

Vom Sein und Sollen des Verwaltungshandelns

Grußwort zum Forum der Mach AG „Innovatives Management: Ziele – Chancen – Perspektiven“ am 4. November 2003 in Lübeck

von Universitätsprofessor Dr. Heinrich Reinermann
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

1. Mit der Forumsveranstaltung „Innovatives Management“, die heute zum dritten Mal stattfindet, hat sich die *Mach AG* bereits einen Namen gemacht. Denn das Thema trifft ins Schwarze. Die Herausforderungen, denen sich der öffentliche Sektor auch unseres Landes gegenüber sieht, erfordern dringend Innovation. Sie sind nahezu jedem bewusst und extern wie intern begründet:

- Extern setzt die Globalisierung nicht nur die heimische Wirtschaft einem weltweiten Wettbewerb aus, sondern darüber hinaus nahezu sämtliche nationale Einrichtungen, nicht zuletzt die der öffentlichen Verwaltung.
- Intern plagen uns die Wachstumsschwäche der Wirtschaft sowie die Verwerfungen in der Bevölkerungspyramide mit den bekannten Negativfolgen für die Systeme der sozialen Sicherung sowie für die öffentlichen Haushalte. Die Entscheidungsprozesse, die mit diesen Herausforderungen fertig werden sollen, erweisen sich seit längerem als viel zu zäh. Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft in die Problemlösungsfähigkeiten des öffentlichen Sektors (also von Parlament, Exekutive und Justiz in Bund, Ländern und Kommunen) ist angeschlagen.

Der öffentliche Sektor muss auf die Herausforderungen unserer Zeit antworten, indem er das Wissen und die Technologien unserer Zeit dafür nutzt. Innovation ist also gefragt, und Management wird gefordert – auch von der öffentlichen Verwaltung.

2. Mit einer deutschen Konzeption von Public Management, nämlich dem Neuen Steuerungsmodell, hat sich das schriftliche Grußwort des damaligen schleswig-holsteinischen Finanzministers, *Claus Möller*, zum Innovativen Management 2002 befasst. Dabei geht es um eine Soll-Vorstellung, also darum, wie sich Verwaltung anders – und besser – verhalten soll. Wenn in diesem Jahr ein Verwaltungswissenschaftler um ein Grußwort gebeten wurde, darf ich daraus den Auftrag ableiten, einige Gedanken dazu beizusteuern, wie Soll-Modelle innovativen Verwaltungsmanagements dann tatsächlich implementiert und umgesetzt werden. Das geht ja, wie wir alle wohl schon leidvoll erfahren haben, meist nicht ohne Überraschung, ja Frustration ab. Welche Zusammenhänge bestehen also zwischen Sein und Sollen innovativen Verwaltungsmanagements? Und wie können wir damit leben, wenn sich Sein und Sollen anders als geplant entwickeln? Eigentlich sollten wir ja alle schon gewarnt sein durch den Seufzer *Bertold Brechts*: „Ja, mach nur einen Plan, sei nur ein großes Licht! Und mach dann noch ´nen zweiten Plan, gehn tun sie beide nicht...“

3. Betrachtet man nur einmal die letzten vier Jahrzehnte, so sind diese in der Bundesrepublik Deutschland durch eine stattliche Reihe von Verwaltungsreformbemühungen gekennzeichnet:

- Siebziger Jahre: Planungseuphorie bei wachsendem Staat
- Achtziger Jahre: Schrumpfung des Staates, Aufgabenkritik, Schlanker Staat
- Neunziger Jahre: Ökonomisierung des öffentlichen Handelns durch betriebswirtschaftliche Instrumente, New Public Management, Neue Steuerung
- Erste Dekade des 21. Jahrhunderts: E-Government im Rahmen von Good Governance.

Es handelt sich in aller Regel um eher „einsichtige Reformabsichten“. So geht es beim New Public Management letztlich darum, bessere Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass ein häufigeres Infragestellen der laufenden öffentlichen Maßnahmen und der sie ausführenden Einheiten an die Stelle linearen Fortschreibens tritt und treffsicherer auf Veränderungen in den globalen und nationalen Rahmenbedingungen reagiert werden kann. Einem solchen Ansatz muss man einfach zustimmen.

4. Aber: Obwohl solche Soll-Modelle eher „einsichtig“ sind – oder sollte man sagen: gerade weil sie so einsichtig sind? – stellen sie hohe Ansprüche an die Verwaltungswirklichkeit, das Sein. Man muss deshalb auch gar nicht lange nach Belegen für ein oft weites Auseinanderklaffen von Sein und Sollen suchen. So stehen zwar, was etwa das New Public Management angeht, viele Gebietskörperschaften in den Startlöchern – sieht man sich aber die Indikatoren an, die den Zustand Deutschlands beschreiben, so geben diese wenig Anlass zur Freude: Der hohe Berg angehäufter Staatsschulden, die hohe jährliche Neuverschuldung zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben, die hohe Steuer- und Abgabenlast, die auch international als hoch eingestuftes bürokratisches Hindernis – alles dies lässt bei der Gegenüberstellung „einsichtiger Reformabsichten“ mit den tatsächlichen Wirkungen bei vielen Enttäuschungen aufziehen.

Allein dieser kurze Blick auf den Zustand von Staat und Verwaltung beweist, dass Soll-Modelle nicht schon damit ihren Erfolg belegen, dass ihre Instrumente *eingeführt* wurden. Gerade auf deren *Gebrauch*, auf Änderungen des Verhaltens käme es an. Ein Eindruck aber, dass der öffentliche Sektor nach den Maximen der Soll-Modelle für Verwaltungsmodernisierung, dass er im Geiste dieser Reformansätze gehandelt hätte, will sich so leicht nicht einstellen.

5. Setzt man sich nun die Brille der empirischen Wissenschaft auf, so kann man diesen Befund immerhin erklären. Und das ist nicht wenig! Leider bleibt aber empirisches Wissen über die Veränderbarkeit der Welt meistens hinter deren euphorischer Propagierung zurück – womit dann auch schon die Saat für spätere Enttäuschungen gelegt ist.

Woran liegt es, dass sich die Implementation „einsichtiger Reformabsichten“, ihr Sein also, häufig so anders als gedacht gestaltet?

Zunächst einmal fußen Soll-Modelle meist auf viel zu einfachen Ist-Modellen. Die Wirklichkeit mit ihren Akteuren, Handlungsvarianten, Beschränkungen und so weiter ist regelmäßig viel zu komplex, als dass man sie vollständig und richtig erfassen könnte. Das ist auch eigentlich gut so, denn oft würde eine vorgängige genaue Bestandsaufnahme den Reformwillen schnell erlahmen lassen. Die Literatur, die ja Erfahrungen der Menschheit reflektiert, liefert dazu viele einschlägige Zitate, hier nur dieses von *Friedrich Nietzsche*: „Sobald Ihr handeln wollt, müsst Ihr das Tor zum Zweifel schließen!“

So wenig die Welt angehalten werden kann, um gründliche Bestandsaufnahmen und Koordinierungen aller Beteiligten vorzunehmen, so wenig hält sie auch nach der „Einführung“ von Soll-Modellen stille. Vielmehr wartet sie mit immer neuen Faktoren auf, die unerwartet sind, auf die aber reagiert werden muss.

Besonders wichtig sind die sich in der Implementierungsphase oft erst richtig zeigenden divergierenden Interessen der Beteiligten. Dies erfordert Verhandlungen, und deren Ausgang ist definitionsgemäß ungewiss, beeinflusst aber die Richtung, welche die Umsetzung der Reformabsichten nimmt. „Viele Köche verderben den Brei“ ist ja eigentlich auch eine alte Menschheitserfahrung.

Mit der Interessenvielfalt zusammen hängt das „Problemlösungs-Vorurteil“ (*Renate Mayntz*), das vielen Verwaltungsreformern eigen zu sein scheint. Politik in der Demokratie ist von der Unterstützung durch Interessengruppen abhängig und nimmt zunächst einmal auf diese Rücksicht, will also so gesehen Frieden stiften. Vor allem aber muss Politik – systemgerecht – zunächst einmal an die Regierung gelangen bzw. in dieser verbleiben, will sie, gewissermaßen erst in zweiter Linie, überhaupt in der Lage sein, Sachprobleme zu lösen. Auch dieser Faktor beeinflusst oft entscheidend die Richtung, die Soll-Modelle bei ihrer Umsetzung einschlagen.

Schließlich sei hier nur noch der Mentalitätswandel angeführt, der gerade von den Soll-Modellen des innovativen Management gefordert wird, der aber lange Zeit in Anspruch nehmen kann. *Thomas Kuhn* hat gezeigt, dass der Wechsel von „Paradigmen“, also unseren Weltbildern und Denkgewohnheiten, sogar in der doch eigentlich so objektiven Naturwissenschaft Jahrzehnte dauern kann. Lassen wir hierzu *Max Planck*, rückblickend auf seine wissenschaftliche Laufbahn, zu Wort kommen: „Eine neue wissenschaftliche Wahrheit pflügt sich nicht in der Weise durchzusetzen, dass ihre Gegner überzeugt werden und sich als belehrt erklären, sondern vielmehr dadurch, dass die Gegner allmählich aussterben und dass die heranwachsende Generation von vornherein mit der Wahrheit vertraut gemacht ist.“

Schon diese skizzenhafte empirische Betrachtung der Änderbarkeit der (Verwaltungs-) Welt verböte somit eigentlich ein „Overselling“ von Soll-Modellen – vor allem in Verbindung mit den beliebt gewordenen Erfolgsfristen (etwa die EU-Strategien „Lissabon 2010“ oder „eEurope 2005“). Auch dieses Phänomen lässt sich jedoch offensichtlich nur schwer vermeiden, schon weil es politische Zwänge geben kann, Reformfreudigkeit unter Beweis stellen zu müssen. Wären wir uns der Zusammenhänge zwischen Sein und Sollen aber besser bewusst, so wären wir jedenfalls innerlich besser auf Enttäuschungen vorbereitet und würden sie als normal einstufen. Der typische Lebenszyklus von Soll-Modellen „Ungläubigkeit – Euphorie – Ernüchterung - Frustration – Spott – (und dann erst, hoffentlich) Reife“ bliebe uns somit erspart, was seinerseits die Erfolgsaussichten für innovatives Verwaltungsmanagement steigern würde.

6. Aber natürlich *verändern* sich der öffentliche Sektor und seine Aktivitäten! Jedoch vollzieht sich die Fortentwicklung der Wirklichkeit, des Seins, nach Maßgabe der individuellen Gegebenheiten, der jeweiligen Akteure und ihren Ambitionen, der Ressourcen und der Restriktionen.

Man könnte sagen: „Einsichtige Reformabsichten“ als Soll-Modelle für das Verwaltungshandeln verwirklichen sich als „Reformen über Sachzwänge“.

Ein anschauliches Beispiel bietet die Umsetzung informationstechnischer Innovationen, etwa zur Zeit durch eGovernment. Dessen Implementierung folgt ebenfalls einer Reihe von Sachzwängen. Dazu gehören Druck aus Bürgerschaft und Wirtschaft, wo die Internettechnologien helfen können, bisher empfundene Fesseln abzuwerfen, etwa was Verwaltungstransparenz oder Aufgabenbündelung anbelangt. Sachzwänge gehen auch von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus, die ihre Arbeitsabläufe am allerbesten kennen und die „neue informationstechnische Erreichbarkeit“ von Personen, Daten und Programmen für Verbesserungen nutzen wollen. Die vor dem Hintergrund von internationalem Terror und Kriminalität sich stellenden Sicherungsaufgaben offenbaren weitere Sachzwänge, ebenso die derzeitige Finanzlage in den öffentlichen Haushalten, die anscheinend für die nächste Zeit kostensparende Verwaltungszusammenarbeit und Verwaltungsstraffung im Rahmen von eGovernment höher bewerten lässt als Modelle für Informationszugang und Partizipation online. Sachzwänge gehen weiter von den ebenso wenig ausbleibenden wie vorhersagbaren Folgeinnovationen im Informationstechnikkomplex aus (man denke nur an die drahtlose Kommunikation über Mobilfunk oder W-LAN) sowie von Art und Zeitpunkt nötiger Komplementärinnovationen durch die Wirtschaft (etwa die Entwicklung neuer elektronischer Dienstleistungen) und durch den Staat (etwa die Bereitstellung von informationstechnischen Infrastrukturen oder Rechtsgrundlagen).

Alles in allem zeigt sich auch am eGovernment, wie stark Soll-Modelle in ihrer Umsetzung durch die Wirklichkeit, das Sein, geprägt werden – als langwieriger, nur schwer voraussehbarer Prozess der Interaktion technischer und sozialer Innovation. Noch einmal mit Literatur, hier *Günter Grass*, ausgedrückt: „Der Fortschritt ist eine Schnecke, aber sie bewegt sich doch vorwärts.“

7. Allerdings schließen diese Erfahrungen keineswegs aus, dass man versuchen muss, Veränderungsprozesse aktiv zu gestalten. Dabei ist aber die „Empirie des Wandels“ zu berücksichtigen.

Vor deren Hintergrund erscheint eine Serie von jeweils kleinen Schritten dem großen Sollkonzept, dem „big bang“ vorzuziehen, weil so das Risiko minimiert wird, angesichts der Unvorhersehbarkeit der Zukunft einen Weg eingeschlagen zu haben, der sich später als zu schwierig herausstellen könnte. Folgt man *Charles Darwins* Evolutionstheorie, so geht die Natur ähnlich vor, nämlich nach der Methode „Selektion durch Versuch und Irrtum“. Auch das sogenannte „deutsche Wirtschaftswunder“ nach dem 2. Weltkrieg wurde ja keineswegs als Reformmodell „eingeführt“, sondern ergab sich aus den täglichen Notwendigkeiten des Lebens – allein deshalb nützt auch die Erinnerung daran heute, in unserer Zeit der Reformblockaden, wenig, da vergleichbare Sachzwänge, glücklicher Weise, nicht mehr existieren.

Wenn es bei *Leopold von Ranke* heißt „Der Fortschritt ist wie ein Strom, der sich auf seine eigene Weise den Weg bahnt“, so kann man doch die Veränderungsprozesse der Verwaltungsinnovation „managen“. Dazu bedarf es einer nachhaltigen Führung, das heißt über den Tag der Ankündigung und das Ende von Legislaturperioden hinaus. Und dazu bedarf es weiter des Projektmanagement, der klaren Kommunikation an alle Beteiligten zu jeder Zeit sowie des periodischen Controlling und des eventuellen Nachjustierens.

Günstig wird sich darauf der Trend zu mehr public/private partnership auswirken. Denn hierin liegt die große Chance, das Fachwissen der Verwaltung mit dem Technikwissen der Informatikbranche und dem Organisationsentwicklungswissen der Beratungsunternehmen

wirkungsvoll zusammen zu bringen und darüber hinaus die auf den Wettbewerbsdruck des Marktes zurück gehende größere Änderungsenergie der Privatwirtschaft auch im öffentlichen Sektor wirksam werden zu lassen.

8. Um die kleineren Schritte einer solchen, weniger ambitionösen Veränderungsstrategie nicht wahllos setzen zu müssen, bedarf es dann doch wieder der Soll-Größe. Es sollte eben schon ein Rahmen existieren, ein Leitbild, eine Richtung, auf die sich nach Möglichkeit die von Sachzwängen motivierten Veränderungen zu bewegen.

Aber man sollte sich dabei die Latte nicht zu hoch legen, um die erwähnte Sequenz aus „Ungläubigkeit – Euphorie – Ernüchterung – Frustration – Spott“ zu vermeiden. Soweit dies angesichts unserer Medienwelt ein frommer Wunsch bleiben muss, sollte man sich aber wenigstens der hier skizzierten Zusammenhänge von Sein und Sollen bewusst sein und sich nicht wundern und vom Wege abbringen lassen, wenn es anders kommt als geplant.

Ein Auseinanderfallen von Sein und Sollen hält uns ja auch in anderen Lebensbereichen nicht davon ab, immer wieder Soll-Maßstäbe aufzustellen und uns an ihnen auszurichten zu versuchen. Das gilt für das Sporttraining, die Pädagogik, die Religion und selbst für das Recht. Und auch dazu noch einmal die Lebenserfahrung in der Literatur, mit *Hermann Hesse*: „Damit das Mögliche entsteht, muss immer wieder das Unmögliche versucht werden.“

Tagungen wie diese der *Mach AG* sind deshalb wichtig, weil sie immer wieder an das Sollen des Verwaltungshandelns erinnern und die Möglichkeiten innovativen Managements bewusst machen. Wenn *Albert Schweitzer* gesagt hat „Es tagt und tagt und wird doch nicht heller“, so ärgert er sich vermutlich ebenfalls über die zuvor behandelten Schwierigkeiten der Umsetzung von Ideen in Praxis, aber ohne Tagungen wäre es um uns herum wohl auch dunkler.

Ich wünsche unserer heutigen Tagung, „Innovatives Management 2003“ der *Mach AG*, dass sie viel Licht auf die nicht einfachen Zusammenhänge der Modernisierung des öffentlichen Sektors werfen möge!