

Die Zukunft des Verwaltungsmanagements

In: Bauer, H., Biwald, P., Dearing, E (Hrsg.): Gutes Regieren, Wien (NWV) 2011

1. Die Studie

Im Rahmen einer Studie des Studiengangs Public Management der Fachhochschule Campus Wien wurden im Zeitraum November 2009 bis März 2010 43 Expertinnen und Experten zu Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung befragt. Es handelte sich um 11 Frauen und 32 Männer, 21 „Verwaltungs-Externe“, darunter 3 Ex-MinisterInnen sowie 22 „Verwaltungs-Interne“, darunter 7 SektionsleiterInnen und 4 SL-StVInnen.

Die Interviews orientierten sich am Konzept des "Lösungs-Focus"¹. Es wurde den interviewten Personen völlig freigestellt, welche inhaltlichen Fragen sie anschnitten und welche nicht.

Im Folgenden sei eine kurze Übersicht auf zentrale Ergebnisse wiedergegeben²:

1.1. Visionen

Zur Frage: Was sind Ihre Visionen, ihre positive Bilder zur Bundesverwaltung, ergibt sich folgendes große Bild:

- Das Ziel einer Bundesstaatsreform im Sinne von klarer Aufgabenverteilung ohne Doppel- und Mehrgleisigkeiten wird von der überwiegenden Mehrheit der Interviewten genannt.
- Es gibt eine hohe Übereinstimmung in Richtung auf eine entwicklungsorientierte, reaktionsschnelle, flexible, professionelle und bürgerorientierte Verwaltung.
- Zur grundsätzlichen Ausrichtung der Bundesverwaltung gibt es unterschiedliche Positionen: von einer betriebswirtschaftlich orientierten, mit der Privatwirtschaft voll konkurrenzfähigen Verwaltung bis hin zu einer Verwaltung, die Hüter des Rechtsstaates und Garant einer geordneten und kontinuierlichen gesellschaftlichen Entwicklung ist.
- Die Mehrheit der Interviewten wünscht sich eine Bundesverwaltung, die verbindet und integriert: effektives und effizientes Management, Bürgernähe, Orientierung an Anspruchsgruppen, Rechtsstaatlichkeit und über eine dementsprechende Organisationskultur verfügt.

Konkrete Punkte hierzu sind u. a.:

- erfolgreiche Umsetzung der Haushaltsreform, allgemein mehr Wirkungsorientierung und Arbeiten mit Zielvereinbarungen
- Nutzung moderner Kommunikationstechnologien (Web 2.0) in der Verwaltung und mit den Bürgern
- klare und aufgabenbezogene Strukturen und Aufgabenverteilungen zwischen und in den Ressorts,
- eine zentrale politische Verantwortung für Verwaltungsreform
- ein starkes strategisches Zentrum
- Strukturen, die weniger starr, aber klar sind

¹ Jackson, Paul, McKergow Mark: The Solutions Focus: Making Coaching & Change SIMPLE, London, 2007

² Der Autor dankt Frau Dr. Katharina Miko bei der Mitwirkung an der Auswertung der Interviews . Eine ausführliche Fassung der Studie wird unter dem Titel; "Und sie bewegt sich doch – Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung" im Neuen Wissenschaftlichen Verlag Wien vorauss. im Juni 2011 erscheinen.

- gut funktionierende Kooperationen zwischen den Ressorts und mit anderen Institutionen und Organisationen des öffentlichen und privaten Sektors.
- Es besteht die Vision einer langfristig ausgerichteten, nicht primär an der Tagesberichterstattung orientierten Politik, die die Verwaltung strategisch steuert ohne laufend in das operative Geschäft einzugreifen.
- Aufnahmeverfahren und Besetzung von Führungsfunktionen sind professionell organisiert und frei von politischen Einflussnahmen.
- Die Funktion der obersten beamteten Führungsebene der Bundesministerien wird einerseits verstanden als operative Umsetzung der strategischen Entscheidungen der Bundesminister.
- Zum anderen besteht aber auch die Erwartung, dass die Spitzenbeamten einen eigenständigen und selbstbewussten Part als Hüter des Rechtsstaates, Wahrer der Kontinuität und profunde Experten der jeweiligen Materien spielen und so eine aktive und langfristig orientierte Rolle für die Gestaltungs- und Ordnungsfunktion des Staates spielen.
- Von Beamten wird erwartet, dass sie unbestechlich, objektiv und selbstbewusst sind und sich nicht, auch nicht von Politikern, unter Druck setzen lassen, wenn es gilt, den Rechtsstaat und eine unparteiische Verwaltungsführung zu vertreten und zu verteidigen.
- Es gibt kein in sich geschlossenes Beamtenbild mehr, sondern unterschiedliche Rollenprofile. Es bestehen derzeit heterogene und teilweise auch widersprüchliche Erwartungen an die Beamtenschaft.

1.2. Ist-Zustand

Die überwiegende Mehrzahl der Interviewten sieht ihre Zukunftsvorstellungen aktuell nur sehr bedingt realisiert: auf einer Skala zwischen 0 – 10 (10: vollständige Erfüllung der formulierten Vision, 0: überhaupt nichts realisiert) ergaben sich durchschnittlich bei den Externen rund 3,6 (Streuung zwischen 2 und 6), bei den Internen: rund 3,8 (Streuung zwischen 0 und 7,5).

Der Ist-Zustand wurde von den Interviewten differenziert eingeschätzt. An der Leistungserbringung der Bundesverwaltung wird zumeist relativ wenig Kritik geübt. Sie gilt als im internationalen Vergleich als gut bis sehr gut vorzeigbar.

Es wird folgendes anerkannt:

- Die Bediensteten sind im Allgemeinen gut bis sehr gut ausgebildet und befähigt.
- Es bestehen beruflicher Ethos, Korrektheit und Verfassungstreue.
- Die Bundesverwaltung sorgt für Stabilität.
- Es werden in unterschiedlichem Umfang positive Entwicklungen im Bereich der angewendeten Management-Instrumente, aber auch in der Verwaltungskultur gesehen.
- Im Binnenbereich der Verwaltung gab und gibt es eine Vielzahl kleinerer und größerer Veränderungen bzw. Reformen. Die Instrumente moderner Verwaltungsführung sind grundsätzlich vorhanden. Der Großteil der Veränderungen war allerdings nicht in der Fläche, sondern auf Teilbereiche begrenzt.
- Die EU und internationale Kooperationen bzw. Vernetzungen haben in verschiedenen Bereichen einen Entwicklungsschub gebracht.

Als besonders hemmend werden angesehen:

- die – ebenfalls sehr häufig genannte- diffuse, aber eingriffsintensive Rolle der Ministerkabinette, die zunehmende Politisierung der Verwaltung, insbesondere bei Personalentscheidungen

- ein als zu groß und zu weitgehend empfundener Einfluss der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (GÖD) sowie der Personalvertretungen, der über die unmittelbare Vertretung von Dienstnehmer-Interessen hinausgeht und sich auch auf inhaltliche Fragen öffentlicher Leistungen bezieht
- auf mehrere Ressorts zersplitterte und sich bei Regierungsbildungen jeweils verändernde Zuständigkeiten, die eine zügige Bewältigung gesellschaftlicher Probleme merklich behindern.
- Auch innerhalb der Ressorts sind die Zuständigkeiten teilweise nicht an Klarheit und an der Aufgabe, sondern an anderen, auch politischen Kalkülen orientiert.
- Auf neue Herausforderungen wird bevorzugt mit Gesetzen reagiert. Es besteht eine Überreglementierung, die sowohl den Beamten wie den Bürgern nicht zeitgemäße Fesseln auferlegen. Recht wird als Steuerungsinstrument überdehnt und überfordert.
- Die gewachsenen Strukturen und Normen werden schrittweise durch neue Regelungen ergänzt oder ersetzt, ohne dass es zu grundlegenden neuen, großen Wüfen kommt. Daher ist der Gesamtapparat auch für Insider nicht leicht, für Außenstehende nur kaum zu durchschauen.
- Eine markante strategische Untersteuerung geht mit operativer Übersteuerung Hand in Hand.
- Überkommene Organisationskulturen, Führungsgrundsätze und Führungspraxis zeigen teilweise gegenüber den neuen Management-Instrumenten großes Beharrungsvermögen und Widerstandskraft.
- Das bestehende Organisations- und Managementverständnis ist nur schwerlich geeignet, komplexe Probleme integrativ über die Grenzen von Organisationseinheiten, Behörden, Gebietskörperschaften und unter Einbindung privatrechtlicher Organisationen (NPOs, NGOs, Unternehmen) zu bearbeiten. Es fehlen Konzeptionen und praktische Erfahrungen, in Netzwerken sowie in Kooperations- und Verhandlungssystemen projektförmig neue Lösungen zu entwickeln und in Modellprojekten zu erproben.
- Gute Ideen versickern am Dienstweg. Starre Hierarchien erschweren Kommunikation und Kooperation. Dies führt teilweise zu Frustration und Rückzugstendenzen.
- Die Bundesverwaltung wird als weitgehend hilf- und ratlos im Umgang mit Mitarbeitern mit größeren Leistungsproblemen erlebt. Gleichzeitig ist sie zu wenig befähigt, positives Verhalten entsprechend zu verstärken.
- Das Dienstrecht wird allgemein in hohem Ausmaß als reformbedürftig erlebt. Gleichzeitig erscheint unter den gegebenen Rahmenbedingungen ein weitreichender Schritt unwahrscheinlich.
- Im Bereich der Führung gibt es zu wenig Zielsetzungen, Strategien, Regeln, Qualifikationen.
- Negative Elemente der Organisationskultur sind: zu hohe Orientierung an Macht und an Personen, zu wenig Sach- und Aufgabenorientierung, Intransparenz, zu wenig Offenheit und Reflexion, starke Beharrungselemente und mangelnde Flexibilität. Vor allem von den Externen wird die Verwaltung als nach wie vor zu innen-orientiert, zu wenig aufgaben- und ergebnisbezogen und zu sehr an persönlichen Konstellationen und Machtkalkülen orientiert erlebt.

1.3. Prognose: in 5 Jahren

Wiewohl ein Großteil der Interviewten einen großen Reformbedarf (Reformstau) sieht, besteht insgesamt nur sehr wenig Optimismus für grundsätzliche Veränderungen.

- Die große Mehrheit erwartet ein: "Die Verwaltung wird dort stehen, wo sie heute steht" oder eine: "weiter wie bisher", also kleinere Reformschritte, aber nicht "große Würfe".
- Es wird angenommen, dass die Fortschritte in der IKT und die zunehmende Integration in der EU Treiber der Entwicklung sein werden.
- Das Internet (Web 2.0) wird den Bürgern Möglichkeiten geben, sich zu vernetzen und mehr Druck als bisher auf die Verwaltung auszuüben.
- Größere Hoffnungen werden in die Bundeshaushalts-Reform, ihre Wirkungsorientierung und den damit verbundenen Kulturwandel gesetzt. Es gibt die Hoffnung, dass die neue Budgetierung auch die Kopplung Politik-Verwaltung verbessert. Teilweise wird aber auch Skepsis bez. einer erfolgreichen Umsetzung geäußert.
- 1.4. Gesamtbild:
- Letztlich entsteht ein ambivalentes Bild: Die österreichische Bundesverwaltung erbringt in verschiedenen internationalen Vergleichen eine hohe Lebensqualität für die Bürger und einen attraktiven Standort für die Wirtschaft. Diese Leistungen werden jedoch mit beachtlichen Reibungsverlusten und (zu) hohen Kosten erbracht. Die Interviewten zeigen bemerkenswert geringes Vertrauen in die Problemlösungskapazität des politischen Systems, dem sie nicht zutrauen, die anstehenden großen Zukunftsfragen adäquat bearbeiten und lösen zu können.
- Die Interviews zeichnen ein überwiegend positives Bild von Öffentlichen Dienst. Ihm wird zugeschrieben, traditionelle Beamtentugenden mit zeitgemäßen Arbeits- und Managementformen verbinden zu können. Es werden jedoch kulturelle (Binnen-Orientierung, Konfliktscheu) Veränderungs-Resistenzen und interessenbedingte Blockierungen negativ vermerkt. An den Nahtstellen zwischen Politik und Verwaltung wird eine Erosion festgestellt, die von grundsätzlichen Fragen der Steuerung bis zu Praktiken bei Personalentscheidungen reicht.
- Es gibt eine Reihe von Kommissionsberichten, Studien und wissenschaftlichen Analysen zur Verfasstheit und den Problemlagen der Strukturen und Kompetenzen des öffentlichen Sektors. Sie sind zumeist folgenlos und bilden Archiv-Schichten, auf die wiederum nächste Schichten abgelagert werden.
- Grundsätze des Change-Managements (Aufbau einer starken Führungskoalition, Entwickeln einer kraftvollen Vision, klare strategische Vorgaben und Partizipation in der operativen Umsetzung, Orientierung an Konsequenz und Nachhaltigkeit) sind nur selten konsequent realisiert.
- Es fällt schwer, etwas Bestehendes aufzugeben, fallen zulassen. Häufig bestehen Veränderungen darin, dass auf das Vorhandene etwas Zusätzliches aufgepfropft wird. Dies führt zu einer übergroßen, selbst für Insider schwer zu durchschauenden und handzuhabenden Komplexität (besonders ausgeprägt im Dienstrecht).
- Es besteht Scheu, zu zentralen Fragen der Leistungserbringung, der Arbeitsbeziehungen und der kulturellen Muster Selbstbeobachtung im Sinne differenzierter Diskurse und Analysen zu betreiben. Dies behindert die nachhaltige Weiterentwicklung der Bundesverwaltung wesentlich.
- Es gibt eine nur schwer überschaubare Fülle an Reformschritten und Veränderungsprozessen in Teilbereichen, aber auch in der Fläche.
- Zumeist handelt es sich hierbei um Veränderungen 1. Ordnung (Verbesserung, Optimierung des bestehenden Systems) und nicht um Veränderung 2. Ordnung (Veränderungen der grundlegenden Operationslogik des Systems, tiefgreifende

Reform der Leistungserbringung, markante Entwicklungen der Organisationskultur).

- Veränderungen 2. Ordnung, also „große Würfe“ werden auch für die Zukunft nicht erwartet.

2.. Folgerungen

Bisher wurde zu viel vorgeschlagen und zu wenig analysiert, zu viel reformiert ohne nachzudenken, zu sehr auf glatte Lösungen gesetzt, zu wenig Räume für die geduldige und fundierte Bearbeitung von Widersprüchen eröffnet..

Praxis wie Theorie haben sich zu sehr mit dem Aktuell-modischen und zu wenig mit hinterfragenswerten systemischen Mustern, mit mentalen Modellen und Tiefenstrukturen auseinandergesetzt. Felder der Neugierde, der Nachdenklichkeit und der prozesshaften Gestaltung von tief gehenden Veränderungsprozessen liegen weitgehend brach.

Eine spezifische Auseinandersetzung mit dem real existierenden politisch-administrativen System und seiner fatalen Verklammerung zwischen von den Bundesländern gesteuerten Bundesparteien, parteipolitisch ausgerichteter Gewerkschaftsfunktionären und Personalvertretern und Öffentlich Bediensteten, die zu weiten Teilen politisch zugeordnet sind, ist bisher jedoch weit gehend unterblieben.

Es sind nicht Formen von Modell-Platonismus gefragt, sondern Studien erforderlich, die der Frage nachgehen, wie die gelebte Praxis des Regierens in Österreich aussieht und was erste Schritte zu seiner Destabilisierung. in Richtung auf ein neues Gleichgewicht, das fairer, nachhaltiger und wirksamer ist, sein könnten.

Es macht wenig Sinn, an der Spitze der Pyramide zu arbeiten, wenn deren Fundamente und unteren Schichten instabil sind.

Es gibt Gründe, sich weniger mit „nice to haves“, sondern mit „musts“ zu beschäftigen, also mit Problemen, die ziemlich bedrohlich werden können, wenn sie nicht angegangen werden. Im folgenden sei darauf näher eingegangen.

2.1. Es ist möglich, dass die Zukunft sehr hart wird

Die systemischen Ursachen der Finanzkrise. die durch Platzen einer durch Finanzderivate hochgetriebenen Spekulationsblase entstanden ist, sind keineswegs überwunden. Eine neuerliche Krise in einigen Jahren gilt als nicht unwahrscheinlich. Die Möglichkeiten der Staaten, für Verluste von Finanzkonzernen und deren Folgen aufzufangen, sind erschöpft, dass sie dazu nicht mehr die Finanzkraft haben. Zudem steht die EU spekulativen Angriffen auf einzelne Staaten nach wie vor ziemlich hilflos gegenüber. Die Stabilisierung des Finanzsystems und die notwendig gewordenen antizyklischen Budget-Politiken haben die Staatsschulden massiv ausgeweitet und die Spielräume der Staaten, gesellschaftliche Probleme zu lösen, deutlich eingeschränkt.

Von den USA (Tea-Party-Movement) über Ungarn bis nach Skandinavien, das bis vor kurzem als weitgehend immun gegenüber solchen Tendenzen galt, spannt sich ein Bogen politischer Bewegungen, die Hass schüren, Feindbilder aufbauen, spalten, differenzierte und integrierende Politiken verächtlich machen. Nachträglich erscheinen die Sanktionen der EU gegen die österreichische Regierung im Jahre 2000 als untauglicher Weg, einer erkannten Bedrohung gegenüberzutreten.

Allgemein gibt es eine Tendenz zu einer aktivistischen massenmedialen Inszenierung von Tagespolitik, die das Gelingen nachhaltiger politischer Lösungen unwahrscheinlich macht. Zunehmende berechtigte Zukunftsängste und mangelndes Vertrauen in Regierungen begünstigt politische Bewegungen, die die Wahrscheinlichkeit guten Regierens nicht erhöhen.

Es ist nicht zu erwarten, dass sich der politische Stil und die Steuerung der Verwaltung durch die Politik verbessert. Der von den Interviewten gezeigte Pessimismus hat sich bisher bewahrheitet.- von der Erstellung des Bundeshaushaltsgesetzes 2011 bis zur aktuellen Auseinandersetzung über die Abschaffung der Wehrpflicht. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Verhältnisse weiter verschlechtern, ist größer als die Chance einer positiven Entwicklung. Anscheinend hat Public Governance ein ähnliches Schicksal wie die Propagierung gesunder Lebensformen. Deren Verbreitung in Wissenschaft und Medien sowie der Absatz gesunder Waren und Dienstleistungen ist direkt proportional den Prävalenzen von Dickleibigkeit und Bewegungsarmut. Es scheint so, als ob die Formulierung von Public-Governance-Visionen und einzelne Reform-Insellösungen mit einer drastischen Verringerung staatlicher Gestaltungsräume und negativen Veränderungen der Kultur des Öffentlichen einhergehen. Die Verwaltung muss sich vorbereiten, einen eigenständigen professionellen und zugleich strikt rechtsstaatlichen Part zu spielen und durch Beweglichkeit einen Faktor für gesellschaftliche Stabilität darzustellen.

2.2. Politik – Verwaltung: Nahtstelle oder Sollbruchstelle?

Die österreichischen Formen der zunehmenden Politisierung fügen sich in internationale Trends ein³: größer und stärker werdende Ministerkabinette, politische Besetzungen, verstärkter Druck auf Beamte in Richtung auf politische Gefügigkeit. Österreich zeichnet sich dabei durch besondere Intransparenz und Verwaschenheit aus. Die gegenwärtige Steuerung der Verwaltung durch die Politik ist unsauber. Sie stellt in vielen Bereichen ein Dunkelfeld bzw. eine Grauzone dar. Dies ist rechtlich bedenklich, teilweise rechtswidrig und widerspricht anerkannten Managementgrundsätzen nach eindeutig definierten Entscheidungskompetenzen und Berichtspflichten.

Mit der Politik wäre ein Dialog zu führen über: Was sind berechnete Interessen und Bedürfnisse einerseits der Politiker, andererseits der Beamten? Welche Qualitätskriterien muss eine gelebte Praxis erfüllen, um den Anforderungen eines demokratischen Rechtsstaates sowie wirksamer Verwaltungs-Managements zu entsprechen? Wenn die Verwaltung will, dass Fortschritte erzielt werden, wird sie - vor allem ihre Spitzenbeamten - selbst aktiv werden müssen. Politische Prozesse – insbesondere in der österreichischen Politik-Kultur – verlaufen in hohem Ausmaß informell. Dementsprechend ist hier wohl eine „konzertierte Informalität“ durch Aktivitäten einer Vielzahl von Key-role-Playern an verschiedenen Orten und zu verschiedenen Gelegenheiten angesagt – Motto: Wenn ich schon einem Politiker die Wahrheit sage, dann besser unter vier Augen oder im kleinen Kreis zur passenden Gelegenheit.

Weitere Optionen sind: eine pointierte Beschreibung der gegenwärtigen Situation und ihrer negativen Auswirkungen, eine Initiative, dass sich Spitzenbeamte selbst einen Code of Conduct geben (Wie sollen sich Beamte gegenüber politischen Funktionsträgern verhalten? Was dürfen Sie (nicht)? sowie die öffentlichkeitswirksame Kommunikation und das Leben dieses Commitments. Bei alledem ist zu berücksichtigen, dass öffentliches Interesse nicht entlang allgemeiner Fragestellungen entsteht, sondern aus konkreten Anlässen hochkocht. Solche Gelegenheiten wären zu nutzen und nicht wie die aktuelle (Jänner 2011) Causa Darabos – Entacher ziemlich ungenutzt verstreichen zu lassen.

2.3. Je mehr Reformen, desto weniger Veränderung

³ Peters, Guy, Pierre, Jon (Ed.): Politicization of the Civil Service, London and New York 2004

Organisationen lernen, also verändern sich in ihren Mustern, Tiefenstrukturen, in ihrem genetischen Code dann, wenn zwischen Reformschritten innegehalten wird und zentrale Fragen bearbeitet werden: Was haben die Menschen/die Organisation gelernt? Wie können wir das bezahlte Lehrgeld gut in die Zukunft investieren? Bis wohin ist die Veränderung vorgedrungen? Woran bemerken unsere Anspruchsgruppen die Veränderung? Welche neuen Probleme sind entstanden? Welche Stärken haben wir gezeigt?

Andernfalls wird eine halbherzige Reform mechanisch auf die Überreste der Vorgegangenen gesetzt – Reformen als Garant für Nicht-Veränderung.⁴

2.4. Entscheidungen werden oben getroffen, die Leistungserbringung entscheidet sich unten.

Basis-Bediensteten (street-level-bureaucrats⁵, worunter auch Sozialarbeiter, Lehrer, Polizisten verstanden werden), tun nicht das, was sie tun sollen, sondern das, was sie tun können und tun wollen. Wer dies nicht berücksichtigt, betreibt letztlich Glasperlenspiele und verliert den Bezug zur Verwaltungs-Realität. Die Arbeitssituation der Basis-Bediensteten, das was sich am „point of sale“ abspielt, sind die für die Bürger entscheidenden Konkretisierungen der Politikfelder. Dort werden die Ernten oder auch Missernten eingefahren. Diese führt zum nächsten Punkt:

2.5. Führung ist der zentrale Transmissionsriemen für Leistungen und Veränderungen.

Über Führung entscheidet sich, was unten ankommt und was von unten nach oben gelangt. Führung wird in vielen Verwaltungsbereichen nach wie vor dem Zufall höchstpersönlicher Fähigkeiten, Neigungen und Leidenschaften und Begrenzungen überlassen. In den letzten 10 Jahren wurde ein wohl dreistelliger Millionenbetrag aufgewendet, um die Prozesse der Verwaltung durch Informations- und Kommunikationstechnologien effizienter zu machen. Vergleichsweise müssen die Investitionen in Führungssysteme (Grundsätze, Standards, Instrumente, Evaluierungen, Entwicklungsmaßnahmen mit jeweils hoher Verbindlichkeit) als völlig ungenügend erscheinen. Führung ist nicht nur ein zentraler Erfolgsfaktor für die unmittelbare Leistungserbringung, sondern auch ein zentraler Ansatz, eine bestehende Organisationskultur weiterzuentwickeln.

Öffentlich Bedienstete sind zunehmend Wissensarbeiter⁶. Wissensarbeiterinnen benötigen maßgeschneiderte Systeme der Förderung von Personen und Teams, eine klare strategische und zugleich gelebte Ausrichtung (Sinnstiftung), lebendige Kommunikationsformen, Beurteilung anhand von Ergebnissen und vertragen keine Engführung.

Im Studiengang Public Management der FH Campus Wien studieren vor allem „Basis-Bedienstete“, aber auch zum geringeren Teil Führungskräfte. In den verschiedenen Fallstudien und praxisbezogenen Ausarbeitungen der Studierenden zeigt sich regelmäßig, dass die Umsetzung von Reformschritten in der unmittelbaren Leistungserbringung verschiedene, auch gewichtige strukturelle und aufgabenbezogene Konfliktfelder erzeugt. Wenn diese nicht aktiv und sorglich von kompetenten Führungskräften angegangen werden, entstehen regelmäßig persönliche Konflikte, die die Leistungsfähigkeit des Teams bzw. der

⁴ Burke, Warner: Organisation Change, 2nd Ed., Thousand Oaks 2008

⁵ Myers, Marcia, Vorsanger, Susan: Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy, in: Guy, Peters, Pierre, Jon Ed.): The Handbook of Public Administration, London 2007, S. 153 – 164

⁶ Drucker, Peter: Was ist Management, München, 2002

Organisationseinheit beeinträchtigen. Führung ist die kritische Erfolgsgröße für Gelingen oder Scheitern von Veränderungsprozessen.

2.6. Kooperationen und Vernetzungen müssen im eigenen Haus beginnen.

Es gilt, den Verknüpfungsmodus der Verwaltung zu ändern. Nach wie vor findet man in der Bundesverwaltung typischerweise eine vertikal und horizontal fein gegliederte Organisation vor, die vor allem hierarchisch gesteuert wird.

Gegenwärtig funktioniert in vielen Bundesministerien die Zusammenarbeit zwischen Organisationseinheiten nur suboptimal. Kooperationen zwischen mehreren Bundesministerien gestalten sich zumeist mühsam. Dies gilt auch vielfach für Kooperationen mit anderen öffentlichen oder privaten Rechtsträgern, NGOs und NPOs.

In den letzten Jahren wurde jedoch zunehmend theoretisches Wissen und methodisches Instrumentarium aufgebaut über gelingende Kooperationen zwischen Organisationseinheiten. Es ist möglich, komplexe Themen prozesshaft, in verschiedene Phasen sequenziert, mit differenzierten Formen der Kooperation, Kommunikation und Entscheidungsfindung fair zu bearbeiten⁷. Erfolgsfaktoren sind Fairness und Balance von Geben und Nehmen. Hingegen sind Kooperations- und Verhandlungssysteme, in denen Delegierte mit der Stimme ihres Herrn sprechen müssen und keine angemessenen Spielräume zur Verfügung haben, schwerfällig und suboptimal.

2.7. Die Bürokratie steckt in uns allen⁸

- Es gibt einerseits Bürokratie im alten Gewand der Vorschriften, andererseits Bürokratie im modisch-schicken Outfit von Qualitätsmanagement, Risikomanagement, Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Controlling, Prozessbeschreibungen und dergleichen mehr. Teilweise ist Projektmanagement, das die Limitierungen und Defizite formalisierter Linienorganisationen überwinden soll, seinerseits zu einem bürokratischen Klon geworden. Auf diese Weise entstanden eine Reihe neuer Professionen mit zertifizierten bzw. akademisierten Ausbildungen (Qualitätsmanager, Controller, Projektmanager...). Diese Techniken haben ebenso das Potential, unternehmerisches Handeln zu begünstigen und zu professionalisieren wie es zu ersticken.
- Neue und alte Bürokratien setzen tief liegenden Ängsten vor Chaos und Kontrollverlust den Mythos entgegen, dass die Menschen, ihre Interaktionen und das Dasein an sich beherrschbar seien, wenn denn alles genügend geregelt wäre.
- Organisationsmodelle, die auf Selbstorganisation, Vertrauen und ökologischen Prinzipien beruhen, sind hingegen exponierte Biotope, von denen man sich bei auftretenden Problemen rasch wieder trennt. Man kehrt dann zu den vertrauten bürokratischen Monokulturen zurück. Andererseits funktionieren Bürokratien bei Problemen nach dem Grundsatz: mehr vom Selben, also mehr Kontrolle und Normierung. Sie stellen somit hochstabile Systeme dar.
- Ein wichtiger Erfolgsfaktor von Bürokratie liegt aber auch in uns selbst. Die bürokratische Hölle sind nicht nur die anderen. Wer ist schon gänzlich frei vom Bedürfnis, dass Menschen und Dinge sich genau so und nicht anders verhalten als es seinen Erwartungen entspricht? Ein solches Kontrollbedürfnis hat jedenfalls in jeder Bürokratenseele seinen festen Platz.

⁷ Grossmann, Ralph, Lobnig, Hubert, Scala, Klaus_ Kooperationen im Public Management, Weinheim und München 2007

⁸ Gratz, Wolfgang: Bürokratie Unsere heimliche Geliebte, in: Sozialwirtschaft 5/2010, S. 12 - 14

- Bürokratie ist aber auch deshalb so attraktiv, weil sie es den Führungskräften ermöglicht, was immer auch geschieht, sich als Teil der Lösung und nicht als Teil des Problems anzusehen. Sie stellen Verschiebe-Bahnhöfe dar, in denen die Verantwortung über eine Vielzahl von Weichen nach unten rollt, bis sie am Point of Sale, also am Ort der Leistungserbringung wie an einem Prellbock hängen bleibt.
- Je kundennäher die Mitarbeiterinnen handeln, desto leichter geraten sie mit den bürokratischen Regelungen im Konflikt. Da solche Spannungsfelder nicht offen angesprochen werden (dürfen), bilden die Mitarbeiterinnen Formen von Gegenmacht aus. Das Spektrum reicht von "die Vorgesetzten dumm sterben lassen" bis zu mehr oder weniger subtilen Widerstandstaktiken.
- Auf diese Weise bestätigen sie die in Bürokratien vorherrschenden Glaubenssätze, dass Vorgesetzte sich autoritär durchsetzen müssen ohne die Situation und Bedürfnisse der Mitarbeiterinnen zu beachten. Man kann in Abwandlung eines Zitates von Karl Kraus sagen: Bürokratie ist die Krankheit, für deren Therapie sie sich hält.
- Es wird spannend sein zu beobachten, ob die Reform des Bundeshaushaltsrechts eine geeignete Behandlung bürokratischer Störungen darstellt. Wenn man dies erreichen will, wird man sich aber Zusätzliches zu den bisherigen Vorbereitungsschritten einfallen lassen müssen.

2.8. Wissenschaft – Teil des Problems oder Teil der Lösung?

Die Haltung gegenüber Innovationen: "Auch das wird an uns vorbeigehen, werden wir aussitzen, oder wenn dies nicht geht, so zurecht schleifen, dass es uns passt" ist nicht so selten. Sie wird begünstigt durch Managementkonzepte, die eher normativen als empirischen Charakter haben. Modelle, die die Wirklichkeit so glätten, dass sie in sich geschlossen wirken, kann man verschieden interpretieren: als Versuche, tief liegende Ängste vor dem Chaos, dem Unberechenbaren zu binden, als Heilsversprechen in einer katholisch geprägten Kultur, als Marketingstrategie (stromlinienförmige, elegante Produkte).

Die Verwaltung wird sich dann tiefergehend weiterentwickeln können, wenn der vielbeschworene Managementregelkreis auch in der Verwaltungsforschung Eingang findet: eine differenzierte und saubere Problemanalyse- was bedeutet, das man den Unsauberkeiten der Praxis nicht ausweicht, realistische Ziele, Lösungen und Optionen, die dem real existierenden politisch-administrativen System angemessen sind.

Veränderungsprozesse finden bestenfalls teilweise die Rahmenbedingungen, die sie eigentlich bräuchten, vor. Sie verlaufen sprunghaft, unvorhersehbar, bleiben zumeist Stückwerk, das weitere Veränderungen erfordert. Dies gilt es zu thematisieren.

Lernen als Voraussetzung für Entwicklung findet nur dann statt, wenn diese Erfahrungen kommuniziert und ausgewertet werden.

Wir benötigen weiterhin visionäre Konzepte und Einzelbeispiele geglückter Veränderung. Wir benötigen vor allem aber Nachdenklichkeit, Diskurs, geteiltes Experimentieren, wie wir die Bedrohungen und tief verwurzelten Limitierungen der österreichischen Bundesverwaltung überwinden können.

Der Titanic hätte es gut getan, wenn man weniger Wert auf luxuriöse Innenarchitektur und mehr Sorgfalt auf die Schoten gelegt hätte. Der Vergleich hinkt: Wir haben die Chance, das Staatsschiff auch auf hoher See tüchtiger und widerstandsfähiger zu machen.

Literaturverzeichnis:

Burke, Warner: Organisation Change, 2nd Ed., Thousand Oaks 2008

Drucker, Peter: Was ist Management , München, 2002

Gratz, Wolfgang: Bürokratie Unsere heimliche Geliebte, in: Sozialwirtschaft 5/2010, S. 12 – 14

Grossmann, Ralph, Lobnig, Hubert, Scala, Klaus_ Kooperationen im Public Management, Weinheim und München 2007

Jackson, Paul, McKergow, Mark: The Solutions Focus: Making Coaching & Change SIMPLE, London,2007

Myers, Marcia, Vorsanger, Susan: Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy, in: Guy, Peters, Pierre, Jon Ed.): The Handbook of Public Administration, London 2007, S. 153 - 164

Peters, Guy, Pierre, Jon (Ed.): Politicization of the Civil Service, London and New York 2004