

Qualität und Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung

Giso Schütz

Januar 2002

- Die Verwaltung muss bis auf wenige Ausnahmen ihr Selbstverständnis als obrigkeitlich vollziehende Gewalt aufgeben und sich stattdessen zum modernen Dienstleister entwickeln, und zwar zum Dienstleister für den Bürger, für Wirtschaftsunternehmen und andere gesellschaftliche Einrichtungen ebenso wie für Behörden untereinander.
- Die Verwaltung wird nicht mehr auf Antrag tätig und bescheidet, sondern sie bietet aktiv ihre Leistungen an, berät Partner zu Lösungsmöglichkeiten, nimmt Aufträge entgegen und liefert adressatengerechte Produkte.
- Die Orientierung am Dienstleistungs- und Qualitätsgedanken bedeutet die Einführung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten und unternehmerischer Führung in Behörden.
- Die Behördenstrategie muss darauf ausgerichtet sein, die angestrebte Wirkung in Staat und Gesellschaft durch optimalen Einsatz von Ressourcen, durch ein qualitätsorientiertes und qualifizierendes Personalmanagement und durch schlanke, transparente Prozessgestaltung unter weitestgehender Nutzung der Informations- und Telekommunikationstechnik zu realisieren.
- Die öffentliche Verwaltung, ihre Behörden und alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen ihre obrigkeitlichen Denkstrukturen ablegen, den Verwaltungsexternen nicht mehr als zu regulierendes Objekt betrachten, sondern als Subjekt, das bereit ist, eigene Leistungen mitwirkend einzubringen, und dem Dienstleistungen angeboten werden.
- Der Verwaltungsexterne kann zugleich als natürliche oder juristische Person hoheitlichem Staatshandeln unterworfen und in einer Parallelsituation Kunde/ Auftraggeber oder Partner sein.
- Der Budgetverantwortliche kann nicht nur entscheiden, Mittel abzuziehen oder neue Aufgaben ohne Mittel in Auftrag zu geben mit der Maßgabe, dass das Defizit zu erwirtschaften ist. Mit solchen Entscheidungen muss nunmehr immer die Entscheidung verbunden sein, welche Verwaltungsleistungen qualitativ und/ oder quantitativ reduziert werden sollen.
- Die in einer Behörde arbeitenden Menschen sind die Leistungsträger und damit das Vermögen der Organisation. Das Personalmanagement wird zum Wertschöpfungszentrum.
- Es wird überlegt, Organisationsentwicklung und Personalentwicklung organisatorisch in einer Stelle zusammenzufassen, um so die Kommunikation und die Vernetzung der Prozesse zu gewährleisten.
- In einem flexiblen Besoldungs- und Vergütungssystem könnten hervorragende Leistungen besser bezahlt werden als durchschnittliche Führungsleistungen.

Gefördert von der Henry und Frieda Jacoby-Stiftung

Herausgeber und Redaktion: Albrecht Koschützke, Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung
53170 Bonn, Tel.: 0228 – 883375, Fax: 883432, E-Mail: albrecht.koschuetzke@fes.de

- **Der zentrale Personalmanager setzt die strategischen Ziele einer Behörde in eine Personalstrategie um. Der Personalentwickler ist die operative Führungskraft vor Ort.**
- **Das Controlling soll zu einer systematischen Schwachstellenanalyse genutzt werden, um so Vorschläge für Verbesserungsmaßnahmen zu entwickeln.**
- **Bei Bewerbungsverfahren sollen die Gruppen potenzielle Führungskräfte, Spezialisten für besondere Fachaufgaben und die Mehrheit der anderen gebildet werden und gemäß ihren Fähigkeiten gefördert werden.**

I. Qualität in der öffentlichen Verwaltung – ist das etwas Neues?

Die Diskussion der letzten Jahre um Qualität und Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung könnte den Eindruck erwecken, als habe dieses Thema im vergangenen Jahrhundert keine Rolle gespielt. Die Entdeckung der Qualität für die öffentliche Verwaltung scheint demnach auch die Initialzündung für eine umfassende Verwaltungsreform zu sein.

Tatsächlich ging es Max Weber bei der Entwicklung seines Bürokratiemodells um nichts anderes, als um Qualität und Qualitätsmanagement, selbstverständlich im Kontext seiner Zeit. Dazu gehörten ein vom Obrigkeitgedanken geprägtes gesellschaftliches Umfeld und eine einheitliche Verwaltungstradition, deren Entscheidungen sich eher an der gesellschaftlichen Stellung des Betroffenen ausrichteten als am Gedanken der Gleichbehandlung. Elemente wie Einheit der Verwaltung, unparteiische Amtsführung, Ordnungsmäßigkeit, Hierarchie und Dienstweg, Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeitsprinzip, Verrichtungsspezialisierung, Personal als „lebende Maschine“ bedeuteten daher einen entscheidenden Schritt für die Qualität der öffentlichen Verwaltung. Heute können wir den damit verbundenen Wandel in der Diskussion mit Verwaltungsspitzen der mittel- und osteuropäischen Länder nachvollziehen, die sich um Anschluss

an Europa und westliche Verwaltungskultur bemühen. Ihre strategischen Überlegungen zur Verwaltungsreform gehen nämlich dahin, in einem ersten Schritt das Bürokratiemodell Max Webers flächendeckend einzuführen und erst von dieser sicheren Basis aus weitere Reformschritte in eine moderne Verwaltung zu unternehmen.

Qualität und Qualitätsmanagement waren also schon bisher tragende Leitgedanken der öffentlichen Verwaltung und haben unbestreitbar zu guten Ergebnissen geführt. Allerdings hat sich dieses Selbstbewusstsein einer qualitativ hochwertigen Verwaltung so verfestigt, dass Änderungen in Wirtschaft und Gesellschaft nicht mitvollzogen, möglicherweise sogar nicht einmal wahrgenommen wurden. Das Beharrungsvermögen war so stark, dass Modernisierungsansätze für eine Regierungs- und Verwaltungsreform der siebziger Jahre in der Theorie stecken blieben, weil die Praxis eine Notwendigkeit zur Veränderung nicht anerkannte. Erst leere Kassen und die dynamische Entwicklung der Informationstechnik gaben der öffentlichen Verwaltung Anlass, sich zu öffnen und über eine neue Qualität der Verwaltungsarbeit in der Praxis nachzudenken und die Ergebnisse auch umzusetzen.

Für Behörden, die sich mit Verwaltungsreform befassen, sind Qualität und Qualitätsmanagement inzwischen gängige Begriffe. Bei

genauerer Betrachtung ist jedoch festzustellen, dass vielfach nicht klar ist, um welche Qualität es eigentlich geht.

II. Verwaltungsreform oder Verwaltungsevolution mit Qualitätsmanagement

Qualitätsmanagement bietet der öffentlichen Verwaltung neue Möglichkeiten, die notwendige Position im Zusammenwirken mit Gesellschaft und Wirtschaft einzunehmen. Dem Qualitätsmanagement immanent ist die ständig lernende und sich weiterentwickelnde Verwaltung. Damit kann eine Verwaltungsreform in Form eines einmaligen Aktes – vergleichbar der Einführung des Bürokratiemodells – mit anschließender langjähriger Bewegungslosigkeit verhindert werden. Es gilt also, zunächst in einer kraftvollen Verwaltungsreform, **Qualitätsmanagement als Standard-Führungsstrategie** einzuführen. Diese Reform wird dann zwangsläufig in eine Evolution der Verwaltungsarbeit im Gleichtakt mit Entwicklungen der Wirtschaft und der Gesellschaft übergehen. Dieser Prozess bedeutet nicht, dass sich die öffentliche Verwaltung lediglich an äußere Entwicklungen anpasst, sie wird vielmehr – in angemessenem Rahmen und abgestimmt – auch gestaltend tätig sein. Verwalten wird zunehmend als Gestalten verstanden.

1. Um welche Qualität geht es eigentlich?

Ausgehend von diesen Überlegungen kann sich die angestrebte Qualität nicht darauf beschränken, rechtlich richtige und, als einzige Neuerung, bürger- oder adressatenfreundliche Verwaltungsentscheidungen zu produzieren. Bei unveränderter Verfolgung des Rechtmäßigkeitsgrundsatzes als alles beherrschende Leitlinie der öffentlichen

Verwaltung müssen Verwaltungsentscheidungen vor allem gerichtssicher sein, d.h. die Verwaltung muss am Ende Recht behalten. Als Neuerung bliebe nur ein neues Gewand in Gestalt einer „bürgernahen Verwaltungssprache“.

Der neue Qualitätsinhalt muss viel weiterreichen, damit die Qualität der Verwaltungsarbeit den Anforderungen an eine moderne Verwaltung gerecht werden kann. **Um diese neue Art von Qualität zu erreichen, muss die Verwaltung bis auf wenige Ausnahmen ihr Selbstverständnis als obrigkeitlich vollziehende Gewalt aufgeben und sich stattdessen zum modernen Dienstleister entwickeln, und zwar zum Dienstleister für den Bürger, für Wirtschaftsunternehmen und andere gesellschaftliche Einrichtungen (dritter Sektor) ebenso wie für Behörden untereinander. Wichtigste Folge dieses Wandels ist, dass aus der Holschuld eine Bringschuld wird. Die Verwaltung wird nicht mehr auf Antrag tätig und bescheidet, sondern sie bietet aktiv ihre Leistungen an, berät Partner zu Lösungsmöglichkeiten, nimmt Aufträge entgegen und liefert adressatengerechte Produkte.** Es geht nicht mehr darum, die für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellten Ressourcen zu verbrauchen und gegebenenfalls mehr zu fordern (Inputorientierung). Eine „dienstleistende“ Verwaltung bietet Produkte mit vorher definierten Kosten und Qualitätsmerkmalen an. Solche Merkmale können z.B. sein: **schnell, preisgüns-**

tig, verständlich, transparent, praktikabel, berechenbar, hilfreich, förderlich, richtig und natürlich nach wie vor auch rechtmäßig. Das Produkt gibt damit Auskunft darüber, ob in der Behörde das „richtige“ Qualitätsverständnis vorhanden ist, d.h. die nach außen gerichtete Qualität das Verwaltungshandeln bestimmt. Intern bedeutet dies, dass Qualität tatsächlich gemangelt werden muss. Das heißt, Qualitätsziele sind zu definieren, das Personal wird von der lebenden Maschine zum aktiven Leistungsträger und Garanten der Qualität, Aufbauorganisation und Prozesse sind so einzurichten, dass die geforderte schnelle und wirtschaftliche/preisgünstige Erarbeitung von Produkten möglich ist, ein umfassendes Controlling mit z.B. Kosten- und Leistungsrechnung, Mitarbeiter- und Kundenbefragungen gibt Auskunft über den Zielerreichungsgrad und über Schwachstellen mit Angeboten für steuernde Entscheidungen. **Zusammenfassend bedeutet die Orientierung am Dienstleistungs- und Qualitätsgedanken die Einführung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten und unternehmerischer Führung in Behörden.** Letztlich fordert Qualitätsmanagement in einer sich ständig wandelnden Umwelt, dass die Behörde Personal, Prozesse und Ressourcen so flexibel entwickelt, gestaltet und einsetzt, dass jederzeit neue oder veränderte Produkte in der jeweils gewünschten Qualität geliefert werden können. So wird die Behörde wettbewerbsfähig und für alle Adressaten ein interessanter Partner.

2. Im Focus: Ziele und Wirkungen

Es ist deutlich geworden, dass Qualitätsmanagement an erster Stelle Ziele braucht. Allein messbar definierte Ziele bestimmen das Maß der zu erreichenden Qualität. Dabei muss bewusst sein, dass es nicht um die beste Qualität geht, son-

dern um die *bestmögliche* Qualität. Verschiedene Qualitätsziele stehen nämlich in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis und bedingen damit die Qualität. Wird z.B. eines der Zielfelder Wirtschaftlichkeit, Adressatenorientierung, Mitarbeiterorientierung, Prozessorientierung überbetont, so wird dies zu einer Beeinträchtigung der übrigen Zielfelder führen. Das kann durchaus gewollt sein, muss dann aber in der übergreifenden Ziel- und Qualitätsdefinition auch so festgelegt werden. Kürzt man z.B. die Ressourcen mit dem Ziel größerer Wirtschaftlichkeit, so wird sich dies auf die Prozesse (ggf. mangelnder IT-Einsatz), auf Personal (Anzahl und Qualifizierung) und letztlich auf die Adressaten (Produkte in nicht mehr zufriedenstellender Qualität) auswirken usw.

Es entstehen zwei miteinander verbundene Zielpyramiden. Die eine Zielpyramide behandelt die zeitliche Geltungsdauer mit langfristigen, mittelfristigen und kurzfristigen Zielen. Die andere Pyramide betrachtet Inhalte und Kompetenzen von strategischen Zielen über taktische Ziele zu operativen Zielen. Alle Ziele sind den äußeren Anforderungen entsprechend einem ständigen Wandel unterworfen, müssen also zur gegebenen Zeit für alle Beteiligten erkennbar und verbindlich neu definiert werden. Dies trifft auf die strategischen, langfristigen Ziele als sichere Handlungsbasis eher selten zu; die taktischen und mittelfristigen Ziele müssen demgegenüber schon in kürzeren, überschaubaren Zeiträumen aktualisiert werden. Die operativen und kurzfristigen Ziele gilt es, hochflexibel im Jahresrhythmus oder bei Bedarf in noch kürzeren Abständen anzupassen.

Die Zielorientierung allein genügt jedoch nicht für ein Qualitätsmanagement. Im Gegenteil könnte dies zu einer neuen Art von Inputorientierung

und Selbstbeschäftigung der Verwaltung führen. Bei der Zieldefinition ist daher immer auch zu überlegen, was die Zielerreichung im Außenverhältnis bewirken soll. Erst wenn das erreichte Ziel die beabsichtigte Wirkung zeitigt, erfüllt sich das Qualitätsmanagement. So gesehen ist Qualitätsmanagement lediglich der Hebel, durch den Veränderungen in Staat und Verwaltung, in der Wirtschaft, in der Gesellschaft, beim einzelnen Bürger herbeigeführt werden können.

2.1 Der aktivierende Staat „Moderner

Staat – Moderne Verwaltung“ als Zielvorgabe für die öffentliche Verwaltung

Die Bundesregierung hat in ihrem Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ für die Bundesverwaltung eine Zielorientierung vorgegeben. In dem übergeordneten Zielfeld der Verantwortungsverteilung auf die verschiedenen Verwaltungsebenen, aber auch auf Unternehmen, gesellschaftliche Gruppen und nicht zuletzt die Bürgerinnen und Bürger in einem partnerschaftlichen Verhältnis erscheint die Forderung nach einer leistungsstarken, kostengünstigen und transparenten Verwaltung als angemessen. Als operativer Weg dahin wird ein umfassendes Qualitätsmanagement gesehen, das die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente, die Prozessoptimierung unter verstärktem Einsatz der Informationstechnik und auch alle Aktivitäten zum e-Government fördert. Das qualitätsorientierte Personalmanagement ist naturgegeben ebenfalls Gegenstand des Qualitätsmanagements. Ihm wird aber eine so hohe Bedeutung zugemessen, dass dem Thema „motivierte Beschäftigte“ ein eigener Reformbereich gewidmet wird mit den Themen Personalentwicklung, höhere Eigenverantwortung und Selbstbestimmung.

Für die Umsetzung des Programms und die Steuerung des Modernisierungsfortschritts ist eine Projektorganisation mit einem Staatssekretärausschuss und einer Stabsstelle Moderner Staat eingerichtet. Allerdings sollte es vorrangiges Anliegen jeder Bundesbehörde sein, in Erkenntnis der Notwendigkeit der Verwaltungsreform, die Realisierung der Programmziele aus eigenem Antrieb proaktiv voranzutreiben.

2.2 Wirkung einer modernen Verwaltung in Staat und Gesellschaft

Das Leitbild des aktivierenden Staates geht weit über eine reine Binnenreform der öffentlichen Verwaltung hinaus. Das Programm ist in allen seinen Teilen in den größeren Rahmen der Staatsreform in Richtung auf den aktivierenden Staat zu verstehen. Die Staatsziele des Art. 20 GG „demokratischer, sozialer Bundesstaat“ werden gleichsam durch neue Handlungsformen präzisiert, so wie die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Deutschland, Europa und der Welt (Globalisierung) es erfordern. Der einleitende Satz des Programms „Ziel der Bundesregierung ist es, Staat und Verwaltung dem gewandelten Staatsverständnis und den sich verändernden Aufgaben von Regierung und Verwaltung anzupassen“ ist allerdings irreführend. Es wird nämlich nicht nur eine Anpassung angestrebt, sondern vor allem eine zukunftsweisende Perspektive für Unternehmen, gesellschaftliche Gruppen, Bürgerinnen und Bürger und die verschiedenen Verwaltungsebenen, sich aktiv am Staatsgeschehen und der Zukunftsgestaltung zu beteiligen. Das ist in dieser extensiven Form neu und erfordert nicht nur eine einseitige Reform des Staats- und Verwaltungshandelns, sondern auch eine Verständnis- und Verhaltensänderung der nun als Partner verstandenen Beteiligten. Alle

beschriebenen Ziele sind daher darauf angelegt, entsprechende Wirkungen bei den Partnern zu erreichen. Das heißt **Öffnung der Verwaltung, Transparenz des Verwaltungshandelns, Delegation von Aufgaben und Verantwortung**. Partnerschaften zielen darauf ab, dass Staat und Verwaltung nicht mehr als eine fremde, eher abweisende Größe gesehen werden. Ein partnerschaftliches Miteinander soll bewirken, dass die Beteiligten sich als integrativer Bestandteil

verstehen und sich durch eigenes Engagement mit der staatlichen Entwicklung identifizieren. Erst durch eine solche Wirkungsorientierung erhält die verwaltungsinterne Reform mit Qualitätsmanagement, Personalentwicklung, e-Government, Wirtschaftlichkeit Sinn und Gehalt. Umgekehrt müssen die Behörden also bei jeder Reformmaßnahme darüber nachdenken, welche Wirkungen bei den Partnern innerhalb und außerhalb der Verwaltung erreicht werden sollen.

III. Behördenstrategien und künftige Positionierung

Die Behörden stehen damit vor neuen und anspruchsvollen Herausforderungen strategischer Art. Der Kampf um mehr Stellen, Personal und Finanzen mit dem Ziel, dadurch die Bedeutung der Behörde hervorzuheben und die Aufgaben ordnungsgemäß, dabei aber kommod wahrzunehmen, geht in die falsche Richtung. Es gilt jetzt, die Behörde im Gefüge der Verwaltung und im Verhältnis zu verwaltungsexternen Partnern zukunfts-, d.h. wirkungsorientiert zu positionieren. **Die Behördenstrategie muss darauf ausgerichtet sein, die angestrebte Wirkung in Staat und Gesellschaft durch optimalen Einsatz von Ressourcen, durch ein qualitätsorientiertes und qualifizierendes Personalmanagement und durch schlanke, transparente Prozessgestaltung unter weitestgehender Nutzung der Informations- und Telekommunikationstechnik zu realisieren.**

1. Aufgabenstellung

Strategische Überlegungen dieser Art geben Anlass, die Aufgabenstellung einer Behörde aus einem anderem Blickwinkel neu zu bewerten. Die juristische Dominanz in der öffentlichen

Verwaltung, die sich allein an dem Auftrag des Gesetzgebers und bestenfalls an der ratio legis orientiert, wird auf das unbedingt notwendige Maß zurückgeführt. Stattdessen wird die Behörde ihre Leistungen und ihr Leistungsvermögen, ähnlich wie ein Unternehmen, das den Bedürfnissen des Marktes folgt, in den Dienst der jeweiligen Partner stellen. Ziel dieser neuen Handlungsweise ist es, beim Leistungsadressaten einen Mehrwert zu bewirken. Art und Bedeutung der Aufgaben werden sich also – gemessen an den staatlichen und gesellschaftlichen Interessen – in ständigem Wandel befinden und bedürfen dementsprechend einer immer neuen Definition und Bewertung. Wenn die Partner der öffentlichen Verwaltung deren Leistungen aktiv mitgestalten, kann dies zu einer neuen Aufgabenverteilung zwischen Verwaltung und Privaten und damit zu größerer Wirtschaftlichkeit und besserer Wirkung der Arbeitsergebnisse führen. **Voraussetzung dafür ist, dass die öffentliche Verwaltung, ihre Behörden und alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre obrigkeitlichen Denkstrukturen (selbst Leistungen werden gewährt) ablegen, den verwaltungsexternen nicht mehr als zu regulie-**

rendes Objekt betrachten, sondern als Subjekt, das bereit ist, eigene Leistungen mitwirkend einzubringen, und dem Dienstleistungen angeboten werden.

2. Bürger? Kunden? Partner? Adressaten? von Verwaltungshandeln

Wie schwer es den Verwaltungen gefallen ist, in diese ungewohnte Gedankenwelt einzutauchen, zeigt die Diskussion darüber, ob der Bürger nun Kunde ist, ob Bürger oder Unternehmen Partner des Verwaltungshandelns sein können oder ob man eher nur noch neutral und wertungsfrei von Adressaten sprechen soll. Der Dienstleistungsgedanke legt nahe, den Bürger oder das Unternehmen als Auftraggeber von Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung zu verstehen und nicht mehr davon auszugehen, dass der Gesetzgeber allein Aufträge verteilt.

Letztendlich wird man keinen einheitlichen Begriff für das jeweilige Gegenüber der Verwaltung finden. Der Bürger bleibt Bürger mit allen staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten. Den Kunden im Sinne der Wirtschaft, um dessen Kaufkraft zur Maximierung des Unternehmensvermögens geworben wird, kann die Verwaltung nicht haben. Aber auch eine Partnerschaft, die eine gleichberechtigte Interessenvertretung auf gleicher Augenhöhe bedeutet, ist für die Verwaltung nicht immer möglich. Ebenso kann sich die Verwaltung nicht allein an Aufträgen Verwaltungsexterner ausrichten. Bleibt der farblose und damit wenig taugliche Begriff des Adressaten.

Tatsächlich kommt es aber auf die Auswahl und Festlegung eines einheitlich zu verwendenden Begriffs gar nicht an. Wichtig ist die Rolle, in der Menschen und Institutionen der Verwaltung entgegentreten. **Wie ein Unternehmen gegen-**

über dem anderen Unternehmen zugleich Wettbewerber, Kunde, Dienstleister und Partner sein kann und danach sein jeweiliges Verhalten bestimmt, kann der Verwaltungsexterne als natürliche oder juristische Person hoheitlichem Staatshandeln unterworfen und zugleich in einer Parallelsituation Kunde/Auftraggeber oder Partner sein. Allerdings wird nach modernem Verständnis nicht mehr ein allein obrigkeitliches oder Leistung gewährendes Verhalten der Verwaltung angemessen sein. So wird eine moderne Verwaltung i.S.d. aktivierenden Staates auch bei hoheitlichem Handeln den Dienstleistungsgedanken so weit wie möglich realisieren.

Eine Behörde hat zusätzlich zu beachten, dass sie mit ein und derselben Handlung den Interessen verschiedener Kunden/Auftraggeber/Partner in ausgewogener Form gerecht werden muss. Das sind der Gesetzgeber, die politischen Vorgaben der Regierung, Aufträge der führenden Behörde/Stelle, andere Behörden, auf deren Zusammenarbeit sie angewiesen ist und ein oder mehrere Verwaltungsexterne.

Die Behörde sollte sich für alle als Dienstleister verstehen, der anspruchsvolle Dienstleistungen anbietet, damit er ein interessanter und gefragter Partner wird und letztlich gestaltend wirken kann.

3. Neue Wirtschaftlichkeit

Der Wandel von der herkömmlichen Behörde zur modernen Dienstleistungsbehörde führt eine für Behörden neue Wirtschaftlichkeit mit sich. Seit eh und je hat die Bundeshaushaltsordnung und schon davor die Reichshaushaltsordnung gefordert, dass bei Aufstellung und Ausführung des Haushalts die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind. Das

war allerdings auf die inputorientierte, reine Einnahmen/Ausgabenrechnung bezogen. Jetzt wird es notwendig, wirtschaftlich im eigentlichen Sinne zu handeln, d.h. die Kosten der Verwaltungsleistungen festzustellen, sie in Relation zur Qualität und zu den Wirkungen zu stellen und Finanzressourcen je nach Bedarf flexibel einzusetzen.

3.1 Budget

Für diese neue Wirtschaftlichkeit bewähren sich in der Bundesverwaltung die Instrumente einer flexiblen Haushaltsführung mit weitgehender Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips bei der Haushaltsausführung, mit umfangreichen Deckungsmöglichkeiten zwischen Titeln und Hauptgruppen. Im Ergebnis wird man dazu kommen müssen, dass sich die Haushaltsansätze nicht mehr an den Ist-Ergebnissen des Vorjahres ausrichten, sondern an den festgestellten Produktkosten. Wenn aufgrund der Behördenziele die Merkmale der angebotenen Leistungen definiert werden, dann müssen die schon vorher nachweisbar notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Eine Einsparung von Mitteln kann auch eine vorausberechenbare Qualitätseinbuße bedeuten. **Es wird also nicht mehr ausreichen, dass der Budgetverantwortliche entscheidet, Mittel abzuziehen oder neue Aufgaben ohne Mittel in Auftrag zu geben mit der Maßgabe, dass das Defizit zu erwirtschaften ist. Mit solchen Entscheidungen muss nunmehr immer die Entscheidung verbunden sein, welche Verwaltungsleistungen qualitativ und/oder quantitativ reduziert werden sollen.**

3.2 Prozesse

Durch die neue Wirtschaftlichkeit sind die Prozesse in den Mittelpunkt des Interesses getreten.

Die eingeschliffenen Verwaltungsabläufe auf den hierarchischen Dienstwegen sind unter Kostengesichtspunkten höchst unwirtschaftlich. Jetzt ist der kürzeste Weg vom Auftrag zum Produkt gefragt. Jede Bearbeitungsstation muss zu einer messbaren Wertschöpfung führen. Teure Transport- und Liegezeiten sind zu reduzieren, die Gesamtbearbeitungszeiten zu verkürzen. Routinen werden vom Menschen weg auf den Computer verlagert, Menschen tun nur noch das, was der Computer nicht kann. Schließlich muss ein Rahmen vorhanden sein, der es erlaubt, Prozesse je nach Fallgestaltung flexibel zu gestalten. Dementsprechend hat die Bundesregierung die Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO) neu gestaltet und um eine GGO-IT erweitert. Damit verfügt die Bundesverwaltung über einen Rahmen, der eine kompatible Prozessgestaltung sicherstellt und zugleich Raum für flexible, anpassungsfähige Prozessoptimierung lässt.

3.3 Marketing

Dienstleistungsorientierung und neue Wirtschaftlichkeit haben die Behörden vor eine vollkommen neue Herausforderung gestellt: den Wettbewerb. Behörden vergleichen ihre Leistungen in Benchmarkingringen untereinander, nicht zuletzt, um Aufträge auf sich zu ziehen. Die ständige Frage nach Privatisierung von Verwaltungsleistungen treibt Behörden schon aus Daseinsängsten in den Wettbewerb. Sie sind gezwungen, zu zeigen, dass sie bei hoher fachlicher Kompetenz ebenso wirtschaftlich oder sogar günstiger arbeiten können wie private Unternehmen. So stellen Behörden – vor wenigen Jahren noch unvorstellbar – ihre Leistungen auf Kongressen und Tagungen, Messen, in Hochglanzbroschüren und nicht zuletzt im Internet vor. Der Dienstleister öffentliche Verwaltung hat

erkannt, was im Wettbewerb unabdingbar ist: ein wirkungsvolles Marketing.

4. Das Behördenvermögen „Personal“

Wenn ein Unternehmen oder eine Behörde im Budget prüft, wo die meisten Kosten entstehen, so fällt ganz schnell das Personal als größter Kostenverursacher auf. Was liegt da näher, als über Möglichkeiten der Personalreduzierung nachzudenken und es dann vielfach per Rasenmähermethode auch zu tun. Gleichzeitig wird in Vorträgen oder Aufsätzen zum IT-Einsatz oder zu modernen Organisations- und Managementansätzen darauf hingewiesen, dass das alles natürlich nicht ohne das Personal möglich sei und dass man deshalb das Personal aktiv beteiligen müsse. Solche Pflichtsätze wirken angesichts der Rasenmähermethode bei Personaleinsparungen wie wenig überzeugende Lippenbekenntnisse. Das Personal darf nicht länger als ein lästiger Kostenfaktor betrachtet werden, den es zu minimieren gilt. **Die im Unternehmen**

oder in einer Behörde arbeitenden Menschen sind vielmehr die Leistungsträger und damit das Vermögen der jeweiligen Organisation. Es ist kein Zeichen von gutem Management, zwar in die Entwicklung von Strukturen und Prozessen zu investieren, nicht aber in die Entwicklung des Personals. Es macht keinen Sinn, einerseits um bereits qualifiziertes Personal zu werben und andererseits eigenes Personal abzustößen. Das führt zwar zu schnellen Erfolgen, verhindert aber die oft beschworene corporate identity. Denn bei dem so erworbenen Personal handelt es sich um Landsknechte mit der Einstellung „wes Brot ich ess, des Lied ich sing“. Erste Unternehmen fangen an, in die Aus- und Weiterbildung junger Menschen zu investieren mit dem Ziel, ihnen durch aufmerksame und sorgfältige Personalentwicklung eine unternehmensinterne Karriere zu öffnen. Hier stehen Personalgewinnung, Personalqualifizierung und Personalerhaltung im Mittelpunkt der Personalarbeit. **Das Personalmanagement wird zum Wertschöpfungszentrum.**

IV. Qualitätsmanagement als umfassende Führungsstrategie

Qualitätsmanagement ist die Führungsstrategie, mit der die richtigen theoretischen Pläne erfolgreich in die Praxis umgesetzt werden können. Es werden verschiedene Ansätze des Qualitätsmanagements diskutiert (ISO 9000ff, EFQM, Speyerer Modell, CAF, Neues Steuerungsmodell, TQM). Betrachtet man diese Ansätze genauer und beobachtet man ihre Entwicklung über eine längere Zeit, zeigt sich, dass alle diese Modelle letztlich auf den Ansatz der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (AWV), realisiert im Bundesverwaltungsamt, hinauslaufen. Der AWV-Ansatz beruht auf

einer sehr einfachen Orientierungsoberfläche, auf der aber die wichtigsten Verknüpfungen bereits hergestellt sind: **In einem ersten Schritt wird die gewünschte Qualität definiert. Es folgt die Vorbereitung des Personals auf die Erfüllung dieser Qualität durch Information, Kommunikation und Qualifizierung mittels Personalentwicklung. Mit dem Personal gemeinsam werden sodann die qualitätsorientierten Prozesse mit weitgehender IT-Unterstützung eingerichtet. Die Ergebnisse werden durch ein umfassendes Controlling gemessen. Dieses umfasst die vier Zielrichtun-**

gen einer Balanced Scorecard – Qualität, Wirtschaftlichkeit, Adressatenzufriedenheit, Mitarbeiterzufriedenheit. Aus einer Schwachstellenanalyse ergeben sich Maßnahmen zur Qualitätssteigerung, der Regelkreis wird erneut durchlaufen und so entsteht die ständig im Wandel begriffene, lernende Verwaltung.

Im Bundesverwaltungsamt ist das Qualitätsmanagement nach dem AWW-Ansatz als operativer Weg zur Erreichung der strategischen Behördenziele eingerichtet. Es hat sich als Führungsstrategie, die Personalführung, Prozessoptimierung und Qualitätscontrolling umfasst, bewährt. Damit einhergegangen ist ein Kulturwandel, der insbesondere durch Leitbilddiskussionen und ein verändertes Führungsverhalten angestoßen wird. Inzwischen ist das Qualitätsmanagement als solches aus dem Zentrum der Anstrengungen zurückgetreten, dennoch aber als gelebte Selbstverständlichkeit immer gegenwärtige Richtschnur und Orientierung. In allen Organisationseinheiten findet der ständige Wandel auf unterschiedlichem Niveau, z.T. mit verschiedener Intensität statt.

1. Zielvereinbarungen und Folgeentscheidungen

Zur noch besseren Durchdringung einer Behörde mit dem Qualitätsgedanken werden zwischen den Hierarchieebenen von der Behördenleitung bis zum einzelnen Mitarbeiter Zielvereinbarungen in regelmäßigen Abständen getroffen. Auch zwischen Behörden – Ministerium – nachgeordnete Behörde – sollen Ziele vereinbart werden. Die Festlegung konkreter, mit Kennzahlen versehener Ziele führt zu größerer Transparenz der Verwaltungsleistung und ermöglicht ein umfassendes Controlling. Dieses wiederum lässt

Schwachstellen erkennen, die somit frühestmöglich beseitigt werden können. Allerdings besteht die Gefahr, dass übergeordnete Stellen weniger den Vereinbarungscharakter als vielmehr die zu erreichenden Ziele sehen. Damit wird die Zielvereinbarung zur verkappten Weisung mit verbesserter Kontrollmöglichkeit. Zielvereinbarung bedeutet aber, dass beide Vereinbarungspartner eigene Leistungen festlegen zur gemeinsamen Zielerreichung. Demnach wird die operative Seite sich verpflichten, in einer bestimmten Zeit definierte Qualitätsprodukte unter Einsatz festgelegter Ressourcen zu erarbeiten. Die führende Stelle ist dafür verantwortlich, dass die vereinbarten Ziele mit den übergeordneten Zielen übereinstimmen und dass die vereinbarten Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Werden also die konkreten Ziele erreicht, die übergeordneten Ziele aber verfehlt, liegt das allein in der Verantwortlichkeit der führenden Stelle. Gleiches gilt, wenn die zugesagten Ressourcen nicht zur Verfügung gestellt oder während der Laufzeit verringert werden. Die bekannte Aufgabenvermehrung mit dem Zusatz „ohne Stellen und Personal“ oder „die notwendigen Mittel sind zu erwirtschaften“ wird durch die Zielvereinbarung ausgeschlossen. Vielmehr ist jetzt eine Folgeentscheidung notwendig, in welchem Umfang die Anforderungen an den Zielerreichungsgrad verändert werden. Letztlich ist eine neue Zielvereinbarung erforderlich. Das gilt insbesondere, wenn in einem Produkthaushalt die erforderlichen Mittel spitz ausgerechnet übertragen werden. Weitere wichtige Folge der Zielvereinbarung ist, dass die führende Stelle nach Abschluss der Zielvereinbarung nicht mehr in das operative Geschäft eingreift, sondern der ausführenden Stelle die selbständige Erarbeitung der Ziele überlässt.

2. Neue Ziele bestimmen Strukturen und Prozesse

Die Ausrichtung auf neue Ziele -Qualität, Wirtschaftlichkeit, Adressaten, Mitarbeiter- führt zu Überlegungen, wie diese Ziele am günstigsten erreicht werden können. Es liegt auf der Hand, dass die herkömmlichen, starren, z.T. verkrusteten Behördenstrukturen den neuen Ansprüchen nicht mehr gerecht werden können.

2.1 Hierarchie, Stab-Linie, Matrix, Projektorganisation, Teams – Widersprüche in einer Behörde?

Aus der Welt Max Webers sind wir in der öffentlichen Verwaltung die Hierarchie mit der Linien- oder Stab-Linien-Organisation gewohnt. Für jeden Gesetzesauftrag gibt es demnach eine zuständige Stelle. Die Verrichtungsspezialisierung hat vielfach noch zu einer Aufsplitterung in Teilzuständigkeiten geführt. Für Außenstehende ist das ein undurchdringliches Verwaltungsdickicht, in dem Anträge nicht nachvollziehbar verschwinden und erst nach langer Zeit mit manchmal unverständlichen Entscheidungen wieder auftauchen. Das ist weder adressatengerecht, noch wirtschaftlich, noch Qualität. Das flexible Eingehen auf wechselnde Bedürfnisse ist ausgeschlossen. Es fragt sich also, welches andere Organisationsmodell sich für Behörden anbietet, damit sie den heutigen und künftigen Qualitätsanforderungen genügen können. Hier zeigt sich schnell, dass es wenig sinnvoll und erfolgversprechend ist, von dem vorhandenen Modell auf ein vollständig anderes Organisationsmodell zu wechseln. **Hierarchien sind nicht vollkommen zu beseitigen, wohl aber zu verflachen. Die Linien- oder Stab-Linien-Organisation ist weiterhin von Vorteil, wenn es um die routinemäßige Bewältigung von gleich-**

förmigen Massenaufgaben geht. Die Matrix-Organisation kann sinnvoll sein, um Zuständigkeiten und Verantwortung auf operative Einheiten zu delegieren und zu dezentralisieren, damit die Aufgaben hier selbständig erledigt werden. In Wirtschaftsunternehmen sind sogar Matrix-Organisationen mit drei Schichten zu beobachten. **Hohe Flexibilität und schnelle Reaktionsfähigkeit werden durch die Projektorganisation erreicht.** Sie bietet sich an, wenn z.B. ein neues oder einmaliges Produkt zu entwickeln ist (Softwareentwicklungen, Organisationsuntersuchungen, Gesetzgebungsvorhaben). **Aufgaben, die wegen ihres Umfangs oder vielfältiger Befähigungsvoraussetzungen nicht von einem allein bewältigt werden können, werden am erfolgreichsten von einem Team bearbeitet. Weitere Modelle oder auch Mischformen sind denkbar und praktisch. Keine Behörde kann sich mehr auf eine einheitliche Organisation festlegen. Je nach Aufgabe und Zielsetzung wird sie sich für die eine oder andere Form entscheiden. Dabei widersprechen sich die Modelle in keiner Weise. Im Gegenteil können sie bei sinnvoller Verwendung und mit gekonnten Verknüpfungen sehr wirkungsvoll und wirtschaftlich in Richtung auf die Qualitätsziele nebeneinander eingesetzt werden. Es handelt sich dabei um einen ständigen Führungsvorgang mit Augenmaß.**

2.2 e-Government als Treiber der Prozessoptimierung

Es ist deutlich geworden, dass Aufbau- und Ablauforganisation aus ihrem Schattendasein infolge vorgestanzter Tradition nun in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt sind. Schlanke Prozesse von der Auftragsannahme bis zur qualitativ angemessenen Auftragserfüllung die-

nen den Zielen der Wirtschaftlichkeit und der Adressatenzufriedenheit. Darum ist Energie auf eine ständige Prozessoptimierung zu verwenden. Diese Energie droht allerdings zu erlahmen, wenn sich ein einmal gefundener Prozess in der Praxis bewährt. Deshalb ist ein Treiber notwendig. Der ist gefunden in den dynamisch sich entwickelnden Angeboten der IT-Verfahren und der Forderung des Bundeskanzlers, bis 2005 alle geeigneten Dienstleistungen der Bundesverwaltung online anzubieten. Die immer neuen Produktentwicklungen der Informationstechnik mit der Möglichkeit, mehr und mehr Routinetätigkeiten auf den Computer zu verlagern, zwingen geradezu, die Prozesse stets aufs Neue zu überprüfen und Optimierungschancen zu nutzen. Stillstand heißt hier Rückschritt. Keine Behörde kann es sich mehr leisten, auf einem einmal erreichten Stand zu verharren. Denn die Fortschritte in anderen Behörden, in Wirtschaftsunternehmen und beim Bürger, auf deren Zusammenarbeit die Behörde angewiesen ist, sind derart dynamisch, dass die „bewegungslose“ Behörde schon nach kurzer Zeit in absolute Isolation geraten würde. Sie wird ein uninteressanter, weil leistungsschwacher Partner und muss sich die Frage nach ihrer Existenzberechtigung stellen lassen.

2.3 Organisationsentwicklung und Personalentwicklung im Prozess

Die beste Organisationsentwicklung ist zum Scheitern verurteilt, wenn die Menschen nicht mitgenommen werden. Die Arbeit in neuen, möglicherweise wechselnden Strukturen, die Delegation von Aufgaben und Verantwortung, die Entlastung von Routinetätigkeiten mit Konzentration auf nur von Menschen zu bewältigende Aufgaben, der Umgang mit immer neuer Technik am Arbeitsplatz, stellt die Mitarbeite-

rinnen und Mitarbeiter in einer Behörde vor sehr viel höhere Anforderungen bei ständiger Veränderung. Daraus wird deutlich, dass Organisationsentwicklung im gleichen Rhythmus wie Personalentwicklung betrieben werden muss und dieses keineswegs in zwei voneinander getrennten Maßnahmensträngen. Vielmehr müssen Organisationsentwickler und Personalentwickler Hand in Hand arbeiten. **Der Personalentwickler muss die Ziele der Organisationsentwicklung zum frühestmöglichen Zeitpunkt kennen, möglicherweise in die Entscheidung eingebunden sein, um das Personal gleichzeitig so zu entwickeln, dass es die neuen Prozesse beherrscht und in den neuen Strukturen arbeiten kann.** Im Bundesverwaltungsamt hat es sich bewährt, das Personal an der Organisationsentwicklung von Anfang an zu beteiligen, z.B. an der Entwicklung einer Idee, an der Erarbeitung des sich anschließenden fachlichen Konzepts und – soweit IT-Verfahren betroffen sind – am fachlichen Test. Zwischen Organisationsentwicklung und Personalentwicklung sind also Prozesse einzurichten, die einen gleichmäßigen Fortschritt sicherstellen. **Verschiedentlich wird schon überlegt, ob es nicht günstig ist, Organisationsentwicklung und Personalentwicklung organisatorisch in einer Stelle zusammenzufassen, um so die Kommunikation und die Vernetzung der Prozesse zu gewährleisten.**

3. Zieldienendes Personalmanagement erhält eine neue Dimension

Wie auch in der Wirtschaft war für die öffentliche Verwaltung bis in die achtziger Jahre Personal kein beachtlicher Faktor. Personal hatte man, es wurde verwaltet, und wenn es bei der Aufgabenerledigung knirschte, wurde das Problem schnell durch zusätzliches Personal gelöst.

Im öffentlichen Sektor kam hinzu, dass man hier Probleme des Arbeitsmarktes durch zusätzliche Einstellungen auspendelte. Dabei konnte die Qualifikation des Personals schon mal hinten anstehen.

Qualitätsanforderungen, Wettbewerb und neue Wirtschaftlichkeit einer modernen Verwaltung verbieten einen solchen achtlosen Umgang mit dem Personal. Im Gegenteil muss erkannt werden, dass das Personal der Leistungsträger ist und diesem Vermögen größte Aufmerksamkeit und Zuwendung zu schenken ist. Aus der reinen Personalverwaltung wird ein modernes Personalmanagement, das sich als Wertschöpfungs-zentrum versteht. Damit erhält das Personalmanagement eine vollkommen neue Dimension auch und insbesondere für die Behördenleitung. Jede strategische Entscheidung muss als wesentliche Grundlage den Faktor Personal einbeziehen. Zentrale Fragen sind hier: Welche Ressourcen stehen wo und mit welcher Qualifikation zur Verfügung? Bis wann kann Personal in der notwendigen Qualifikation entsprechend den Anforderungsprofilen gewonnen oder qualifiziert werden? Es kommt darauf an, dass jede Mitarbeiterin an ihrem Arbeitsplatz und jeder Mitarbeiter an seinem Arbeitsplatz die größtmögliche Wertschöpfung in die Prozesskette einbringt. Nischen für träge Routinearbeit passen nicht in das Qualitätsmanagement und verschwinden zunehmend. Nur so gelingt es, dass trotz knapper Personalbesetzung beste Leistungen erbracht werden. **Andererseits ist klar, dass Personal nicht mehr nur als Kostenfaktor und damit als die größte Spardose betrachtet werden darf. Der rigorose Personalabbau mit Rasenmäher hat notgedrungen Qualitätseinbußen zur Folge.**

3.1 Strategische Ziele des Personalmanagements

Der Personalmanager, nunmehr aktiv beteiligt und eingebunden in die strategischen Entscheidungen der Behördenleitung, hat die Aufgabe, für den Sektor Personal Strategien zu entwickeln und zu realisieren, durch die er die Behördenziele bestmöglich unterstützen kann. Grundsätzlich und langfristig wird er seine Strategie so anlegen, dass einerseits Teile des Personalkörpers über eine große Verwendungsbreite auf hohem Niveau verfügen und damit sehr flexibel auf wechselnde Anforderungen reagieren können. Andererseits wird er dafür sorgen, dass qualifizierte Spezialisten für besondere Aufgaben zur Verfügung stehen, die in der Lage sind, hochwertige Produkte selbst herzustellen oder externe Produkte zuverlässig zu beurteilen.

3.1.1 Personalwirtschaft

Das Feld des Personalstrategen ist daher vor allem die Personalwirtschaft. Hier werden die grundlegenden Entscheidungen zur Steuerung der Ressource Personal getroffen. Weitsichtige Planungen sind hier die Aufgabe. Sie umfassen den Personalbedarf, Personalzu- und -abgänge, aus den Anforderungsprofilen abgeleitete Qualifikationsprofile mit entsprechender Steuerung der Personalgewinnung und der Aus- und Weiterbildung. Die enge und ständige Kommunikation mit dem Stellenplan und der Stellenbewirtschaftung bis hin zur Stellenbesetzung ist zwingende Voraussetzung für eine erfolgreiche Personalwirtschaft. Es wird auch zu prüfen sein, wie weit die Ansätze zu einer Personalmengensteuerung ausgedehnt werden sollten. **Der starre Stellenplan, der die Wertigkeit von Planstellen und Stellen abstrakt nach Kegel zu-**

teilt, dient der Verfestigung der Hierarchie, nicht aber einer an den tatsächlichen Erfordernissen gemessenen, wendigen Personalwirtschaft. Natürlich muss die Lösung vom verbindlichen Stellenplan behutsam durchgeführt werden. Es besteht nämlich durchaus die Gefahr, dass Personalführer, Personalräte und das Personal selbst die vermeintliche Freiheit nutzen, um lang gehegte Beförderungs- oder Höhergruppierungswünsche zu erfüllen. Allerdings bleiben die verfügbaren Personalmittel unverändert. So wird die Kompensation höherwertiger Stellen durch geringer bewertete Stellen schnell zu einer fatalen Personalverknappung führen. Dadurch wird die Behörde entweder handlungsunfähig, oder aber ihr Ruf nach mehr Personal ist unglaubwürdig. Hier ist die Personalwirtschaft gefordert. Sie muss dafür sorgen, dass im Rahmen der verfügbaren Finanzen möglichst viel Personal den jeweiligen Anforderungsprofilen entsprechend in der produzierenden Ebene eingesetzt wird und nur wenige durch die Übertragung von notwendigen Führungsaufgaben der Produktion entzogen werden. **Parallel zur Personalmengensteuerung sollte ein flexibles Besoldungs- und Vergütungssystem entwickelt werden. Damit könnten hervorragende fachliche Leistungen besser bezahlt werden als durchschnittliche Führungsleistungen.** Die kräfteaubenden Diskussionen um Beförderungen/Höhergruppierungen könnten so auf ein angemessenes Maß zurückgeführt werden.

3.1.2 Personalplanung

Operativ werden die Entscheidungen der Personalwirtschaft durch konkrete Personalmaßnahmen realisiert. Bei der Personalplanung geht es darum, welche Person im Einzelfall kurz-, mittel- oder langfristig einen vakanten oder vakant werdenden Dienstposten einnehmen soll. Bei

größeren Personalumschichtungen im Sinne der Personalwirtschaft wird es nicht tunlich sein, eine Personalmenge ohne Rücksicht auf vorhandene Leistungsbefähigung und Leistungsbereitschaft von einer Organisationseinheit zur anderen zu verlagern. Vielmehr werden im Einzelfall mehrere Personalbewegungen (Personalketten) notwendig sein, um zu einer optimalen Dienstpostenbesetzung im Einzelfall zu kommen.

Aufgabe der Personalplanung ist es also, eine möglichst hohe Kongruenz zwischen dem Anforderungsprofil eines Dienstpostens und dem Qualifikationsprofil des auszuwählenden Dienstposteninhabers sicherzustellen. Dabei geht es nicht, wie so oft zu beobachten, um die Stellenbesetzung von der Hand in den Mund. Viele Vakanzen sind sehr frühzeitig erkennbar, so dass eine weit vorausschauende Personalplanung möglich ist. Natürlich wird es auch hier notwendig sein, dass der Personalplaner so früh wie möglich die Entscheidungen der Personalwirtschaft kennt, um die Umsetzung im Einzelfall zeitgerecht einleiten zu können. Der gute Personalplaner wird in genauer Kenntnis der Anforderungsprofile und der Qualifikationsprofile ständig verschiedene Besetzungsalternativen vorhalten, um schnell und flexibel agieren und reagieren zu können. Mit jeder Veränderung ändern sich die verfügbaren Möglichkeiten und erfordern neue Planungen.

3.1.3 Personalentwicklung

Nicht zu verwechseln mit der Personalplanung – aber eng mit ihr verbunden – ist die Personalentwicklung. Geht es bei der Personalplanung um die Stellenbesetzungsplanung, so geht es bei der Personalentwicklung darum, Personal in Richtung auf die Organisationsziele zu qualifizieren und damit die Voraussetzungen für eine

optimale Stellenbesetzung zu schaffen. Dementsprechend muss der Personalentwickler sich sehr intensiv mit den ihm anvertrauten Menschen beschäftigen, ihre individuellen Potenziale erkennen und sie durch gezielte Maßnahmen der Personalentwicklung fördern. Im Rahmen des Qualitätsmanagements ist Personalentwicklung nicht Karriereplanung mit dem Ziel, dass jeder eine möglichst hohe Position erreicht. Personalentwicklung heißt vielmehr fachliche Qualifizierung, damit die gesteckten Ziele – Qualitätsprodukte, zufriedene Adressaten – erreicht werden. So kann gute Personalentwicklung den scheinbaren Konflikt zwischen Organisationszielen und persönlichen Zielen der Mitarbeiter auflösen.

Vielfach wird nämlich das Leistungsvermögen von Mitarbeitern deutlich unterschätzt, was zu Bevormundung bis hin zur Entmündigung durch ein Übermaß von Weisungen, Regulierungen und Kontrollen führt. Der gute Personalentwickler erkennt durch ständige Beobachtung und intensive Mitarbeitergespräche Stärken, Schwächen, Interessen und individuelle Veranlagungen seiner Mitarbeiter. Durch kleine und große Maßnahmen der Personalentwicklung erreicht er, dass der Mitarbeiter seinen Fähigkeiten entsprechend möglichst selbständig seine Aufgaben erfüllt. Damit schöpft er einerseits die Leistungskraft im Sinne der Behörde aus, andererseits schafft er für den Mitarbeiter Entfaltungsmöglichkeiten und Erfolgserlebnisse und letztlich Zufriedenheit. In dem einen oder anderen Fall wird eine Leistungssteigerung erreicht, die die Übertragung höherwertiger Tätigkeiten und bei Bewährung eine Beförderung oder Höhergruppierung zur Folge hat.

Der Personalentwickler arbeitet nicht allein, sondern in enger Abstimmung mit dem Organisati-

onsentwickler und dem Personalplaner. Mit dem Organisationsentwickler gleicht er künftige Anforderungsprofile mit den Qualifikationsprofilen der Mitarbeiter ab; den Personalplaner unterstützt und berät er bei der optimalen Stellenbesetzung.

Personalentwicklung beginnt mit der Personalauswahl im Rahmen der Personalgewinnung und endet mit dem Ausscheiden des Mitarbeiters. Die Instrumente der Personalentwicklung bedürfen hier keiner besonderen Darstellung, weil sie genügend bekannt sein dürften. Besondere Erwähnung verdient allerdings die **Beurteilung**. Sie dient in der Regel zur Vorbereitung von Beförderungen der Beamten. Dabei liegt das Schwergewicht auf der rückwärtsgerichteten Leistungsbeurteilung, nach der sich überwiegend auch die Endnote der Beurteilung richtet. **Richtig verstanden ist die Beförderung allerdings zukunftsorientiert und kein Danke für zurückliegende Leistungen.** Insgesamt sollte die Beurteilung und speziell die Potenzialbeurteilung mindestens in gleichem Maße der Personalentwicklung dienen und eine Grundlage für Personalentwicklungsmaßnahmen sein. Sie sollte folgerichtig unter dem Gesichtspunkt der Personalentwicklung auch für Arbeitnehmer als Regel eingeführt werden. Schließlich ist zu überlegen, ob Leistungsbeurteilung und Potenzialbeurteilung wegen ihrer unterschiedlichen Aussagen und Zielrichtungen sachlich und zeitlich voneinander getrennt werden.

3.1.4 Personalverwaltung

Für die Personalverwaltung bleibt die handwerkliche Personalarbeit, also: organisatorische Vorbereitung und Durchführung von Ausschreibungen und Auswahlverfahren, Terminüberwachung, z.B. Dienstjubiläum, Vorbereitung und

Durchführung von Beförderungsterminen und Fertigung der Ernennungsurkunden, organisatorische Begleitung von Beurteilungsverfahren, allgemeiner Schriftverkehr mit Beschäftigten und anderen Behörden. Dieser Teil der Personalarbeit, der eher der bisherigen Tradition entspricht, bildet die solide Basis des Personalmanagements. Auch hier ist die enge Zusammenarbeit und Kommunikation mit den anderen Bereichen des Personalmanagements unabdingbare Voraussetzung für eine wirkungsvolle Aufgabenerfüllung. Insgesamt zeigt sich, dass innerhalb des Personalmanagements Prozesse so zu gestalten sind, dass eine in sich schlüssige und bündige Personalführung über alle Bereiche hinweg möglich wird und für die Beratungs- und Führungsarbeit des Personalmanagers die notwendige Transparenz gegeben ist.

3.1.5 Zuständigkeiten

Offen geblieben ist bisher die Frage, welche Stellen für die verschiedenen Teilbereiche des Personalmanagements zuständig sein soll. Für die bisherige Art der Personalverwaltung ist ein zentrales Personalreferat, das sich meist im Nebel der vertraulichen Personaldaten verborgen hat, ausreichend. Ein modernes Personalmanagement fordert neue Zuständigkeitsentscheidungen: Personalführungskompetenzen müssen dort wahrgenommen werden, wo sie den bestmöglichen Erfolg garantieren.

Demnach bedarf es eines **zentralen Personalmanagers**, der in die Entscheidungsvorgänge der Behördenleitung proaktiv einbezogen ist und umgekehrt der Behördenleitung gegenüber die Ergebnisse des Personalmanagements vertreten muss. Folgerichtig gehört in seine unmittelbare Zuständigkeit das Gebiet der Personalwirtschaft, weil er über sie die strategischen Ziele der Be-

hörde in eine Personalstrategie umsetzen kann. Die operativen Bereiche des Personalmanagements steuert er über intensive Information und Kommunikation und durch situationsbezogene Zielvereinbarungen. **Die Personalplanung ist teils zentral, teils dezentral angesiedelt.** Abteilungsübergreifende Maßnahmen müssen zentral aus der Gesamtübersicht der Behörde gelenkt werden. Demgegenüber können abteilungsinterne Maßnahmen der Personalplanung auf die Leitungen der Abteilungen delegiert werden. Allerdings ist eine enge Abstimmung zwischen Zentrale und Abteilung notwendig, damit keine gegenseitige Blockierung entsteht und die Personalführung aus Sicht der Betroffenen aus einem Guss erscheint.

Der **Personalentwickler** ist die operative Führungskraft vor Ort. Sie allein sieht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in alltäglichen Arbeitssituationen. Sie sieht Arbeitsergebnisse, sie kann persönliche Schwächen und Stärken mit Entwicklungspotenzial erkennen. Sie allein ist deshalb auch in der Lage, das zielorientierte, aber auch einfühlsame und situationsgerechte Mitarbeitergespräch zu führen und letztlich die aussagekräftige Beurteilung zu fertigen. Die Zentrale kann hier nur Servicefunktionen anbieten, z.B. Beratung zu Anforderungsprofilen, zu Fragen der Vergütungsordnung, zu Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung. Die Aufgaben der Personalverwaltung werden wiederum am wirtschaftlichsten und wirkungsvollsten in einer zentralen Servicestelle wahrgenommen.

Es liegt auf der Hand, dass eine solche Kompetenzverteilung nicht einfach durch eine Organisationsverfügung realisiert werden kann. Vielmehr müssen alle in der Weise am Personalmanagement Beteiligten sorgfältig auf ihre besonders schwierige und verantwortungsvolle Auf-

gabe vorbereitet werden. Insbesondere den dezentralen Verantwortungsträgern ist zu vermitteln, dass Personalarbeit auf allen Ebenen an erster Stelle den Behördenzielen dient und nicht dem Abteilungsegoismus. Die gemeinsame Anstrengung zur Erfüllung der Behördenziele wirkt sich nämlich letztlich wieder positiv auf Bestand und Leistungsfähigkeit der Abteilungen aus.

4. Zum umfassenden Qualitätsmanagement gehört ein umfassendes Controlling

Es ist deutlich geworden, dass das Qualitätsmanagement im Großen wie im Kleinen und in allen Bereichen von der Zielorientierung beherrscht wird. Alle Entscheidungen und Maßnahmen richten sich an Zielen aus, jedes Ziel dient übergeordneten Zielen. Die Ziele sind allerdings kein Selbstzweck, sondern müssen erreichbar sein und auch erreicht werden. Dazu ist es notwendig, die Ziele so zu definieren, dass sie mit Messgrößen versehen werden können, anhand derer der jeweilige Zielerreichungsgrad festzustellen ist. Das Messinstrument ist das Controlling. Das Controlling wiederum muss so eingerichtet werden, dass alle Aufgabenbereiche mit ihren Zielen davon erfasst werden. Es muss also genauso umfassend sein, wie das gesamte Qualitätsmanagement. Es sollte in der Lage sein, Auskunft über Quantitäts- wie Qualitätsmerkmale zu liefern.

4.1 Kosten- und Leistungsrechnung

Das zentrale Instrument des Controlling ist die Kosten- und Leistungsrechnung, weil sie bereits viele Forderungen an das Controlling erfüllen kann. Die Kostenrechnung gibt zunächst wertfrei Auskunft darüber, welche Kosten ein Produkt verursacht. Die Leistungsrechnung mit

ihren Zielen und Kennzahlen sagt etwas über Quantität und Qualität der Produkte. In der Kombination von Kostenrechnung und Leistungsrechnung sind Prognosen möglich, welche Auswirkungen eine Verstärkung oder Verminderung des Ressourceneinsatzes (-Kostenverursacher) für ein Produkt auf die Produktqualität hat. Verbunden mit der Kosten- und Leistungsrechnung sind das Prozesscontrolling und das Personalcontrolling. Ersteres zeichnet den Erfolg der Organisationsentwicklung (Prozesskosten, Prozessqualität) auf, letzteres gibt den Leistungsstand des Personalmanagements wieder.

Da die öffentliche Verwaltung kein produzierender Wirtschaftsbetrieb ist, gilt die Vorgabe, dass eine Kosten- und Leistungsrechnung nur in geeigneten Bereichen der Verwaltung eingeführt werden soll. In der Erkenntnis, dass die Kosten- und Leistungsrechnung zu einer nie da gewesenen Transparenz der Leistungen in der Verwaltung führt, fällt vielfach die Entscheidung leicht, dass die Kosten- und Leistungsrechnung für den eigenen Bereich aus den verschiedensten Gründen nicht geeignet ist. Ohne genaue Prüfung erscheint eine solche Entscheidung allerdings voreilig. Deshalb hat das Bundesverwaltungsamt die Kosten- und Leistungsrechnung zunächst flächendeckend eingeführt. Erst aus dieser praktischen Erfahrung, mit z.T. nicht vorhergesehenen Ergebnissen, folgt die Erkenntnis, dass tatsächlich in manchen Bereichen dieses Instrument nicht geeignet ist, weil der Erfolg in keinem Verhältnis zum Aufwand steht. In anderen Bereichen zeigt sich, dass die Kosten- und Leistungsrechnung gegen alle Erwartungen durchaus ein geeignetes Controllinginstrument ist.

4.2 Mitarbeiter- und Adressatenzufriedenheit?

Die Kosten- und Leistungsrechnung deckt demnach die Messung zu den übergeordneten Zielen „Qualität“ und „Wirtschaftlichkeit“ ab. Sie kann aber nichts zu den ebenso wichtigen Zielen der „Mitarbeiterzufriedenheit“ und der „Adressatenzufriedenheit“ aussagen. Hier müssen andere Controllinginstrumente, gut vorbereitet, gut organisiert und nachbereitet eingesetzt werden. In Frage kommen z.B. Mitarbeiterbefragungen, Krankenstand, Adressatenbefragungen, Postauswertung, Nachfrage der Leistungen und Ähnliches. Bevor eine Mess- oder Überwachungsmethode ausgewählt wird, muss klar sein, was genau damit gemessen oder nachgewiesen werden soll. Danach ist kritisch zu prüfen, ob die gewählte Methode geeignet ist, den Zielerreichungsgrad tatsächlich möglichst neutral (= wertfrei) zu messen. Insbesondere Befragungen sollten für den Befragten in der Ziel- und Zweckrichtung transparent sein, die Bearbeitung muss einfach und wenig zeitaufwändig sein, Ergebnisse müssen bekannt gegeben werden. Befragungen sollten auch nicht zu häufig eingesetzt werden, weil sonst die Gefahr mangelnder Beteiligung mit der Folge geringer Repräsentanz besteht.

5. Die öffentliche Verwaltung im Lernprozess

Diese umfangreiche und genaue Erfassung aller Daten zum Verwaltungshandeln ermöglicht transparente und zuverlässige Aussagen zum Leistungsstand und Zielerreichungsgrad der Verwaltung. Es handelt sich allerdings zunächst nur um die Aufnahme des Istzustandes. Das muss allen Nutzern immer wieder klar sein, denn zu leicht unterliegt man der Versuchung vorei-

liger Wertungen und Schlussfolgerungen. **Soll das Controlling zu einem Mehrwert führen, so ist auf der Grundlage der erhobenen Daten systematisch eine Schwachstellenanalyse zu erarbeiten. Erst hieraus können Vorschläge für Verbesserungsmaßnahmen entwickelt werden.**

5.1 Steuerung und Weiterentwicklung aus den Controllingergebnissen

In der Diskussion um das Qualitätsmanagement wurde immer wieder vorgetragen, dass ein solches System mit viel Aufwand eingeführt wird, dann aber wieder er stirbt, wenn es nicht durch äußere Impulse, nämlich Audits und Qualitätsmanager, regelmäßig neu belebt wird. Im Bundesverwaltungsamt haben wir auf solche zusätzlichen Funktionen und Organisationen verzichtet, weil wir im Controlling den Motor für die Weiterentwicklung des Qualitätsmanagements erkannt haben. Die Auswertung der Controllingergebnisse vermittelt nämlich Erkenntnisse darüber, warum Ziele nicht erreicht werden. Ursachen können sein, dass die Ziele selbst nicht richtig definiert wurden, dass das Personalmanagement unzulänglich war oder dass Organisationsentwicklung und Prozessoptimierung den Erwartungen aus bestimmten Gründen nicht entsprechen. Nun wird es möglich, steuernde Entscheidungen zu treffen, erkannte Fehler werden künftig vermieden, neue, bessere Wege werden gesehen. Dieser Entscheidungsvorgang findet nicht in festgelegten Intervallen statt. Vielmehr ist das Controlling ein ständig begleitender Vorgang, der jederzeit die Frage beantwortet, ob die Verwaltung sich im Zielkorridor bewegt oder diesen bereits verlassen hat. Damit sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt steuernde Korrekturentscheidungen möglich. In der Folge wird das Controlling Auskunft darüber geben,

wie die Entscheidungen und Maßnahmen gewirkt haben. So gibt das Controlling jederzeit einen Zustandsbericht mit Bewertung und damit Grundlage und Antrieb für Verbesserungsentscheidungen. Letztlich entsteht aus dem Regelkreis von der Zieldefinition bis zum Controlling und zur erneuten Zieldefinition die lernende Verwaltung. Hier gehört denn auch das Benchmarking zum Lernen aus der *best practice* hin. Ein so umfassend angelegtes Controlling dürfte den Anforderungen der Selbstbewertung nach dem EFQM oder nach CAF genügen – allerdings wohl mit geringerem Aufwand.

5.2 Informations- und Wissensmanagement

Qualitätsmanagement als flexible und dynamische Führungsstrategie einer lernenden Verwaltung ist nicht denkbar ohne ein konsequentes Informations- und Wissensmanagement. Korrespondierend zum Controlling und dieses unterstützend begleitet das Informations- und Wissensmanagement das Qualitätsmanagement in allen seinen Schritten. Es filtert aus der allumfassenden Nachfrage die für eine Aufgabenerfüllung erforderliche Nachfrage heraus. Ebenso analysiert es das Gesamtangebot an Informationen und bietet letztlich ein möglichst die fachliche Nachfrage deckendes Informationsangebot. Da veränderte Aufgaben und Ziele die Nachfrage verändern, fordern sie auch ein entsprechend verändertes Informationsangebot. So ist das Informations- und Wissensmanagement ständig gefordert, die wechselnden Nachfragen und Angebote aufeinander abzustimmen. Eine weitere Aufgabe des Informations- und Wissensmanagements ist es, eine wertsteigernde Informationskette von den Informationsquellen (Köpfe der Mitarbeiter, Gesetze, Urteile, Kommentare, Fachliteratur, IT-Anwendungen, Akten) über Informationsangebote bis zur Nachfrage der

internen und externen Nutzer so zu organisieren, dass der Nutzer auf kurzem Weg die für ihn speziell wichtigen Informationen erhält. Schließlich muss es einen Kulturwandel bewirken: Wissen wird zur Bringschuld, deren Erfüllung sich lohnt.

Im Bundesverwaltungsamt ist im Rahmen der e-Strategie ein Informations- und Wissensmanagement entwickelt und realisiert worden, das IT-gestützt alle Voraussetzungen erfüllt, um die Qualität der Arbeit auf allen Ebenen und in allen Arbeitsbereichen zu verbessern. Es ist damit ein zentraler Baustein im Qualitätsmanagement.

6. Von Führungskräften und Karrieren

Qualitätsmanagement als umfassende Führungsstrategie mit seinen Verknüpfungen und Hebelwirkungen rückt die **Ansprüche an die Führungskräfte** in ein neues Licht. **Bisher muss die Führungskraft bester Sachkenner und Sachbearbeiter sein. Das ist folgerichtig, wenn das Verwaltungshandeln sich allein an Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit ausrichtet. Unter diesem Vorzeichen ist die fachliche Anleitung und Kontrolle von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Hauptaufgabe der Führungskräfte, die dementsprechend auch eher als „Vorgesetzte“ bezeichnet werden.** Verstärkt wird diese Richtung noch dadurch, dass die jeweils höheren Vorgesetzten sich ihre Informationen nicht da holen, wo sie sind, nämlich beim zuständigen Sachbearbeiter. Sie erwarten vielmehr, dass der in der Hierarchie ihm unmittelbar Unterstellte alle fachlichen Auskünfte bis ins Detail geben kann. Wer das nicht kann, ist für seine Vorgesetztenaufgabe nicht geeignet. Schon bei der Personalauswahl für den höheren Dienst wird deshalb vor allem Wert auf die fachliche Qualifikation gelegt. Ob-

wohl alle Nachweise in Form von Urkunden und Zeugnissen vorliegen, gestaltet sich das Einstellungsverfahren vielfach als weiteres Fachexamen. Die Teilnahme an einem Führungskräftelehrgang ist erst zu einem verhältnismäßig späten Zeitpunkt vorgesehen, nämlich zur Vorbereitung auf die Funktion eines Referatsleiters in Ministerien oder eines Gruppen- oder Abteilungsleiters im nachgeordneten Bereich. Bis dahin sind die Persönlichkeiten aber so gefestigt, dass eine wirkungsvolle Ausprägung von sozialer und persönlicher Kompetenz zumindest zweifelhaft erscheint.

Für ein erfolgreiches Qualitätsmanagement muss schon das Auswahlverfahren bei der Personalgewinnung umgestaltet werden. Denkbar ist, dass aus der Zahl der Bewerber drei Gruppen gebildet werden. Eine Gruppe besteht aus **potenziellen Führungskräften**. Bei ihnen hat das Auswahlverfahren ergeben, dass sie neben der nachgewiesenen fachlichen Kompetenz eine ausgeprägte Anlage zur Entwicklung von methodischer, sozialer und persönlicher Kompetenz haben. Ihr Werdegang wird gesteuert durch Verwendung in verschiedenen Fachaufgaben, insbesondere aber in Querschnittsaufgaben. So lernen sie frühzeitig die Funktionsweisen, Hebelwirkungen und steuernden Maßnahmen in einer Behörde kennen und beherrschen. Begleitend wird in Führungsseminaren und Förderkreisen die methodische, soziale und persönliche Kompetenz von Anfang an weiterentwickelt. Frühzeitig sollten sie im nachgeordneten Bereich mit Führungs- und Entscheidungsbefugnissen betraut werden, um einerseits Führung im Qualitätsmanagement zu lernen und um andererseits in ihrem Führungspotenzial erkennbar zu werden. Höhere und hohe Führungspositionen werden aus dieser Gruppe gegebenenfalls in einem Assessmentcenter ausgewählt.

Bei der zweiten Gruppe handelt es sich um **Spezialisten für besondere Fachaufgaben**. Für sie ist vor allem die hohe fachliche Kompetenz ausschlaggebend. Sie werden ausschließlich in ihrem Fachgebiet eingesetzt und in qualitativ hochwertigen Veranstaltungen weiterentwickelt. Es ist nicht beabsichtigt, sie mit Führungsaufgaben zu betrauen, es muss aber die Möglichkeit geschaffen werden, dass sie ihrer hohen Kompetenz entsprechend eingestuft werden, d.h. gegebenenfalls eine der hohen Führungskraft vergleichbare Besoldung erhalten.

Die dritte und wahrscheinlich größte Gruppe besteht aus **qualifizierten Bewerbern, bei denen aber weder die Anlage zur hervorgehobenen Führungskraft noch zum Spezialisten erkennbar ist**. Sie werden die tragende Schicht der fachlichen Arbeit als Referenten im Ministerium oder Leiter eines Fachreferats im nachgeordneten Bereich sein. Dementsprechend werden sie soweit möglich und nötig fachlich, methodisch, sozial und persönlich so weiterentwickelt, dass sie die Wirkungsweise des Qualitätsmanagements verstehen und in ihren Zuständigkeitsbereichen mit den Instrumenten der operativen Personalführung, der IT-Anwendung, des Mitteleinsatzes und des Controllings umgehen können.

Wegen dieser wichtigen Weichenstellung schon zu Beginn der beruflichen Entwicklung muss das Auswahlverfahren valide und reliabel sein. **Dennoch darf die Zuordnung zu einer der Gruppen nicht endgültig sein**. Spätere Leistungs- und Persönlichkeitsentwicklungen können zu der Erkenntnis führen, dass der Spezialist über Führungsqualitäten verfügt, dass die potenzielle Führungskraft doch eher zu der dritten Gruppe gehört oder dass ein Angehöriger der dritten Gruppe Führungs- oder Spezialistenfähigkeiten entwickelt. Im Einzelfall ist also das

individuelle Personalentwicklungskonzept umzustellen. Wichtig erscheint, dass die Betroffenen von Anfang an wissen, wo sie stehen und in welche der drei Richtungen ihr Weg sie vo-

raussichtlich führen wird. Nur so wird dem Einzelnen die Chance eröffnet, für sich zu entscheiden, ob er einverstanden ist oder ob er andere Wege gehen will.

V. Von der Behörde zur Agency

Mit den Anforderungen an Führungskräfte als Qualitätsmanager schließt sich der Kreis des Qualitätsmanagements. Es bedarf noch großer Anstrengungen und vieler kreativer Ideen mit Innovationsbereitschaft und Umsetzungskompetenz in den Behörden, um das Gesicht der Bundesverwaltung im Sinne des Qualitätsmanagements als Baustein zum aktivierenden Staat zu prägen.

Die Überlegungen zu einer modernen Verwaltung in einer modernen Gesellschaft gehen aber weiter. **In der Diskussion ist die Behörde als Agency. Es geht dabei um die Erfüllung von Aufgaben im Grenzbereich zwischen staatlicher Wahrnehmung und Erledigung im privaten Bereich. Schlagworte sind Privatisierung, Outsourcing, Gewährleistung, Public-Private-Partnership, verwaltungseigene Betriebe, beliebene Unternehmer, Reduzierung der staatlichen Tätigkeiten auf die Kernbereiche. Bei allen Überlegungen dazu darf der Treiber nicht der öffentliche Haushalt sein. Vielmehr ist abzuwägen, von wem die Aufgaben am ehesten adressatengerecht, wirtschaftlich und vor allem in der gebotenen Qualität bewältigt werden können.**

Folglich handelt es sich hier um Entscheidungen, die mit besonderer Sorgfalt und Weitsicht zu treffen sind. Dies insbesondere auch deshalb, weil sie z.T. unumkehrbar oder nur mit großem Aufwand rückholbar sind, sofern die angestreb-

ten Ziele nicht erreicht werden. Das gilt umso mehr, wenn die Behörden durch die Einführung des Qualitätsmanagements mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten unternehmerisch geführt werden. Eine lernfähige, flexible Verwaltung wird Aufgaben nicht weniger wirtschaftlich, möglicherweise aber mit größerer fachlicher Kompetenz erfüllen können, als ein privates Wirtschaftsunternehmen. **Die Behörde als Agency könnte durch neue Strukturen und Handlungsformen den Grenzbereich zwischen öffentlicher Verwaltung, privatem Sektor und drittem Sektor transparenter und wirkungsvoller gestalten. Gerade beim Zusammentreffen von gewinnbringenden Leistungen und Daseinsvorsorge kann sie das Sozialstaatsprinzip am sichersten gewährleisten. Dabei kann es durchaus günstig sein, Teilbereiche auszulagern, z.B. den Betrieb von Rechenzentren, die Entwicklung von Software, Boten- und Pfortendienste, Druckerei und Fahrdienst. Dadurch wird die Behörde von vielen personellen und technischen Problemen befreit. Ebenso kann eine Public-Private-Partnership von Vorteil sein, indem die jeweils überlegene fachliche Kompetenz bei Behörde und Privatem zu einer erfolgreichen Symbiose zusammengeführt wird. Da die öffentliche Verwaltung aber weiterhin für das Gelingen der staatlichen und entsprechend staatsnahen Aufgaben verantwortlich ist, muss sie in jedem Fall die führende und leitende Rolle behalten. Andererseits müs-**

sen die Behörden die Bewegungsfreiheit bekommen, sich so weit wie möglich und nötig unternehmerisch zu organisieren und zu wirtschaften, damit bei allem Wettbewerb gerade in Grenzbereichen eine Verflechtung von staatlichem und privatem Handeln zum Wohle des Ganzen erreicht werden kann. Die Aufhebung der Trennung von Staat einerseits und Bürgern und Privatunternehmen andererseits wird dann auch zu mehr Vertrauen und Anerkennung für die öffentliche Verwaltung in der öffentlichen Meinung führen.