

Rüdiger Nolte / Annette Wöhner

Systemisches Verwaltungsmanagement

Ganzheitliche und wirkungsorientierte
Steuerung und Führung
in der öffentlichen Verwaltung

Vorwort

„Probleme kann man niemals mit der gleichen Denkweise lösen, durch die sie entstanden sind.“
(A. Einstein)

Als Miguel de Cervantes die Figur des „Don Quijote“ schuf, konnte er nicht vorhersehen, welch mühsamen und zum Teil surrealen Kampf die Befürworter und Promotoren einer umfassenden Staats- und Verwaltungsreform in Deutschland ca. 400 Jahre später gegen die „Windmühlen des Bürokratismus“ führen würden.

Der politisch gewollte Wandel vom traditionellen Bürokratiemodell zum New Public Management oder Neuen Steuerungsmodell stellt einen Paradigmenwechsel dar, dessen Auswirkungen auf die Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung und deren Mitglieder offenbar deutlich unterschätzt wurden. Das stark modifizierte Funktions- und Rollenverständnis von Staat und Verwaltung, die eindeutig betriebswirtschaftlich geprägten externen und internen Strukturformelemente sowie die Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung treffen auf eine Verwaltungswirklichkeit, die organisationstheoretisch immer noch nahezu ausschließlich in der Gedankenwelt Webers und Fayols beheimatet ist. Die Sozialisierung und Prägung der öffentlichen Verwaltung erfolgt – mangels eines nachhaltigen und wirksamen Kulturwandels in Richtung „Dienstleistungsorientierung“ und „Lernende Organisation“ – im Wesentlichen immer noch auf der Basis technokratischer und bürokratischer Leitprinzipien.

Es drängt sich sogar zunehmend der Eindruck auf, dass in einigen Verwaltungen das „Reformrad“ – im Widerspruch zu den eindeutigen politischen Vorgaben – langsam und beharrlich wieder zurückgedreht wird. Es ist daher nicht verwunderlich, dass weite Teile des einstmals so hoffnungsvoll und engagiert begonnenen Vorhabens „Staats- und Verwaltungsmodernisierung“ mittlerweile selbst zu einem Problem des bundesdeutschen Bürokratismus geworden sind. Die für die dauerhafte Funktionsfähigkeit, gesellschaftliche Akzeptanz und Finanzierbarkeit der öffentlichen Verwaltung dringend notwendigen, grundlegenden Veränderungs- und Transformationsmaßnahmen werden in immer stärkerem Maße mit den Mitteln und Instrumenten der traditionellen Bürokratie nahezu

wirkungsneutral „verwaltet“ und nicht im Sinne der politisch gewollten Leistungs- und Dienstleistungsorientierung der Verwaltung aktiv vorangetrieben. Mangels einer konsequenten Wettbewerbs- und Marktorientierung, mangels geeigneter Belohnungs- und Sanktionsmechanismen und mangels eines ganzheitlichen, systemischen Management- und Reformverständnisses bleiben die Erfolge der neuen Verwaltungssteuerung weit hinter den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zielen und Erwartungen und ebenso weit hinter den tatsächlichen Möglichkeiten, die eine derartige Reform bietet, zurück.

Man hat es zwar – unter Berücksichtigung der institutionellen Erwartungen – geschafft, den „Wagen“ öffentliche Verwaltung „neu anzustreichen, tiefer zu legen und in der Spur zu verbreitern“, man hat aber leider vergessen, einen zugkräftigen „Modernisierungsmotor“ einzubauen und auch sonst einige wesentliche Bauteile – eindeutig systemwidrig – vollständig oder teilweise weggelassen. Die Beibehaltung und Beachtung des ursprünglich systemischen und ganzheitlichen Wirkungsgefüges sämtlicher Modernisierungselemente ist jedoch Voraussetzung für einen nachhaltigen und tatsächlich wirksamen Reformersfolg.

Hinzu kommt, dass man grundlegende, interdisziplinäre wissenschaftliche Erkenntnisse und Ansätze der maßgeblichen Organisations- und Managementtheorien lange Zeit schlichtweg ignoriert hat, die für eine effektive und effiziente Steuerung und Führung komplexer sozialer Systeme – insbesondere in Zeiten radikaler Veränderungen – von grundlegender Bedeutung sind. Stattdessen versucht man unter Beibehaltung und Duldung der eingeübten bürokratischen Routinen, Strukturen, Verhaltens- und Denkmuster eine stark technokratisch geprägte Verwaltungslandschaft, die sich zudem schon immer als wettbewerbsfreier Raum verstanden hat, in ein System effizienter, effektiver und konkurrenzfähiger „Verwaltungsdienstleister“ und in eine „Lernende, sich selbst optimierende Organisation“ zu transformieren.

Trotz der bislang insgesamt suboptimalen Reformersfolge sollten sich weder die politisch Verantwortlichen noch die von der Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit der Verwaltungsmodernisierung überzeugten und engagierten „Reformaktivisten“ vom – offensichtlich unterschätzten – Beharrungsvermögen bürokratischer Strukturen und technomorpher Systeme sowie von deren erstaunlicher Lern- und Entwicklungsresistenz abhalten lassen, den einmal eingeschlagenen und längst überfälligen Reformprozess konsequent fortzusetzen.

Dazu bedarf es allerdings einer kritischen Evaluierung und Bewertung des bisherigen Reformverlaufs mit deutlichen Kurskorrekturen, einer Verzahnung und Vervollständigung der bereits implementierten Instrumente des Neuen Steuerungsmodells, der Schaffung geeigneter Kontextfaktoren, Entscheidungsprämissen und Anreizsysteme sowie eines ganzheitlichen und systemischen Management- und Organisationsverständnisses.

Die gesamte Verwaltungsreform kann nur dann erfolgreich verlaufen, wenn die Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung und deren Mitglieder organisationales Lernen und permanente Anpassung an sich verändernde Umweltbedingungen als eigene, integrale Systemaufgabe verstehen und von der Sinnhaftigkeit und der Notwendigkeit der Ziele und Inhalte der Verwaltungsreform überzeugt sind. Da der interne Veränderungsdruck immer noch deutlich zu gering ist, um den Reformprozess zügig anzutreiben, muss eben der externe Veränderungsdruck weiter erhöht werden. Das System öffentliche Verwaltung und dessen Mitglieder müssen lernen, dass vermeidbare Reformblockaden angemessen sanktioniert und echte Reformfolge definitiv belohnt werden. Ohne geeignete Kontextfaktoren und konsequente, leistungsbezogene Anreizsysteme sowie ohne einen ganzheitlichen und systemischen Managementansatz, der auf die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung zugeschnitten ist, werden auch zukünftig keine nachhaltigen und grundlegenden Modernisierungs- und Entbürokratisierungserfolge zu verbuchen sein.

Wenn wir – als Autoren, Führungsverantwortliche und langjährige aktive Wegbegleiter der Verwaltungsmodernisierung – mit unseren praktischen Erfahrungen und unseren „schriftstellerischen Ausführungen“ nur einen bescheidenen Beitrag zum Gelingen der – auch aus unserer Sicht – dringend notwendigen Reformen, zum besseren Verständnis der Reforminhalte und vielleicht sogar zur „Erzeugung von Sinn“ beitragen könnten, hätten sich die Anstrengungen im Kampf gegen die „Windmühlen des Bürokratismus“ im Ergebnis doch noch gelohnt.

Münster, im September 2011

Rüdiger Nolte / Annette Wöhner