

SÜDWESTRUNDFUNK SWR2 AULA – Manuskriptdienst

Black Box für Bürger Warum die Verwaltung modernisiert werden muss

Autor und Sprecher: Professor Jürgen Kegelmann *
Redaktion: Ralf Caspary
Sendung: Sonntag, 14. Juli 2013, 8.30 Uhr, SWR 2

Bitte beachten Sie:

Das Manuskript ist ausschließlich zum persönlichen, privaten Gebrauch bestimmt. Jede weitere Vervielfältigung und Verbreitung bedarf der ausdrücklichen Genehmigung des Urhebers bzw. des SWR.

Mitschnitte auf CD von allen Sendungen der Redaktion SWR2 Wissen/Aula (Montag bis Sonntag 8.30 bis 9.00 Uhr) sind beim SWR Mitschnittdienst in Baden-Baden für 12,50 € erhältlich.

Bestellmöglichkeiten: 07221/929-26030

Kennen Sie schon das neue Serviceangebot des Kulturradios SWR2?

Mit der kostenlosen SWR2 Kulturkarte können Sie zu ermäßigten Eintrittspreisen Veranstaltungen des SWR2 und seiner vielen Kulturpartner im Sendegebiet besuchen. Mit dem Infoheft SWR2 Kulturservice sind Sie stets über SWR2 und die zahlreichen Veranstaltungen im SWR2-Kulturpartner-Netz informiert. Jetzt anmelden unter 07221/300 200 oder swr2.de

SWR2 Wissen/Aula können Sie auch als Live-Stream hören im SWR2 Webradio unter www.swr2.de oder als Podcast nachhören: <http://www1.swr.de/podcast/xml/swr2/wissen.xml>

Manuskripte für E-Book-Reader

E-Books, digitale Bücher, sind derzeit voll im Trend. Ab sofort gibt es auch die Manuskripte von SWR2 Wissen/Aula als E-Books für mobile Endgeräte im sogenannten EPUB-Format. Sie benötigen ein geeignetes Endgerät und eine entsprechende "App" oder Software zum Lesen der Dokumente. Für das iPhone oder das iPad gibt es z.B. die kostenlose App "iBooks", für die Android-Plattform den in der Basisversion kostenlosen Moon-Reader. Für Webbrowser wie z.B. Firefox gibt es auch Addons oder Plugins zum Betrachten von E-Books. <http://www1.swr.de/epub/swr2/wissen.xml>

Ansage:

Mit dem Thema: „Black Box für den Bürger – Warum die Verwaltung modernisiert werden muss“.

Mit der Verwaltung ist es eigentlich wie mit der Verdauung: Solange sie funktioniert, merkt keiner etwas von ihr, aber wehe, mit ihr ist etwas nicht in Ordnung, dann hagelt es Kritik. Etwa: Die Verwaltung ist träge, überbürokratisch, intransparent, sie ist nicht für den Bürger da, sondern für diejenigen, die in ihr arbeiten.

Diese Kritik ist zum Teil richtig, was zeigt: Die Verwaltung sollte sich modernisieren, entstauben, sie sollte neue Aufgabenfelder und Funktionen erschließen, um den Anschluss nicht zu verpassen. Wie diese Modernisierung aussehen könnte, sagt Professor Jürgen Kegelmann, Verwaltungswissenschaftler und Prorektor der Hochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl, die dieses Jahr übrigens Jubiläum hat. Er beginnt seinen Vortrag mit einem Blick zurück, zu den Anfängen der Verwaltung.

Jürgen Kegelmann:

Es ist das Jahr 1922. Der große Soziologe Max Weber beschreibt in seinem Buch „Wirtschaft und Gesellschaft“ die Verwaltung (bei ihm Bürokratie genannt) als den „Idealtypus einer rationalen und legalen Herrschaft“. Die Verwaltung (und Weber differenziert hier ausdrücklich nicht nach öffentlicher und privatwirtschaftlicher Verwaltung) zeichnet sich hierbei durch fünf zentrale Merkmale aus. Diese sind:

1. Die Regelerorientierung, d. h. Orientierung des Handelns der Verwaltung an Recht und Gesetz,
2. die funktionale Arbeitsteilung und Spezialisierung,
3. das Hierarchieprinzip,
4. die Schriftlichkeit und Aktenmäßigkeit und
5. die Neutralität und Professionalität, gewährleistet durch das „Berufsbeamtentum“.

Das **erste Prinzip**, die Regelerorientierung, bedeutet, dass das Handeln der Verwaltung nicht willkürlich erfolgen darf, sondern nur auf der Grundlage gesetzter, d. h. schriftlicher Regelungen. Damit wird die Bindung an Recht und Gesetz zur Grundlage der Verwaltung. Die Entwicklung einer starken, juristischen Tradition entspringt diesem Grundsatz.

Das **zweite Prinzip**, die funktionale Arbeitsteilung, bedeutet, dass die Verwaltung nur auf der Grundlage zugeordneter Funktionen und Kompetenzen handeln kann. Die Funktionen werden innerhalb der Verwaltung auf verschiedene Stellen verteilt und jeder Funktionsträger darf nur innerhalb seiner zugewiesenen „Zuständigkeit“ agieren.

Das **dritte Prinzip**, die Hierarchie, ist die Antwort auf die starke Arbeitsteilung und Spezialisierung. Denn „zusammengebunden“ und integriert werden die verschiedenen Teilfunktionen durch eine starke Führungskraft an der Spitze. In den Kommunalverwaltungen ist es der starke Bürgermeister als Chef der Verwaltung, der

zentralistisch und dirigistisch seine Mitarbeiter, auch im Rahmen von Einzelweisungen bis auf die unterste Ebene, führen darf.

Das **vierte Prinzip**, die Schriftlichkeit und Aktenmäßigkeit, garantiert, dass alle Verwaltungsvorgänge, beispielsweise die Erteilung einer Baugenehmigung, aktenkundig gemacht werden. Damit werden sie transparent, nachvollziehbar und auch kontrollierbar.

Im Rahmen der vier genannten Verwaltungspfeiler „Regelorientierung“, „funktionale Arbeitsteilung“, „Hierarchie“ und „Aktenmäßigkeit“ soll nun (im Sinne des **fünften Prinzips**) ein neutraler und professioneller Sachwalter, der „Berufsbeamte“, unabhängig und der Sache verpflichtet seine Arbeit tun.

All diese Merkmale garantieren, dass die Verwaltung „ohne Ansehen der Person“, auf der Grundlage klarer formaler Regeln mit hoher Kompetenz ihre Pflicht erfüllt und somit zur Effizienz wie auch der Legitimität des Staates beiträgt.

Die Verwaltung wird hierbei als Vollzugsorgan der Politik gesehen. Ihre Funktion ist: Umsetzung der politischen Vorgaben im Rahmen von Recht und Gesetz. Im Gegensatz zu feudalistischen, absolutistischen Herrschaftssystemen der frühen Neuzeit, in denen der Herrscher sagen konnte: „L`etat c`est moi“, „der Staat bin ich“. Insofern ist die hier dargestellte Konzeption und Funktion von Verwaltung und Staat eine fundamentale Errungenschaft und ein wichtiger Treiber der Moderne. Diese Grundpfeiler und Prinzipien beschreiben auch heute noch die Verwaltung sehr treffend.

Allerdings hat bereits Weber die Schattenseiten der Verwaltung gesehen, wenn er sie als „stahlhartes Gehäuse der Hörigkeit“ bezeichnet. Darunter verstand er ein System, in dem die Gefahr besteht, dass die Menschlichkeit verloren geht und bornierte Beamte in ihren „Zuständigkeitskästchen“ ohne eigenen Sinn, Verstand und Verantwortungsgefühl, Befehle vollziehen.

Nun gehe ich auf die Risiken und Fehlformen der klassisch-bürokratischen Verwaltungssteuerung ein. Diese Defizite haben im Kern zu der sogenannten „Neuen Steuerung“ geführt hat: Der Reformagenda für die öffentliche Verwaltung seit Anfang der 90er Jahre. Ich beschreibe die Kernkritik in Schlagworten, ausgehend von den geschilderten Grundprinzipien und lasse sie in paradoxe Formulierungen einmünden.

Was ist die Kernkritik am ersten Prinzip, also an der formalen Regelorientierung?

Recht will Spielregeln für Bereiche des Zusammenlebens definieren. Diese müssen generell, d. h. abstrakt anwendbar sein und für eine Vielzahl von Fällen gelten. Allerdings ist die Wirklichkeit immer komplexer als das Recht, weshalb der „Einzelfall“, d. h. das Individuelle nicht mehr gesehen werden kann. Abstrakte Regeln und Recht können so zu individuellem Unrecht führen. Auch ein zweites ist dem Recht zu eigen. Es will alles regeln, weshalb die Formalisierung, d.h. die Verrechtlichung permanent zunimmt. Die Folge (als Paradoxie formuliert): „Die Absolutsetzung der Formalisierung führt zur Informalisierung“. Wer immer mehr regelt muss, um handlungsfähig zu bleiben, ins Informale (in Hinterzimmer etc.)

abdriften. Im Übrigen ist der reine „Dienst nach Vorschrift“ (also nach „Regel“) die Höchstform des Streikes.

Was ist die Kernkritik am zweiten Prinzip, also an der funktionalen Arbeitsteilung?

Gerhard Banner, ein bekannter Verwaltungsexperte, hat das Kernproblem einer zu starken funktionalen Arbeitsteilung in der „**organisierten Unverantwortlichkeit**“ gesehen. Was bedeutet das? Es bedeutet, auch das ein Paradoxon, dass zu viel Organisation ins Chaos führt. Denn jeder Mitarbeiter sieht nur seine enge Funktion, aber die Ganzheit der Aufgabe wird aus den Augen verloren. Eine zu starke Organisation der Arbeitsteilung führt im Ergebnis zur Verantwortungslosigkeit gegenüber dem „Ganzen“. „Kästchendenken“ und Denken in „Zuständigkeiten“ ist die Folge. Der Gesamtzusammenhang geht verloren. Wer viel mit Verwaltungen zu tun hat, wird sehr oft den Satz hören: „Dafür bin ich nicht zuständig“.

Was ist die Kernkritik am dritten Prinzip, der Hierarchie?

Die Hierarchie will Steuerung sicherstellen, indem Sie Entscheidungs-kompetenz an der Spitze lokalisiert. Wenn sich untergeordnete Einheiten streiten, dann entscheidet der Chef. In Kommunalverwaltungen hat der Oberbürgermeister das Einzelweisungsrecht. Das heißt er kann alle Entscheidungen an sich ziehen und unter gesamtorganisatorischen Gesichtspunkten entscheiden. Die Folge: Oft werden untergeordnete Probleme, die an sich keine strategische Relevanz besitzen wegen internen Konflikten bis an die Entscheidungsspitze gebracht. Dies führt zu einer Entscheidungsflut unwichtiger Probleme beim Chef. Aber oft hat die Führungsspitze keine Ahnung was „vor Ort“ los ist, weshalb Fehlentscheidungen die Folge sein können. Aber noch viel schlimmer ist: Wegen der Vielzahl unwichtiger Detailentscheidungen bleibt für die wirklich wichtigen Dinge kein Zeit mehr. Das Paradoxon: Eine zu starke Fokussierung auf die Spitze (Hierarchie) führt nicht zu einer besseren, sondern einer schlechteren Steuerung, insb. im strategischen Bereich. Im kommunalpolitischen Bereich wird dies das „Kanaldeckelsyndrom“ bezeichnet. Der Gemeinderat diskutiert länger über den wackelnden Kanaldeckel als über den Zustand der Straßen insg. Wer einmal die Entscheidungsvorlagen für Gemeinderäte und die damit verbundenen Berge von Papier gesehen hat, der bekommt ein Gespür dafür, wie viele Einzelfragen detailliert diskutiert werden und wie wenig Zeit dann noch für wirklich wichtige Fragen einer Kommune bleiben. Auch hier hat Gerhard Banner diesen Umstand punktgenau beschrieben, wenn er von einer strategischen Untersteuerung bei gleichzeitig operativer Übersteuerung, spricht.

Kommen wir zur Kritik am fünften Prinzip, der „Neutralität“ des Berufsbeamtentums

Nach der Grundvorstellung ist die Verwaltung nur der „Politik“ und dem „Recht“ verantwortlich. Sie hat keine Eigeninteressen und ist reines Vollzugsorgan. Die verwaltungswissenschaftliche Theorie hat hierfür den Begriff der „legislatorischen Programmsteuerung“ geprägt. Will heißen: Die Legislative, der Gemeinderat, das Parlament beschließen und entscheiden, die Verwaltung vollzieht. Als klares Führungs- und Kontrollorgan wird die Politik definiert, als klares, neutrales Umsetzungsorgan die Verwaltung. Eine Vielzahl von Untersuchungen hat diese Grundkonzipierung als Mythos entlarvt. Natürlich hat die Verwaltung Eigeninteressen und Eigenziele. Natürlich ist auch selbst der Vollzug von Gesetzen und politischen

Vorgaben ein immens politischer Prozess mit vielen inhaltlichen Gestaltungs- und Eingriffsmöglichkeiten.

Die Folge: Mitarbeiter der Verwaltung, Beamte sind nicht nur neutrale Sach- sondern auch Interessenwalter. Die „Fachbruderschaften“ in denen sich einflussreiche Klientelwalter mit Fachwaltern zusammenschließen, um Eigen- und Klientelinteressen durchzusetzen sind ein Klassiker der Verwaltungsforschung. Statt neutraler Umsetzung von Vorgaben ist Verwaltung ein „Kampfplatz“ von Interessen und damit Mikropolitik pur. Und die Verwaltung ist hierbei nicht nur passiver Spielball sondern aktiver Spielgestalter, wenn nicht sogar „Spielführer“. Die Folge: Mikropolitik statt Sachpolitik.

Diese Beispiele mögen genügen, um einige der „Schattenseiten“ der Verwaltung zu beschreiben. Diese führen dazu, dass nicht nur, wie Weber ursprünglich konstatiert, die Rationalität, Legitimität und Wirtschaftlichkeit durch Verwaltung garantiert, sondern vielmehr auch gefährdet werden. Die Kritik: Die Verwaltung ist ineffizient, eine Servicewüste und kein attraktiver Arbeitgeber.

Im Ergebnis hat die Kritik dazu geführt, dass seit Anfang der 90er Jahre ein neues Verwaltungsparadigma gilt, das einer „Neuen Steuerung“ folgt. Damit wird eine neue „Grundprogrammierung“ proklamiert, die die alten Defizite abbauen soll. Die neuen Zutaten sind:

Zutat Nr. 1: Man nehme statt einer zu starken Regelerorientierung mehr „Ziel- und Wirkungsorientierung“

Seit Jahrzehnten ist im privatwirtschaftlichen Kontext das MBO, das „Management by objectives“, ein wichtiges Managementinstrument. Dabei stehen die Ziele im Vordergrund, die konkret und messbar sein sollen. Der Weg bleibt hierbei denjenigen überlassen, die für die Umsetzung verantwortlich sind. Im Neuen Steuerungsmodell soll der Rat die zentralen strategischen Ziele definieren, um dann der Verwaltung das „wie“, die Art und Weise der Umsetzung zu überlassen. Das Zustandekommen der Ziele ist hierbei ein dialogischer Prozess zwischen Politik und Verwaltung, der abschließend im Rahmen eines Kontraktes, also eines Vertrages vereinbart, wird. Nicht mehr formale Spielregeln werden definiert und vorgegeben sondern zukunftsorientierte Ziele.

Zutat Nr. 2: Man nehme weniger funktionale Arbeitsteilung und gehe mehr in Richtung ganzheitlicher Aufgabenerfüllung

Die starke Spezialisierung soll abgelöst werden zugunsten einer ganzheitlichen Aufgabenverantwortung. Statt zunehmender Spezialisierung ist Generalisierung der neue Trend. So sollen insb. die bisher getrennte Fachverantwortung mit der Ressourcenverantwortung, das ist die Verantwortung für die Finanzen und das Personal, gebündelt werden. Damit entsteht Verantwortung aus einer Hand und die bisherige organisierte Unverantwortlichkeit wird zugunsten einer ganzheitlichen Verantwortung abgelöst. Eng verbunden damit ist auch

Zutat Nr. 3: Man nehme weniger Hierarchie und delegiere stattdessen mehr

Dies bedeutet insgesamt eine Verlagerung der Kompetenzen „nach unten“, weg von der Hierarchie. Damit soll die Führungsspitze entlastet werden, damit diese sich Zeit nehmen kann für die strategischen Entscheidungen und Themen. Die Bündelung der

damit zunehmend autonom agierenden Aufgabenbereiche soll einerseits durch die definierten Ziele als auch durch ein parallel entwickeltes Berichtswesen und Controlling erreicht werden. Damit werden die Fachämter an der „langen Leine“ geführt, die einerseits genug Spielraum vor Ort in der Umsetzung lässt, gleichwohl aber auch Vorgaben in Form von definierten Zielen macht.

Abschließend die Zutat Nr. 4: Man nehme weniger „Vom neutralen Beamten“ und entwickle ihn mehr zum „proaktiven Unternehmer“

Im Rahmen der drei ersten Zutaten wird der neutrale Vollzugsbeamte zum Mitunternehmer, der einerseits bei der Zieldefinition dabei ist, andererseits auch in der Umsetzung ein starkes proaktives, unternehmerisches Element erkennen lässt.

Ziel der neuen Rezeptur ist es, die Defizite bisheriger Verwaltungssteuerung abzubauen. Doch nach 20 Jahren Reformbemühungen ist die Bilanz der „Neuen Steuerung“ ernüchternd. Die Reform euphorie ist abgeebbt und die Erkenntnis ist eingekehrt, dass die „Markt- und Wettbewerbslogik“ nicht der Weisheit letzter Schluss ist und die traditionale Verwaltungssteuerung ablösen kann. Es gibt einerseits viel Positives zu berichten. So hat sich die Managementkompetenz vieler Verwaltungen nachhaltig weiterentwickelt. Die strategische Diskussion von Zielen, das Entwickeln von steuerungsunterstützenden Berichtssystemen, die stärkere Delegation von Entscheidungsverantwortung auf die operativen Einheiten; all dies hat zu mehr Schlagkraft und Effizienz geführt. Damit wurde die klassisch-bürokratische Verwaltungslogik durch eine privatwirtschaftliche Managementlogik ergänzt.

In der Zwischenzeit und auch das gehört noch zum Gegenwartsbefund, hat sich das „Neue Steuerungsmodell“ noch einmal weiterentwickelt. Neben Elementen der marktlichen Steuerung wird nun auf die „Gesellschaft“ gesetzt. Das „Bürgerengagement“, die „Bürgerbeteiligung“, die „enablende“, also „befähigende“ Verwaltung soll die Marktlogik um eine Gesellschaftslogik erweitern. So gibt es in der zur Zeit sehr intensiv geführten „Governance“-Diskussion (was so viel heißt wie „Steuerung“) drei große Steuerungssphären:

1. die staatliche Steuerungssphäre, die den Bürokratieprinzipien nach Max Weber folgt,
2. die marktliche Steuerungssphäre, die den Prinzipien des Wettbewerbs folgt und
3. die gesellschaftliche Steuerungssphäre, die den Prinzipien „Selbstorganisation“, „Dialog“, „Vertrauen“ etc. folgt.

Unter dem Stichwort „Bringing the Society back in“ soll die Zivilgesellschaft wieder die Steuerungshoheit übernehmen und das teilweise verspielte Vertrauen von Markt und Staat kompensieren.

Auch hier ändert sich die Rolle von Verwaltung noch einmal fundamental. War sie im bürokratischen Staat der Vollzugsapparat, der nach Recht und Gesetzen Aufgaben vollzieht, entwickelte Sie sich im marktwirtschaftlichen Paradigma zum „Servicecenter“ das Dienstleistungen für den Kunden erbringt. Nun befähigt sie die Bürger zur Mitgestaltung und bereitet den Raum für Engagement und Beteiligung. Viele Städte schaffen deshalb vermehrt Stellen im Bereich des „Bürgerengagement“ und der „Bürgerbeteiligung“. Zentrale Funktionsbeschreibung dieser Stelle ist nicht

eine sachlich-inhaltliche Aufgabe, die es zu erfüllen gilt, sondern die Entwicklung von Rahmenbedingungen und Strukturen, innerhalb derer sich das Gestaltungspotenzial der Bürger entfalten kann.

Mit der Schilderung dieser derzeitigen Entwicklung hin zum Bürgerengagement und zur Bürgergesellschaft kann nun begonnen werden, die Zukunft der Verwaltung (3) zu skizzieren.

Wir haben begonnen, uns im Rahmen einer Reise in die Vergangenheit das klassisch-bürokratische Verwaltungsmodell anzuschauen, das Max Weber mit den Prinzipien Regelerorientierung, Spezialisierung der Funktionen, Hierarchie, Aktenmäßigkeit und das neutrale, professionelle Berufsbeamtentum beschrieben hat. Wir haben die Funktionsdefizite dieser Art von Verwaltung mit den Stichworten „Informalisierung durch zu starke Betonung formaler Strukturen“, „organisierte Unverantwortlichkeit“, „operative Übersteuerung und strategische Untersteuerung“ beschrieben.

Als Lösung wurde im Rahmen der „Neuen Steuerung“ die konkreten Instrumente wie Zielvereinbarungen, Delegation von Verantwortung, Aufbau von Berichtswesen und Controlling beschrieben, die zeigen, dass die bisherige bürokratische Verwaltungslogik ergänzt wird um marktliche Steuerungselemente. Diese Marktlogik wird aktuell in der Debatte um die Bürgerbeteiligung noch einmal ergänzt um die „gesellschaftliche“ Steuerungslogik.

Damit „hybridisiert“ sich die Verwaltung. Die klassischen Verwaltungsstrukturen werden komplementär erweitert durch Management und Markt wie auch durch zivilgesellschaftliche Bereicherungen, die stark die gemeinsame Prozessgestaltung und den Dialog betonen.

Mit diesen Ergänzungen wird, und damit wird der Kern der Zukunft der Verwaltung berührt, ein mentaler Paradigmenwechsel vollzogen, der erst in den Anfängen erkennbar ist und eine grundsätzlich neue Steuerungslogik offenbart. Dieser Paradigmenwechsel knüpft an den naturwissenschaftlichen Paradigmenwechsel an, der vor 100 Jahren von der Newtonschen Mechanik zur Einsteinschen Relativitätstheorie geführt hat und der nun 100 Jahre später auch in den Sozialwissenschaften ankommt.

Die Newtonsche Mechanik beruhte auf der Vorstellung, dass

- a) die Wirklichkeit objektiv gegeben und,
- b) durch ein Subjekt eindeutig erkannt werden kann. Dies führt
- c) zu der Vorstellung, dass man diese äußere Wirklichkeit auch direkt-kausal und zielorientiert steuern kann.

Das neue physikalische Weltbild verabschiedet sich von diesen Prämissen und betont

- a) die prinzipielle Relationalität alles Seienden. Das bedeutet, dass „alles mit allem verbunden“ ist und damit auch die Trennung von „Objekt und Subjekt“ aufgegeben werden muss. Damit verbunden ist
- b) die grundsätzliche Mehrdeutigkeit der Wirklichkeit. Dies führt
- c) zu der Erkenntnis in die die Grenzen der Mach- und Gestaltbarkeit der Welt.

Auch die klassische Verwaltungs- und Managementvorstellung folgt noch dem „alten“ Paradigma. Denn sie geht von folgender Idee aus:

Ein klar definiertes Steuerungssubjekt (z. B. der Bürgermeister, Gemeinderat etc.) definiert klare Ziele und Zwecke, die es mit Hilfe von geeigneten Steuerungsinstrumenten umsetzt. Damit kann die äußere Wirklichkeit im Sinne eines Steuerungsobjektes gestaltet und direkt und eindeutig beeinflusst werden. Das diesen Steuerungsvorstellungen zugrundeliegende Weltbild atmet den Geist von Newton, ist aber nicht mehr up to date, was seine wissenschaftstheoretischen Voraussetzungen anbelangt.

Das Einsteinsche Weltbild geht davon aus, dass:

1. Die Wirklichkeit nicht objektiv vorgegeben ist. Sie wird stattdessen sozial konstruiert und erfunden. Sie ist
2. nicht eindeutig erkennbar sondern immer mehrdeutig und polyvalent. Damit sind
3. der Gestaltbarkeit wie der Wissbarkeit Grenzen gesetzt. So ist z. B. nicht bekannt, welche Folgewirkungen das Handeln hat und wie die Ursache-Wirkungszusammenhänge im Einzelnen sind.

Damit sind die prinzipiellen Grenzen der Steuerbarkeit beschrieben, die in der klassischen Management- und Verwaltungsvorstellung noch nicht akzeptiert werden. Nach wie vor herrscht die fast mythische Vorstellung, dass ein omnipotenter Akteur alles weiß und erkennt und dann mit Hilfe seiner Kompetenz und seiner „Instrumente“ die Welt gestaltet und abschließend das Ergebnis „evaluiert“. Nicht umsonst wird immer nach eindeutigen Zielen und hilfreichen „tools“ Ausschau gehalten, die am Ende im Rahmen einer abschließenden Evaluation „qualitätsgemanagt“ werden.

Bereits in der Diskussion um das zivilgesellschaftliche Engagement sind die Grenzen einer solchermaßen verstandenen Steuerung evident. Bei der Bürgerbeteiligung und dem Bürgerengagement geht es nicht darum Ziele oder Wege vorzugeben sondern sie im Rahmen gemeinsamer Verständigungsprozesse auszuloten. Bürger sind hier keine Steuerungssubjekte, die einer staatlichen oder Verwaltungssteuerung unterworfen sind sondern sie sind gleichberechtigte Partner auf Augenhöhe. Auch sind die Ergebnisse nicht von vornherein eindeutig festgelegt und die Wege zur Umsetzung klar. Vielmehr ist es ein gemeinsamer Lernprozess, der auch aus „trial and error“ besteht.

Aus diesem ergänzenden, neuen Steuerungsverständnis heraus werde ich abschließend fünf Thesen zur Zukunft und Modernisierung der Verwaltung formulieren.

These 1: Entgegen aller Unkenrufe sind die skizzierten Grundstrukturen der bürokratischen Verwaltung kein Relikt der Vergangenheit. Vielmehr sind sie bis heute ein Garant für eine verlässliche und rationale Verwaltung. Rechtsorientierung, auch durch entsprechende Prioritäten in der Ausbildung, Hierarchie, funktionale Arbeitsteilung und Aktenmäßigkeit bleiben wichtige Prinzipien und Kompetenzen. Aber diese „staatlichen“ Steuerungsprinzipien werden ergänzt um marktliche und gesellschaftliche Steuerungsinstrumente. Hier liegt der Segen der Diskussion um

Neue Steuerung und das Megathema „Bürgerbeteiligung“. Denn dadurch werden ergänzende Kompetenzen geschaffen, die verhindern, dass die „Schattenseiten der Bürokratie“ zu stark zur Geltung kommen.

Dies führt und dies ist **These 2** zu einer Hybridisierung der Verwaltung. Marktliche und gesellschaftliche Organisationsformen vermischen sich intelligent. Nicht umsonst deshalb sind derzeit Genossenschaftsmodelle, also „gesellschaftliche“ Organisationsformen in, die durchaus intelligent verknüpft werden können mit marktlichen oder staatlichen Organisationsformen. Eine moderne Stadt und Stadtverwaltung entwickelt im Rahmen eines intelligenten Beteiligungsmanagement solche „hybride“ Organisationsformen im Sinne einer Optimierung der Aufgabenerledigung.

These 3: Dies bedeutet auch, dass die Verwaltung ihr Steuerungsmonopol verliert und Teil eines Netzwerkes wird. Dieses Netzwerk kann sektoral begrenzt sein, z. B. wenn sich Kommunen im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit zusammenschließen. Es kann aber auch sektorenübergreifend sein. Hier sind z. B. Verbünde (neudeutsch „Cluster“) zu nennen, in denen die öffentliche Verwaltung Hand in Hand mit Wirtschaft und Gesellschaft an übergreifenden Themenstellungen arbeitet. Damit wird die Verwaltung mehr zum „Moderator“, denn zum alleinigen Steuerungsmonopolisten.

These 4: Dies erfordert neue Formen der Kommunikation und Interaktion. Die rein „monologisch-hierarchische Weisung“ wird ergänzt um dialogische Kommunikations- und Partizipationsformen. Die Verwaltung wird zum „Kommunikations- und Partizipationsexperten“, der nicht mehr nur die Aufgaben selber erledigt sondern Raum schafft für Kommunikation und Beteiligung.

Dies erfordert aber und dies ist **These Nr. 5** Mitarbeiter und Führungskräfte, die nicht nur die klassisch-linearen Steuerungsvorstellungen vor Augen haben, wo einer, am besten der Chef, eine klare Ansage macht und dann für die stringente Umsetzung sorgt.

Die neue Steuerungs- und Führungsphilosophie weiß um die prinzipiellen Mehrdeutigen, lässt Unsicherheiten und Konflikte zu, wertschätzt den Dialog und unterschiedliche Perspektiven und kommt zum Schluss doch zu einer Lösung und Entscheidung. Wenn vielleicht dann auch diese ganz klassisch im Rahmen einer Hierarchie zustande kommt.

*** Zum Autor:**

Jürgen Kegelmann, geb. 1965, studierte an der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung in Kehl sowie an der Universität Konstanz. Einige Jahre arbeitete er als Diplom-Verwaltungsfachwirt, 2006 promovierte er zum Doktor der Sozialwissenschaften. Von 1999 bis 2007 leitete er die Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung der Stadt Friedrichshafen, später wechselte er zur Hochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl, dessen Prorektor er seit 2012 ist

Seine Themenschwerpunkte sind: Personal- Organisations- und Changemanagement; Governance - Steuerung zwischen Markt-Staat und Drittem Sektor.

Bücher (Auswahl):

- Kegelmann, Jürgen/Martens Kay-Uwe (Hrsg.): Kommunale Nachhaltigkeit. Jubiläumsband zum 40-jährigen Bestehen der Hochschule Kehl und des Ortenaukreises, Nomos Verlag 2013.
- Kegelmann, Jürgen: New Public Management. Möglichkeiten und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells, VS Verlag 2007.