

Ralph Grossmann

In: Lobnig, H., Schwendenwein, J., Zvacek, L.:
Beratung der Veränderung - Veränderung der
Beratung. Neue Wege in Organisationsberatung,
Training und der Gestaltung sozialer Systeme.
Wiesbaden: Gabler-Verlag, 2003

Das Öffentliche organisieren

*Die Beziehung zwischen gesellschaftlichen
Sektoren und Organisationen managen*

Der organisatorische Umbau des öffentlichen Sektors ist eines der großen gesellschaftlichen Reformprojekte national und international. Dabei geht es um die Frage, wie entwickelte Industriegesellschaften öffentliche Leistungen („Public Goods“) organisieren. Ich meine hier die für die Entwicklung der Gesellschaftsmitglieder und der Gesamtgesellschaft notwendigen Leistungen wie Bildung, soziale Dienstleistung, Gesundheitsversorgung, Wissenschaft, Kulturproduktion, Infrastrukturleistungen im Bereich der Wasserversorgung, des Verkehrs, der Telekommunikation, aber auch von „Gütern“ wie Sicherheit und Schutz der natürlichen Ressourcen.

Entlang dieser Frage ist international ein gesellschaftlicher Umbauprozess zu beobachten, der weit über Verwaltungsmodernisierung hinausreicht. Es geht um eine Neukonstellierung der gesellschaftlichen Subsysteme zueinander, um die Neukonstellierung von Staat, Markt und organisierter Zivilgesellschaft als politischer und interorganisationaler Prozess. Die Reform des Öffentlichen hat zweifellos als ein Kernstück die Binnenmodernisierung der staatlichen Verwaltung, aber sie umfasst weit mehr, sie zielt vor allem auf die Veränderung der Beziehungen und Schnittstellen zwischen staatlicher Politik/Verwaltung und Markt einerseits sowie zwischen Politik/Verwaltung und organisierten BürgerInnen andererseits (siehe Abbildung 1).

Diese Thematik hat hohe gesellschaftspolitische Brisanz. Vom Ausgang dieses Umbauprozesses wird es abhängen, wie die gesellschaftlichen Standards in Bezug auf sozialpolitische Absicherung, Gesundheitsversorgung, allgemein zugängliche Bildungsgelegenheiten, Teilhabe an Kultur etc. zu erschwinglichen Preisen, aber auch, wie die infrastrukturellen Voraussetzungen des Wirtschaftens in Zukunft aussehen werden.

Nur wenn der Umbau zu einer insgesamt effektiveren und effizienteren Organisationsform gelingt, wird es viele dieser Leistungen als öffentliche Güter geben. Die Verfügbarkeit und die Qualität der Public Goods sind meines Erachtens aber eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und für das Fortbestehen gesellschaftlicher Solidarität.

Die Gestaltung des Verhältnisses der BürgerInnen zu den öffentlichen Dienstleistungsorganisationen und auch ihre Beteiligung an der Produktion der Public Goods prägen nachhaltig die politische Kultur einer Gesellschaft. Die Neugestaltung der Beziehungen zwischen

den gesellschaftlichen Subsystemen und ihren Organisationen ist auch organisationswissenschaftlich und beraterisch sehr interessant. Die Kooperation von selbstständigen Organisationen braucht zu ihrer Entwicklung einen allparteilichen Dritten, was interessante Beratungsprojekte eröffnet. Die Beteiligung von Organisationen mit ganz unterschiedlicher Aufgabenlogik und Kultur macht spezielle Organisationstheorie notwendig.

Die Entwicklung des öffentlichen Sektors ist auch unter der Differenz global/national, von internationaler Verflechtung und nationalstaatlicher bzw. regionaler Besonderheit zu beobachten. Einerseits ist die Organisation des Öffentlichen ein globales Thema geworden. Der verschärfte internationale Wettbewerb zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmen hat sich auch auf einen Leistungswettbewerb zwischen unterschiedlichen Staats- und Verwaltungsregimes ausgeweitet. Auch das europäische Sozialstaatsmodell kann sich diesem Leistungswettbewerb der Standorte hinsichtlich Qualität, Kosten, Zeit und Akzeptanz nicht entziehen. Die internationale Verflechtung ökonomischer Rahmenbedingungen, von Rezession und restriktiven Konvergenzkriterien in der Wirtschafts- und Währungsunion setzt harte Bedingungen und ist auch Auslöser des Umbauprozesses. Länder wie Österreich, die diesen Entwicklungsprozess des öffentlichen Sektors lange verzögert haben, geraten jetzt in besonderer Weise unter Druck. Internationalisiert hat sich auch die Debatte um die Verbreitung der Modernisierungskonzepte wie etwa von New Public Management (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 1999) . Andererseits handelt es sich um ein sehr national-

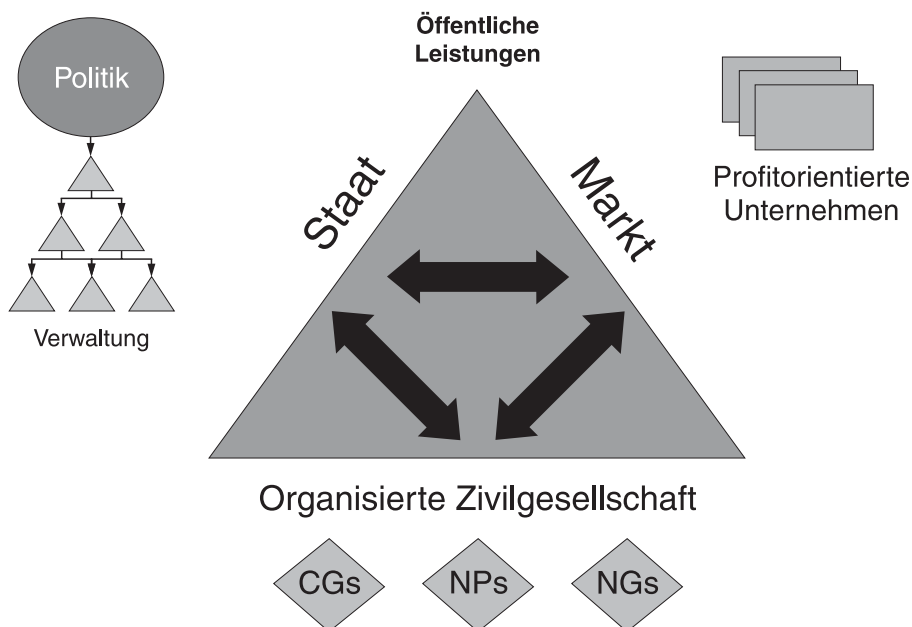


Abbildung 1: Zentrale Beziehungen in der Organisation öffentlicher Leistungen

staatlich verfasstes Problem. Verwaltungsmodernisierung wird in Europa noch sehr stark als Innenhof der Nationalstaaten betrachtet und ist, was die Konzepte des Verhältnisses von Politik, Staat, Verwaltung und BürgernInnen anbelangt, von den jeweiligen „kulturellen Familien“ geprägt.

Die nationale Bandbreite der rechtlichen, organisatorischen und kulturellen Bedingungen relativiert die Übertragbarkeit von international diskutierten Konzepten zusätzlich. Die zwei großen okzidentalen Konzeptfamilien sind die angloamerikanische „Civic Culture Administration“ und das kontinentaleuropäische, klassisch-bürokratische Verwaltungssystem (König 1998).

Wenn man Veränderungsarbeit in der Verwaltung betreibt, ist es hilfreich, sich klar zu machen, dass die Bürokratie in Europa älter ist als Demokratie und Republik und dass sie alle politischen Regimes als stabiles Element – auch im Selbstverständnis – überdauert hat. Und wenn wir die Steuerung öffentlicher Dienstleistungsorganisationen wie etwa der Universitäten oder Krankenhäuser auf Kontraktmanagement umstellen, so muss man sich vor Augen halten, dass dieses Kernelement des angloamerikanisch inspirierten New Public Management-Konzeptes für kontinentaleuropäische Verwaltungen noch vollkommen fremd ist.

Neue Beziehungen zwischen Staat, Markt und organisierter Zivilgesellschaft

In einer angloamerikanischen und neoliberalen Perspektive wurde und wird die Debatte um die Reform des öffentlichen Sektors mit der Polarisierung von Staat oder Markt geführt. Wie immer bei stark verfestigten Polarisierungen erschwert das die Suche nach funktionaleren anderen Lösungen und die Entscheidung dafür. Das Verharren in dieser Polarisierung kann zu einem ideologisch gestützten Festhalten an einer wenig effektiven und effizienten Erfüllung der öffentlichen Aufgaben durch die staatliche Verwaltung selbst oder zu rabiatischen Privatisierungen führen.

Das Bild des Staates, das sich in einer balancierten Form der Organisation öffentlicher Leistungen durchsetzt, ist das des Gewährleistungsstaates. Die kontinentaleuropäische, sozialstaatlich ausgerichtete Vision der Reform sieht die Produktion öffentlicher Leistungen nicht alleine beim Staat oder auf dem Markt, sondern in einem passenden Mix von Akteuren (siehe Abbildung 2).

„Public Goods“ werden in diesem Bild von Verwaltungsdienststellen selbst oder von so genannten „Agencies“ wahrgenommen, also von selbstständigen staatlichen Organisationseinheiten, die Leistungsaufträge bearbeiten, von privaten Unternehmungen, die im staatlichen Auftrag oder staatlich reguliert tätig werden, und von Organisationen der Zivilgesellschaft, denen öffentliche Aufgaben übertragen werden, die sie in gesellschaftlicher Eigeninitiative mit öffentlicher Förderung wahrnehmen (siehe Abbildung 2). Die verselbststän-

digten staatlichen Dienstleistungsorganisationen können z.B. als Körperschaften öffentlichen Rechts verfasst werden – wie die Universitäten in der aktuellen österreichischen Universitätsreform. Oder die Erstellung öffentlicher Leistungen kann in Gestalt von Kapitalgesellschaften ausgegliedert werden, die unter öffentlicher Aufsicht tätig werden – z.B. die österreichischen Bundestheater.

Die Einrichtungen des dritten Sektors weisen eine große Bandbreite an Organisationsformen auf: auf staatliche Initiative entstehende Vereine, denen öffentliche Aufgaben übertragen werden, Wohlfahrtsverbände wie große karitative Einrichtungen, deren Leistungen aus staatlichen Mitteln abgegolten werden, oder echte Community Groups, BürgerInnen- und Selbsthilfeinitiativen, die aus ihrer Sicht gesellschaftlich wünschenswerte Leistungen erbringen und aus öffentlichen Budgets gefördert werden. Das viel strapazierte Schlagwort von „public private partnerships“ kann also ganz unterschiedliche Konstellationen der Organisation öffentlicher Leistungen benennen.

Auf der Einbeziehung und Stärkung dieses dritten Sektors, der in vielen europäischen Ländern die größten Zuwachsraten in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erfährt, ruhen nicht nur die Hoffnungen auf eine in vielen Belangen adäquatere Aufgabenerfüllung, sondern auch des Ausbaus von gesellschaftlicher Beteiligung und Demokratisierung. Nach einer international vergleichenden Studie der John Hopkins-Universität hatte der dritte Sektor

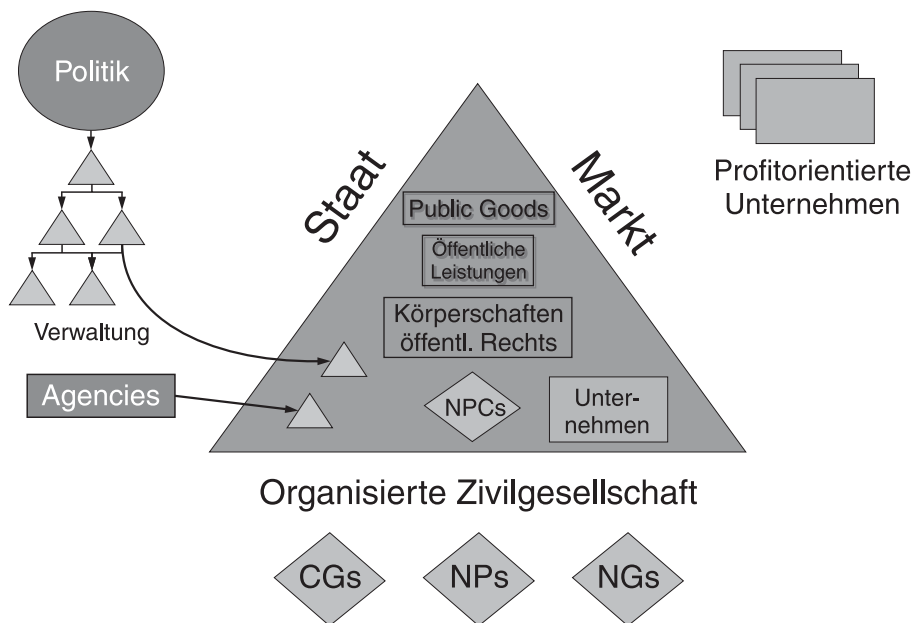


Abbildung 2: Mix von Akteuren in der Produktion öffentlicher Leistungen

in Westeuropa in den 1990er Jahren einen viermal größeren Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen als die durchschnittliche Wachstumsrate der Erwerbstätigen (Kettel 1996).

Es geht also um das sorgfältige Prozessieren von (politischen) Entscheidungen, welcher institutionelle Rahmen und welches Set an organisatorischen Lösungen für welche Arten von öffentlichen Aufgaben und Leistungen in welcher Situation am geeignetsten ist. Die Wahl des institutionellen Rahmens wird, abstrakt formuliert, durch die „institutionelle Kompetenz der verschiedenen institutionellen Arrangements“ bestimmt (Schedler/Proeller 2000).

Für Aufgaben, die hohes soziales Engagement benötigen, dürfte unter Umständen eine Non-Profit-Organisation mit einem hohen Anteil ehrenamtlicher Arbeit besser geeignet sein als ein gewinnorientiertes Unternehmen – oder auch nicht, wenn eine ausgereifte professionelle Dienstleistung mit der nötigen Distanz und gepaart mit hoher KundInnenorientierung zu erschwinglichen Preisen angeboten wird und einer geringer qualifizierten, ineffizient organisierten, auf hoher Selbstaussbeutung beruhenden Dienstleistung gegenübersteht.

Ein wesentlicher Kern demokratisch legitimierter politischer Steuerung liegt in der Definition der wünschenswerten Breite staatlicher Aufgaben und in der Auswahlentscheidung für das organisatorische Arrangement der Leistungserbringung. Politik und öffentliche Verwaltung tragen im Gewährleistungsstaat die Verantwortung für die Sicherstellung der Leistungserbringung in Bezug auf demokratisch festgelegte Aufgaben.

Politische Steuerung umfasst also die Entscheidung für eine der Optionen der Leistungserbringung, die Verantwortung für die Zielorientierung und das Controlling der Leistungserbringung. Die damit verbundene Auswahlentscheidung hat möglicherweise weit reichende Bedeutung für den Inhalt der öffentlichen Leistung und sicher große Bedeutung für ihre organisatorische Implementierung. Kritisch ist zu beobachten, dass der öffentliche Diskurs darüber nur sehr cursorisch geführt wird. Hinter dem vordergründigen Diskurs um Staat oder Markt vollzieht sich – jedenfalls in Österreich – die Entwicklung einer differenzierten Organisationslandschaft in der Wahrnehmung und politischen Steuerung öffentlicher Leistungen.

Die politische Entscheidung über das angemessene organisatorische Arrangement der Leistungserbringung wird in Zukunft sehr stark von der Welthandelspolitik mitbestimmt werden. Im Rahmen der internationalen Verhandlungen über das GATS (General Agreement on Trade in Services) wird die Liberalisierung auch des öffentlichen Dienstleistungssektors verhandelt. Der Dienstleistungssektor macht in den Industrieländern bereits zwei Drittel der Wirtschaftsleistungen aus; entsprechend groß ist das Interesse der führenden Konzerne an einer weltweiten Liberalisierung und Privatisierung von Bank- und Versicherungsgeschäften, Telekommunikation, Post, Strom, Gas, Wasser, Transport, Tourismus, Medien, Bildung, Gesundheitswesen und weiteren 150 im GATS aufgelisteten Dienstleistungen.

Seit Anfang 2000 laufen die so genannten GATS 2000-Verhandlungen, die eine Vertiefung der 1995 begonnenen Dienstleistungsliberalisierung zum Ziel haben. Bis Juni 2002 mussten alle WTO-Mitglieder in der so genannten „Request-Phase“ die jeweils anderen dazu auffordern, bestimmte Dienstleistungssektoren für ausländische MitbieterInnen zu öffnen, und bis März 2003 sind in der „Offer-Phase“ alle jene Bereiche zu benennen, die sie selbst liberalisieren werden.

Die Verhandlungen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Das ist umso brisanter, als einmal eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen im Sinn des InvestorInnenschutzes nicht rückgängig gemacht werden können. Außerdem verpflichten sich die GATS-Unterzeichner zur permanenten Weiterliberalisierung – nicht nur in den bereits geöffneten, sondern auch in den bislang „verschonten“ Sektoren.

Nationalstaaten, Länder und Gemeinden regulieren mit Gesetzen die von Privaten erbrachten Dienstleistungen, um nichtökonomische Ziele wie Umweltschutz, Arbeitsplatzsicherheit, offenen Zugang zu Bildung oder Regionalpolitik zu verfolgen. Viele der öffentlichen Regulierungen könnten in Zukunft als Handelshindernisse angesehen und beim Schiedsgericht der WTO angefochten werden (Seyfriedsberger 2002).

New Public Management (NPM) als Leitkonzept

Das internationale Leitkonzept der Reform des Öffentlichen – zumindest aber der Verwaltungsmodernisierung – ist das New Public Management in der aktuellen Diskussion (Schedler/Proeller 2000) ergänzt um das „Governance-Konzept“ (Jamöck 2002). Die Grundprinzipien des NPM haben sich auf normativer Ebene weithin durchgesetzt, allerdings mit nationalen Besonderheiten in der Durchführung:

- die Trennung von politischer Steuerung und Management;
- eine konsequente Dezentralisierung, die öffentliche Leistungen effektiver und effizienter von selbstständig operierenden, gut gemanagten und kundInnennah arbeitenden Organisationen erwartet;
- Verantwortungsdelegation auch an gesellschaftliche Gruppen, verbunden mit Empowerment (häufig verwechselt mit Verantwortungsabschiebung und dem schrittweisen Wegfall der Finanzierungsverpflichtung);
- Wechsel von der bürokratischen Steuerung und Reglementierung zur Steuerung über Ziele, Leistungsvereinbarungen, Globalbudgets und Controlling;
- Einführung von Wettbewerb und Markt auch in das Public Management
- Leistungs- und Wirkungsorientierung sowie BürgerInnen- und KundInnenorientierung.

Beim NPM handelt es sich um ein Modell, das – wie andere auch – Lernen am Modell ermöglicht, aber nicht 1:1 übertragbar ist. Es ist ein in sich schlüssiges und in vielen Punkten mit den Einsichten systemtheoretisch inspirierter Organisations- und Gesellschaftstheorie kompatibles Konzept. Andererseits ist es ein ziemlich geschlossenes und deduktives Modell. Als solches ist es sehr verführerisch für EntscheidungsträgerInnen und ExpertInnen, auch was die Implementierungsstrategie betrifft. Im Kern ist das Konzept betriebswirtschaftlich mit einem eher technischen Interventionsansatz. Es hat als Prämisse, dass sich das Management der profitorientierten Unternehmungen vom Management öffentlicher Dienstleistungen nur graduell, aber nicht kategorial unterscheidet. Eine Einschätzung, die meines Erachtens den Blick auf die Besonderheiten der Aufgaben und Managementan-

forderungen – jedenfalls für viele Teile der Produktion öffentlicher Leistungen – verstellt. Es hat in international vergleichenden Studien viele Erfolgsstorys, aber auch viele dokumentierte Fehlschläge aufzuweisen – wie andere Konzepte auch. Wichtig ist jeweils genau hinzuschauen, was die Kriterien von Erfolg und Misserfolg sind.

Naschold/Oppend/Wegener (1997) pointieren die Zwischenbilanz – am Beispiel eines internationalen Projektes zur Modernisierung der Kommunalverwaltung und -politik studiert – wie folgt:

1. „Übergewicht des Managerialismus“ gegenüber einer bürokratisch politischen Steuerung im Sinn kompetenter und responsiver politischer Führung.
2. Verkehrung der Ergebnissteuerung von interaktiven Verhandlungen mit kompetenten dezentralen Einheiten zur zentralisierten Detailintervention über Produktdefinition und Zielvorgaben in einer rigiden Weise, was zu Neobürokratismus führt.
3. Entkoppelung des Arbeitsprozesses und der Personalwirtschaft von der Managementreform: geringer Beteiligungsgrad der Beschäftigten sowie manipulative Handhabung des KundInnenbedarfs und der KundInnenzufriedenheit; Gefahr der weiteren Unternutzung der Humanressourcen.
4. Manipulative Handhabung des KundInnenbedarfs, umfragetechnische Konstruktion von hohen KundInnenzufriedenheitsraten.
5. Verwaltungsmodernisierung kann zu breiten Segmenten von RationalisierungsverliererInnen führen und wirft dann tief greifende Gerechtigkeitsfragen auf, die die Verwaltungsmodernisierung zu untergraben drohen.

Als Berater von zahlreichen Veränderungsprojekten im öffentlichen Sektor (vgl. z.B. Grossmann/Stäger 2002) konnte ich beobachten, dass die Dimensionen der Organisationsentwicklung im betriebswirtschaftlichen Ansatz des NPM weit unterschätzt werden, und auch PromotorInnen des Ansatzes wie Kuno Schedler (1999) betonen immer wieder, dass die Gestaltung der Veränderungsprozesse und ihre organisationskulturellen Implikationen eine unterschätzte Dimension darstellen.

Angelpunkte der Transformation

Ich möchte im Folgenden einige ausgewählte Punkte aus dem Umbauprozess näher beleuchten, die gesellschaftspolitisch, organisationswissenschaftlich und beraterisch besonders interessant erscheinen. Ich werde mich dabei auf die Beziehungen zwischen den Organisationen konzentrieren.

Die „neue Steuerung“

Die im betriebswirtschaftlichen Konzept sehr einfach wirkende „neue Steuerung“ über Leistungsvereinbarungen, Globalbudgets und ähnliche Instrumente setzt in der Alltagsrealität eine einschneidende Veränderung der Beziehungen zwischen den Organisationen und ihren AkteurInnen voraus. Der Wechsel von der hierarchisch-bürokratischen Lenkung zur Kontextsteuerung nimmt die zentralen Einsichten der systemtheoretisch inspirierten Gesellschafts- und Organisationstheorie ernst, auch wenn der Blick dabei vorherrschend mehr auf betriebswirtschaftlich orientiertes Managementhandeln gerichtet sein dürfte.

In den funktional differenzierten Gesellschaften bilden Politik und Verwaltung nicht mehr das steuernde Zentrum, sondern die selbstständigen Organisationen der gesellschaftlichen Subsysteme erbringen unterschiedliche Leistungen füreinander und damit für die Gesamtgesellschaft. Die Verselbstständigung der Organisationen wie Universitäten, Krankenhäuser, Museen und Theater, Verkehrsbetriebe, Arbeitsämter etc. sowie ihre Ausgliederung aus der staatlichen Verwaltung und dem Bundeshaushalt tragen dieser beobachteten Logik gesellschaftlicher Entwicklung Rechnung.

Die Steuerung von komplexen Dienstleistungsorganisationen mit rechtlich-bürokratischen Detailinterventionen gegenüber nachgeordneten Dienststellen ist obsolet geworden. Sie schwächte die Selbstentwicklungsfähigkeit der beteiligten Systeme und führte im Kern zu organisatorischer Verantwortungslosigkeit. Dieser notwendige Wandel im Steuerungsverständnis (Grossmann/Scala 2002b; Willke 1995) gewinnt in der Führungspraxis der Unternehmen und in der Reorganisation des öffentlichen Sektors nicht auf Grund eines Wertewandels in der Gesellschaft an Boden, sondern basierend auf der in unterschiedlichen Feldern gemachten Erfahrung, dass die tradierten Steuerungsinstrumente an ihre Grenzen gestoßen sind.

Die neue Steuerungsbeziehung setzt eine radikal andere Vorstellung von der Beeinflussbarkeit komplexer sozialer Systeme voraus. Organisationen und ihre Subsysteme sind von ihrer internen Dynamik bestimmt. Sie stehen in einem Austausch mit der Umwelt und sind von außen beeinflussbar, aber die Inputs von außen werden intern interpretiert und verarbeitet. Die Entwicklung einer Organisation ist immer eine Eigenleistung des jeweiligen Systems. Sie hängt primär von internen Strukturen und Ressourcen ab. Steuernde Interventionen können zwar Impulse und Bedingungen für die interne Entwicklung setzen, aber diese Einflussnahme ist nicht linear zu denken. Ein bestimmter Input lässt nicht einen genau vorhersehbaren Output erwarten.

In der Beobachtung von ganz unterschiedlichen Systemen ist deutlich zu sehen, dass directive Formen der Einflussnahme – etwa der Versuch, Leistungen und Ergebnisse durch engmaschige, bürokratische Anordnungen und Kontrollen zu erzwingen – eher zu einer Vermeidungshaltung bzw. zu organisatorischer Verantwortungslosigkeit führen. Wenn man die notwendigen Eigenleistungen eines Systems für seine Entwicklung ernst nimmt, dann ist eine steuernde Intervention der Versuch einer gezielten Einflussnahme, welche die Autonomie des angesprochenen Systems respektiert. Dieses Verständnis von Steuerung impliziert keinen Verzicht auf Einflussnahme, nur die Formen, Einfluss auszuüben, sind entschieden andere.

Die Grundthese lautet, dass eine Steuerungsbeziehung von zwei Leistungen geprägt ist: vom Steuerungsimpuls von außen und von der Selbststeuerung des Adressaten. Diese Steuerungsbeziehung erhält ihre Chance des Gelingens durch die Gleichzeitigkeit von Autonomie und wechselseitiger Abhängigkeit. Eine gezielte Einflussnahme setzt Bedingungen, ermöglicht damit dem Gegenüber autonom zu entscheidende Handlungsoptionen und begrenzt sie zugleich. Auf der Seite des angesprochenen Systems wiederum erfordert es die Auseinandersetzung mit diesen Optionen und letztlich eine Selbstfestlegung. Willke (1995) spricht treffend von „konditionierter Autonomie“.

Dieser Steuerungsmodus ist sehr voraussetzungsvoll. Der Widerspruch zwischen der Vorstrukturierung des Handlungskonzeptes und der Autonomie der beteiligten Systeme ist unvermeidlich und kontinuierlich zu bearbeiten. Der Versuch einer Auflösung dieses Widerspruchs nach einer Seite hin muss zum Scheitern der Steuerungsbeziehung und zu einem Rückfall in traditionell hierarchisch-bürokratische Muster führen. Das Verhandlungssystem ist das logische Medium, um eine solche Steuerungsbeziehung produktiv zu gestalten.

Das Steuerungskonzept ist für beide Seiten sehr fordernd

Die Orientierung an dem vorgestellten Steuerungskonzept bedeutet für die steuernde Instanz, dass sie in mehrfacher Hinsicht in ihrer Autorität und Kompetenz gefragt ist: Erstens erfordert die Aushandlung von Leistungsvereinbarungen, von Zielen und Erfolgskriterien eine viel deutlichere Explorierung der eigenen Zielvorstellungen als normativ bürokratische Regelungen „von außen“. Diese Form der Steuerung und Führung bedeutet ferner, sich der Auseinandersetzung mit dem Gegenüber zu stellen, die eigenen Vorstellungen und Optionen zum Gegenstand von Verhandlungen zu machen sowie Festigkeit und Flexibilität gleichzeitig zu realisieren. Und drittens – das ist nach unseren Erfahrungen ein sehr wesentlicher Punkt – ist der Verhandlungskontext zu gestalten, in dem eine solche kontraktorientierte Auseinandersetzung stattfinden kann. Das erfordert Erfahrung und Fachkompetenz in der Gestaltung von Strukturen und Prozessen eines geeigneten Bearbeitungs- und Aushandlungsverfahrens. Kontrakte brauchen ex definitione mehr Kommunikation als hierarchische Entscheidungen. Dafür bedarf es unterschiedlicher Settings, die es ermöglichen, komplexe Themen differenziert und engagiert zu bearbeiten sowie eine breite Meinungsbildung gut mit Entscheidungen zu verknüpfen. Alle drei Dimensionen sind sehr anspruchsvoll und für die AkteurInnen häufig ungewohnt. Für die andere Seite der Steuerungsbeziehung – für eine Universität, die Abteilung eines Spitals oder auch ein Team in Auseinander-

setzung mit den Leitungskräften – bedeutet diese Steuerungsform ebenfalls, sich auf die Auseinandersetzung einzulassen, und erfordert vor allem hohe Eigenleistung im Sinn der Selbststeuerung, z.B. sich über die eigenen fachlichen Ziele Rechenschaft abzulegen, intern Prozesse für die Ressourcenaufteilung zu etablieren etc. Auch hierbei ist eine ausreichend breite sowie zugleich selektive Beteiligung der ExpertInnen und Betroffenen zu organisieren.

Traditionelle hierarchisch-bürokratische Steuerung hatte für beide Seiten Vorteile. Die Organisationen und ihre MitarbeiterInnen mussten selbst nicht wirklich Verantwortung für die fachlichen Prioritäten, die Aufteilung von Ressourcen oder den Outcome der eigenen Tätigkeit im Sinn organisatorischer Verantwortung übernehmen. Die politisch-administrativen Instanzen oder Leitungsorgane wiederum mussten sich einem solchen Verhandlungsvorgang nicht aussetzen, in dem man inhaltlich immer stärker gefordert ist als in der Einflussnahme durch Vorschriften und Anweisungen (vgl. Grossmann/Scala 2002b).

Obwohl einige Länder schon seit geraumer Zeit Erfahrung mit neuen Steuerungsformen sammeln konnten, liegen wenige empirische Befunde aus organisationswissenschaftlicher Sicht vor.

Die Umgestaltung des öffentlichen Sektors nach diesen Steuerungsprinzipien hat in der Praxis viele Klippen zu meistern. Einige Beobachtungen und Hypothesen dazu:

Autonomie ist unteilbar

Vielfach wird die Verselbstständigung der Organisationen halbherzig durchgeführt. Wesentliche Entscheidungskompetenzen werden den Organisationen vorenthalten. Die Ausbildung von Autonomie und Identität wird dadurch behindert. Selbstentwicklungsfähigkeit und Eigenverantwortung der Organisation werden geschwächt.

Die Versuchung, auf Zwang auszuweichen

Es fällt beiden Seiten schwer, die Gleichzeitigkeit von Selbstständigkeit und gegenseitiger Abhängigkeit wirklich zu akzeptieren. Es ist für diese AkteurInnen nicht leicht, aus den tradierten Mustern der Verantwortungsdelegation und Schuldzuweisungen auszusteiigen.

Bei Asymmetrie in der Beziehung, die häufig gegeben ist – das Ministerium verfügt über die staatlichen Budgets –, ist die Versuchung groß, bei der ersten Schwierigkeit in den Verhandlungen auf Zwang auszuweichen, jedoch immer mit dem Risiko, kontraproduktive Wirkung zu erzielen. Es ist für den so genannten Stärkeren in einer Steuerungsbeziehung schwer zu akzeptieren, dass gegenseitige Abhängigkeit besteht und dass der Verzicht auf den Einsatz von Machtmitteln produktiv auch im Sinn der eigenen Intentionen sein kann. Die Balance von machthegeprägter Beziehung und partnerschaftlicher Kontraktbeziehung unter prinzipiell Gleichwertigen, von machtpolitischem Spiel und transparentem Verhandlungssystem ist ein sehr anspruchsvoller Kommunikationsprozess.

Verhandlungssysteme brauchen Transparenz und Vertrauen

Als Berater von Verhandlungssystemen kann ich immer wieder beobachten, dass solche Kommunikationsarrangements durchaus autoritätsvolles und interessenbewusstes Agieren ermöglichen bzw. sogar erfordern, aber in ihrer Leistungsfähigkeit sehr gefährdet sind, wenn Intransparenz und taktisches Kalkül vorherrschen.

Die „neue Steuerung“ braucht entwickelte Partner

Die skizzierte Steuerungsbeziehung braucht entwickelte Organisationen auf beiden Seiten. Die Dienstleistungsorganisationen müssen parallel dazu diese Steuerungsprobleme im internen Verhältnis bewältigen. Sie müssen in die Lage versetzt werden, als Gesamtorganisation handlungsfähig zu werden. Auf der Seite der Verwaltung sind kompetente VerhandlungspartnerInnen anzubieten. Ihr Verhandlungsspielraum ist mit dem Legalitätsprinzip und der Ministerverantwortlichkeit in Einklang zu bringen. Zwischen den beteiligten Verwaltungseinheiten – oft mehreren Ministerien – sind die notwendigen Koordinationsleistungen zu erbringen. Das Aushandeln von Leistungsvereinbarungen stellt an die persönlichen Kompetenzen der AkteurInnen ganz neue Anforderungen.

Die Form der Implementierung muss den Zielen der Veränderung gerecht werden

Es ist die Paradoxie zu bewältigen, dass die neue Steuerungsbeziehung Organisationsverhältnisse voraussetzt, die zu schaffen sie antritt. Das gilt vor allem für die Implementierung von Organisationsreformen, wie sie das NPM anpeilt. Die Realisierung des Reformkonzeptes braucht daher ein Konzept der schrittweisen Organisationsveränderung, das den Zielen der Reform entspricht. Häufig dürften die Reformen durch die Art der Implementierung konterkariert werden und in der Folge sehr belastet sein.

Settings-Gestaltung ist entscheidend

Ein Angelpunkt der neuen Steuerung liegt meines Erachtens in der Gestaltung von geeigneten Settings für die Aushandlung von Zielen und Leistungsvereinbarungen sowie für die Durchführung von Controlling-Maßnahmen. Diese Verhandlungssysteme mitzukreieren und in ihrer Entwicklung zu unterstützen ist auch eine sehr passende und anspruchsvolle Aufgabe für BeraterInnen. Für die skizzierte Ausgestaltung der Kooperation zwischen Organisationen braucht es Möglichkeiten zum Experiment, etwa organisationsübergreifende Projekte, um lernträchtige und stärkende Erfahrungen zu machen. Das führt zu einem weiteren Angelpunkt.

Gesteuert wird vor allem über Prozesse

Die neue Steuerung entfaltet ihre Wirksamkeit wesentlich über die Gestaltung von Prozessen. Prozess- sowie darauf bezogene Design- und Interventionskompetenz sind vorrangig gefragt. Die aktuellen Erfahrungen aus den Reformprozessen in ganz unterschiedlichen Organisationen und Sektoren lassen erwarten, dass die Umsetzung von Instrumenten des NPM – wie Naschold (1999) betonte – zu einer neuen Verbürokratisierung führt; zu einer Fülle von vorgeschriebenen Instrumenten und Berichtspflichten, die für sich genommen noch nicht Entwicklung bewirken. Nicht nur die Einführung neuer Führungs- und Steuerungsinstrumente braucht organisatorische und personale Entwicklungsprozesse, sondern auch die erfolgreiche dauerhafte Anwendung ist auf einen Kommunikationsprozess angewiesen. Die Wirkung der steuernden Instrumente stellt sich primär über diesen Prozess her (vgl. zur Implementierung einiger Steuerungsinstrumente die Fallbeispiele in Grossmann/Scala 2002a).

Der geheime Wunsch, zwingen zu können

Meines Erachtens belasten vor allem zwei Momente die aktuellen Reformansätze mit Risiken: Einerseits der – manchmal durchaus nachvollziehbare – Wunsch, auf neue Weise Systeme in eine gewünschte Richtung zu zwingen. Was mit den Mitteln bürokratischer Detailregelung und Kontrolle nicht möglich war, soll mit Hilfe von Kontrakten und Controlling bewerkstelligt werden. Die Energiequelle vieler Reformen ist nicht die Einsicht in die skizzierte Entwicklungsdynamik von Gesellschaften und Organisationen, sondern ein Managementmodell, das sich straffere Führung in einer linearen Form von Beeinflussung erhofft. Und dieses Bedürfnis hat zwei Seiten: Es geht zweifellos um die wirksamere Beeinflussung von Systemen; aber diese ist nur zu gewinnen, wenn der Respekt für Autonomie und die Bereitschaft, sich auf die Mühen nichtlinearer Beeinflussung einzulassen, gegeben sind.

Wer zahlt, schafft an

Der Charme der Beziehungsgestaltung zwischen Organisationen nach dem Marktmodell liegt zu einem großen Teil in seiner einfacheren Beziehungsstruktur. Wer zahlt, schafft an. Wenn Leistung und Preis stimmen, wird gekauft, sonst eben nicht. Ich glaube, dass hinter der Attraktivität des Kontraktmanagements im NPM vor allem dieses Bedürfnis nach Vereinfachung der Steuerungsbeziehung besteht. Die ihr zugrunde gelegte systemtheoretisch inspirierte Steuerungskonzeption dürfte noch nicht sehr breit verankert sein. Dabei wird übersehen, dass sich gerade an den fortgeschrittensten Organisationen des Profitsektors die Steuerungsproblematik von dezentralisierten Unternehmen besonders gut studieren lässt (Wimmer 1995).

Die (politische) Auswahlentscheidung für ein „institutionelles Arrangement“ in der Erbringung öffentlicher Leistungen wird sich auch an dieser Differenz orientieren müssen: Wel-

che Leistungsbereiche sind gut über Marktbeziehungen steuerbar und sichern die gewünschte Versorgung sowie Qualität und wo muss man sich auf die Mühen komplexerer organisatorischer Arrangements und Steuerungsbeziehungen einlassen?

Hinter vielen Privatisierungsforderungen steht sicher eine – oft verständliche – resignative Haltung gegenüber der Entwicklungsfähigkeit öffentlicher Organisationen. Allerdings wird auch an den Berichten über das „Smart Buyer-Prinzip“ (Naschold 1999) im öffentlichen Sektor deutlich, dass die Steuerung über Kaufbeziehungen den Auftraggeber nicht von anspruchsvollen Steuerungsleistungen entbinden kann.

Was heißt hier politische Steuerung?

Die Steuerung des Ressourceneinsatzes und der Leistungsprozesse in der Erstellung öffentlicher Güter wirft auch die Frage nach einer Neubestimmung der Rolle der Politik in der Steuerung auf. Mit dem Hinweis auf die traditionelle Gewaltenteilung ist sie nicht länger beantwortbar. In der Logik des NPM-Konzeptes ist die Antwort prinzipiell klar: Politik soll aus der Detaileinflussnahme auf das operative Geschäft herausgehalten werden, eine Aufgabenteilung in (strategische) politische Führung und administratives Management soll eine klare Rollenzuweisung ermöglichen. Aufgabe der Politik ist es, über das „Was“ zu entscheiden und die Ressourcen bezogen auf konkrete Produktgruppen und Leistungsziele zu besprechen. Für das „Wie“ haben die EntscheidungsträgerInnen der Verwaltung als LeistungseinkäuferInnen die Rahmenbedingungen gegenüber den LeistungserbringerInnen zu setzen. In der Praxis ergeben sich dabei eine Reihe von Fragen und ersten Beobachtungen (siehe Abbildung 3).

Die Abgrenzung der Systeme und Rollen ist nicht so einfach

Wer ist als Politik in der Steuerungspflicht? Das Parlament und die Regierungsmehrheit als Leistungsfinanzierer, die Regierung bzw. der zuständige RessortpolitikerInnen und die Verwaltungsspitze als LeistungskäuferInnen (Schedler/Proeller 2000, S. 85). Zweifellos steuern die Verwaltungsspitzen auch in strategischer Hinsicht. Sind sie in einer notwendigen Doppelrolle? Wofür viel spricht. Steuern das Parlament und die Regierungsmehrheit nur über Gesetze und Budgetbeschlüsse oder auch durch andere Willensäußerungen?

Theoretisch werden die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten in einem modernen Verwaltungsmanagement differenzierter

Die Budgets sind Produktgruppen zugeordnet. Es liegen Leistungskennzahlen und andere Controlling-Daten vor. Aber in welchen Foren und Diskursformen werden sie ausgewertet und strategisch genutzt? Wohl vor allem auf der Ebene der Verwaltungsspitze.

Die Investitionsentscheidungen für öffentliche Güter sind eminent politische Entscheidungen. Oft habe ich den Eindruck, dass die wünschenswerte Erhöhung von Managementkompetenz in der Bewirtschaftung und Organisation der öffentlichen Güter die betriebswirtschaftlichen Kalküle gegenüber dem inhaltlichen politischen Stellenwert der Entscheidungen in den Vordergrund rückt (vgl. Naschold 1999). Gleichzeitig spricht viel dafür, den Organisationen und ihren ExpertInnen hohe Autonomie in der Leistungserstellung zu gewähren und in ihre Selbstorganisation zu investieren. Das setzt allerdings kompetente Führungskräfte voraus, die meist durch politische Entscheidungen in ihre Funktionen kommen.

Neue gesellschaftliche Steuerungsebenen

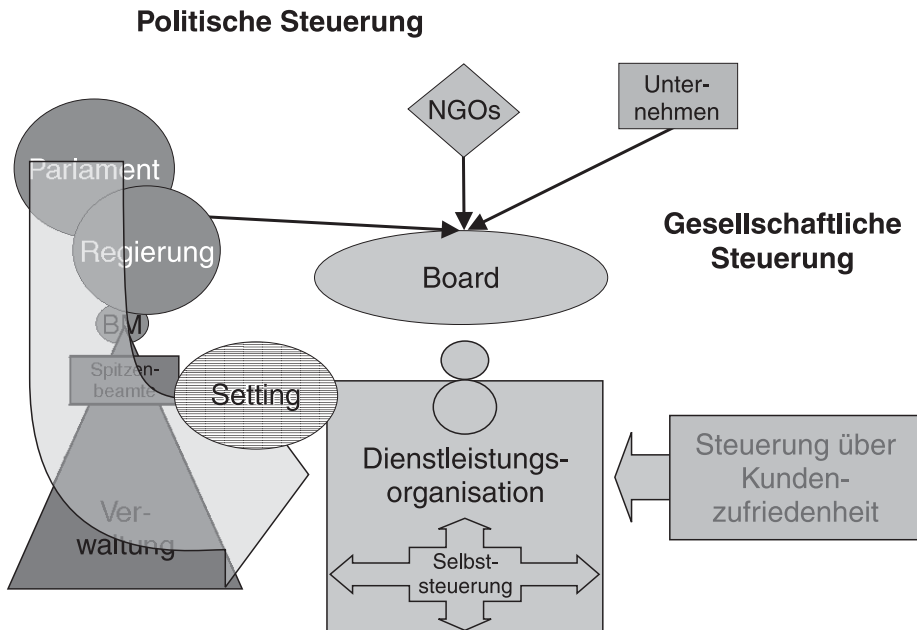


Abbildung 3: Neue gesellschaftliche Steuerungsebenen

Ein sehr interessanter Fall für politik- und organisationswissenschaftliche Beobachtung sowie Organisationsberatung werden die neuen Aufsichts- und Steuerungsgremien sein, die derzeit in vielen Sektoren entstehen: Räte, die in einer der unternehmensrechtlichen Figur des Aufsichtsrates nachgebildeten Funktion öffentlich-rechtliche Dienstleistungsorganisationen mitbestimmen (in Österreich etwa der ORF-Stiftungsrat und die Universitätsräte) (siehe Abbildung 3). Konzeptiv betrachtet bedeuten sie eine Erweiterung gesellschaftlicher Pluralität in der Entwicklung der Organisationen. Die Steuerung wird entstaatlicht und soll auch parteipolitischer Einflussnahme entzogen werden. Fachleute der jeweiligen Felder und VertreterInnen der jeweiligen gesellschaftlichen Interessengruppen treffen – mehr oder weniger autonom – wichtige Entscheidungen über Universitäten, Massenmedien, Museen oder andere öffentliche Einrichtungen. Die andere Seite der gesellschaftlichen Pluralität ist eine Einschränkung oder zumindest Mediatisierung demokratisch legitimierter politischer Kontrolle. Wie das Beispiel der österreichischen Universitätsreform zeigt, gilt es eine Balance zwischen professioneller Selbststeuerung der Organisation, der Einflussnahme des Staates als Auftraggeber und Financier sowie gesellschaftlichen Interessengruppen zu finden. Einer möglichen ständisch interessenspolitischen und unmittelbar parteipolitischen Einflussnahme ist über die Nominierung der Räte grundsätzlich Tür und Tor geöffnet. Dementsprechend umstritten sind die Regeln für die Nominierung. Es wird interessant sein, die unterschiedlichen Lösungen dafür zu beobachten und die Arbeitsweise der Räte kennen zu lernen.

Für das demokratische politische System im engeren Sinn, die Parlamente, wird die politische Steuerungsmöglichkeit sehr vermittelt und unübersichtlich.

Regulierung des Marktes

Sehr interessant sind auch die zahlreichen Regulationsinstanzen, die in Form von staatlich initiierten Einrichtungen, mit Fachleuten und InteressenvertreterInnen besetzt, den Markt in bestimmten Sektoren öffentlich relevanter Dienstleistungen – z.B. in der E-Wirtschaft oder der Telekommunikation – zu regulieren haben. Wie sehen hier die Entscheidungsprozesse im Einzelnen aus, über welche fachlichen und politischen Diskurse wird die politische Steuerung dahinter transparent?

Geheime Ausgliederung

Sehr deutlich ist auch in allen Bereichen öffentlicher Dienstleistungen, öffentliche Aufgaben in Vereine auszugliedern und so der schwerfälligen Bewirtschaftung durch die staatliche Verwaltung zu entkommen. Die Wirkung ist ambivalent einzuschätzen. Einerseits wird die Aufgabenerfüllung vielfältiger, wahrscheinlich auch inhaltlich. Andererseits wird dort, wo es sich um Ersatzhandlungen für innere Reformen oder echte Ausgliederungen handelt, die Transformation der öffentlichen Verwaltung dadurch auch gebremst.

Damit rückt die zweite große Schnittfläche ins Blickfeld: die Beziehung von Staat und organisierter Zivilgesellschaft.

Zur Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen

Dieses Feld wird derzeit aktiver diskutiert und untersucht als die anderen interorganisationalen Beziehungen. Das hat wie angesprochen mit dem starken quantitativen Wachstum dieses Sektors und den demokratiepolitischen Hoffnungen zu tun, die sich gerade in Europa mit seinen starken nationalstaatlichen Bürokratien und der ausufernden EU-Bürokratie damit verbinden (vgl. für Österreich: Simsa 2001; Badelt 1999). Hier nur in Kürze einige Kernpunkte für unseren Kontext:

NPOs als organisatorischer Kern der Zivilgesellschaft

In einer Gesellschaft von Organisationen – wie sie die entwickelten Industriegesellschaften darstellen, in denen alle wesentlichen gesellschaftlichen Problemlagen in und von Organisationen bearbeitet werden – bilden Non-Profit-Organisationen (NPOs) den organisatorischen Kern der Zivilgesellschaft. Sie formieren mit den sozialen Bewegungen, informellen Netzwerken und Gruppen (Selbsthilfegruppen, Community Groups) das heterogene Gebilde der Zivilgesellschaft. Eine Reihe von gesellschaftspolitischen Konzepten, die sich mit der verringerten Lösungskompetenz nationalstaatlicher Politik oder mit Marktversagen auseinandersetzen, legen starke Hoffnungen in die politische Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen – etwa das Konzept der Global Governance der Vereinten Nationen (vgl. Bovaird/Löffler 2001) oder auch das Modell des „Third Way“ von Antony Giddens (1999). Ruth Simsa (2001) arbeitet sehr klar sowohl die demokratiepolitischen Chancen und Risiken – Ausdruck und Schule gesellschaftlichen Engagements einerseits und Fehlen demokratischer Kontrolle andererseits – als auch die Formen gesellschaftlicher Einflussnahme durch NPOs heraus: NPOs als konkurrierende oder zusätzliche Leistungserbringer, NPOs als Leistungspioniere, NPOs als Kontrollinstanzen und NPOs als Themenpioniere. Die Formen der NPOs sind wie gesagt sehr vielfältig. Manche agieren der Größe und der Struktur nach wie profitorientierte Unternehmen auf dem Markt, z.B. die großen karitativen Organisationen. Bedeutsam ist sicher die Unterscheidung, dass sie in Abgrenzung zu Kapitalgruppen ihren Erfolg nicht primär nach dem Shareholder Value bewerten und die Unternehmensentwicklung auch an anderen Zielen ausrichten. In einer Gesellschaft wie der österreichischen, die traditionell sehr stark von großen Interessenverbänden und wohlfahrtsstaatlichen Bürokratien geprägt wurde und in der das zivilgesellschaftliche demokratische Engagement durch den Faschismus eine bis heute nicht reparierte Beschädigung erfahren hat, bedeuten die NPOs in der Rolle der Wahrnehmung öffentlicher Leistungen eine echte Stärkung politischer Pluralität und Liberalität.

Innovative gesellschaftliche Lösung oder Abschiebung staatlicher Verantwortung?

Interessant ist wieder die Ausgestaltung der Beziehung von Politik und Verwaltung zu den Organisationen der Zivilgesellschaft. Dabei geht es um Fragen wie: Welche Funktion der NPOs dominiert? Wird eher politische und staatliche Verantwortung abgeschoben oder werden innovative gesellschaftliche Lösungen forciert und wird gesellschaftliche Teilhabe gefördert? Wie sehen die Steuerungsmechanismen in den Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung und den NPOs aus? In welchen Settings wird diese Steuerung wahrgenommen? In welchen öffentlichen Diskursen ist die Politik der NPOs und gegenüber den NPOs nachvollziehbar?

Zweifellos sind unter den gegenwärtigen ökonomischen Rahmenbedingungen die NPOs auf der Ebene der Selbstorganisation und des Managements stark gefordert. Interessant wird sein, ob sie mit dieser Reorientierung ihre besondere Identität als zivilgesellschaftliche Einrichtungen bewahren und ausbauen können. Die Grenzen zwischen dem Sektor der Ökonomie und den zivilgesellschaftlichen Organisationen sind jedenfalls fließend geworden.

Unterschiedliche Einflussformen der BürgerInnen

Sehr interessant finde ich auch, die unterschiedlichen Einflussformen der BürgerInnen in Bezug auf die Gestaltung öffentlicher Leistungen in einer vergleichenden Beobachtung zu untersuchen.

Neben der Mitwirkung in NPOs, die der Zivilgesellschaft zugerechnet werden können, eröffnen sich für die BürgerInnen in wachsendem Maß Einflussmöglichkeiten als KonsumentInnen. Die Transformation öffentlicher Dienstleistungsorganisationen zu selbstständig wirtschaftenden Einrichtungen wird die Entwicklung zu mehr KundInnenorientierung fördern. In vielen Bereichen, etwa in der Bildung und der Gesundheitsversorgung, sind die BürgerInnen KundInnen und Co-ProduzentInnen der Leistung. Darüber hinaus unterstützen spezifische anwaltschaftliche Funktionen und Einrichtungen die Interessen der BürgerInnen gegenüber ErbringerInnen öffentlicher Leistungen, z.B. PatientInnen- oder Kinder- und JugendanwältInnen. Eine steigende Tendenz weisen auch die Einflussmöglichkeiten im Zuge von politischer Planung und von Verwaltungsverfahren – vor allem im kommunalen Bereich – auf. Und nicht zuletzt sind die BürgerInnen ArbeitnehmerInnen im großen Sektor öffentlicher Dienstleistung und können als solche ihre Interessen wahrnehmen.

Good Public Governance – eine Antwort auf die Steuerungsproblematik?

In der internationalen Diskussion hat das Governance-Konzept an Bedeutung gewonnen. Es nimmt Bezug auf eine Reihe von gesellschaftlichen und politischen Defiziten im Umgang mit öffentlichen Gütern: den vielfach ungelösten Abstimmungsbedarf zwischen gesellschaftlichen Subsystemen und Organisationen, die wachsende Distanz der politischen Willensbildung zu den BürgerInnen und den Verlust an Steuerungskraft des politischen Systems. Auf der Ebene der Profitunternehmungen wird es als Corporate Governance definiert.

Von den vielen angebotenen Übersetzungen und Deutungen von „Good Public Governance“ ist in unserem Zusammenhang „verantwortungsbewusste Steuerung“ am treffendsten. Die Definition der EU wird im „White Paper on Democratic European Governance“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001) festgeschrieben und hebt fünf Prinzipien von Good Governance heraus:

- **Offenheit:** im Sinn von Transparenz der Entscheidungen und des Handelns auf europäischer Ebene. Die Informationen sollen für alle Menschen zugänglich und verständlich abgefasst sein.
- **Partizipation:** Alle relevanten AkteurInnen sollen in den Politikgestaltungsprozess einbezogen werden. Damit soll ein größeres Vertrauen in das Endergebnis und die Politik der Institutionen bewirkt werden.
- **Verantwortlichkeit:** Die Rollenverteilung bei Gesetzgebung und Durchführung muss klar sein. Jede Institution muss Verantwortung für ihre Handlungen übernehmen.
- **Effektivität:** Die Wirksamkeit wird auch danach bestimmt, ob die Durchführung der Politik den Zielen angemessen erscheint und ob Entscheidungen auf der richtigen Ebene ergriffen werden.
- **Kohärenz:** Die EU-Politik soll auf Grundlage von klaren Zielen nachvollziehbar – also konsistent – sein, um wirksam werden zu können. Lokale und regionale Körperschaften werden verstärkt in die EU-Politik eingebunden.

Für AutorInnen, die sich kritisch mit der Reform des öffentlichen Sektors auseinandersetzen, kann der Zugang von Elke Löffler zitiert werden. Für sie ist Governance ein Sammelbegriff für eine neue Generation von Staats- und Verwaltungsreformen, die das wirksame, transparente und partnerschaftsorientierte Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zur innovativen Bewältigung gesellschaftlicher Probleme sowie zur Schaffung von zukunftsweisenden, nachhaltigen Entwicklungsmöglichkeiten und -chancen für alle Beteiligten zum Ziel haben (Löffler 2001). Die OECD betont Stärkung der Zivilgesellschaft durch Good Governance. Die Stärkung der Beziehung zu den BürgerInnen ist eine solide Investition in eine bessere Politikgestaltung und ein Kernelement des Good Governance (OECD Public Management Policy Brief 2001). Dies ermöglicht es, neue Quellen an politisch relevanten Ideen, Informationen und Ressourcen in der Entscheidungsfindung zu erschließen. Gleichzeitig trägt es dazu bei, das öffentliche Vertrauen in die Regierung zu bilden sowie die Qualität der Demokratie und die Kapazitäten der Zivilgesellschaft zu erhöhen.

Eine neue Qualität der Führung ist bei dem Modell der Good Governance gefragt, in dem die Leitenden Macht zu Gunsten eines kreativen Einflusses abgeben. In der Vergangenheit war der öffentliche Sektor vor allem dazu da, Dinge für die Menschen zu machen. Jetzt liegt das Schwergewicht darauf, dies „mit“ den Menschen zu tun. Die leitenden Organe müssen aufhören, an ihr Monopol der Führung zu glauben, und erkennen, dass Führung ein Lernprozess ist. Ermächtigung ist besser als Kontrolle (Landry 2002).

Übereinstimmend wird eine Stärkung der BürgerInnenbeteiligung und eine Repolitisierung im Sinn einer Stärkung der politischen Verantwortung in der Produktion öffentlicher Leistungen gefordert. Die Konzepte bleiben allesamt sehr normativ und fußen selten auf einer konkreten Vorstellung – theoretisch und praktisch – von der Bearbeitung der Koordinationsprobleme zwischen Organisationen. So, wie Corporate Governance im Sinn eines Verhaltenskodex nicht die Probleme einer einseitigen, am Shareholder Value orientierten Unternehmensentwicklung lösen kann, gilt Vergleichbares für die Appelle im Sinn der Good Public Governance. Aber die Sensibilität für die Kernfragen des Öffentlichen wächst. Forschungs- und Beratungsressourcen werden in diese Richtung gelenkt und eine immer größere Zahl von innovativen Projekten experimentiert mit organisatorischen Lösungen für die neue Steuerungsproblematik auf der Basis elaborierter Konzepte.

Ein kurzer Blick auf die Konsequenzen für Beratung

Die Organisation des Öffentlichen ist ein sehr interessantes und vielfältiges Arbeitsgebiet für Organisationsberatung sowie ein wachsender Markt. Drei große Umbauprozesse sind zu unterstützen:

- die Binnenmodernisierung der Verwaltung,
- die Ausgliederung und Organisationsentwicklung der neuen Dienstleistungsorganisationen sowie
- die organisatorische Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Organisationen.

Vor allem Letzteres ist eine herausfordernde Arbeit. Die Kreation und Beratung von maßgeschneiderten intermediären Systemen, bereichsübergreifenden Projekten, Netzwerken und neuen Organisationen zur Vernetzung unterschiedlicher Partner sind hier zu leisten. Beratung in diesem Feld braucht in besonderer Weise gesellschaftstheoretische und gesellschaftspolitische Orientierung. Staatstheoretische Perspektiven und verwaltungswissenschaftliche Zugänge sind mit organisationstheoretischen Perspektiven zu verknüpfen. Die vielfältige Organisationslandschaft erfordert eine Fundierung der Arbeit in einer speziellen Organisationstheorie.

Systemische Organisationsentwicklung und Organisationsberatung kann einen Beratungsansatz zur Verfügung stellen, der zur Bearbeitung der spezifischen Steuerungsthemen sehr geeignet ist. Die Veränderung der öffentlichen Dienstleistungsorganisationen braucht eine konsequente Handhabung von Führung mit transparenten Zielen und eine zwar selektive,

aber aktive Einbeziehung der beteiligten Fachkräfte. Viele Dienstleistungserbringer können als ExpertInnenbetriebe bezeichnet werden und sind in besonderer Weise von der Professionalität und Leistungsbereitschaft ihrer MitarbeiterInnen abhängig. Die kontraktororientierte Anlage von Führungsbeziehungen, wie wir sie in der systemischen Organisationsberatung verfolgen, entspricht diesen Bedingungen der ExpertInnenarbeit und auch den intendierten Zielen der Reform.

Die Organisation des Öffentlichen braucht in besonderer Weise eine Entwicklung von innen, wie sie das systemische Transformations-Management vorsieht (Janes/Prammer/Schulter-Derne 2002). Das Scheitern externer Steuerungsversuche wurde lange genug perfektioniert. Es fehlt diesen Organisationen nicht an Fachexpertise (außer vielleicht im Bereich des Managements und der Führung), sondern an Know-how und praktischer Erfahrung in der Gestaltung von verbindlichen bereichsübergreifenden Arbeitsprozessen, wie sie die systemische Organisationsentwicklung als selbstverständliches Repertoire der Veränderungsarbeit ansieht.

Die in der systemischen Organisationsberatung praktizierte Allparteilichkeit zwischen unterschiedlichen Subsystemen einer Organisation und der Blick auf die Entwicklungsnotwendigkeiten des Gesamtsystems ist in der Beratung der Schnittstelle zwischen den Systemen hilfreich, etwa in ressortübergreifenden Projekten oder Aushandlungsprozessen zur Vertragsgestaltung zwischen Verwaltung und Dienstleistung. Ein Beratungsverständnis wie der systemtheoretische Ansatz, der auch über einen differenzierten gesellschaftstheoretischen Hintergrund verfügt, erleichtert die professionelle Orientierung in diesem Beratungsfeld.

Die großen Veränderungsprojekte werden auch im öffentlichen Sektor überwiegend von Beratungsfirmen unterstützt, die auf extern angebotene Lösungen setzen. Sie entlasten die Führungskräfte von interaktiven Steuerungsprozessen, beschaffen Legitimation für unpopuläre Entscheidungen und entsprechen eher dem technokratischen Implementierungsverständnis des New Public Management. Die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Beratungskonzepten sollte offensiv und mit Blick auf die Funktionalität für die intendierten Veränderungsprozesse geführt werden.

Die größte Schwierigkeit in diesem Beratungsfeld liegt darin, eine für den Auftrag und die Veränderungsorganisation geeignete Führungskonstellation zu erreichen, die einen systematischen, im Ergebnis offenen, aber stringent gesteuerten Veränderungsprozess sicherstellen kann. Die Entwicklung von Führung wird damit zu einem zentralen Arbeitsfeld im Umbau des Öffentlichen. Die Organisationen, die öffentliche Dienstleistungen erbringen, brauchen durchwegs weniger Hierarchie, aber mehr Führung (Grossmann/Heller 1997; Wimmer 1996).

Literatur

- BADELT, CHRISTOPH (Hrsg.) (1999): Handbuch der Nonprofit-Organisation. Strukturen und Management. 2. überarb. u. erw. Aufl. Stuttgart
- BEIRAT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN (1999): Modernisierung des öffentlichen Sektors – Chancen und Grenzen von New Public Management, Nr. 77/1999
- BOVAIRD, TONY/LÖFFLER, ELKE (2001): Emerging Trends in Public Management and Governance. In: BBS Teaching and Research Review, 5/2001, Bristol
- GIDDENS, ANTHONY (1999): Der dritte Weg. Frankfurt/M. (Englische Originalausgabe: The Third Way. The Renewal of Social Democracy. London 1998)
- GROSSMANN, RALPH/HELLER, ANDREAS (1997): Leiten im Krankenhaus – eine qualitätssichernde Dienstleistung. In: Grossmann, Ralph (Hrsg.): Besser Billiger Mehr. Zur Reform der Expertenorganisationen Krankenhaus, Schule, Universität. (Iff-texte, Bd. 2.) Wien – New York 1997, S. 62-67
- GROSSMANN, RALPH/SCALA, KLAUS (2002a): Intelligentes Krankenhaus. Mit Beiträgen von Katharina Heimerl, Andreas Heller, Georg Zepke. Wien – New York
- GROSSMANN, RALPH/SCALA, KLAUS (2002b): Krankenhäuser als Organisationen steuern und entwickeln. In: Grossmann/Scala 2002a, S. 12-31
- GROSSMANN, RALPH/STÄGER, LUCA (2002): Entwicklung und Implementierung von Ergebnis-Indikatoren für ExpertInnenorganisationen – Das Projekt Outcome des Kantons Zürich. In diesem Band, S. XY
- JAMÖCK, SABINE (2002): Was ist denn Governance? Iff. Internes Arbeitspapier. Wien
- JANES, ALFRED/PRAMMER, KARL/SCHULTE-DERNE, MICHAEL (2001): Transformations-Management. Organisationen von Innen verändern. Unter Mitarb. von Martin Carmann. Wien – New York
- KETTEL, DONALD (Hrsg.) (1996): The State of Public Management. London
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2001): Europäisches Regieren – ein Weißbuch. Endgültige Fassung. Brüssel, 25. 7. 2001
- KÖNIG, KLAUS (1998): Gute Gouvernanz als Steuerungs- und Wertkonzept des modernen Verwaltungsstaates. In: Jann, Werner/König, Klaus/Landfried, Christine/Wordelmann, Peter (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag. Baden-Baden, S. 227 ff.
- LANDRY, CHARLES (2002): Creatively Engaging Citizens in Long Term Urban Visioning. Paper presented at the Vienna Conference on New European Local Governance, Wien, 16. April 2002
- LÖFFLER, ELKE (2001): Governance als die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltung und Management, 4/2001, S. 212-215
- NASCHOLD, FRIEDER (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin

- NASCHOLD, FRIEDER (1999): Stand und Erfahrungen mit Modernisierungsprozessen im öffentlichen Sektor. In: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 1999
- NASCHOLD, FRIEDER/OPPEND, MARIA/WEGENER, ALEXANDER (1997): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart
- NASCHOLD, FRIEDER/OPPEND, MARIA/WEGENER, ALEXANDER (1998): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive. (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 12.) Berlin
- OECD PUBLIC MANAGEMENT POLICY BRIEF NO. 10 (2001): Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation
- SEYFRIEDSBERGER, ROBERT (2002): GATS. Eine Analyse mit Schwerpunkt Gesundheit und Bildung. Iff. Internes Arbeitspapier. Wien. (Das Papier enthält auch eine Link-Liste zu verschiedenen Quellen über das GATS.)
- SCHEDLER, KUNO (1999): Change Management in öffentlichen Institutionen – Wie sich Institutionen des öffentlichen Sektors verändern lassen. Frühlingstagung des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, Zürich, am 17. März 1999
- SCHEDLER, KUNO/PROELLER, ISABELLA (2000): New Public Management. Bern – Stuttgart – Wien
- SIMSA, RUTH (Hrsg.) (2001): Management der Zivilgesellschaft. Gesellschaftliche Herausforderungen und organisationale Antworten. Stuttgart
- WILLKE, HELMUT (1995): Systemtheorie III. Steuerungstheorie. Stuttgart – Jena
- WIMMER, RUDOLF (1995): Die permanente Revolution. Aktuelle Trends in der Gestaltung von Organisationen. In: Grossmann, Ralph/Krainz, Ewald E./Oswald, Margit (Hrsg.): Veränderung in Organisationen. Wiesbaden, S. 21-42
- WIMMER, RUDOLF (1996): Die Zukunft von Führung. Brauchen wir noch Vorgesetzte im herkömmlichen Sinn? In: Organisationsentwicklung, 4/1996, S. 46-57