

Gastkommentar

Managementkonzepte in der öffentlichen Verwaltung: mehr als eine Modeerscheinung?



Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid
Hertie School of Governance
Professor für Public and Financial
Management, wissenschaftlicher
Leiter des Instituts für den
öffentlichen Sektor

In regelmäßigen Abständen wird die öffentliche Verwaltung mit „neuen“, vermeintlich Erfolg versprechenden Managementkonzepten konfrontiert: Benchmarking, strategisches Management, Balanced Scorecard oder das Common Assessment Framework heute, Neues Steuerungsmodell, Produkte, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling oder Leistungskennzahlen Mitte der 90er-Jahre. Die Namen wechseln, das Phänomen bleibt: Die Konzepte entstammen zumeist der Privatwirtschaft und werden mit einem stark einfordernenden Modernisierungsanspruch präsentiert, dem man sich nur schwer entziehen kann.

Auch die Privatwirtschaft sieht sich in sehr ähnlicher Form mit einer Wellenbewegung immer neuer Managementkonzepte konfrontiert. Die Managementforschung spricht in diesem Zusammenhang von Managementmoden, die einem typischen Verlauf folgen: Zuerst sind es lediglich wenige Pioniere, die innovative Managementkonzepte einführen. In der Folge stoßen immer mehr Nachahmer hinzu, die diese übernehmen, da sie nun auch Fortschritt, Modernisierung und Reformwillen signalisieren wollen. Ab einer bestimmten Sättigungsgrenze verliert dann das Managementkonzept an Neuigkeitsgehalt und Attraktivität und die Organisationen wenden sich wieder neuen Managementkonzepten zu.

Die Organisationsforschung stellt insbesondere für Organisationen des öffentlichen Sektors mit fehlenden klaren Kriterien der Erfolgsbeurteilung eine starke Tendenz zur Anpassung an institutionelle Erwartungen fest, die sich in einer Übernahme von legitimierten Strukturen und Managementkonzepten manifestiert. Ein-

führungsprozesse sind stark von einer politischen und juristischen Logik geprägt, die den Beschluss bzw. die Anordnung der Einführung vielfach bereits mit der Umsetzung gleichsetzt.

Entsprechend ernüchternd fällt eine Bestandsaufnahme im Hinblick auf die bisherigen Erfolge bei der Einführung von Managementkonzepten in legalistischen Verwaltungskulturen aus. Auch nach fast 15 Jahren vielfältiger Initiativen und Anstrengungen hat die betriebswirtschaftliche Logik bisher nur wenig gegriffen. Untersuchungen wie auch Gespräche mit Praktikern zeigen deutlich, dass gerade auf Ebene der Verwaltungsführung und noch stärker auf Ebene der Verwaltungsmitarbeiter häufig ein vergleichsweise geringer Kenntnisstand und erhebliche Skepsis gegenüber offiziell bereits eingeführten Managementkonzepten bestehen. Ein konkreter Nutzen wird nur selten gesehen und im Arbeitsalltag finden die neuen Managementkonzepte kaum Niederschlag. Produktsteuerung, Kosten- und Leistungsrechnung, Mitarbei-



tergespräche oder leistungsorientierte Entlohnung werden in einer formalistischen Art und Weise gehandhabt, bei der die ursprüngliche Intention bzw. betriebswirtschaftliche Logik kaum mehr erkennbar ist.

Gleichzeitig finden sich auch in Verwaltungen mit einer bürokratisch-legalistischen Verwaltungskultur immer wieder Beispiele, in denen es gelungen ist, Managementkonzepte bzw. eine neue Managementlogik in Teilbereichen bzw. in kleinerem Rahmen erfolgreich zu verankern. Über Erfolg bzw. Misserfolg entscheidet insbesondere die Kompetenz der einzelnen Führungskraft, Managementkonzepte im Arbeitsalltag für sich konkret nutzbar zu machen. Umsetzungsdefizite spiegeln daher in vielen Fällen ein generelles Führungsdefizit in der öffentlichen Verwaltung wider, das auch durch Führungskräfte- wie auch Mitarbeiterbefragungen bestätigt wird. Fehlende Leistungsorientierung, mangelhafte Kommunikation sowie eine generell mangelhafte Wahrnehmung von Führungsaufgaben, etwa im Hinblick auf die Formulierung von Zielen, Feedback gegenüber den Mitarbeitern, individuelle Leistungsbeurteilungen oder auch im Umgang mit Minderleistern bzw. nicht erreichten Zielen, sind häufige Kritikpunkte am Status quo. Diese konkreten Defizite sollten bei der Einführung neuer Managementinstrumente im Vordergrund stehen. Erst wenn es gelingt, dass die neuen Management-

konzepte und -informationen entscheidungs- und steuerungsrelevant werden, d.h. von den Führungskräften aktiv genutzt, mit den Mitarbeitern diskutiert und daraus Konsequenzen gezogen werden, können sie die erhoffte Wirkung erzielen. Ein Mehr an Managementinstrumenten und -informationen macht per se noch kein gutes Management aus. Im Gegenteil, in vielen Fällen führt es zu „Datenfriedhöfen“ und einer neuen „Managementbürokratie“.

Wir stehen heute vor einer Phase der Konsolidierung, Vertiefung und Weiterentwicklung bestehender betriebswirtschaftlicher Konzepte. Nicht mehr die Konzeption und Einführung neuer, sondern die konkrete Anwendung von bestehenden Konzepten, basierend auf einer Bestandsaufnahme der bisherigen Erfahrungen, sollte im Vordergrund stehen. Anstelle von anspruchsvollen Managementkonzepten, Modellen und Gesamtsystemen sollten die weniger mondäne Mikroebene der Führung sowie die Anforderungen des Arbeits- und Führungsalltags der Verwaltungspraxis in den Vordergrund rücken. Damit einher geht ein Plädoyer für pragmatische, simple Konzepte, die für die Verwaltungspraxis anschlussfähig sind. Erst dann besteht die Chance, dass die neuen Managementinformationen und -instrumente auch im Arbeitsalltag Verankerung finden und gelebt werden.

Eine maßgebliche Rolle kommt dabei den Führungskräften in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich zu. Wichtig ist die Förderung der generellen Managementkompetenz und insbesondere der sozialen Kompetenz der Führungskräfte. Hier ist im Bereich der Auswahl sowie Aus- und Weiterbildung von Führungskräften anzusetzen.

Notwendig wäre auch eine stärkere Konsequenz bzw. ein längerer Atem bei der Umsetzung. Im Vergleich zu anderen Ländern wie der Schweiz und Skandinavien fehlt es auch weitgehend an der Bereitschaft zu einer kritischen Analyse bzw. Evaluation bestehender Erfahrungen, gerade von Seiten der politischen Entscheidungsträger.

Heute geht es nicht mehr um den in der Vergangenheit häufig eingeforderten „Paradigmenwechsel“ in Richtung einer managerialistischen Verwaltungskultur, sondern wesentlich pragmatischer um das konsequente Hinarbeiten auf eine verbesserte Lösungskompetenz und professionellere Führung der Verwaltung zur Steigerung der Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns. Die Einführung von Managementkonzepten kann hier helfen, ist aber alleine sicher nicht ausreichend. ■