

1. Von den Perspektiv'schen hin zu überzeugenden Perspektiven einer Verwaltungsmodernisierung

Die Herausforderungen, denen sich die öffentliche Verwaltung stellen muß, werden härter. Neue Ideen und Konzepte sind zu einer Überlebensfrage geworden. Viele bewährte Entscheidungs- und Gestaltungsmuster der öffentlichen Verwaltung greifen nicht mehr. Doch etwas anders machen, bedeutet noch lange nicht, es besser zu machen!

Die öffentliche Verwaltung braucht ein neues Denken, braucht dynamische und souveräne Promotoren für ihre neuen Wege, braucht eine neue Führungs- und Managementphilosophie, braucht ein neues Bewußtsein, braucht die Initiative und Kreativität aller Beschäftigten.

Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung würden gerne zupacken und die Dinge zum Besseren lenken. Doch viel Initiative, Kreativität und noch mehr Innovationen versanden im Gangel von Legislative und Exekutive, versanden im Instanzenzug, werden im hierarchischem Gefüge abgeschmettert, scheitern an den verschiedensten Veto- und Interessengruppen und werden nicht selten zerredet.

Wer, wie dies in einem Parteiprogramm steht, die Hochleistungsverwaltung 2000 fordert, muß auch bereit sein, auf Macht und Einfluß zugunsten der Sache zu verzichten. Führungsstärke muß in der Verwaltung gesucht und gefördert werden. Führungskräfte, auch wenn sie für die Tagespolitik unbequeme Wahrheiten sagen, müssen gestärkt und dürfen nicht demontiert werden. Die fachliche Eignung für Führungspositionen muß mehr zählen als politische Verdienste. Eine schlanke, effektive und drahtige Verwaltung eignet sich nicht als Selbstbedienungsladen für Polit-Rentner.

Heute kommt es vor allem auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an!

Von den Beschäftigten kann die so wichtige Begeisterung für die anstehenden Neuerungen erwartet werden, wenn sie sich mit den neuen Wegen identifizieren können.

Eine Reform, die vordringlich auf eine schnelle Kostenreduzierung und auf noch schnellere Rationalisierungseffekte baut, hat es allerdings schwer, Skeptiker für die anstehenden Neuerungen zu begeistern. Zu groß ist der Argwohn, daß die ökonomischen Zwänge einseitig und ohne gebotene Differenzierung zu Lasten des sozialen Ambiente und der Effizienz gehen.

Für viele Entscheidungsträger geht es bei den neuen Steuerungsmodellen vor allem um die eine Frage: Wie kann gespart werden, ohne sich zu unpopuläreren Einschnitten, die Wählerstimmen kosten könnten (z. B. Aufgabenabbau), bekennen zu müssen?

Auch wird zu oft übersehen, daß

- Rationalisierungen auch eine Frage von Investitionen sind,
- neben der Entwicklung und Ausgestaltung der funktionalen Instrumente vor allem auch Regelungen für die personale Seite getroffen werden müssen,
- Erfolge langfristig nur mit den Betroffenen und nicht gegen die Betroffenen möglich sind. Es kommt auf Wert-Orientierung, auf das Wir-Gefühl und die Identifikation mit der Sache an.

Die neuen Organisations- und Steuerungsmodelle setzen vieles in Bewegung. Dabei geht es nicht nur um neue Instrumente, Verfahren und Managementtechniken, es geht auch um ein neues Denken, um neue Werte, um eine neue Orientierung.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erkennen, daß sich gewachsene Werte und Normen der Verwaltung rasant verändern. Da der Mensch kein Funktionierer ist, der auf Knopfdruck stromlinienförmig auf die neue Umwelt reagiert, führen diese Änderungen zu Unsicherheit und schüren Ängste. Diese Ängste sind existentiell: Erstmals ist auch in der öffentlichen Verwaltung (alte Bundesländer) von betriebsbedingten Kündigungen, deren Ausmaße weit über die gewachsenen Vorstellungen hinausgehen, die Rede. Eine „Na-und-Mentalität“ ist in dieser Situation eine zu grobe Antwort.

Die anstehenden Reformen können greifen, wenn drei weitere wichtige Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Perspektiven einer Verwaltungsmodernisierung

1. Im Spannungsfeld von Politik, Legislative und Exekutive besteht Einigkeit über die Reformziele und der Wille, diese Reformen mutig anzugehen.
2. Die Führungskräfte sind hinreichend qualifiziert und motiviert, um die erforderlichen Innovationen zu managen.
3. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung können für die anstehenden Reformen mit dem Herzen – und nicht nur mit dem Verstand – gewonnen werden.

Was der öffentliche Dienst heute so dringend braucht (wie nie zuvor), ist eine Konzentration aller Kräfte auf die so notwendigen Anpassungsprozesse. Es gilt, nicht zu kleckern, sondern zu klotzen, und es gilt auch, dort mit den Reformen sofort zu beginnen, wo große und überzeugende Qualitätsverbesserungen erwartet werden können. Gefordert sind Reformen mit Augenmaß. Die üblichen Entscheidungs- und Gestaltungsmuster wie das der „Dampfkesselstrategie“ (alles beim Alten belassen, bis der Kessel der Probleme [= Überschuldung] zu explodieren droht, dann hektischer und ineffizienter Aktionismus), der „Heckenscherenmentalität“ (z. B. pauschale Wiederbesetzungssperren) und des „Gießkannenprinzips“ (z. B. Nachtragshaushalte) müssen durch ein systematisches und ein gezieltes Vorgehen ersetzt werden. Das erzwingt einen langen Atem, setzt Beharrlichkeit, Ausdauer, Disziplin und ein auf Ergebnisse hin fixiertes Denken voraus.

Offensichtlich ist der Weg dorthin beschwerlich. Statt beispielsweise die Kräfte auf die Reformmodelle und Reformideen zu konzentrieren, kommt es in diesen Wochen wieder zu einer Neuauflage einer unendlichen Geschichte. Seit über 25 Jahren hat das Thema: „Geht es mit oder ohne Beamte besser?“ an presse- und publikumswirksamer Dynamik und Aktualität nichts eingebüßt. Themen wie zum Beispiel Spitzenpositionen auf Zeit, vorzeitige Zuruhesetzungen, mehr Leistungsanreize, Verlängerung der Lebensarbeitszeit oder Privatisierung sind wichtig, sind derzeit aber nicht die vordringlich zu lösenden Probleme. Im Gegenteil! Diese Themen führen zu Abwehrgefechten und binden Energien, die von den wirkungsvollen Reformmaßnahmen ablenken. Dies ist sicherlich ein wichtiger Grund, warum es in der öffentlichen Verwaltung an der Kraft fehlt, neue Ideen mit Mut und Beharrlichkeit anzugehen.

1. Perspektiven einer Verwaltungsmodernisierung

Im Spannungsfeld zwischen Legislative und Exekutive besteht der Zielkonflikt zwischen Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung. Eine Modernisierung setzt Investitionen und Zeit voraus. Um beide Bedingungen muß gerungen werden. Besonders gefordert sind dabei die Führungskräfte der Verwaltung. Vieles, was derzeit kaum vorstellbar ist, muß greifen. Das setzt auf seiten der obersten bis hin zur mittleren Leitungsebene eine neue Wertstruktur voraus. Es gilt, innovativ und flexibel verfestigte Strukturen zu gestalten (gestalten statt verwalten). Das Gelingen dieser Herausforderung ist eine Frage der Lernkultur und eines geänderten Rollenverständnisses der Führung. Eine auf Dauer wirkungsvolle Reform kann nur mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gelingen. Daher sind die Top-down-Ansätze (Reformen, die von der Leitung ihren Ausgang nehmen) durch geeignete Bottom-up-Ansätze (Reformen, die von der Basis nach oben getragen werden, z. B. Qualitätszirkel) zu ergänzen. Es gilt, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu Mitdenkern und Mitgestaltern zu gewinnen.¹⁾

1) Anmerkung: Im folgenden Text steht der Begriff Mitarbeiter sowohl für die Mitarbeiterinnen als auch für die Mitarbeiter. Dies gilt analog auch für vergleichbare Bezeichnungen.

2. Reformen und Reformversuche: Eine unendliche Geschichte?

Es ist unstrittig, daß tiefgreifende Anpassungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung schnell und mutig in Gang kommen müssen. Wir können uns nicht mehr den Luxus leisten, die anstehenden Herausforderungen zu zerreden. Es muß etwas geschehen. Der anstehende Wandel ist jedoch keine vordringliche Frage der Verwaltungstechniken (z. B. Budgetierung) oder der Ausgestaltung von Strukturen (z. B. Dezentralisation). Es stellt sich somit nicht vordringlich die Frage etwa nach der Zweckhaftigkeit einer „Zentralisation“ oder einer „Dezentralisation“.

Im Kern geht es um etwas Wichtigeres: Es gilt, die eingeschliffenen Verkrustungen in den Köpfen, in den Verwaltungsabläufen und im Instanzenzug aufzubrechen. Diese Verkrustungen stellen sich zwangsläufig ein, wenn das Trägheitsprinzip der Gewohnheiten obsiegt. Dabei ist es dann meist unerheblich, welche Struktur (z. B. zentrale Bewirtschaftung oder dezentrale Bewirtschaftung der Ressourcen) oder welche Techniken (z. B. Management-Techniken) vorherrschend sind.

Das Entstehen von Verkrustungen ist kein Charakteristikum der öffentlichen Verwaltung. Auch die Wirtschaft verfängt sich in diesen Sackgassen (vgl. hierzu Chrysler der 70er Jahre, IBM, Mercedes). Wir sollten daher unsere Aufmerksamkeit auf das Ingangsetzen der notwendigen Dynamik konzentrieren. Wer auf Anpassungsprozesse mit Augenmaß und Tiefe setzt, weiß um die Bedeutung der Bewegung. Beschaulichkeit (etwa: „Das ganze Ausland beneidet uns um unsere Verwaltung“) führt zwangsläufig zu Verkrustungen.

Aus diesen Beobachtungen läßt sich eine wichtige Erkenntnis ableiten: Was gestern richtig war, kann heute die falsche Antwort auf die aktuellen Herausforderungen sein. Morgen aber kann das, was wir heute als überholt ansehen, wieder die adäquate Lösung auf unsere Probleme sein.

Was wir offensichtlich dringender als inhaltliche Bestimmungen brauchen, ist die Bewegung, ist die Flexibilität in den Köpfen der Führung, der Mitarbeiter. Das bedingt einen grundlegenden Einstellungswandel

vor allem im Selbstverständnis unserer Führungs- und Leitungskräfte: Statt Besitzstandsdenken im weitestem Sinne ist Flexibilität, Risikobereitschaft und Mut zu neuen Wegen gefragt. Gelingt dieser Einstellungswandel, dann führt dies auch zwangsläufig zu einer Änderung der Leitungsstrukturen.

Vor diesem Hintergrund sind die vielen Erfolgsmeldungen, die heute als wichtige Beiträge einer durchgreifenden Verwaltungsmodernisierung gewertet werden, auf ihre Substanz hin zu hinterfragen. Es darf nicht sein, daß Neuerungen aufgebauscht werden, die letztlich nicht mehr sind „als alter Wein in neuen Schläuchen“. Neuerungen müssen für die betroffenen Mitarbeiter zu erfahrbaren Änderungen führen. Die anstehenden „Reformen“ müssen mehr sein als eine Verbeugung vor der Modernität und vor dem Zeitgeist.

2.1 Wo stehen wir?

Reformen haben in der öffentlichen Verwaltung Tradition. Gemessen an den Ergebnissen stehen Aufwand und Erreichtes in keiner ausgewogenen Relation zueinander. Woran liegt es, daß Reformen in der öffentlichen Verwaltung – wenn überhaupt – nur schleppend und mit großem Energieverlust in die Gänge kommen? Was machen wir falsch, wenn wir an Reformen herangehen?

Auf die vielen Reformruinen hingewiesen, die den Wegrand der öffentlichen Verwaltung in den letzten 30 Jahre säumen, ließ sich ein bekannter und angesehener Verwaltungspraktiker nicht beirren: „Ich glaube, es ist ein Fehler anzunehmen, daß Modernisierungsanstrengungen, die immer gescheitert sind, auch diesmal scheitern werden. Erstens können wir aus der Entwicklung lernen, und zweitens haben wir heute einen Umstand, den wir nie hatten: Das öffentliche Geld ist und bleibt knapp!“

Haben unsere Organisationen, haben Legislative und Exekutive, tatsächlich dazugelernt? Wird es gelingen, die Fehler der Vergangenheit zu vermeiden?

Unstreitig ist, daß eine Aufbruchstimmung viele wachgerüttelt hat. Ideen und Innovationen werden gehört, diskutiert und erprobt. Das war in den letzten Jahren nicht immer so!

Doch manches, was in diesen Monaten unter Schlagworten wie „Neue Steuerungsmodelle“, „Vision 2000“ oder „Hochleistungsverwaltung“ gehandelt wird, ist nicht ganz so neu, wie es auf den ersten Blick scheint. Wer die vielen Reformansätze der öffentlichen Verwaltung der letzten dreißig Jahre im Auge hat, wird einiges von dem, was heute inhaltlich als der Königsweg aus dem Kostendilemma diskutiert wird, nicht ganz so originell sehen.



Vom Fahrrad zum Velomobil hin zum
Hochleistungsentfernungsbeschleunigerbike

Viele Bausteine einer wirtschaftlicheren Verwaltung wie u.a.

- Budgetierung (statt Kameralistik),
- Dezentralisierung der Ressourcen (statt Zentralisation),
- Projekt- und Teamorganisation (statt starrer Liniensysteme, z. B. stark gefächerte Hierarchisierung),
- output-orientiertes Management statt input-orientiertes Verwalten,
- Lean-Management (statt inflexibler Dienstwege),
- Benchmarking (z. B. interkommunaler Vergleich),
- Kontraktmanagement,
- ziel-, prozeß- und ergebnisorientierte Führung,
- leistungsorientierte Bezahlung,
- ergiebiger Personalsteuerungsmodelle,
- kontinuierlichere Personalentwicklung,
- systematischere und bedarfsorientierte Fortbildungsgestaltung

wurden bereits ausgiebig angedacht, mit Instrumenten unterlegt (vgl. z. B. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, 1970/1973, die Regierungs- und Verwaltungsreform) und in einem weiteren Schritt mit großer Akribie zerredet (vgl. z. B. Aktionsprogramm 1976).

Warum ist der große Wurf nicht schon in den 70er Jahren gelungen? Was bewegt uns heute, viele alte Reformetiketten wieder neu aufzupolieren? Ist es diesmal mehr als ein hektischer Aktionismus, dessen Innovationskraft bereits nach wenigen Metern kraftlos endet, ohne daß Grundlegendes in Bewegung kommt? Die Folgen ausgebreiteter Neuerungen wären indes fatal: Resignation und innere Kündigung könnten sich alsbald bei den vielen Engagierten einstellen, die auf eine effizientere Verwaltung bauen.

Diese Skepsis ist keinesfalls eine Aufforderung zur Resignation. Es ist ein Plädoyer für eine Reform mit Augenmaß. Der dahinterstehende verhaltene Optimismus sollte Anstoß zum behutsamen Umgang mit Reformideen sein: Wir sollten Vorsorge treffen, daß diese erneute Reformwelle und Reformeuphorie nicht in absehbarer Zeit in lähmende Enttäuschung und passive Resignation umschlagen.

2.2 Wir sollten die Schwächen des Neuen nicht wegreden, sondern mit den Stärken des Alten verbinden!

Eine schlanke und drahtige Verwaltung erfordert Mut zu neuen Wegen. Das geht nicht ohne klare, in sich schlüssige und längerfristige Vorgaben und Ziele, an denen sich alle Promotoren neuer Wege orientieren und ausrichten können. Ein tagespolitisches Taktieren sollte die Ausgestaltung der Vision einer „Hochleistungsverwaltung“ nicht behindern. Doch nicht alles, was heute im aufgezwungenen Reformfieber als Antwort auf den durch die Überschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden ausgelösten Rationalisierungsdruck als Königsweg aus dem Kostendilemma schöngeredet wird, kann auf Dauer von Bestand sein (z. B. manche Privatisierung). Allerdings müssen beim Erproben neuer Wege auch Fehler erlaubt sein! Unverzeihlich wäre es indes, wenn die Weichen neuer Wege über die Köpfe der Betroffenen hinweg falsch gestellt würden. Träfen diese Fehlentscheidungen die Mitarbeiter in ihren Grundfesten, dann wären die daraus resultierenden Fehler unverzeihlich und die Folgen (z. B. innere Kündigung) kaum mehr korrigierbar.

Wichtig ist eine klare und eindeutige Beschreibung der Ziele, die mit einer Verwaltungsreform angestrebt werden sollen. Wer glaubt, daß dieser Hinweis überflüssig ist, übersieht die tiefen Gräben, die sich etwa im Spannungsverhältnis von Legislative und Exekutive auftun: Da steht das Ziel der Haushaltskonsolidierung hart dem Ziel der Verwaltungsmodernisierung gegenüber. Es genügt nicht, nur die Kosten senken zu wollen und nach Möglichkeit alles andere beim alten zu belassen. Wer auf diese Programmierung setzt, strebt die direkt wirksamen Spareffekte an und belohnt einen konzeptionslosen Spareifer. Übersehen wird, daß der gesunde und sichere Weg einen längeren Atem braucht. Statt der Devise: „Sparen, koste es, was es wolle!“ steht die Vision: „Sparen durch Investition!“

Besinnen wir uns daher auf das, was wir wollen: Worauf zielt die Verwaltungsmodernisierung ab?

- Bedeutet die Verwaltungsmodernisierung eine bessere Sachmittelausstattung?

- Bedeutet die Verwaltungsmodernisierung einen drahtigeren Verwaltungsablauf?
- Bedeutet die Verwaltungsmodernisierung weniger Hierarchie?
- Bedeutet die Verwaltungsmodernisierung mehr Professionalität?
- Bedeutet die Verwaltungsmodernisierung eine Vereinfachung der Gesetze?
- Bedeutet die Verwaltungsmodernisierung einen Abbau des Vorschriftenschungels?
- Bedeutet die Verwaltungsmodernisierung eine neue Einstellung zu den Dingen?
- Bedeutet die Verwaltungsmodernisierung mehr Arbeitszufriedenheit?
- Bedeutet die Verwaltungsmodernisierung eine bessere Nutzung der menschlichen Ressource?

Wir könnten es uns leicht machen: Wer von Verwaltungsmodernisierung spricht, hat wohl alles hier Genannte im Sinn. Nur wenn es an die Konsequenzen geht, zeigen sich sehr schnell unterschiedliche Positionen. So etwa, wenn in neue Techniken investiert werden soll.

Es genügt nicht, die Absichten und Erwartungen vage zu verkünden! Wir sollten lernen, Prioritäten zu setzen, und wir sollten festlegen, was wir wann, warum und mit welchen Ergebnissen erreichen wollen. Aber wir müssen auch lernen, unser einseitiges Schwarz-Weiß-Denken, unser Denken in extremen Positionen, zu überwinden. Wir müssen uns stärker auf die Vor- und Nachteile der neuen sowie der alten Wege besinnen. Bei einem solchen Vorgehen werden wir nicht das eine verdammen, um das andere wählen zu können, sondern wir werden die Stärken der verschiedenen Wege nutzen, die Vorteile aufeinander beziehen und auf unsere Ziele hin ausrichten und optimieren!

Erinnern wir uns: Es ist noch nicht allzulange her, da stand – um ein Beispiel zu nennen – die Zentralisierung hoch im Kurs. Alles andere hatte es schwer, gleichberechtigt daneben existieren zu dürfen. So wurden die dezentralen Strukturen der Polizeiorganisation – die Wache um die Ecke – aufgelöst und große Einheiten geschaffen. Sie erinnern sich aber auch an die Funktional- und Gebietsreform. Heute scheinen viele dieser Vorteile nichts mehr wert zu sein. Es sollte in

diesem Zusammenhang nachdenklich stimmen, daß beispielsweise die Bürger von Amsterdam im Mai 1995 aufgefordert wurden, zu entscheiden, ob die Stadt in mehrere selbständige Gemeinden aufgeteilt werden solle. Die Bürger lehnten das Votum des Rates zur Dezentralisierung und Zerschlagung der Großgemeinde ab!



Es gilt, gegen das Schwarz-Weiß-Denken anzutreten. Je nach den situativen Gegebenheiten ist es durchaus vorstellbar, daß selbst Gegensätzliches nebeneinander in einer „Sowohl-als-auch-Verbindung“ einen unverrückbaren Stellenwert haben kann.

Das war Anfang der 70er Jahre unvorstellbar, wenn wir z. B. an die Mengenlehre und den traditionellen Mathematikunterricht zurückdenken. Wer sich noch der Qualen erinnert, die durch die Mengenlehre Anfang der 70er Jahre verursacht wurden, weiß, wohin Einseitigkeiten im Denken führen können. Erinnern wir uns an das Leiden der Kinder. Erinnern wir uns aber auch an die Hundertschaften geplagter Eltern, die das Versäumte auf den Volkshochschulen zur Zukunftssicherung ihrer Kinder nachholten. Und was ist von all den unabdingbaren Lernprogrammen geblieben? Auch das Gute dieser Methode

mußte nach wenigen Jahren der massiven, nunmehr andersartig gepolten Kritik weichen. Einseitigkeiten haben Einseitigkeiten abgelöst!

Die Botschaft aus den Fehlern der Vergangenheit ist unmißverständlich: Wir sollten nicht das Kind mit dem Bade ausschütten. Wir sollten lernen, die Vor- und Nachteile des Alten und des Neuen behutsam auszusteuern. Es geht um ein Denken und Handeln, das auf extreme Positionen verzichtet und das auf Optimierungen setzt. Meiden wir den aufgeregten Perfektionismus! Das Reformfieber der Aktionisten und der Bilderstürmer muß kalkulierbar bleiben.

2.3 Was brauchen wir?

Auf exakt beschriebene Reformziele kommt es an!

Eine Verwaltungsreform braucht Visionen und operationalisierte Ziele. Ein strategisch geordnetes Vorgehen ist offensichtlich vor dem Hintergrund eines hektischen Aktionismus schwer einzuhalten. Das hat etwas damit zu tun, wie Reformen in der öffentlichen Verwaltung in die Gänge kommen: Der Zwang zum Sparen diktiert Inhalt und Takt der Reformen. Zwar wäre es überzeugender, wenn Einsicht und Überzeugung die Notwendigkeit und Geschicke einer Verwaltungsreform initiieren und begleiten würden, doch der Zwang zum Sparen garantiert bei anhaltendem Druck Kontinuität und ist von daher sicherlich kein schlechter Promotor für die anstehenden Neuerungen. Er schafft Handlungszwänge und stärkt aus der Not heraus den Mut zu neuen Wegen.

Was aber steht zu erwarten, wenn der derzeit wichtigste Promotor einer Verwaltungsreform, der Spardruck, nachläßt? Ist das Fundament, der Wille, neue Wege zu beschreiten, stabil genug, um sich nicht in Illusionen zu verlieren? Bleibt die Kraft zu neuen Wegen auch dann, wenn der Kosten- und Rationalisierungsdruck tatsächlich oder vermeintlich nachläßt?

Vor einigen Monaten kommentierte das Magazin „Focus“ (18/1994) unter der Überschrift: „Tödlicher Aufschwung – die positiven Wirtschaftsdaten verstellen den Blick auf drängende Strukturprobleme“: „Der zarte Konjunkturfrühling droht die Einsicht von Politikern in

notwendige Reformen im Keim zu ersticken.“ Weiter heißt es dort, „daß nun Dinge nicht durchgezogen werden.“

Eine vernünftige Verwaltungsreform wird sich an realistischen Visionen und Zielen orientieren. Qualität und Ergiebigkeit hängen dabei von der Brauchbarkeit und Treffsicherheit der gesetzten Ziele ab. Bislang haben es die Verwaltungen vernachlässigt, in Produkten und in Zielkategorien zu denken. Es verwundert daher kaum, daß die Ergiebigkeit dieser Managementtechnik in der öffentlichen Verwaltung auch bei anstehenden Reformvorhaben unterschätzt wird.

- Auf die exakte Zielbeschreibung kommt es an!

Letztlich bestimmen und entscheiden Ziele über die persönlichen und institutionellen Geschicke und Erfolge: Bei einem Studenten etwa führt ein falsches Ziel nicht nur zu falschen Ergebnissen, sondern auch zu einer falschen institutionellen Aussteuerung des Ausbildungssystems.

Wer als Studierender auf Effekte aus ist, wird das Ziel wie folgt formulieren:

„Mit möglichst geringem Aufwand in kürzester Zeit
beste Examensnoten erzielen!“

Wer sein Studium so aussteuert, hat viele Argumente auf seiner Seite. Doch dieses Ziel greift für das Leben zu kurz: Fächer, die im späteren Berufsleben eine nützliche Hilfe sein könnten, für das Examen aber keine Bedeutung haben – und das sind dann alle nicht klausur- bzw. examensrelevanten Fächer – werden unsentimental als Ballast über Bord geworfen.

Mit der Beschränkung auf die Prüfung existieren im Leben eines Studierenden nur noch Klausurfächer. Alles anderes wird als Beipack verstanden und bleibt unberücksichtigt. Entsprechend anspruchslos gehen die Studierenden an ihr Studium und die Stoffinhalte heran: „Augen zu und durch, die Praxis sieht ja doch ganz anders aus!“ Das Interesse an den Noten im Examen auf der einen Seite, und das Desinteresse der Studierenden an den nicht examensrelevanten Fächern auf der anderen Seite führen im Rahmen einer Interaktion zwischen Leh-

renden und Lernenden nicht selten dazu, daß sich das Ausbildungssystem den „Bedürfnissen“ (Zielen) der Studierenden anpaßt: Alles – bis hin zu den Dozenten der nicht examensrelevanten Fächer – arbeitet auf die Examensklausuren hin, die von Jahr zu Jahr an theoretischer Spitzfindigkeit gewinnen und sich mehr und mehr von den Niederungen und Trivialitäten des Alltags entfernen. Wen wundert es bei dieser falschen Zielsetzung, daß heute die Rede von einem Praxisschock und einer völlig abgehobenen Ausbildung ist?

Wenden wir uns einem weiteren Beispiel zu: Es geht um die Ziele einer Politesses: Wer hier – versetzen wir uns einmal in die Begehrlichkeiten des Kämmeres und das in deutlicher Abhebung zu der Sicht des beschwerdegeplagten Leiters des Ordnungsamtes – auf das Ziel baut:

„Möglichst viele Verwarnungen schreiben“

setzt sicherlich falsche Zeichen. Und das aus mehreren Gründen.

Die Politessen können – angeheizt durch vorgegebene Leistungsnormen – zu einer Plage werden: Sie werden in ihrem Fleiß immer perfekter, aber auch immer gnadenloser. Eine Dynamik setzt sich spiralenförmig in Gang: Am Ende steht der Kampf und Krampf der einen gegen die Widersprüche der anderen. Das kann zu einem Arbeitsbeschaffungsprogramm für Juristen werden und die Kostenbilanz der Verwaltung auf den Kopf stellen.

Diese Perfektion kostet aber noch einen anderen Preis. Denn wer bei steigender Perfektion auf das Zentimetermaß zurückgreift, wird kaum auf Verständnis bauen können. So wird mit steigender Perfektion der Politessen der Streß steigen: Untereinander haben sie sich zu behaupten, und die allgemeine Ablehnung der Gebeutelten wird ihnen viel Lebensqualität nehmen. Das kann sehr schnell in gesteigerte Krankheitsquoten umschlagen.

Eine weitere Fehlentwicklung zeichnet sich ab: Denn wenn sich alle Autofahrer durch die totale Überwachung auf die verfügte Ordnung besinnen, sind die Politessen immer noch da. Und da sie da sind, muß man nach neuen Verwarnungsquellen Ausschau halten: In diesem Fall bieten sich dann vielleicht die Hundehalter ohne Notdurfttüte an.

Wege und Irrwege der Zielformulierung

**Definieren Sie das Ziel einer
Politesse.**

Falsch:
**Möglichst viele Verwarnungen
schreiben.**

Besser:
A. Sich überflüssigmachen!
**B. Die Störungen durch den ruhen-
den Verkehr minimieren**

**Falsche Ziele weisen einen falschen Weg.
Unterschieden werden muß zwischen Ziel
und Maßnahme. Verwarnungen sind das
Mittel, um das Ziel zu erreichen. Werden
Mittel zu Zielen, dann verselbständigt sich
das Mittel zum Ziel.**

Es sei angemerkt, daß die Zukunft uns schon eingeholt hat. Da heißt es nämlich in einer Zeitungsmeldung: „Mehr Effektivität im öffentlichen Dienst – nach diesem Motto startet die Bremer Straßenverkehrsbehörde ein bundesweit einmaliges (Anmerkung: Hoffen wir es!) Motivationsprogramm. Das Magazin „Focus“ berichtet von Deutschlands schärfsten Politessen, die derzeit in Bremen unterwegs sind. Für Knöllchen gibt es Sonderurlaub: Täglich 80 Strafzettel, und es winkt ein Tag zusätzlicher Urlaub im Monat, für 90 gibt es sogar zwei Tage. Bislang lag die mittlere Leistung bei 60 Strafzetteln. Trost für die Autofahrer: Bisher beteiligten sich an dem Bremer Leistungswettbewerb erst ein Viertel aller Politessen.“

An diesen Beispielen wird deutlich: Ein falsches Ziel führt zu falschen Ergebnissen. Richtiger wäre als Ziel für die Politessen: „Sich überflüssig, entbehrlich machen.“ Auf dem Weg dorthin kann die Verwarnung ein möglicher Weg sein.

Die beiden Beispiele lassen erkennen, wie wichtig es ist, über die Ziele der neuen Wege sorgfältig und bedacht nachzudenken.

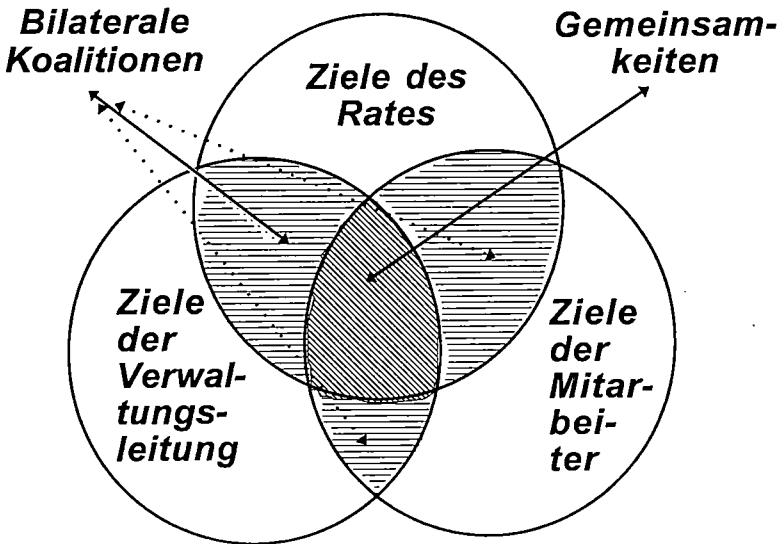
2.4 Zielkonflikte müssen fair ausgetragen werden!

Zielkonflikte sind unvermeidlich! Zielkonflikte entstehen aus den unterschiedlichen Rollen. Der vor Ort unter Druck stehende Mitarbeiter wird andere Prioritäten setzen als beispielsweise die Leitung oder die auf eine wohlwollende Öffentlichkeit bedachte Politik. Wichtig ist es daher, zunächst einmal die Schnittfläche der Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten. In einem weiteren Schritt können dann Maßnahmen zur Bewältigung der unterschiedlichen Interessenkonflikte angegangen werden.

Zielsuche und Zielfindung für die neuen Steuer- ungsmodelle

**Der große Irrtum: "Was wir wollen, ist klar!"
Stattdessen: Um die Ziele der neuen Steuer-
ungsmodelle muß gerungen werden!**

**Denn: Es kann nicht zwangsläufig davon
ausgegangen werden, daß Rat, Verwal-
tungsleitung und Mitarbeiter dieselben Ziele
verfolgen! Aus den unterschiedlichen Rollen
ergeben sich Zielkonflikte.**



In vielen Situationen läßt sich beobachten, daß die gemeinsamen (Ziel-) Bekenntnisse von Rat und Verwaltung schon bald tiefe Rissen bekommen, wenn die Bekenntnisse an konkreten Fragen festgemacht werden. Es ist in der Tat einfach zu behaupten, daß die neuen Wege die Modernisierung der Verwaltung zum Ziel habe. Die Haushaltskonsolidierung, so erfährt man dann weiter, ergebe sich daraus zwangsläufig.

Wer Sinn für die Logik dieser Satzabfolge hat, dem offenbaren sich die eigentlichen Ziele. Was viele Politiker und Ratsmitglieder unter dieser vorgegebenen Satzabfolge tatsächlich meinen, wird sehr schnell transparent, wenn sie vor die folgende Alternative gestellt werden: „Modernisierung bedeutet auch Investitionen. Wären Sie bereit, diese temporär befristeten Mehrkosten einer Modernisierung, die sich erst in den kommenden Jahren amortisieren werden, in den nächsten Haushalten einzubringen?“

Ich habe zu oft bei meinem Gegenüber das völlige Unverständnis dieser Frage erlebt, um daran zu glauben, daß es heute vornehmlich um eine Verwaltungsmodernisierung geht. In vielen Köpfen ist die Abfolge der Sätze umgekehrt verankert: „Erst Haushaltskonsolidierung, dann – wenn noch Geld zur Verfügung steht – Modernisierung!“

Wer aufmerksam die Presse verfolgt, wird viele Beispiele nennen können, wo die Modernisierung der Verwaltung und effektive Arbeitsstrukturen aus Gründen der angespannten Haushalte in vielen Bereichen erst gar nicht in Erwägung gezogen werden.

Die Klagen aus dem Bereich der inneren Sicherheit sprechen in diesem Zusammenhang eine deutliche Sprache: Hier hat sich ein beachtlicher Frust aufgestaut: Während die Gegenseite über neueste Technik verfügt, hinkt man hier mit veralteten Geräten hinterher. Modernisierung ist in diesem Fall vornehmlich eine Frage der Sachausstattung!

Im Trend besteht zwischen Legislative und Exekutive Übereinstimmung, daß mehr betriebswirtschaftliches Denken und Handeln (mehr Kostenbewußtsein) in die öffentliche Verwaltung Eingang finden muß. Im Rahmen der Gewaltenteilung soll sich der Rat (bzw. die Legislative) auf das „WAS“ konzentrieren und die Verwaltung auf die Umsetzung dieser Vorgaben, das „WIE“.

Verwaltungsreform

Das Thema "Verwaltungsreform" wird heute auf breiter Basis diskutiert. Politik, Verwaltung und Mitarbeiter knüpfen daran unterschiedliche Erwartungen. Vielen geht es um eine schnelle Haushaltskonsolidierung, andere hoffen auf eine tiefgreifende Verwaltungsmodernisierung.

Sie haben 100 Punkte und können Sie entsprechend der Bedeutung auf die beiden Ziele: Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung verteilen.

Wie glauben Sie, sehen es	Sie selbst?	die Politiker?	die Verwaltungsleitung?	die Mitarbeiter?
<i>Bei der Reform sollte es vornehmlich um eine schnelle Haushaltskonsolidierung gehen.</i>				
<i>Bei der Reform sollte es vor allem um eine tiefgreifende Verwaltungsmodernisierung gehen</i>				

Verwaltungsmodernisierung

Eine Verwaltungsmodernisierung ist für viele eng an die Frage von zusätzlichen Investitionen, die sich erst über Jahre amortisieren, gebunden. Andere glauben, daß sich diese Reform durch gleichzeitige Einsparungen an anderer Stelle von selbst finanziert. Zu welcher Ansicht neigen Sie? Wie werden wohl Ratsmitglieder, Leitung bzw. Mitarbeiter auf diese Frage antworten.

Die Modernisierung setzt zusätzliche Mittel frei, wodurch die Reformen finanziert werden können.								Die Modernisierung erfordert zusätzliche Mittel im erheblichem Umfang. Diese Investitionen rechnen sich erst in späteren Jahren.
	1	2	3	4	5	6	7	
<i>Ihre Position</i>								
<i>Position Rat</i>								
<i>Position Leitung</i>								
<i>Position Mitarbeiter</i>								

Dieses Modell bedeutet für die Legislative Verzicht auf Macht, Verzicht auf Eingriffe in Kompetenzbereiche der Verwaltung, und es bedeutet, eine Abkehr der Politik vom Detail hin zu einem strategischen Denken. Da Politik auf die Akzeptanz der Wähler ausgerichtet ist, kommt es bei dieser Aufteilung der Verantwortung zwangsläufig zu Zielkonflikten. Der Bürger orientiert sich am operativen Geschehen, nicht aber in erster Linie an den strategischen Vorgaben: Der Bürger stolpert über den Kanaldeckel und nicht über die strategischen Vorgaben der Straßenführung. Daher ist es wahrscheinlich, daß die Politik zwangsläufig in das Verwaltungsgeschehen eingreift – unbeschadet einer weiteren Voraussetzung, nämlich, ob Ratsmitglieder/Parlamentarier überhaupt für das Denken in strategischen und kostenorientierten Zielvorgaben hinreichend motiviert und qualifiziert werden können.

Es wird somit immer zu Zielkonflikten kommen. Entscheidend ist die Frage, wie diese Konflikte zwischen Legislative und Exekutive gelöst werden.

Latente bzw. manifeste **Ziele des Rates** bei einer Verwaltungsmodernisierung können u.a. sein:

- Macht und Einfluß auf Verwaltungsabläufe (latente, verdeckte, nicht öffentlich genannte, aber vorherrschende Ziele),
- Einfluß auf die Personal- und Standortpolitik,
- (kostenneutrale) Kunden-/Bürgerorientierung (z. B. Hinweisschilder sind erforderlich, dürfen aber nichts kosten!),
- Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung,
- Identifizierung und Freisetzen von Leistungsreserven,
- größere Transparenz der Verwaltungsabläufe,
- bessere Kontrolle über den Stand von Ratsbeschlüssen,
- mehr Kostenbewußtsein (Gilt häufig nicht für Prestigeobjekte),
- durchgreifendere Kontrollen/Controlling,
- die Arbeit des Rates soll für den Bürger transparenter werden,
- Schnelligkeit und Ergebniskontrolle bei der Umsetzung von Ratsbeschlüssen,
- Verbesserung des Berichtswesens.

Ziele aus der Sicht der Verwaltungsführung können u.a. sein:

- *Macht und Einfluß,*
- *eine auf die Sach- und Personalmittel abgestimmte Aufgabenkritik,*
- *eine in sich schlüssige, widerspruchsfreie und aufeinander abgestimmte Gesetzgebung,*
- *Abbau der Regelungsdichte,*
- *klarere Trennung der Zuständigkeiten von Rat und Verwaltungsleitung (Rat beschließt das WAS, Verwaltung führt aus WIE),*
- *Konfliktvermeidung durch ein in sich schlüssiges und für alle Beteiligten verbindliches „Kontraktmanagement“,*
- *Imageverbesserung der Verwaltung durch klare Zuteilung der Verantwortlichkeit: Verwaltung darf nicht zum Prügelknaben bei unpopulären Entscheidungen werden,*
- *Stärkung der Führung,*
- *höher motivierte Mitarbeiter,*
- *Entlastung der Leitung durch Beschränkung auf das Wesentliche (MbO).*

Ziele aus der Sicht der operativen Ebene (Mitarbeiter) können u.a. sein:

- *ganzheitliches Arbeiten,*
- *eine bessere Sachmittelausstattung,*
- *eine den Aufgaben angemessene Personalausstattung,*
- *eine überzeugende und ehrliche Aufgabenkritik, auch wenn sie unpopulär ist (z. B. Führungsstärke der Politik, weniger Gefälligkeitsdemokratie auf Kosten der Beschäftigten, Abbau der politischen Versorgungsposten),*
- *Leanmanagement im Leitungsbereich (z. B. persönliche Referenten, Presstellen u.a.m.),*
- *mehr Sinngebung in der Arbeit, weniger Alibiarbeiten (vgl. Ozon-Gesetzgebung),*
- *mehr Verantwortung und größere Handlungsspielräume,*
- *weniger parteipolitische Einflußnahmen und Eingriffe in den Verwaltungsablauf,*

- *weniger Reibungsverluste in der Führungsebene der Verwaltung, die häufig durch parteipolitisches Proporzdenken und Handeln verursacht werden,*
- *mehr Qualität in der Gesetzgebung (praktikable und widerspruchsfreie Gesetze, weniger Nachbesserungen u.a.m.)*
- *mehr erkennbare Führungsstärke,*
- *weniger parteipolitisches Taktieren bei der Besetzung von Führungspositionen,*
- *eine bürgerfreundlichere Gesetzgebung,*
- *eine starke und auf die Sache hin verpflichtete Führung,*
- *mehr Entscheidungsbefugnisse,*
- *eine stärkere „Produktorientierung“,*
- *Abbau von Statusblockaden,*
- *mehr Leistungsgerechtigkeit,*
- *Unterstützung und gegenseitige Achtung von Politik und Verwaltung,*
- *weniger Polemik,*
- *eine überzeugendere personal- und organisationspolitische Professionalität auf allen Ebenen der Verwaltung.*

2.5 Wie kommen wir dorthin, wohin wir wollen?

Visionen sind unverzichtbar, nützlich und belebend. Doch den Visionen müssen Arbeitsziele folgen. Denn nur wer ein Ziel im Auge hat, der kann die erforderlichen Mittel und Wege bestimmen.

Auf diesem Weg haben sich bei Reformen im großen wie im kleinen Maßstab folgende Schritte bewährt:

1. Klare, eindeutige, meßbare und realistische Ziele definieren!
Der Zielbeschreibung geht ein Prozeß der Problemanalyse und der Zielfindung voraus.
2. Zielkonflikte fair austragen und aufeinander abstimmen!
Zielkonflikte sind u.a. erkennbar im Spannungsverhältnis zwi-

schen Legislative und Exekutive, zwischen Verwaltungsleitung und Mitarbeitern bis hin zum „Kunden“ der Dienstleistungsprodukte.

3. Zielbaum entwickeln!
Ziele müssen entsprechend den Prioritäten gewichtet, in ihrer Abfolge aufeinander abgestimmt und operationalisiert werden.
4. Maßnahmen und Vorgehensweise festlegen!
Der Projektplan mit den definierten Zwischenergebnissen ist gleichermaßen verbindlich für die Exekutive und Legislative festzulegen.
5. Leitsätze und Verhaltensregeln festlegen!
Werte und Normen (z. B. Umgang mit Behinderten, älteren Mitarbeitern etc.) sind festzulegen, und es sind Regelungen zu treffen, wie bei Zielkonflikten miteinander umgegangen werden soll.

**Auf die Ziele der
Verwaltungsmodernisierung
kommt es an!**

1. Klare, eindeutige und nachvollziehbare Ziele definieren!

2. Ziele aufeinander abstimmen und optimieren.

3. Ziele differenzieren und operationalisieren.

4. Das "Wie" des Vorgehens aufeinander abstimmen.

5. Leitsätze für das Miteinandermiteinander festlegen.