

Veränderungsdruck im Politisch-Administrativen-System

Die administrativen Vertreter als "Stolperstein"?

INPOSICO - Institut für Politikforschung und Politikberatung

Autor: Markus Reiners M.A., Politikwissenschaftler

Beim vorliegenden Text handelt es sich um den zweiten der insgesamt vier in dieser Reihe publizierten Beiträge zu Fragen der seit einigen Jahren überall notwendig gewordenen Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor und insbesondere zu den dabei oftmals festzustellenden Restriktionen. Hierbei wurden im ersten Artikel die politischen Vertreter als mögliche Modernisierungshindernisse thematisiert. In diesem Artikel erfolgt eine Konzentration auf die administrativen Akteure und in Artikel drei werde ich die Personalräte und organisierten Interessenvertreter näher beleuchten. Der vierte Artikel soll schließlich einen Denkansatz liefern, wie ein Modernisierungserfolg theoretisch eher erreicht werden könnte. Auf die einführenden Bemerkungen im ersten Leitartikel wird verwiesen.

Die Verwaltungsspitzen im Land, also die Minister und Staatssekretäre, aber auch die Amtschefs der Ressorts und weitere Spitzenbeamte sind in der Regel die zentralen Promotoren von Modernisierungsprozessen. Deren Interessen sind auf die Erhöhung der Steuerungsfähigkeit der Verwaltung, Kostenreduzierung, persönliche Profilierung und Wiederwahl gerichtet. Ihre zentralen Machtmittel sind ihre Organisationshoheit, ihre Expertenmacht und ihr Informationsvorsprung. Oftmals werden in Anlehnung an Unternehmensberatungen Modernisierungskonzepte erstellt und vermittelt und vielfach gelingt es ihnen in der Agendasettingphase die wesentlichen Inhalte einer Modernisierung zu bestimmen und die (oppositi-
nellen) politisch-repräsentativen Vertreter zu überzeugen, welche den Modernisierungsvorhaben meist nicht grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen. Ein wichtiges Hilfsmittel ist vielfach der Verweis auf die Kompetenz externer Berater, unklare Zuständigkeitsabgrenzungen und die Richtlinienkompetenz der Politik. Im Konfliktfall kann sich die Verwaltungsspitze immer auf ihrer Organisationshoheit zurückziehen, wobei sie in aller Regel durch ihre Mehrheitsfraktion gedeckt wird. Vielfach werden die zentralen Gremien von der Verwaltungsspitze geleitet und sie verfügt über die Möglichkeit der Letztentscheidung, welche im Spannungsfall auch ausgeübt wird (vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 131ff).

Die Rationalität der öffentlichen Verwaltung ist auf Autonomieorientierung aufgebaut (vgl. Mäding 1997, S. 99), (verfassungs-) gesetzlich vorgegeben und gründet im öffentlichen Recht, wird zugleich laufend davon gespeist und kann hiervon nicht getrennt betrachtet werden. "Recht" ist damit das maßgebliche Steuerungsinstrument. Andererseits hat dieses nur eine begrenzte Steuerungsfunktion, welche in der Vergangenheit zunehmend eingebüßt wurde. Auch Wirtschaftlichkeit ist keine rechtsfremde Kategorie, im Gegenteil, der Gedanke findet im Haushaltswesen seinen Niederschlag. Die Administration ist somit einerseits einer normativen Rationalität verpflichtet, und andererseits steht sie mit dem Bürger eher in Kontakt, das heißt sie ist in besonderer Weise gesellschaftlichen Erwartungshaltungen ausgesetzt, was ein gewisses Dilemma erzeugt (vgl. Wallerath 2001, S. 48f).

"Entscheidender Engpassfaktor" ist das Verwaltungspersonal (Budäus 1994, S. 82). Bei der Implementation von Modernisierungsprogrammen sind oftmals vor allem das mittlere Management sowie teilweise die Beschäftigten involviert. Das mittlere Management lässt sich dabei meist in Gegner, Dulder und Befürworter unterteilen. Allen ist gewöhnlich die Angst vor

Macht- und Statusverlust gemeinsam. In aller Regel sabotieren erstere den Prozess durch Verweigerung, zweitere blockieren ihn, indem sie sich verhalten wie immer, und drittere suchen ihr Heil in der Offensive. Sie versuchen durch Zusammenarbeit mit der Verwaltungsspitze die Steuerung und Kontrolle des Modernisierungsprozesses zu übernehmen. Hierbei gibt es gewöhnlich zwei Strategien. Einerseits sicherzustellen, dass bewährte Verfahren, Routinen und Machtmittel erhalten bleiben, das heißt die Definitionsmacht, welche die Vorgesetzten des mittleren Managements in der alltäglichen Verwaltungspraxis inne haben auch in den Modernisierungsprozess zu überführen. Andererseits liegt die zweite Option darin, sich durch die Mitarbeit am Prozess zugleich die beste Ausgangsposition im Kampf um neue Positionen zu sichern. Die Interessen des mittleren Managements sind auf Machterhalt, -ausbau, Statussicherung etc. gerichtet. Ihre zentralen Machtmittel ergeben sich beispielsweise aus der Nutzung von Organisationsregeln, der Kontrolle von Informationskanälen und ihrem Expertenwissen (vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 133ff).

Entscheidend ist die Doppelfunktion des mittleren Managements als Opfer und Träger von Veränderungen. Sie sind einerseits einem verwaltungspolitischen Dilemma ausgesetzt. Dies bedeutet, dass Modernisierungsmaßnahmen vielfach die Interessen des mittleren/unteren Managements und die der Querschnitteinheiten tangieren. Dabei drohen Macht- und Einflusseinbußen und traditionelle Karrierewege geraten in Gefahr, denn die Veränderungen im politisch-administrativen Bereich - beispielsweise durch die Änderung der Ablaufstrukturen, z.B. durch die Implementierung einer Neuen Steuerung - beinhalten vom Anspruch her auch eine Zerschlagung von Kulturkreisen und einen Wandel von der Anordnungs- zur Dienstleistungsphilosophie. Weiterhin wird gerade diese Ebene zum Veränderungsprozess benötigt, da dort der organisatorisch und technische Sachverstand respektive das Expertenwissen konzentriert ist, was ihnen eine erhebliche Verhandlungsmacht verleiht. Die institutionelle Nähe zur Spitze bietet auch die Möglichkeit sich zu profilieren. Hier entstehen Loyalitäts- und Vertrauensbeziehungen und ein privilegierter Zugang zu Besitznetzwerken und Expertenkulturen. Andererseits besteht ein legitimationspolitisches Dilemma, denn das mittlere Management wird aus politischen Gründen zur Aufrechterhaltung der rationalen Fassade des Verwaltungsbetriebs benötigt. Die politisch Verantwortlichen betrachten den Prozess üblicherweise unter den Gesichtspunkten der politischen Verwertbarkeit und des politischen Überlebens (siehe Beitrag Nr. 1 in dieser Reihe). Öffentlichkeitswirksame Inszenierungen sind daher im Rahmen der Konkurrenzdemokratie oftmals wichtiger als langfristige Qualitätssteigerungen und Mitarbeitermotivation. Ein Zuviel an Konflikten würde die politische Legitimationsbasis in Frage stellen. Auf eine partielle Kooperation des mittleren Managements können die politischen Spitzen deshalb kaum verzichten. Das Problem besteht darin, das mittlere Management dazu zu bringen, an ihrer eigenen Demontage zu arbeiten. Dies gelingt häufig nicht, was auf den strukturkonservativen Charakter von Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Bereich hindeutet (Göbel 1999).

Bei den direkt oder indirekt über den Personalrat nicht im Projekt vertretenen Beschäftigten stellt sich grundsätzlich immer die Frage, inwieweit diese überhaupt einen Akteursstatus bei Veränderungsprozessen haben. Dieser kann meistens nur für die Umsetzungsphase angenommen werden und nur für diejenigen, die sich in Projektgruppen und Qualitätszirkeln beteiligen (dürfen) und nicht für diejenigen, welche Entscheidungen, die der Definitionsmacht

der vorgenannten Gruppe entspringt, lediglich ausführen (müssen). Man kann hier überwiegend nur von Agierenden sprechen. Die Interessen der Beschäftigten sind auf Erhalt und Sicherung des Arbeitsplatzes, Erhalt und Verbesserung der Arbeitsbedingungen und auf Aufstiegsmöglichkeiten gerichtet. Ihre Machtmittel konzentrieren sich auf die Verweigerung (z.B. Modernisierungsgegner) oder Mobilisierung (z.B. -befürworter) von Fähigkeiten und Wissen. Insgesamt fürchten sie vielfach wie das mittlere Management, um den Erhalt der alten Arbeitsbedingungen und den Arbeitsplatz, denn der überwiegende Teil der Beschäftigten betrachtet Modernisierungen meistens als Rationalisierungsmaßnahmen. Dass sich dennoch viele beteiligen, wenn sie die Möglichkeit dazu haben, gründet im Gesagten bezüglich des mittleren Managements. Man hofft seine Ausgangsposition im Kampf um neue Positionen zu verbessern (vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 133ff). Wichtig erscheint eine breite und rechtzeitige Einbeziehung der Beschäftigten schon bei der Planung. Dies ist jedoch eine oft beklagte Ausnahme.

Literatur

- BOGUMIL, J., KIßLER, L. (1998): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. In: BUDÄUS, D., CONRAD, P., SCHREYÖGG, G. (Hg.): Managementforschung, 8. New Public Management. Berlin/New York, 1998, S. 123-149.
- BUDÄUS, D. (1994): Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. 2. Aufl., Berlin.
- GÖBEL, M. (1999): Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck. Eine mikropolitische Analyse. München.
- MÄDING, H. (1997): Die Budgethoheit der Räte/Kreistage im Spannungsverhältnis zur dezentralen Ressourcenverantwortung. In: ZKF, 1997, Nr. 5, S. 98-104.
- WALLERATH, M. (2001): Verwaltungsreform in der Rationalitätenfalle? In: WALLERATH, M. (Hg.): Verwaltungs-erneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. 1. Aufl., Baden-Baden, S. 41-59.

Stuttgart, im Juli 2003