetzten. Nach drei Jahren Versuchsdauer wurde eine Evaluation durchgeführt, die folgendes ergab: Die Verwaltung wollte die Berichte nicht mehr erstellen, jedoch die regelmässigen Führungsgespräche sollten auf keinen Fall geopfert werden. Es können aber keine substanziellen Gespräche ohne Zwischenbericht geführt werden. Grundlage eines inhaltsreichen Gesprächs bilden immer Daten, die aus dem Controlling stammen.

Erfreulich ist insbesondere die Entwicklung, dass diese Wirkungs- und Leistungsdaten auch von den politischen Gremien – in der Schweiz vor allem die parlamentarischen Kommissionen – für ihre Arbeit zur Kenntnis genommen werden. Unsere Ansprechpartner in den Verwaltungen äussern sich teilweise begeistert über die Zunahme an Substanz der politischen Debatte über ihre Fachgebiete. Das Strategiebewusstsein der Politikerinnen und Politiker konnte gefördert werden, was ohne entsprechende Vorleistungen der Verwaltung nicht möglich gewesen wäre. In diesem

Sinne sind Führungskräfte in der Verwaltungsreform in der Lage, ihr eigenes Umfeld, auch im politischen System, massgeblich mitzugestalten. Ihr Einfluss auf den Verlauf der Dinge ist erheblich – so erheblich, dass ich meinen Studierenden immer wieder empfehle, Stellenangebote im öffentlichen Dienst nicht vorschnell zu disqualifizieren, denn sie werden in kaum einem privaten Unternehmen in jungen Jahren so viel Gestaltungsspielraum erhalten wie in einer modern geführten öffentlichen Verwaltung. Es ist und bleibt jedoch – nebst der systemischen Anreize, die bewusst geschaffen werden können – eine Frage des Willens der oder des Einzelnen, ob der Raum für Gestaltung auch genutzt wird.