

Rüdiger Nolte / Sabine Zimmermann

Managementwissen für eine innovative und lernende öffentliche Verwaltung

Grundlagen eines
wirkungsorientierten,
kreativen und ganzheitlichen
Verwaltungsmanagements

1. Einführung

1.1 Die Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung als Betriebe

1.1.1 Die Notwendigkeit des Wirtschaftens in der öffentlichen Verwaltung

Das so genannte Erkenntnisobjekt der Betriebswirtschaftslehre ist das „Wirtschaften“. Die Notwendigkeit des Wirtschaftens im Sinne einer möglichst effizienten und wirksamen Nutzung knapper Güter resultiert aus der Tatsache, dass einer unbegrenzten Menge an individuellen und kollektiven Bedürfnissen eine nur begrenzte Menge an verfügbaren Ressourcen gegenübersteht. Die Knappheit sämtlicher Ressourcen zwingt somit zum Wirtschaften (vgl. Dincher et al., 2010, 1). Diese fundamentale Erkenntnis gilt selbstverständlich auch für die gemeinwohlorientiert handelnden öffentlichen Verwaltungen und deren Funktion als Dienstleister an der Gesellschaft.

Auch das öffentliche wirtschaftliche Handeln ist ebenso wie das private Handeln an bestimmten Zielen orientiert (vgl. Scherf, 2011, 6). Während die Entscheidungen privater Wirtschaftssubjekte an individuellen Zielen und vorrangig an einer Maximierung des eigenen Nutzens und Gewinns ausgerichtet sind, orientieren sich die Aufgaben und Leistungen des Staates und seiner Einrichtungen primär an gesamtgesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Zielen. Dazu zählen insbesondere die Maximierung des Gemeinwohls, die Daseinsfürsorge sowie die Gewährleistung innerer und äußerer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit (vgl. Scherf, 2011, 6).

„Wirtschaftlich erfolgreich zu sein, bedeutet für die öffentliche Verwaltung nicht nur, ihre Ressourcen und Leistungsprozesse effizient zu steuern, sondern auch die gesamten Aktivitäten und Ressourcen konsequent auf den gesellschaftlichen Nutzen auszurichten, also wirkungsorientiert zu handeln“ (vgl. Schuster et al., 2013, 23). Nachdem es bei der so genannten ergebnisorientierten Steuerung zu Beginn der Verwaltungsreform noch primär um die Betrachtung der Mikroebene und damit um den Output im Sinne des unmittelbaren Leistungsergebnisses oder Produkts ging, rücken zunehmend auf der Meso- oder Makroebene die Perspektiven Impact und Outcome – als Kriterien zur Bewertung von Wirkung und Nutzen der öffentlichen Leistungen auf die jeweiligen Zielgruppen, die Gesellschaft und das Gesamtwohl – in den Vordergrund einer umfassenden wirtschaftlichen Betrachtung der staatlichen Auftragserfüllung (vgl. Schuster et al., 2013, 23 ff.; Würtenberger, 2013, 1223 ff.).

Das normativ verankerte Wirtschaftlichkeitsgebot, immerhin ausgestattet als gesetzliche Handlungsmaxime mit Verfassungsrang, zielt dabei auf ein möglichst günstiges Verhältnis von Mitteleinsatz und Ergebnis ab. Die in den Haushaltsgesetzen des Bundes (§ 7 Bundeshaushaltsordnung) und der Länder normierten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit bedeuten für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ein allgemeines Rechtsgebot, dem jedes öffentliche Verwaltungshandeln unterworfen ist (vgl. Westermeier & Wiesner, 2012, 53). Gemäß dem Maximalprinzip oder Ergiebigkeitsgrundsatz sollen die öffentlichen Verwaltungen mit einem definierten Mitteleinsatz ein „maximales“ Ergebnis anstreben. Nach dem Minimal- oder Sparsamkeitsprinzip soll ein definiertes Ergebnis mit einem möglichst sparsamen, „minimalen“ Ressourceneinsatz erzielt werden (vgl. Butzer, 2011, 445 ff.).

Da das rein kameralistische Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung ein klassisches Instrument der Finanz- und Haushaltsplanung darstellt, ist es schon von seiner Primärfunktion her nicht umfassend geeignet, einen zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit notwendigen Werteverzehr oder betriebszweckgebundenen Ressourcenverbrauch abzubilden. Dies ist auch nicht der eigentliche Zweck der Kameralistik. Hinzu kommt, dass im kameralen Rechnungswesen bestimmte Zukunftslasten des Staates nicht vollständig erfasst und periodengerecht zugeordnet werden können, eine systematische und vollständige Darstellung und Bewertung von Vermögen und Schulden nicht erfolgt und insbesondere nur unzureichende Informationen hinsichtlich der Kosten und Leistungen staatlichen Handelns bereitgestellt werden können (vgl. Heller, 2010, 143 ff.). Unter dem Kostenbegriff erfasst man den wertmäßigen Verzehr von Produktionsfaktoren, die der betrieblichen Leistungserstellung dienen, mit dem Leistungsbegriff werden die zur Erfüllung des Betriebszwecks erstellten Güter erfasst, denen ein Verbrauch an Produktionsfaktoren zu Grunde liegt (vgl. Rahn, 2002, 157; Hilgers, 2011, 431 ff.). Die reine Kameralistik stellt weder für operative noch für strategische Entscheidungen die richtigen, steuerungsrelevanten Informationen zur Verfügung (vgl. Heller, 2010, 144). Insofern liegt eine Ergänzung oder Erweiterung des kameralen Rechnungswesens durch die zur Bemessung der Wirtschaftlichkeit notwendigen Elemente des kaufmännischen Rechnungswesens auf der Hand. Dies gilt sowohl für die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit einer konkreten Maßnahme im Einzelfall, als auch für die regelmäßige, laufende Bewertung der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns und öffentlicher Aufgabenerfüllung (vgl. Westermeier & Wiesner, 2012, 55).

Bereits das geltende Haushaltsrecht schreibt die Einführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen oder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zwingend vor. Insoweit ist die Anwendung dieser betriebswirtschaftlichen Instrumente und

Methoden auch für die öffentlichen Verwaltungen nicht etwa fakultativ, sondern selbstverständlich verpflichtend. Dies gilt auch für die Implementierung einer für den öffentlichen Sektor geeigneten Kosten- und Leistungsrechnung (§ 7 Abs. III Bundeshaushaltsordnung). Im Kontext des Neuen Steuerungsmodells wurde somit nur das konzeptionell umgesetzt, was aus rechtlichen Gründen schon lange zuvor hätte eingeführt und zwingend beachtet werden müssen. Es ist Heller (2010, 144 ff.) zuzustimmen, dass bestimmte Elemente des Neuen Steuerungsmodells unter anderem auch die Defizite des kameralen Systems ausgleichen sollten. Selbst in Angriff genommene Verbesserungen und Erweiterungen im Rahmen des kameralen Rechnungswesens haben bislang nur begrenzte Wirkung entfaltet und können den Anforderungen an eine umfassende ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung nur unzureichend gerecht werden (vgl. in diesem Sinne auch Heller, 2010, 149; vgl. dazu auch Küppers, 2013, 30 ff. zu einem systemdynamischen wirkungsorientierten Rechnungswesen).

1.1.2 Verwaltungsbetriebe als Wirtschaftssubjekte sui generis

Die Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung stellen auch Betriebe (Erfahrungsobjekte) im Sinne der Betriebswirtschaftslehre dar. Als Betriebe bezeichnet man ganz allgemein organisierte Wirtschaftseinheiten, in denen Produktionsfaktoren kombiniert werden, um materielle Güter oder immaterielle Güter, wie Dienstleistungen, herzustellen und abzugeben.

Auch die Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung setzen knappe Mittel ein, um spezifische öffentliche Leistungen zu erstellen und abzugeben. In den Verwaltungsbetrieben werden die betriebswirtschaftlichen Produktionsfaktoren Arbeit, Betriebsmittel und Werkstoffe zum Zwecke der Leistungserstellung kombiniert. Der gesamte Leistungserstellungsprozess einschließlich der Leistungsabgabe basiert auf einer strikten Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz und folgt einer rechtsstaatlichen und – mangels eines marktwirtschaftlichen Kontextes – bislang eher „planwirtschaftlichen“ Logik. Die Verwaltungsbetriebe sind infolge der Regelsteuerung hinsichtlich der strukturellen und prozessualen Optionen sehr eng determiniert und unterliegen weitreichenden Restriktionen. Insbesondere der konkret zu erfüllende staatliche Handlungs- oder Leistungsauftrag ist nahezu vollständig normiert.

Dies betrifft sowohl Art und Inhalt der zu erstellenden Leistungen, als auch den gesamten Leistungserstellungsprozess einschließlich etwaiger Rechtsbehelfs- und Rechtsmittelverfahren. Das ebenfalls gesetzlich definierte und an einem kollektiven Nutzen ausgerichtete Leistungsspektrum der öffentlichen Verwaltung besteht im Wesentlichen aus Dienstleistungen in Gestalt behördlicher

Entscheidungen oder sonstiger behördlicher Maßnahmen, nicht jedoch, im Gegensatz zur Privatwirtschaft, aus Sachleistungen (materielle Güter) oder Dienstleistungen, die der Deckung individueller Bedarfe dienen.

Die verbindlichen politisch-normativen Vorgaben und zum Teil überkommenen institutionellen Rahmenbedingungen sowie die strikte Gemeinwohlorientierung beschränken in erheblichem Maße die denkbaren Gestaltungsmöglichkeiten des Managements der öffentlichen Verwaltungen und wirken sich häufig kontraproduktiv auf den gesamten Entbürokratisierungsprozess aus. Zudem fehlt dem Management in der öffentlichen Verwaltung das zentrale erwerbswirtschaftliche Erfolgs- und Wettbewerbskriterium „Gewinn“ als finanzielles Regulativ. Diese spezifischen Restriktionen sind bei der Übertragung und Implementierung allgemeiner betriebs- und marktwirtschaftlicher Instrumente und Methoden auf den öffentlichen Sektor in besonderem Maße zu berücksichtigen.

Da auch für die öffentlichen Verwaltungen das Prinzip des finanziellen Gleichgewichts gilt, liegen die drei maßgeblichen und vom Wirtschaftssystem unabhängigen, systemindifferenten Faktoren eines Betriebes im Sinne der Betriebswirtschaftslehre vor (vgl. zum Betriebsbegriff Gutenberg, 1983, 507 ff.).

Betrachtet man den Betriebsbegriff als „Oberbegriff“, so stehen die gemeinwohlorientierten Verwaltungsbetriebe mit den privaten, erwerbswirtschaftlich orientierten Unternehmungen auf einer formalen Gliederungsebene. Da die Verwaltungsbetriebe insoweit Betriebe eigener Art darstellen, lassen sich die allgemeinen betriebswirtschaftlichen Erkenntnisse, Methoden und Instrumente nur unter besonderer Berücksichtigung der spezifischen Umwelt- und Kontextfaktoren sowie der maßgeblichen politisch-normativen Vorgaben des öffentlichen Sektors im Rahmen des New-Public-Management- und Governance-Ansatzes wirksam adaptieren. Diesen Anspruch verfolgt auch das so genannte Neue Steuerungsmodell der öffentlichen Verwaltung, das als ein von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ganzheitlich konzipiertes und spezifisches Managementkonzept für den öffentlichen Sektor in Deutschland interpretiert, verstanden und gelebt werden muss.

1.2 Der Einfluss von New Public Management und neuem, wirkungsorientierten Steuerungsmodell auf die öffentliche Verwaltung

Im Anschluss an die Reformen der deutschen Kommunal- und Landesverwaltungen wurde auch in nahezu sämtlichen Bundesverwaltungen ein grundlegender Veränderungs- oder Changeprozess eingeleitet.

Unter den Sammel- und Leitbegriffen New Public Management (NPM), Neues Steuerungsmodell (NSM) oder Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) können zum Teil sehr unterschiedlich ausgeprägte Reformstrategien zusammengefasst werden, die stark von einer betriebswirtschaftlichen Interpretation des Verwaltungshandelns geleitet sind (vgl. dazu auch Dincher et al., 2010, 145). So haben spätestens seit den 80er Jahren in zunehmendem Maße erfolgreiche Methoden und Grundsätze der privatwirtschaftlichen Unternehmensführung Eingang in die öffentliche Verwaltung gefunden (vgl. Gygi, 2012, 401; Thom & Tholen, 2012, 421). Neben die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns traten Postulate nach einer verbesserten Steuerung, Wirksamkeit und Ergebnisverantwortung staatlicher Leistungen (vgl. Thom & Tholen, 2012, 420). Nach dem Grundverständnis des New-Public-Management-Ansatzes soll sich die öffentliche Verwaltung von einem rechtsstaatlich legitimierten Verwaltungsapparat hin zu einem Dienstleister für die Öffentlichkeit entwickeln (vgl. Thom & Tholen, 2012, 420; Nolte & Wöhner, 2012, 13; 2009, 679), ohne jedoch die tragenden demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Prinzipien zu vernachlässigen. Zudem hat die „New-Public-Management-Philosophie“ der Politik und der öffentlichen Verwaltung immer wieder nahegelegt, strategischer und damit nachhaltiger und langfristiger zu denken und zu handeln (vgl. Haldemann et al., 2011, 1).

Auslöser der massiven Modernisierungs- und Entbürokratisierungsbestrebungen waren insbesondere die drastische Verschlechterung der ökonomischen Rahmenbedingungen staatlichen Handelns mit erheblichen Finanzierungsproblemen der öffentlichen Haushalte sowie eine zunehmende Bürokratieverdrossenheit, verbunden mit einer deutlich gestiegenen Anspruchs- und Erwartungshaltung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft an eine effizientere und vor allen Dingen noch effektivere öffentliche Aufgabenerfüllung (vgl. dazu ausführlich KGSt-Bericht 1993, 12; Borins & Grüning, 1998, 12; König & Füchtner, 1999, 14; Dincher et al., 2010, 145; Schedler & Proeller, 2011, 57 ff.).

Unsere „neue Welt“ befindet sich in einem permanenten Prozess des Wandels und grundlegender, paradigmatischer Veränderungen. Unter dem Begriff des Paradigma versteht man allgemein die handlungsleitenden Grundannahmen oder die Gesamtsicht dessen, was in einer Wissenschaft oder auch in einer Gesellschaft für gültig und relevant angesehen wird (vgl. Häfele, 1990, 62). Infolge der ungeheuren Dynamik und der Radikalität der aktuellen politischen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Entwicklungen sowie der zunehmenden Variabilität und Komplexität der Umfeld- und Kontextfaktoren scheint sich die Welt auch aus der Sicht vieler Betroffener immer „schneller und schneller zu drehen“. Wesentliche Faktoren für diesen Transformationsprozess sind – in Anlehnung an

Sulzberger (2012, 45) – die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft sowie der demografische Wandel (vgl. König, 2001, 475 ff.; Nolte, 2005, 244 ff. m.w.Nw.). Die Kurzlebigkeit und die Unvorhersehbarkeit der makroökonomischen und technischen Veränderungen nehmen stetig zu (vgl. Sulzberger, 2012, 45; Nolte, 2005, 244 ff.). Planung wird dadurch immer schwieriger, Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Reaktionsgeschwindigkeit werden immer wichtiger (vgl. Sulzberger, 2012, 45; Pawlowski & Geppert, 2005, 261). Daten und Informationen waren noch nie so breit verfügbar und so leicht zugänglich wie heute. Dennoch hat das enorme Angebot an Daten und Informationen bisher nicht zu einer nachweislich besseren und sichereren Einschätzung und Handhabung komplexer Problemlagen und zu einer Verbesserung der individuellen und kollektiven Reaktions- und Lerngeschwindigkeit geführt. Im Gegenteil, die nachteiligen Auswirkungen moderner Phänomene wie „Infosmog“ und „Information-Overload“ haben bewirkt, dass sich vor dem Hintergrund einer im natürlichen Sinne begrenzten Rationalität die wahrgenommene oder gefühlte Komplexität der Systeme, der Systemumwelten und der Wirkungsgefüge und Interdependenzen scheinbar immer mehr erhöht, denn reduziert (vgl. in diesem Sinne auch Sulzberger, 2012, 45 ff.). Viele Instrumente und Maßnahmen, die theoretisch einer Vereinfachung und Komplexitätsreduzierung dienen sollten, haben sich in der Anwendungspraxis oftmals als wahre Komplexitätstreiber und enorme Zeit- und Ressourcenfresser erwiesen. Das „Neue“ ist zwar faktisch in unserer Welt, es ist aber noch lange nicht in den einzelnen Institutionen, Organisationen, in Führung und Management und in den Köpfen der handelnden Akteure angekommen (Sulzberger, 2012, 45). Es besteht insoweit immer noch eine große Diskrepanz zwischen den eingesetzten Instrumenten und Methoden, den aktuellen Anforderungen und Zielen der Reform sowie den Ressourcen, die der öffentlichen Verwaltung insgesamt zur Verfügung stehen (vgl. Sulzberger, 2012, 45).

Die verfestigten und nahezu statisch wirkenden bürokratisch-technomorphen Strukturen und das dort vorhandene, eher traditionelle Führungswissen und Organisationsverständnis wurden und werden den sich permanent wandelnden Umweltbedingungen und den gestiegenen Anforderungen an die öffentliche Verwaltung jedenfalls nicht mehr in dem erforderlichen Umfang gerecht (vgl. Nolte & Wöhner, 2012, 13; in diesem Sinne auch Dincher et al., 2010, 147).

Der politisch gewollte Paradigmenwechsel vom traditionellen Bürokratiemodell zum New Public Management und der damit verbundene Prozess des radikalen Wandels einer stark technokratisch-mechanistisch geprägten Verwaltungslandschaft in ein System moderner, wirtschaftlich handelnder und kundenorientierter „Dienstleister“ stellte und stellt die öffentlichen Organisationen und deren Mitglieder vor völlig neue und bislang noch immer nicht

bewältigte Herausforderungen (vgl. Nolte & Wöhner, 2012, 13). Die Auswirkungen des Paradigmenwechsels auf die Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung und deren Mitglieder wurden offenbar lange Zeit deutlich unterschätzt (vgl. Nolte, 2005, 248). Das modifizierte Funktions- und Rollenverständnis der öffentlichen Verwaltung sowie deren Ökonomisierung und Managerialisierung treffen auf eine Verwaltungswirklichkeit, die in weiten Bereichen organisationstheoretisch immer noch in der Gedankenwelt Webers, Taylors und Fayols beheimatet ist (vgl. Dincher et al., 2010, 160 ff. m.w.Nw.; Nolte & Wöhner, 2012, 9), und die nach wie vor auf der Grundlage bürokratischer Leitprinzipien mehr oder weniger effizient und effektiv funktioniert. Man kann in diesem Kontext nicht oft genug betonen, dass nicht die nach rechtsstaatlichen Kriterien – auch im internationalen Vergleich – qualitativ ausgesprochen hochwertige fachliche Aufgabenerfüllung der öffentlichen Verwaltungen Deutschlands im Fokus der Staats- und Verwaltungsreformen steht, sondern primär die immer noch suboptimale Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns. Es geht um ein durchaus vermeidbares Übermaß an Bürokratie, um einen wirksameren Ressourceneinsatz sowie um eine stärkere Orientierung des Staates und seiner Einrichtungen an den konkreten kollektiven Bedürfnissen unserer Gesellschaft.

Der neue „Standard“ des Verwaltungsmanagements stellt dabei ausgesprochen hohe Anforderungen an die Eigenverantwortung aller Organisationsmitglieder und stellt gleichermaßen hohe Erwartungen an die Führungs- und Steuerungskompetenz sowie an die Methoden- und Sozialkompetenz der Führungskräfte (vgl. Nolte & Wöhner, 2012, 14). Dies gilt insbesondere auch für deren Organisations- und Systemkompetenz sowie für das Wissen um die Funktionsweise und nur begrenzte Planbarkeit, Berechenbarkeit und Steuerbarkeit komplexer sozialer Systeme.

Kernziel sämtlicher Reformbestrebungen ist, wie bereits dargelegt, die Steigerung von Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns (vgl. König & Füchtner, 1999, 10). Im Fokus der Reformen stehen die staatlichen Handlungsergebnisse und deren Nutzen für das Gemeinwohl. Angestrebt wird eine moderne, stark leistungs- und wirkungsorientierte öffentliche Verwaltung, die ihre Aufgaben im Interesse der Gesellschaft adressatenorientiert und wirtschaftlich sowie auf einem bewährten hohen fachlichen, rechts- und sozialstaatlichen Qualitätsniveau erfüllt.

Die zentrale Reformvision ist eine öffentliche Verwaltung, die ihre Rolle als Dienstleister am Bürger, an der Gesellschaft und an der Wirtschaft erfolgreich wahrnimmt. Eine Verwaltung, die mehr leistet (Nutzen und Effektivität der Auftragserfüllung) und weniger kostet (Effizienz der Auftragserfüllung), die

kundenfreundlicher ist und die auch zukünftig über leistungsfähige, leistungsmotivierte und gut qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügt (vgl. Dincher et al., 2010, 152 ff.; Nolte, 2005, 255 ff. m.w.Nw.).

Angestrebt wird zudem eine öffentliche Verwaltung, die eine permanente Lern- und Anpassungsbereitschaft sowie Entwicklungsfähigkeit aufweist und die sich nicht länger als wettbewerbs- und konkurrenzfreier Raum klassischer bürokratischer Prägung versteht. Die Fähigkeit zur Generierung und Anwendung neuen Wissens sowie die Fähigkeit zur Selbstorganisation und Selbststeuerung stellen Schlüsselkompetenzen moderner, wettbewerbsfähiger Organisationen dar. Diese Anforderungen gelten in entsprechendem Maße auch für die Organisationseinheiten einer lernenden öffentlichen Verwaltung.

1.3 Kernelemente der neuen, wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung

Schwerpunkte der Verwaltungsbinnenreform sind eine höhere Effektivität (Wirksamkeit) der Aufgabenerfüllung, mehr Effizienz (Wirtschaftlichkeit) beim Einsatz der verfügbaren Ressourcen, ein besserer Service und größerer Nutzen durch stärkeren Adressatenbezug und durch eine konsequentere Fokussierung auf die Primärprozesse und Kernaufgaben (vgl. König & Füchtner, 1999, 10 ff.; Nolte, 2005, 255 ff.). Hinzu kommen der Aufbau eines zeitgemäßen Organisations- und Personalmanagements sowie eines wirksameren und adressatenorientierteren Informations- und Wissensmanagements (vgl. dazu auch Schmidt, 2009, 178 ff.).

Die Kernelemente der neuen Verwaltungssteuerung in Deutschland, deren praxisnahe und wissenschaftlich fundierte Ausgestaltung ganz wesentlich auf die grundlegenden und insbesondere in konzeptioneller Hinsicht bahnbrechenden und umfassenden Reformarbeiten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zurückzuführen ist, sind eine Führung und Steuerung durch Leistungsabsprachen (Kontraktmanagement und Zielvereinbarungsprozess) statt durch Einzeleingriffe sowie der Aufbau einer unternehmensähnlichen Führungs- und Organisationsstruktur. Weitere Kernelemente sind eine dezentrale Gesamtverantwortung durch Zusammenführung der Fach-, Prozess-, Ergebnis- und Ressourcenverantwortung, eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete, output- und outcomeorientierte Steuerung, eine qualitäts- und nutzenorientierte Steuerung und Führung, mehr Wettbewerb (Konkurrenz) und Leistungsorientierung sowie eine entsprechende Führungs- und Verwaltungskultur (vgl. KGSt-Bericht 1993, 3 ff.; Dincher et al., 2010, 155 m.w.Nw.; Nolte & Wöhner, 2012, 30 ff. m.w.Nw.).

Die Steuerungselemente, die das NSM den Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung stellt und die als komplexes System von Führungs- und Steuerungsinstrumenten im weitesten Sinne verstanden werden müssen, damit sie die mit der Reform intendierte Wirkung überhaupt vollständig entfalten können, sind insbesondere (vgl. dazu auch Schneider, 2013, 30 ff.; Dincher et al., 2010, 152 ff.; KGSt-Bericht 1993, 3 ff.):

- Verantwortungsteilung zwischen Politik und öffentlicher Verwaltung
- Steuerung der Verwaltung über Kontrakte und Ziele
- Mission oder politischer Handlungsauftrag, Vision und Leitbild
- Balanced-Scorecard-Ansatz als Basis einer dynamischen und ausgewogenen Steuerung über verschiedene Zielperspektiven (Zielfelder)
- Strategisches und operatives Zielsystem (Ziel- und Ergebnissteuerung)
- Output- (Ergebnis des Handelns), Outcome- und Impactorientierung (Nutzen und Wirkung des Handelns)
- Wirkungsorientierte Steuerung mittels eines mehrstufigen Zielvereinbarungs- und Feedbackprozesses
- Gelebte Organisations- und Führungskultur im Sinne des NPM / NSM
- Changemanagement, Organisationsentwicklung und organisationales Lernen
- Leistungsorientierung und geeignete Anreizsysteme, Wettbewerb, Quasi-Wettbewerb und Wettbewerbssurrogate als aktivierende Reformelemente
- Stärkung der Eigenverantwortung und Verbesserung der Selbststeuerungs- und Selbstorganisationsfähigkeit
- Delegation unter Beachtung der Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung
- Einheit von Fach-, Prozess-, Ergebnis- und Ressourcenverantwortung
- Kongruenz von organisations-, aufgaben- und personenbezogenen Anforderungen
- Modernes strategisches und operatives Organisations- und Personalmanagement
- Verzahnung von Organisations- und Personalentwicklung
- Informations- und Wissensmanagement
- E-Government
- Umfassendes Qualitätsmanagement
- Kunden- oder Adressatenorientierung
- Service- und Dienstleistungsorientierung
- Prozessorientierung und Standardisierung
- Strategisches und operatives Controlling als zentrales Element der Managementunterstützung

- Budgetierung und Haushaltsflexibilisierung
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Differenziertes und adressatenorientiertes Berichtswesen
- Leistungskataloge, Kennzahlen- und Indikatorensysteme
- Benchmarking, Best Practices, Leistungsvergleiche
- CAF-Selbstbewertungen
- Ideen- und Innovationsmanagement.

Die an den Prinzipien des Neuen Steuerungsmodells ausgerichtete Verwaltungsmodernisierung soll insbesondere zu einer flexiblen, dezentralen Selbststeuerung der einzelnen Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung unter dem Dach einer zentralen wirksamen Rahmensteuerung oder Kontextsteuerung führen. Als weitere Basiselemente kommen eine konsequente Output- und Wirkungssteuerung (Impact und Outcome) sowie die Aktivierung der neuen Struktur durch mehr Wettbewerb und Kundenorientierung hinzu (vgl. Dincher et al., 2010, 155; Jann, 2001, 85 ff.; KGSt-Bericht 1993, 3 ff.).

1.4 Management der öffentlichen Verwaltung im Spannungsfeld zwischen technischen und institutionellen Umwelten

Die öffentlichen Verwaltungen, insbesondere die sehr eng an Recht und Gesetz gebundenen hoheitlich tätigen Verwaltungen, sind in erheblichem Maße institutionellen und politischen Umweltbedingungen ausgesetzt und bewegen sich in einem permanenten Spannungsfeld zwischen den Anforderungen rechtlicher, technischer und institutioneller Umwelten.

Dies gilt in besonderem Maße für die primär strategisch ausgerichteten Organisationseinheiten und Ebenen der öffentlichen Verwaltung. Diese befinden sich an der Schnittstelle zweier Systeme, die unterschiedliche Ziele verfolgen und entsprechende Entscheidungs-, Handlungs- und Kommunikationsmuster entwickelt haben (vgl. Hill, 2013, 229). „Verwaltungsstrukturen, die ein Höchstmaß an Sachlichkeit, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit bieten sollen, treffen auf Vertreter des politischen Systems, dessen innere Logik vorrangig auf den Aspekten Machterhalt und Machtausbau basiert“ (vgl. Hill, 2013, 229).

An dieser Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung trifft „Weber auf Machiavelli“ (vgl. Hill, 2013, 229). „Nicht selten wird daher aus der Verwaltung heraus über die „politische Bande“ gespielt oder das politische System versucht, seinerseits in administrative Prozesse „hineinzuregieren“ oder die Verwaltung im politisch-institutionellen Sinne zu gestalten“ (vgl. dazu ausführlich Hill,

2013, 229). Der gesamte Modernisierungs- und Entbürokratisierungsprozess basiert daher letztlich auf dem erklärten politischen Willen zur Durchsetzung der Inhalte der allgemeinen Staats- und Verwaltungsreform einschließlich der zu beachtenden Regeln, Werte und Normen. Dies gilt auch für die Reform der Bundesverwaltungen, deren Umsetzungserfolge bis heute noch insgesamt hinter den zum Teil sehr beachtlichen Ergebnissen der Landes- und Kommunalverwaltungen zurückbleiben.

Nach mehr als 20 Jahren New Public Management und „neuer“ Verwaltungssteuerung kommt den Reform- und Modernisierungsansätzen mittlerweile selbst, zumindest in faktischer Hinsicht, eine Art institutionelle Wirkung zu. Der politisch erzeugte, formale und aus Sicht der betroffenen Behörden externe Veränderungsdruck war in der Vergangenheit insgesamt nicht hoch und konstant genug, um einen angemessenen und nachhaltigen internen Veränderungs- und Anpassungsdruck innerhalb der Organisationseinheiten aufzubauen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass diverse und durchaus bemerkenswerte Reformerfolge – trotz einer institutionell veranlassten Ökonomisierung und Managerialisierung der Verwaltung – nicht primär auf der Erlangung spezifischer Wettbewerbsvorteile beruhen, sondern auf der politisch geforderten Konformität mit (institutionalisierten) normativen Regeln. Erst diese formale Anpassung an die politischen Vorgaben verschafft den öffentlichen Einrichtungen die erforderliche Unterstützung und Akzeptanz (vgl. dazu ausführlich Walgenbach, 2006, 360 ff.). Viele öffentliche Verwaltungen adaptieren daher die strukturellen Elemente der Reform, weil sie durch den politisch manifestierten Willen legitimiert sind, weniger aber wegen deren technischer insbesondere wettbewerbsbedingter Effizienz (vgl. Walgenbach, 2006, 365; Nolte & Wöhner, 2012, 23).

Häufig fehlt auch die Einsicht in die Notwendigkeit der geforderten grundlegenden Veränderungen sowie in die Wirkung und die Funktion der Reformelemente.

Eine umfassende Auseinandersetzung mit den Themenfeldern Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns, die das Ziel einer dringend notwendigen Harmonisierung und Priorisierung der verschiedenen Zielfelder, Zielperspektiven und Reformanforderungen zum Gegenstand haben sollte, ist in vielen öffentlichen Verwaltungen immer noch nicht oder allenfalls nur ansatzweise erfolgt. Hier besteht nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf. Es geht darum, die (vermeintlichen) Widersprüche, Ambiguitäten und Zielkonflikte, die sich aus dem (ungeklärten) Nebeneinander unterschiedlichster Zielfelder und Zielperspektiven ergeben, im Sinne des Primats einer möglichst effizienten und effektiven rechtsstaatlichen Aufgabenerfüllung aufzulösen.

1.5 Management des Wandels, Innovation und Organisationslernen

1.5.1 Von der Industrie- zur Informations- und Wissensgesellschaft

Eine der prägenden Erscheinungen der heutigen, globalisierten und „digitalen“ Welt ist die extrem dynamische Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie, die derzeit zu einem strukturellen Wandel der traditionellen Industriegesellschaften hin zu so genannten Informations- und Wissensgesellschaften führt (vgl. Thom & Harasymowicz-Birnbach, 2005, 15 m.w.Nw.). Informationen und Wissen werden im Zuge dieser paradigmatischen Veränderung zur zentralen strategischen Ressource und somit zum kritischen Erfolgsfaktor gegenwärtiger und zukünftiger Organisationen. Soziale Systeme müssen sich in einer Art von Koevolution mit ihrer wandelbaren Systemumwelt befinden (vgl. König & Volmer, 2000, 232). Auch die Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung stellen produktive soziale Systeme dar, die nicht unabhängig von der Komplexität und Dynamik der Umsysteme und den dadurch entstehenden Bedingungsgrößen gedacht werden können (vgl. Thom & Ritz, 2012, 352).

Der entscheidende Erfolgsfaktor für das Überleben von (sozialen) Systemen liegt in deren Fähigkeit, notwendige Veränderungen vorwegzunehmen und sich den veränderten Rahmenbedingungen und Kontextfaktoren möglichst proaktiv und rechtzeitig anzupassen (vgl. König & Volmer, 2000, 222 ff.).

Zusammen mit der Strategie der Organisation und der Organisationsstruktur stellt das Umfeld, in dem die Organisation agiert, die dritte Leistungsdeterminante dar (vgl. dazu auch Roberts, 2007, 25). Entscheidend für den Erfolg und die Leistung der Organisation ist somit nicht nur die bloße Anpassungsfähigkeit des Systems, sondern auch dessen Fähigkeit, die maßgeblichen Rahmenbedingungen und Umfeldfaktoren im Sinne der Organisation und des Systemzwecks zu beeinflussen oder sogar weitestgehend selbst zu gestalten.

Auch in der modernen Informations- und Wissensgesellschaft liegt die Antwort auf die Frage nach der bestmöglichen Überlebenschance für produktive soziale Systeme nach wie vor in der Erzielung der entscheidenden Differenz (Wettbewerbsvorteil) gegenüber den Konkurrenten (vgl. Thom & Harasymowicz-Birnbach, 2005, 16). „Diese Differenz kann jedoch nicht mehr nur aufgrund allgemein zugänglicher Ressourcen oder bisher existierender Wettbewerbsstrukturen erreicht werden, erst die bewusste und gezielte Bewirtschaftung des wertschöpfenden Wissens (Wissen als Produktionsfaktor und Schlüsselressource) befähigt die neuen wissensbasierten Organisationen dazu, das eigene Innovationstempo angemessen beschleunigen zu können und dadurch wettbewerbsfähiger zu bleiben oder zu werden“ (vgl. Thom & Harasymowicz-Birnbach, 2005, 16 m.w.Nw.).

Der zuvor beschriebene strukturelle Wandel der Gesellschaft wirkt sich nicht nur auf den privaten, sondern auch zunehmend auf den gesamten öffentlichen Sektor aus. Auch die Probleme, die der Staat und die öffentlichen Verwaltungen zu lösen haben, werden immer komplexer, umfangreicher und vernetzter (vgl. Thom und Harasymowicz-Birnbach, 2005, 17). Es ist daher Bergmann und Daub (2008, 302) zuzustimmen, dass ein intelligentes Innovations- und Kompetenzmanagement sowie ein zeitgemäßes Lern- und Wissensmanagement zukünftig in immer stärkerem Maße die „Spreu vom Weizen“ trennen wird.

Ob in der Privatwirtschaft oder in der öffentlichen Verwaltung sind „Höchst- oder Bestleistungen“ insbesondere auf folgenden Wegen zu erreichen und auf lange Sicht zu stabilisieren: Durch hervorragende, am konkreten Nutzen des Abnehmers orientierte Dienstleistungen sowie durch permanentes Lernen und permanente Innovation (vgl. Peters & Austin, 1986, 26).

1.5.2 Dualität von Fremd- und Selbstorganisation sowie von extrinsischer und intrinsischer Steuerung der öffentlichen Verwaltung

Wandel und Innovationen sind allerdings nicht per se etwas Positives, Innovation bildet jedoch eine Basis für positive Entwicklungen von Menschen, sozialen Systemen (Organisationen), Netzwerken und sogar ganzen Regionen (vgl. Bergmann & Daub, 2008, V). Die Entstehung von „Neuem“ ist immer ein selbstorganisatorischer, innovativer und kreativer Prozess, der entsprechende Kompetenzen benötigt. Kennzeichnet man in Anlehnung an Bergmann und Daub (2008, V) Kompetenzen (im organisationalen Sinne) generell als Selbstorganisationsdisposition des Handelns von Systemen und nicht nur als bloße Fähigkeiten, Qualifikationen oder als selbstorganisierte Problemlösungsfähigkeit, die einem Akteur oder Kollektiv (von außen) zugeschrieben wird, dann ist es verständlich, dass gerade diese Kompetenzen im Zentrum individueller und kollektiver Lern- und Anpassungsprozesse stehen (vgl. Bergmann & Daub, 2008, V).

Die Wirksamkeit und der Erfolg organisatorischer Veränderungen hängen in hohem Maße von der Selbstorganisations- und Selbststeuerungsfähigkeit des jeweiligen Systems sowie von der Lern- und Entwicklungsfähigkeit der Organisationsmitglieder, insbesondere der für den Reformersfolg verantwortlichen Führungskräfte und Promotoren des Wandels ab.

Mit Selbstorganisations- und Selbststeuerungsfähigkeit ist in diesem Kontext die Kompetenz eines sozialen Systems gemeint, auch in sehr dynamischen, äußerst komplexen und sich permanent wandelnden Umwelten dauerhaft

erfolgreich bestehen und im Sinne des Systemzwecks (hier: Sicherung und Gewährleistung der Daseinsvorsorge und Maximierung des Gemeinwohls als übergeordneter öffentlicher Systemzweck) handeln zu können.

Ausgangspunkt dieser Betrachtung ist die Dualität von konstruierter und fremdbestimmter Ordnung einerseits und einer sich weitestgehend selbst entwickelnden, kreativen Ordnung andererseits.

Auch Schneider (2013, 7 ff.) hebt völlig zu Recht die Bedeutung der so genannten Public Corporate Creativity als die kreative und innovative Fähigkeit öffentlicher Organisationen zur Entwicklung neuer Ideen und Konzepte hervor. In Anlehnung an Schneider (2013, 8) hängt die Ausprägung der Public Corporate Creativity einer öffentlichen Organisation auch davon ab, wie umfassend das Neue Steuerungsmodell eingeführt wurde. In dieser Aussage Schneiders wird deutlich, dass es ganz offensichtlich auch aus seiner Sicht einen engen Zusammenhang zwischen einem ganzheitlichen, systemischen New-Public-Management-Ansatz als Reformkontext und den Chancen zu mehr Innovation, Kreativität und Organisationslernen in der öffentlichen Verwaltung gibt.

Traditionelle bürokratische oder technokratische Konstrukte wie die regelgesteuerten Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung mit hoher Zweckrationalität und einfachen, streng hierarchischen Strukturen, genau definierten Zuständigkeiten und abgegrenzten Funktionalitäten stellen in der Grundausrichtung – durch den Normgeber – fremdorganisierte (exogen) und primär extrinsisch gelenkte Systeme dar. Moderne, extrem leistungs- und wandlungsfähige Organisationen, die in sehr dynamischen und komplexen Umwelten agieren und deshalb mit einer hohen eigenen Komplexität und einer entsprechenden Eigenvarietät ausgestattet sein müssen, weisen demgegenüber häufig zentrale Merkmale von sich selbst organisierenden und selbst regulierenden Systemen auf. Der Begriff „Komplexität“ ist mittlerweile zu einem zentralen Aspekt der modernen Managementliteratur geworden. Er ist am besten zu erfassen, indem man ihn vom Begriff „kompliziert“ terminologisch abgrenzt (vgl. Steiger, 2004, 32). Kompliziert ist etwas, das zwar schwer verständlich und schwer zu durchschauen ist, von vielen Faktoren beeinflusst wird und selbst auch viele andere Faktoren beeinflusst, wo den Abhängigkeiten aber eindeutige Gesetzmäßigkeiten zu Grunde liegen (vgl. Steiger, 2004, 32). Aufgrund dieser Gesetzmäßigkeiten werden komplizierte Probleme oder Sachverhalte durch aufwändige Erhebungen und Analysen sowie eine Zerlegung in geeignete Teilaspekte lösbar und handhabbar. Der Begriff „Komplexität“ beinhaltet zudem ein hohes Maß an Eigendynamik, Vernetzung, Multikausalität, Intransparenz und Eigensinn (vgl. auch Steiger, 2004, 33).

Die besonders anpassungs- und entwicklungsfähigen Systeme, die sehr komplexen, sich ständig wandelnden Umweltanforderungen ausgesetzt sind, sind endogen organisiert und primär intrinsisch gelenkt. Ihre innere Ordnung (Regelmäßigkeiten im Verhalten der Systemelemente) ist auch spontan und die strukturellen Entwicklungen sind eher polyzentrischen Ursprungs. Die notwendigen Anpassungen, Lernprozesse und Veränderungen erfolgen aus dem System selbst heraus, quasi aus „eigenem Antrieb“ und aus „eigener Einsicht“. Die notwendigen Impulse zur Einleitung von Veränderungs- oder Changeprozessen unterschiedlichster Art und Intensität entstehen auf nahezu allen Ebenen der Organisation und in allen Teilen und Bereichen des Systems und seiner Subsysteme.

Auch die öffentlichen Verwaltungen in Deutschland agieren schon lange nicht mehr in den gewohnt stabilen und relativ sicheren Umwelten des letzten Jahrhunderts. Die Systemumwelt der öffentlichen Verwaltungen ist zwar bei weitem noch nicht so dynamisch, komplex und unberechenbar wie die technischen Umwelten eines globalisierten Marktes, in denen sich die wettbewerbsorientierten Unternehmen der Privatwirtschaft permanent behaupten müssen, sie sind aber auch infolge der Globalisierung, Digitalisierung und Vernetzung bei weitem nicht mehr so planbar und berechenbar wie in der Vergangenheit.

Der hier vertretene systemische Reformansatz zu mehr Selbstorganisation und Selbstregulierung der öffentlichen Verwaltungen in Deutschland bedeutet jedoch nicht das Fehlen von Ordnung und Struktur oder eine völlige Absage an die traditionellen Formen der Führung und Steuerung. Selbstorganisation im Kontext einer zeitgemäßen, ganzheitlichen und integrativen Management- und Organisationslehre für die öffentliche Verwaltung bedeutet vielmehr eine sinnvolle und nutzbringende Verschiebung der Grenzen zwischen exogenen und endogenen Organisationsansätzen, zwischen extrinsischer und intrinsischer Lenkung des Systems und zwischen einer eher starren bürokratischen Regel- und Detailsteuerung und einer deutlich flexibleren Steuerung der öffentlichen Organisationen „auf Abstand“ (Kontraktmanagement, Ziel- und Ergebnis- sowie Wirkungssteuerung, dezentrale Verantwortung der Organisationseinheiten). Es geht um die Schaffung eines übergeordneten, verbindlichen Handlungs- und Gestaltungsrahmens im Sinne einer wirksamen (zentralen) Kontextsteuerung, der Definition geeigneter Entscheidungsprämissen, um die Transparenz der Mission, der Strategie und der daraus abgeleiteten konkreten Handlungs- und Leistungsziele der jeweiligen Organisation sowie um die dezentrale Verantwortlichkeit für den Weg der Zielerreichung, den Ressourceneinsatz und den jeweiligen Organisationserfolg.

Wirksames, zukunftsorientiertes und kreatives Verwaltungsmanagement bedeutet: „Nur noch so viel fremdbestimmte Ordnung und Kontextsteuerung (auf der strategischen Makroebene) wie nötig und so viel selbstbestimmte Ordnung und Steuerung (auf der operativen Mikroebene) wie möglich.“

Selbstorganisation bedeutet keine vollständige Abkehr von den in der Verwaltungspraxis langjährig bewährten Erkenntnissen und Instrumenten der klassischen Organisationslehre. Vor allem die so genannte autonome oder teil-autonome Selbstorganisation schließt sich sehr eng an die neueren traditionellen Ansätze und Modelle an (vgl. dazu ausführlich Dietrich, 2001, 229 m.w.Nw.). Es ist Dietrich (2001, 229) zuzustimmen, dass gerade die Einführung der autonomen Selbstorganisation mit einer bewussten Erweiterung der Handlungs- und Gestaltungsspielräume wirksam durch geeignete fremdorganisatorische Maßnahmen, insbesondere durch geeignete Kontextfaktoren und Entscheidungsprämissen, unterstützt werden kann. Im Gegensatz zur autonomen, durch fremdorganisatorische Handlungen direkt forcierbaren Selbstorganisation, kann auf die so genannte autogene Variante der Selbstorganisation nur mittelbar oder indirekt, zum Beispiel durch Schaffung von lern- und entwicklungsfreundlicheren Rahmenbedingungen auf der Metaebene oder durch Gestaltung einer innovativeren und kreativeren Organisationskultur, Einfluss genommen werden (vgl. dazu auch Dietrich, 2001, 229). Selbst wenn die Idee von einem sich nahezu vollständig im autogenen Sinne selbststeuernden, selbstregulierenden und selbstorganisierenden produktiven sozialen System auch aus der praktischen Managementperspektive ausgesprochen reizvoll erscheint, so geht es – unter Berücksichtigung der vorhandenen bürokratischen Strukturen und Verhaltensmuster – in der Verwaltungswirklichkeit nicht ohne eine professionelle Ausdifferenzierung und Zuordnung bestimmter zentraler Managementfunktionen (in diesem Sinne auch Dietrich, 2001, 235). Organisieren bleibt auch nach Auffassung von Dietrich (vgl. 2001, 235 unter Hinweis auf Ulrich) eine ganz wesentliche Managementfunktion, die von den jeweiligen Führungskräften und Organisatoren zu erfüllen ist.

Da sämtliche Systemtypen auf einer Kombination von Elementen einer geplanten oder taxischen Ordnung und Elementen einer kreativen, spontanen Ordnung beruhen, bleibt es Aufgabe des Managements, bestimmte Aspekte des Systems durch Anordnungen so zu organisieren, dass gerade diese Anordnungen zielgerichtet insbesondere auch die spontanen, kreativen Organisationsformen ermöglichen und – sofern erforderlich – sogar begünstigen und fördern (vgl. Mayer, 2003, 50 ff. unter Hinweis auf Hayek und Malik).

Auch nach Auffassung von Belker (2000, 210 ff.) verhalten sich Fremdorganisation und Selbstorganisation komplementär zueinander. Selbstorganisation ist insofern kein neuer Managementansatz, sondern ein „Prinzip des

Wünschenswerten“ (vgl. Belker, 2000, 215). Die prinzipiell wünschenswerte Nutzung der Eigensteuerungskraft von sozialen Systemen lässt aber, wie bereits dargelegt, keineswegs den Schluss zu, dass Selbstorganisation andere Formen der Organisation ersetzen kann oder sollte. Formen der Fremdorganisation sind insbesondere in bürokratisch geprägten produktiven Systemen notwendig, da eine ausschließlich spontane Ordnung, eine evolutionäre Selbststeuerung oder eine vollständige Selbstorganisation zumindest die partielle, zeitweilige Auflösung notwendiger Strukturen zur Konsequenz hätte und dadurch die notwendige Stabilität sowie langfristig der Bestand des produktiven sozialen Systems gefährdet werden könnte. Steuerungsmaßnahmen müssen daher das Gesamtsystem schützen, damit die Subsysteme im Hinblick auf die organisationale Zielerreichung optimal koordiniert werden und so in die gleiche, erwünschte Richtung wirken können (vgl. Belker, 2000, 214 unter Hinweis auf Pinkwart und Kieser). Die wirksame Verzahnung von Fremd- und Selbstorganisation sowie von exogenen und endogenen Steuerungsmechanismen lässt sich in Anlehnung an Liebig (1997, 103 ff.) in folgender Aussage zusammenfassen: „Steigerung der Vielfalt durch Wahrung der organisationalen Einheit.“

Im Zusammenhang mit Selbstregulierung und Anpassungsfähigkeit von Organisationen als sozialen Systemen ist auch zu berücksichtigen, dass die Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung sich selbst infolge ihrer traditionellen bürokratischen Prägung und Sozialisierung quasi als wettbewerbsfreier Raum verstehen, deren Existenz und Fortbestand nach erfolgter Errichtung quasi „automatisch“ und auf Dauer sichergestellt ist (vgl. Nolte & Wöhner, 2012, 46; Nullmeier, 2011, 150 ff.). Daher greifen die primär betriebs- und marktwirtschaftlich ausgerichteten, technischen und rationalen Modernisierungsansätze des New Public Management nur dann, wenn zugleich ein grundlegendes Verständnis der Systemmitglieder für die Funktionsweise, die Sinnhaftigkeit und den Wirkungszusammenhang der eingeleiteten Reformmaßnahmen und der implementierten Instrumente und Methoden der neuen Verwaltungssteuerung vorhanden ist. Die neuen Formen der Führung und Steuerung, einschließlich einer stärkeren Wettbewerbs-, Konkurrenz- und Leistungsorientierung, müssen vom System adaptiert und als integraler Bestandteil des systemeigenen Regelwerks und der Organisationskultur akzeptiert, gelebt und weiterentwickelt werden.

Da in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands bis heute weder die normalen Marktmechanismen noch die Folgen eines simulierten oder virtuellen Wettbewerbs, einschließlich Benchmarking und Best Practices, insbesondere auf der Bundesebene wirklich greifen und auch keine sonstigen konkreten Existenzgefährdungen der bürokratischen Strukturen vorliegen, bleiben auch die in der Privatwirtschaft überlebensnotwendigen und damit selbstverständlichen

Anpassungs-, Lern- und Entwicklungsprozesse sowie die dringend notwendigen Selektionsprozesse weitestgehend aus. Dort, wo eine Organisation ihre Existenz infolge eines fehlenden realen Wettbewerbs, nahezu unwirksamer Wettbewerbs-surrogate und kaum spürbarer struktureller, personeller und wirtschaftlicher Konsequenzen überhaupt nicht bedroht sieht und zudem der notwendige Mittelzufluss, selbst bei ausbleibenden Reformergebnissen und defizitärem Leistungsangebot, immer noch – zumindest kurz- bis mittelfristig – gewährleistet ist, scheiden die Kriterien Überlebens- und Existenzsicherung als „Motoren eines permanenten Wandels“ aus (vgl. Nolte & Wöhner, 2012, 46). Diese Kriterien müssen dann so weit wie möglich durch das Steuerungskriterium „organisationaler Sinn“ und eine stärker intrinsisch basierte Form der Lenkung ersetzt werden.

Dem Element der „Sinnstiftung“ oder der „Vermittlung von Sinn“ kommt im Rahmen des Paradigmenwechsels und der damit verbundenen Neuausrichtung der öffentlichen Verwaltungen zukünftig somit eine noch zentralere Rolle zu (vgl. dazu auch Liebig, 1997, 134 ff.; Schäfer, 2005, 30 ff.). Nur dann, wenn es organisationsbezogen gelingt, den Systemmitgliedern den Sinn und Zweck der Verwaltungsreformen, einschließlich eines gesunden Wettbewerbs-, Konkurrenz- und Leistungsverhaltens, sowie eine Einsicht in die Notwendigkeit der politisch, gesellschaftlich und ökonomisch gewollten Maßnahmen als Bestandteil der eigenen Verwaltungskultur nahezubringen, kann innerhalb der Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltungen dauerhaft eine entsprechend hohe Lern- und Veränderungsbereitschaft und ein zumindest angemessener interner Entwicklungs- und Veränderungsdruck entstehen (vgl. Nolte & Wöhner, 2012, 57).

Da die bereits implementierten neuen Steuerungsinstrumente und Reformelemente zudem häufig aus ihrem ursprünglichen Wirkungsgefüge herausgerissen und als isolierte „Insellösungen“ eingeführt wurden, entfalten die vorhandenen Reformrudimente allenfalls einen Bruchteil der möglichen synergetischen Wirkung des Gesamtsystems. Auch für Führungs- und Steuerungssysteme (Managementsysteme) gilt der Grundsatz: Ein System ist (im synergetischen Sinne) mehr als die Summe seiner einzelnen Bestandteile oder Elemente.

Im Zusammenhang mit der Entwicklungs- und Innovationsfähigkeit sowie der Fähigkeit zur Generierung neuen Wissens und neuer Kompetenzen ist auch zu berücksichtigen, dass im Rahmen der bundesweiten Modernisierung und Entbürokratisierung die Ökonomisierung und Managerialisierung des gesamten öffentlichen Sektors im Vordergrund stehen. Aus diesem Grund sind die wahrzunehmenden Führungs- und Leitungsaufgaben nicht mehr vorrangig rechtlicher Natur, sondern in zunehmendem Maße auch betriebswirtschaftlich und sozialwissenschaftlich geprägt. Dies führt zu deutlich veränderten

Anforderungs-, Kompetenz- oder Skillprofilen für Führungskräfte aber auch zu deutlich veränderten Erwartungen an das Verhalten der sonstigen System- oder Organisationsmitglieder, insbesondere im Rahmen des Empowerments, einer konsequenten Delegation und einer erweiterten Eigenverantwortung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Erfolgreiches Verwaltungsmanagement im Sinne einer umfassenden Handlungs- und Führungskompetenz setzt neben den erforderlichen sozialen, systemischen und persönlichen Kompetenzen der Führungskräfte auch interdisziplinär angelegte Fachkompetenzen sowie für den Bereich der Führung und Steuerung angemessene methodische und instrumentale Kompetenzen sowie ein funktionsangemessenes Management- und Organisationswissen voraus (vgl. Nolte & Wöhner, 2012, 31). Dies gilt insbesondere auch für die organisatorischen Möglichkeiten und Wirkungen des gezielten Einsatzes der modernen Informations- und Kommunikationstechnologie sowie für die realistische Bewertung von Chancen und Risiken einer zunehmend durch standardisierte IT-Prozesse geprägten, stark pfadabhängigen öffentlichen Aufgabenerledigung. Genau dieses erfolgskritische Wissen und reformnotwendige Verständnis fehlen aber nach wie vor in weiten Teilen der öffentlichen Verwaltungen.

Von zentraler Bedeutung für das Verständnis des gesamten staatlichen Reform- und Modernisierungsprozesses und Basis einer wirksamen, zielgerichteten Kommunikation sind zudem die Inhalte der Begriffe Management, Führung und Steuerung (vgl. dazu auch Nolte & Wöhner, 2012, 33).

Der Inhalt dieser Begriffe bestimmt letztlich die konkreten Aufgaben und Funktionen, die mit der Führung von Personal und der Steuerung von Organisationseinheiten und deren Leistungsprozessen verbunden sind sowie die Anforderungen an die Wahrnehmung der Führungsrolle und das Selbstverständnis der Führungskräfte.

Der Inhalt der Begriffe prägt aber auch die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung durch die Organisation und die Organisationsmitglieder sowie die Anforderungen und Erwartungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an die jeweiligen Führungskräfte und an die Organisation (vgl. Nolte & Wöhner, 2012, 33 ff.).