

Wege aus der Führungskrise in der öffentlichen Verwaltung

Von der Lastesekultur hin zu einer ziel-, prozeß- und ergebnisorientierten Führung

Von Prof. Dr. *Hans-Eberhard Meixner*, Bonn*

Überlegungen zur Verwaltungsmodernisierung stoßen heute sehr schnell auf die Forderung einer Neubesinnung des Standortes der Führung. Mängel im Führungssystem und im Miteinander von Leitung und Beschäftigten zeigen sich in Aussagen wie z. B.

- „Führungskräfte haben zu wenig Zeit für die Belange der Beschäftigten“,
- „auf Rückfragen wartet man zu lange“,
- „Führungskräfte können nicht zuhören“.

Neue Führungsstrukturen erfordern auch neue Organisationsformen. Für diese Neuorientierung stehen dann Begriffe wie Leistungszentrum, Profit-Center, Cost-Center, Effizienz-Center, Leanmanagement, Dezentralisation der Ressourcenverantwortung u. a. m. Was sich in diesem Kontext an neuen Ideen abzeichnet, dürfte auch eine überzeugende und weniger riskante Alternative zur Privatisierung sein.

Letztlich arbeitet das Profit-Center nach der gleichen Führungsphilosophie, wie privatisierte Bereiche – allerdings mit einer entscheidenden Ausnahme: Die „Unternehmenspolitik“ wird und kann von der Legislative geschrieben werden.

Was die öffentliche Verwaltung dringend braucht, geht allerdings weit über Spielereien an den Organigrammen (vgl. „Organisationsspinnen“) hinaus: Profit-Center, wie sie heute viele renommierte Unternehmensberatungen für die öffentliche Verwaltung einfordern, sind sicherlich ein guter und erfolgversprechender Weg. Doch dazu müssen die Voraussetzungen stimmen.

Von diesen erforderlichen Voraussetzungen kann man derzeit nicht zwangsläufig ausgehen. Denn die Verwaltung ist in den letzten Jahrzehnten einen anderen Weg gegangen. Sie wurde an einer kurzen Leine geführt. Viele unsystematische Eingriffe in das Tagesgeschäft bis hin zum kleinsten Detail haben das Engagement und die Initiative vieler auf mehr Selbständigkeit hin orientierter Mitarbeiter ausgebremst. Wer daher in den

* *Anmerkung der Schriftleitung:* Der Verfasser ist Professor an der Fachhochschule des Landes Nordrhein-Westfalen, Abteilung Köln

Profit-Center/Leistungszentrum die Zukunft der Verwaltung sieht, muß eine neue Führungskultur schaffen: Die Philosophie des Profit-Center bedeutet Delegation von Kompetenzen, bedeutet Verlust an Macht zugunsten der Sache, bedeutet unbequeme Diskussionspartner, bedeutet strategisches Denken zugunsten politischer Finessen oder gar politischer Machtspiele (z. B. bei der Besetzung von Spitzenpositionen). Die Philosophie des Profit-Center erfordert Visionen, und sie erfordert eine strikte Trennung der tagespolitischen Aufgeregtheiten hin zu einem strategischen Agieren.

1. Neue Führungskonzeption: Mehr Verantwortung und Führungsstärke für Führungskräfte durch Leistungszentren

Die Verwaltungsphilosophie des Leistungszentrums bzw. des Profit-Center erzwingt eine Kursänderung von der input-orientierten hin zur output-orientierten Steuerung der Verwaltung. Soll das Modell der Profit-Center, das Leistungen zu Marktpreisen nach innen und nach außen anbietet, als „Unternehmen“ (z. B. in dem „Konzern Stadt“, „Konzern Bundesverwaltung“, „Konzern Landesverwaltung“) funktionieren, dann ist neben einem tiefgreifenden Einstellungswandel ebenfalls hinzuwirken auf die methodisch-technischen Voraussetzungen wie

- einer ziel-, prozeß- und ergebnisorientierten Führung (z. B. Kontraktmanagement),
- eines festgelegten, durch rationale Bezugsgrößen errechneten Budgets (z. B. dezentralisierte Ressourcenverantwortung),
- eigener Ergebnisverantwortung (z. B. festgelegter Delegationsrahmen auch bezogen auf die politischen Gremien),
- einer Kosten- und Leistungsrechnung,
- weitgehender organisations- und personalpolitischer Selbständigkeit,
- einer Beeinflussbarkeit der relevanten Entscheidungsparameter durch die Leitung des Profit-Center (in diesem Fall kann das Schema: „Die Legislative beschließt das „WAS“ und die Verwaltung führt aus („WIE“)“ nicht uneingeschränkt stehen bleibe,
- klare Verantwortungs- und Delegationsbereiche auch innerhalb des Profit-Center,
- Führungsstärke und Führungskompetenz von leitenden Kräften.

Auf dem Reformweg hin zum Profit-Center werden die Zuständigkeiten einer Verwaltung projektbezogen (Objektzentralisation) gebündelt und die stark spezialisierte und in kleine Verrichtungseinheiten aufgeschlüsselte Funktionalorganisation (Verrichtungszentralisation) wird zurückgeführt auf eine Projekt-, Produkt- und/oder Prozeßorganisation. Das ist ein komplexes und sicherlich auch langwieriges Unterfangen. Dieses Vorhaben erfordert somit Mut, Entschlossenheit, Führungskraft, Überzeugungsfähigkeit, Disziplin und Beharrlichkeit. Dies sind Werte, die bislang in der Verwaltung im Zusammenspiel von Exekutive und Legislative nicht gefördert wurden und sich wohl auch nicht haben entfalten können.

Umso beachtlicher ist es, mit welcher Euphorie und Entschlossenheit sich viele Führungskräfte, aber auch Politiker, den Gedankenspielen hin zum Profit-Center stellen. In vielen Verwaltung beschäftigen sich heute Heerscharen von Mitarbeitern, um die von ihnen erstellten Dienstleistungsprodukte zu definieren bzw. die hinter ihrer Arbeit stehenden Ziele zu formulieren. Dieser Aktionismus geht in den meisten Fällen allerdings am Ziel vorbei. Übersehen wird, daß Zielfindung und Produktdefinition keine statische IST-Aufnahme sein kann, sondern ein dynamischer Führungsprozeß bleiben muß. Es kommt daher heute nicht auf die Vollständigkeit von Zielbäumen an. Es wird übersehen, sich schrittweise auf ein ziel-, prozeß- und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln hin zu orientieren.

Die Illusion der Aktionisten und Zielformulierungsfetischisten (Anmerkung: Der Zielformulierung geht die Problemdefinition voraus) ist so verlockend, daß manch ein Behördenchef voller Ungeduld an die Umsetzung seiner neuer Führungskonzeption herangeht und mit dem Vorliegen eines Zielbaumes, einer Produktpalette oder eines neuen „Organigramms“ bzw. einer geänderten „Organisationsspinne“ bereits das Ende des Tunnels, die „Neuorganisation“, wähnt. Wer die vielen hinderlichen Kleinigkeiten, die einer Umsetzung entgegenstehen könnten, nicht so ernst nimmt, der kann diesen Optimismus uneingeschränkt bewundern. Bewundern könnte man dann auch die Zuversicht, daß die Umsetzung dieses „Schaltplanes“ lediglich einer Anweisung bedarf.

Denn eines sollte nachdenklich stimmen: Weder die Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung, noch die Politik, hat es in der Vergangenheit gelernt, in den Konzeptionen, Werten und Regeln eines Profit-Centers bzw. eines ziel-, prozeß- und ergebnisorientierten Verwaltungshandelns zu denken.

Das Profit-Center verträgt keine beliebigen Eingriffe in Ablaufprozesse. Vereinbarungen sind verbindlich und können nicht nach sachfremder Opportunität umgeschmissen werden.

Das Profit-Center wird das Miteinander von Politik, Leitung und Belegschaft nachhaltig verändern – oder es scheitert. Das Profit-Center wird nur

funktionieren, wenn auf allen Ebenen der Hierarchien von Legislative und Exekutive die Qualifikationen für ein ziel- und ergebnisorientiertes Handeln vorhanden sind. Es genügt daher nicht, nur die Führungskräfte und Mitarbeiter der Exekutive in dieser neuen Verwaltungsphilosophie zu schulen. Die Qualifizierungsoffensiven müssen auch die Politik und Legislative mit einbeziehen. Wer über diese Voraussetzung nachdenkt, könnte ins Grübeln kommen und in seiner Aufbruchsstimmung an Schwung verlieren.

Das Profit-Center garantiert Leistungen zu festgelegten Konditionen. Werden mehr Leistungen abgefordert, müssen auch in gleichen Anteilen die Konditionen (z. B. Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen) geändert werden: Steigt zum Beispiel die Zahl der Sozialhilfeempfänger im Profit-Center „Sozialamt“, sind im gleichem Anteil die Ressourcen zu erhöhen. Werden im Profit-Center „Hochbauverwaltung“ durch neue umweltbezogene Prüfschritte die Qualitätsvorgaben geändert, sind die erforderlichen Ressourcen anteilig zu erhöhen. Der Einfluß des Rates und/oder der Politik beschränkt sich auf die strategischen Ziele, die Einflußnahmen auf das operative Tagesgeschäft wie etwa Einstellungen und „Beförderungen“ reduzieren sich im Profit-Center für die Politik auf ein Minimum.

2. Die Veränderungen im Führungsfeld erfordern einen Einstellungswandel und neue Rollenbilder der Führung!

Führungsstärke kann sich nicht mehr in erster Linie aus der formalen Hierarchie ableiten. Führungsstärke muß sich im täglichen Miteinander bewand erweisen.

Führen heißt heute, Verantwortung übernehmen und andere zum Erfolg hin managen! Die Führungsinstrumente – wie etwa die ziel-, prozeß- und ergebnisorientierte Führung – sind darauf abgestimmt, daß sie den Mitarbeitern Erfolgserlebnisse vermitteln. Wer sich indes als leitende Kraft darauf konzentriert, durch Stilübungen mit flinkem farbigen Stift seine Macht und formelle Autorität in den von den Mitarbeitern erarbeiteten Vorlagen zu dokumentieren, der wird es in Zukunft schwerer haben, bestehen zu können. Insbesondere für die Verschlimmbesserer sind die Zeiten vordergründiger Machtspiele gezählt. Die neuen Führungssysteme bauen auf nachvollziehbare Ergebnisse, und sie nehmen die Führungskraft in die Pflicht: Das konkret nachvollziehbare Ergebnis zählt und wird gezählt.

Das mag noch nicht überall erkennbar sein. Doch die neuen Führungssysteme erzwingen auch hier einem durchgreifenden Einstellungswandel. Verantwortung wird zu einer meßbaren Größe, und sie kann für die leitenden Kräfte zu einer drückenden Last werden.

3. Die Lasteselkultur überwinden durch neue Führungskonzepte

Es ist ein Kennzeichen der Lasteselkultur, daß der fleißigste Esel am häufigsten aus dem Stall geholt wird. Das geht solange gut, bis dieser willige Lastenträger – verursacht durch ständige Überforderung – zu lahmen beginnt. Die Antwort auf dieses Mißgeschick endet dann meist unsentimental mit Schimpf und Schande beim Abdecker: „Von Ihnen hätte ich doch mehr erwartet. Sie sind offensichtlich nicht belastbar! Sehr schade! Sie haben mich enttäuscht!“

Mit dieser eleganten Rhetorik wird der Führungsfehler des Chefs zu einem Problem des Mitarbeiters gemacht.

Wie aber kommt es zu einer solchen Führungspanne? Wer als Mitarbeiter einen großen Stapel an Eingängen gewissenhaft und mit Umsicht abarbeitet, kann sicher sein, daß dieser Stapel am nächsten Tag auf wundersame Weise an Höhe gewinnt. Chefs haben offensichtlich einen sicheren Instinkt für die Leistungsträger in ihrer Abteilung. Wer dagegen ein verlangsamtes Tempo zeigt und durch ständige Rückfragen und geschickt eingefädelte Fehler den Chef seine Dynamik nimmt und ihn auf diese Weise nervt, der kann darauf bauen, daß sein Eingangsstapel kleingehalten wird.

Viele Mitarbeiter, die in Bereichen mit ständig wachsenden Fallzahlen arbeiten, wissen, wie langwierig – und häufig aussichtslos – es ist, eine dem wachsenden Arbeitsvolumen angemessene Stellen- und Personalausstattung durchzusetzen (vgl. etwa Ausländeramt, Wohngeldstelle, Sozialamt). Die meisten erdulden die Intensivierung der Arbeit und können bei den pauschal verordneten Wiederbesetzungssperren und Stellenstreichungen häufig nur eine schmerzhafteste Logik ausmachen: das negative Gießkannenprinzip; positiv ausgedrückt: die Heckenscheren- bzw. Staubsaugermentalität.

Die Lasteselkultur ist nur ein Aspekt einer überdenkenswerten Führungskultur in der öffentlichen Verwaltung. Eine Verbesserung der Führungskultur ist möglich,

- wenn die finanziellen und administrativen Auswirkungen von Gesetzen, Erlassen und Verordnungen und Berichten an die Legislative differenziert erfaßt und die hierzu erforderlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden,
- wenn klare und eindeutige Prioritäten bei der Festlegung der Aufgaben (z. B. über das Instrument der Aufgabenkritik) mehr zählen als politisches Kalkül (vgl. hierzu die aktuellen Auswirkungen des „Ozongesetzes“ auf die Straßenverkehrsämter der Kommunen),

- wenn die Aufgaben, für die man sich entschieden hat, konsistent – und nicht mit der der Politik eigenen Diplomatie – mal mehr und mal weniger – je nach Opportunität – verfolgt werden, so daß häufig nur geflickt statt reparieren werden kann,
- wenn überzeugender in SOLL-(Vorgabe/Ziel) und IST-(Ergebnis/Produkten Relationen) gedacht und gehandelt wird,
- wenn die Entscheidungsfindung stärker in Wünschenswertes und in Machbares mit Bezug auf den Aufwand-Nutzen ausgerichtet wird,
- wenn Wichtigkeit und Dringlichkeit von Aufgaben mehr an der Sache im Rahmen eines ganzheitlichen und vernetzten Denkens und weniger am Status (etwa vorauseilender Gehorsam gegenüber einem Minister, der sich im nachgeordneten Bereich dann verheerend auswirkt) bewertet werden,
- wenn stärker bedacht wird, daß vor allem auch personellen Ressourcen nicht beliebig überfordert werden können.
- wenn stärker auf den out-put (die Verwaltungsprodukte) abgestellt wird.

4. Führungsinstrumente nutzen: Beispiel „Stellenbeschreibung“

Ein weiterer Schritt zur Überwindung der Lastesekultur zeichnet sich ab, wenn die Chancen und Möglichkeiten der Führungsinstrumente (z. B. Leistungsbeurteilung, Zielfindungsgespräch, Stellenbeschreibung etc.) überzeugender genutzt werden. Wenden wir uns beispielhaft der Stellenbeschreibung zu. Dieses in der Verwaltungspraxis vernachlässigte Instrument sollte viel stärker auf die kurz-, mittel- und langfristige Ziele einer Stelle ausgerichtet werden.

Sind in einer Stellenbeschreibung die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele präzise und eindeutig definiert, dann kann bereits die Bewerberauswahl gezielter und eindeutiger auf die daraus abzuleitenden Anforderungen ausgerichtet werden: Der Bewerber weiß in diesem Fall bis ins Detail, was von ihm erwartet wird. Die Meßlatte ist eindeutig definiert. In der sich anschließenden Probezeit müssen dann diese konkreten Zusagen umgesetzt werden.

Viele glauben, das hier in groben Umrissen angedeutete Modell sei in der Verwaltung bereits heute umgesetzt, zumindest aber in seinen Grundzügen angelegt. Andere wiederum sehen in dieser Vorgehensweise einen lähmenden Perfektionismus und lehnen daher eine enge Bindung der Bewerberauswahl an die konkreten Anforderungen einer bestimmten Stelle ab.

In beiden Fällen sind moderatere Töne angezeigt. Das Beamtenrecht beispielsweise ist konzeptionell auf den Alleskönner innerhalb seiner Laufbahn ausgerichtet. Damit werden die konkreten Erfordernisse einer Stelle durch überhöhende Einstellungsfragen wie etwa: „Was halten Sie von dem Einsatz der Bundeswehr ...“ oder „Was halten Sie von der Wehrpflicht für Frauen?“ überhöht. Diese Sicht kann bei der heutigen Spezialisierung der Arbeitsplätze kaum mehr überzeugen.

Doch wenden wir uns der Stellenbeschreibung zu. Zwischen Theorie, Bekennnissen und Verwaltungswirklichkeit klaffen Welten. Das Führungsinstrument der Stellenbeschreibung ist in viel zu vielen Verwaltungen abgewirtschaftet worden. Häufig hat die Stellenbeschreibung kaum mehr als eine Alibi-Funktion. Im Angestelltenbereich werden in der Stellenbeschreibung vornehmlich Tätigkeitsmerkmale ausgewiesen mit dem Ziel, Begehrlichkeiten nach Höhergruppierungen kalkulierbar zu halten. Daß die Stellenbeschreibung ein Führungsinstrument für den täglichen „Gebrauch“ – und daher ständig zu aktualisieren ist – wird nur von wenigen Führungskräfte so gesehen.

Das zeigt sich im großen wie im kleinen: Meldet sich beispielsweise der Anwärter beim Ausbilder zu einem dreimonatigen Praktikum, fehlt in vielen Verwaltungen nicht selten die Zeit einer Einweisung. Dann kann es heißen: „Sehen Sie sich einfach an, was hier so abläuft. Sie werden schon schnell in die Arbeit kommen. Für den Fall, daß ich einmal nicht da bin, schauen Sie sich am besten diesen Ordner an!“

Dies ist ein möglicher Weg der Ein- und Unterweisung. Wie wäre es dagegen, wenn der Ausbilder neben den organisatorischen Mitteln (Geschäftsverteilungsplan, Organigramm etc) eine Stellenbeschreibung mit den in den nächsten drei Monaten zu erreichenden Zielen vorliegen hätte? Das setzt allerdings voraus, daß er sich bevor der Anwärter bei ihm vorspricht, genügend Zeit zur Vorbereitung dieser Arbeiten reserviert hat.

Da die praktische Ausbildung kein Selbstzweck bzw. Notprogramm für überlastete Sachbearbeiter ist, steht am Ende des Praktikums die Frage: „Sind die Ziele dieses Ausbildungsschrittes erreicht?“ Um dies zu klären, wird in einer Beurteilung der Ausbildungserfolg dokumentiert.

Damit der Anwärter weiß, worauf es ankommt, und sein Verhalten darauf abstellen kann, sollten bereits mit Antritt der Ausbildungsstelle die Bewertungsnormen für die am Ende dieses Praktikum stehende Beurteilung besprochen werden. In diesem Fall wissen beide, Ausbilder und Auszubildender, was sie in den nächsten Wochen und Monaten erreichen wollen und voneinander erwarten. Die Vorgaben (SOLL) sind klar und eindeutig beschrieben. Überraschungen bleiben so auf beiden Seiten eine seltenere Ausnahme. Davon kann man heute nicht immer ausgehen. So kann man beispielsweise häufiger bei der Eröffnung einer Regelbeurteilung den ent-

setzten Einwand hören: „Warum sagen Sie mir denn das erst heute am Tag der Eröffnung der Beurteilung, was Ihnen an meinem Verhalten nicht paßt! Jetzt ist es doch wohl zu einer Korrektur zu spät?!“.

Nicht anders als vielen Anwärtern ging es zumindest in der Vergangenheit vielen Mitarbeitern, als sie ihre neue Stellen antraten. Fragt man ältere Kolleginnen und Kollegen, ob und mit welchen Gefühlen sie sich an ihre ersten Tagen in Verwaltung erinnern, dann hörte man nicht selten: „Und ob ich mich daran erinnere! Ich fühlte mich so überflüssig wie ein Kropf. Am liebsten wäre ich gleich wieder nach Hause gegangen. Ich war entsetzt!“

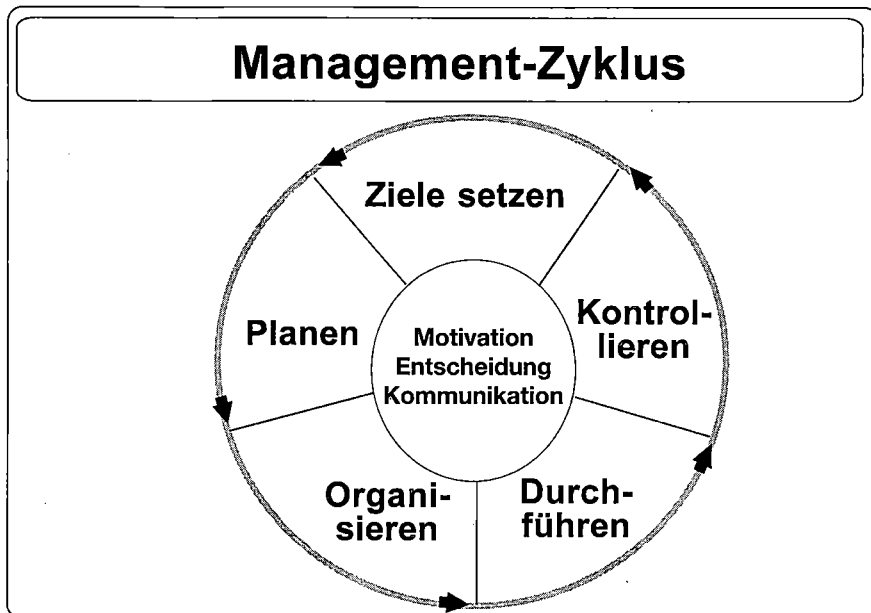
Diese Zeiten sind in den meisten Verwaltungen überholt – zumindest wollen wir es hoffen! Hier hat sich vieles zum besseren gewandelt. Gleichwohl läßt sich auch heute bei der Einweisung neuer Mitarbeiter noch einiges verbessern: So wäre es sicherlich hilfreich, wenn der Vorgesetzte für die ersten Monate die Etappenziele und Erwartungen für die neue Kraft klar und eindeutig schriftlich definiert vorliegen hätte. Damit werden nicht nur Unter- und Überforderungen eingegrenzt. Diese Art der Schriftlichkeit fordert die ganze Führungskraft. Sie muß sich intensiv mit dem Machbaren und Wünschenswerten auseinandersetzen. Das setzt eine arbeitsintensive Vorbereitung auf Seiten des Chefs voraus. Dagegen steht die durch die Arbeitsintensivierung bedingte Hektik, die mitunter ein systematisches Arbeiten eher behindert als fördert. So kann es – vor allem verstärkt durch temporär verordnete Wiederbesetzungssperren – geschehen, daß sich auf einem vakanten Arbeitsplatz alle unbequemen „Ladenhüter“ und heißen „Eisen“ sammeln. Statt eines eleganten Starts in die neue Funktion steht dann häufig eine institutionelle Überforderung.

In einer Stadt drängte beispielsweise die IHK und andere Institutionen auf eine stärkere Betonung der Wirtschaftsförderung. Nachdem man eine geeignete Kraft gefunden hatte, ging man im nächsten Schritt an die Ausstattung dieser Organisationseinheit. Da die Erwartungen hoch waren, zeigt man sich bei der Ausstattung der Stelle besonders großzügig: „Wir erwarten von Ihnen, daß Sie das Unmögliche möglich machen!“ Man vergaß allerdings, sich näher über dieses Unmögliche auszulassen. So wunderte es auch kaum, daß sich die Klagen mit den Monaten häuften: „Was tun die überhaupt? Wo sind die Ergebnisse? Wofür bezahlen wir die eigentlich?“

Eine output-orientierte Führungskonzeption geht anders vor: Im Rahmen einer Aufwand-Nutzen-Analyse werden Ziele und Ausstattung der Organisation festgelegt: „Es gilt in den nächsten drei Jahren eine Industriesiedlung aus mindestens drei verschiedenen Branchen zu gewinnen. Um dieses Ziel zu erreichen sind wir bereit in den nächsten Jahren 900 000,- DM zu investieren. Wer will sich dieser Herausforderung stellen?“

4. Zielfindung und Zielkontrolle als iterativer Prozeß!

Viel ist gewonnen, wenn die Führungskonzeption stärker auf einen Prozeß der Zielvereinbarung und Zielkontrolle aufbaut. Dabei ist die Zielvereinbarung ein erster Schritt, dem weitere systematische Schritte folgen müssen. Diese Abfolge wird deutlich am Management-Zyklus.



Ist der erste Schritt der Zielfindung und der Zielsetzung gelungen, folgen die weiteren Phasen des Managementzyklusses.

Die zweite Phase des Managementzyklus, die Planungsphase, konzentriert sich auf die zur Zielerreichung denkbaren Wege und Mittel. Da das gleiche Ziel auf unterschiedlichen Wegen erreicht werden kann, sind die alternativen Wege abzuwägen, und es ist die Entscheidung zu treffen, welcher Weg gewählt werden soll. So könnte beispielsweise die Qualifizierung für die Profit-Center über ein kostengünstiges Eigenstudium oder als Alternative über einen Lehrgang gewählt werden (Weg-Mittel-Entscheidung). In der Organisationsphase werden die Voraussetzungen z. B. zum Besuch des Lehrganges geschaffen (z. B. Anmeldung, Zeitplanung, Terminfestlegung etc). Auf die Organisationsphase folgt die Durchführungsphase. In dieser Phase geht es um Fragen der Motivation und der Selbstmotivation. Es folgt die Kontrollphase. Je exakter die Ziele in der Zielfindungsphase formuliert wurden, desto ergiebiger fällt der SOLL-IST-Vergleich aus. Das Ergebnis der Kontrollphase ist Grundlage für die Zielfindung der neuen Phase. Dies

ist überall dort sinnvoll, wo es sich um Daueraufgaben handelt oder um sich wiederholende Projekte. Somit kann aus Fehlern systematisch gelernt werden.

Es verwundert daher auch nicht, daß Organisationen wie Streitkräfte, Polizei seit jeher mit diesem Instrumentarium arbeiten.

5. Auf die Ziele kommt es an!

Ziele müssen zu konkreten Handlungen auffordern! Ziele dürfen nicht mit Maßnahmen gleichgesetzt werden!

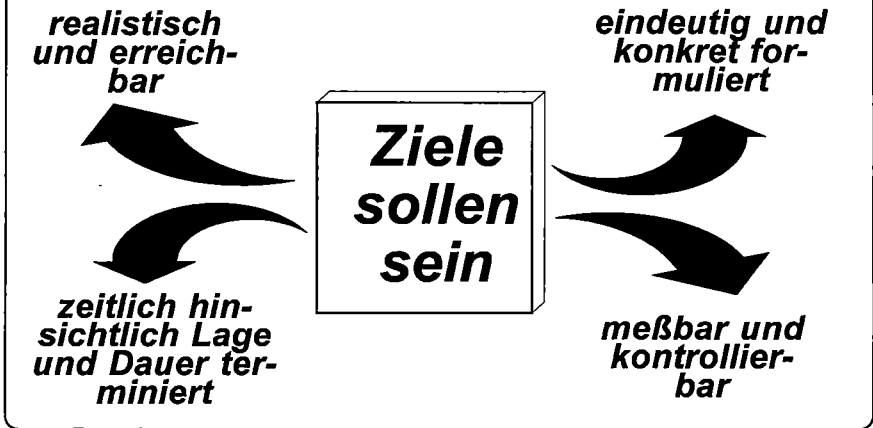
Die Bedeutung von Zielen ist im privaten wie im dienstlichen Bereich unstrittig. Hierzu einige Zitate:

- Nur wer ein Ziel im Auge hat, kann den Weg dorthin bestimmen. (Mager)
- Wer den Hafen nicht kennt, in den er segeln will, für den ist kein Wind ein günstiger. (Seneca)
- Wenn wir nicht wissen, wohin wir wollen, ist es gleichgültig, welchen Weg wir gehen. (Chinesische Weisheit)
- Der Langsamste, der sein Ziel nicht aus dem Auge verliert, geht immer geschwinder als jener, der ohne Ziel umherirrt. (Sprichwort)
- Viele Menschen erreichen ihr Ziel deshalb nicht, weil sie einfach vergessen, das zu tun, was sie tun sollten und auch leicht könnten. (Hull)

Damit ein Ziel das Verhalten eines Menschen auf den Punkt konzentriert, sind wichtige Voraussetzungen unerläßlich. Dabei kommt es neben der richtigen Zielsetzung auf die exakte Zielformulierung an. Wer sich beispielsweise das Ziel setzt: „Ich will Schreibmaschinen schreiben lernen“, wird schon bald feststellen, daß dieses Ziel zu unverbindlich ist. Dieses Ziel läßt zuviel Spielraum und wer es darauf anlegt, kann mit diesem Ziel gut und bequem leben: Er kann die Herausforderung Woche um Woche, Monat um Monat und Jahr um Jahr vor sich herschieben. Ziele mit Aufforderungscharakter weisen indes vier Grundbedingungen auf:

1. die Ziele sind realistisch und erreichbar
2. die Ziele sind eindeutig und konkret formuliert
3. die Ziele sind zeitlich terminiert (Lage und Dauer)
4. die Ziele sind meßbar und kontrollierbar

Die vier Aspekte operationaler Ziele



Somit lautet das Ziel: „Ich will in drei Monaten 180 Anschläge in der Minute schaffen.“ Dieses Ziel ist überprüfbar. Ohne "Wenn" und "Aber" steht nach drei Monaten die Zäsur: Entweder das Ziel ist erreicht, oder es ist nicht erreicht worden. Ist das Ziel nicht erreicht, werden im Rahmen der Kontrollphase die Gründe hierfür herausgearbeitet.

6. Vorteile einer neuen Führungskonzeption

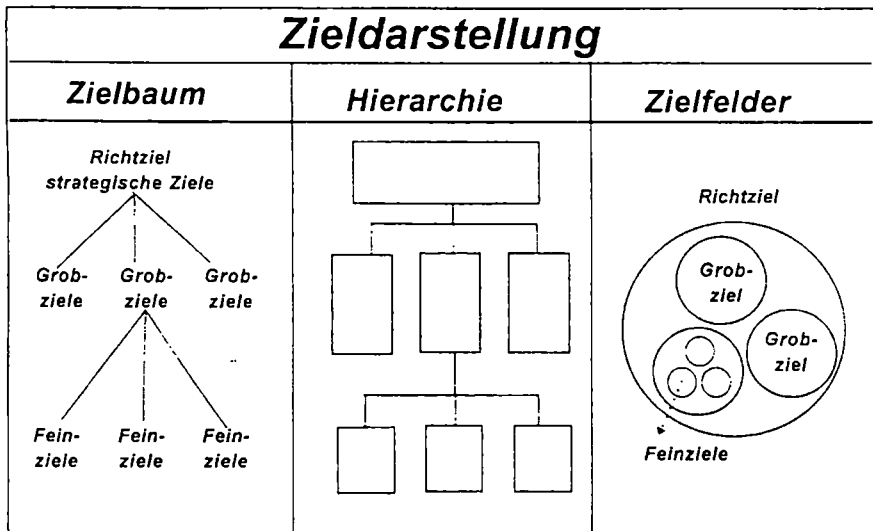
Überträgt man diese Gedanken auf die Verwaltung, dann sprechen für eine ziel-, prozeß- und produkt-/ bzw. ergebnisorientierte Führungskonzeption eine Reihe von Vorteilen:

1. Wer ein Ziel im Auge hat, kann Wege und Mittel effizient einsetzen.
2. Eine zielorientierte Führung zwingt zu einem systematischen und disziplinierten Denken, Entscheiden, Handeln und Vorgehen.
3. Ziele und gemeinsame Zielabsprachen schaffen Sicherheit: Jeder weiß, wo er steht und was er zu leisten hat.
4. Eine ziel-, prozeß- und ergebnisorientierte Leitung führt zu einer Versachlichung des Miteinanderumgehens.

5. Die Kräfte und Ressourcen können auf das Wesentliche konzentriert werden.
6. Über einen SOLL-IST-Vergleich wird Fremdkontrolle zur Selbstkontrolle.
7. Eine ziel-, prozeß- und ergebnisorientierte Führung erzwingt das systematische Ausschöpfen von Delegationspotentialen. Das erweitert die Handlungsspielräume der Mitarbeiter und führt die Vorgesetzten auf ihre eigentlichen Rollen zurück.
8. Eine ziel-, prozeß- und ergebnisorientierte Führung schafft Handlungsräume und erhöht den Reifegrad der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
9. Fremdkontrolle (z. B. Beurteilung) wird in einem ziel-, prozeß- und ergebnisorientierten Führungssystem einsehbar und objektiviert.

**7. Die beiden Wege der Zielfindung und Zielkontrolle:
der top-down-Weg und der bottom-up-Weg**

Wer ein Ziel im Auge hat, wird kritischer hinterfragen, ob das, was er oder andere tun, notwendig zur Erreichung des gestellten Zieles ist. Worauf es ankommt, ist eine Ausrichtung der Einzelziele eines Mitarbeiters, eines Sachgebiets, einer Abteilung, eines Dezernates auf die Gesamtziele einer Behörde. Gelingt dies, dann stehen alle Ziele einer



Behörde in einer logischen und stringenten Abhängigkeit zueinander. In diesem System gibt es dann strategische Ziele, aus denen sich die operativen Ziele ableiten lassen: Folgt man diesem Modell, dann leiten sich aus den strategischen Richtzielen operative Ober-/ (Grob-)ziele und Feinziele ab. Diese Deduktionskette führt zu einem Zielbaum, der sich spiegelbildlich in der Hierarchie abzeichnet. Die Vorteile einer solchen Führungskonzeption liegen auf der Hand: Die Organisation wird transparent und selbst große Hierarchien könnten gehandelt werden: Ändert sich in diesem System ein Richtziel, dann lassen sich in diesem Modell die Konsequenzen auf die Oberziele bis hin zu den Feinzielen direkt ablesen.

Was in der Theorie schlüssig und zwingend scheint, ist in der Praxis allerdings kaum zu realisieren: Eine konsequente Ableitung der Grobziele aus den Richtzielen und eine Ableitung der Feinziele aus den Grob-/ bzw. Oberzielen ist eine Fiktion. Es gibt daher zwei Wege, um zu der für eine neue Führungskonzeption unerläßlichen Zielhierarchie zu kommen. Es ist dies einmal der Weg der Zielfindung über Deduktionsketten von oben nach unten (top-down-Verfahren). Der andere Weg führt über die Zielfindung auf der untersten Ebene hin zu den übergeordneten Stellen (bottom-up-Verfahren).

In beiden Fällen braucht man viel Geduld, Disziplin und eine Portion Optimismus. Wer indes glaubt, daß sich ein Zielsystem in einem überschaubaren Zeitraum dokumentieren läßt, verkennt die Tücken dieses Systems. Es dauert Jahre, bis sich das Zielsystem langsam entfaltet. Dieses Verfahren eignet sich nicht für eine Hau-Ruck-Mentalität nach dem Motto: „Jeder setzt sich an seinen Arbeitsplatz und denkt über die von ihm geforderten Ziele nach. Anschließend fassen wird die Einzelziele zusammen und haben für unsere Verwaltung den Zielbaum.“ Selbst wenn man unterstellen könnte, daß alle Beteiligten in der Lage sind, zwischen Zielen und Maßnahmen zu unterscheiden, wird man auf diesem Weg bestenfalls zwischen 20 bis 40 Prozent des Aufgaben- bzw. Zielspektrums erfassen. Dieser Anteil läßt sich bei konsequenter Verfolgung Schritt für Schritt vielleicht auf 50, dann auf 60 bis 70 Prozent des Aufgabenvolumens steigern.

Die Chancen dieser Führungskonzeption liegen nicht in einem perfektionistischem Zielbaum. Der Zielbaum ist ein Hilfsmittel der Führung und kein Selbstzweck: Er erzieht zu einem konsequenten Aufwand-Nutzen-Denken und einer Konzentration der Kräfte auf ein gemeinsames Ziel. Zielkonflikte und die daraus sich ableitenden Revierangelegenheiten können auf diesem Weg besser erkannt und bewältigt werden.

Die Grenzen dieser Konzeption werden deutlich, wenn man sich den Höhen und Tiefen des lernzielorientierten Unterrichts zuwendet.

8. Der top-down Aspekt der neuen Führungskonzeption

Zielfindung und Zielsetzung sind im politisch administrativen System komplexe Vorgänge, die nicht nur ein qualifiziertes Verwaltungspersonal erforderlich machen, sondern Legislative und Verwaltungsleitung gleichermaßen in die Pflicht nehmen. Nur wenn sich alle Beteiligten in ihrem Denken und Handeln an diese Systematik orientieren, lassen sich brauchbare Ergebnisse erzielen.

Ausgangspunkt der Zielfindung auf der politisch administrativen Ebene ist die Gemeinwohlorientierung des Verwaltungshandelns. Die Politik ist gefordert, den von den Bürgern, Bürgerinitiativen und Interessensvertretungen nachgefragten Bedarf (z. B. Bedarfe, Bedürfnisse, Visionen) in die Sprache von Zielen (z. B. politische Programme) zu transformieren. Da nicht alles Wünschenswerte finanzierbar und damit umsetzbar ist, müssen in einem weiteren Schritt Prioritäten gesetzt werden.

Gemeinsam legen Legislative und Verwaltungsführung die strategischen Ziele fest. Dabei gibt die politische Ebene das WAS vor, während sich die administrative Ebene auf das WIE konzentriert.

Dieser Prozeß der Zielvereinbarung setzt sich auf allen Stufen der Hierarchie im top-down Verfahren fort. In der Kommunalverwaltung vollzieht sich der Weg von Dezernenten bzw. dem Leiter des Fachdienstes zum Amtsleiter (Fachbereichsleiter), vom Amtsleiter zum Abteilungs-/Sachgebietsleiter und vom Sachbearbeiter bis hin zum Sachbearbeiter. Das folgende Beispiel verdeutlicht die Vision dieser neuen Führungskonzeption.

In ihrem Verhandlungen haben sich Rat und Verwaltungsleitung für das anstehende Haushaltsjahr auf die folgende Ziele verständigt:

Die Verwaltung wird in den nächsten 12 Monaten das Dienstleistungsprodukt A, das Dienstleistungsprodukt B und das Dienstleistungsprodukt C den nachfragenden Bürgern schnell und zügig verfügbar zu machen.

Mit der Festlegung des Zieles werden auch die zur Erstellung dieser Dienstleistungsprodukte erforderlichen finanziellen, personellen und sachlichen Mittel der Verwaltung zur Verfügung gestellt. Der Zielfindungsprozeß baut auf zwei wichtige Informationen auf:

1. Frage: Wie hoch wird die Nachfrage nach den Dienstleistungsprodukten A, B und C sein?
2. Frage: Wie hoch ist der Stückpreis der Dienstleistungsprodukte A, B und C.

Im Rahmen des strategischen Controllings wird die erwartete Nachfrage für die Produkte A, B und C ermittelt.

Je besser das Instrumentarium und die Prognosetechniken von dem Controller der Verwaltung beherrscht werden, desto treffender werden die Prognosen ausfallen. Eine exakte Prognose ist aber die Voraussetzung für diese Führungskonzeption. In diesem Beispiel wird beispielhaft angenommen, daß der Controller für das Dienstleistungsprodukt A eine Nachfrage von 1500 Stück, für das Dienstleistungsprodukt B 2500 Stück und für das Produkt C 2000 Stück ermittelt hat.

Die Stückkosten zur Erstellung der Produkte liegen aufgrund der Berechnungen des Kostenrechners bei Produkt A bei 500,- DM, bei Produkt B bei 1000,- DM und bei Produkt C bei 800,- DM.

Der Rat stellt die hierzu erforderlichen Ressourcen von 4 175 000 DM zur Verfügung (Anmerkung: Da auch in den nächsten Jahren nicht davon ausgegangen werden kann, daß eine Gesamtbudgetierung frei von Haushaltsstellen möglich ist, müssen von dieser Gesamtsumme die Personalanteile und entsprechende Fixkosten abgezogen werden. Das Modell setzt demgegenüber allerdings voraus, daß nicht mehr in Stellenhaushalte sondern in Personalbudgets gearbeitet wird).

Um die gesetzten Ziele umsetzen zu können, erhält der Fachbereichsleiter die ermittelten Ressourcen zur freien Verfügung. Im Rahmen des Zielfindungsgespräches vereinbart er mit seinen drei Abteilungsleitern (Abteilung A, B, C) deren Abteilungsziele und stellt die hierzu erforderlichen Mittel zur Verfügung.

Diese Kette (Ziel- und Ressourcen-Deduktion) setzt sich auf den weiteren Ebenen der Hierarchie fort.

In der Phase der Zielrealisierung beschränkt sich die Aufgabe des Vorgesetzten auf ein Krisenmanagement: Mit der Zielvereinbarung ist auch der Delegations- und Kompetenzrahmen festgelegt: Im Rahmen ihrer mit dem Vorgesetzten vereinbarten Ziele sind die Mitarbeiter in der Wahl ihrer Arbeitsmethodik frei. Vorgesetzte als Besserwisser haben hier ebenso wenig Platz wie Vorgesetzte als Verschlimmbesserer. Auch die Eingriffsmöglichkeiten der Legislative in den laufenden Arbeitsprozeß sind beschränkt.

Die Kontrollfunktion eines Vorgesetzten (wie auch der Legislative) beschränkt sich auf das Einhalten der Ziele. Abweichungen von der Zielvorgabe sind denkbar. Sie können zum einen durch falsche Prognosedaten (z. B. die von dem Kostenrechner ermittelten Stückkosten sind ungenau oder die Prognose des Controllers über die Nachfrage ist ungenau) oder aber durch Motivations- oder Qualifikationsdefizite in der jeweiligen Organisationseinheit verursacht sein.

Um Fehlentwicklungen frühzeitig auszumachen, kommt es bei diesem Führungsmodell daher auf ein gut funktionierendes Berichtswesen an. In regelmäßigen Zeitabständen (z. B. quartalsweise) berichten die Mitarbeiter von unten nach oben (bottom-up) über den Stand in ihrem Arbeitsbereich. Zeigt sich beispielsweise, daß im ersten Quartal nur X Dienstleistungsprodukte statt der vorgegebenen Y Stück erstellt wurden, muß die übergeordnete Führungskraft entscheiden, ob und in welchem Umfang Mittel verlagert werden.

Aus diesem Beispiel lassen sich die Eckdaten dieser Führungskonzeption ableiten: Die ziel-, prozeß- und ergebnisorientierte Führung verläuft in mehreren Phasen: Zunächst werden im Top-down-Verfahren die Ziele, Produkte und Standards von oben nach unten vereinbart. Im Rahmen der Kontrolle und Zielaussteuerung wird von unten nach oben in regelmäßigen Perioden berichtet, wie weit die Zielerreichung vorangekommen ist.

Einzelne Schritte in diesem System können sein:

Phase 1: Der Leiter des Profit-Centers übernimmt die Verantwortung für die in seinen Führungsbereich anzustrebenden Ziele. Im Gegenzug erhält er von dem „Konzern“, der Legislative bzw. der übergeordneten Instanz die zur Zielerfüllung erforderlichen Ressourcen (Geld, Sachmittel, Personal, Zeit).

Phase 2: Der Leiter des Profit-Center stimmt mit seinen ihm zugeordneten Abteilungsleitern (zweite Ebene) ab, wer wann welche Ziele wahrzunehmen hat. Die Ressourcen werden anteilig auf die einzelnen Abteilungen aufgeteilt.

Phase 3: Die Abteilungsleiter (zweite Ebene) stimmen mit ihren Abteilungs- bzw. Sachgebietsleitern (dritte und vierte Ebene) ab, wer wann welche Ziele wahrzunehmen hat. Die Dienstleistungsprodukte werden als Standards nach quantitativen, qualitativen und verhaltensorientierten Aspekten operational definiert und die Ressourcen produktorientiert aufgeteilt.

Phase 4: Es findet eine periodische Überprüfung des Zielerreichungsgrades anhand der vorgegebenen Standards und Ziele statt.

Phase 5: Im bottom-up-Verfahren wird über den Stand der Zielerreichung von unten nach oben (von der Sachbearbeiterebene hin zur vierten, hin zur dritten, hin zur zweiten und hin zur ersten Ebene) in regelmäßigen Abständen berichtet.

Phase 6: Die Ziele werden der aktuellen Entwicklung im Rahmen des top-down-Ansatzes angepaßt.

9. Das Zielfindungsgespräch als Interaktion zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiter

Der besondere Charme der ziel-, prozeß- und ergebnisorientierten Führungskonzeption entwickelt sich vor allem auf der unmittelbaren Ebene zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiter.

Unterschieden werden zwei Varianten: die Führung durch Zielvorgabe (eher autoritär) und die Führung durch Zielvereinbarung (eher kooperativ). In beiden Varianten werden Ziele und keine Handlungsabfolgen gesetzt bzw. vereinbart.

Die ziel und ergebnisorientierte Führung setzt auf drei Bausteine, die auf der Zeitachse aufeinander aufbauen:

- das Zielfindungsgespräch: Festlegung der SOLL-Vorgabe (z. B. Ziele und Standards)
- das Abstimmungs- bzw. Führungsgespräch: Überprüfung der „Etappenziele“ zur Unterstützung bzw. Aussteuerung (z. B. Korrektur der SOLL-Vorgabe oder personeller Konsequenzen)
- die Leistungsbeurteilung: SOLL-Ist-Vergleich

Im Zielfindungsgespräch findet eine Interaktion zwischen Vorgesetzten, Team und/oder Beschäftigten statt. Der Gesprächsrahmen wird durch das Handlungsspektrum der Organisationseinheit gesetzt: Das Handlungsspektrum fällt beispielsweise in einer nachgeordneten Behörde enger aus als etwa in einem Ministerium. Neben den institutionellen Beschränkungen lassen sich auch aufgabentypische Einschränkungen ausmachen: In Bereichen mit festgelegten Produktrahmen (z. B. durch Gesetze festgelegte Pflichtaufgaben) ist das Entscheidungsspektrum für ein Zielfindungsgespräch enger als in vielen Bereichen der Leistungsverwaltung.

In beiden Fällen einigen sich Leitung und Beschäftigte im Dialog auf SOLL-Vorgaben. Dieses Gespräch verläuft in folgenden Sequenzen:

1. Schritt: Auftrags- bzw. Problemanalyse: Der Auftrag für das Team bzw. eine bestimmte Position wird aus den Vorgaben etwa des Rates, des gesetzlichen Rahmens, des Verwaltungszwecks etc. (Was muß, was kann, was könnte gemacht werden?) abgeleitet.
2. Schritt: Zielsuche: Aus dem Auftrag (Was) werden Ziele für den definierten Zeitraum im Rahmen einer Deduktionskette abgeleitet bzw. gesucht.

3. Schritt: Zielformulierung: Die Ziele werden hinsichtlich Inhalte, Umfang, Ausprägungsgrad und zeitlichem Rahmen vereinbart.
4. Schritt: Ableitung und Optimierung von alternativen Maßnahmen zur Zielerreichung: Es werden die zur Zielerreichung denkbaren Maßnahmen ermittelt und ausgewählt.

Sieben Schritte des Zielfindungs- und Zielvereinbarungsgesprächs

1. Schritt: Auftrags- und Problemanalyse

2. Schritt: Zielsuche

3. Schritt: Zielformulierung

4. Schritt: Indikatorenauswahl und Definition der Produkte

5. Schritt: Ableitung und Optimierung von alternativen Maßnahmen zur Zielerreichung

6. Schritt: Festlegung und Aufteilung der Ressourcen

7. Schritt: Terminvereinbarung und Ergebnissicherung

5. Schritt: Indikatorenauswahl und Definition der Produkte: Es werden Indikatoren vereinbart, die zur Messung der Zielerreichung herangezogen werden sollen. Diese Indikatoren/Produkte, werden hinsichtlich der Kriterien: Quantität, Qualität und Verhalten vereinbart und gewichtet.
6. Schritt: Festlegung der Ressourcen: Es werden die zur Zielerreichung erforderlichen Personal-, Sach- und Finanzmittel vereinbart.
7. Schritt: Terminvereinbarung: Es werden die Termine für die Abstimmungs- und Führungsgespräche abgestimmt.

11. Voraussetzungen für eine ziel-, prozeß- und ergebnisorientierte Führung schaffen

Während die Budgetierung noch viele unbeantwortete Fragen aufwirft, ist ein ziel-, prozeß- und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln bereits heute möglich. Diese Führungskonzeption erschließt der Verwaltung große Rationalisierungspotentiale, und sie deckt sich mit den Interessen und Bedürfnisse der Mitarbeiter. Denn diese Führungskonzeption bedeutet mehr Sachlichkeit und eine leistungsgerechtere Verteilung der Arbeit.

Der „Chef“ soll Aktionen auslösen (Impulse setzen), die den größeren Fachverstand des spezialisierten Mitarbeiters aktiviert.

Voraussetzungen dieser Technik:

Die Realisierung dieser Führungskonzeption setzt voraus, daß

- (1) Vorgesetzte und Mitarbeiter für diese Techniken qualifiziert und geschult sind,
- (2) die Einstellung von Vorgesetzten und Mitarbeitern auf Veränderungen und Qualitätsmanagement hin ausgerichtet ist,
- (3) sich Ziele, Produkte, Standards für die Verwaltung eindeutig und längerfristig bestimmen lassen,
- (4) die Realisierung der Ziele, Produkte, Standards gemessen werden können,
- (5) auf eine ziel-, prozeß- und ergebnisorientierte Mitarbeiterbeurteilung, eine Förderungs- sowie auf ein Zielfindungsgespräch zurückgegriffen werden kann,
- (6) ein ziel-, prozeß- und ergebnisorientiertes Anreiz- und Belohnungssystem zur Verfügung steht.

Die neue Führungskonzeption läßt sich nicht per Verwaltungserlaß verordnen. Der Einführung der neuen Führungskonzeption muß eine Qualifizierungsoffensive vorgelagert sein. Dabei sind im Idealfall – wie bereits aufgezeigt und gefordert wurde – nicht nur die Vorgesetzten und Mitarbeiter zu schulen, sondern auch die Entscheidungsträger im Bereich der Legislative müssen für diese Technik gewonnen werden. Der hierzu erforderliche Qualifizierungsaufwand sollte auf keinen Fall unterschätzt werden.

Wichtig ist, daß das Modell verstanden und von den Betroffenen akzeptiert wird. Neben einer flächendeckenden Information und Werbung für diese neuen Führungsleitlinien ist auf eine qualifizierte Anwendung der Techniken wie etwa die Techniken der Zielformulierung, die Technik der Zielvereinbarung, die Technik der Zielkontrolle, die Technik der Delegation, die Technik der Kommunikation und anderes mehr zu vermitteln. Unterstellt man für Werbung, Information und Vertiefung der Techniken einen Umfang von 5 bis 10 Fortbildungstagen im Jahr im höheren Leitungsbereich und einen Qualifizierungsaufwand von 3 bis 5 Tagen auf der mittleren und unteren Führungsebene, dann zeichnet ein erstes Bild über den hierzu erforderlichen Qualifikationsaufwand ab. Der erforderliche Lerntransfers kann aus einem Mix von Fernstudien (Lehrbriefe, Planspiele auf CD Rom bzw. Disketten), Multiplikatorenseminare, Seminare und Arbeitsgruppen organisiert werden. Welchen Weg man auch im Einzelfall wählt: Er stellt die Personalentwicklung vor große Herausforderungen.

12. Mitarbeiter gewinnen durch die neuen Führungskonzeption: Die Beurteilung wird kalkulierbar!

Den Mitarbeitern garantiert dieses Führungskonzept einen größeren Handlungsspielraum, mehr Selbstverwirklichung und einen größeren Freiheitsgrad in der Aufgabenbewältigung. Diese Vorteile sind nicht zum Nulltarif zu haben. Mitarbeiter werden gefordert, eigenverantwortlicher ihre Arbeiten zu erledigen. Statt auf Fremdkontrolle zu setzen, kommt es auf die Selbstkontrolle an, statt einer Motivation von außen, gewinnt die Motivierung aus der Sache heraus an Bedeutung. Der Akzent verschiebt sich von der Fremdmotivation hin zur Selbstmotivation. Dies verlangt einen hohen Reifegrad auf Seiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Nicht immer wird man heute in der Verwaltung von diesen Voraussetzungen ausgehen können. Denn die traditionelle Verwaltung engt durch Erlasse und Verordnungen das Handlungsspektrum ihrer Beschäftigten ein. Im Ergebnis führt dies zu einer aufgesetzten Sicherheit und im Kern zu eher unreifen Verhaltensmustern.

Eine ziel-, prozeß- und ergebnisorientierte Führung setzt auf konzeptionelles und langfristiges Handeln. Statt auf die Herausforderungen zu reagieren, setzt diese Technik auf ein gestaltendes Agieren. Zielfindung und Ziel-

formulierung sollten sich daher auf ein überschaubares kurz- (z. B. bis zu einem Jahr), mittel- und langfristiges Zeitspektrum beziehen. Es mehren sich in der Praxis dagegen die Klagen, daß ein systematisches Arbeiten in der Verwaltung immer schwieriger wird. Hierfür werden verschiedene Einflußfaktoren geltend gemacht: Zum einen wird auf die Gesetzesflut (Bund, Land, EU) und die daran gekoppelte Perfektioniermanie hingewiesen. Zum anderen machen Anfragen aus der Legislative, Rot- und Grünkreuze sowie Leitungsvorlagen einen immer größeren Teil der täglichen Routinearbeit aus. In einigen Aufgabenbereichen lähmen diese Zusatzarbeiten die konzeptionelle Grundlagenarbeit. Es wird vermehrt geflickt statt auf die Zukunft gestaltend einzuwirken. Geht beispielsweise ein Ministerpräsident auf „Landfahrt“, wirbelt das nicht selten die Ministerialbürokratie bis hin zu den nachgeordneten Ämtern durcheinander. Die dadurch bedingten Kosten werden häufig zu wenig bedacht. Die neue Führungskonzeption macht vieles auf diesem Gebiet transparenter.

Die Messung der Ziele bzw. Produkte ist in der Verwaltung nicht immer eindeutig quantifizierbar. Zu unterscheiden ist in Zielaspekte wie Quantität, Qualität und Verhalten: Ist beispielsweise die Fallbearbeitung auf 100 Fälle pro Mitarbeiter und Monat festgelegt, so genügt dieser Rahmen in der Regel nicht. Hinzukommen müssen qualitative Aspekte wie Güte der Arbeit (z. B. Genauigkeit, Fehlerquotient, etc.) und Umgang mit den Regeln (z. B. Kundenfreundlichkeit, Umgang mit den Sachmitteln).

Während Beurteilungsverfahren heute noch sehr stark die Persönlichkeit betonen, geht es bei der ziel-, prozeß- und ergebnisorientierten Führung stärker um die erbrachten Leistungen. Die Leistungsvorgaben werden beispielsweise am Jahresanfang mit dem Mitarbeiter abgesprochen. Diese in einer Leistungsbeurteilung dokumentierte Vorgabe wird am Jahresende mit den erzielten Ergebnissen verglichen. Hierzu bedarf es eines Instrumentariums. Dabei liegen zwei Systeme vor: das zielorientierte und das merkmalsorientierte Verfahren. Weitere Stellgrößen sind das

- Förderungsgespräch,
- Zielfindungsgespräch,
- Mitarbeitergespräch.

In der Regel gilt: Nichts ist erfolgreicher als der Erfolg und nichts motiviert mehr als der Erfolg. Solche Erfolgserlebnisse können erzielt werden, wenn die gesetzten Ziele als Herausforderung erlebt werden. Die Zielvorgabe darf weder über- noch unterlasten, sie muß auf die Situation und die Potentiale des Mitarbeiters abgestimmt sein. In bestimmten Bereichen können Leistungszulagen die Verantwortlichkeit und Initiative der Mitarbeiter fördern. Neben diesen materiellen Leistungszulagen sollte die immateriellen Anreize nicht unterschätzt werden. Es ist nicht selten, daß durch überflüssige Eingriffe der Vorgesetzten die Freude an der Arbeit verloren geht.

Häufig kann man einen Motivationsschub ausmachen, wenn Vorgesetzte die „Zügel“ lockern und sich weniger im Detail in das Aufgabengebiet des Mitarbeiters einmischen.

(1) Literatur hierzu: Dieser Beitrag geht auf einen Teilaspekt der Führungskrise ein, in der die öffentliche Verwaltung steckt. Weitergehende Hinweise finden sich in dem Buch: Meixner, H.-E., Lust oder Frust in der öffentlichen Verwaltung – Wege aus der Führungskrise, HFW Hanseatischer Fachverlag für Wirtschaft, Bornheim-Roisdorf 1996, ca. 330 Seiten, 39,50 DM.

(2) Im folgenden Text steht der Begriff Mitarbeiter sowohl für Mitarbeiterinnen als auch für Mitarbeiter. Dies gilt analog auch für vergleichbare Bezeichnungen.

Kurzfassung

Eine schlanke und drahtige Verwaltung erfordert neue Führungsstrukturen und neue Organisationsformen. Für diese Neuorientierung stehen Begriffe wie Leistungszentrum, Profit-Center, Cost-Center, Effizienz-Center, Budgetierung, Controlling, Leanmanagement, Dezentralisation der Ressourcenverantwortung u.a.m. Was sich in diesem Kontext an neuen Ideen abzeichnet, dürfte auch eine überzeugende und weniger riskante Alternative zur Privatisierung sein.

Letztlich arbeitet das Profit-Center nach der gleichen Führungsphilosophie, wie privatisierte Bereiche – allerdings mit einer entscheidenden Variante. Die „Unternehmenspolitik“ wird und kann von der Legislative geschrieben und mitgestaltet werden.

Dieser Beitrag geht auf die Frage ein, was vordringlich auf dem Weg zu mehr Leitungs- und Kostenbewußtsein in der Verwaltung zu tun ist und wie und in welcher Schrittabfolge eine neue Führungskultur in der öffentlichen Verwaltung geschaffen werden kann. Gelingt es, eine Basis für diese Voraussetzungen zu schaffen, dann nimmt die Vision einer zukunftsorientierten schlanken und schlagkräftigen öffentlichen Verwaltung erkennbare Konturen an.

Auf dem Reformweg hin zum Profit-Center werden die Zuständigkeiten einer Verwaltung projektbezogen (Objektzentralisation) gebündelt und die stark spezialisierte und in kleine Verrichtungseinheiten aufgeschlüsselte Funktionalorganisation (Verrichtungszentralisation) wird zurückgeführt auf eine Projekt-, Produkt- und/oder Prozeßorganisation. Das ist ein komplexes und sicherlich auch langwidriges Unterfangen. Dieses Vorhaben erfordert somit Mut, Entschlossenheit, Führungsstärke, Überzeugungsfähigkeit, Disziplin und Beharrlichkeit. Dies sind Werte, die bislang in der Verwaltung im Zusammenspiel von Exekutive und Legislative nicht gefördert

wurden uns sich wohl auch nicht haben entfalten können. Auf diese Zusammenhänge geht dieser Beitrag ein.

Summary

A slim-line and resilient administration calls for new management structures and new forms of organisation. Terms such as performance centre, profit centre, cost centre, efficiency centre, budgeting, controlling, lean management, decentralisation of resource responsibility and many more stand for this re-orientation. The new ideas emerging in this context are also to be seen as a convincing and less risky alternative to privatisation.

The profit centre ultimately works according to the same management philosophy as the privatised areas, albeit with a decisive variation the "corporate policy" is and can be written and shaped by the legislative.

This article addresses the question as to what it most importantly to be done along the path to greater management and cost awareness in the administrative sector and how and in which order a new management culture can be created in the public administrative sector. If a successful basis can be achieved, the vision of a future-orientated lean and efficient public administration will assume recognisable contours.

Along the path of reform towards the profit centre, the areas of competence of an administration will be bundled project-wise (object centralisation) and the highly specialised functional organisation divided up into small work units (work centralisation) will be returned to a project-, product and/or process organisation. This is a complex and certainly troublesome undertaking. This objective thus calls for courage, decisiveness, managerial strength, persuasive skill, discipline and determination. These are all values which have so far not been promoted, and have not been able to develop, in the administration in the interaction between executive and legislative. This article deals with these correlations.

Literature on the subject: This article deals with one part of the management crisis being experienced in the public administrative sector. Further information is provided in the book: Meixner, H.-E., *Lust oder Frust in der öffentlichen Verwaltung – Wege aus der Führungskrise*, HFW Hanseatischer Fachverlag für Wirtschaft, Bornheim-Rolsdorf 1996, approx. 330 pages, DM 39.50.

Résumé

Toute organisation mince et débarrassée de ballast exige de nouvelles structures de direction et de nouvelles formes d'organisation. Des notions comme centre de performances, Profit-Center, Cost-Center, centre d'efficacité, budgétisation, contrôle de gestion, lean-management, décentralisation de la responsabilité des ressources, et bien d'autres encore, sont synonymes de cette réorientation. Ce qui s'offre comme nouvelles idées dans ce contexte pourrait fort bien être aussi une alternative convaincante et moins risquée à la privatisation.

En dernier ressort, le Profit-Center travaille selon la même philosophie de la direction que les secteurs privatisés – avec, toutefois, une divergence déterminante: la «politique de l'entreprise» est conçue et en partie organisée par le pouvoir législatif.

Le présent article veut répondre à deux questions: que faut-il faire avec urgence dans la voie d'une plus grande prise de conscience de la direction et des coûts dans l'administration, et, deuxième question, comment et après quelles étapes peut-on instaurer une nouvelle culture de la direction dans l'administration publique? Si l'on parvient à créer une base pour ces préalables, la vision d'une administration publique mince et percutante qui soit tournée vers l'avenir prendra des contours distincts.

Dans le processus de réforme en direction d'un Profit-Center, les compétences d'une administration seront focalisées en fonction des projets (centralisation sur l'objet) tandis que l'organisation fonctionnelle fortement spécialisée et regroupée en petites unités d'exécution (centralisation de l'exécution) sera ramenée à une organisation de projet, de produit et/ou de processus. Il s'agit d'une entreprise complexe et, assurément aussi, laborieuse. Un tel projet exige donc courage, détermination, capacité de direction, pouvoir de persuasion, discipline et persévérance. Il s'agit de valeurs qui n'étaient, jusqu'ici, pas demandées dans l'administration dans le contexte du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif et qui n'ont donc pas pu s'épanouir non plus. Ce sont ces contextes qui font l'objet du présent article.

Littérature spécialisée à ce sujet: cet article évoque un aspect partiel de la crise de la direction dans laquelle se trouve l'administration publique. Pour de plus amples informations, se reporter au livre: Meixner, H.-E., Lust oder Frust in der öffentlichen Verwaltung – Wege aus der Führungskrise, HFW Hanseatischer Fachverlag für Wirtschaft, Bornheim-Roisdorf 1996, env. 330 pages, 39.50 DM.