

## **Speyerer Qualitätstage 2002**

Abschlussstagung aus Anlass der Preisverleihung zum 6. Speyerer Qualitätswettbewerb 2002 - Grussadresse aus der Schweiz

Dr. A. Hofmeister, Mitglied des Beirates und Koordinator des Wettbewerbsbereiches „Politik und Verwaltung“

---

Ich freue mich, heute anlässlich der Verleihung der begehrten Speyerer Qualitätspreise als Schweizer Vertreter zu Ihnen sprechen zu dürfen.

Begeisterung, so sagt man, sei der wirksamste Erfolgsfaktor. Mit viel Begeisterung, aber auch mit Mut zur Veränderung, mit harter Arbeit und der Fähigkeit, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu motivieren haben sie in ihren Verwaltungen erfolgreich Voraussetzungen für den Wandel und damit für die aktive Gestaltung der Zukunft geschaffen. Dazu möchte ich Sie beglückwünschen und Ihnen auf dem weiteren Reformpfad viel Erfolg und Befriedigung wünschen.

Diese Glückwünsche verbinde ich mit einem herzlichen Dank an alle, die zum Gelingen dieses Wettbewerbes beigetragen haben:

1. die wissenschaftliche und administrative Leitung,
2. die Kolleginnen und Kollegen des Beirates und der Arbeitsgruppen
3. sowie - last but not least – die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jener Verwaltungen, welche sich dieser Herausforderung gestellt haben.

Ein besonderen Gruss geht an die Wettbewerbsteilnehmer und den einzigen Preisträger aus der Schweiz.

Sie sind in der diesjährigen Wettbewerbsrunde nicht so zahlreich vertreten, wie wir es uns gewünscht hätten. Die vorgängig formulierten Erwartungen sind jedenfalls klar nicht erreicht worden. Das ist um so bedauerlicher, als unsere Bemühungen zur Bekanntmachung des Wettbewerbs noch nie so gross waren, wie im vergangenen Jahr. Zwar war die Begeisterung auch in den vorangegangenen Wettbewerben nie euphorisch: Schweizer Verwaltungen sind wie die Volksseele wahrscheinlich von Natur aus eher zurückhaltend, wenn es darum geht, die eigenen Verdienste in den Vordergrund zu stellen. Es war deshalb schon immer schwierig, den ausgeprägt pragmatisch denkenden Schweizer vom Nutzen einer Teilnahme zu überzeugen. Trotzdem – und das ist entscheidend – so schwierig wie letztes Jahr war es noch nie.

Es fällt nicht schwer, mögliche Gründe für diesen Sachverhalt zu finden:

- die relativ knappen Fristen,
- das neue zweistufige Bewertungsverfahren,
- der nach wie vor geringe Bekanntheitsgrad des Wettbewerbes in der Schweiz,

- die allgemein sehr hohe Arbeitsbelastung, nicht zuletzt auch als Folge der verhängnisvollen und teilweise bereits über Jahre andauernden Kombination von Reform, Kürzung der Ressourcen und tendenziell steigenden Leistungsvorgaben.

Jeder dieser Gründe ist einleuchtend und trotzdem würden wir es uns damit wahrscheinlich zu einfach machen. Die Gründe – so scheint mir - liegen tiefer und sie müssen bei der weiteren Gestaltung des Wettbewerbes mit in die Diskussion einbezogen werden. Es ist mir deshalb ein Anliegen, dazu einige Überlegungen anzustellen.

Als man vor vier Jahren das Konzept des Speyerer Wettbewerbes änderte, auf den ganzheitlichen Speyererpreis verzichtete und die Ihnen bekannten Wettbewerbsfelder definierte, geschah dies aus gutem Grund und nach ausführlicher Diskussion. Man war der Überzeugung, dass sich die wirkliche hervorragenden Leistungen in diesen Teilbereichen manifestieren müssten.

Heute bleiben zwei dieser Felder, die Arbeitsgruppen „Politik und Verwaltung“ sowie „Private Public Partnership“ ohne Preisträger. In der Schweiz gab es dazu nicht einmal Kandidaturen.

Das ist sicher kein Zufall: In beiden Bereichen geht es um Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Partnern, mit unterschiedlichen Befindlichkeiten, Bedürfnissen und Wertvorstellungen.

In beiden Fällen geht es um die Vernetzungsfähigkeit und damit auch um die Nachhaltigkeit des Reformprozesses. Das sind die Herausforderungen der Zukunft, die wir meistern müssen – und bei denen wir heute beträchtliche Defizite feststellen.

In den vergangenen zwei Jahre hat sich die Reformlandschaft wiederum verändert und weiterentwickelt.

Zwar hat die Euphorie der ersten Stunde schon in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nachgelassen. Meines Erachtens haben sich jedoch die Ermüdungs- und Ernüchterungserscheinungen in den letzten zwei Jahren tendenziell verstärkt. Dazu einige willkürlich ausgewählte Beispiele:

An einem gut besuchten Seminar über Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung, welches im Oktober in Bern stattfand, hat der oberste Personalchef in Anlehnung an Dürrenmatt die Situation in der Bundesverwaltung mit einem Gefängnis verglichen, dessen Häftlinge sich über die neuerdings offenen Türen beklagen ... und mit dieser provokativen, aber meines Erachtens gelungenen und konstruktiv-kritischen Aussage Diskussionen und teilweise heftigen Protest ausgelöst. Eigentlich hätte man ihn dafür auszeichnen müssen, weil er die Aufmerksamkeit auf den kritischen Punkt der bisherigen Reformbemühungen gelenkt hat, nämlich die grossen Defizite im kulturellen Bereich. Wir haben die Reformen wahrscheinlich zu lange und zu einseitig auf quantitative Faktoren, auf Methoden, Strukturen, Prozesse und Instrumenten beschränkt und nicht bemerkt, dass sich bezüglich Verwaltungskultur wenig verändert hat. Es wäre ein gefährlicher Irrtum zu glauben, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hätten dies nicht bemerkt.

Zweites Beispiel:

Im November sind der Öffentlichkeit die Ergebnisse der Evaluation des grössten und umfassendsten Reformprojektes der Schweiz, desjenigen des Kantons Zürich vorgestellt worden. In der Zusammenfassung wird festgehalten:

*„Das Evaluationsteam kommt zum Schluss, dass wir! seine vier Ziele – Erhöhung der Zielorientierung, Verbesserung der Steuerungsfähigkeit, Verstärkung der Kundschaftsorientierung und Verbesserung der Effizienz – insgesamt knapp erreicht hat.“*

Das ist zwar insgesamt ein positives Ergebnis, scheint mir aber - angesichts der Pionierarbeit die hier geleistet worden ist, der über Jahre grossen Zusatzbelastung, welche sich für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ergeben hat sowie der beträchtlichen finanziellen Aufwendungen - als Fazit eher bescheiden.

Es ist offensichtlich schwierig, in einer grossen Organisation über mehrere Jahre eine Aufbruchstimmung aufrechtzuerhalten, an die Motivation und die Begeisterungsfähigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu appellieren, die erforderliche Aus- und Weiterbildung sicherzustellen, das Ganze möglichst flächendeckend zu gestalten und die Politik bei Laune zu halten.

Drittes Beispiel:

In einzelnen Fällen – insbesondere auf Stufe der Gemeinden – sind NPM-Projekte nach ausführlicher Diskussion auf politischer Ebene mit der Begründung abgebrochen worden, der Nutzen entspreche nicht der Erwartungen, es würden neue Bürokratien aufgebaut und das Ganze koste zuviel. Der Mut zum Abbruch ist dabei wahrscheinlich eher der Glücksfall. Bedenklicher sind all jene Projekte, bei denen dieser Mut fehlt und der Reformeifer langsam erstickt wird. Der Stolpersteine gibt es nach wie vor mehr als genug. Jeder innovativen Idee stehen eine Vielzahl von Gründen entgegen, warum man es beim Altbewährten belassen sollte. Zwischenzeitlich sind als Folge der Defizite im kulturellen Bereich neue Bürokratien entstanden. Diese sind dysfunktional und damit in ihren Auswirkungen schlimmer als jene, welche man glaubt überwunden zu haben. Die „neuen Bürokraten“ beherrschen die Reformrhetorik brillant. Sie stellen sich vordergründig in den Dienst der Reform und ersticken gleichzeitig die Freiräume, die Eigenverantwortung und damit die Motivation für den Reformprozess.

Viertes Beispiel:

In verschiedenen Abstimmungen hat das Schweizervolk – vorab auf kantonaler und kommunaler Ebene - in den letzten Jahren Privatisierungsvorlagen abgelehnt und damit an den NPM-Reformkonzepten Korrekturen angebracht. Das Vertrauen in die Privatwirtschaft ist durch die ganze Shareholder- und Globalisierungsdiskussionen der letzten Jahre angekratzt.

Zwei Ereignisse haben in der jüngsten Vergangenheit den Glauben an die Allgemeingültigkeit und Übertragbarkeit von Managementkonzepten sowohl in der Privatwirtschaft, als auch im öffentlichen Bereich erschüttert und damit auch dem klassischen NPM-Reformprozess einen Dämpfer versetzt:

1. der 11. September 2001 und
2. der Enron-Andersen-Skandal.

Der 11. September 2001 hat uns ins Bewusstsein gerufen, dass westliches Denken und westliche Wertvorstellungen nicht globale Gültigkeit beanspruchen können. Der Glaube an die Machbarkeit von Reformen auf der technokratischen Schiene ist beeinträchtigt.

Und der Enron-Andersen-Skandal hat Fragen der Ethik, der Deontologie, des menschlichen Verhaltens, der Transparenz und Glaubwürdigkeit einen neuen Stellenwert gegeben. Er hat aber auch am Lack der Privatwirtschaft gekratzt, welche vielleicht zulange und zu unkritisch im Reformprozess als Referenzgrösse und Benchmark gehandelt worden ist.

Fünftes Beispiel:

Personalumfragen zeigen zum Teil ein beunruhigendes Bild. Das Vertrauen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist im Reformumfeld nicht gestärkt worden, sondern hat tendenziell eher Einbussen erlitten, vor allem was das Vertrauen in die Linienvorgesetzten und die oberste Führung betrifft.

Irritation, Verunsicherung und teilweise Angst vor der Zukunft sind spürbar.

Die Abschaffung des Beamtenstatuts in der Schweiz auf Bundesebene und in zahlreichen Kantonen hat diese Entwicklung sicher mitbeeinflusst. Auch hier zeigen sich Kulturdefizite: Mit dem neuen Personalgesetz ist noch keine qualitativ bessere Führung vorhanden. Ob bei der Umsetzung die Freiräume genutzt werden (können), hängt nicht nur von den betroffenen Führungskräften ab, sondern sehr wesentlich auch vom kulturelles Umfeld.

Kommt dazu, dass sich die Reformprozesse in die Länge ziehen, über Jahre eine erhebliche Zusatzbelastungen für das gesamte System darstellen und dann häufig doch nicht die erwartete Breiten- und Tiefenwirkung erzielen. Unglücklich und wenig motivierend ist sicher auch der Umstand, dass die Reformen häufig verbunden mit massiven Budgetkürzungen und Abbaumassnahmen durchgeführt werden. Man spricht von Leistungs- und Wirkungsorientierung, aber gekürzt wird nach wie vor über die Finanzen. Auch Linear-massnahmen im Sinne von Opfersymmetrie haben kaum an Popularität eingebüsst und stellen den betroffenen Führungskräften kein gutes Zeugnis aus. Es ist eben – um nur ein Beispiel zu nennen - ein Unterschied zwischen der Einführung der Kosten-Leistungsrechnung und deren Einsatz als Führungsinstrument.

Sechstes Beispiel:

Der aktive Einbezug der Politik in den Reformprozess ist bis anhin nur sehr punktuell gelungen. Verwaltungsreform scheint für die Politik eher Pflicht als Kür. Wenn man bedenkt, dass sich aus den drei Ländern für den Wettbewerbsbereich „Politik und Verwaltung“ schätzungsweise rund 25 – 30'000 Organisationen theoretisch hätten bewerben können und letztlich nur fünf Kandidaturen eingereicht worden sind, fällt es schwer von einer Dynamik des Reformprozesses oder von einer „Grundwelle“ zu sprechen. Wir bewegen uns in der Größenordnung von wenigen Zehntelpromillen.

Die Reformen haben zwar Auswirkungen auf verschiedene Bereiche, sind in wesentlichen Teilen aber Binnenreformen der Verwaltung geblieben. Sie haben die Verwaltungen gestärkt und dadurch auf der Seiten der Politik mitunter auch Irritationen und Verunsicherung ausgelöst. Die Politik bekundet Mühe mit der ihr zugedachten „neuen Rolle“ der Konzentration auf strategische Fragen und Wirkungssteuerung. Besonders die ehrenamtlich tätigen Politikerinnen und Politiker sind häufig bis an die Grenzen gefordert oder gar überfordert. Auch hier sind auf kultureller Ebene Brüche und Defizite vorhanden, die nachhaltige Reformfolge grundsätzlich in Frage stellen.

Die viel beschworene Irreversibilität des Reformprozesses hat sich als Illusion erwiesen. Passau – der zweimalige Gewinner des Speyerer Qualitätspreises – und Detmold – ein Preisträger der ersten Stunde – lassen grüssen.

Man gewinnt auch den Eindruck, dass die Politik – ob ehrenamtlich oder hauptamtlich – der ganzen Thematik nicht jene Bedeutung beimesse, welche es für einen erfolgreichen Wandel bräuchte. Bei den Einen mag dies Ausdruck von fachlicher Überforderung sein, bei den Meisten wahrscheinlich schlicht und einfach mangelndes Interesse - denn mit dem Reformdossier sind nur in Ausnahmefällen Stimmen zu holen.

Sie können mir entgegenhalten, ich hätte mit diesen willkürlich gewählten Beispielen die aktuelle Situation in schwarzen Farben überzeichnet. Mag sein. Es sind Einzelaspekte, welche den Nutzen und die Notwendigkeit von Reformen insgesamt nicht in Frage stellen. Es sind aber gleichzeitig Tendenzen, die wir gerade im Interesse der Nachhaltigkeit von Reformprozessen nicht einfach ausgeblendet sollten.

Die Frage steht im Raum:

Was sind Spitzenleistungen, was ist ‚excellence‘ im heutigen Reformumfeld? Sind es hervorragende Leistungen in den einzelnen Wettbewerbsfelder, die zur Auswahl gestanden haben: Bürgerorientierung/ Strategisches Management/ Politik und Verwaltung/ E-Government/ Wissensmanagement/ Public Private Partnership und Personalmanagement? Oder sind es vielleicht ganz neue Herausforderungen?

Welche Bedeutung haben die Vernetzungsfähigkeit und die Nachhaltigkeit? Kann eine Reform überhaupt als vorbildlich bezeichnet werden, wenn nicht ein hinreichender Grad von Nachhaltigkeit nachgewiesen werden kann?

Kann sie als Binnenreform überhaupt vorbildlich sein, oder müssen wir uns konsequent mit der Qualität von Governance auseinandersetzen?

Wie können wir sicherstellen, dass den qualitativen Aspekten, dem Kulturwandel, den Fragen der Ethik und gebührende Beachtung geschenkt wird? Ist es überhaupt hinreichend klar, was wir unter dieser ‚neuen Ethik‘ verstehen?

Eine der wichtigen Aufgaben des Staates war es schon immer und ist es auch heute noch zusammenzuführen, zu vermitteln, den Ausgleich zu suchen und divergierende Bedürfnisse aufeinander abzustimmen. Das ist auf der Grundlage eines von ökonomischer Rationalität und Eigennutz geprägten Systems ein schwieriges Unterfangen. Und es ist umgekehrt ein ebenso schwieriges Unterfangen, in einer nach wie vor von Weber'scher Ethik geprägten System Instrumente, Prozesse und Verhaltenformen einzuführen, die sich im Umfeld des Marktes, im Umfeld von Konkurrenz und Wettbewerb entwickelt und bewährt haben.

Damit sind wir zwangsläufig beim zentralen Thema der Führung. Wir sind bei der vielgenannten ‚accountability‘ und damit im Spannungsfeld von Leistungsorientierung einerseits und Misstrauens- und Nullfehlerkultur andererseits?

Wie können wir ganzheitlich Führungsverhalten als Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit und die Nachhaltigkeit von Reformprozessen bewerten?

Fragen über Fragen, mit denen man sich wird beschäftigen müssen. Fragen über Fragen aber auch, welchen die Reformdiskussion bereichern und aktuelle Defizite im ethisch-kulturellen Bereich stärker bewusst machen können.

Ich freue mich auf diese Diskussion, und hoffe, dass sie auf möglichst breiter Basis geführt werden kann. Sie wird dazu beitragen, dass die Qualitätswettbewerbe auch in Zukunft eine wichtige Rollen spielen können bei der Förderung von ausserordentlichen Leistungen und Verdiensten im öffentlichen Bereich und darüber hinaus im Spannungsfeld von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Ich bin zuversichtlich, dass es uns damit auch gelingen wird, auch die Schweizer Verwaltungen wieder stärker in den Speyerer Qualitätswettbewerb einzubringen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.