

Verwaltungsführung heute

Ergebnisse einer Führungskräftebefragung
in der deutschen Ministerialverwaltung

Verwaltungsführung heute

Ergebnisse einer Führungskräftebefragung
in der deutschen Ministerialverwaltung

Die Autoren

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

Prof. Dr. Isabella Proeller

Prof. em. Dr. Christoph Reichard

Prof. Dr. Manfred Röber

René Geißler

Ein Gemeinschaftsprojekt der Hertie School of Governance, der Universität Potsdam
und der Universität Leipzig, unterstützt durch das von KPMG geförderte Institut für
den öffentlichen Sektor e.V.

Inhalt

Vorwort	5
1 Relevanz und Hintergrund der Studie	6
2 Methodik und Rücklauf	8
3 Zentrale Ergebnisse der Studie	11
3.1 Herausforderungen und Rahmenbedingungen der Verwaltungsführung	11
3.2 Erwartungen und Anforderungen an die Führungskräfte	17
3.3 Konkrete Führungserfahrungen im Hinblick auf eine Verbesserung der Verwaltungsführung	20
3.4 Qualifikation und Fortbildung von Führungskräften	23
4 Einflussfaktoren auf die Einschätzungen der Führungskräfte	27
4.1 Organisatorische Einflussfaktoren	27
4.2 Personenbezogene Einflussfaktoren	28
5 Schlussfolgerungen und Ausblick	29
Abbildungsverzeichnis	32
Abkürzungsverzeichnis	33
Quellen	34
Autoren	35

Vorwort

Der Staat ist zurückgekehrt. Spätestens mit dem Ausbruch der schwersten Bankenkrise der Nachkriegszeit im Jahre 2008 richteten sich wieder alle Augen auf die staatlichen Institutionen, die zuvor durch Liberalisierung und Deregulierung an Bedeutung verloren hatten. In den Ministerien und deren nachgeordneten Behörden wurde über milliarden-schwere Rettungspakete entschieden, mit denen der Finanzsektor über Wasser gehalten und die darniederliegende Wirtschaft wieder belebt werden sollten. Das staatliche Krisenmanagement, das den Zusammenbruch des Finanzsystems bislang verhindert und die Auswirkungen der Krise auf die Realwirtschaft wenigstens eingedämmt hat, scheint die konstatierte Erosion staatlicher Handlungsfähigkeit beendet und eine Rückkehr des Staates eingeläutet zu haben.

Nach den unmittelbaren Krisenmaßnahmen sind Politik und Verwaltung nun erneut gefordert, durch neue und vorausschauende Regulierung eine weitere Krise dieser Art zu verhindern. Dies ist aber bei Weitem nicht die einzige große Aufgabe; vielmehr wird erwartet, die entstandenen Staatsdefizite wieder abzubauen sowie gleichzeitig sozialen Ausgleich sicherzustellen und den demografischen Wandel abzufedern.

Bei all diesen Aufgaben sind immer wieder die Ministerien und Oberbehörden gefordert, denen eine zentrale Rolle bei Politikformulierung und -implementation zukommt. Eine besondere Verantwortung lastet dabei auf den Führungskräften. Zwar sind sie, anders als die Politiker, meist nicht in der Öffentlichkeit sichtbar, aber sie arbeiten der Politik zu. Ihre Handschrift prägt die politischen Entscheidungen und sie sind es, die für deren Umsetzung Sorge tragen müssen.

Die vorliegende Studie, für die sich führende Lehrstühle für Public Management zusammengefunden haben, ist dieser einflussreichen Akteursgruppe gewidmet. Die Erhebung ist die erste ihrer Art, welche die Führungserfahrungen aller Abteilungsleiter sämtlicher Bundes- und Landesministerien sowie ausgewählter Oberbehörden in den Blick nimmt. Die hier dargestellten Ergebnisse ermöglichen quasi einen Blick hinter die Kulissen des politisch-administrativen Systems.

Dabei wird deutlich, wie sich die Gruppe der Verwaltungsführungskräfte zusammensetzt, welche Qualifikationen sie besitzt, welche Aspekte ihrer Führungstätigkeit sie als besonders wichtig erachtet, wie sie sich fortbildet und wo sie Stärken und Schwächen der öffentlichen

Verwaltung sieht. Es wird auch der Frage nachgegangen, welche Steuerungsinstrumente die Führungskräfte nutzen und wie sich die Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung bisher ausgewirkt haben.

Besonders interessant ist dabei der Blick in die Zukunft: Welche neuen Herausforderungen sehen die Führungskräfte als besonders wichtig an? Was muss sich ändern, damit die Führungskräfte besser auf die anspruchsvollen Aufgaben vorbereitet sind?

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung werfen viele neue Fragen auf und sind nur ein erster Schritt, um Stärken und Schwächen der Verwaltungsführung zu bestimmen und Handlungsempfehlungen sowie konkrete Maßnahmen abzuleiten.

Die an der Studie beteiligten Public Management-Lehrstühle und das von KPMG geförderte Institut für den öffentlichen Sektor e.V. möchten mit der vorliegenden Erhebung dazu beitragen, die Diskussion um die Modernisierung von Staat und Verwaltung neu zu beleben.

Berlin, Potsdam, Leipzig
24. September 2010

Die Autoren
Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid
Prof. Dr. Isabella Proeller
Prof. em. Dr. Christoph Reichard
Prof. Dr. Manfred Röber
René Geißler

Für den Förderer
Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
Ulrich Maas
Dr. Ferdinand Schuster

Die Autoren möchten sich auch bei Herrn Arndt Krischok für die Unterstützung bei der Erstellung der Studie bedanken.

1 | Relevanz und Hintergrund der Studie

Der Modernisierungsbedarf der öffentlichen Verwaltungen ist angesichts der aktuellen Finanzsituation der öffentlichen Hand (vor allem in der Kombination von Schuldenbremse, Finanzkrise und dem daraus resultierenden Konsolidierungsdruck) aktueller denn je. Bereits seit Anfang der neunziger Jahre sind die öffentlichen Verwaltungen mit kontinuierlich sinkenden Ressourcen und gleichzeitig steigenden Ansprüchen an die Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit konfrontiert. Die aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen, wie etwa der demografische Wandel und die zunehmende Internationalisierung sowie die Bedeutung der Verwaltung für die Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland erscheinen als zu massiv, als dass Strukturen und Prozesse der Vergangenheit unhinterfragt fortgeführt werden können. Eine fundierte Bestandsaufnahme der bestehenden Erfahrungen und Erfolge vergangener Ansätze der Verwaltungsmodernisierung sowie Fragen der Verwaltungsführung generell sollten die Grundlagen einer konsequenten Neuausrichtung der öffentlichen Verwaltung sein.

Die diesem Bericht zugrunde liegende Erhebung geht in diesem Zusammenhang auf folgende Fragen näher ein:

1. Worin bestehen aus Sicht der Führungskräfte in Ministerialverwaltungen der Länder und des Bundes die zentralen Herausforderungen der Verwaltungsführung?
2. Wie bewerten die Führungskräfte die vergangenen und laufenden Modernisierungsbestrebungen und Managementkonzepte?
3. Worin bestehen aktuell die zentralen Anforderungen an Führungskräfte im öffentlichen Dienst?
4. Welche Ansatzpunkte und Verbesserungsmaßnahmen, insbesondere auch im Hinblick auf die Führungskräfteentwicklung und -ausbildung, erachten Führungskräfte als besonders erfolgversprechend?
5. Welche Faktoren beeinflussen das Interesse und die Offenheit von Führungskräften gegenüber Veränderungen und Managementthemen?

Der Untersuchung liegt die Überzeugung zugrunde, dass bei Veränderungsprozessen vor allem den Führungskräften der Behörden als Betroffene, als Multiplikatoren sowie als Umsetzende von Modernisierungsmaßnahmen und neuen Instrumenten eine zentrale Bedeutung zukommt.

Die vorliegende Studie geht davon aus, dass die folgenden fünf Aspekte wesentlichen Einfluss auf die Führung in der öffentlichen Verwaltung haben. Sie wurden im Rahmen der Erhebung systematisch erfasst.

Abb. 1: Einflussfaktoren auf Führungstätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung



2 | Methodik und Rücklauf

Die Befragung erfasst in einem für die Bundesrepublik Deutschland bis dato nicht vorliegenden Umfang die persönlichen Einschätzungen von Führungskräften der öffentlichen Verwaltungen zu Themen der Verwaltungsführung und -modernisierung.

Zielgruppe der Fragebogen-gestützten Vollerhebung waren die Abteilungsleitungen aller deutschen Bundes- und Landesministerien. Konkret wurde der Fragebogen an 860 Abteilungsleitende (106 auf Bundes- und 754 auf Landesebene) in 158 Behörden (15 Bundes- und 143 Landesministerien) versandt. Darüber hinaus wurde eine Stichprobe aus 90 Oberbehörden über deren Leitungen (10 des Bundes, 80 der Länder) in die Untersuchung einbezogen.

Den Abteilungs- und Behördenleitungen wurde ein schriftlicher, größtenteils ordinal skaliertes Fragebogen direkt übermittelt. Zusätzlich war die Beantwortung auch online möglich, wovon rund 40 Prozent der Teilnehmenden Gebrauch machten. Mit der Ansprache der Abteilungsleitungen wurde ein Kompromiss zwischen einer umfassenderen Perspektive auf die Behörden und einer operativ noch handhabbaren Zahl der Kontaktpersonen ermöglicht. Zur Vorbereitung und inhaltlichen Konzeption der Befragung wurden qualitative Interviews mit Expertinnen und Experten aus Verwaltung, Wissenschaft und Beratung geführt.

Wie Abbildung 2 deutlich macht, entfiel der Großteil der Rückmeldungen auf Abteilungsleitungen in Landesministerien.

Abb. 2: Rücklaufstatistik

	Grundgesamtheit	Rücklauf	Quote in Prozent
Abteilungsleitungen Ministerien	860	215	25,0
Länder	754	198	26,3
Bund	106	17	16,0
Leitungen Oberbehörden	90	16	17,0
Länder	80	14	17,5
Bund	10	2	20,0
Summe	950	231	24,3
Sonstige (weitere Führungsebenen oder anonym)		120	
Gesamtzahl der Teilnehmenden N		351	

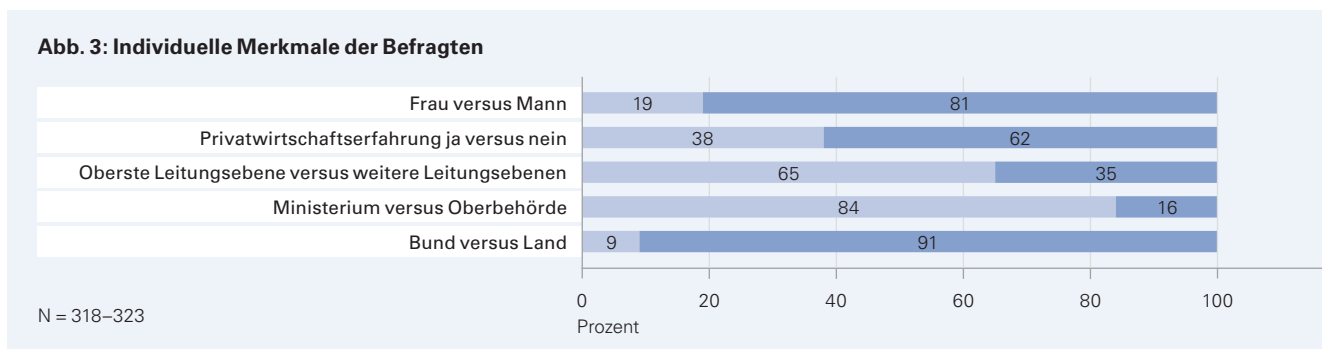
Die Befragung erreichte, bezogen auf die kontaktierten Abteilungsleitungen als Hauptzielgruppe, eine für eine Vollerhebung befriedigende Rücklaufquote von 25 Prozent. Von den 90 kontaktierten Oberbehörden beteiligten sich 16 an der Befragung. Zusätzlich wurden insgesamt 120 Teilnehmende im Wege der internen Weiterleitung der Fragebögen in den Hierarchieebenen der Unterabteilungs- oder Referatsleitungen

erreicht. Somit ergibt sich eine Gesamtteilnehmerzahl von 351 Führungskräften aus dem Bundesdienst sowie allen Länderverwaltungen in Deutschland. Obgleich einzelne Teilgruppen zahlenmäßig gering vertreten sind, erlauben die Angaben dennoch interessante Vergleiche und vorsichtige Interpretationen.

Die Befragung erfolgte anonym, um unverfälschte Antworten zu erhalten. Rund ein Drittel der Teilnehmenden verzichtete auf die Anonymität.

Die Studie untersucht auch die Einflussfaktoren auf das Antwortverhalten der Teilnehmenden. Dazu gehören organisatorische Merkmale wie die hierarchische Position, Verwaltungsebene (Bund versus Länder), Behördenebene (Ministerien versus Oberbehörden), die Unterscheidung zwischen Fach- und Zentralabteilung sowie persönliche Merkmale wie der Studienhintergrund, das Geschlecht, die Dauer der Beschäftigung im öffentlichen Dienst und etwaige frühere Berufserfahrungen in der Privatwirtschaft. Die quantitative Methodik ermöglicht die statistische Analyse inhaltlicher Zusammenhänge (signifikanter Korrelationen) zwischen den Antworten und diesen Merkmalen.

Im Detail gliedert sich der Rücklauf von 351 Teilnehmenden bezogen auf unterschiedliche Merkmale, die als Einflussfaktoren auf das Antwortverhalten untersucht wurden, wie folgt:

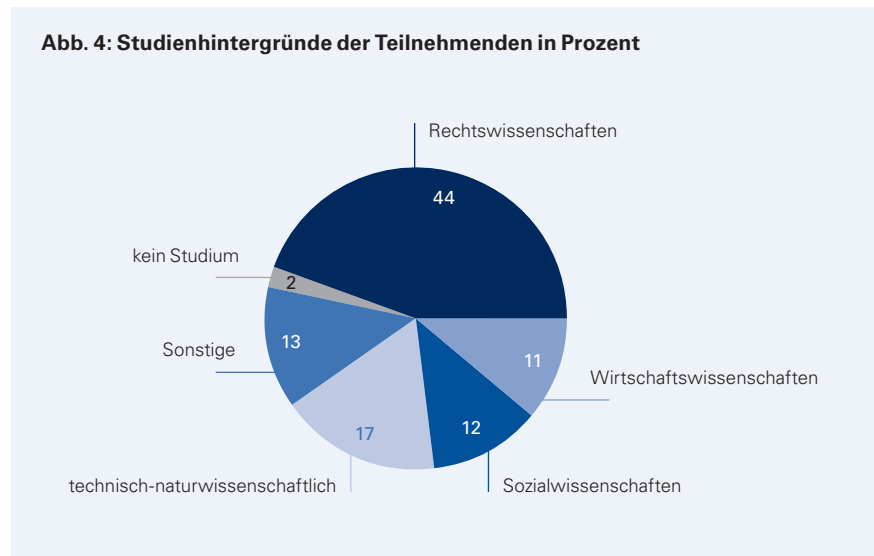


Der im Vergleich geringe Anteil weiblicher Teilnehmenden (19 Prozent) entspricht in etwa dem Anteil von Frauen in Führungspositionen in den Ministerien. Bezogen auf die Abteilungsleitungen in den Bundesministerien liegt dieser bei 20 Prozent; bei einzelnen Ländern bewegt er sich sogar im einstelligen Prozentbereich. Ähnlich entspricht der geringe Anteil von Führungskräften der Bundesverwaltung in etwa dem tatsächlichen Größenverhältnis von Bundes- und Länderverwaltung (insgesamt 2,6 Millionen Beschäftigte und circa 12 Prozent davon aus der Bundesverwaltung).

Unter den Befragten sind 65 Prozent der obersten Leitungsebene (Abteilungs- oder Behördenleitung) zurechenbar und 74 Prozent sind in Fachabteilungen (versus

26 Prozent Zentralabteilungen) tätig. 38 Prozent der Befragten besitzen berufliche Erfahrungen in der Privatwirtschaft. Die hohe durchschnittliche Dienstzeit in der öffentlichen Verwaltung von 25 Jahren spiegelt die Geschlossenheit des Sektors sowie das Senioritätsprinzip im öffentlichen Dienst wider.

Wie zu erwarten, ist ein rechtswissenschaftlicher Abschluss mit einem Anteil von 44 Prozent die häufigste akademische Ausbildung der Befragten. Rund ein Fünftel der Befragten besitzen einen sozialwissenschaftlichen Abschluss, gefolgt von den Wirtschaftswissenschaftlern und Naturwissenschaftlern (vgl. Abbildung 4). Unter der Kategorie „Sonstige“ finden sich politikfeldspezifische Fachrichtungen (zum Beispiel Stadtplanung, Forstwirtschaft, Medizin oder Agrarwissenschaften). Eine Führungsposition erscheint für Personen ohne akademischen Abschluss nur auf der Landesebene erreichbar zu sein. Auffällig sind der deutlich höhere Anteil der Befragten mit sozialwissenschaftlichem Hintergrund auf Bundesebene und der größere Anteil von Führungskräften mit juristischem Hintergrund in Zentral- gegenüber Fachabteilungen.



3 | Zentrale Ergebnisse der Studie

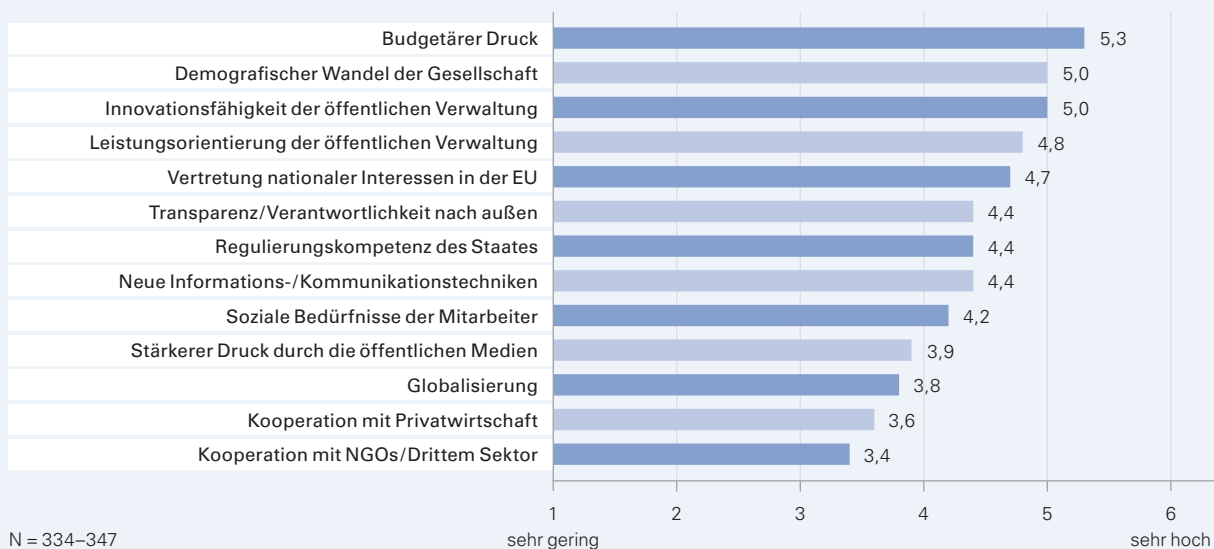
Die zentralen Ergebnisse dieser Studie sind nachfolgend anhand von vier Themenbereichen strukturiert. Ein erster Fragenkomplex beschäftigt sich mit den aktuellen Rahmenbedingungen der Verwaltungsführung (Kapitel 3.1). Darauf aufbauend bezieht sich ein weiterer Fragenkomplex auf die wahrgenommenen Erwartungen und Anforderungen an Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung (Kapitel 3.2). Des Weiteren wurden die Studienteilnehmenden nach ihren konkreten Führungserfahrungen befragt sowie nach den daraus resultierenden Konsequenzen für die Verbesserung der Verwaltungsführung (Kapitel 3.3). Der letzte Fragenkomplex beleuchtet den Status quo und die Verbesserungsmöglichkeiten von Qualifikation und Fortbildung der Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung (Kapitel 3.4).

3.1 Herausforderungen und Rahmenbedingungen der Verwaltungsführung

Die öffentliche Verwaltung ist in ihrer Aufgabenstellung und Funktionsweise durch deutlich andere Rahmenbedingungen und Herausforderungen gekennzeichnet als etwa die Privatwirtschaft. Diese unterschiedlichen Rahmenbedingungen (zum Beispiel Förderung des Gemeinwohls, fehlende Gewinnerzielungsabsicht, strenge Rechtsbindung, politische Kontrolle, Ressortprinzip oder Dienst- und Haushaltsrecht) haben wesentlichen Einfluss sowohl auf die Verwaltungs- als auch auf die Führungskultur. Sie begrenzen in bestimmtem Maße die Möglichkeiten der Führungskräfte und müssen daher bei der Konzeption der Verwaltungsmodernisierung berücksichtigt werden.

Einleitend wurde nach den spezifischen langfristigen Herausforderungen für die Führung in der öffentlichen Verwaltung gefragt.

Abb. 5: In welchem Maße stellen folgende Faktoren *langfristig* eine besondere Herausforderung für die Führung öffentlicher Verwaltungen dar?



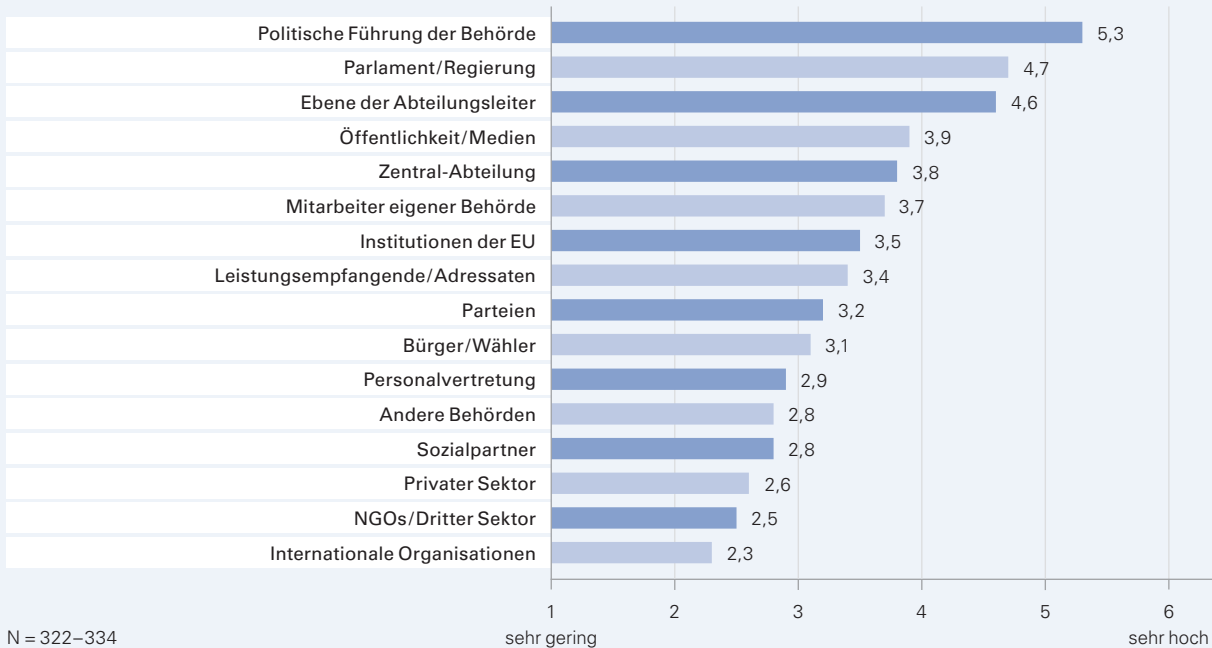
Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Lage und der sich daraus ergebenden Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte kann die Einschätzung des **budgetären Drucks als größte Herausforderung** nicht überraschen.

An **zweiter Stelle** folgt bereits der **demografische Wandel**, wobei der Problemdruck aus der demografischen Entwicklung regional unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Für einige Bundesländer scheinen die Auswirkungen schrumpfender Einwohnerzahlen auf die Finanzausstattung und nicht zuletzt die Personalrekrutierung der Verwaltung bereits deutlich spürbar. Hohe Relevanz haben auch die Herausforderungen Innovationsfähigkeit und Leistungsorientierung der öffentlichen Verwaltung, die in einem signifikanten Zusammenhang zum budgetären Druck stehen. Die Wahrnehmung dieser Herausforderungen durch die Befragten ist im Grunde eine günstige Voraussetzung für eine Verwaltungsmodernisierung. Den geringsten Niederschlag in der Problemwahrnehmung finden Aspekte wie etwa eine verstärkte Kooperation mit dem Dritten Sektor beziehungsweise Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und der Privatwirtschaft. **Themen einer stärkeren intersektoralen Zusammenarbeit** wird ebenso wie den Auswirkungen der Globalisierung offensichtlich eine **relativ geringe Relevanz** zugesprochen, was als Indiz dafür angesehen werden kann, dass aktuelle Debatten über ein neues „Governance“-Verständnis im Zusammenwirken von Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft (zum Beispiel Mayntz 2010; Benz 2010) die Führungskräfte des öffentlichen Sektors bis dato weitgehend unberührt gelassen haben.

Eine weitere zentrale Besonderheit öffentlicher Verwaltungen sind die vielfältigen Beziehungen zwischen politischen Akteuren und das weite Spektrum der gesellschaftlichen Anspruchsgruppen (Stakeholder). In der Erhebung wurden die Teilnehmenden gefragt, in welchem Ausmaß sie von verschiedenen Akteuren in ihrer Führungstätigkeit beeinflusst werden (vgl. Abbildung 6). Den **größten Einfluss** hat nach Ansicht der Befragten die **politische Führung der Behörde**, gefolgt von der **Regierung** beziehungsweise den **Parlamenten**. Mit geringem Abstand folgt die **Ebene der Abteilungsleitungen**. Sie ist die höchste „nicht politische“ Ebene und bildet die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung. Die Rolle der Zentralabteilungen variiert zwischen Ministerien und Oberbehörden. In Letzteren wird ihr Einfluss deutlich höher eingeschätzt. Internationale Organisationen und Akteure anderer Sektoren wie auch Sozialpartner werden als vergleichsweise wenig wichtig erachtet, allerdings noch deutlich geringer auf Landesebene, was vermutlich mit den begrenzten internationalen Verwaltungskontakten in Zusammenhang steht. Überraschend ist auch der **relativ geringe Einfluss der EU-Institutionen**, wobei interessanterweise kein signifikanter Unterschied im Antwortverhalten von Befragten auf Bundes- und Länderebene festgestellt werden konnte. **Externe Einflüsse** sind **eher gering** und finden allgemein stärker Eingang über Medien und Öffentlichkeit und weniger über Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger oder Bürgerinnen und Bürger.

Generell **sehen die Befragten mehrheitlich eine Reformnotwendigkeit der öffentlichen Verwaltung in Deutschland** (N=330): 38,2 Prozent erachten die Reform-

Abb. 6: Wie groß schätzen Sie *aktuell* den Einfluss folgender Akteure auf die Verwaltungsführung in Ihrer Behörde?



notwendigkeit als hoch beziehungsweise sehr hoch, während lediglich 9,4 Prozent eine geringe beziehungsweise sehr geringe Reformnotwendigkeit wahrnehmen.

Die von den befragten Führungskräften genannten zentralen Stärken und Schwächen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland geben erste Aufschlüsse über den konkreten inhaltlichen Reformbedarf. Die Antworten zeigen deutlich, dass **traditionelle Merkmale und Grundsätze der Verwaltung noch immer als die dominierenden Stärken gesehen** werden (vgl. Abbildung 7). So belegen die Stärken Kompetenz und Wissen, Kontinuität und Stabilität, Rechtssicherheit und -staatlichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität sowie Objektivität und Korrektheit mit deutlichem Abstand die ersten fünf Plätze.

Zentrale Ziele der Modernisierungsbestrebungen, wie etwa eine verstärkte Ergebnisorientierung, Qualität oder Effizienz, **werden auch nach 20 Jahren dieser Reformbemühungen nicht als die Stärken der Verwaltung betrachtet**. Die am häufigsten genannte Stärke in diesem Kontext ist noch Flexibilität und Veränderungsfähigkeit mit 10,2 Prozent. Auffällig ist auch, dass lediglich ein geringer Prozentsatz der Führungskräfte Motivation, Transparenz, Leistungs-, Bürger- und Managementorientierung explizit als Stärke des öffentlichen Sektors in Deutschland identifiziert. Immerhin 8,2 Prozent der Antwortenden erachten den Beamtenstatus als zentrale Stärke (im Vergleich zu 3 Prozent, die darin eine zentrale Schwäche sehen).

Abb. 7: Worin liegen Ihrer Meinung nach die zentralen Stärken der öffentlichen Verwaltung in Deutschland? (offene Frage)

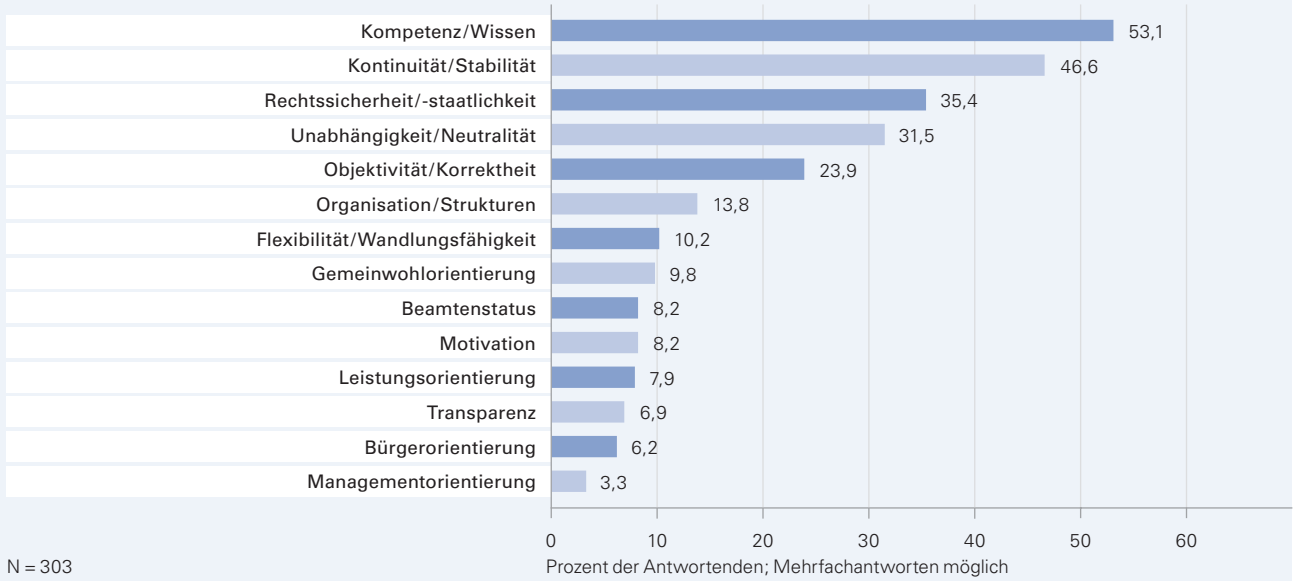
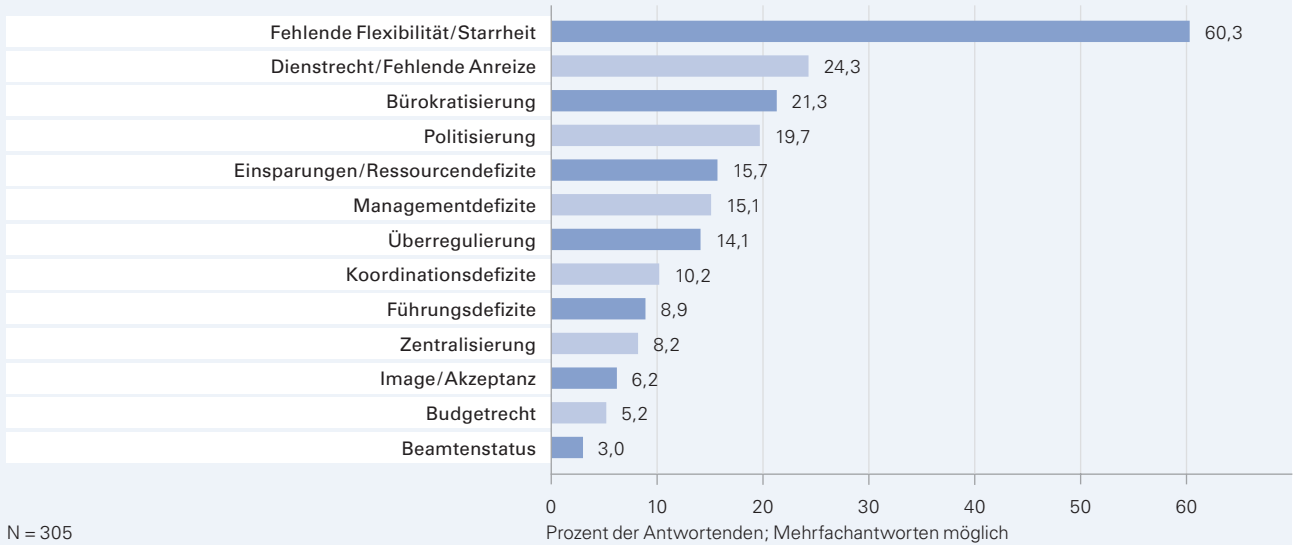


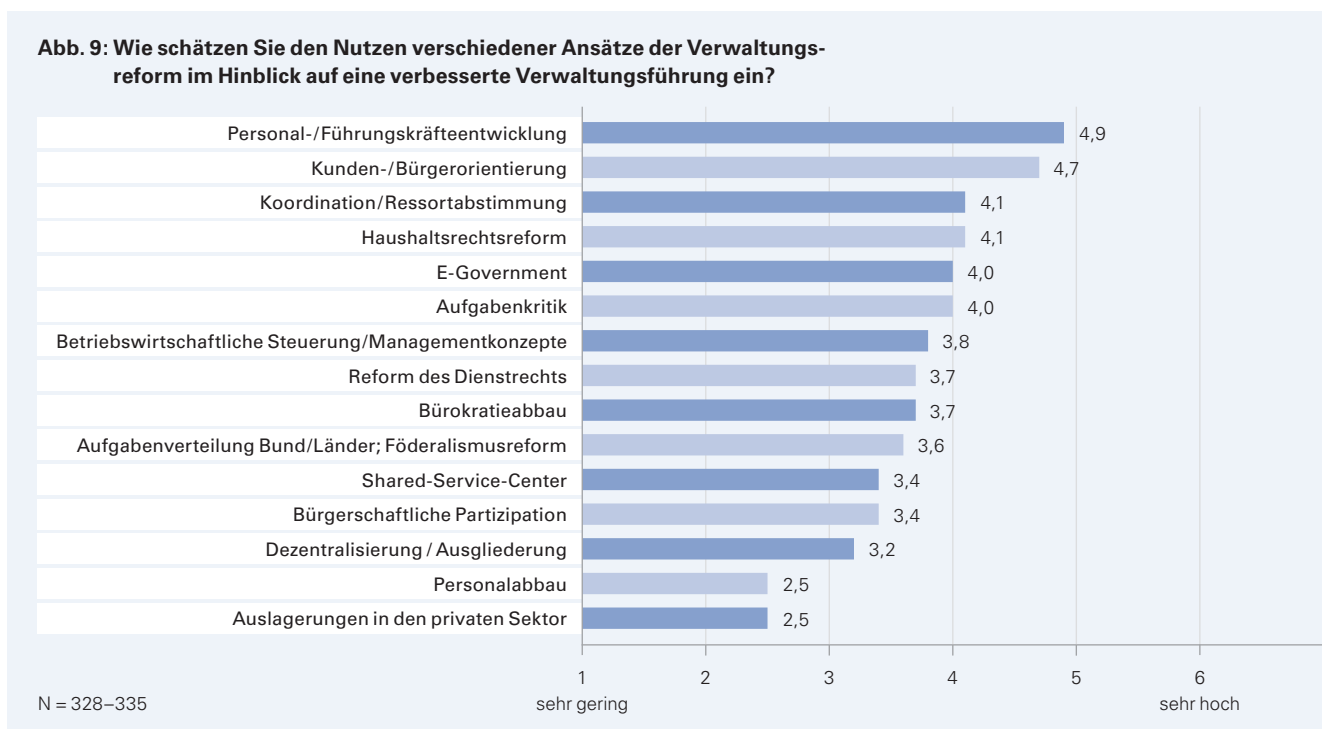
Abb. 8: Worin liegen Ihrer Meinung nach die zentralen Schwächen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland? (offene Frage)



Die zentralen Stärken spiegeln weitgehend die klassischen „Vorzüge“ der Bürokratie im Sinne von Max Weber wider, wobei die Defizite vielfach die Pendants zu diesen Stärken sind (vgl. Abbildung 8). Fehlende Flexibilität und Starrheit werden von der Mehrheit der Antwortenden als zentrale Schwäche der Verwaltung genannt, mit deutlichem Abstand gefolgt von Aspekten des Dienstrechts (vor allem des Fehlens von Anreizen und Sanktionsmöglichkeiten), Bürokratisierung sowie die zunehmende Politisierung. Ein grundsätzliches Ressourcendefizit und häufige Einsparungen (vor allem durch den kontinuierlichen Stellenabbau) sehen 15,7 Prozent der Antwortenden als zentrale Schwäche. Überregulierung, Koordinations-, Management- und Führungsdefizite werden ebenfalls als Schwäche erachtet, allerdings nur von einer vergleichsweise kleinen Anzahl Befragter.

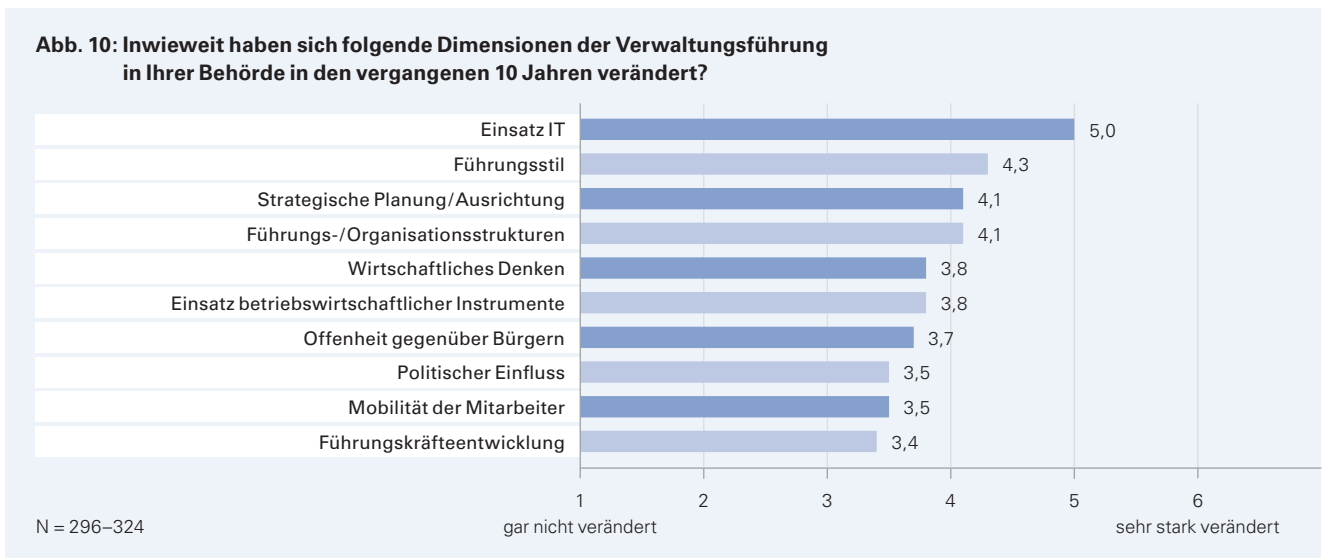
Als Reaktion auf die Herausforderungen und Defizite wurde in den vergangenen 15 Jahren eine Fülle verschiedenster Reformansätze initiiert. **Der Nutzen der meisten dieser Reformkonzepte wird von den befragten Führungskräften allerdings relativ skeptisch beurteilt** (vgl. Abbildung 9).

Eindeutig positiv stehen die Befragten lediglich den Reformansätzen **Personal- und Führungskräfteentwicklung sowie Kunden- und Bürgerorientierung** gegenüber. Ersteres entspricht der lange betonten Notwendigkeit und Bedeutung des Faktors Personal und kann auch als Zugeständnis eigener Defizite gewertet werden. Gleichzeitig sind bei dieser Reformrichtung kaum Widerstände der Beschäftigten zu



erwarten. Die sehr positive Einschätzung der Kunden- und Bürgerorientierung verwundert angesichts des Schwerpunktes der Befragten in den Ministerien, da diese im Regelfall kaum direkten Bürgerkontakt haben. Vergleichsweise hohe Zustimmung finden Ansätze einer verbesserten Koordination zur Überwindung vielfach stark ausgeprägter „Silokulturen“ innerhalb und zwischen den Ministerien, Maßnahmen der Haushaltsrechtsreform, E-Government sowie das Konzept der Aufgabenkritik. Stärker **effizienz- und einsparungsorientierte Maßnahmen** wie etwa Personalabbau, Ausgliederungen, Auslagerungen in die Privatwirtschaft oder Shared-Service-Center werden hingegen **deutlich kritischer beurteilt**, während immerhin knapp ein Drittel der Befragten den Nutzen einer betriebswirtschaftlichen Steuerung und von Managementkonzepten als hoch beziehungsweise sehr hoch einschätzen.

Trotz vielfältigen und bereits seit Längerem bestehenden Modernisierungsbemühungen ist das Ausmaß tatsächlicher Veränderungen in der Verwaltungsführung bisher insgesamt als eher gering zu beurteilen: So zeigt Abbildung 10, dass die befragten Führungskräfte für die letzten 10 Jahre **lediglich im Hinblick auf den IT-Einsatz starke Veränderungen** feststellen.

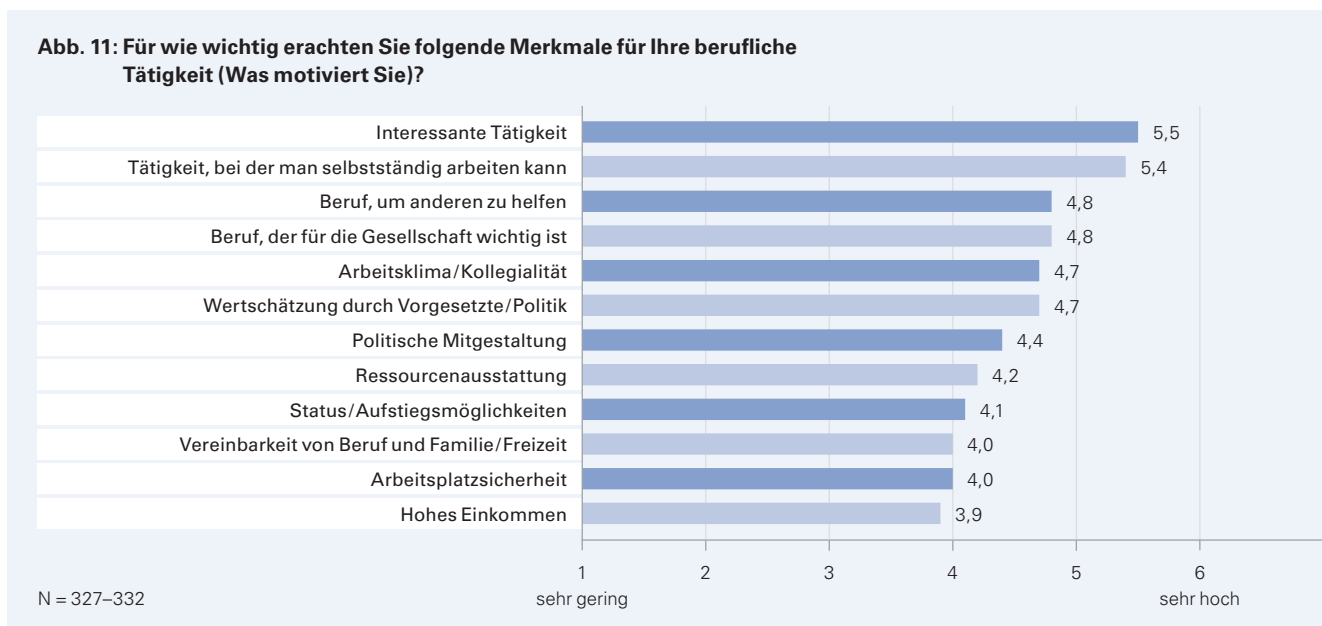


Veränderungen werden auch im Hinblick auf Führungsstil, strategische Planung und Strukturen wahrgenommen. Zentrale Hauptziele der Verwaltungsmodernisierung wie etwa der zunehmende Einsatz von Managementinstrumenten, verstärktes wirtschaftliches Denken oder Führungskräfteentwicklung haben hingegen in der Verwaltungspraxis bisher eine deutlich schwächere Resonanz. Insgesamt zeichnet sich somit ein **Bild hoher Stabilität** ab.

3.2 Erwartungen und Anforderungen an die Führungskräfte

Die Qualität der Führung in öffentlichen Verwaltungen gilt gemeinhin als verbesserungsfähig. Vertreter der Wissenschaft stellen besonders in der Ministerialverwaltung eine nur gering ausgeprägte ziel- beziehungsweise ergebnisorientierte Führung fest (Derlien 2008; Döhler 2005). Vor dem Hintergrund der negativen Außenwahrnehmung interessieren zunächst die Fragen, was die Führungskräfte motiviert und was aus ihrer Sicht eine gute beziehungsweise erfolgreiche Führung im Spannungsfeld von traditionellem Beamtenbild, politischen Erwartungen sowie ökonomischen Erfordernissen ausmacht.

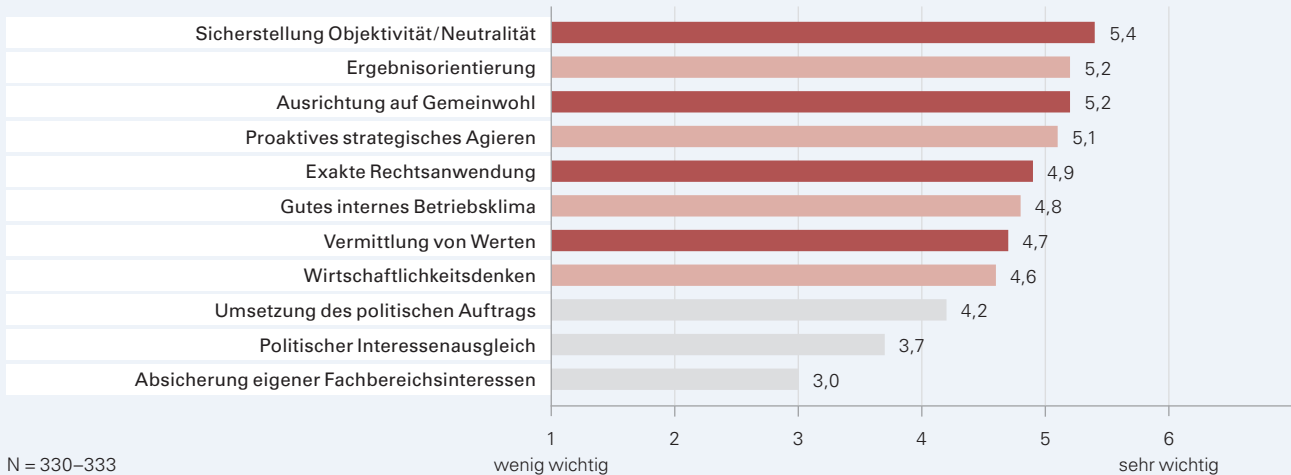
In Bezug auf die Motivation der Führungskräfte scheinen **intrinsische Motive** eine **dominierende Rolle** zu spielen (vgl. Abbildung 11).



So geben die Befragten an, dass sie vor allem durch die interessante Tätigkeit, Selbstständigkeit bei der Arbeit oder die Ausübung eines Berufs, der es ihnen ermöglicht, anderen zu helfen und der für die Gesellschaft wichtig ist, motiviert werden. Extrinsische Motive wie Status und Aufstiegsmöglichkeiten, Arbeitsplatzsicherheit oder ein hohes Einkommen scheinen demgegenüber eine untergeordnete Rolle zu spielen.

Die Antworten auf die Frage nach den Kriterien „guter“ beziehungsweise „erfolgreicher“ Verwaltungsführung zeigen die **weiterhin bestehende Dominanz traditioneller Charakteristika des „Beamtenethos“** (dunkelrot) wie auch eine **zunehmende Offenheit gegenüber zentralen Elementen der Managementlogik** (hellrot) (vgl. Abbildung 12).

Abb. 12: Welches sind aus Ihrer Sicht Kriterien „guter“ beziehungsweise „erfolgreicher“ Verwaltungsführung?



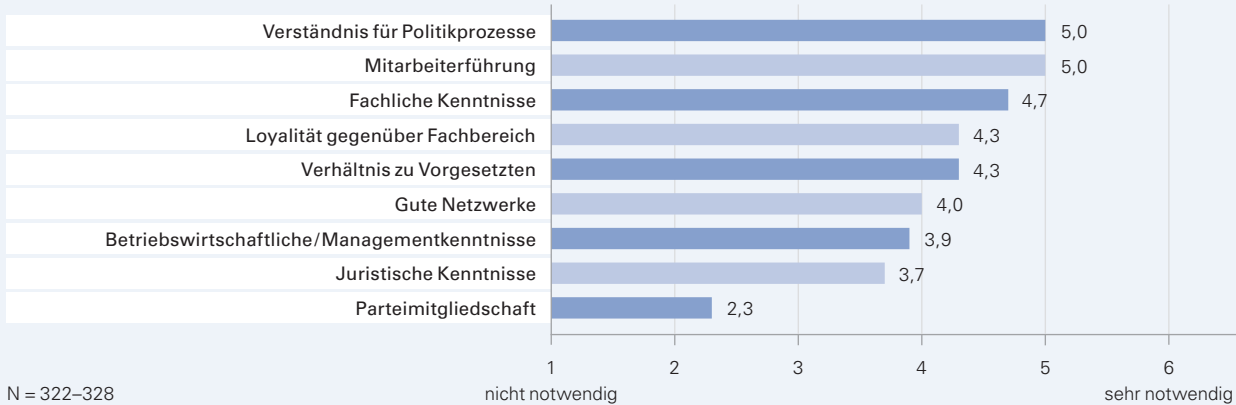
Die traditionellen Grundsätze des Beamtentums wie Gemeinwohlorientierung, Rechtsbindung und Neutralität bleiben auch angesichts einer stärker managementorientierten Verwaltungsmodernisierung aktuell und korrelieren untereinander in hohem Maße. Die drei Kriterien Ergebnisorientierung, strategisches Agieren und Wirtschaftlichkeitsdenken zeigen einen deutlichen Bezug zu aktuellen Modernisierungsbestrebungen. Auffällig ist jedoch die grundsätzliche Akzeptanz und Offenheit der Führungskräfte gegenüber diesen Zielen, die eine günstige Voraussetzung für eine weitere Modernisierung darstellen. Deutlich **geringere Zustimmung** finden dagegen **Merkmale einer stärker politischen Logik**, wie etwa die Absicherung der Fachbereichsinteressen oder die Umsetzung des politischen Auftrags und politischer Interessenausgleich, die aus Sicht der Befragten eher unbedeutende Faktoren für gute Führung sind.

Trotz dieser klaren Distanzierung von einer zu starken politischen Rolle sind sich die Führungskräfte des **politischen Kontexts ihrer Tätigkeit klar bewusst**. In einer Frage nach den wesentlichsten Anforderungen für eine Karriere in der öffentlichen Verwaltung stand das Verständnis für politische Prozesse an erster Stelle (vgl. Abbildung 13). Ebenso sehen die Führungskräfte **gute Mitarbeiterführung als entscheidende Kompetenz** an, was eine grundsätzliche Offenheit gegenüber Themen der Mitarbeiterführung signalisiert.

Angesichts des hohen Anteils an Juristen und der damit verbundenen legalistischen Verwaltungskultur wird den Rechtskenntnissen interessanterweise eine vergleichsweise geringe Relevanz zugesprochen. Diese werden möglicherweise vorausgesetzt und finden aus diesem Grund keinen expliziten Eingang in die Anforderungen.

In einer weiteren Frage erachteten die Teilnehmenden (N=330) **persönliche Faktoren wie Charisma oder soziale Kompetenz als entscheidend für den Erfolg** und

Abb. 13: Welche Anforderungen beziehungsweise Kompetenzen sind aus Ihrer Sicht für eine Karriere als Führungskraft in der öffentlichen Verwaltung notwendig?



Einfluss einer Führungskraft. Formalen Faktoren wie Position, Bezahlung oder Amtstitel kommt nach Ansicht der Befragten nur eine sehr geringe Relevanz zu.

Interessant im Hinblick auf das Selbstverständnis der Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung scheint auch die Bewertung unterschiedlicher Aspekte der Führungstätigkeit (aufbauend auf zentralen Merkmalen guter Führung gemäß dem Europäischen Common Assessment Framework¹). Die Antworten der Führungskräfte (vgl. Abbildung 14) bestätigen eine **relativ hohe Aufgeschlossenheit gegenüber einem modernen, stärker mitarbeiterorientierten Führungsstil**.

Abb. 14: Welche Bedeutung haben für Sie als Führungskraft folgende Aspekte in Ihrer Führungstätigkeit?



1 Vgl. www.caf-netzwerk.de

Neben stark „sachorientierten“ Aspekten der Führung, wie Klarheit der Arbeitsaufgaben oder der Organisation eine klare Richtung zu geben, werden insbesondere auch Themen wie **Kommunikation, Teamarbeit, Motivation und Beteiligung der Mitarbeiter als wichtige Aspekte der Führungstätigkeit** gesehen. Eher überraschend erscheinen die geringe Relevanz von Beziehungspflege gegenüber externen Stakeholdern sowie der Umgang mit Leistungsverweigerern. Insbesondere Letzteres scheint in der internationalen Verwaltungspraxis eine deutlich stärkere Rolle zu spielen (Demmke/Hammerschmid/Meyer 2008).

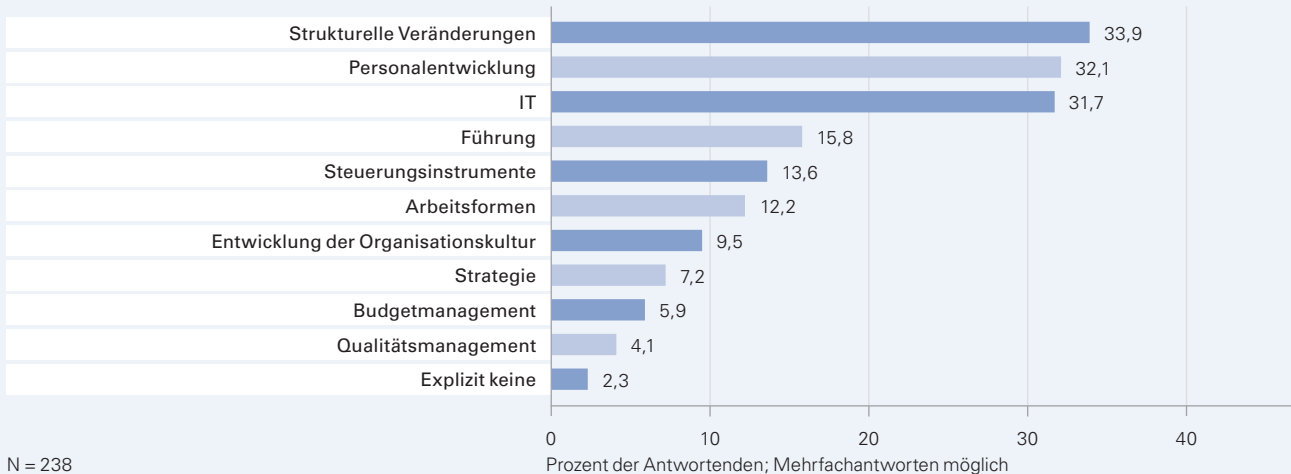
Die Förderung der Wirtschaftlichkeit als eines der Hauptziele der Verwaltungsmodernisierung wird ebenfalls deutlich weniger als zentrale Führungsaufgabe erachtet.

3.3 Konkrete Führungserfahrungen im Hinblick auf eine Verbesserung der Verwaltungsführung

Im Hinblick auf eine verbesserte Verwaltungsführung werden von den Führungskräften drei vergleichsweise konventionelle Maßnahmen beziehungsweise Ansätze besonders positiv eingeschätzt (vgl. Abbildung 15): Maßnahmen in den Bereichen **strukturelle Veränderungen, Personalentwicklung und IT** hatten nach Ansicht der Befragten den mit Abstand **positivsten Einfluss auf die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung** in den letzten 10 Jahren.

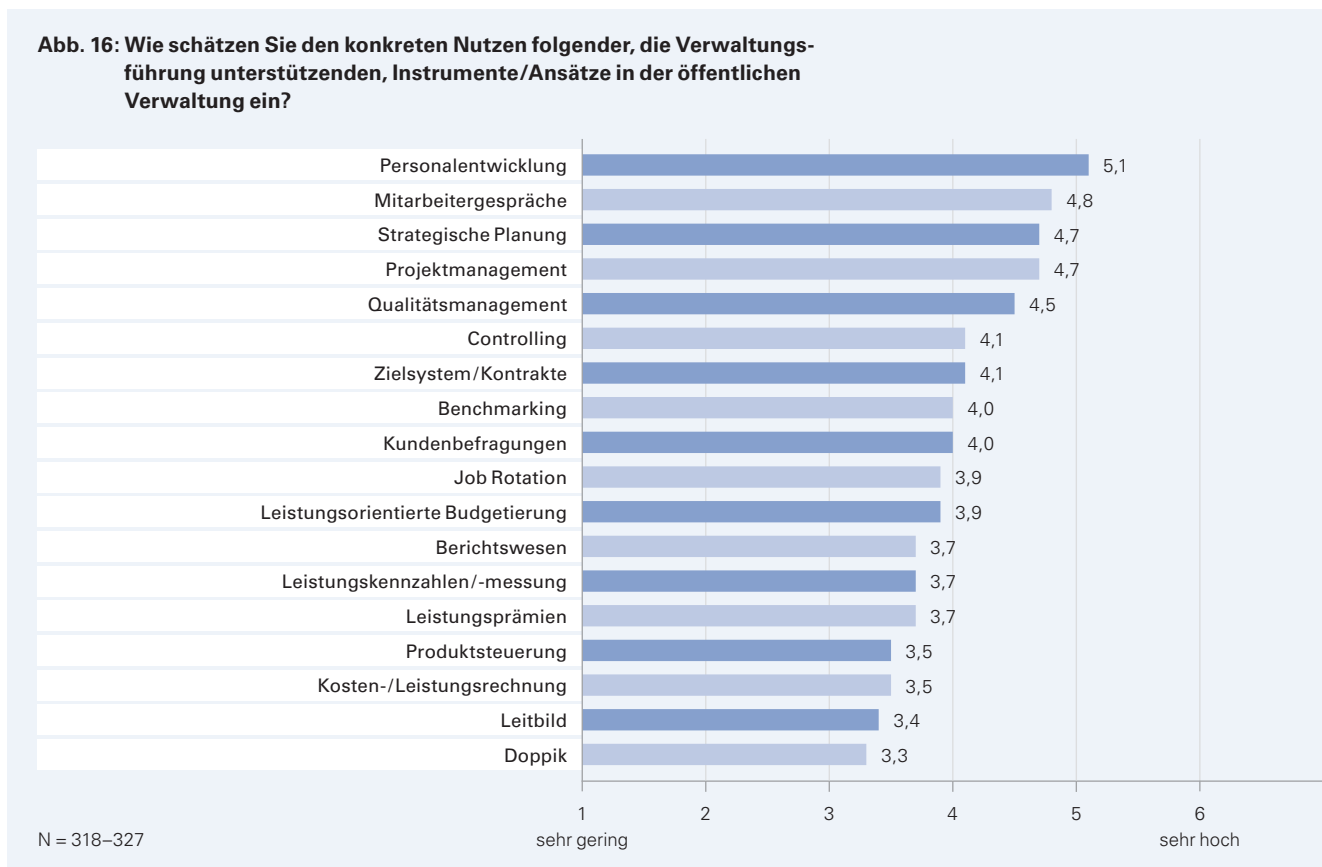
Die starke Nennung von Maßnahmen in den Bereichen Personalentwicklung und IT erscheint in Zusammenhang mit den Antworten auf die vorangegangene Frage nicht überraschend. Strukturelle Veränderungen (beispielsweise Zusammenlegung von Abteilungen oder nachgeordneten Ämtern, Verringerung von Hierarchieebenen), als

Abb. 15: Was sind die beiden wesentlichen Maßnahmen/Instrumente, die die Leistungsfähigkeit Ihrer Organisation in den letzten 10 Jahren am positivsten beeinflusst haben? (offene Frage)



die am positivsten eingeschätzte Maßnahme, unterstreichen die hohe Relevanz einer optimierten Aufbau- und Ablauforganisation für die Verwaltungsführung. Rund 10 bis 15 Prozent der Befragten erachten auch die Wirkungsweise neuer Steuerungsinstrumente (vor allem Controlling und Zielsysteme), Veränderungen im Hinblick auf die Führung sowie neue Arbeitsformen (vor allem Team- und Projektarbeit) als sehr positiv.

Eine weitere Frage bezog sich speziell auf einzelne stärker managementorientierte Instrumente der Verwaltungsführung. Vor dem Hintergrund der bisherigen Ergebnisse sind die Einschätzungen der einzelnen Führungsinstrumente wenig überraschend (vgl. Abbildung 16).



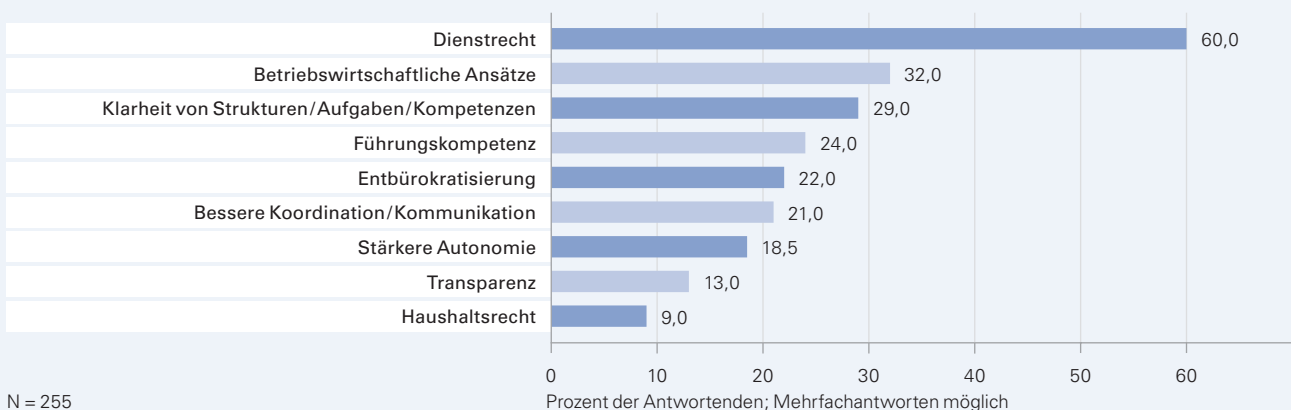
Die Zufriedenheit mit den klassischen zahlenorientierten Managementinstrumenten, wie Zielsysteme, Benchmarking, Controlling, Produktsteuerung oder Leistungskennzahlen, bewegt sich vorwiegend im mittleren Bereich. Dagegen werden die beiden „weichen“ Instrumente Personalentwicklung und Mitarbeitergespräche hinsichtlich des daraus zu erwartenden Nutzens erneut als besonders positiv eingeschätzt.

Ebenso scheinen die Erfahrungen mit strategischer Planung, Projektmanagement und Qualitätsmanagement eindeutig positiv zu sein. Der Bekanntheitsgrad dieser Instrumente ist durchgängig sehr hoch (im Schnitt 96 Prozent). Dies spricht dafür, dass die Konzepte mittlerweile auf breiter Basis Eingang in die Verwaltung gefunden haben.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Frage, welchen Anteil der Arbeitszeit Führungskräfte für originäre Führungstätigkeiten (Personal, Organisation, Ressourcenverteilung etc.) verwenden. In der Vergangenheit wurde vielfach ein zu hoher Anteil fachlicher Tätigkeiten der Führungskräfte bemängelt (zum Beispiel Klages 1998) – auch resultierend aus zu geringen Leitungsspannen und zentralisierten Ressourcenkompetenzen. Die Selbsteinschätzung der Führungskräfte fällt demgegenüber deutlich positiver aus. So verbringen die Befragten (N=329) nach eigenen Angaben **im Durchschnitt 60 Prozent der Arbeitszeit mit Führungsaufgaben**, wobei nur gering höhere Anteile bei den Abteilungs- im Vergleich zu den Referatsleitungen bestehen. Knapp 30 Prozent der Befragten gaben an, zwischen 80 und 100 Prozent ihrer Tätigkeit für Führungsaufgaben aufzuwenden.

Eine weitere offene Frage der Erhebung gibt Aufschluss darüber, welche konkreten Verbesserungsmaßnahmen Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung für besonders wünschenswert erachten (vgl. Abbildung 17).

Abb. 17: Welche konkreten Maßnahmen für eine Verbesserung der Verwaltungsführung wären aus Ihrer Sicht in Ihrer Behörde wünschenswert? (offene Frage)



Aus der Abbildung geht hervor, dass **Reformen des Dienstrechts** (vor allem Flexibilisierung sowie verstärkte Anreiz- und Sanktionsmöglichkeiten) mit deutlichem Abstand zu **betriebswirtschaftlichen Ansätzen** (vorwiegend Personalentwicklung) und einer generellen **Stärkung der Führungskompetenz** im öffentlichen

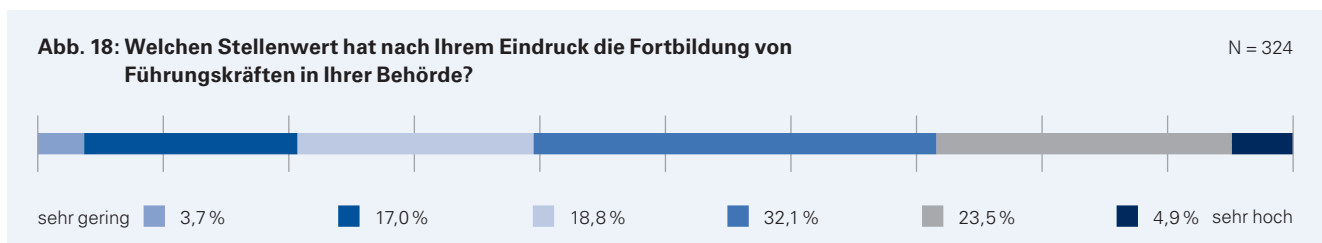
Dienst am häufigsten als **wünschenswerte Maßnahmen** genannt werden. Damit bestätigt sich erneut das Interesse der Führungskräfte an personalorientierten Maßnahmen. Ein relativ hoher Verbesserungsbedarf scheint auch im Hinblick auf Klärung der Strukturen, Aufgaben und Kompetenzen, Entbürokratisierung sowie hinsichtlich Koordination und Kommunikation zu bestehen. Verstärkte Autonomie, mehr Transparenz und eine Reform des Haushaltsrechts wurden ebenfalls wiederholt genannt.

3.4 Qualifikation und Fortbildung von Führungskräften

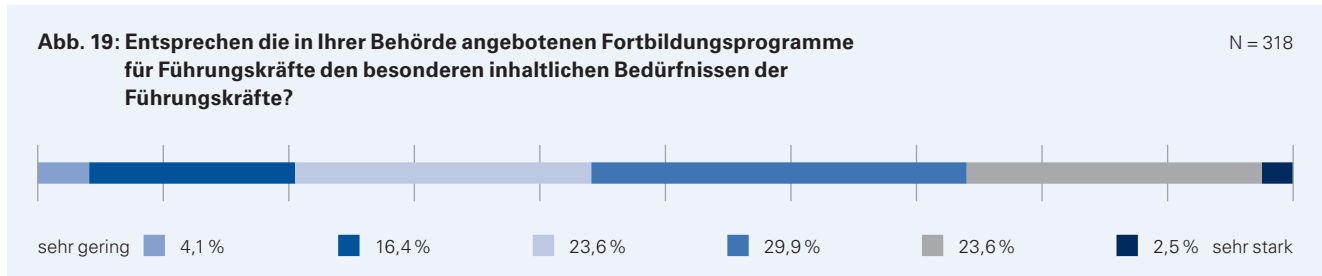
Wie aus den vorherigen Abschnitten erkennbar wurde, halten die Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung Personal- und Führungskräfteentwicklung – und damit verbunden auch Fortbildungsprogramme – für besonders wünschenswert und nützlich. Dieses Kapitel widmet sich daher dem Thema der Führungskräfteentwicklung und -fortbildung als kritischem Faktor einer nachhaltigen Verwaltungsmodernisierung. Es geht dabei auf notwendige Inhalte, genutzte Fortbildungsquellen sowie auf die Praxis in den Behörden ein.

Die Befragten sind sich weitgehend einig, dass ein **Universitätsabschluss und Vorbereitungsdienst für eine Führungsposition** in der öffentlichen Verwaltung alleine **nicht ausreichend** qualifizieren. Lediglich 10,8 Prozent der Befragten erachten diese beiden Aspekte als ausreichend, während 44,6 Prozent der Befragten diese Aussage stark beziehungsweise sehr stark ablehnen. Der systematischen Entwicklung, Förderung und Weiterbildung von Nachwuchsführungskräften kommt somit eine große Bedeutung zu.

Die Antworten der Befragten lassen gleichzeitig **klare Verbesserungspotenziale im Hinblick auf die gegenwärtige Praxis einer solchen Führungskräfteentwicklung und -fortbildung** erkennen. Vergleichsweise positiv wird noch der Stellenwert von Führungskräftefortbildung in der jeweiligen Behörde gesehen (vgl. Abbildung 18). Immerhin 28,4 Prozent der Befragten schätzen den Stellenwert der Fortbildung als sehr hoch beziehungsweise hoch ein. Umgekehrt sehen 20,7 Prozent der Befragten deutliche Defizite in ihrer Behörde.



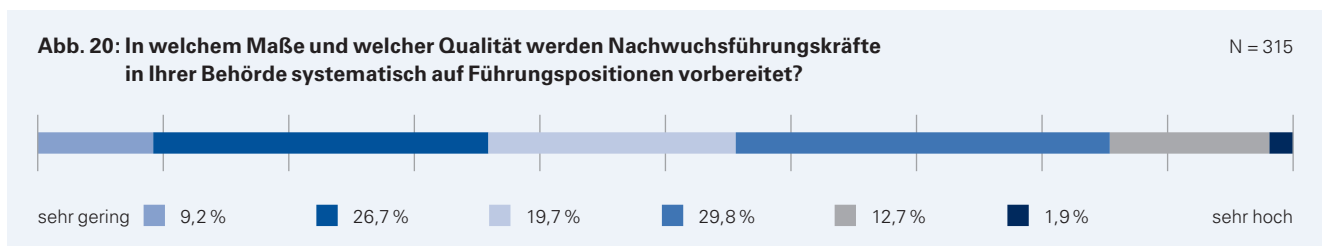
Ein ähnliches Bild zeigt sich hinsichtlich der Inhalte der angebotenen Fortbildungsmaßnahmen (vgl. Abbildung 19).



Die Antworten zeigen erneut eine relativ **ambivalente Einschätzung der Angemessenheit der vorhandenen Fortbildungsprogramme** für Führungskräfte. So schätzen 20,5 Prozent der Befragten die inhaltliche Relevanz bestehender Programme als sehr gering beziehungsweise gering ein. Umgekehrt zeigen sich 26,1 Prozent der Befragten sehr zufrieden beziehungsweise zufrieden.

Im Hinblick auf die gegenwärtige Praxis der Führungskräftefortbildung in den Behörden kann somit festgehalten werden, dass die Führungskräfte Verbesserungspotenzial beim gegenwärtigen Status quo sehen. Sie erkennen die Bemühungen der Behörden offensichtlich an. Kritischer sehen sie hingegen den Umfang und die Qualität der Vorbereitung der Nachwuchsführungskräfte. Insgesamt wird deutlich, dass die Führungskräftefortbildung von den Behörden als wichtiges Thema erkannt wurde und eine Ausprägung erreicht hat, die von den Führungskräften gewürdigt wird.

Die systematische Vorbereitung von Nachwuchsführungskräften auf ihre zukünftigen Führungstätigkeiten wird hingegen deutlich kritischer eingeschätzt (vgl. Abbildung 20).

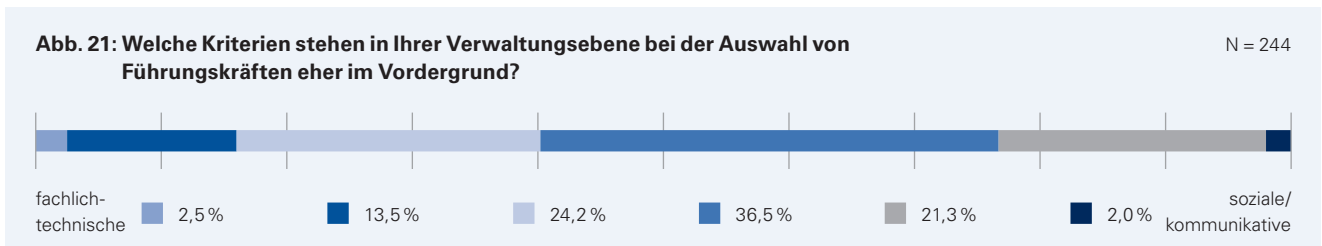


Lediglich 14,6 Prozent der befragten Führungskräfte schätzen das Ausmaß und die Qualität der Vorbereitung der Nachwuchsführungskräfte als sehr hoch beziehungsweise hoch ein. Im Gegensatz hierzu sehen über ein Drittel (35,9 Prozent) der Befragten klare Defizite bei der Vorbereitung von Nachwuchsführungskräften.

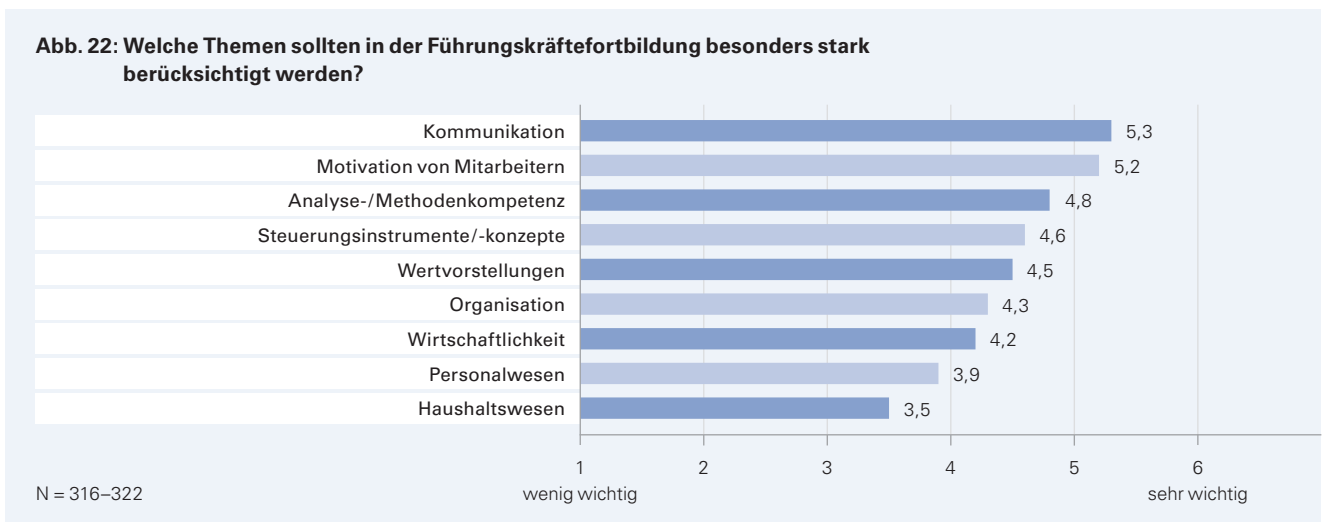
Vor dem Hintergrund der offensichtlich noch nicht ausreichend institutionalisierten systematischen Vorbereitung von Nachwuchsführungskräften sind die Kriterien,

nach denen Führungskräfte ausgewählt werden, interessant. Mit der Festlegung solcher Kriterien setzt die Behördenspitze beziehungsweise die Personalabteilung klare Signale hinsichtlich der Anforderungen an Führungskräfte.

Für einen Großteil der Befragten sind die **sozialen und kommunikativen Fähigkeiten** das etwas **gewichtiger** Kriterium für die Auswahl von Führungskräften gegenüber fachlich-technischen Faktoren (vgl. Abbildung 21). Auffällig und Anlass für Besorgnis ist, dass gut ein Fünftel (21,1 Prozent) der Befragten keine Systematik bei der Auswahlpraxis ihrer Behörde erkennen kann.



Eine weitere Frage zielte auf die zentralen Inhalte zukünftiger Fortbildungsmaßnahmen ab (vgl. Abbildung 22).



Die Führungskräfte selbst sehen den größten Bedarf in den „weichen“ Themen wie Kommunikation und Motivation. Eigentliche Managementthemen fallen hingegen etwas zurück. Dies stimmt wiederum mit der Nutzenbewertung der Instrumente aus Abbildung 9 überein. Die lang andauernden betriebswirtschaftlich geprägten

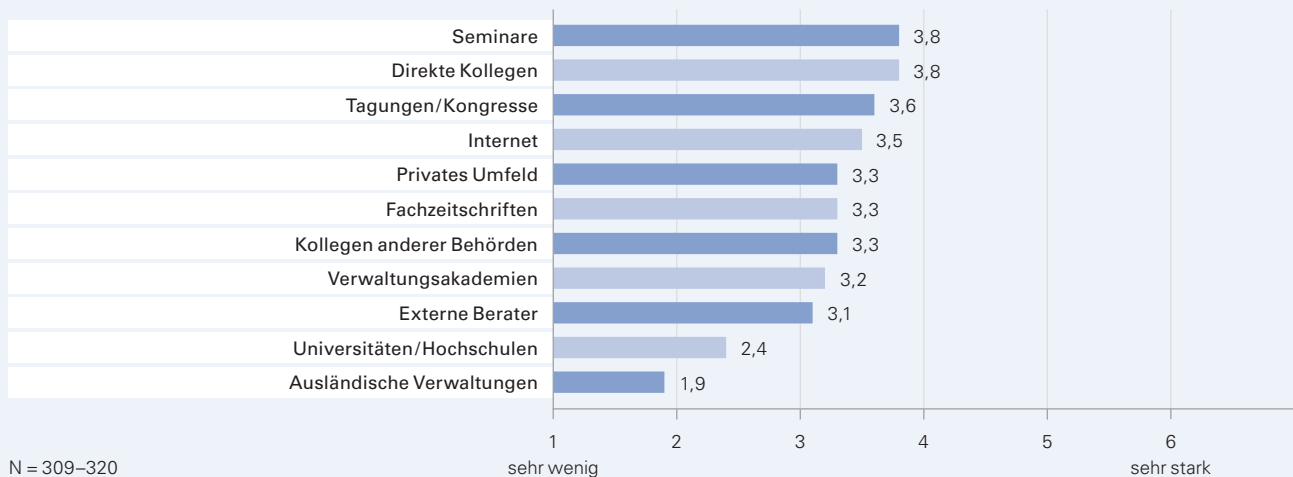
Reformwege und die daraus resultierenden betriebswirtschaftlichen Fortbildungsthemen werden als weniger relevant eingeschätzt als allgemeine Themen der Mitarbeiterführung. Auch wird die Bedeutung der Themen Haushalt, Personal und Organisation nicht in nennenswertem Maße erkannt, obgleich diese klassische Führungsthemen sind.

Fortbildung sollte die Beschäftigten und Führungskräfte systematisch auf die Herausforderungen des Arbeitsbereiches vorbereiten. Eine Verbindung zu den eingangs vorgestellten langfristigen Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung besteht jedoch nur unzureichend. Während etwa Haushaltskrise und Leistungsfähigkeit als zentrale Herausforderungen erkannt wurden, spiegelt sich dies nur sehr begrenzt in der Einschätzung der Fortbildungsthemen Wirtschaftlichkeit und Haushaltswesen wider.

Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang, dass Führungswissen nicht nur über formale Fortbildung vermittelt wird, sondern dass dabei auch auf andere Quellen zurückgegriffen werden kann. In der Erhebung wurde daher ebenfalls nach den wichtigsten Wissens- und Fortbildungsquellen gefragt (vgl. Abbildung 23). Die Ergebnisse zeigen, dass die Führungskräfte auf eine Vielzahl von Quellen zurückgreifen, allerdings nur in vergleichsweise geringem Ausmaß.

Auffällig ist, dass Verwaltungsakademien als traditionelle Fortbildungsträger keine starke Rolle spielen. Auch Universitäten, Hochschulen und ausländische Verwaltungen werden kaum als Quellen herangezogen. Deutlich stärker dagegen wird etwa auf das Internet oder externe Berater zurückgegriffen. Angesichts der Schlüsselposition des Faktors Fortbildung sind diese Ergebnisse kritisch zu diskutieren.

Abb. 23: Welche Quellen nutzen Sie, wenn Sie sich in Fragen der Verwaltungsführung fortbilden möchten, beziehungsweise um Anregungen für bestimmte Themenstellungen zu erhalten?



4 | Einflussfaktoren auf die Einschätzungen der Führungskräfte

Im Rahmen dieser Studie wurde auch untersucht, inwieweit die oben dargestellten Einschätzungen der Führungskräfte von organisatorischen Faktoren (Bundes- versus Landesebene, Ministerialverwaltung versus Oberbehörden, Zentral- versus Fachabteilung, Hierarchieebene) sowie von personenbezogenen Merkmalen (Dauer der Beschäftigung im öffentlichen Dienst, frühere Berufserfahrungen in der Privatwirtschaft, Geschlecht oder Studienhintergrund) beeinflusst werden.²

4.1 Organisatorische Einflussfaktoren

Grundsätzlich weist lediglich die Behördenebene in der Unterscheidung zwischen Ministerium und Oberbehörde einen starken Einfluss auf das Antwortverhalten der befragten Führungskräfte auf. So **stehen Führungskräfte der Oberbehörden Themen der Verwaltungsmodernisierung und betriebswirtschaftlichen Steuerung deutlich aufgeschlossener und positiver gegenüber** als solche aus Ministerien. Dies bestätigt die These, dass betriebswirtschaftlichen Steuerungs- und Führungsinstrumenten in der Ministerialverwaltung eine generell geringere Relevanz zukommt. Auch scheint dies darauf hinzuweisen, dass Oberbehörden bereits früher mit entsprechenden Modernisierungen begonnen haben. Oberbehörden besitzen infolge ihres operativen Aufgabenprofils funktionale Vorteile, während sich die stark durch Politikformulierung und -beratung geprägten Tätigkeiten in den Ministerien dagegen bisher einer betriebswirtschaftlichen Logik vermehrt entziehen. Auch ist zu beobachten, dass Oberbehörden, als nachgeordneter Bereich, einen größeren Druck der Haushaltskonsolidierung wahrnehmen und eine stärkere Außenorientierung aufweisen, die sich begünstigend auf Modernisierungsmaßnahmen auswirken kann. Führungskräfte der Oberbehörden beurteilten auch die zentralen Stoßrichtungen und Ansätze managementorientierter Verwaltungsmodernisierungen – wie den zunehmenden Einsatz von Managementinstrumenten, verstärktes wirtschaftliches Denken oder Führungskräfteentwicklung – durchgängig positiver, wenn auch auf insgesamt eher niedrigem Niveau. Umgekehrt werden in den Ministerien – nicht überraschend – politisches Verständnis vergleichsweise höher und Managementkenntnisse vergleichsweise weniger wichtig eingeschätzt. Parteimitgliedschaft und persönliche Verbindungen sind in den Ministerien nach den Bewertungen der Befragten für den beruflichen Aufstieg und Erfolg signifikant wichtiger als in den Oberbehörden.

Sämtliche anderen untersuchten organisationalen Einflussfaktoren hatten wesentlich geringere Auswirkungen auf das Antwortverhalten der Führungskräfte und zeigten nur bei einzelnen Fragen signifikante Unterschiede. Dies **bestätigt insgesamt ein vergleichsweise homogenes Meinungsbild der befragten Führungskräfte**. So waren etwa, entgegen häufiger Vermutungen, keine größeren Unterschiede zwischen den Verwaltungsebenen Bund und Land erkennbar. Lediglich hinsichtlich der langfristigen Herausforderungen ließen sich hier signifikante Unterschiede feststellen: Die Haushaltskrise und der demografische Wandel werden von Führungskräften der Länder deutlich stärker wahrgenommen. Die hierarchische Position der Befragten sowie die Unterscheidung zwischen Zentral- und Fachabteilung hatten ebenfalls keinen größeren Einfluss auf das Antwortverhalten der Befragten.

² Die Einflüsse wurden in Form bivariater Korrelationen mittels Spearman-Rho untersucht. Im Rahmen dieses Kapitels wird lediglich auf hoch signifikante Zusammenhänge (das heißt auf dem Niveau 0,01 zweiseitig signifikant) eingegangen.

4.2 Personenbezogene Einflussfaktoren

Im Hinblick auf personenbezogene Merkmale zeigte eine frühere Arbeitserfahrung in der Privatwirtschaft kaum Einfluss auf die Antworten der Befragten. Die These, eine stärkere Mobilität zwischen den Sektoren würde die Reformfähigkeit und betriebswirtschaftliche Orientierung der öffentlichen Verwaltungen begünstigen, kann in dieser Studie so nicht bestätigt werden. Offensichtlich besitzt die öffentliche Verwaltung eine hohe Sozialisationskraft und die spezifischen Rahmenbedingungen überlagern vorangegangene privatwirtschaftliche Erfahrungen. Dies darf jedoch nicht dahingehend interpretiert werden, dass solche Erfahrungen irrelevant und nicht ausbauwürdig sind. So bestehen durchaus Potenziale im sektorenübergreifenden Austausch, um die in der Studie bestätigten Koordinationsdefizite zu vermeiden und die Möglichkeiten der Personal- und Führungskräfteentwicklung konsequenter zu nutzen. Frühere Untersuchungen haben außerdem gezeigt, dass vor allem die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltungen von intersektoraler beruflicher Mobilität profitieren (Fiedler et al. 2006).

Das Geschlecht der Teilnehmenden hatte ebenfalls nur selten signifikanten Einfluss auf das Antwortverhalten. Frauen und Männer unterscheiden sich kaum in ihren Einschätzungen in Bezug auf Verwaltungsführung und Einsatz von Managementkonzepten. Einen vielfach argumentierten „anderen Stil“ der Kommunikation und Führung durch Frauen lässt diese Befragung nicht erkennen.

Der hohe Anteil von Führungskräften mit juristischem Studienhintergrund in den Verwaltungen wird gemeinhin als eher hinderlich für betriebswirtschaftliche Modernisierungsbestrebungen gesehen (zum Beispiel Hansmann 2007; Fisch 1997). Diese Annahme ließe erwarten, dass Teilnehmende mit wirtschaftswissenschaftlichem Profil im Vergleich zu denen mit juristischem Abschluss deutlich offener und positiver gegenüber Ansätzen der Verwaltungsmodernisierung oder Managementinstrumenten eingestellt sind. Dieser Zusammenhang konnte nicht bestätigt werden. Auch an dieser Stelle können Verwaltungssozialisierung oder Rahmenbedingungen erklärende Faktoren sein. Unübersehbar ist jedoch die langsame Öffnung besonders der Bundesministerien für Führungskräfte mit wirtschafts- und sozialwissenschaftlichem Hintergrund. Auch der Umfang der Dienstzeit hat keinen übergreifenden Einfluss auf das Antwortverhalten der Befragten, was vor allem an der durchgängig sehr hohen Dienstzeit der obersten Leitungsebene im öffentlichen Dienst liegt.

In Bezug auf konkrete **Managementinstrumente** herrschen bei den Befragten überraschend **konsistente Einschätzungen mit geringer Abhängigkeit von den untersuchten Einflussfaktoren** vor. So lassen sich in diesem Zusammenhang kaum Unterschiede zwischen den Führungskräften der Bundes- und der Landesebene feststellen. Der einzige Faktor mit durchgängigem Einfluss ist die Zugehörigkeit der Befragten zu Ministerial- oder Oberbehörden. Hier ist eine **deutlich kritischere Einschätzung der Ministerialbehörden insbesondere gegenüber zahlenorientierten Instrumenten** wie Berichten, Kennzahlen, Kundenbefragungen und Leistungsprämien erkennbar.

5 | Schlussfolgerungen und Ausblick

Als grundlegendes Ergebnis dieser Untersuchung lässt sich feststellen, dass insbesondere auf der Ebene der Ministerialverwaltung die **vergangenen Modernisierungsbestrebungen, wie auch Reformen des Neuen Steuerungsmodells und neue Managementkonzepte, nur bedingt Eingang gefunden haben** und deren **Nutzen vielfach kritisch beurteilt** wird. Demgegenüber sind die Erfahrungen und **Einschätzungen der Oberbehörden**, die teilweise auf günstigere Rahmenbedingungen zurückzuführen sind, **deutlich positiver**. Die Besonderheit des Kontexts der Ministerialverwaltung sollte jedoch gerade im Hinblick auf die von den Führungskräften bereits erkannten Herausforderungen nicht als Entschuldigung dienen, notwendige Maßnahmen der Modernisierung zu unterlassen.

Die **Herausforderung einer konsequenten Verwaltungsmodernisierung besteht weiter** und wird zukünftig noch an Bedeutung gewinnen. Budgetdruck und demografischer Wandel, aber auch stärkere Innovationsfähigkeit und Leistungsorientierung als zentrale kommende Herausforderungen für den öffentlichen Sektor, werden von den Führungskräften bereits weitgehend erkannt; sie sind wichtige Ansatzpunkte für die Zukunft. Auch zeigt sich, dass die **Mehrheit der Führungskräfte die Notwendigkeit der Verwaltungsmodernisierung sieht** und sich **zentraler Defizite**, etwa im Hinblick auf fehlende Flexibilität, Organisationsstrukturen, unzureichende Führung sowie fehlende Anreize und Sanktionsmöglichkeiten, durchaus **bewusst ist**.

Wesentliche Ideen und Konzepte der in den letzten Jahren international zunehmend im Vordergrund stehenden **Governance-Diskussion** über die grundsätzliche Rolle des Staates in der Gesellschaft fanden dagegen bei den Führungskräften in Deutschland bisher **kaum Niederschlag**. Zentrale Elemente eines modernen Governance-Verständnisses, wie die Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, intersektorale Zusammenarbeit, Transparenz, Verantwortlichkeit oder Partizipation, haben bisher nur geringe Resonanz gefunden. Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Befragung in Bezug auf Stärken, Schwächen, Reformkonzepte und die relevanten Akteure eine **starke Binnenorientierung** der öffentlichen Verwaltung mit nur geringem Fokus auf externe Akteure und Erwartungen. Im Ganzen entsteht das **Bild einer hohen Stabilität**, was das Selbstverständnis und die Veränderungsdynamik der öffentlichen Hand betrifft.

Auffällig ist auch, dass die Führungskräfte – trotz der Identifikation der zukünftigen Herausforderungen – diese Erkenntnisse **nur ungenügend in entsprechende Maßnahmen „übersetzen“**. Dies schlägt sich beispielsweise in der Präferenz der Befragten für „weiche“ Ansätze und Instrumente nieder. Offensichtlich bestehen an dieser Stelle aufseiten der Führungskräfte prinzipiell Hemmnisse sowie eine generelle Scheu vor Widerständen und den Konsequenzen, die mit der Umsetzung von „härteren“ und zahlenbasierten Maßnahmen und Managementkonzepten sowie klaren Führungsentscheidungen einhergehen könnten. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang, dass die präferierten Reformkonzepte und Maßnahmen vergleichsweise „zahnlos“ sind (beispielsweise die positive Einschätzung von Kunden- und Bürgerorientierung als Ansatz bei gleichzeitiger starker Skepsis gegenüber

Kundenbefragungen). Die starke Hebelwirkung einer Kopplung von Reformmaßnahmen mit dem Haushalt, etwa in Form leistungsorientierter Budgetierung, wird bisher kaum gesehen. Auch widerspricht beispielsweise die Identifizierung der zentralen Herausforderung Budgetkonsolidierung den Antworten auf die Frage nach wünschenswerten Konzepten, unter denen sich kaum entsprechende Maßnahmen wie etwa Aufgabenkritik, Personalabbau, Auslagerungen oder Kosten-/Leistungsrechnung finden. Solche Diskrepanzen offenbaren zwar keine fehlende Orientierung der Spitzenführungskräfte in Bezug auf die zur Verfügung stehenden Instrumente, zeigen aber dennoch einen offensichtlichen **Mangel an Konsequenz**.

Der **Einfluss eines modernen Führungsverständnisses** sowie von **Managementansätzen** auf die Einstellung der Führungskräfte ist **mittlerweile klar erkennbar**. In Bezug auf konkrete Managementkonzepte zeichnet sich jedoch ein sehr ernüchterndes Bild ab. Dies lässt darauf schließen, dass die Umsetzung der eingeführten **Konzepte und Ideen oft „auf halbem Weg“ stehen geblieben** ist und diese nicht den erhofften Eingang in die Verwaltungspraxis gefunden haben. Positiv fällt die **Aufgeschlossenheit gegenüber strategischer Planung** und damit gegenüber einem stark zukunftsbezogenen Ansatz auf. Allerdings fehlen bisher auch klare Anzeichen für ein konsequentes Verständnis von strategischer Planung, die nicht zuletzt notwendige Priorisierungs- und Einsparungsmaßnahmen beinhalten sollte.

In Konsequenz dieser Erkenntnisse und der offensichtlich ambivalenten Einstellung der Führungskräfte gegenüber Managementkonzepten und den Ansätzen des Neuen Steuerungsmodells erscheinen eine kritische **Bestandsaufnahme und offene Analyse der bisherigen** negativen wie auch positiven **Erfahrungen im Umgang mit diesen Ansätzen unumgänglich** – gerade auch im Hinblick auf ihren Beitrag für Einsparungen und Innovationen des öffentlichen Sektors. Im Endeffekt müssen sich die Akteure des öffentlichen Sektors darüber im Klaren sein, dass jedes Managementinstrument nur dann funktionieren kann, wenn es adäquat und konsequent eingesetzt wird, und dass Instrumente nur dann zu den erhofften Resultaten führen, wenn sie mit einer generellen Strategie verknüpft sind und im Führungsalltag Anwendung finden. Angesichts der anstehenden Herausforderungen der Budgetkonsolidierung besteht in diesem Zusammenhang die einmalige Möglichkeit, grundlegende Innovationen der Verwaltung voranzutreiben und neu zu beleben.

Die Ergebnisse der Untersuchung legen auch den Schluss nahe, dass **Verwaltungsmodernisierung** in Deutschland noch relativ stark von Instrumenten und weniger durch Führung geprägt ist. Angesichts der legalistischen Verwaltungskultur Deutschlands erscheint es insbesondere für die Einführung und Umsetzung von übergreifenden und strategischen Ansätzen ratsam, einen stärkeren Pragmatismus einem rigiden Perfektionismus vorzuziehen. Da kaum zu erwarten ist, dass übergreifende Konzepte und Ansätze sofort „perfekt“ funktionieren, ist eine pragmatischere und konsequentere Einstellung der Führungskräfte gefordert. Wichtiger als ein sofortiges reibungsloses Funktionieren eines Instrumentes oder Ansatzes sind eine permanente Evaluierung der eingeschlagenen Stoßrichtungen und implementierten

Instrumente sowie die Überprüfung ihrer Zweckmäßigkeit zur Erreichung der angestrebten Ziele im Arbeitsalltag.

In diesem Zusammenhang ist der **Wunsch nach verstärkter Führungskräfte- und Personalentwicklung** ein zentraler Ansatz. Er offenbart allerdings auch, dass Führungskräfte sich selbst beziehungsweise das Personal des öffentlichen Sektors als aktuell nur unzureichend auf die anstehenden Herausforderungen und für den Umgang mit den neuen Konzepten vorbereitet empfinden. Im Hinblick auf eine nachhaltige Verwaltungsmodernisierung kommt einer **konsequenten und professionellen Personal- und Führungskräfteentwicklung** sowie einer **Modernisierung des Dienstrechts** in Richtung Flexibilisierung, Leistungsanreizen sowie Sanktionsmöglichkeiten höchste **Priorität** zu.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Einflussfaktoren auf Führungstätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung	7
Abb. 2	Rücklaufstatistik	8
Abb. 3	Individuelle Merkmale der Befragten	9
Abb. 4	Studienhintergründe der Teilnehmenden in Prozent	10
Abb. 5	In welchem Maße stellen folgende Faktoren <i>langfristig</i> eine besondere Herausforderung für die Führung öffentlicher Verwaltungen dar?	11
Abb. 6	Wie groß schätzen Sie <i>aktuell</i> den Einfluss folgender Akteure auf die Verwaltungsführung in Ihrer Behörde?	13
Abb. 7	Worin liegen Ihrer Meinung nach die zentralen Stärken der öffentlichen Verwaltung in Deutschland?	14
Abb. 8	Worin liegen Ihrer Meinung nach die zentralen Schwächen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland?	15
Abb. 9	Wie schätzen Sie den Nutzen verschiedener Ansätze der Verwaltungsreform im Hinblick auf eine verbesserte Verwaltungsführung ein?	15
Abb. 10	Inwieweit haben sich folgende Dimensionen der Verwaltungsführung in Ihrer Behörde in den vergangenen 10 Jahren verändert?	16
Abb. 11	Für wie wichtig erachten Sie folgende Merkmale für Ihre berufliche Tätigkeit (Was motiviert Sie)?	17
Abb.12	Welches sind aus Ihrer Sicht Kriterien „guter“ beziehungsweise „erfolgreicher“ Verwaltungsführung?	18
Abb. 13	Welche Anforderungen beziehungsweise Kompetenzen sind aus Ihrer Sicht für eine Karriere als Führungskraft in der öffentlichen Verwaltung notwendig?	19
Abb. 14	Welche Bedeutung haben für Sie als Führungskraft folgende Aspekte in Ihrer Führungstätigkeit?	19
Abb. 15	Was sind die beiden wesentlichen Maßnahmen/Instrumente, die die Leistungsfähigkeit Ihrer Organisation in den letzten 10 Jahren am positivsten beeinflusst haben?	20

Abb. 16	Wie schätzen Sie den konkreten Nutzen folgender, die Verwaltungsführung unterstützenden, Instrumente/Ansätze in der öffentlichen Verwaltung ein?	21
Abb. 17	Welche konkreten Maßnahmen für eine Verbesserung der Verwaltungsführung wären aus Ihrer Sicht in Ihrer Behörde wünschenswert?	22
Abb. 18	Welchen Stellenwert hat nach Ihrem Eindruck die Fortbildung von Führungskräften in Ihrer Behörde?	23
Abb. 19	Entsprechen die in Ihrer Behörde angebotenen Fortbildungsprogramme für Führungskräfte den besonderen inhaltlichen Bedürfnissen der Führungskräfte?	24
Abb. 20	In welchem Maße und welcher Qualität werden Nachwuchsführungskräfte in Ihrer Behörde systematisch auf Führungspositionen vorbereitet?	24
Abb. 21	Welche Kriterien stehen in Ihrer Verwaltungsebene bei der Auswahl von Führungskräften eher im Vordergrund?	25
Abb. 22	Welche Themen sollten in der Führungskräftefortbildung besonders stark berücksichtigt werden?	25
Abb. 23	Welche Quellen nutzen Sie, wenn Sie sich in Fragen der Verwaltungsführung fortbilden möchten, beziehungsweise um Anregungen für bestimmte Themenstellungen zu erhalten?	26

Abkürzungsverzeichnis

EU	Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
IT	Informationstechnologie
NGO	Non-Governmental Organization

Quellen

Benz, Arthur (2010): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenen-systemen. In: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 111–35.

Demmke, Christoph/Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate E. (2008): The impact of individual assessments on organisational performance in the public services of EU Member States. Maastricht/Brussels: EIPA/EU.

Derlien, Hans-Ulrich (2008): Die politische und die administrative Elite der Bundesrepublik. In: Jann, Werner/König, Klaus (Hrsg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Tübingen: Mohr Siebeck, 291–328.

Döhler, Marian (2005): Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung. In: Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hrsg.): Mechanismen der Politik. Strategische Interaktionen im deutschen Regierungssystem. Frankfurt/M.; New York: Campus, 215–243.

Fiedler, Jobst et al. (2006): Personalaustauschprogramm Öffentliche Verwaltung und private Wirtschaft: Evaluationsbericht. Berlin.

Fisch, Rudolf (1997): Personalführung in der Verwaltung. In: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung. Baden-Baden: Nomos, 615–639.

Hansmann, Marc (2007): Controlling in der Ministerialverwaltung: Die „Anwendungslücke“. In: Brüggemeier, Martin/Schauer, Reinbert/Schedler, Kuno (Hrsg.): Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor. Bern: Haupt, 409–418.

Klages, Helmut (1998): Erfolgreich führen und motivieren! In: Wagner, Dieter (Hrsg.): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot, 51–67.

Mayntz, Renate (2010): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 37–48.

Autoren

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid
Public and Financial Management
Hertie School of Governance
Friedrichstraße 180 – Quartier 110
10117 Berlin
Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
Hammerschmid@hertie-school.org

Prof. Dr. Isabella Proeller
Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management
Universität Potsdam
Proeller@uni-potsdam.de

Prof. em. Dr. Christoph Reichard
Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management
Universität Potsdam
Reichard@uni-potsdam.de

Prof. Dr. Manfred Röber
Professur für Verwaltungsmanagement/
New Public Management
Universität Leipzig
Roeber@wifa.uni-leipzig.de

René Geißler
Research Assistant
Hertie School of Governance
Geissler@hertie-school.org

Impressum

Herausgeber:
Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
Klingelhöferstraße 18
10785 Berlin
Telefon +49 30 2068 2060
Fax +49 1802 11991 3060
E-Mail de-publicgovernance@kpmg.com
www.publicgovernance.de

Vorstand des Instituts:
Ulrich Maas
Diethelm Harwart

Ansprechpartner:
Dr. Ferdinand Schuster

© 2010 Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

