Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum
Herausgeber: Forum Helveticum
Band: 5 (1993)

Artikel: Personal- und Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung
Autor: Hablützel, Peter
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-833056

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

PETER HABLÜTZEL

DIE ZUKUNFT DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES IN DER SCHWEIZ

LE SERVICE PUBLIC EN SUISSE -INTERROGATIONS SUR L'AVENIR

Personal- und Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung

Peter Hablützel

Gegenüber den tradierten Formen und Strukturen der Verwaltungsführung staut sich in Wissenschaft und Politik seit ein paar Jahren ein Missbehagen auf, das immer stärker auch auf die Gesellschaft und die Verwaltung selbst übergreift. Dass Tagungen und Symposien, an denen neue Ansätze der Verwaltungsführung vorgestellt und erörtert werden, eine regelrechte Hochkonjunktur erleben, ist dafür ein klares Symptom. Und es scheint, dass der Begriff des «new public management» vom Geheimcode einer Handvoll «Erleuchteter» schon fast zu einem öffentlichen Gemeingut geworden ist. Die Frage, was die öffentliche Verwaltung denn von einem Privatunternehmen unterscheidet, ist damit einmal mehr aufgeworfen.

Input-Orientierung versus Output-Orientierung

Die Antworten darauf sind recht zahlreich: Die Privatwirtschaft verfügt über klare Leistungsmassstäbe wie Umsatz, Cash Flow, Gewinn oder Marktanteile. Beim Staat hingegen sind die Leistungsmasstäbe wesentlich unklarer. Für das private Unternehmen wirkt der Markt als objektiver Rückkoppelungsmechanismus. Beim Staat wird die Rückkoppelung demgegenüber politisch vermittelt, d.h. sie ist wertbesetzt. In der Privatwirtschaft gelten klare Untergangskriterien; was für den Gläubigen das jüngste Gericht ist, ist für den Unternehmer das Konkursamt. Wann aber ist der Staat am Ende?

Der Unterschied lässt sich auch anhand eines einfachen Schemas aufzeigen: Die gut geführte Privatunternehmung muss sich am Output orientieren. Sie wird über den Erfolg und Misserfolg im Wettbewerb gesteuert. Das jeweilige Ergebnis muss sofort analysiert werden und direkt in die Entscheidung einfliessen.

Der Staat und seine Verwaltung hingegen werden kaum über klare Vorstellungen bezüglich der zu erbringenden Leistungen gesteuert, sondern durch restriktive Vorschriften und knappe Ressourcen auf der Input-Seite, auf die sich die Betreiber des Unternehmens «Staat» in ihrem gegenseitigen Misstrauen einigen können. Wir schauen, auf das was vor gut 100 Jahren in die Verfassung geschrieben worden ist, was vor nun 66 Jahren ins Beamtengesetz, und vor 10 oder 15 Jahren in die Beamtenordnung eingetragen wurde. Wir orientieren uns an dem vor 3 Jahren verabschiedeten Finanzplan und dem im Vorjahr genehmigten Budget. Das sind unsere Stellgrössen. Wir marschieren gewissermassen mit dem Rücken voran in die Zukunft.

Was aus dem Prozess als Ergebnis herauskommt, der Output und seine Wirkung auf die Gesellschaft, darum kümmern sich Verwaltung und Politik - krass ausgedrückt - relativ wenig. Umsteuerungsentscheide werden erst in Gang gesetzt, wenn die negativen Auswirkungen früherer Entscheide oder Nichtentscheide es erzwingen. Und dabei verstreicht in der Regel erst noch eine (Un-)Menge Zeit, bis neue Regelungen den hürdenreichen Instanzen-

weg endlich hinter sich gebracht haben. Zur Illustration genügt das Beispiel der zweiten Säule, von der man nun schon seit mehr als 10 Jahren weiss, dass sie die berufliche Mobilität zum Nachteil der schweizerischen Volkswirtschaft stark einschränkt. Die entsprechende Gesetzesrevision ist immer noch im Gang.

Oeffentliches Recht versus ziviles Recht

Die Diskrepanz zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Unternehmungen tritt auch in einer unterschiedlichen Rechtsverfassung zutage. Für die Privatunternehmung gilt das zivile Recht. Dessen Grundmaxime lautet: «Was nicht verboten ist, ist erlaubt.» Das schafft Freiräume. Das gibt die Möglichkeit, Ziele zu definieren und die vorhandenen Mittel danach auszurichten.

Für den Staat und seine Verwaltung gilt hingegen das öffentliche Recht. Hier lautet die Maxime, - ich spitze wiederum zu: «Was nicht vorgeschrieben ist, ist verboten.» Ein Beamter darf mit andern Worten nur tun, was ihm vorgeschrieben ist. Davon zeugt schon Artikel 25 des Beamtengesetzes, der klipp und klar festhält: «Der Beamte hat die dienstlichen Anordnungen seiner Vorgesetzten gewissenhaft und vernünftig zu vollziehen.» Böse Zungen behaupten, dass anstelle des «und» eigentlich ein «oder» stehen müsste.

Ohne Rechtsgrundlage läuft beim Staat also gar nichts. Daraus ergibt sich als typisches Verhalten der Verwaltung der Vollzug von Vorschriften. Während in Privatunternehmungen finales Denken und Handeln gefragt ist, dominiert bei uns die Konditionalprogrammierung. Wir stellen nicht «Wozu-Womit-Ueberlegungen» an, sondern halten uns an «Wenn-Dann-Regeln». Das Schlagwort der «Verrechtlichung» ist deshalb weit mehr als eine ideologische Kampffigur. Im aussengerichteten Handeln des Staates hat zwar in einigen Bereichen durchaus schon ein gewisses Umdenken stattgefunden, das innere Management läuft jedoch weitgehend nach den tradierten Regeln und Verfahren ab.

Bürokratie und Verwaltungskultur

Die starke Verrechtlichung ist denn auch das Spezifikum der verwaltungstypischen Ausprägung von Bürokratie. Neben der Standardisierung, der Reglementierung und der Formalisierung, wie sie auch in grossen Privatunternehmungen vorkommt, und neben dem Vorrang des Quantifizierbaren - man nehme zur Veranschaulichung etwa das Beamtengesetz, das in jedem zweiten Artikel etwas über Franken, Rappen, Stunden, Tage, Monate, Jahre aussagt - ist sie insbesondere geprägt vom hoheitlichen Denken. Diese herkömmliche Souveränitätsvorstellung, die den Staat allen gesellschaftlichen Kräften hierarchisch überordnet, gilt selbst dort, wo der Staat als Arbeitgeber und damit eigentlich als Partei auftritt. Der Beamte, die Beamtin wird durch eine einseitige Verfügung angestellt und untersteht damit einem «besonderen Gewaltverhältnis», das der Vorstellung eines partnerschaftlichen Arbeitsvertrags schon vom Grundsatz her widerspricht. Ausdruck

davon ist nicht nur der bereits zitierte Artikel 25 des Beamtengesetzes, der die öffentlichen Bediensteten mehr oder weniger zu Vollzugsgehilfen degradiert, sondern die traditionelle Personalpolitik insgesamt.

Lange Zeit blieb unerkannt, dass das Personal in einem Dienstleistungsbetrieb der wichtigste Produktionsfaktor darstellt und entsprechend gepflegt werden muss. Personalpolitik war eine reine Administrativfunktion, die sich durch eine starke Zentralisierung und Arbeitsteilung auszeichnete, wogegen sich die Linie tendenziell aus der Verantwortung für den Faktor Personal abmeldete. Analoge Symptome lassen sich im Bereich des Haushaltsrechts beobachten. Per saldo führt diese starke Trennung von Fach- und Ressourcen-Verantwortung zu einem «bürokratischen Zentralismus» und zu «organisierter Unverantwortlichkeit», weil sich weder der Fachbereich noch die ressourcenverwaltende Dienststelle für das Gesamtergebnis des Verwaltungshandelns abschliessend verantwortlich fühlt.

Diese Strukturen und der Ueberhang an Normen haben eine entsprechende Kultur hervorgebracht. Wir haben in den öffentlichen Verwaltungen ein recht rigides, im Grunde innovationsfeindliches Klima. Man hat das Gefühl, ein «Amt» sei etwas anderes als ein «job» in einer Unternehmung, und daraus resultiert ein gewisser Konservatismus gegenüber Neuerungen, gepaart mit einer Art «Nonprofit-Mentalität» des Nicht-Unterworfenseins unter Konkurrenz und Leistungsdruck. Das System fördert gleichzeitig autoritäres Verhalten, sei es nun aktiv-autoritär nach unten oder passiv-autoritär nach oben. Es äussert sich unter anderem in einem ausgeprägten Ressortdenken und in der Respektierung der «Amtsautorität». Die angemessenste Haltung in der öffentlichen Verwaltung ist der Opportunismus, vielleicht kombiniert mit einer Prise Schlaumeiertum. So hat an einem Kurs für Amtsdirektoren ein Kollege kürzlich treffend bemerkt, in der Verwaltung mache Erfahrung nicht klug, sondern schlau. Typisch für die Verwaltungskultur ist auch die Absicherungsmentalität. Jeden Schritt, den man unternehmen sollte, versucht man rechtlich abzusichern oder auf die nächsthöhere Hierarchiestufe zu delegieren. Der vorherrschende Typus des Beamten ist derjenige des Misserfolgsverhinderers. Erfolgssucher sind wesentlich dünner gesät. Das mag auch damit zusammenhängen, dass in der Verwaltung eine Null-Fehler-Toleranz vorherrscht, und die Einsicht, dass Fehler nur schlecht sind, wenn man daraus nichts lernt, weitgehend fehlt.

Die konservative, passive und vorsichtige Haltung ist mit einer ausgesprochenen Anspruchsmentalität im Materiellen gepaart. Man kriegt manchmal fast den Eindruck, dass diese von Hierarchiestufe zu Hierarchiestufe sogar noch steigt. Wenn der Schein nicht trügt, sind diese Forderungen im materiellen Bereich nicht zuletzt Kompensationsforderungen für erlittene Frustrationen. Denn eigentlich trägt man viel Verantwortung. Die Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten hingegen, die es braucht, um sie richtig wahrzunehmen, fehlen oft.

Operative Schliessung und neue Herausforderungen

Diese durch Verrechtlichung und Bürokratisierung geprägte Kultur, die auch eigene Kommunikationsmuster hervorgebracht hat, trägt wesentlich zur operativen Schliessung des Systems «Verwaltung» bei. Das heisst, dass Verwaltungen einen «systemischen Eigensinn» ausgebildet haben, wie J. Habermas sagt, oder dass sie - in der Terminologie von N. Luhmann - zu selbstreferentiellen Systemen mit einer spezifischen Operationslogik geworden sind, die sich gegenüber den meisten Ereignissen in ihrer Umwelt indifferent verhalten. Komplexen Sozialsystemen ist diesem Konzept zufolge bürokratischer Immobilismus gleichsam eingebaut. Sie haben nur einige wenige Stellen und Druckpunkte, auf die Sie sensibel reagieren können. Und um diese bezeichnen zu können, bedarf es einer sehr genauen Kenntnis der Systemdynamik und höchst subtiler Formen der Intervention. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Zunächst bleibt festzustellen, dass diese Ueberlegungen zum einen einer kopernikanischen Wende in der Systemtheorie gleichkommen, die lange die Anpassungsfähigkeit von Organisationen gegenüber dynamischen Umwelten in den Vordergrund gerückt hat. Zum andern, und darin liegt ihre politische Brisanz, werfen sie die Frage auf, wie der Staat auf die gesellschaftliche Entwicklung überhaupt noch einen steuernden Einfluss ausüben kann bzw. wie er verhindern kann, zu einer teuren Reparaturequipe des gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses zu werden, der mehr und mehr der Dynamik von Wirtschaft, Forschung, Technik usw. unterworfen ist. Wenn man sich die ungelösten Probleme vor Augen führt, mit denen sich der Staat durch den raschen gesellschaftlichen Wandel konfrontiert sieht, so wird man gewahr, welche praktisch-politische Brisanz sich hinter diesen Erkenntnissen der Systemtheorie verbirgt.

Ohne grundlegende Reformen jedenfalls werden Staat und Verwaltung ihre Handlungsfähigkeit mehr und mehr einbüssen. Die Herausforderungen lassen sich bei grober Vereinfachung in zwei Punkte zusammenfassen:

1. Auf die Verwaltung kommen zum einen immer mehr, schwierigere und komplexere Aufgaben zu, und sie muss diese mit tendenziell knapperen Mitteln bewältigen. Unter Ressourcen wird hier nicht nur Geld verstanden, sondern etwa auch gesellschaftliche Legitimation, politische Akzeptanz und Zeit.
2. Die zweite Herausforderung kommt vom Arbeitsmarkt her. Gemeint ist damit nicht die derzeitige Arbeitslosigkeit, sondern der Wertewandel, der zu einer noch weiter fortschreitenden Individualisierung und damit zu neuartigen Ansprüchen des Personals geführt hat.

Personal- und Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung

Reaktives Krisenmanagement genügt nicht mehr. Die neuen Herausforderungen verlangen, dass sich Staat und Verwaltung, ausgehend von einem längerfristigen Konzept stärker auf den Output, das Ergebnis, die Leistungen und Wirkungen ihres Handelns ausrichten. Sie müssen durch geeignete

Massnahmen eines politischen Marketings zugleich aktiv bei der Früherkennung und Konsensherstellung mitwirken. Und schliesslich muss das innere Management so ausgestaltet werden, dass wir mit den Chancen und Gefahren, die von aussen auf uns zukommen, besser umgehen lernen. Das sind für mich, knapp zusammengefasst, die drei wichtigsten Forderungen, die sich aus einem strategischen Managementverständnis ergeben.

Dem dritten Bereich, der Verwaltungsführung, will ich mich nun näher zuwenden. Drei Ansatzpunkte stehen dabei im Vordergrund:

1. **Ansatzpunkt Mensch:** Wir müssen das Personal auf allen Ebenen qualifizieren.
2. **Ansatzpunkt Normen und Strukturen:** Wir müssen die Organisation flexibilisieren.
3. **Ansatzpunkt Prozesse:** Qualifiziertes Personal und flexibilisierte Strukturen machen Führung nötig, aber auch wieder möglich. Wir müssen also die Führungsprozesse, die immer auch als Lernprozesse zu verstehen sind, verstärken.

Das ist, zusammengefasst, das Programm der Personal- und Organisationsentwicklung in der allgemeinen Bundesverwaltung, wie es auch in einem Leitbild des Bundesrats von 1990 niedergelegt und in der Legislaturplanung 1991-1995 konkretisiert worden ist. Ich komme nun zu diesen drei Punkten im einzelnen.

Qualifizierung des Personals

Bei der Qualifizierung des Personals müssen wir, wie bereits erwähnt, von einem Wertewandel ausgehen, der namentlich einen starken Individualisierungsschub gebracht hat. Antworten darauf lassen sich zum Beispiel in der Arbeitszeitpolitik finden. Wir brauchen auch neue Anreizsysteme. So beabsichtigen wir, im Rahmen der Teilrevision des Beamtengesetzes eine Leistungskomponente einzuführen. Dabei sind wir uns freilich bewusst, dass materielle Anreize längst nicht so stark wirken, wie noch vor nicht allzu langer Zeit geglaubt wurde. Reinhard K. Sprengers «Mythos Motivation» verhilft da zu einigen wichtigen Einsichten. Motivation lässt sich nicht herbeizaubern durch plumpe Tricks des Bestrafens, Belohnens und Belobigens. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wollen vielmehr gefordert werden. Sie wollen eine Arbeit, die Entwicklungs- und Entfaltungsmöglichkeiten bietet, eine Arbeit, die Sinn macht. Das wiederum bedingt Vorgesetzte mit didaktischen Fähigkeiten, die die gesellschaftlichen und politischen Zusammenhänge kennen und erklären können. Die Vorgesetztenfunktion wird damit immer mehr zu einer Beratungs- und Coachingfunktion.

Im Zentrum der Personalentwicklung steht die Ausbildung. Seminarien und Kurse sind dabei nur eine Möglichkeit. Damit kann man das individuelle Können und das persönliche Wollen fördern; beim sozialen Dürfen und der situativen Ermöglichung, die das Verhalten am Arbeitsplatz ebenso bestimmen, stossen wir jedoch immer wieder an eine Transferschranke, die wir nur duch Ausbildung on the job überwinden können. In der Bundesverwaltung

sind wir diese Problematik so angegangen, dass wir viele Kurse direkt in den einzelnen Dienststellen durchführen, dass sich an die Führungsseminarien ein Praxisberatung anschliesst und dass wir Ausbildung mit Organisationsberatung zu kombinieren versuchen.

Zur Ausbildung on the job gehören ausserdem auch Massnahmen wie Jobenrichment, Jobrotation. Wir halten es für ausserordentlich wichtig, dass wir vom Spezialistentum, wie es für Bürokratien eben typisch ist, wegkommen und stärker generalistische Kompetenzen fordern und fördern. Heute sind die generalistischen Aufgaben vorwiegend den Juristen vorbehalten, was mit ein Grund für den Vorrang des konditionalen Denkens ist. In Zukunft sind wir vermehrt auf Generalisten mit einem anderen Denkansatz angewiesen. Sie müssen sich durch Problemlösungskompetenz, Führungskompetenz, soziale und kommunikative Kompetenz auszeichnen und in der Lage sein, zu verändern und zu vernetzen. Diese Anforderungen laufen zusammen in einem Punkt: der Persönlichkeitsentwicklung. Wir brauchen heute in der Verwaltung Leute mit Durchsetzungsvermögen und Teamfähigkeit, Leute mit einer optimistischen Grundhaltung und einem weiten geistigen Horizont, Leute, die den Stress, dauernd mit Widersprüchen konfrontiert zu sein, nicht nur aushalten, sondern auch produktiv ausnützen können.

Flexibilisierung der Organisation

Die Dynamik des in Wirtschaft und Gesellschaft ablaufenden Wandels verlangt von der Verwaltung, dass sie rascher und flexibler agieren und reagieren lernt. Unsere Strukturen und Normen müssen dazu beweglicher werden. Das erfordert zunächst einen Abbau von Ueberreglementierung und Ueberorganisation. In vielen Bereichen ist hiezu eine eigentliche Deregulierung nötig. Zum Beispiel im Personalwesen des Bundes, wo heute der Freiraum, der für situative Führungsentscheide und den Einsatz gesunden Menschenverstands nötig wäre, durch ein Vorschriftenwerk, das zwei prallgefüllte Ordner umfasst, empfindlich eingeschränkt wird. Das neue Beamtengesetz soll deshalb ein schlankes Rahmengesetz werden, damit sich die Arbeitsverhältnisse beim Bund wieder aufgaben- und personenspezifischer gestalten lassen.

Deregulierung heisst auch Abbau der Bürokratie. Infolge der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung und der Ausweitung der Staatsfunktion hat sich die Verwaltung so stark segmentiert, dass ihre zentrale und einheitliche Steuerung zur Illusion geworden ist. Das verlangt von uns, dass wir in Richtung Dezentralisierung und Mehrdimensionalität der Verwaltungsstrukturen gehen. Das Einheitsmuster der straffen vertikalen Hierarchie kann nicht mehr überall als Vorbild dienen. Es braucht mehr polyzentrische Strukturen, die locker und eher horizontal miteinander und mit ihren jeweiligen Politikfeldern verbunden sind. In Anlehnung an das privatwirtschaftliche Konzept des «Profit Center» müssen in der Verwaltung «Verantwortungszentren» geschaffen werden. Das heisst: Jede Organisationseinheit soll ihre fachlichen Aufgaben und damit zusammenhängende Ressourcenentscheidungen nach den politisch gesetzten Vorgaben möglichst selbständig und eigenverantwortlich durchführen können.

Es ist hier bewusst nicht von Privatisierung die Rede. Der gerade heute wieder aktuelle Streit zwischen Staat(sversagen) und Markt(versagen) ist eine ideologische Figur des 19. Jahrhunderts, die der Komplexität des ausgehenden 20. Jahrhunderts nicht mehr gerecht wird. Privatisierung ist nur das äussere Ende einer ganzen Skala von Möglichkeiten, die allesamt darauf abzielen, die Ergebnisorientierung der Verwaltungstätigkeit durch Delegation von Entscheidungsspielräumen und Ressourcenverantwortung an kleinere Einheiten zu fördern. Das reicht bis hin zur organisatorischen Abkoppelung und Verselbständigung von Verwaltungseinheiten nach dem Vorbild der namentlich in Grossbritannien und Skandinavien schon seit längerem bekannten «executive agencies» und «trading funds».

Das adäquate Strukturmuster ist dasjenige eines Konzerns oder einer Holding, das wie eingangs gesagt auch für die Organisation der Verwaltung eine zukunftsweisende Option darstellt und von der Grundidee ausgeht: So wenig zentrale Rahmensteuerung wie nötig, so viel dezentrale Steuerung wie möglich. Oder anders gesagt: Zentrale Kontextsteuerung - dezentrale Leistungserstellung. Wie konzentrische Kreise, abgestuft nach Autonomiegraden, ordnen sich in diesem Modell die verschiedenen Aufgabenträger um ein zentrales, politisch gesteuertes Leitungsorgan, das sich damit von der Last untergeordneter Tagesgeschäfte befreien und sich vermehrt den wichtigen Staatsgeschäften zuwenden könnte. Zugleich liessen sich auf diese Weise zentrale Postulate des «Lean Management», wie Verflachung der Hierarchien, Verkürzung der Entscheidungswege oder Beschleunigung von Veränderungsprozessen, realisieren. Der Effizienz und Effektivität einer Organisation kommt diese neue Produktionsweise bekanntlich in zweifacher Hinsicht zugute: Organisatorische Reibungsverluste werden reduziert, persönliche Entfaltungsmöglichkeiten potenziert.

Verstärkung der Führung

Qualifiziertes Personal und flexible Organisationsstrukturen erfordern und ermöglichen zugleich eine Verstärkung der Führung. Wir müssen dafür sorgen, dass die Verwaltung zu einem lernfähigen System wird; Entscheidungsprozesse sind aus dieser Optik stets auch als Lernprozesse anzusehen. Verstärkung der Führung heisst zunächst Ausbau der Planung. Damit sie nicht zum einengenden und statischen Korsett wird, müssen längerfristig ausgerichtete Planungen allerdings rollend überarbeitet und angepasst werden. Und das bedingt namentlich ein offenes und ehrliches Reporting und keine Beschönigungsübungen, wie wir sie in der Bundesverwaltung nach wie vor kennen. Die Geschäftsberichte des Bundesrates beispielsweise vermitteln den Eindruck, als hätte die Verwaltung praktisch keine Probleme. Wir verstossen damit nicht nur gegen das demokratische Gebot der Transparenz, sondern verpassen es auch, in unserer vorgesetzten Behörde Lernprozesse in Gang zu setzen.

Ein ausgebautes Reporting ist zugleich Vorbedingung für ein wirksames Controlling. Dieses ist freilich nur auf der Grundlage von klaren Zielen, von einer finalen Programmierung staatlicher Tätigkeit möglich. Gerade die aktuelle Finanzknappheit zwingt in diesem Zusammenhang auch zu einer

klaren Prioritätensetzung, die natürlich nur sinnvoll ist, wenn sie mit der Setzung von Posterioritäten verbunden ist. Damit tun sich Bundesrat und Verwaltung heute besonders schwer.

Neben einem Ausbau der Managementinstrumente muss sich auch der Führungsstil ändern. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen Zielerreicher werden können und nicht länger Erfüllungsgehilfen bleiben müssen. Die traditionelle Führungsphilosophie der militärischen drei «K» - Kommandieren, Kontrollieren, Korrigieren - hat ausgedient. Stehen die drei «K» heute teilweise bereits für Kommunizieren, Kooperieren und Koordinieren, so heissen sie in Zukunft vielleicht Kirche, Küche, Kinder, wie Professor Wunderer aus St. Gallen meint. Kirche steht dabei für fordern, Ziele und Werte setzen und macht deutlich, dass Führung auch ethisch fundiert sein soll. Küche bedeutet füttern und erinnert daran, dass man die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den nötigen Informationen und Feedbacks versorgen muss. Die Kinder schliesslich verweisen auf die Aufgabe, die Mitarbeiter zu fördern. Die Anspielung auf Dario Fo ist natürlich nicht zufällig: In der Führung werden die kommunikativen Fähigkeiten, über die Frauen in der Regel in besonderem Masse verfügen, immer wichtiger. Frauenförderung erhält damit gerade auch aus dieser Sicht eine eminente Bedeutung.

Wie entbürokratisiert sich eine Bürokratie ?

Bei der Umsetzung dieses Programms gilt es, ein Dilemma zu überwinden. Wie die neuere Systemtheorie lehrt, reagieren komplexe Organisationen im wesentlichen auf selbsterzeugte Zustände und Zustandsveränderungen. Mit andern Worten: Sie schaffen sich ihre Realität durch Abkoppelung und Grenzziehung gegenüber der Umwelt. Daraus folgt, dass die Entbürokratisierung der Bürokratie im wesentlichen ein Werk der Bürokraten selbst sein muss. Die lange Geschichte gescheiterter Reorganisationsvorhaben, die von aussen aufoktroyiert und verwaltungsintern zu wenig breit abgestützt waren -Stichwort EFFI-QM-BV - , illustriert diese Erkenntnis zur Genüge. Freilich, und darin liegt das Dilemma der Selbstreferentialität: Die Fähigkeit von Organisationen, die inneren Zustände, Strukturen und Verfahren zu hinterfragen und ihre Operationsweisen zu verändern, ist nicht allzu hoch. Bedingung dafür ist, dass es ihnen gelingt, zu sich selbst auf Distanz zu gehen und aus dieser Distanz alternative Optionen und Veränderungsperspektiven zu entwickeln. Die Frage ist also: Mit welchen Interventionsstrategien bringen wir in der Verwaltung die notwendigen Prozesse der Selbstreflexion und Selbstumsteuerung in Gang.

Die systemtheoretische Perspektive zwingt zunächst dazu, von der Illusion der autoritativen Planung und hierarchischen Kontrolle von komplexen Prozessen organisatorischer Veränderung Abschied zu nehmen. Das ist keine Kapitulation vor der «neuen Unübersichtlichkeit» und schon gar kein Plädoyer für ein bloss reaktives und unsystematisches Laisser-faire. Im Gegenteil: Jeder Veränderungsprozess braucht zunächst eine Vision. Grundlage dafür ist eine schonungslose, die Missstände zuspitzende, bisweilen sogar karikierende Analyse; anders kann die Verwaltung die notwendige Distanz zu sich selbst kaum gewinnen. Diese Analyse ist auch nötig, um in

Kontrast dazu einen Alternativentwurf, ein Zukunftsbild zu zeichnen und daraus Ziele und Strategien abzuleiten. Als besonders wichtig erachte ich in dieser Phase ferner die Kommunikation und die Legitimationsbeschaffung. Es muss dabei gelingen, die Betroffenen zu Beteiligten zu machen und gleichzeitig die vorgesetzten Behörden für den Veränderungsprozess zu gewinnen.

Einige dieser Veränderungsschritte sind beim Bund bereits geschehen: Wir haben ein vom Bundesrat genehmigtes Leitbild über die Personal- und Organisationsentwicklung. Es verpflichtet uns, und das ist für mich der wichtigste Punkt, im Rahmen der Legislaturplanung konkrete Ziele zu setzen. Für die Legislaturperiode 1991-1995 haben wir diesen Auftrag zum ersten Mal erfüllt. Gegenwärtig befinden wir uns mitten in der Umsetzungsphase, die zunächst eine Phase der Bewegung sein muss. Ich halte es für ausserordentlich wichtig, den eingeleiteten Prozess nicht zu früh durch enge Detailnormierungen abzuwürgen. Die Strategie, die wir eingeschlagen haben, ist deshalb eine Strategie der «Nadelstiche», bei der wir gezielt nach Parametern suchen, auf deren Veränderung eine Reaktion zu erwarten ist.

Solche Stellgrössen sind in der Verwaltung etwa das Recht oder die hierarchische Koordination. Und die «Nadelstiche», die wir ihr zu verabreichen versuchen, heissen Deregulierung und Dezentralisierung. So führen wir beispielsweise Pilotversuche mit flexiblen Arbeitszeiten durch und steigern damit nicht nur die Attraktivität unserer Arbeitsplätze, sondern stellen gleichzeitig auch die Führungsqualitäten unserer Vorgesetzten auf die Probe. Denn wir räumen niemandem ein Recht auf ein bestimmtes Arbeitszeitmenu ein, sondern wir flexibilisieren bloss den Arbeitszeitrahmen, innerhalb dessen zwischen den Dienststellen und dem Personal individuelle Arbeitszeitregelungen ausgehandelt werden können. Ein wichtiges Vorhaben, dem möglicherweise eine bedeutsame Schrittmacherrolle zukommen wird, ist sodann die Umwandlung des Bundesamts für geistiges Eigentum in eine selbständige, nach betriebswirtschaftlichen Kriterien geführte öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Ressourcenverantwortung. Die Vernehmlassung dazu ist soeben angelaufen. Flankierend zu diesen und anderen Vorhaben haben wir in der Verwaltung eine Ausbildungsoffensive mit Schwerpunkt Führungsausbildung eingeleitet, die verbunden mit einzelnen Beratungs- und Coachingmassnahmen «vor Ort» den Veränderungsprozess unterstützen und stabilisieren sollen und die namentlich auch der Vernetzung und «konstruktiven Verschwörung» unter den Beamten und Beamtinnen dient.

Die Schaffung neuer Strukturen, Instrumente und Normen kommt, wie bereits angedeutet, erst in dritter Linie. Denn Strukturen können, werden sie zu früh implementiert, nicht nur eine Gefahr für die Veränderungsbewegung darstellen, sondern auch nur aus dieser heraus entstehen. So wie jeder Führungsprozess ist auch jeder Veränderungsprozess zunächst ein Such- und Lernprozess. Die alte fernöstliche Weisheit, der Weg sei das Ziel, gilt gerade auch für die Reform der Verwaltung, die eine Daueraufgabe darstellt und nie zu einem Ende kommen wird.