

FERRARIBERATUNG

DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG



Partnerin der Politik



Zusammenfassung

Die Politik hat sich auf die Suche nach neuen Partnern begeben. Die öffentliche Verwaltung als Umsetzer der politischen Beschlüsse genügt ihr nicht (mehr). Und dies geht; denn die Aufgaben, die der öffentlichen Hand zugewiesen werden, sind keineswegs objektiv vorgegeben und unantastbar „öffentlich

Auch wenn vieles dafür spricht, dass das öffentliche Interesse und das Handeln der privaten Anbieter in Gleichklang zu bringen sind und somit politische Ziele durch private Betreiber genauso gut oder sogar besser gesichert sein mögen wie zu Zeiten, als alles noch in Verwaltungshänden war, muss diese Entwicklung dennoch kritisch gesehen werden. Immerhin ist die öffentliche Verwaltung in ihrer Ausrichtung ausschließlich dem Gemeinwohl verpflichtet. Eine funktionstüchtige Verwaltung ist essentiell, damit demokratische Strukturen aufrechterhalten werden können.

Der vorliegende Text von Elisabeth Ferrari und Johanna Rühl beschreibt, was eine funktionierende Partnerschaft zwischen Verwaltung und Politik bestimmen und wie Verwaltung die eigene Wettbewerbsposition verbessern kann.

Zentral ist dabei Schnelligkeit und Kommunikation. Die Politik ist darauf angewiesen, dass Verwaltung die gesellschaftlich nötigen Veränderungsschritte mitträgt und mögliche Politikerfolge nicht gefährdet. Insofern geht es nicht um den schlanken Staat, es geht um den professionellen Staat. Dieses ist für die Zukunft unserer Gesellschaft wohl essenziell: Eine bezogen auf Umsetzung langsame Verwaltung ist nicht nur bürgerunfreundlich, sondern kann auch gesellschaftlich nötige Veränderungen so verlangsamen, dass neue Entscheidungen nicht greifen, weil schon die nächsten anstehen.

Die Verwaltung selbst muss Wege aus dem allgemeinen Stöhnen über Arbeitsüberlastung und Personalmangel finden. Dabei kann ihr niemand helfen, auch die Politik nicht. Schließlich versteht diese hierfür zu wenig von dem Geschäft der Verwaltung. Und mit mehr an Ressourcen kann sie auch nicht helfen - schließlich muss sie sich den Teil, der ihr in einer Gesellschaft für die politischen Aufgaben zur Verfügung steht, immer wieder hart erarbeiten.

Dieses alles ist für die Verwaltung ein langfristiger Lernprozess, der zwingend notwendig ist, will die Verwaltung auch in Zukunft unentbehrlicher Partner der Politik bleiben. Es ist sehr zu wünschen, dass dies gelingt - auch und vor allem im Sinne des Wohls aller und unserer demokratischen Gesellschaft.



Inhalt

1	Neue Partner für die Politik?	6
2	Politik systemisch betrachtet	8
2.1	Teilsysteme der Gesellschaft	8
2.2	Politik als Teilsystem	8
2.3	Entscheidungsgrundlagen der Politik	9
2.4	Verwaltung als Entscheidungsvorbereiterin	9
2.5	Neue Formen der Kommunikation	9
3	Verwaltung braucht Schnelligkeit	11
4	Verwaltung und Politik - eine Partnerschaft	12
4.1	Selbstverständnis in der Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung - heute	12
4.2	Verwaltung „zwischen den Stühlen“	13
4.3	Das Leben wird komplexer	14
4.4	Veränderung und Verlässlichkeit – nützliche Kategorien für die Verwaltung?	14
4.5	Verwaltung und Politik – zwei getrennte Systeme	15
4.6	Konsequenzen eines gewandelten Selbstverständnisses	16
4.7	Wege zur Professionalisierung der Verwaltungsarbeit	17
5	Issue Management und Glokalisierung	19
5.1	Orientierung an Themen	19
5.2	Orientierung an Räumen	20
5.3	Bürger werden Produzenten	20

1 Neue Partner für die Politik?

Die Politik hat sich auf die Suche nach neuen Partnern begeben. Die öffentliche Verwaltung als Umsetzer der politischen Beschlüsse genügt ihr nicht (mehr). Die Privatisierungswelle der 80er und 90er Jahre war der Einstieg in diese Entwicklung. Derzeit wird die Suche nach sinnvollen Modellen einer Public Private Partnership (PPP) weiter verstärkt. Auch die Vergabe von Dienstleistungen nimmt zu. Alles dieses ist ein deutliches Zeichen dafür, dass die Politik sich nach weiteren Partnern umschaute.

Traditionell arbeitet die Politik mit der Verwaltung als demjenigen öffentlichen Organ zusammen, das für die Ausführung der politisch bestimmten Aufgaben der öffentlichen Hand vorgesehen ist. Doch es scheint so, als könne die Verwaltung den an sie gestellten Anforderungen nicht mehr in vollem Umfang genügen, so dass andere Aufgabenträger gesucht werden.

Und dies geht; denn die Aufgaben, die der öffentlichen Hand zugewiesen werden, sind keineswegs objektiv vorgegeben und unantastbar „öffentlich“. Naschold u. a. zeigen in „Leistungstiefe im öffentlichen Sektor“, Berlin 1996, dass es *„keine - oder unendlich viele öffentliche Aufgaben gibt. Es gibt öffentliche - oder besser politische Ziele. Gleichzeitig gibt es öffentliche Leistungen, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen.“* *„Wer über öffentliche oder staatliche Aufgaben redet, verschleiert oft, dass er eigentlich politische Ziele meint.“* ...

Aufgaben der Daseinsvorsorge wie Energie, Wasser oder Abfall werden bereits jetzt immer mehr in private Hände gelegt. Teilweise wechselt nur die Rechtsform, wenn zum Beispiel Stadtwerke durch die Stadt in Form einer privaten GmbH geführt werden, die Stadt aber zu 100 % Anteilseigner bleibt. Teilweise gibt der Staat aber auch jede unmittelbare Einflussmöglichkeit aus der Hand. So sind die Strom- und Gasnetze deutschlandweit bereits in den Händen privater Unternehmen, denen somit eine wesentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge – die lückenlose und bezahlbare Versorgung der Bevölkerung mit Strom – überlassen wird. Der Staat sucht seine Einflussmöglichkeit mittels der Netzagenturen zu wahren.

Auf lokaler Ebene gibt es ebenfalls viele Beispiele, wie Bürgerinnen und Bürger, meistens auf nützliche Art und Weise, Lücken füllen, die die Verwaltung in ihren Augen nicht hinreichend besetzt. Initiativen für Obdachlose, privat und mithilfe der Kirche organisierte Lebensmittelverteilungen an Bedürftige, aber auch selbstorganisierte nächtliche Bürgerpatrouillen sind Zeichen hierfür.

Sogar global lässt sich diese Tendenz verfolgen. Wo die Staatengemeinschaft sich als handlungsunfähig erweist, springt die Wirtschaft in die Lücken. Ein Beispiel ist die Initiative des schwedischen Multimillionärs Johan Eliasch, der für 10 Mio. Euro eine gewaltige Fläche des brasilianischen Regenwaldes gekauft und aufgeforstet hat. Theoretisch, so wird er zitiert, könnte der gesamte Amazonas für 50 Mrd. Euro gekauft werden – als Initiative für privaten Umwelt- und Klimaschutz.

Auch wenn vieles dafür spricht, dass das öffentliche Interesse und das Handeln der privaten Anbieter in Gleichklang zu bringen sind und somit politische Ziele durch private Betreiber genauso gut oder sogar besser gesichert sein mögen wie zu Zeiten, als alles noch in Verwaltungshänden war, muss diese Entwicklung dennoch kritisch gesehen werden. Immerhin ist die öffentliche Verwaltung in ihrer Ausrichtung **ausschließlich** dem Gemeinwohl verpflichtet. Eine funktionstüchtige Verwaltung ist essentiell, damit demokratische Strukturen aufrechterhalten werden können. Viele der jungen Demokratien Osteuropas schwächeln, da ihnen ein starkes, durchsetzungsfähiges und vor allem auch bei den Bürgern respektiertes Verwaltungssystem fehlt.

2 Politik systemisch betrachtet

Ein kleiner Theorieexkurs, der auch übersprungen werden kann.

2.1 Teilsysteme der Gesellschaft

Systemisch betrachtet besteht unsere Gesellschaft aus vielen verschiedenen Teilsystemen, die sich wiederum in Teilsysteme gliedern und die ihre jeweils eigenen Regeln, Maßstäbe, Ziele usw. haben. Das Rechtssystem hat die Aufgabe, Recht von Unrecht zu trennen, die Wirtschaft bearbeitet das Problem der Knappheit über das Bereitstellen von Gütern und Dienstleistungen, die über Zahlungen zugänglich gemacht werden, die Wissenschaft versorgt die Gesellschaft mit neuen Erkenntnissen, die Medien mit Informationen, das Gesundheitssystem mit Methoden zum Umgang mit Krankheit, die Philosophie mit Werten etc.

Insofern unterscheidet sich die Gesellschaft, wie wir sie heute wahrnehmen, von der Gesellschaft früherer Zeiten, etwa des Absolutismus. Damals nahm ein Herrscher – oft legitimiert durch göttliche Macht – noch für sich in Anspruch, alle Bereiche der Gesellschaft selbst steuern und auch verantworten zu können.

Auch war die Vorstellung verbreitet, dass es ein alle Bereiche der Gesellschaft durchziehendes Wertesystem gäbe, aus dem sich auf alle Fragen die eine und einzig richtige Antwort ableiten ließe. Teilweise wurde dieses Wertesystem in Form einer unumstößlichen Wahrheit aus der Bibel abgeleitet und die Fähigkeit zu ihrer Erkenntnis allein dem Papst oder dem durch diesen legitimierten Fürsten zugeschrieben. Teilweise gab es auch „Ersatzwertesysteme“, wie etwa nationale Interessen und Nationalbewusstsein sie bieten können.

Die Umstände in der modernen Gesellschaft ist eine andere. Jedem Teilsystem unserer Gesellschaft wird seine Berechtigung zugestanden. An den Grenzstellen zwischen zwei (Teil-)Systemen, an denen die unterschiedlichen Werte- und Regelsysteme aufeinandertreffen, wird abgewogen: Wie viel darf Gesundheit kosten? Wie vertragen sich gesetzliche Regelungen mit wissenschaftlichen Erkenntnissen und Prinzipien? Wann widerspricht die Weitergabe von Informationen ethischen Kriterien?

2.2 Politik als Teilsystem

Bei diesen oben beschriebenen Schnittstellen und an dem Miteinander der Teilsysteme liegt die Aufgabe von Politik. Die Politik sorgt in diesem „bunten“ Miteinander für das Zustandekommen allgemein verbindlicher Regelungen. Oder in den Worten der systemischen Denkweise: Politik bildet die Kapazität, die sich eine Gesellschaft leistet, um all diese Strömungen gemeinsam „zusammenbinden“ zu können. Politik ist die Instanz, die entscheidet, welche Ziele mehr oder weniger zur Geltung gebracht werden, wo ausgeglichen, verstärkt oder zurückgedrängt wird.

Management sei nicht daran zu messen, wie gut es die Erwartungen einzelner Akteure erfüllt, sondern wie gut es mit den Zielkonflikten umgehe, sagt Wimmer über das Management von Profit-Organisationen (in: Organisation

und Beratung, Heidelberg 2004). Diese Sichtweise gilt erst recht für die Politik.

2.3 Entscheidungsgrundlagen der Politik

Politik als ein Teilsystem unterscheidet sich von den anderen, da es keine originären „politischen“ Ziele oder Entscheidungsgrundlagen gibt. Die Funktion der Politik könnte man – sehr allgemein beschrieben – darin sehen, die Gesellschaft im dynamischen Gleichgewicht weiterzuentwickeln.

Politik muss ihre Entscheidungsgrundlagen aus dem Diskurs der verschiedenen Interessengruppen/Stakeholder ableiten, also in gewisser Weise selber schaffen. Dabei gibt es heutzutage - wenn man mal von den Grundrechten absieht - keine klaren Werte und Richtlinien, die der Politik die Entscheidungsfindung im Rahmen dieses Abwägungsprozesses vorgeben würden. Um der Beliebigkeit von Entscheidungen zu entgehen, müssen **abgestimmte Meinungen** die Entscheidungsbasis bilden.

Und der Umstand, dass erst der ständige Diskurs stabile Entscheidungen ermöglicht, führt Luhmann wahrscheinlich zu seiner nicht gerne gesehenen Beschreibung: „Politik beruht letztlich auf archaisch-tribalen Aktionsmustern des gegenseitigen Förderns und Helfens und dem Erhalt eines Kontaktsystems persönlicher Beziehungen“ (Niklas Luhmann, Politische Planung, Seite 41, 4. Auflage, 1994).

2.4 Verwaltung als Entscheidungsvorbereiterin

Die Verwaltung hat - als Partnerin der Politik - auch die Aufgabe, Entscheidungen vorzubereiten und dabei die Aufgabe und die (Ziel-)Ausrichtung der Politik mit zu bedenken.

Insofern liegt auch die Aufgabe der Verwaltung in der Zukunft darin, die Anschlussfähigkeit zwischen sehr unterschiedlichen Denkweisen, Problemen und Weltansichten, aber auch zwischen divergierenden Interessenlagen immer wieder von Neuem herzustellen und so die Arbeit der Politik im Sinne der Politik vorzubereiten.

2.5 Neue Formen der Kommunikation

Wenn die Politik zu belastbaren Entscheidungen kommen will, die von Bestand sind, reichen mittlerweile einsam-regulierende Entscheidungen von oben nicht mehr aus.

Entscheidungen erweisen sich als deutlich tragfähiger, wenn sie auf Basis einer möglichst weitgehenden Einigung, eines möglichst umfassenden Konsenses der beteiligten Interessengruppen erfolgen können. Insofern hat der Staat neben der Regulationsfunktion auch die Funktion, bei den verschiedenen Zielkonflikten, die zwischen den jeweiligen gesellschaftlichen Interessensbereichen entstehen, zu vermitteln. **Vermittlungsarbeit** ist kommunikative Arbeit, und somit wird Politik immer stärker zu einer kommunikativen Instanz.

Ihr Geschäft ist dabei nicht einfach. Sie muss den Interessengruppen häufiger NEIN als JA sagen - und braucht dabei immer wieder den Konsens mit denen, zu denen sie schon mal NEIN gesagt hat.

Es geht somit oft genug nicht darum, auf hoheitlich-autoritärem Weg zu treffende Entscheidungen vorzubereiten, sondern stattdessen darum, mit Interessengruppen in Verhandlungen einzutreten.

Dabei trifft Politik auf Netzwerke, die sich häufig und schnell verändern und umbauen. Mit diesen und in diesen keineswegs verlässlichen und äußerst komplexen Netzwerken muss Politik agieren, arbeiten, verhandeln und entscheiden. Das ist die große neue Herausforderung: Die **Kommunikation in Netzwerken** managen zu können erfordert viele Kompetenzen, die traditionell nicht unbedingt typisch waren, für Politik nicht und erst recht nicht für Verwaltung.

3 Verwaltung braucht Schnelligkeit

Verwaltung braucht Schnelligkeit, sonst sucht die Politik andere Partner. Die Anforderung, immer wieder ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Teilsystemen herzustellen und in den verschiedenen „flüchtigen“ Netzwerken zu agieren, führt in gewisser Weise zu einer Verlangsamung von Entscheidungen – es dauert Zeit, bis in komplexen Zusammenhängen Entscheidungen abgestimmt werden. Diese Verlangsamung stellt sicher auch einen Schutz vor übereilten Beschlüssen dar.

Die Schnelligkeit der Veränderungen in den politikrelevanten gesellschaftlichen Strömungen und (Teil-)Systemen verlangt der Verwaltung aber immer mehr Flexibilität und schnelleres Erkennen und Agieren ab. Wenn Verwaltung zusätzlich noch zur Verlangsamung beiträgt, wird dies nicht gerne gesehen.

Beispiel: Für Unternehmen sind bei den derzeit zu beobachtenden, von internationalen Einflüssen bestimmten Wettbewerbssituationen schnelle Entscheidungen zu Rahmenbedingungen durch die eigene nationale Politik wichtig. Sollen bei schnellen Standortverschiebungen und dem Handel mit Unternehmensteilen für das eigene Land günstige Ergebnisse begünstigen, ist die Beschleunigungsfähigkeit von Politik und Verwaltung essenziell.

Die Politik ist vor allem auch darauf angewiesen, dass Verwaltung die nötigen Veränderungsschritte mitträgt. Verändert sich die Verwaltung für die Politik zu langsam, sieht die Politik ihre Erfolge gefährdet und wird vermehrt mit privaten Organisationen und Unternehmen kooperieren - weil der natürliche Umsetzungspartner Verwaltung zum Risiko wird, wenn Reorganisationsbemühungen blockiert und Ideen zur Leistungsflexibilisierung nicht umgesetzt werden (Jansen, Priddat, Electronic Government, Stuttgart 2001, Seite 71).

Es geht nicht um den schlanken Staat, es geht um den **professionellen Staat**, und Beschleunigungsfähigkeit gehört zu einer professionellen Arbeit dazu. Vieles spricht dafür, dass auch die Verwaltung sich entwickeln muss, um mit der Professionalität der privaten Leistungsträger mithalten zu können. Es geht dabei nicht um kleine Schönheitsreparaturen, sondern um eine grundlegende Veränderung der eigenen Haltung und des eigenen Selbstverständnisses, was in der Folge dann eine neue und professionellere Art der Aufgabenwahrnehmung ermöglichen kann.

Dieses ist für die Zukunft unserer Gesellschaft wohl essenziell: Eine bezogen auf Umsetzung langsame Verwaltung ist nicht nur bürgerunfreundlich, sondern kann Politikumsetzung auch so verlangsamen, dass neue Entscheidungen nicht greifen, weil schon die nächsten anstehen.

4 Verwaltung und Politik - eine Partnerschaft

4.1 Selbstverständnis in der Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung - heute

In der öffentlichen Meinung in Deutschland haben Politik und Verwaltung vielfach keinen guten, gleichzeitig aber durchaus gegensätzlichen Ruf.

Verwaltung erscheint vielen als starr, unflexibel, bürokratisch und teuer. Politik wird oft als unbeständig, intransparent, uneinig und widersprüchlich empfunden. Diese gegensätzlichen Bilder von Politik und Verwaltung in der Gesellschaft sind sicher nicht von ungefähr entstanden. Sie entsprechen, werden sie ins Positive gewendet, durchaus dem Selbstverständnis, das Politik und Verwaltung von sich selbst nach außen vermitteln. Es lässt sich deuten als eines der Arbeitsteilung zwischen Veränderung und Verlässlichkeit.

Politik hat an sich den Anspruch, in einem offenen, lebendigen Diskurs der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zu Entscheidungen zu kommen, die Staat und Gesellschaft auf gute Art und Weise verändern und voranbringen. Die Politiker sind dafür da, immer wieder neu auf Veränderungen in der Gesellschaft zu reagieren und die gesellschaftliche Entwicklung auszurichten. Ihre zentrale Aufgabe ist es, die Entwicklung der Ungleichheiten zu steuern und somit auch ggf. Umverteilungen vorzunehmen. Dieses geht nur Schritt für Schritt, indem immer wieder Einwirkungen und Auswirkungen beobachtet und abgewogen werden.

Die politische Steuerung erfolgt nur teilweise im Wege von Einzelfallentscheidungen, zum größeren Teil aber durch generalisierend wirkende Entscheide, also über Gesetze oder Verwaltungsvorschriften. Das Parlament hat nur dann eine Chance, ein Gesetz zu verabschieden, wenn dieses Gesetz vorher in der politischen Auseinandersetzung konsensfähig gestaltet wurde. Da die Politik ein großes Interesse nach öffentlicher, medialer Wirksamkeit hat, werden Ausschnitte der in diesem Zusammenhang geführten politischen Diskurse der Öffentlichkeit präsentiert. Diese Ausschnitte formen das Bild und das Verständnis, das die Öffentlichkeit von der politischen Arbeit hat. So erscheint Politik als ein Feld, das von Auseinandersetzung, Hin und Her und auch von Wechsel geprägt ist.

Die **Verwaltung** sieht ihre Aufgabe darin, möglichst unberührt von der Unruhe der Politik objektiv und normativ, also in Vollzug der Gesetze und ohne Ansehen der Person, Entscheidungen zu treffen und so Garant für Verlässlichkeit und Stabilität der Staatsgewalt zu sein. Diese Vorstellungen werden von den traditionellen Gesellschaftsvertragstheorien, beispielsweise nach Hobbes und Montesquieu gestützt, die historisch die Grundlage unseres heutigen Staatsverständnisses bilden. In verschiedenen Variationen besagen diese Theorien, dass der Staat auf der Grundlage eines Vertrages der Menschen untereinander gegründet wurde, um Sicherheit und Stabilität zu gewinnen und dem Chaos und der Unsicherheit des sogenannten Naturzustandes zu entgehen. In Zeiten der Monarchie diente Verwaltung vornehmlich der Sta-

bilisierung der Regierungsmacht. Dieses historische Verständnis, das sicher mit zu dem heute noch geltenden Selbstverständnis von Verwaltung beigetragen hat, wurde in Deutschland eigentlich erst danach überdacht und an demokratische Vorstellungen angepasst.

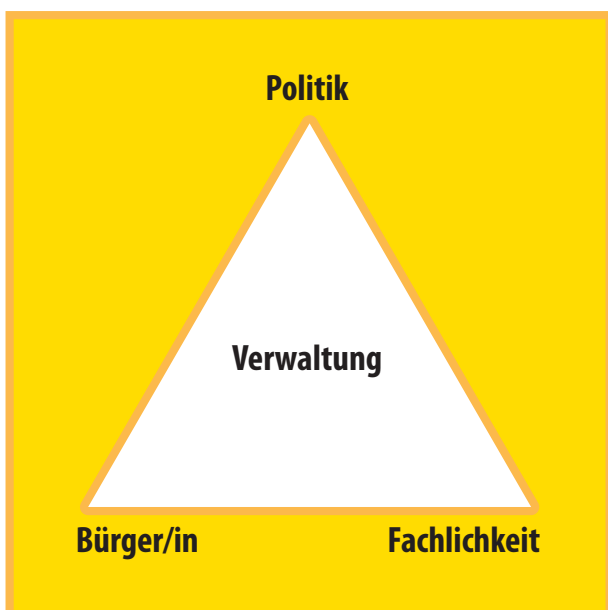
Stabilität und Sicherheit sind dennoch nach wie vor ein wesentlicher und auch geforderter Bestandteil für Verwaltungsarbeit. Die Rechtsprechung betont in ihren Vorgaben für die Verwaltung die Bedeutung von Verlässlichkeit. Dieses äußert sich in einem Willkürverbot und einem Gleichbehandlungsgebot als Basis jeder Entscheidung der Verwaltung. So kann eine andauernde Verwaltungspraxis dazu führen, dass eine nach dem Gesetzeswortlaut eigentlich freie Verwaltungsentscheidung aus Gründen der Gleichbehandlung nur auf eine bestimmte Art und Weise getroffen werden kann.

Unzählige Verwaltungsvorschriften, Richtlinien, Rundschreiben und ähnliche Anweisungen sollen dafür sorgen, dass Verwaltungsentscheidungen einheitlich getroffen und Gesetze in der vom Gesetzgeber beabsichtigten Art und Weise angewendet werden. Diese Auffassung ist im Übrigen keinesfalls zwingend. Das Verständnis im angloamerikanischen Raum unterscheidet sich entsprechend der dort vorhandenen anderen Art der Rechtsprechung (orientiert an Präzedenzfällen) hier von unserem dadurch, dass nicht so sehr die Legalität (Gesetzmäßigkeit) als vielmehr die Legitimität (Rechtmäßigkeit) die Verwaltungsethik bestimmt.

4.2 Verwaltung „zwischen den Stühlen“

Die Verwaltung sitzt in gewisser Weise „zwischen den Stühlen“. Sie sieht sich einerseits den Bürgern gegenüber verpflichtet, deren Rechte und Ansprüche es zu erfüllen und zu schützen gilt. Weiterhin möchte Verwaltung die eigenen fachlichen Kompetenzen nutzen und optimal zur Geltung bringen. Zuletzt ist Verwaltung der Politik verpflichtet. Es sind Politiker, die die Spitzen der Verwaltungshierarchie bilden und die für die dort produzierten Ergebnisse die Verantwortung tragen.

So agiert Verwaltung in einem Dreieck.



Und dabei werden die Unterschiede der jeweiligen Perspektive als Widersprüche oder sogar Gegensätze in der eigenen Arbeit erlebt. Und dieses Erleben bewirkt oft, dass der eigene Gestaltungsspielraum als sehr begrenzt angesehen wird.

Die Politiker wünschen sich stabiles, routiniertes Verwaltungshandeln in allen Themen des laufenden Geschäfts. Darüber hinaus brauchen sie eine fachkompetente Unterstützung, die aber gleichzeitig in der Lage ist, die eigenen fachlich gebotenen Anforderungen mit denen anderer Fachbereiche in Beziehung zu setzen und ggf. auch zurückzustellen. Gewünscht wird ferner eine Verwaltung, die von selbst agiert und neue Entscheidungen und Entwicklungen, die auf politischer Ebene entstanden sind, aktiv mitträgt. An

der oben geschilderten netzwerkbasierter Kommunikation sollte sich aus Sicht der Politiker auch die Verwaltung beteiligen, obwohl für klassische Verwaltungen Kommunikation mit sich verändernden Netzwerken oft ein Störfaktor ist.

4.3 Das Leben wird komplexer

Je komplexer die Umwelt wird, umso größer muss die Binnenkomplexität der Systeme werden, die in dieser Umwelt Bestand haben wollen. Und die Umwelt der Verwaltung wird in mehreren Beziehungen komplexer und anspruchsvoller:

- Der Umfang von Vorschriften des Landesgesetzgebers, des Bundes und der EU nimmt immer weiter zu.
- Die Kooperationsformen der Akteure in der Gesellschaft ändern sich. Der Grad an Vernetzung nimmt konstant zu und die Politik ist selbst Bestandteil dieser Netze.
- Die Dienstleistungsqualität der Partner in Wirtschaft und Gesellschaft steigt und erhöht somit den Druck auf staatliche Dienstleistungen.
- Gleichzeitig steigen die Anforderungen an Schnelligkeit gesellschaftsweit enorm. Politik und damit auch die Verwaltung müssen teilweise tagesaktuell reagieren können und brauchen daher eigentlich Schnelligkeit im Lernen und in der Veränderung.

Organisationales Lernen und inhaltliche Veränderung werden der Verwaltung nicht leicht gemacht:

- Der Druck des Marktes ist nicht so spürbar wie für Wirtschaftsunternehmen; das Überleben des Systems „Verwaltung“ an sich scheint nicht gefährdet, solange das politische System selbst eine gewisse Stabilität behält.
- Wenn die Aufgabe von Verwaltung in der Gewährleistung von Stabilität und Verlässlichkeit gesehen wird, werden Veränderungen eher abgelehnt.
- Die Tarifgestaltung erschwert personelle Veränderungen, wodurch sich auch hier die Flexibilität verringert.

Doch bei zu wenig Beweglichkeit schadet die Verwaltung auch sich selbst, denn die Politik wird sich, wie gesehen, andere Partner suchen.

Damit die Verwaltung diesen Veränderungen der Umwelt mit komplexen Antworten begegnen kann, muss sie sich weiter bewegen - und sich dabei von gewissen lieb gewordenen Vorstellungen lösen.

4.4 Veränderung und Verlässlichkeit – nützliche Kategorien für die Verwaltung?

Alles fließt (panta rhei). Es ist nicht möglich, zweimal in denselben Fluss zu steigen. Diese Feststellung stammt von Heraklit, einem Philosophen des Griechenlands des 6./5. Jh. v. Chr., der sich viel mit dem Staatswesen befasste

hat und der auf diese Weise den Gegensatz zwischen Veränderung und Stabilität als einen Scheingegensatz beschrieben hat.

Natürlich kann jeder zweimal in denselben Fluss steigen, aber die konkreten Wassermoleküle, die uns begegnen, sind immer andere. Der Fluss ist also immer derselbe - und doch auch wieder immer ein anderer.

Dieses Bild zeigt, dass es oft nicht sehr nützlich ist, Veränderung und Verlässlichkeit oder Stabilität als Gegenpole zu definieren. Auch im politischen Geschäft sind in der Regel stets beide Elemente **gleichzeitig** vorhanden.

Um diesen Gedanken an einigen Beispielen zu verdeutlichen: Wenn in Zeiten des Internets der Datenschutz gewahrt bleiben soll, müssen die Regeln hierfür verändert werden. Um das Rentensystem einer alternden Gesellschaft zu erhalten, muss das Finanzierungssystem verändert werden. Wer trotz sinkender Schülerzahlen keine Schulen schließt, ändert durch Nichtänderung deren durchschnittliche Klassenstärke. Fusionen gelingen eher, wenn trotz der damit verbundenen großen Veränderung vieles verlässlich bleibt.

Die politische Arbeit erscheint nach außen hin als ein ständig auf Auseinandersetzung und Veränderung ausgerichteter Prozess. Das liegt zum großen Teil daran, wie politische Themen von den Medien in die Öffentlichkeit vermittelt werden. Umso erstaunlicher ist es doch, wie viel über die Jahrzehnte hinweg trotz wechselnder Regierungen gleich geblieben ist.

Die grundlegenden Vorstellungen von Werten und Zielen unserer Gesellschaft scheinen in einem „stabilen kollektiven Gedächtnis eingegraben“ (Jansen) zu sein. Wer mit Ansprüchen und Veränderungswünschen in den politischen Diskurs eintritt, muss, um gesellschaftsfähig zu bleiben, sein Anliegen in diesem Sinne wertegerecht formulieren und anpassen. Auf diese Weise wird auch die Politik zu einem Garanten von Stabilität.

Ohne Zweifel ist Verlässlichkeit ein wünschenswertes Element der Arbeit von Politik und Verwaltung.

4.5 Verwaltung und Politik – zwei getrennte Systeme

Auch in der Sichtweise des Staatsaufbaus wäre es nützlich für die Verwaltung, sich mit einer moderneren Sichtweise vom Zusammenspiel zwischen Gesellschaft - Politik und Verwaltung vertraut zu machen.

Das vertraute Bild der mittelalterlichen Ständegesellschaft als einer Pyramide mit dem Monarchen an der Spitze ist noch nicht aus den Vorstellungen verschwunden. Organigramme, die die Hierarchien abbilden, halten dieses Bild in uns wach. Oft wird auch der Verwaltungsbau als eine Pyramide gesehen, deren Leitungsspitzen von der Politik gebildet werden.

Die systemische Theorie würde angesichts der in vieler Beziehung unterschiedlichen Arbeitsweise die Verwaltung eher als ein von der Politik getrenntes System der Gesellschaft betrachten, wobei es natürlich ohne weiteres möglich ist, dass einzelne Personen - gerade politisch gewählte - mal als Teil des politischen Systems und mal als Teil des Systems Verwaltung agieren. Die Verwaltung selbst gliedert sich selbst wieder in viele verschiedene Teilsysteme, die miteinander kommunizieren und auf diese Weise kooperieren.

Die Unterschiedlichkeit der einzelnen Verwaltungs-Teilsysteme ist leicht zu merken, wenn man in einem Verwaltungsvorstand den Diskussionen zwischen Umwelt und Verkehr oder zwischen Soziales und Wirtschaftsförderung lauscht.

Diese **systemische Betrachtungsweise** befreit die Verwaltung aus der Enge, die zwischen Bürger und Politik erlebt wird, und ermöglicht es ihr, sich als eigenständiges Organisationssystem wahrzunehmen, das zwischen anderen Teilsystemen der Gesellschaft steht und mit diesen in Interaktion tritt. So kann die Verwaltung es auch lernen, sich als ein Dienstleister zu verstehen, der verschiedene Auftraggeber hat: die Bürger auf der einen, die Politik auf der anderen Seite, und der beiden gegenüber professionelle Arbeit leistet.

4.6 Konsequenzen eines gewandelten Selbstverständnisses

Die Verwaltung selbst muss Wege aus dem allgemeinen Stöhnen über Arbeitsüberlastung und Personalmangel finden. Dabei kann ihr niemand helfen, auch die Politik nicht. Schließlich versteht diese hierfür zu wenig von dem Geschäft der Verwaltung, um sinnvolle Vorschläge für Prioritätensetzung zu machen. Und mit mehr an Ressourcen kann sie auch nicht helfen - schließlich muss sie sich den Teil, der in einer Gesellschaft für die politischen Aufgaben zur Verfügung steht, immer wieder hart erarbeiten.

Und: Sie hat kein hartes Entscheidungskriterium: Ob gesellschaftliche Ressourcen mit einer bestimmten Entscheidung sinnvoll verwendet werden – hierüber lässt sich trefflich und auch endlos streiten. Ein Unternehmen kann solche Diskussionen leichter führen: Am Ende des Jahres entscheiden im Zweifel die Zahlen.

Rettung des sibirischen Tigers

Nonprofit Aufgaben sind in der Tendenz unbegrenzt. Stellen Sie sich vor, Sie wollen den sibirischen Tiger retten. Das gelingt Ihnen nur, wenn Sie auch die Tiere retten, die er frisst. Und darüber hinaus braucht der sibirische Tiger Ruhe. Also können Sie sich daran begeben, zentralasiatische, amerikanische und chinesische Konzerne von der Suche nach Rohstoffen in Sibirien anzuhalten. Damit nicht genug. Schließlich ist der sibirische Tiger auf ein bestimmtes Klima angewiesen. Und wenn die Regenwälder abgeholzt werden, verändert sich dieses. Also gibt es ein weiteres Tätigkeitsfeld für Ihren Verein: das Weltklima.

Und so hängt alles mit (fast) allem zusammen - Sie können es leicht nachvollziehen für die vielfältigen öffentlichen Aufgaben, die heute in unseren Verwaltungen wahrgenommen werden.

Also geht es sinnvoll meist nur umgekehrt: Die Verwaltung unterbreitet der Politik gegenüber Vorschläge für ein professionelles Aufgabenmanagement: Welche Aufgaben sollten mit den zur Verfügung gestellten Budgets mit welchen Prioritäten erledigt werden? Welche Budgetverschiebungen sind aus Sicht der Verwaltung ggf. sinnvoll?

Die Verwaltung - nicht die Politik - „steckt“ direkt in den Fachfragen drin. Wer anders sollte besser erkennen und kommunizieren können, welche gesetzlichen Regelungen brauchbar und welche zu komplex, zu trivial oder nur schwer umsetzbar sind, wo Regelungsbedarf besteht, wo vielleicht überreguliert ist usw. Die Politik ist darauf angewiesen, dass ihr dieses Wissen auch präsentiert wird und es in den politischen Diskurs mit einfließen kann.

Es braucht die Stimme der Verwaltung in den Auseinandersetzungen mit den verschiedenen gesellschaftlichen Interessengruppen und sie sollte sich so artikulieren, dass sie auch Gehör findet. Wenn der Gesetzesvollzug zu nicht befriedigenden Ergebnissen führt, so ist es Aufgabe derjenigen Stellen, die dieses wahrnehmen, die Probleme zu benennen und Vorschläge für eine Gesetzesänderung zu unterbreiten. Die Verwaltung hat die Möglichkeit, ihre Nähe zur Politik auf diese Weise in gegenseitigem Interesse zu nutzen.

Möglicherweise wird die Verwaltung feststellen, dass Teile ihrer Aufgaben besser durch private Auftragnehmer oder in privater Organisationsform durchgeführt werden sollten. Wenn die Verwaltung sich der Fragestellung der Privatisierung öffnet, kann sie hier selbst Initiativen ergreifen und Privatisierung dort vorantreiben, wo es aus Verwaltungssicht nützlich ist.

Wenn die Verwaltung sich als einen selbstverantwortlichen Teil im gesellschaftlichen System Staat sieht, wird es ihr leichter möglich sein, sich ein eigenes Profil als Verwaltungsdienstleister zu schaffen und in Wettbewerb auch zu anderen Anbietern zu treten. Die Politik kann dann auch als Partner und Auftraggeber betrachtet werden, deren Interessen eigenverantwortlich und in vielen Bereichen auch mit Eigeninitiative vertreten werden können.

4.7 Wege zur Professionalisierung der Verwaltungsarbeit

Die Verwaltung hat längst begonnen, Elemente aus dem Unternehmensmanagement für ihre Arbeit zu übernehmen. Dieses ist in Grenzen sicher sinnvoll, dennoch ist Vorsicht geboten. Es macht keinen Sinn, Unternehmensmanagement eins zu eins kopieren zu wollen. Dies lässt sich z. B. leicht erkennen, wenn Verwaltungen das - sehr zuverlässige - Instrument der Balanced Scorecard einsetzen und dabei nicht berücksichtigen, dass die Leitperspektive „Finanzen“ in dieser Form nicht für Verwaltung gilt.

In Verwaltungen können Methoden der Balanced Scorecard zwar auch sinnvoll sein, dann allerdings in veränderter Form, wie sie für interne Serviceeinheiten oder Nonprofitorganisationen entwickelt wurde. (Siehe hierzu die Veröffentlichung Strategisches Controlling auf www.ferrari-beratung.com, die ein Balanced Scorecard-Verfahren für den Non-Profit-Bereich enthält.)

Ein weiteres Element moderner und unternehmerischer Verwaltungsarbeit sind Produktbildung oder auch die Entwicklung von Kennzahlensystemen. Hier sollte aber der nur für Verwaltung geltende Unterschied zwischen Zweck- und Routineprogrammen (Bezeichnung nach Luhmann) beachtet werden.

Der Begriff **Routineprogramme** bezeichnet solche Arbeitsgebiete, bei denen die Entscheidung inhaltlich so genau festgelegt ist, dass es hierbei eher Routinewege zur Entscheidungsfindung gibt. Beispiele wären die Bearbeitung eines Rentenantrags oder die Ausstellung eines Reisepasses. Gesetzmäßige Bearbeitung wird selbstverständlich vorausgesetzt. Die „Zweckmäßigkeit“ einer Rentenzahlung darf nicht geprüft werden. Daher steht hier die Qualität der Dienstleistung gegenüber dem Bürger im Vordergrund der Professionalisierungsbestrebungen. Im Zusammenhang mit solchen „Routi-

neprodukten“ kann es sinnvoll sein, Kennzahlen zu bestimmen, die die Effektivität und Geschwindigkeit der Bearbeitung wiedergeben und quantitative Daten zur Kundenzufriedenheit liefern und über welche die Verwaltung ihre Qualität als Dienstleister zeigt.

Größer ist der Anteil des inhaltlichen Gestaltungsspielraums bei sogenannten **Zweckprogrammen**, die die Frage nach der Zielerreichung oder der Zweckmäßigkeit der Leitung gestatten, wie beispielsweise Wirtschaftsförderungsprogramme oder Maßnahmen der Städtebauförderung. Hier gibt es Abwägungsmöglichkeiten - mit welchen Maßnahmen wird der Zweck am besten oder vergleichsweise am günstigsten erreicht?

Als Dienstleister bei „Zweckprodukten“:

- bemüht sich die Verwaltung um Auftragsklärung,
- trifft Zielvereinbarungen,
- entwirft eigene Lösungsvorschläge,
- entwickelt ein eigenes Qualitätscontrolling,
- betreibt effektives Kostenmanagement.

5 Issue Management und Globalisierung

Keiner kennt die Aufgaben der Verwaltung so gut wie die Verwaltung selber. In ihr findet sich daher auch die größte Kompetenz, wenn es darum geht, zu entscheiden, wie Aufgaben und Zuständigkeiten zu verteilen sind. Bisher erfolgte die Aufteilung von Zuständigkeiten vorwiegend nach Fachbereichen.

Auch dieses kann überdacht und einer Neubewertung zugeführt werden. Andere Kriterien der Aufgabenzuteilung, die gegenwärtig immer häufiger praktiziert werden, sind eine thematische Aufteilung auf der einen Seite (Issue Management) und eine räumliche Aufteilung (Raumorientierung) auf der anderen Seite.

Beide Arten der Aufgabenzuweisung erfordern fachübergreifendes Arbeiten. Damit öffnen sie gleichzeitig die Grenzen der nach Fachbereichen organisierten Hierarchie, so dass Projekt- und Netzwerkarbeit stärker in den Mittelpunkt rücken.

5.1 Orientierung an Themen

„Politik im modernen Sinne bedeutet im Wesentlichen Thematisierung.“ (Baecker, D.: Ämter, Themen und Kontrakte: Zur Form der Politik im Netzwerk der Gesellschaft. In: Priddat, B.P. (Hrsg.): Der bewegte Staat. Formen seiner Reform. Notizen zur „New governance“. Marburg 2000, S. 9-54) oder – in der Sprache des Managements: issue management. Die somit gebildeten Themen sind aber oft genug nicht nur einem Fachgebiet zuzuordnen. Zum Beispiel ist das Thema der demografischen Entwicklung eines, das quer zu allen Fachgebieten läuft und alle Bereiche betrifft.

Für die Politik wächst in Zeiten der Massenmedien die Bedeutung des „Issue Management“. Jansen und Priddat (in Electronic Government, Stuttgart 2001, S. 81) hierzu: In Business-Sprache ausgedrückt: Der sogenannte „*first mover advantage*“ beim *branding* von gesellschaftsrelevanten *political issues*“ ist mit Blick auf die Massenmedien zentral. Die schnelle Besetzung von Themen wird von den Wählern oft belohnt - so lange, bis der „semantische Wert“ sinkt. Politiker versuchen also zu erreichen, dass ihr Name medienwirksam mit einem bestimmten Thema verbunden wird. Interessengruppen wissen dieses und versuchen daher, „ihre Themen kommunikativ aufzuwerten, um andere Abstimmungsszenarien zu erreichen“. (Jansen/Priddat/Stehr (Hrsg): Die Theorie des Öffentlichen, Wiesbaden 2007, S. 37).

Der Verwaltung bleibt nichts anderes übrig als zu akzeptieren, dass die Politik sich bei der Wahl ihrer Themen nicht an der fachlichen Aufgabenzuweisung orientiert, wie die Organigramme sie in der Regel bieten. Damit sind Verwaltungen gezwungen, stärker bereichsübergreifend zu arbeiten. Dieses erfolgt in der Regel über die Bildung von fachübergreifenden Projektteams oder über Netzwerkarbeit. Der regelmäßige Wechsel zwischen fachlicher Arbeit nach Organigramm und fachübergreifender Arbeit im Rahmen von Projekten und Netzwerken ist nicht einfach und ist eine Kompetenz, die Verwal-

tungen sich aneignen sollten. (Siehe die Veröffentlichung „Organisationen oszillieren“ auf www.ferrari-beratung.com.)

5.2 Orientierung an Räumen

Als zweites Strukturierungsmerkmal bieten sich Räume an. Die Globalisierung lässt die Grenzen des Nationalstaates schwächer werden, wodurch sich die lokalen Profile schärfen - ein Effekt, der von Jansen/Priddat auch „Glokalisierung“ (in: *Electronic Government*, Stuttgart 2001, S. 103) genannt wird. Die Orientierung an Räumen bietet viele neue Möglichkeiten. Es können Netzwerke mit lokalen Akteuren geknüpft werden, die somit unmittelbar in den öffentlichen Arbeitsprozess einbezogen werden. Viele Städte arbeiten schon seit Längerem daran, ihre Stadt als bekannte Marke aufzubauen.

Die Arbeit im Rahmen von Raumorientierung bedeutet dann auch, alle relevanten Akteure zu kennen, Kommunikationsstrukturen aufzubauen und fachübergreifend orientiert an den Raumzielen zu arbeiten.

5.3 Bürger werden Produzenten

Raumorientierung und Themenorientierung geben der Verwaltung die Chance, über den eigenen fachlichen Tellerrand hinausschauend die relevanten Fragestellungen in ihrer gesamten Komplexität zu erfassen und sie auch unter Rückgriff auf die außerhalb der Verwaltung liegenden Ressourcen und Kompetenzen zu bearbeiten.

Es sind diese Kompetenzen und Ressourcen, die der am jeweiligen Thema oder Raum interessierte bzw. beteiligte Bürger zu bieten hat. Der Bürger ist nach demokratischem Verständnis der Souverän, der die Macht an den Staat „verliehen“ hat und nunmehr - von Wahlen abgesehen - eher Konsument als Produzent der Politik ist. Ihn in die gemeinsame Arbeit und Verantwortung zurückzuholen ist eine Chance, die sich aus Raum- oder Themenorientierung ergeben kann.

Auch für Unternehmen ist dieses der derzeit aktuelle Weg. Es geht nicht mehr nur um Kundenorientierung, sondern um Kundenintegration; Kunden wirken immer häufiger selbst bei der Produkterstellung mit (siehe die Veröffentlichung „Achtung, die Kunden kommen“ unter www.ferrari-beratung.com). In ähnlicher Form können auch die Bürger nicht nur Lobby sein, sondern immer mehr zu Produzenten der eigenen Politik werden.

Der Weg dahin geht über die Bereitschaft, wirklich Neues zuzulassen: ein neues Selbstverständnis der eigenen Rolle zu entwickeln, eine neue Haltung der Politik und den Bürgern gegenüber einzunehmen und auch anzuerkennen, dass die eigene Fachkompetenz unter Umständen in Teilen zugunsten anderer fachfremder Erfordernisse zurückzustehen hat. Vor allem aber erfordert es die Kompetenz, die Arbeit im Rahmen von Netzwerken in die gewohnte Art der Aufgabenerledigung zu integrieren. Dieses alles ist ein langfristiger Lernprozess, der zwingend notwendig ist, will die Verwaltung auch in Zukunft unentbehrlicher Partner der Politik bleiben. Es ist sehr zu wünschen, dass dies gelingt - auch und vor allem im Sinne des Wohls aller und unserer demokratischen Gesellschaft.





FERRARIBERATUNG

Piusstraße 6
52066 Aachen
Telefon 0241 - 65 200
Telefax 0241 - 65 201

Büro Berlin
Leydenallee 82
12167 Berlin
Telefon 030 - 28 50 51 68

www.ferrari-beratung.com
info@ferrari-beratung.com

