

Reinhard Mohn

Effizienz und Evolutionsfähigkeit
im öffentlichen Dienst

Bertelsmann Stiftung

© Bertelsmann Stiftung 1994
Carl-Bertelsmann-Straße 256 · 33311 Gütersloh
Telefon (0 52 41) 8 17-0
Telefax (0 52 41) 81 66 77

Vortrag von Reinhard Mohn an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer am 5. November 1992

Mit Hilfe der modernen Medien werden wir alle Zeugen eines Vorgangs, für den es in der Geschichte der Menschheit keinen Vergleich gibt. Überlieferte Traditionen der unterschiedlichen Kulturen werden durch einen globalen Wettkampf der Systeme in Frage gestellt. Der in der Historie oft entscheidende Impuls militärischer Stärke verlagert sich auf die Leistungsfähigkeit gesellschaftlicher und ökonomischer Ordnungen. Neue und sich schnell fortentwickelnde Prämissen dieser Ordnungen zwingen zum Schritthalten und zum Systemwettbewerb. Hierarchische und dogmatische Ordnungen werden den Anforderungen dieses Wandels nicht mehr gerecht. Sie scheitern am zunehmenden Schwierigkeitsgrad der Aufgabenstellung und an dem Zwang zum Fortschritt.

Wir sollten darüber nachdenken, ob diese Bedingungen auch für unser Konzept des öffentlichen Dienstes im Staat zutreffend sind. Historisch gesehen wurden die Ziele und Arbeitsgrundsätze für unseren Staat unter wesentlich anderen Prämissen entwickelt. Im Vordergrund stand das Streben nach der Gleichbehandlung aller Bürger, der Ordnungsmäßigkeit der Arbeitsabläufe und der Erfüllung vorgegebener Aufträge. Die sich aus diesen Zielen ableitenden Arbeitsformen setzten statische Bedingungen in der Zielsetzung und Auftragsabwicklung voraus. – Heute stehen wir unter entscheidend veränderten Arbeitsprämissen und einer völlig anderen Auftragsstruktur. Der Staat hat seinen Aufgabenbereich in nie gekannter Weise ausgeweitet. Dieser Prozeß hält noch an. Allein von der Größe des Volumens staatlicher Tätigkeit ist leicht abzuleiten, daß in unserer Zeit neben den bisherigen Zielsetzungen auch das Kriterium der Effizienz und

der Sparsamkeit eine Rolle spielen muß. Der uns im Wettbewerb internationaler Ordnungen auferlegte Zwang zur Flexibilität einerseits und Evolutionsfähigkeit unserer Ordnungen andererseits enthält Anforderungen an die staatlichen Ordnungen, die in früheren Jahrhunderten völlig unbekannt waren. – Die Durchsetzung der demokratischen Staatsform und das Selbstbewußtsein der Menschen verlangen von den Organen des Staates die Berücksichtigung der Bürgerinteressen bis hin zur Bürgerfreundlichkeit bei der Abwicklung von Aufträgen. – Auch innerhalb der staatlichen Verwaltung haben sich durch das veränderte Selbstbewußtsein der Mitarbeiter andere Bedingungen für die Führung und Arbeitsgestaltung ergeben. In der staatlichen Verwaltung gibt es heute keine »Untertanen« mehr, sondern Mitarbeiter mit einer hohen Qualifikation und mit dem Anspruch der Selbstverwirklichung auch innerhalb ihrer beruflichen Tätigkeit. – Die Anforderungen der Vergangenheit an staatliche Tätigkeit sind durch diese Entwicklungen keineswegs obsolet geworden. Sie verlangen aber eine den neuen Gegebenheiten entsprechende Ergänzung und Fortschreibung.

Es ist bedauerlich, daß die politische Führung und die staatlichen Organe sich nicht in der Lage zeigen, Konsequenzen aus den veränderten Bedingungen und Anforderungen zu ziehen. Wir erleben im Bereich der staatlichen Zuständigkeit die gleichen Stagnationserrscheinungen, wie sie uns in der Wirtschaft bei Monopol-Betrieben bekannt sind. Während jedoch in der Wirtschaft der Druck des Marktes eines Tages auch Monopole zur Reaktion zwingt, bleiben entsprechende Anstöße bzw. Sanktionen im Bereich staatlicher Tätigkeit aus. – Bei komplizierten und großen Organisationen reagieren die Gesellschaft oder der Markt nicht unverzüglich auf ein entsprechendes Fehlverhalten. Es ist ja auch nicht einfach für Außenstehende, die Richtigkeit und Zweckmäßigkeit der Geschäftspolitik großer Firmen oder Organisationen zu beurteilen. Um so beachtlicher erscheint es mir, daß in unserer Zeit die Kritik am Verhalten und an der Leistungsfähigkeit der staatlichen Verwaltung in allen Bereichen zunimmt. Diese Kritik gründet sich auf die Unzufriedenheit vieler Betroffener von der Wirtschaft bis hin zum Bürger. Selbstverständlich interpretieren auch die Medien diese Problematik mit zunehmender Tendenz und Härte. – Man kann diese Situation erklären, eine akzeptable Entschuldigung für den Rückstand und die Versäumnisse gibt es aber nicht!

In bezug auf anstehenden Handlungsbedarf müßte man zuständigkeitshalber auf die Politik verweisen. Daß hier nicht reagiert wird, ist verständlich: Grundlegende Veränderungen würden gravierende innenpolitische Probleme auslösen und darüber hinaus: Die Politik ar-

beitet nach anderen Führungsgrundsätzen, als sie für die staatliche Verwaltung erforderlich sind. Aus diesem Sachverhalt erklärt sich auch, daß unsere Politik im Hinblick auf notwendige Verwaltungsreformen selbst dann nicht tätig wird, wenn der Staatshaushalt durch die vielerlei Anforderungen völlig überfordert ist. Kredite aufzunehmen ist für die Politik erwiesenermaßen sehr viel angenehmer, als sachgerechte Reformen durchzusetzen. – So erleben wir im staatlichen Bereich eine Handlungsunfähigkeit in bezug auf methodische Evolution, wie sie in diesem Ausmaß in der Wirtschaft gar nicht vorstellbar ist. Man darf sich aber nicht täuschen: Die Unzufriedenheit aller Betroffenen wächst. Dies gilt insbesondere auch für die im staatlichen Dienst beschäftigten Mitarbeiter. Diese pochen nämlich nicht in erster Linie immer auf Besitzstände. Sie sind sehr wohl an Leistung und gesellschaftlicher Akzeptanz interessiert. Gerade die im öffentlichen Dienst Tätigen wissen sehr wohl, wie dringend Reformen sind, und sie sind auch in der Lage und bereit, zu solchen Reformen Beiträge zu erbringen.

Hier ist in bezug auf die staatliche Verwaltung und den öffentlichen Dienst eine Situation entstanden, die den Status quo in absehbarer Zeit in Frage stellen wird. Die Defizite im Staatshaushalt und die übermäßige Belastung der deutschen Wirtschaft durch die Ineffizienz des Staates werden uns zum Handeln zwingen. – Wenn wir als Demokraten handeln wollen und unsere Verantwortung ernst nehmen, dann dürfen wir diese gravierende Fehlentwicklung nicht achtlos übersehen. Wir sollten aus echtem politischen Engagement bemüht sein, Wege aufzuzeigen, die geeignet erscheinen, nicht nur die derzeitige Problematik zu lösen, sondern eine Systematik zu etablieren, die, ähnlich wie der Wettbewerb in der Wirtschaft, systemimmanent zur Evolution zwingt.

Es lohnt, einen Augenblick darüber nachzudenken, wer zu den notwendigen Reformen Anstöße geben und Beihilfe leisten kann. Hier ist selbstverständlich auf die Wissenschaft zu verweisen. Sie kann insbesondere durch vergleichende Analysen im internationalen Bereich Lösungen aufzeigen, die einen Fortschritt gegenüber unserer Praxis darstellen. Fraglich erscheint es allerdings nach den bisherigen Erfahrungen in unserem Lande, ob solche Bemühungen ausreichend sind, um gravierende Verhaltensänderungen in unserer etablierten und gesättigten Gesellschaft durchzusetzen. – Zu denken ist im Hinblick auf Evolutionsanstöße auch an den Dienstherrn der staatlichen Verwaltung, nämlich die Politik. Es wurde aber schon darauf hingewiesen, daß unsere demokratische Führung unter völlig anderen führungstechnischen Prämissen arbeitet, als das für den Bereich der staatlichen Leistung erforderlich ist. – Die innerhalb der

staatlichen Verwaltung gegebenen Möglichkeiten kreativer Evolution sind durch die Systematik zentralistischer Führung sehr eingengt. Die Erfüllung von Vorschriften – auch von unsinnigen! – wird immer noch für wichtiger gehalten als eine sachgerechte Weiterentwicklung von Zielen und Arbeitsweisen. Den im Staat beschäftigten Führungskräften und Mitarbeitern ist in dieser Hinsicht kaum ein Vorwurf zu machen. Sie füllen eine vorgegebene Systematik aus, die den Anforderungen unserer Zeit nicht mehr gerecht werden kann.

Ich möchte deshalb an dieser Stelle die Frage untersuchen, ob das in der Wirtschaft bewährte System, Fortschritt und Leistung durch Wettbewerb zu gewährleisten, auch auf den Bereich staatlicher Tätigkeiten, insbesondere auch des öffentlichen Dienstes, zur Anwendung gebracht werden kann. – In der Wirtschaft haben wir gerade in unserer Zeit gesehen, daß hierarchische und staatliche Ordnungssysteme international nicht wettbewerbsfähig sind. Das sich global durchsetzende System der Marktwirtschaft und des Wettbewerbs bringt die richtigen Führungskräfte in die Verantwortung – und bestraft unfähige mit harten Sanktionen. Der Bürger kann über den Markt entscheiden, welche Leistungen und Produkte er wünscht. Leistung lohnt sich für den Bürger – und damit für die gesamte Gesellschaft. Das Kapital wird durch den Markt so gelenkt, daß es den Fortschritt beflügelt – und nicht, wie im Bereich der Politik, antiquierte Lösungen erhält. All diese Vorteile begründen, warum sich die westlichen Demokratien für das System der Marktwirtschaft entschieden haben – trotz aller deutlich bekannten sozialen und gesellschaftspolitischen Nachteile.

Geeignete Impulse zum Fortschritt sind im Bereich der staatlichen Verwaltung nur minimal ausgeprägt. Praktisch haben sie angesichts unserer Tendenz, Besitzstände zu wahren, keine innovative Wirkung. Ich verweise auf die unzureichenden Sanktionen bei Fehlverhalten und die völlig mangelnde Berücksichtigung des Bürgerwillens im Hinblick auf das staatliche Leistungsangebot. Über die Effizienz der Arbeitsweise wird im staatlichen Bereich kaum gesprochen. Man kennt den eigenen Leistungsstand im Verhältnis zu den Möglichkeiten und anderen Leistungsträgern nicht. Die Berichterstattung des Staates befaßt sich mit der Produktivität und entsprechenden Rationalisierungsmöglichkeiten aufgrund mangelnder Sachkenntnis praktisch überhaupt nicht. – Die Wissenschaft hat an einzelnen Beispielen seit langem den Produktivitätsrückstand im öffentlichen Dienst dargelegt. Eine Reaktion auf solche Hinweise ist nicht zu vermelden. – So ist es angemessen und erforderlich herauszustellen, daß die antiquierten staatlichen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen für die Durchführung der Arbeit Leistung und Fortschritt behindern. Sie be-

lasten darüber hinaus die Motivation der Beschäftigten. Unter solchen Bedingungen kann die in unserer Zeit unverzichtbare Evolution nicht stattfinden! – Alles spricht dafür, daß diese Problematik nicht durch einzelne Initiativen aus Wissenschaft, Politik oder Verwaltung behoben werden kann, sondern daß nur ein Nachdenken über die Ordnungssystematik im Bereich unseres Staates Wandel schaffen kann.

Mir erscheint es sinnvoll, jetzt einige Überlegungen zu einer Systemveränderung im staatlichen Bereich anzustellen. Uns allen ist seit langem die Empfehlung bekannt, die Ineffizienz des Staates abzulösen durch Privatisierungen. In vielen Fällen erscheint mir das auch angebracht. Andererseits sehe ich aber eine große Anzahl von Funktionen, die von der Aufgabenstellung her besser in staatlicher Zuständigkeit bleiben sollten. Hier stellt sich die Frage, ob Lösungen vorstellbar sind, die auch für die staatliche Verwaltung und den öffentlichen Dienst ein System des Wettbewerbs zur Anwendung bringen können. – Diese Frage hat keineswegs rein hypothetischen oder theoretischen Charakter. Längst ist nämlich an verschiedenen Stellen im Ausland und Inland erwiesen, daß man im staatlichen Bereich ebenfalls Ziele definieren und messen kann, die dann im Rahmen eines Leistungsvergleiches beurteilbar und auswertbar sind. Die Entwicklung dieser Systematik ist nicht einfach. Die entsprechende Methodik aus der Wirtschaft bezüglich des Planungs- und Berichtswesens kann keineswegs unverändert übernommen werden. Wir stehen hier vor der Aufgabe, für die einzelnen Funktionen im Bereich der staatlichen Verwaltung Ziele, Meßgrößen und Qualifizierungen zu entwickeln, die der Politik eine sachgerechte Beurteilung und Steuerung des Geschehens ermöglichen. Diese Definitionen werden nur zu einem geringen Teil Bezug nehmen auf Kapitaleinsatz und Rentabilität. Im öffentlichen Bereich bestehen in vieler Hinsicht andere Ziele, die insbesondere von politischen und sozialen Vorstellungen geprägt werden. Aus meiner eigenen Erfahrung in diesem Bereich darf ich aber darauf hinweisen, daß auch für die staatlichen Aufgabenstellungen entsprechende Bewertungssysteme entwickelt werden können. Die sich dabei ergebenden Möglichkeiten des Leistungsvergleichs und der Leistungsbeurteilung sind verblüffend – und aufregend zugleich. Verblüffend sind die riesige Differenzierung des Leistungsniveaus einerseits und die völlige Unkenntnis der zuständigen Politiker und Sachbearbeiter über ihren eigenen Leistungsstand andererseits. Dieses System der Leistungsbewertung bietet selbstverständlich hervorragende Möglichkeiten zu kreativem Handeln und zum Fortschritt. – Die gegenüber einer solchen Methodik vorgebrachten Argumente der Unvergleichbarkeit der Aufgabenstellungen

und Lösungsansätze sind mir bekannt. Mit Deutlichkeit kann ich dazu nur darauf hinweisen, daß diese Kritik nicht stichhaltig ist. Auch in der Wettbewerbswirtschaft gibt es unterschiedliche Bedingungen und Lösungen. Der Wettbewerb selbst wird dadurch nicht in Frage gestellt.

Bei einem Vergleich dieses von mir vorgeschlagenen Systems des Wettbewerbs im öffentlichen Bereich ist allerdings darauf hinzuweisen, daß die Sanktionen im Bereich des Staates nicht so gravierend und hart sein werden, wie das in der Wirtschaft der Fall ist. Mir scheint, daß diese Problematik jedoch lösbar ist! – Wenn wir uns einmal vorstellen, daß die Jahresberichte der öffentlichen Hand Leistungsvergleiche für alle wichtigen Tätigkeiten enthalten würden und diese Jahresberichte der Öffentlichkeit zur Verfügung ständen, dann kann man sich leicht ausmalen, welche Reaktion in einer Demokratie ausgelöst würde. Für die Medien wäre ein solches Material von allergrößtem Wert, weil solche Leistungsvergleiche den Bürger selbstverständlich in hohem Maße interessieren. Ob die Leistungen in den verschiedenen Bereichen innerhalb einer Stadt im Leistungsvergleich gut oder schlecht zu bewerten sind, verstehen auch die Bürger. Zusammen mit der Kommentierung der Medien wird so ein Druck auf die politische Führung ausgelöst, der in seiner Härte durchaus eine Parallelität zu den wirtschaftlichen Sanktionen im Markt darstellt. In dieser Hinsicht ist bisher in bezug auf die staatlichen Leistungen nur deshalb in der Öffentlichkeit Ruhe vorhanden, weil niemand das Niveau der Leistungen kennt. Ein öffentlicher Leistungsvergleich würde hier politische Wirkungen auslösen, die auch im Hinblick auf die Arbeitsweise des Staates »anregend« wäre. Dieser Zwang zum Handeln würde aber nicht nur vom Bürger und den Medien kommen, er würde selbstverständlich auch Gegenstand der politischen Diskussion werden. Ob in unseren Städten heute richtige oder falsche Entscheidungen getroffen werden, ist in der derzeitigen Praxis der Haushaltsbudgetierung extrem schwierig auszumachen. Eine klare Leistungsbeurteilung wäre für unsere Politiker eine große Hilfe bei ihren Entscheidungen. Zugleich würde der Leistungsvergleich aber auch den Bürgern einer Stadt die Möglichkeit geben, die Qualität politischer Entscheidungen zu bewerten.

Die sachgerechte Gestaltung der Zieldefinition, der Meßgrößen, des Planungs- und Berichtswesens und der Führungstechnik ist eine Aufgabe von gewaltiger Dimension und nicht geringem Schwierigkeitsgrad. Es besteht aber nach den vorliegenden Erfahrungen überhaupt kein Zweifel mehr, daß wir auf diesem Weg das Problem des ineffizienten und stagnierenden Staates lösen können. – Als besonders glücklich empfinde ich dabei die Chance, die Arbeitsbedingun-

gen der im öffentlichen Bereich Tätigen entscheidend zu verbessern. Mit der bisherigen Methodik des öffentlichen Dienstrechtes und der entsprechenden Führungstechnik ist es in dieser Hinsicht allerdings nicht getan. Nach all meinen Erfahrungen, gerade auch im Gespräch mit den zuständigen Gewerkschaften, bin ich aber sicher, daß ein großes Interesse bestände, wenn Ansätze zur Flexibilität und Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst vorgeschlagen würden. Das veränderte Selbstverständnis der Bürger in unserer Zeit gilt nicht nur für die in der Wirtschaft tätigen Mitarbeiter. Das Bedürfnis des Mitdenkens, Handelns und der Selbstverwirklichung in der Welt der Arbeit besteht auch bei den Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Hier handelt es sich ganz einfach um ein gewandeltes Selbstverständnis des Menschen unserer Zeit. Diese Wandlung bietet einen hervorragenden Ansatz für die notwendigen Reformen. Man wird bei sachgerechter Gestaltung der Führungstechnik und der Arbeitsbedingungen bei den Mitarbeitern im öffentlichen Dienst eine hohe Bereitschaft zum Mitmachen und zum Engagement antreffen!

Die Bedeutung der Führung für den Erfolg ist in der Wirtschaft deutlich demonstriert. Dabei ist die Qualifikation der personellen Komponente im Durchschnitt wichtiger als die Sachgerechtigkeit der Führungstechnik. In dieser Hinsicht muß im öffentlichen Dienst eine völlige Umstellung erfolgen. Es gibt keinen Sinn, daß man darüber klagt, die Wirtschaft nehme dem Staat die besten Führungskräfte weg. Umgekehrt müßte man folgern, daß sachgerechte Bedingungen für Führungskräfte im staatlichen Bereich diesen Nachteil völlig ausräumen könnten. – Gute Führungskräfte wollen nicht nur ein leistungsgerechtes Einkommen, sondern vor allen Dingen Freiraum für Gestaltungen haben. Dienstvorschriften können nicht alles regeln. Sie dürfen nur den Charakter von Rahmenrichtlinien besitzen. Die Ausführung vorgegebener Aufgaben muß einen erheblichen Gestaltungsspielraum für Führungskräfte beinhalten. Diese Bedingung wird um so mehr eine Rolle spielen, als der Leistungsvergleich im öffentlichen Bereich entsprechende Führungserfolge auch deutlich machen wird. Mit anderen Worten: Auch in bezug auf die für den Erfolg erforderliche qualifizierte Führungskomponente lassen sich die Weichen unschwer stellen.

Daß solche Überlegungen nicht nur einen schwierigen Reformschritt darstellen, sondern zugleich auch viele Besitzstände in Frage stellen, ist mir bewußt. Erschwert wird die Situation insbesondere dadurch, daß in Politik und Staat relativ wenige aufgrund ihrer Führungserfahrung in der Lage sein werden, die von mir vorgeschlagene Systementwicklung zu erfassen und zu gestalten. – Diese retardierenden Bedingungen sind aber kein prohibitives Hindernis. Wenn man

zum Beispiel an die Arbeitsbedingungen in unseren Städten denkt, so ist festzustellen, daß schon heute ein erheblicher Gestaltungsspielraum für Politik und Stadtverwaltung bei der Ausgestaltung ihrer Arbeit besteht. Bei entsprechender Bereitschaft – und die ist in hohem Maße in vielen Städten vorhanden – läßt sich hier unverzüglich mit der Reformarbeit beginnen. Es charakterisiert die Situation, daß sich zunehmend Städte zusammenschließen, um Erfahrungsaustausch und Leistungsvergleiche zu organisieren. Die Verantwortlichen in den Städten aus Politik und Verwaltung wissen sehr wohl, warum sie das tun. Nur durch eine neue Zielsetzung, Organisation und Führungstechnik lassen sich die heutigen Aufgaben und noch vermehrt die der Zukunft lösen. – Die erforderlichen Prämissen für einen Beginn der Reformarbeit in der staatlichen Verwaltung und im öffentlichen Dienst sind vorhanden. In einigen Jahren dürfen wir damit rechnen, daß die Ergebnisse dieses Systems der Leistungsorientierung größte Beachtung finden werden. Ich sehe in dieser wettbewerbsorientierten Ordnung praktisch den einzigen Weg, auch im Staat zu einer zeitgerechten Evolution zu kommen. Das Wissen um Leistungsfähigkeit und Versagen im staatlichen Bereich wird bei den Bürgern die Reaktion auslösen, die systembedingt in einer Demokratie die Politik zum Handeln zwingt. Über Fortschritte im einzelnen wird man auch dann noch nachzudenken haben – wie dies derzeit im Bereich von Wissenschaft und Verwaltung bereits geschieht. Entscheidend ist aber, daß wir den Weg finden zur systemimmanenten Evolution. – Diese Botschaft möchte ich Ihnen heute vortragen: Die Problematik ist lösbar – sowohl methodisch als auch bezüglich der erforderlichen Akzeptanz!

Lassen Sie mich abschließend mein Konzept noch einmal in Thesen präsentieren:

1. Ein systemimmanenter Zwang zum Fortschritt ist durch Leistungsvergleich und Wettbewerb auch im Staat herstellbar. Der Einfluß des durch Leistungsnachweis erzeugten Wettbewerbsdrucks kann sehr wohl mit dem in der Marktwirtschaft verglichen werden.
2. Die durch das Eigentumsrecht ausgelösten Impulse in der Wirtschaft können im staatlichen Bereich nicht nachvollzogen werden. Dafür ist es jedoch nach dem von mir vorgetragenen Systemvorschlag möglich, die Bürger und ihre Repräsentanten aus der Politik mit Hilfe der Medien in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.
3. Die erforderlichen Anreize für Mitarbeiter und Führungskräfte im öffentlichen Dienst können durch leistungsorientierte Rahmen-

bedingungen und moderne Führungstechnik vergleichbar mit der Wirtschaft gestaltet werden. – Der Grundsatz der Selbstverwirklichung des Menschen in seiner beruflichen Arbeit muß auch im staatlichen Bereich zum Tragen gebracht werden.

4. Das vorgeschlagene System ist zwar schwierig zu entwickeln, dafür aber leicht zu handhaben und leicht verständlich. Führungstechnisch gibt es für Verwaltung und Politik sogar bessere Informationen als das in der Wirtschaft übliche Planungs- und Berichtswesen. Das System macht die Bewertung der öffentlichen Leistungsfähigkeit möglich und erleichtert die Einflußnahme demokratischer Instanzen.

Um eine solche Entwicklung in unserem Lande auszulösen, brauchen wir auf nichts mehr zu warten. In vielen Bereichen öffentlicher und staatlicher Tätigkeit sind schon heute Bedingungen vorhanden, die wenigstens teilweise die Anwendung des von mir vorgeschlagenen Systems erlauben. Die Einführung eines Leistungswettbewerbs im öffentlichen Bereich wird unglaubliche Wirkungen hervorrufen. In nicht zu ferner Zeit werden aufgrund solcher Initiativen dann auch die Politik und der Staat in der Lage sein, die neue Systematik zu kodifizieren.