

Public Management und Leadership

Aus der Sicht der deutschen Ministerialverwaltung

Gerhard Hammerschmid, René Geißler

1. Hintergründe und Ziele der Studie

Seit Beginn der neunziger Jahre durchlebt die deutsche Verwaltung eine Modernisierungs- und Reformwelle, die ausgehend von den Kommunen zunehmend auch die Länder und den Bund erfasste (Schröter et al. 2005). Gemein war den vielfältigen Reformansätzen eine starke Orientierung an internationalen Vorbildern des New Public Management, das im Neuen Steuerungsmodell (NSM) seine deutsche Entsprechung fand. Dieses stark ökonomisch und betriebswirtschaftlich geprägte Modernisierungskonzept traf in der Bundesrepublik auf eine legalistische Verwaltungstradition von «erstaunlicher Kontinuität» (Hesse, Ellwein 2004, 317). Im internationalen Vergleich wird die Bundesrepublik in die Kategorie der «vorsichtigen Modernisierer» eingeordnet, die ihren historischen Entwicklungspfad nicht verlassen, sondern zu ergänzen versuchen (Pollitt, Bouckaert 2004). Geht man davon aus, dass Modernisierungen nur erfolgreich sein können, wenn das Verwaltungspersonal sie mitträgt, so ist die stark legalistische Prägung keine günstige Voraussetzung (Klages 1997).

Bis dato liegen allerdings nur sehr begrenzt empirische Daten über den Umsetzungsstand der neuen Reformkonzepte oder gar deren Wirkungen auf die Verwaltungsakteure in der deutschen Ministerialverwaltung vor. Erste Evaluationen des Neuen Steuerungsmodells konnten für die kommunale Ebene vorsichtige Rückschlüsse ziehen, die keineswegs euphorisch ausfielen (Bogumil et al. 2007). Neben Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit und deutlichen Steigerungen der Bürgerorientierung wurde eine immer noch ungenügende Nutzung der neuen Steuerungsinstrumente festgestellt. Dies ist umso erstaunlicher, da die Kommunalverwaltungen im Ebenenvergleich funktional die günstigsten Voraussetzungen besitzen.

Demgegenüber wurde die Übertragbarkeit der NSM-Elemente in den politiknahen Bereich der Ministerialverwaltung von jeher skeptisch eingeschätzt (Reichard 2004, 95). Konkrete empirische Evidenzen über den Erfolg der Verwaltungsreformen in Ministerialverwaltungen liegen allerdings bisher kaum vor. Auf der Verlautbarungsebene waren alle Bundesländer und später auch der Bund etwa mit dem 1999 initiierten Regierungsprogramm «moderner Staat – moderne Verwaltung» aktiv (Jann 2004). Inwieweit die damit verbundenen Massnahmen tatsächlich Eingang in Strukturen und Prozesse der Verwaltungen gefunden und schliesslich Wirkungen auf die Verhaltensweisen und Rationalitäten der Akteure – insbesondere der Führungskräfte – erzielt haben, ist weithin unerforscht.

Die diesem Beitrag zugrunde liegende Erhebung¹ unternimmt einen ersten Schritt, diese Forschungslücken zu schliessen. Sie knüpft damit auch an frühere Erhebungen in der Ministerialverwaltung (Mayntz, Luhmann 1973) und eine vergleichbare Erhebung in Österreich (Hammerschmid, Meyer 2005) und geht von der Annahme aus, dass der Erfolg der Verwaltungsmodernisierung in hohem Masse von den Führungskräften abhängt (Halligan 2003) bzw. Führungsqualität eine häufige Schwachstelle der Verwaltungsmodernisierung darstellt (Klages 1997). Führungskräfte sind als Betroffene, Träger und Multiplikatoren mit den Reformversuchen befasst und sehen sich vor neuartige Herausforderungen in Hinblick auf Qualifikationen und Kompetenzen gestellt. Der klassische überwiegend juristische Hintergrund, bürokratische Instrumente ebenso wie die weithin unterstellte geringe Führungsqualität lassen die Erfolgsaussichten betriebswirtschaftlich orientierter Reformen gering erscheinen (Hansmann 2007; Fisch 1997). Im Zuge der Verwaltungsreformbewegungen rückte daher auch die spezifische Fortbildung und Entwicklung der Führungskräfte zunehmend in den Vordergrund (OECD 2001).

Es stellt sich für legalistische Verwaltungen wie in Deutschland die Frage inwieweit die Gruppe der Führungskräfte – mit meist juristischer Ausbildung – den Verwaltungsreformen und Managementinstrumenten offen gegenüber steht und deren Wirksamkeit beurteilt. Die vorliegende Erhebung untersucht ebenso, welche Kompetenzen Führungskräfte aktuell für notwendig erachten und welche Inhalte sich in speziellen Fortbildungsprogrammen wiedefinden sollten. Gleichzeitig wird das Selbstbild der Führungskräfte hinsichtlich Kriterien wie gute Führung, Motivationsstrukturen, Führungsaufgaben oder auch dem Grad der Politisierung beleuchtet. Die Untersuchung erfasst den Status Quo der deutschen Ministerialverwaltung, lässt Rückschlüsse auf die Zweckmässigkeit bestimmter Modernisierungsbestrebungen und Managementkonzepte zu und soll Anregungen für eine verbesserte Führungskräfteentwicklung liefern. Es ist an dieser Stelle nicht möglich, ein vollständiges Bild aller Punkte zu zeichnen, stattdessen werden einige zentrale Erkenntnisse herausgegriffen.

2. Methodik und Daten

Zielgruppe der Fragebogenerhebung waren die Abteilungsleitungen aller deutschen Bundes- und Landesministerien, in der Summe 860 direkt kontaktierte Personen. Mit diesem Kreis sollte gezielt die höchste «nicht politische» Ebene der Ministerialverwaltung angesprochen werden, wohl wissend, dass diese Abgrenzung im Grunde kaum getroffen werden kann. Es wurde explizit nach den persönlichen Einschätzungen der Befragten gefragt und eine Anonymität der Auswertung zugesichert. Begleitend und vorbereitend wurden eine Reihe leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten der Verwaltungspraxis,

¹ Die Erhebung ist ein Gemeinschaftsprojekt der Hertie School of Governance (Prof. Gerhard Hammerschmid), der Universität Potsdam (Prof. Isabella Pröller und Prof. Christoph Reichard) sowie der Universität Leipzig (Prof. Manfred Röber) und wurde von KPMG finanziell unterstützt.

Wissenschaft und Beratung geführt, um Anregungen für die Erhebungsschwerpunkte zu erhalten.

Das Forschungsdesign war neben einer deskriptiven Darstellung der Einschätzungen der Abteilungsleitungen auch komparativ angelegt. Vergleichskategorien waren neben der Verwaltungsebene (Bund vs. Länder) auch Ministerien vs. Oberbehörden sowie die Hierarchieebene der Befragten. Eine direkte Befragung der Referatsleitungen schied bereits aus logistischen Gründen aus.² Daher wurden die kontaktierten Abteilungsleitungen gebeten, den Fragebogen an die nächstfolgende Hierarchiestufe weiterzugeben, was allerdings nur teilweise geschah. Ein Blick auf die Rücklaufstatistik zeigt eine hinsichtlich der direkt kontaktierten Abteilungsleitungen zufriedenstellende Quote von 22% (vgl. Tab. 1).

	Grundgesamtheit	Rücklauf	Quote %
Abteilungsleitungen	860	189	22,0
<i>Länder</i>	754	174	23,1
<i>Bund</i>	106	15	14,2
Oberbehörden	90	17	
<i>Länder</i>	80	15	
<i>Bund</i>	10	2	
Intern weitergeleitete Fragebögen		109	
Gesamtzahl der Teilnehmenden N		351	

Tab. 1 Langfristige Herausforderungen der Verwaltungsführung

Auffällig ist die deutlich höhere Kooperationsbereitschaft auf Landesebene. Um einen Vergleich der Behördenebenen zu ermöglichen, wurde ergänzend eine Stichprobe von 90 Oberbehörden einbezogen, deren Präsidenten adressiert wurden.

3. Verwaltungsmodernisierung und Management

Die öffentlichen Verwaltungen und damit auch die Führungskräfte unterliegen in ihrer Tätigkeit vielfältigen Herausforderungen. Diese Herausforderungen haben Einfluss auf die Art, Weise und Effektivität des Verwaltungshandelns und sollten in der langfristigen Planung der Behörden berücksichtigt werden. Gleichzeitig spiegeln Verwaltungsreformen den Versuch der Reaktion auf bzw. Antizipation bestimmter Herausforderungen wider. Das NSM als Reformleitbild griff unter An-

² Allein in den Bundesministerien finden sich über 1.300 Referate.

derem die Herausforderungen Haushaltskrise, Innovationsfähigkeit und Leistungsorientierung auf, welche mittlerweile auch in die Verwaltungspraxis Einzug gehalten haben (vgl. Abb. 1).

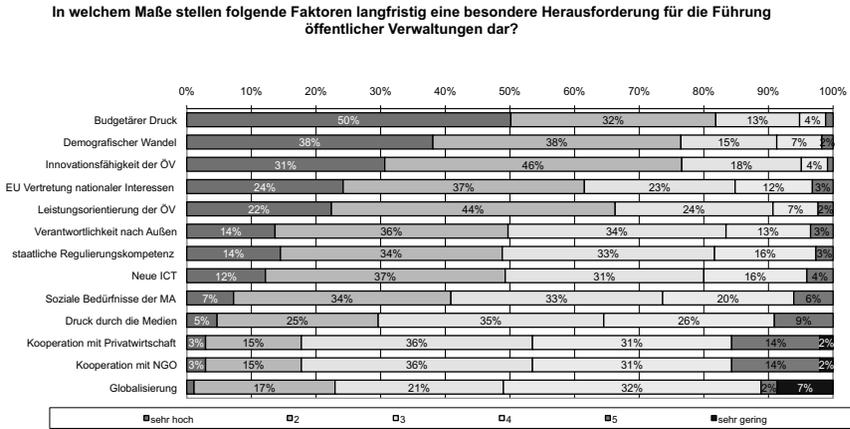


Abb. 1 Langfristige Herausforderungen der Verwaltungsführung

In Anbetracht der aktuellen wirtschaftlichen Lage und mittelfristigen Finanzplanung ist die Haushaltskrise als zentral wahrgenommene Herausforderung nicht überraschend. Eine signifikante Korrelation besteht mit der ebenfalls stark ausgeprägten Problemwahrnehmung in den Bereichen Leistungsorientierung und Innovationsfähigkeit (Pearsons $r = 0,526^{**}$). Nachvollziehbar ist auch die höhere Einschätzung der Relevanz dieser Themen auf Länderebene. Hier wurden in der Vergangenheit deutlich stärkere Konsolidierungsanstrengungen unternommen und die Spielräume, Einnahmeausfälle zu kompensieren, sind deutlich geringer. Die Einschätzung der Relevanz der Herausforderung demografischer Wandel variiert sehr stark. Die Relevanz bzw. das Potenzial über Fragen der Binnenmodernisierung hinausreichender Governance Themen wie etwa intersektorale Kooperationen wird hingegen ebenso wie die Auswirkungen der Globalisierung nur in geringem Ausmass gesehen.

Die Verwaltungen waren in den vergangenen fünfzehn Jahren mit verschiedenen Ansätzen der Verwaltungsreform konfrontiert, deren Auswirkungen auf die Verwaltungsführung noch offen sind. Einige dieser Reformen entstammen dem Leitbild des NSM, andere sind stärker rechtlich geprägt und andere wiederum basieren auf einer seit Jahrzehnten andauernden Grundsatzdiskussion (Föderalismusreform, Dienstrechtsreform).

Wie schätzen Sie den Nutzen folgender Ansätze der Verwaltungsreform in Hinblick auf eine verbesserte Verwaltungsführung ein?

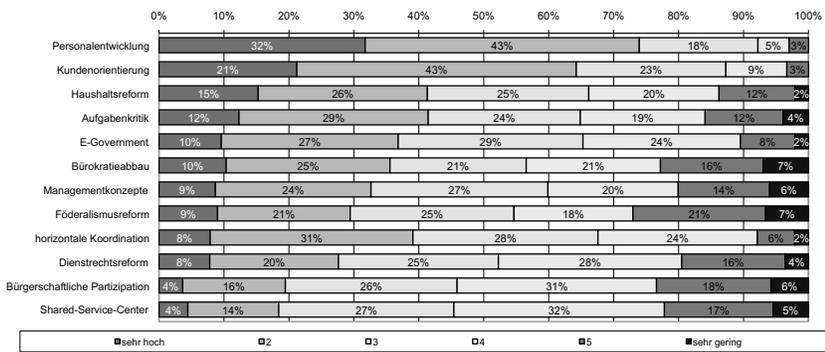


Abb. 2 Ansätze der Verwaltungsreform

Angesichts der vielen Reformbestrebungen ist die Einschätzung des Nutzens der meisten Reformkonzepte und insbesondere von Managementkonzepten eher ernüchternd. Offensichtlich haben sich diese in den Augen der Führungskräfte der Ministerialverwaltung nur beschränkt bewährt. Nach langen Jahren der Reform von Strukturen, Instrumenten und Prozessen sehen Führungskräfte heute insbesondere eine herausragende Bedeutung des eher „weichen“ Themas Personal- und Führungskräfteentwicklung. In der Wissenschaft wurde früh auf die Bedeutung flankierender Fortbildung hingewiesen, ohne die weder Verständnis noch Anwendung neuartiger Instrumente möglich sein würden. Dieser hohe Bedarf fiel in vielen Behörden Kürzungen im Zuge der Einsparungen zum Opfer bzw. existierten lange Zeit besonders für die Führungsebene kaum passende Fortbildungsformate. Der Reformansatz Kundenorientierung wird ebenfalls als stark erfolgsversprechend angesehen, was sich mit den Ergebnissen der NSM-Evaluation auf kommunaler Ebene deckt (Bogumil et al. 2007). Dieses Ergebnis ist erstaunlich, da die Ministerien kaum direkten Bürger- oder Kundenkontakt haben. Die Ergebnisse zeigen auch hohe Korrelationen zwischen einzelnen Reformansätzen wie etwa zwischen Föderalismusreform und Bürokratieabbau (Pearsons $r=0,441^{**}$) sowie zwischen der Reform des Dienst- und Haushaltsrechts (Pearsons $r=0,496^{**}$).

Ähnlich der Fülle verschiedenster Reformansätze besteht innerhalb der Managementkonzepte ein breiter Kanon sehr unterschiedlicher Instrumente. Grundsätzlich ist der Bekanntheitsgrad dieser Instrumente auch in der deutschen Ministerialverwaltung bereits sehr hoch (vgl. Abb. 3), wobei zu vermuten ist, dass diese Einschätzungen vielfach nicht auf eigenen Anwendungserfahrungen basieren.

Wie schätzen Sie den konkreten Nutzen folgender, die Verwaltungsführung unterstützender, Instrumente in der öffentlichen Verwaltung ein?

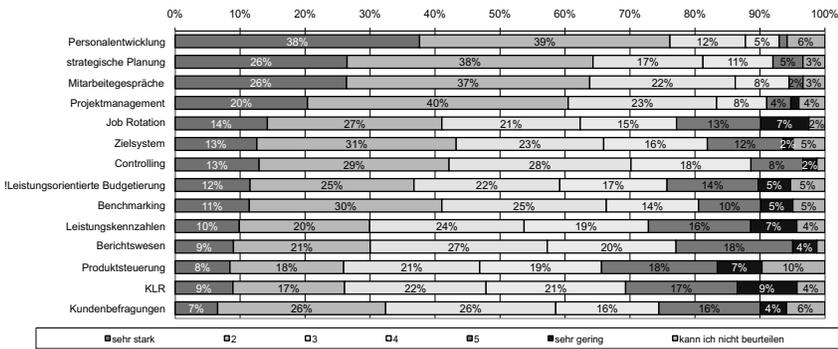


Abb. 3 Nutzen von Managementinstrumenten

Den höchsten Nutzen messen die Befragten wiederum der Personalentwicklung sowie den Mitarbeitergesprächen bei. Stärker quantitativ geprägte Managementinstrumente wie etwa Controlling, KLR, Leistungskennzahlen, Berichtswesen, Produktsteuerung aber insbesondere auch Kundenbefragungen stossen hingegen auf Vorbehalte, wobei die Einschätzungen einzelner Instrumente stark korrelieren.³ Die Ergebnisse bestätigen, dass sich die Managementreformen der Vergangenheit aus Sicht der Befragten zu stark mit Fragen der Instrumente und weniger mit den erforderlichen Qualifikationen der Anwender auseinandersetzen (Röber 2005).

Durchaus überraschend ist auch die hohe Wertschätzung der strategischen Planung, die gemeinhin in der deutschen Ministerialverwaltung als allenfalls schwach entwickelt gilt. Die Einschätzung der Zweckmässigkeit von Zielsystemen verstärkt diesen Eindruck, denn zweifellos sind solche für strategische Planung unverzichtbar. Auffällig ist auch die stark abfallende Wertschätzung der Kundenbefragungen auf der Instrumentenebene im Vergleich zu der als hoch eingeschätzten Zweckmässigkeit von Kundenorientierung als Verwaltungsreformansatz.

Nach über fünfzehn Jahren NSM-geprägter Verwaltungsmodernisierung stellt sich für Deutschland die Frage, zu welchen Veränderungen dies in der Ministerialverwaltung geführt hat. Es zeigt sich deutlich, dass die betriebswirtschaftlich fundierten Reformansätze (wirtschaftliches Denken, Einsatz von Managementinstrumenten, strategische Planung, Führungskräfteentwicklung) vergleichsweise wenig gegriffen haben (vgl. Abb. 4).

³ Zum Beispiel: Strategische Planung und Zielsystem $r=0,561^{**}$; Leistungsprämien und Leistungsorientierte Budgetierung $r=0,531^{**}$; Berichtswesen und Controlling $r=0,477^{**}$; KLR und Produktsteuerung $r=0,552^{**}$; Doppik und Leistungsorientierte Budgetierung $r=0,452^{**}$; Leistungskennzahlen und Benchmarking $r=0,457^{**}$

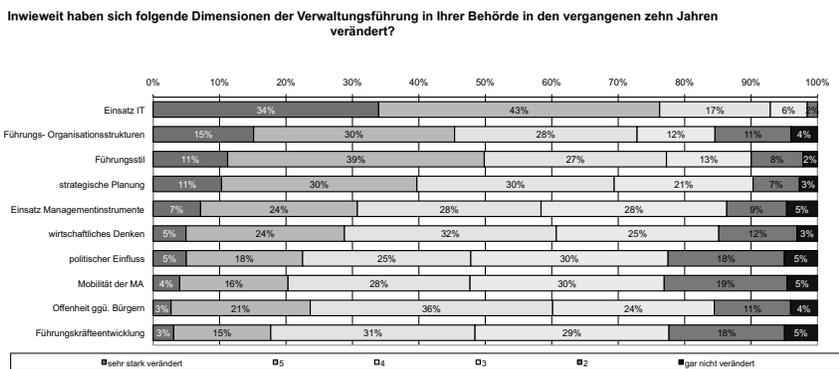


Abb. 4 Veränderungsdynamik in unterschiedlichen Bereichen der Verwaltungsführung

Deutliche Veränderungen werden allein im Bereich der IT wahrgenommen. Die vergleichsweise noch relativ starke Veränderung der Führungs- und Organisationsstrukturen ist mehr klassischen Restrukturierungsmaßnahmen in Folge der Konsolidierungszwänge als den Ideen des NSM zuzurechnen. Andererseits werden in nahezu allen Bereichen mehrheitlich Veränderungen festgestellt, was vermuten lässt, dass es zumindest gelungen ist, einen Bewusstseinswandel in Hinblick auf Aspekte wie Führungsstil, strategische Planung, Wirtschaftlichkeit, Managementinstrumente oder Bürgerorientierung einzuleiten.

Vergleicht man diese Einschätzungen mit anderen Ergebnissen der Untersuchung, werden erhebliche Unterschiede zwischen «soll» und «ist» bzw. ein Implementationsgap deutlich. Das Gesamtausmass der Veränderungen scheint trotz zunehmender Offenheit gegenüber einer Managementlogik eher gering zu sein, und es überwiegt weiterhin das Bild einer relativen Stabilität.

4. Merkmale erfolgreicher Verwaltungsführung

Ministerialverwaltungen wird seitens der Wissenschaft vielfach eine unterentwickelte Führungskultur, gelegentlich sogar kaum vorhandene eigentliche Führungstätigkeit unterstellt (Hansmann 2007; Fisch 1997; Hesse, Ellwein 2004). Das Denken in Zuständigkeiten, Verfahrensvorschriften, bürokratischen Organisationsmustern und Ressortegoismus prägen danach die Ministerialverwaltung. Vor diesem Hintergrund versuchte die Studie zu erheben, inwieweit dieses traditionelle Führungsverständnis weiterhin dominiert bzw. welche Merkmale die Befragten als Kriterien «guter» Führung einschätzen. Wiederum ist einzuschränken, dass diese Einschätzung wenig über die tatsächliche Führungskultur in den Behörden aussagt, sondern lediglich einen Einblick in das normative Rollenbild und den Amtsethos, dem sich Führungskräfte heute verpflichtet fühlen, gibt.

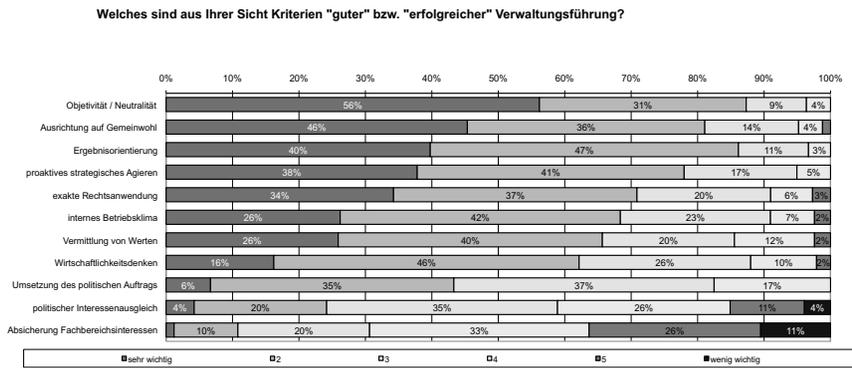


Abb. 5 Kriterien «guter» Verwaltungsführung

Die Ergebnisse dieser Bewertungen lassen auf die Herausbildung hybrider Identitäten schliessen (vgl. auch Meyer, Hammerschmid 2006). Es spiegeln sich sowohl klassische Merkmale des Beamtenethos (exakte Rechtsanwendung, Objektivität, Ausrichtung auf Gemeinwohl, Wertevermittlung) als auch wie Gedanken und Werte des New Public Management (Ergebnisorientierung, proaktives Agieren, Wirtschaftlichkeitsdenken) wider. Das häufig beklagte ressortegoistische Absichern von Fachbereichsinteressen wird deutlich abgelehnt. Überraschend ist auch die hohe Distanzierung gegenüber der politischen Rolle als Spitzenbeamte (politischer Interessenausgleich, Umsetzung des politischen Auftrags), die offensichtlich mit dem tradierten Beamtenethos wenig kompatibel ist. Diese Einschätzungen «guter» Führung gereichen der Verwaltungsmodernisierung im Grunde zum Vorteil. Tatsächlich besteht etwa eine signifikante Korrelation (Pearsons $r = 0,389^{**}$) zwischen dem Kriterium Wirtschaftlichkeitsdenken und der positiven Einschätzung von Managementkonzepten.

Ebenfalls in Richtung einer zunehmenden Bedeutung von Leadership bzw. Führung weist die Frage nach der Einschätzung notwendiger Kompetenzen für eine Karriere als Führungskraft in der deutschen Ministerialverwaltung hin. Mitarbeiterführung wird klar als wichtigste Kompetenz erachtet (vgl. Abb. 6). Angesichts der legalistischen Verwaltungskultur und des hohen Anteils von Juristen überrascht vor allem, dass Rechtskenntnisse vergleichsweise am geringsten eingeschätzt werden.

Welche Anforderungen bzw. Kompetenzen sind aus Ihrer Sicht wichtig für eine Karriere als Führungskraft in der öffentlichen Verwaltung?

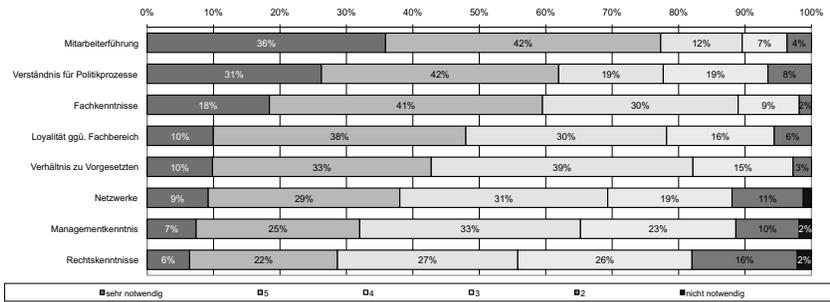


Abb. 6 Karriereanforderungen

Die Führungsebene der Abteilungsleitungen der Ministerien ist in hohem Masse formal und funktional politisiert (Schwanke, Ebinger 2006). Aus dem Selbstverständnis der Befragten heraus sind für den beruflichen Aufstieg jedoch weniger persönliche Verbindungen und Netzwerke, denn ein grundsätzliches Verständnis politischer Prozesse notwendig, dessen hohe Relevanz allerdings in gewissen Widerspruch mit der sich selbst zugeschriebenen apolitischen Rolle steht

5. Entwicklungsbedarf in der Fortbildung von Führungskräften

Führungskräfteentwicklung und Aus- und Weiterbildung von Führungskräften wird sowohl von akademischer Seite als auch in der Verwaltungspraxis als einer der wichtigsten und gleichzeitig lange Zeit vernachlässigten Bereiche der Verwaltungsmodernisierung erkannt (Koch 2008). Dieses Manko bezieht sich besonders auf die spezifischen Fortbildungsbedarfe der Führungskräfte. Auffällig ist der aus Sicht der Befragten besonders hohe Fortbildungsbedarf in Hinblick auf «soft skills» wie Kommunikation, Motivation und Wertvorstellungen (vgl. Abb. 7). Auch andere Untersuchungen haben bestätigt, dass in mangelnder Motivation der Mitarbeiter eines der grössten Hindernisse der Verwaltungsmodernisierung gesehen wird (Bogumil et al. 2009, 62). Aber auch des Wissen über Steuerungsinstrumente sowie Analyse- und Methodenkompetenz wird eine hohe Bedeutung eingeräumt. Die traditionell vielfach dominierenden Themen wie Personalwesen, Organisation und Haushaltswesen fallen stark zurück und werden weniger als Führungs- denn als Expertenthemen erachtet. Bis dato hat es in der Ministerialverwaltung nur vergleichsweise nur wenig konkrete Massnahmen zur Dezentralisierung dieser Zuständigkeiten gegeben, so dass die Bedeutung dieser klassischen Führungsthemen auch aus mangelnder eigener Erfahrung nur in beschränktem Ausmass gesehen wird.

Welche Themen sollten in der Führungskräftefortbildung besonders stark berücksichtigt werden?

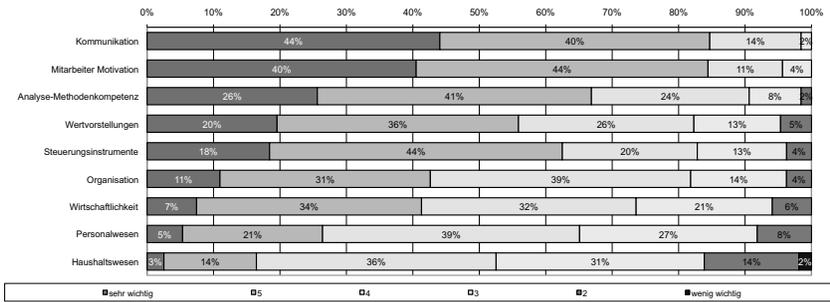


Abb. 7 Inhalte der Führungskräftefortbildung

Die Einschätzung dieser Prioritäten korreliert signifikant und in zu erwartender Richtung mit der Einschätzung der Relevanz bestimmter «Leadership-Herausforderungen». So erachten Führungskräfte, welche die Haushaltskrise als zentrale Herausforderung sehen, Wirtschaftlichkeit und Haushaltswesen als besonders wichtige Fortbildungsthemen (Pearsons $r=0,203^{**}$; Pearsons $r=0,210^{**}$). Ein ähnlicher Zusammenhang besteht zwischen dem Fortbildungsthema Kommunikation und der Wahrnehmung der sozialen Bedürfnisse der Mitarbeiter als zentrale «Leadership Herausforderung» (Pearsons $r=0,187^{**}$).

Die Mehrheit der Befragten bescheinigt ihren Behörden den Stellenwert der Führungskräftefortbildung mittlerweile erkannt zu haben. Relativ hohe Zustimmung besteht auch dahin, dass ein üblicher Universitätsabschluss den Anforderungen an eine Führungskraft in der öffentlichen Verwaltung nicht gerecht wird und ergänzende Massnahmen der Weiterbildung erforderlich sind.

Vor dem Hintergrund des attestierten hohen Bedarfs an Führungskräftefortbildung können die Ergebnisse hinsichtlich der genutzten Fortbildungsquellen nicht zufrieden stellen. Grundsätzlich wird in Hinblick auf die Lösung von Managementproblemen auf keine der angeführten Fortbildungsquellen stärker zurückgegriffen, so dass sich die Frage aufdrängt, ob und woraus der Fortbildungsbedarf gedeckt wird. Relativ am stärksten genutzt werden Internet, Tagungen, Seminare und vor allem der Austausch mit den eigenen Kollegen.

Welche Quellen nutzen Sie, wenn Sie sich in Themen der Verwaltungsführung fortbilden möchten?

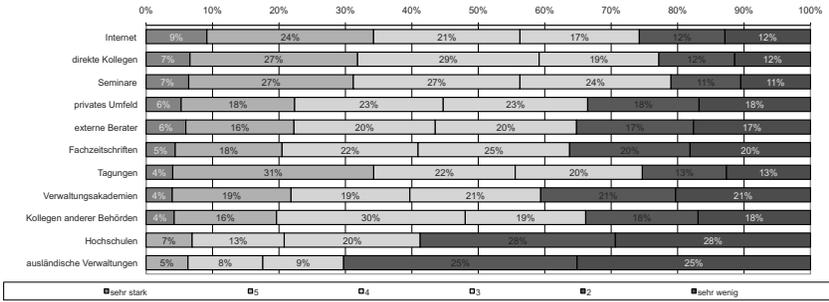


Abb. 8 Quellen der Fortbildung von Führungskräften

Problematisch erscheint in Deutschland die offensichtlich fehlende Orientierung an ausländischen Verwaltungserfahrungen sowie die geringe Etablierung akademischer Fortbildungsprogramme, wie sie Hochschulen oder Verwaltungsakademien anzubieten vermögen. Berater, Tagungen, Kollegen oder Seminare können allenfalls punktuell einzelne Fragen beleuchten, für die notwendige Vermittlung grundsätzlicher methodischer und Führungsqualifikationen erscheinen sie allerdings weniger geeignet. Tatsächlich existieren erst seit einigen Jahren geeignete Public Management-Studiengänge, so dass in Deutschland in der Aus- und Fortbildung allgemein sowie speziell der Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung trotz beobachtbarer Bemühungen noch erhebliche Entwicklungspotenziale bestehen (Reichard, Röber 2009; Bruns, Ridder 2005).

6. Schlussfolgerungen

Im Rahmen dieser Erhebung wurde auch der Einfluss sowohl struktureller wie auch persönlicher Einflussfaktoren näher untersucht. Grundsätzlich hat sich die Relevanz dieser Faktoren als gering herausgestellt und existiert nur bei einzelnen Fragen und in erwarteter Form. So sind etwa Führungskräfte in Oberbehörden den Verwaltungsreformen und insbesondere den Managementthemen gegenüber wesentlich offener und positiver eingestellt (Kendall Tau-b=0,205**). Ähnlich verhält es sich gegenüber Ansätzen stärkerer Transparenz oder Bürgerorientierung (Kendall Tau-b=0,138**). Auf der anderen Seite scheint in Oberbehörden politisches Verständnis eine geringere Bedeutung als Karriereanforderung zu besitzen (Kendall Tau-b=-0,251**). Juristen weisen im Vergleich zu Nichtjuristen eine höhere Skepsis gegenüber betriebswirtschaftlichen Management- und Steuerungskonzepten auf (Kendall Tau-b= -0,150**). Interessanterweise liess die Untersuchung des Einflusses persönlicher Faktoren (Geschlecht, Dienstalter und Berufserfahrungen in der Privatwirtschaft) kaum einen signifikanten Einfluss auf die Einschätzungen der Führungskräfte erkennen, so dass auch keine klare Typologie der befragten Führungskräfte ableitbar ist. Die Ursachen dafür lassen sich nur vermuten. Möglicherweise bewirkt die Ministerialverwaltung über ihre etab-

lierten Kultur- und Organisationsprinzipien eine starke und schnell wirkende Sozialisation (Hesse, Ellwein 2004).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass nach fünfzehn Jahren betriebswirtschaftlich orientierter Verwaltungsreformen in deutschen Ministerverwaltungen erste Veränderungen vor allem auf Ebene der Einstellungen feststellbar sind. Allerdings verblieben die Reformbemühungen zu häufig lediglich auf der «talk»-Ebene und wurden nur in begrenztem Ausmass umgesetzt. Der Bekanntheitsgrad der Managementinstrumente ist bereits relativ hoch, deren Nutzen und Wirkung wird allerdings sehr skeptisch betrachtet. Die Erkenntnis, dass die Besonderheiten der Ministerialebene mit einer betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungsreform nicht kompatibel zu sein scheinen, greift unseres Erachtens jedoch zu kurz. Stattdessen bedarf es sowohl einer Anpassung der Reformkonzepte an die gegebene Verwaltungskultur und kontextuelle Erfordernisse, flankiert durch die Qualifikation von Führungskräften. Die in dieser Erhebung festgestellte grundsätzliche Offenheit der Führungskräfte gegenüber Leadership und Managementthemen lässt hier Möglichkeiten und Ansatzpunkte erkennen. So sind Art und Erfolg der Verwaltungsmodernisierung zwar in hohem Masse durch den institutionellen und kulturellen Rahmen der Verwaltung bestimmt, dieser lässt sich jedoch durch Verwaltungsmodernisierung – darin liegt ja deren Zweck – mittelfristig verändern (Teisman, van Buuren 2007). Sind die Chancen für einen Paradigmenwechsel der deutschen Ministerialverwaltung auch gering (König 2006), so ist eine Modernisierung der Verwaltung in Anbetracht der zukünftigen «Leadership-Herausforderungen» unverzichtbar (OECD 2001).

Die Untersuchung lässt erkennen, dass die Reformen in der Vergangenheit zu sehr auf IT-Infrastruktur, Instrumente, Personalabbau und strukturelle Veränderungen fokussierten und die «weichen» Aspekte der Verwaltungsmodernisierung vielfach vernachlässigten. Die einhergehende Qualifikation der Mitarbeiter und Führungskräfte wurde weitgehend ausgeklammert, so dass das förderliche Umfeld nicht entstehen konnte. Wenn Verwaltungsmodernisierung «im Kern Personalentwicklung bedeutet» (Pitschas 2006, 172), so lag hier und in dem attestierten Führungsdefizit (NRW Regierungskommission 2003) der entscheidende Schwachpunkt. Die Relevanz und erforderlichen Inhalte der Führungskräfteentwicklung sind zwischenzeitlich zwar erkannt, stossen in der Verwaltungspraxis allerdings häufig auf begrenzte Ressourcen und Angebote. Dies ist umso bedauerlicher, da die Führungskräfte sehr wohl positive Vorstellungen von ihren Führungsaufgaben besitzen und die Bereitschaft zu entsprechender Qualifizierung sowie die Erkenntnis zentraler Zukunftsherausforderungen vorhanden sind. Die erfolgreiche Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung sollte daher zukünftig stärker bei den Führungskompetenzen ansetzen, um die notwendige Steuerung von Veränderungsprozessen zu ermöglichen (Schridde 2005). Die Ergebnisse der vorliegenden Studie legen nahe, dass sich die Behörden in Hinblick auf die Einführung von Reformkonzepten und -instrumenten einschränken und stärkeres Gewicht auf eine systematische und den Veränderungsbedürfnissen entsprechende Personalentwicklung und Führungskräftequalifizierung legen sollten.

Résumé

Suivant différents courants de pensées à l'échelle internationale, plusieurs initiatives pour réformer le management ont été introduites cette dernière décennie. Se basant sur des résultats d'une enquête menée parmi des cadres bureaucratiques, cet article étudie leurs expériences, leurs perceptions du public management et les challenges au niveau leadership. L'étude conclut que tandis que l'idée de réformer le management gagne de l'importance, l'application dans l'administration publique allemande est encore rare. Elle révèle néanmoins que de plus en plus de cadres s'intéressent à ces nouvelles idées de leadership et management et se focalisent sur le développement personnelle.

Summary

Along with international trends various management-driven reform initiatives have been introduced throughout the last decade. Drawing on first empirical results of a recent survey among top bureaucrats, this article analyses executive perceptions of public management and leadership challenges and experiences against this background. The paper concludes that while the general idea of a managerial reform agenda gains increasing salience, the implementation within the German public administration still is rather limited. However the survey also reveals an increasing openness of executives towards leadership and management topics and the strong need for an increasing focus on personnel development.

Quellen

Bogumil, J. et al. (Hrsg.) (2007) Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition sigma.

Brüggemeier, M.; Schauer, R.; Schedler, K. (Hrsg.) (2004) Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor. Bern: Haupt Verlag.

Bruns, H.-J.; Ridder, H.-G. (2005) Qualifizierung und Fortbildung. In: Wewer, G. et al. (Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag. 302–311.

Fisch, R. (1997) Personalführung in der Verwaltung. In: König, K.; Siedentopf, H. (Hrsg.) Die öffentliche Verwaltung. Baden-Baden: nomos Verlag. 615–639.

Halligan, J. (2003) Leadership and the Senior Service from a Comparative Perspective. In: Peters, G.; Pierre, J. (ed.) The Sage Handbook of Public Administration. London: sage Publications. 98–108.

Hammerschmid, G.; Meyer, R. E. (2005) New Public Management in Austria – Local variations of a global theme? In: Public Administration, 83/3, 709–733.

Hansmann, M. (2007) Controlling in der Ministerialverwaltung: Die «Anwendungslücke». In: Brüggemeier, M.; Schauer, R.; Schedler, K. (Hrsg.) Controlling und Performance Management

im Öffentlichen Sektor. Bern: Haupt Verlag. 409–418.

Hesse, J. J.; Ellwein, T. (2004) Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 9. Auflage. Berlin: Verlag De Gruyter.

Jann, W. et al. (Hrsg.) (2004) Status Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: edition sigma.

Jann, W. (2004) Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene. In: Jann, W. et al. (Hrsg.) Status Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin edition sigma. 100–111.

Jann, W. (Hrsg.) (2006) Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik: Festschrift für Christoph Reichard. Berlin: edition sigma.

Jann, W. (2006) Wandlungen von Verwaltungsmanagement und Verwaltungspolitik in Deutschland. In Jann, W. et al. (Hrsg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik : Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin: edition sigma. 35–48.

Klages, H. (1997) Die Situation des öffentlichen Dienstes. In: König, K.; Siedentopf, H. (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung. Baden-Baden: Nomos Verlag. 517–538.

Koch, R. (2008) Strategischer Wandel des Managements öffentlicher Dienste: Design-orientierte Managementlehre und Modernisierung öffentlicher Dienste. Wiesbaden: Gabler Verlag.

Koch, R. (2008) Erfolgsfaktoren der Modernisierung des Managements von Staat und Verwaltung. In: Koch, R.: Strategischer Wandel des Managements öffentlicher Dienste. Design-orientierte Managementlehre und Modernisierung öffentlicher Dienste. Wiesbaden: Gabler Verlag. 319–334.

König, K.; Siedentopf, H. (Hrsg.) (1997) Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden: Nomos Verlag.

König, K. (2006) Management in einer legalistischen Verwaltungskultur. In Jann, W. et al. (Hrsg.) Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik: Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin: edition sigma. 23–34.

Luhmann, N.; Mayntz, R. (1973) Personal im öffentlichen Dienst: Eintritt und Karrieren: Personaluntersuchung. Baden-Baden: Nomos Verlag.

Meyer, R. E.; Hammerschmid, G. (2006) Changing institutional logics and executive identities. A managerial challenge to Public Administration in Austria. In: American Behavioral Scientist, 49/7, 1000–1014.

NRW Regierungskommission Zukunft des öffentlichen Dienstes (2003) Bericht der von der Landesregierung NRW eingesetzten Kommission. Düsseldorf: Innenministerium.

OECD (2005) Modernising Government: The Way Forward. Paris: OECD Publishing.

OECD (2001) Public Leadership for the 21st Century. Paris: OECD Publishing.

Peters, G.; Pierre, J. (ed.) (2003) The Sage Handbook of Public Administration. London: sage Publications.

- Pitschas, R. (2006) Verwaltungsführung und Personalentwicklung. In: Verwaltung und Management. Nr. 4/2006. 172–176.
- Pollitt, C.; Bouckaert, G. (2004) Public Management Reform: a comparative Analysis. Oxford: University Press.
- Pollitt, C.; Thiel, S. van, Homburg, V. (2007) New Public Management in Europe: Adaption and Alternatives. Basingstoke: Pargrave Macmillan.
- Reichard, C. (2004) Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern. In: Jann, W. et al. (Hrsg.) Status Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: edition sigma. 87–99.
- Reichard, C.; Röber, M. (2009) Verwaltungsentwicklung und Ausbildungsreformen: aktuelle Tendenzen in einer unendlichen Geschichte. In: Der moderne Staat. Nr. 2. 109–131.
- Röber, M. (2005) Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungselan und Reformmüdigkeit. In: Wewer, G. et al. (Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag. 473–480.
- Schridde, H. (2005) Verwaltungskultur, Change Management und lernende Organisation. In: Wewer, G. et al. (Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag. 216–228.
- Schröter, E.; Wollmann, H. (2005) New Public Management. In: Wewer, G. et al. (Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag. 63–73.
- Schwanke, K.; Ebinger, F. (2006) Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005: Wandel trotz Kontinuität. In: Bogumil, J.; Jann, W.; Nullmeier, F. (Hrsg.) Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft Nr. 37. 228–249.
- Teisman, G.; Buuren, A. van (2007) Implementing NPM: a Complexity Perspective on Public Management Reform Trajectories. In: Pollitt, C.; Thiel, S. van, Homburg, V.: New Public Management in Europe: Adaption and Alternatives. Basingstoke: Pargrave Macmillan. 181–195.
- Wewer, G. et al. (Hrsg.) (2005) Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.