

Die intelligente Verwaltung – Impulse für ein neues Grenzmanagement

Oliver Will

1 Verwaltungsgrenzen – Erklärungsversuche

Der Wandel Großbritanniens von der ersten industrialisierten Nation hin zum Dienstleistungszentrum der Welt im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts wurde zusammengefasst mit dem Satz: “The World changed and Britain changed with the World.” Dies könnte im übertragenen Sinn auch die Beschreibung dessen sein, was die deutsche Verwaltung, jenseits von allen New Public Management-Ansätzen und Lösungen von Haushaltsrestriktionen und Einsparungen, vor sich hat. Eine Neuinterpretation des eigenen Selbstverständnisses, das sie in ihrem Denken, Handeln und Gestalten im positiven Sinn über ihre bisherigen Grenzen hinaus zukunftsfähig macht. Die folgenden Überlegungen wollen einen Beitrag dazu leisten, Verwaltung aus einer anderen Perspektive zu sehen, um bisher häufig unbewusst gesetzte Grenzen zu überschreiten und neue Wege aufzuzeigen. Das bisherige Erfolgs- und Qualitätsmodell der deutschen Verwaltung sollte aktiv den eigenen Übergang zu Neuem hin gestalten, um auch künftig im internationalen Verwaltungsstandortwettbewerb eine führende Rolle spielen zu können.¹ Denn wir benötigen in Zukunft mehr denn je eine strategisch gestaltungsmächtig aufgestellte Verwaltung, die dem alten und richtigen Ziel der Gemeinwohlorientierung dient. Diese Verwaltung ist vielleicht deutlich kleiner, aber auf jeden Fall im strategischen Sinn wirkungsmächtig und intelligent aufgestellt.

¹ Der Beitrag versucht eine Verbindung aus eigener jahrelanger praktischer Erfahrung und theoretischer Reflexion. Er möchte als Diskussionsgrundlage dienen.

Die Fähigkeit, Grenzen zu überschreiten, sie neu zu denken und neu zu definieren, also im weitesten Sinne ein Grenzmanagement des Denkens, Handelns und Gestaltens zu erreichen, ist für diesen Wandel eine zentrale Bedingung. Obwohl Anthropologie und Geschichtswissenschaft eher Zurückhaltung hinsichtlich des Themas nahelegen, so gibt es doch Disziplinen, die interessante Denkanstöße zum Grenzmanagement zur Verfügung stellen – u.a. die Ökonomie und die Soziologie.

1.1 Die Angst vor der Grenzüberschreitung

Wir lernen von Beginn unserer Ausbildung an in Abgrenzungen zu denken. In der Schule existieren Haupt- und Nebenfächer, an der Universität grenzen sich die Disziplinen voneinander und gegeneinander ab. Eine inter- oder gar transdisziplinäre Denkweise wird zwar oft gefordert, ist aber doch aus der Sicht des einzelnen Faches bislang immer nur die zweitbeste Lösung und wird immer nur schweren Herzens gewagt. In einer sich immer mehr vernetzenden Welt sind jedoch Grenzen immer weniger eindeutig festzulegen und die Kompetenz der „Zwischen-Kompetenz“ wird immer wichtiger.²

Eine schöne Metapher, die der ‚Angst‘ vor der Grenzüberschreitung treffend Ausdruck verleiht, ist die kleine Geschichte des Philosophen Hans Blumenberg über die „Seefahrt als Grenzverletzung“. Dort heißt es:

Der Mensch führt sein Leben und errichtet seine Institutionen auf dem festen Lande. Die Bewegung seines Daseins im ganzen sucht er jedoch bevorzugt unter der Metaphorik der gewagten Seefahrt zu begreifen. ... Zwei Voraussetzungen bestimmen vor allem die Bedeutungslast der Metaphorik von Seefahrt und Schiffbruch: einmal das Meer als gegebene Grenze des Raumes menschlicher Unternehmungen und zum anderen seine Dämonisierung als Sphäre der Unberechenbarkeit, Gesetzlosigkeit, Orientierungswidrigkeit“ (Blumenberg, 1979, 9).

D.h. mit anderen Worten auf die klassische Trennung zwischen Disziplinen, aber auch auf einzelne Sektoren wie Verwaltung, Wirtschaft und

² Die Gründung der Zeppelin University im Jahr 2003 als *Hochschule zwischen Wirtschaft, Kultur und Politik* ist Ausdruck dieser neuen Anforderungen und gleichzeitig ein Hoffnungszeichen, dass sich die Haltung zu dieser Frage langsam zu wandeln beginnt.

Wissenschaft bezogen, dass man mit dem Verlassen des eigenen Sektors quasi eine Grenzverletzung begeht, eine gesetzeswidrige und die Götter herausfordernde Handlung, die immer auch den Schiffbruch, das Scheitern beinhaltet. Dieses Scheitern beobachten die Zuhausegebliebenen mit einer gewissen Genugtuung im Zuschauen – so auch der Titel des Bändchens „Schiffbruch mit Zuschauer“.

In einer globalen Entwicklung, die Grenzen – seien sie sektoral oder territorial – nicht länger anerkennt, wird das Überschreiten der Grenzen zur Pflicht, um adäquat handlungsfähig zu sein. Mit anderen Worten: Grenzen müssen neu gedacht, definiert und genutzt werden. Denn Orte sind nicht nur Orte der Trennung, sondern Orte der Verbindung. Sie sind Orte der Bewegung, denn sie sind auch historisch gesehen nie statisch, sondern immer dynamisch. Sie sind Orte der Sinnstiftung, die die eigene Position begrenzen und öffnen, hin zu einem Lernfeld.³

In diesem Sinne sollte eine mögliche Weiterentwicklung z.B. des Ressortprinzips und der Ressorthoheit gedacht werden, denn eine Vielzahl von zu lösenden Fragen einer vernetzten Welt nehmen hierauf keine Rücksicht.

1.2 Die Vernetzung und Entgrenzung

Die immer stärkere Vernetzung von Bereichen wirft grundsätzlich andere Fragen auf. Eine ‚Verbindungsrevolution‘ wie das Internet, lässt die klassischen Grenzen anachronistisch erscheinen. Dennoch handeln wir in vielerlei Hinsicht nach immer gleichen Mustern und denken in den Grenzen von gestern. Wir denken in linearen Ursache-Wirkung-Rastern und wissen doch inzwischen sehr gut, dass dies ein Teil des Problems bei unserer Lösung ist.

Seit Ende der 1980er Jahre beschreiben Wissenschaftler „die Kunst vernetzt zu denken“ (Vester 1999) und die Folgen der Missachtung dieser Notwendigkeit bei der Problemlösung als „die Logik des Misslingens“ (Dörner 1989). Dass Verwaltungen als Konsequenz dieser Erkenntnisse sich im Sinne komplexer Systeme vernetzen und ihre klassischen Grenzen sowohl innerhalb der Organisation als auch zwi-

³ Diese sentenzenhaften Beschreibungen von Grenzen waren Gegenstand einer Tagung des „SCHACH!-Netzwerks“ im März 2007, die das Thema „Grenze“ zum Inhalt hatte.

schen den Organisationen und territorialen Zuständigkeiten neu definieren, geschieht erst langsam.⁴ Noch spüren wir die Folgen unseres Handelns noch nicht ausreichend, weil die alten Strukturen scheinbar stabil sind. Wir befinden uns dennoch längst in einer Netzwerkgesellschaft wie sie Manuel Castells beschrieb (Castells 2001, 527ff.).

Die Entstehung von Governance-Strukturen, ebenfalls schon lange ein Thema in Wissenschaft und Forschung, zeigt den zurückgehenden Einfluss und die schrumpfenden Steuerungsmöglichkeiten des Staates und der Verwaltung in ihrer klassischen Form. Längst sind neben die Verwaltung andere Einflussfaktoren getreten, die das staatliche Handeln stark begrenzen und herausfordern. Dies sind neben den bekannten Faktoren wie Nicht-Regierungsorganisationen, Interessensgruppen etc. auch weniger offensichtliche Akteure wie Stiftungen, die mit ihrem ungeheuren Kapital ganze Forschungsbereiche (z.B. AIDS-Forschung durch die Gates/Buf-fet-Stiftung) dem staatlichen Handeln quasi entziehen. Dies birgt die Gefahr in sich, staatliches Handeln perspektivisch zu ‚entlegitimieren‘.

1.3 Das Ende geschlossener Systeme

Die deutsche Verwaltung weist viele Besonderheiten auf, eine, wenn nicht sogar *die* Besonderheit der deutschen Verwaltung ist jedoch das sog. Juristenmonopol. Dieses bedeutet, dass die klassische oder Kernverwaltung sich dem Grunde nach fast ausschließlich aus einer Profession – Juristen – rekrutiert. Die Wurzeln dieser Tradition reichen bis in die frühe Neuzeit zurück und haben sich seit dem 19. Jahrhundert immer weiter verstärkt. Das staatliche Handeln in Deutschland und insbesondere der Verwaltung ist in einem Ausmaß verrechtlicht wie wohl in keinem anderen Staat der Erde. Diese monolithische Zusammensetzung ist Vorteil und Nachteil zugleich.

Waren die bisherigen Strukturen im 19. und 20. Jahrhundert von großem Vorteil, um den Rahmen für die Industrialisierung und den Wiederaufbau nach dem 2. Weltkrieg begleitend zu gestalten, so erweist sich die immer stärkere Verrechtlichung aller Lebensbereiche zunehmend zu

⁴ Dass in diesem Zusammenhang die Veränderungen sofort zu Machtfragen werden und der Status quo Zeichen der Interessenslagen ist, wäre grundlegender Erläuterungen wert, auf die an dieser Stelle verzichtet werden muss.

einer Ursache der Unbeweglichkeit in einer Welt immer rasanteren Wandels. Die Gewährleistung von Stabilität ist ein hohes Gut, aber es darf nicht mit Erstarrung verwechselt werden.

Ein weiterer Aspekt der juristisch geprägten Verwaltungskultur ist das perfekte Denken innerhalb des Systems, das es ermöglicht, Verwaltungshandeln in sich schlüssig zu gestalten. Dies fördert jedoch die Tendenz, Neues entweder zu ignorieren, weil es nicht in das System passt, oder ihm durch das Integrieren in das Bestehende den innovativen Impuls weitgehend zu entschleunigen.⁵

Für eine solche mentale Landkarte des Denkens, die Haltung und Tradition im durchaus positiven Sinne bedeutet, ist jedoch eine ungeheure Kraftanstrengung erforderlich, um sich alternativ zu denken, oder anders gesprochen, die selbst gesetzten Grenzen des eigenen Denkens und Handelns zu durchbrechen – zumal der Ist-Zustand durchaus komfortabel ist, wie jedes Monopol.

2 Die intelligente Verwaltung – ein Zukunftsbild

2.1 Die Herausforderungen der Verwaltung

Die Herausforderungen, vor denen öffentliche Verwaltung in Deutschland steht, sind immer schwieriger mit den bisherigen Herangehensweisen zu bewältigen. Immer stärker werden die Folgen der Europäisierung und Globalisierung spürbar, die nach neuen Antworten verlangen. Die Überkomplexität bisheriger Lösungen einerseits (z.B. in vielen Bereichen des Sozialversicherungssystems) bei einer gleichzeitigen Unterkomplexität in der Wahrnehmung von Steuerungsoptionen (in einem politischen Raum, der immer komplexer wird, Stichwort ‚Governance‘) andererseits machen neue Lösungsansätze erforderlich.

Hinzu treten weitere Herausforderungen, die auch administrativ bedacht, bearbeitet und in Lösungen transformiert werden müssen: Diese sind, um nur einige Stichworte zu nennen:

⁵ Etwas pointiert, aber treffend, schreibt Bartsch, selbst Jurist, in seinem Aufsatz „Neues Leben – alte Normen“: „Die Juristen mussten nur wenig lernen, denn sie haben keine externe Kontrolle; sie haben endgültig recht“ (Bartsch 2004, 252).

- die Wissensexplosion,
- die Veränderungsgeschwindigkeit,
- die schwindende Legitimation und Glaubwürdigkeit der Verwaltung in der Gesellschaft wie die vieler anderer Großorganisationen,
- die neuen Risiken durch Klimawandel und Infektionskrankheiten
- eine ‚Positiv-Konkurrenz‘ durch Stiftungshandeln in Zukunftsbereichen, die die eigene Handlungskompetenz der Verwaltung entlegitimiert,
- sowie die wachsenden Anforderungen durch die Mediengesellschaft, die auch Verwaltungshandeln immer mehr in das Licht der Öffentlichkeit stellt.
- der demographische Wandel und die wachsende Heterogenität der Gesellschaft

Diese Veränderungen finden in einer Zeit statt, in der die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten sowohl finanziell als auch personell immer weiter abnehmen.

Mit den bestehenden Lösungsansätzen und Verwaltungsstrukturen wird staatliches Handeln nur bedingt zu bewältigen sein, weil primär bislang nur mit einer immer stärkeren Verdichtung der Arbeit reagiert wurde. Dies führt dazu, dass nicht mehr agiert, sondern nur reagiert werden kann. So werden Verwaltungen immer mehr zu Getriebenen im Dreieck von Mittelknappheit, Personalabbau und öffentlicher Kritik.

Die grundsätzliche Herausforderung besteht darin, einen Kreislauf zu durchbrechen, den Bleicher für den Bereich der Wirtschaft schon in den 1980er Jahren folgendermaßen beschrieben hat:

„Wir arbeiten in Strukturen von gestern mit Methoden von heute und hoffentlich an Strategien für morgen vorwiegend mit Menschen, die in den Kulturen von vorgestern die Kulturen von gestern gebaut haben und das Übermorgen nicht mehr erleben werden.“⁶

Dies kann jedoch nur gelingen, wenn man eine alternative Vorstellung zur existierenden Verwaltung hat. Eine solche Denkooption wird im Anschluss beschrieben: das Szenario der intelligenten Verwaltung.

⁶ Knut Bleicher zitiert nach Füsler 1997, S. X..

2.2 Die intelligente Verwaltung – ein Zukunftsbild

Die hier beschriebenen Perspektiven zeichnen das Zukunftsbild einer ‚intelligenten Verwaltung‘. Eine intelligente Verwaltung nutzt ihre einzigartige Position hinsichtlich des vorhandenen Wissens, betreibt ein aktives Wissensmanagement und setzt dieses strategisch geschickt und Systemgrenzen überschreitend ein. So gelingt eine optimale Vertretung des Allgemeinwohls unter den veränderten Rahmenbedingungen.

Die rechtliche Gestaltungsmacht der Verwaltung bildet die Grundlage für eine gestaltende Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung. Sie ergibt sich im engen Wechselspiel von Vorgaben der politischen Führung mit den eigenen Anregungen und Lösungsoptionen. Denn die politische Leitung ist auch auf die Impulse der Verwaltung angewiesen.

Das Szenario der intelligenten Verwaltung geht von zwei Grundannahmen aus: erstens, dass die Verwaltung über einen einmaligen und im Sinne einer Vernetzung weitgehend ungenutzten Informations- und Datenpool verfügt.⁷ Dieses Wissen könnte über ein neu gestaltetes Schnittstellenmanagement viel stärker als bisher genutzt werden. Dies würde bedeuten, dass die Verwaltung ein flächendeckendes, ressortübergreifendes Wissensmanagement betreiben würde und die verfügbaren Informationen als Wissensressource verfügbar wären. Anders gesagt, der Informations- und Datenpool über die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen als Verwaltungswissen wäre systematisch aufzubereiten und als Steuerungswissen einzusetzen. Durch die Schaffung einer solchen erweiterten Entscheidungsvorbereitung könnte diese i.S. eines „evidence-based decision-making“ optimiert werden.

Die zweite Grundannahme ist, dass sich die Verwaltung an innovationsrelevanten Schnittstellen zwischen den verschiedenen Sektoren befindet. Man denke nur an die Vielzahl von Kontrollaufgaben (Bundesaufsichtsämter, etc.), die wahrgenommen werden.

Diese neuen Potenziale würden nicht nur für ganzheitlich abgesicherte Entscheidungen genutzt, sondern sie führten auch zu neuen und innovativen Prozessen innerhalb der Verwaltung. Hierdurch würde die Verwaltung, wie schon am Ende des 19. Jahrhunderts, eine Vorbildfunktion für Unternehmen entwickeln, als diese das Bürokratiemodell für die eigene Struktur übernahmen.

⁷ Hiermit ist keine Informationsweitergabe von vertraulichen Personendaten im datenschutzrechtlichen Sinne gemeint, sondern steuerungsrelevante Strukturdaten.

Die Verwaltung würde so, aufgrund ihrer ‚Allzuständigkeit‘ und als Vertreterin des Allgemeinwohls, zum Symbol eines professionellen Grenzmanagements. Denn die zu bewältigende Komplexität staatlichen Handelns ist schon jetzt mit jedem international arbeitenden Konzern vergleichbar. Wie in internationalen Unternehmen stünden auch Verwaltungen im internationalen Verwaltungswettbewerb und müssten voneinander lernen und sich ständig optimieren, um weiterhin als positiver Standortfaktor wahrgenommen zu werden.

Durch die vielfältigen Grenzen zu allen anderen Systemen wie Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft und Non-Profit-Organisationen nähme die Verwaltung mehr als heute eine Seismographenfunktion wahr, die sie zum Impulsgeber für Innovationsprozesse in die Gesellschaft hinein machte. Gleichzeitig wäre sie in der Lage, Innovationsprozesse aus anderen Bereichen aufzunehmen und diese für den eigenen internen Veränderungsprozess zu nutzen.

Zentral bei einer solchen ‚Grenzmanagementverwaltung‘ wäre die Lernbereitschaft der Mitarbeiter und vor allem die der Führungskräfte, die in der Lage sein müssen, mit der Gleichzeitigkeit von Veränderung und Stabilität optimal umzugehen.

Neben der Lernbereitschaft besäße die Verwaltung ein neues partnerschaftliches Selbstverständnis, das den hoheitlichen Zugang zu Dritten ersetzt hat, ohne den gesellschaftlichen Gestaltungswillen abgegeben zu haben. Mit anderen Worten: das Selbstverständnis der Gemeinwohlorientierung wäre so weiterentwickelt worden hin zu einem Selbstverständnis der Gemeinwohlmodernisierung (Priddat 2006).

Eine intelligente Verwaltung gewänne ihre Gestaltungsmacht zurück, und zwar durch einen Dialog mit ihren ‚Governance-Partnern‘ – diese neue Kooperationskompetenz ermöglichte eine Form der kooperativen statt der hoheitlichen Steuerung.

Kooperationskompetenz wäre eine zentrale Fähigkeit zur gesellschaftlichen Steuerung durch Verwaltung und Politik. Durch diese Kompetenz der Verwaltung würde auf die wachsende Heterogenität der Gesellschaft reagiert. Diese wäre abgebildet in der Zusammensetzung der Verwaltung, was zu einer optimierten Lösungskompetenz beitrüge – anders ausgedrückt: Diversity-Management als Instrument der Organisationsentwicklung.

Diese Kooperationskompetenz würde als komplementäre Kompetenz zur Fähigkeit, Netzwerke aufzubauen, gesehen und genutzt, um diese zu steuern. Es würde zum Fokus für ein gelingendes Grenzmanagement.

2.3 Grenzmanagement eine neue Zentralkompetenz

Die zunehmende Verflechtung der Verwaltung mit Dritten zur adäquaten Lösung von Sachfragen, zur Steuerung komplexer Netzwerke sowie die Existenz von Governance-Strukturen machen ein systematisches Grenzmanagement der öffentlichen Verwaltung notwendig.

Die öffentliche Verwaltung teilt diese Herausforderung mit der Wirtschaft, auch dort ist eine zunehmende Entgrenzung (Picot/Reichwald/Wigand 1998) zu beobachten, weil sich eine Reihe von Problemen nicht mehr innerhalb der Unternehmen allein lösen lässt. Diese Tatsache findet ihren Niederschlag z.B. in neuen Kooperationsformen und -feldern wie Wertschöpfungspartnerschaften, Prozess- und Netzorganisationen.

Diese Entwicklungen bilden den Hintergrund für die oben schon erwähnte Diskussion zum Grenzmanagement. Diese Diskussionen können für unseren Kontext genutzt werden. Aus der Diskussion des Grenzmanagements lassen sich drei Grundfragen ableiten:

1. Welche neuen Aufgaben und Anforderungsprofile ergeben sich hieraus für die Verwaltung und ihre Mitarbeiter?
2. Auf welchen Ebenen und in welchen Dimensionen bedarf es eines Grenzmanagements in vernetzten Strukturen?
3. Auf welche Art und Weise wird Grenzmanagement bislang schon betrieben?

Das Grenzmanagement der Verwaltung lässt sich in vier Dimensionen entfalten. Die erste Dimension ist die der Grenze der Verwaltungsorganisationen gegenüber ihrer Umwelt. Die zweite Dimension ist die Frage, wie sich die ergebenden Netzwerkstrukturen managen lassen und welche Anforderungen dieses Management an die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltungen stellt. Die dritte Dimension beschäftigt sich mit der Frage, wie Binnengrenzen und -strukturen zwischen Abteilungen und Referaten die externe Zusammenarbeit beeinflussen, weil diese bereits bestehenden Verbindungen zwischen der Verwaltung und Dritten neue und übergreifend angelegte Kooperationen verhindern. Die vierte Dimension ist die Dimension der Systemidentitäten, die für die Organisationsexistenz eine zentrale Rolle spielen.

Eine Gestaltung von Grenzbeziehungen ist umso leichter, je klarer die Verständigung über den Sinn der Organisation ist, was organisationales Handeln im Sinne der Organisation ist oder nicht ist. Anders gesprochen,

die Identität einer Organisation lässt sich an drei Punkten festmachen⁸: Erstens, das zentrale Merkmal und das Kerngeschäft. Im Fall der öffentlichen Verwaltung wäre dies „das Öffentliche“ und die Steuerung gesellschaftlicher Prozesse bzw. die Setzung des allgemeinverbindlichen Rechtlichen. Zweitens, die Einzigartigkeit, d.h. die Unterscheidbarkeit der Organisationsidentität. Dies wäre im Fall der öffentlichen Verwaltung die Gemeinwohlorientierung. Und drittens, die Dauer der Existenz einer Organisation. Dies ist im Fall der öffentlichen Verwaltung, mehr als bei fast jeder anderen Organisation, das Ausgestattet-Sein mit einer ‚Ewigkeitsgarantie‘.

Die hierdurch erzeugte Identität könnte künftig als zentraler Kern gedacht werden, der in seiner äußeren Prägung und Oberflächengestaltung variieren kann, da seine Identität im Kern unberührt bleibt und so trotz Grenzmanagement den ruhenden Gegenpol bildet.

So wird die öffentliche Verwaltung befähigt, ein aktives Grenz- und Schnittstellenmanagement der öffentlichen Verwaltung zu betreiben, um auf die unten aufgeführten Herausforderungen eine flexible Antwort geben zu können, ohne dabei ihren Kern und ihre Identität in Frage zu stellen.

Wissensexplosion

Die ständige Zunahme an Wissen sowie der Bedeutungsverlust vorhandener Wissensbereiche führen zu immer neuen Anforderungen an die Erfassung und Bearbeitung von Wissen. Auch die ‚Etablierung‘ neuer Wissensquellen, z.B. im Internet, bedeutet, dass Wissen nicht mehr dauerhaft innerhalb staatlicher Einrichtungen (z.B. durch neue Behörden, Institute oder Abteilungen) angesiedelt werden kann, sondern auf Zeit erschlossen werden muss.

Beschleunigung

Die Beschleunigung von Entwicklungen stellt Organisationsstrukturen, die im öffentlichen Bereich bislang für mindestens eine Generation geschaffen wurden (z.B. Lehrstühle oder spezialisierte Behörden mit beamteten Spezialisten), vor das Problem, dass diese schon nach wenigen Jahren nicht mehr benötigt werden – also im günstigsten Fall wieder

⁸ Diese Unterteilung folgt dem Beitrag von Duschek/Ortmann/Sydow 2001, 199ff.

aufgelöst werden sollten – was bei der Gründung nicht immer vorhersehbar ist. Dies bedeutet, dass Organisationen geschaffen werden müssen, die flexible, atmende und kooperationsfähige Strukturen besitzen. Sie müssen auch eine Zusammenarbeit zwischen öffentlich-rechtlichen, privaten und „Non-Profit-Organisationen“ erlauben.

Globalisierung oder die Veränderung des Raumes

Neue Technologien, insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik, die zunehmende Verdichtung internationaler Kooperationen und Netzwerke, nicht nur im Bereich der Wirtschaft (z.B. Finanzmärkte, Produktionsverbände, Forschungsstandorte), sondern auch im Bereich der Kriminalität, des Terrors, sowie die Auswirkungen des Klimawandels stellen Staaten vor völlig neue Herausforderungen. Auch dies betrifft wieder die strukturelle und mentale Kooperationskompetenz der Verwaltung und ihrer Mitarbeiter, weil sie das Territorialprinzip in vielfältiger Weise herausfordern und neue Lösungsansätze erforderlich machen. Die Einheit von Staatsgebiet und Staatsgewalt müssen neu und flexibler interpretiert werden.

Wenn das zentrale Element der öffentlichen Verwaltung und damit der Kern des staatlichen Handelns ein gestaltender Kern ist, der die sich darum lagernden Schichten intelligent organisiert und diese gemäß den sich über die Zeit ändernden Anforderungen gestaltet, dann wird diesem Kern künftig eine größere Aufmerksamkeit zuteil werden müssen. Auch, was dessen Strategie- und Gestaltungskompetenz betrifft. Dies bedeutet weiter, dass die Wirkungskraft nicht unbedingt in groß(-flächigen) und physisch mächtig wirkenden Strukturen erzeugt wird, sondern stärker durch kleine machtvolle, strategisch handelnde und mit Kompetenzen ausgestattete Einheiten. Mit anderen Worten: ein Umbau der Verwaltung und ihrer Schnittstellen. Die Folge ist nicht notwendig ein Bedeutungsverlust, sondern kann auch als Stärkung gedacht werden. Die Voraussetzung hierfür ist allerdings, die eigenen mentalen Grenzen neu zu ziehen. Wie viele Großkonzerne stehen auch die öffentlichen Verwaltungen und der „Staat“ vor der Herausforderung, flexibler zu werden, ohne ihre zentrale Funktion als Stabilisator zu verlieren oder aufzugeben. Sie benötigt eine eigene Interpretation des in der Wirtschaft populären Satzes, dass nicht die Großen die Kleinen fressen, sondern die Schnellen die Langsamen.

Die britische Regierung hat im Mai 2007 eine Reihe von Policy Reviews verfasst, u.a. eine Broschüre über die Rolle des Staates unter dem Titel „Building on Progress: The Role of the State“ (HM Government 2007). Hierin werden sechs zentrale Handlungsfelder definiert:

1. a strong focus on outcomes
2. tackling insecurity
3. empowering citizens
4. rights and responsibilities
5. building trust
6. a smaller strategic centre

Zum letzten Punkt „a smaller strategic centre“ heißt es u.a.: „The modern state needs to be more flexible than in the past. This has clear implications for central government. ... There is a good case for separating the core strategic functions from delivery, with an arm’s length relationship between the two“. Dieses Zentrum, so heißt es weiter, soll sich auf vier Kernfunktionen konzentrieren (HM Government 2007, 21ff.):

- They should focus on defining appropriate outcome objectives.
- They should develop policy for delivering these objectives. This should include the routine use of outside bodies.
- They need to commission and manage delivery of the objectives.
- They should work with stakeholders in that delivery process.

3 Strategien eines neuen Grenzmanagements

Der Umbau der öffentlichen Verwaltung hin zu einer strategisch denkenden und handelnden „Kernverwaltung“, deren Hauptaufgabe die Steuerung zukunftsfähiger Lösungsnetzwerke und Umsetzungsnetzwerke ist, setzt die Fähigkeit zum intelligenten Schnittstellenmanagement⁹ voraus. Eine intelligente Verwaltung ist immer auch eine strategiefähige Verwal-

⁹ Schnittstellenmanagement im Sinne eines Grenzmanagements bedeutet die flexible Gestaltung der Organisationsgrenzen mit dem Ziel immer wieder neue und aktuell notwendige Strukturen schaffen zu können

tung. Mit anderen Worten: eine Verwaltung, die Grenzmanagement im oben beschriebenen Sinn betreiben will, setzt immer auch deren Strategiefähigkeit voraus. Diese Strategiefähigkeit und damit die Fähigkeit zum zukunftsorientierten Grenzmanagement muss mehrere Dimensionen in ihrem Handeln beinhalten.

Diese Dimensionen sind die Personen in den Organisationen, deren Einstellungen (*mental maps*) und Kompetenzen, die Organisationsstrukturen (*organizational design*), die Prozesse und die Organisationskultur sowie die Dimension der Zeit. Denn häufig wird die Vorläufigkeit aller Lösungen vergessen, so gut sie in der Gegenwart sind oder in der Vergangenheit gewesen sein mögen. Nicht zu Unrecht weist Peter M. Senge, ein M.I.T.-Professor, darauf hin, dass die Lösungen von gestern häufig zu den Problemen von heute geworden sind (Senge 2000, 75ff.).

3.1 Ansatzpunkt Person – neue mental maps

Eine grundlegende Voraussetzung für ein Grenzmanagement ist die gedankliche Offenheit der handelnden Personen in ihrem Denken. Diese Offenheit ist die Grundlage einer Kooperationskompetenz, die wiederum Voraussetzung für ein gelingendes Grenzmanagement ist.

Diese Feststellung setzt jedoch eine Abkehr bzw. im Mindestfall eine Ergänzung vieler bisheriger Denkmuster (*mental maps*) voraus. Hierunter versteht man die inneren Landkarten, die das Handeln von Menschen leiten – häufig unbewusst. Diese mentalen Landkarten sind notwendig und hilfreich, aber wie jede Landkarte müssen sie periodisch auf ihre Stimmigkeit mit der Umwelt und der Realität hin überprüft werden. So bedeuten die oben angesprochenen Punkte hinsichtlich der Globalisierung, der Beschleunigung, der Wissensexplosion oder der wachsenden Rolle von Stiftungen massive Veränderungen für das staatliche Handeln. Diesen Herausforderungen ist nur sehr begrenzt mit einem hoheitlich und territorial festgelegten Denken und Handeln zu begegnen.

Die ebenfalls angesprochene und weiter zunehmende Vernetzung bringt es mit sich, dass ein neues und partnerschaftliches Verständnis der eigenen Arbeit notwendig sein wird. Die personenbezogene Kompetenz der Netzwerkgesellschaft ist die Kooperationsfähigkeit, denn kein Netzwerk funktioniert ohne Kooperation. Kooperation ist prinzipiell eher symmetrisch und nicht asymmetrisch wie das hoheitliche Handeln. Denn hoheitlich

impliziert ja immer auch ein von oben nach unten. Solche Überlegungen bedeuten keine Abkehr von der Sachwahrung des Gemeinwohls und der Kompetenz der Rahmensetzung, sondern eine neue Ausformung und Haltung. Diese Sichtweise setzt voraus, dass das Recht weniger denn je eine eigene Handlungsfähigkeit konstituiert, sondern diese nur in der Kooperation mit Dritten dauerhaft effektiv und effizient gesichert werden kann.

Nochmals anders gewendet, in einer von Governance-Strukturen geprägten Welt ändert sich das geforderte Kompetenzprofil der Mitarbeiter auch in der öffentlichen Verwaltung weg von einem unilateralen Denken von oben nach unten oder einem ‚wir und die anderen‘ hin zu einem eher multilateralen, wenn nicht sogar „omnilateralen“ Denken – zumindest im Extremzustand (Pape 1998¹⁰). D.h. die Fähigkeit zu haben, mit möglichst vielen, sehr verschiedenartigen Kooperationspartnern konstruktiv zusammenarbeiten zu können.

Auf dem Weg, solche Fähigkeiten bei den Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung zu trainieren, sind beispielsweise verschiedene englischsprachige Länder. So besitzen Australien und Neuseeland eine gemeinsame National School of Government, die entsprechend gemeinsame Leadership-Kurse anbietet. In der Planung ist auch ein gemeinsames Programm für Strategic Leadership zwischen Großbritannien¹¹, Kanada und Australien. Auf deutsche Verhältnisse gewendet, entspräche dies gemeinsamen Angeboten zwischen den Ländern oder gar *eine* gemeinsame Weiterbildungseinrichtung für alle Länder. Eine solche gemeinsame Bund-Länder-Einrichtung wäre eine ‚Revolution‘.

Die in Ansätzen immer wieder initiierten Wechsel von Mitarbeitern zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft müssten deutlich systematisiert werden und mit einer entsprechenden Reputation in den Systemen ausgestattet werden, um eine größere Wirksamkeit zu entfalten. Dieser Punkt gilt ebenso und gerade für die Wirtschaft, die völlig unterschätzt, was in der öffentlichen Verwaltung für die eigene Arbeit gelernt werden kann (hohe fachliche Kompetenz, Präzision in der Analyse,

¹⁰ Ähnlich in „Accès International“, wo er im Jahr 2002 schreibt: „This divergence of the increasingly omnipresent variety of cultures and the unifying forces of civilizational progress ought to be bridged in a constructive way by omnilateral governance, holistically, by all and for the benefit of all.“

¹¹ Ein Unterschied zur deutschen Realität ist auch, dass der Leiter des Centre for Strategic Leadership der National School of Government, vorher in der Privatwirtschaft international (USA, Südamerika, Osteuropa) als Consultant tätig war.

Umgang mit einer komplexen Struktur). Ein Anfang wäre auch die konsequente Durchführung des altbekannten Rotationsprinzips zwischen den einzelnen Ressorts in Bund- und Länderverwaltungen, um das Gefühl zu stärken z.B. nicht primär für das Innenministerium zu arbeiten, sondern für die Bundesregierung als Ganzes.

Da es sich bei diesem Anforderungsprofil um Fähigkeiten handelt, die stark von Ausbildung, biographischen Faktoren und Einstellungen der Mitarbeiter (mental maps) geprägt sind, spielt die Rekrutierung eine entscheidende Rolle. Werden verschiedene Fachrichtungen rekrutiert, die später in gleichem Umfang auch in der Leitungsspitze repräsentiert sind, oder läuft dies sehr stark auf eine Berufsgruppe hinaus (Monokultur)? Sucht man eher Personen, die schon im Studium den Umgang mit verschiedenen Disziplinen eingeübt haben und damit über die entscheidende Erfahrung der „Zwischenkompetenz“¹² verfügen?

Für die Arbeit von Führungskräften bedeutet Grenzmanagement, in ihrer täglichen Arbeit verstärkt Schnittstellen und damit Übergänge gestalten zu müssen. Damit diese Übergänge als zweckdienlich für die Aufgabe und von den Mitarbeitern nicht als Gefährdung des eigenen Systems und der eigenen Identität empfunden werden, müssen diese stabilisiert, d.h. in ihrer Sinnhaftigkeit erklärt, werden. Die Führungskräfte müssen in der Lage sein, die Paradoxie¹³ zwischen Geschlossenheit und Offenheit als gleichzeitig notwendig und sich über die Zeit verändernd auszuhalten und zu vermitteln.

3.2 Ansatzpunkt Strukturen – *organizational design*

Organisationsstrukturen prägen die darin arbeitenden Menschen. Dies ist eine bekannte Tatsache, die aber nicht immer ausreichend berücksichtigt

¹² An dieser Stelle sei nochmals auf die Zeppelin University als Hochschule *zwischen* Wirtschaft, Kultur und Politik verwiesen, ein Konzept, das diesen Ansatz zu einem USP, also einem unique selling point, macht, der nicht zu unterschätzen ist für die künftige Gestaltungskompetenz der Absolventen, wenn die Systeme, in denen sie arbeiten werden, dies denn zulassen.

¹³ Obwohl seit Jahren Realität – insbesondere in der Verwaltung sind immer verwaltungsinterne Systemlogik und politische Systemlogik miteinander in der Balance zu halten – besteht weiterhin die Haltung, es gäbe eine richtige Lösung. Als einer der ersten hat der Managementberater Charles Handy in seinem Buch „Die Fortschrittsfalle. Der Zukunft einen neuen Sinn geben“, Wiesbaden 1995, darauf hingewiesen, dass wir in einer Zeit der Paradoxien leben.

wird. Für die Gestaltung eines neuen Grenzmanagements ist es deshalb notwendig, nicht nur die Haltungen der Mitarbeiter zu verändern und sie den neuen Herausforderungen und Situationen anzupassen, sondern auch das organisatorische Umfeld.

Ansätze in diese Richtung lassen sich seit Jahren beobachten, wenn z.B. im Rahmen sog. Public-Private-Partnerships gearbeitet wird. Obwohl die Wissenschaft diese Entwicklung der Entgrenzung positiv und als „die Entdeckung des Kooperationsvorteils“ (Oppen 2006, 273ff.) beurteilt, ist diese Entwicklung innerhalb der öffentlichen Hand oft als die zweitbeste Option angesehen.

Der hier primär angesprochene Punkt ist jedoch eher der, dass schon im Rahmen der bisherigen interministeriellen Zusammenarbeit neue bzw. flexiblere Strukturen aufgebaut werden müssten, um gemeinsam Lösungsansätze für ressortübergreifende Fragen zu finden.

Impulse in diese Richtung erhält die Verwaltung schon heute durch die Anforderungen im Rahmen der Europäischen Integration, die häufig nur mit Mühe und großem Abstimmungsaufwand erbracht werden können.

Ein Beispiel für die Schaffung neuer Schnittstellen in Ministerien stellt die Strategy Unit des Cabinet Office und deren Pendant in den anderen britischen Ministerien dar. Die Strategy Unit ist eine hochinteressante Konstruktion, weil hier zur Bearbeitung strategischer Fragen eine Einheit geschaffen wurde, in der z.B. mehr als 50% der Mitarbeiter nicht aus der Verwaltung, sondern aus Unternehmen, Universitäten, Unternehmensberatungen, NGOs und dem Ausland kommen. Die einzelnen Teams werden jeweils projektspezifisch zusammengestellt und nach dem Abschluss des Projekts wieder aufgelöst.

Unter dem Aspekt der organisationalen Weiterentwicklung und eines neuen Grenzmanagements ist das, was in den letzten Jahren mit den erwähnten Strategy Units in den Ministerien geschaffen wurde, besonders interessant. Denn zwischen der zentralen Strategy Unit im Cabinet Office und ihren ministeriellen Entsprechungen gibt es regelmäßig einmal im Monat ein Routinetreffen, das neben dem themenspezifischen Treffen stattfindet. Hierdurch wird eine gemeinsame Kultur in der strategischen Projektbearbeitung geschaffen und so die Tendenz zur ministeriellen Abgrenzung gemildert.

Eine Ableitung hieraus für die deutschen Verhältnisse könnte die Schaffung gemeinsamer ressortübergreifender Einheiten sein, die über die bisher üblichen interministeriellen Arbeitsgruppen oder zentral einge-

richtete Geschäftsstellen hinausgehen. Hier könnte ressortgrenzenübergreifendes Arbeiten eingeübt werden. Diese organisational gestalteten Entgrenzungen und Kooperationskontexte können die Grundlagen schaffen für die unter Ziffer 2 perspektivisch diskutierten Kooperationsmodelle mit Dritten. Die Feststellung aus dem Jahr 2000, „dass der Staat wird Kooperationen setzen müssen, weil er in einer dynamischeren Welt keine andere Chance hat“ gilt heute mehr denn je. Denn „der Staat verfügt über kein Wissen, das die Gesellschaft – die Bürger wie ihre Wirtschaft – nicht längst besser verfügt und nutzt. Auf die Ressourcen wird er in einer Wissensgesellschaft zurückgreifen, d.h. auf die Bürger, die sich längst in den modernen Welten bewegen, die er nicht mehr steuern kann“ (beide Zitate: Priddat 2005, 205).

3.3 Ansatzpunkt Prozesse – Zwischen Stabilität, Legitimation und Innovation

Die Prozesse der Verwaltung dienen, um ein Werk Niklas Luhmanns zu zitieren, der „Legitimation durch Verfahren“ (Luhmann 1983). Er weist hierin zu Recht auf die außerordentliche große Bedeutung des Verfahrens für die Legitimation staatlichen Handelns hin. Die hierdurch erzeugte Rechtssicherheit als eines unserer höchsten Güter ermöglicht und sichert eine stabile gesellschaftliche Entwicklung.

Die hohe Bedeutung dieser Verfahren und der daraus resultierenden Prozessgestaltung in der öffentlichen Verwaltung führt jedoch tendenziell eher zu einer Status-quo-orientierten und sicherheitsorientierten Verhaltensweise, die durch den prinzipiell immer beschreitbaren Rechtsweg gegen Verwaltungshandeln noch gefördert wird. Denn bei der Abweichung von bisher erprobten Mustern und Verfahren droht immer eine Revision der Entscheidung durch die Gerichte. Dies führt zu einer geringen Neigung zur Prozessinnovation.

Dennoch durch die Finanznot der öffentlichen Haushalte kommt es nun schon seit einer Reihe von Jahren zu internen Geschäftsprozessoptimierungen. Diese beginnen, verwaltungsinterne Grenzen neu zu justieren und zu setzen, Schnittstellen zu definieren und Verfahren neu zu regeln. Neben das Denken von der Rechtsvorschrift tritt das Denken vom zu lösenden Problem – oder der sog. Lebenslage – so werden viele früher ausdifferenzierte Bereiche neu zusammengeführt.

Die oben beschriebenen Veränderungen im Umfeld und die Mittelknappheit wird perspektivisch dazu führen, die Steuerungsprozesse auch mit Blick auf externe Kooperationen neu zu überdenken und zu gestalten. Hierfür können die Binnenmodernisierungen der Verwaltung eine gute Voraussetzung schaffen, da sie ein entsprechendes Erfahrungswissen aufbauen, das dann nur noch „von innen nach außen“ gewandt werden muss. Damit dies gelingt, müssen aber die ebenfalls oben angesprochenen Haltungen und Einstellungen (mental maps) vorhanden sein, damit diese Optionen denkbar und dann im nächsten Schritt gestaltbar sind. Gleiches gilt für die Erfahrungen mit organisationalen Neugestaltungen.

Die im Beitrag beschriebene Notwendigkeit einer beschleunigten Anpassungs- und Reaktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sowie der Erhalt der bewährten Traditionen von Qualität und Stabilität, erfordern ein neues Schnittstellen- und Grenzmanagement nach innen und außen.

Dieses Grenzmanagement ist zudem eine Antwort auf die sich immer stärker entwickelnden Governance-Strukturen. Um in diesen Strukturen weiterhin die gestaltete Steuerungskraft im Sinne einer strategiefähigen und latent kleineren Verwaltung effektiv und effizient erfüllen zu können, bedarf es einer inneren und äußeren Neujustierung und Weiterentwicklung der Verwaltung in den beschriebenen Dimensionen. Hierbei sind die Dimensionen Mitarbeiter, Organisationsstrukturen und Prozesse aufeinander bezogen. D.h. die Binnenmodernisierung und die äußeren Herausforderungen müssen in einer neuen Weise aufeinander bezogen werden. Die oben genannten Punkte können als Denkanstöße dienen. So interessant und anregend insbesondere die britischen Beispiele sind, so notwendig wird es sein, solche Ideen für die deutsche Verwaltungspraxis zu reinterpretieren und neu zu denken.

Literaturverzeichnis

- Blumenberg, H. (1979): Schiffbruch mit Zuschauer, Frankfurt, M.
Bartsch, M. (2004): Neues Leben – alte Normen, in: Mutius, B. von (Hrsg.): Die andere Intelligenz. Wie wir morgen denken werden, Stuttgart
Castells, M. (2001): Das Informationszeitalter, Band 1, Opladen
Dörner, D. (1989): Die Logik des Misslingens, Reinbek bei Hamburg
Duschek, S., Ortmann, G., Sydow, J. (2001): Grenzmanagement in Unternehmensnetzwerken: Theoretische Zugänge und der Fall des strategischen

- Dienstleistungsnetzwerks, in: Ortman, G., Sydow, J. (Hrsg.): Strategie und Struktur. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen, Wiesbaden
- Füser, K. (1997): Modernes Management, München
- Handy, C. (1995): Die Fortschrittsfalle. Der Zukunft einen neuen Sinn geben, Wiesbaden
- HM Government (2007): Policy Review, Building on Progress: The Role of the State, Prime Minister's Strategy Unit, London
- Luhmann, N. (1983): Legitimation durch Verfahren, Frankfurt, M.
- Oppen, M. (2006): Innovation durch Grenzziehung – zur Produktivität von Grenzen in Public Private Partnerships, in: Antal, A.B., Quack, S. (Hrsg.): Grenzüberschreitungen – Grenzziehungen. Implikation für Innovation und Identität, Berlin
- Pape, W. (1998): Opening the World to Omnilateralism, European Commission, Forward Studies, Brussels
- Picot, A., Reichwald, R., Wigand, R.T. (1998): Die grenzenlose Unternehmung. Information, Organisation und Management, 3. überarb. Aufl., Wiesbaden
- Priddat, B.P. (Hrsg.) (2000): Der bewegte Staat. Formen seiner ReForm. Notizen zur „new governance“, Marburg
- Priddat, B.P. (2006): Gemeinwohlmodernisierung. Social capital, Moral, Governance, Marburg
- Senge, P.M. (2000): Die fünfte Disziplin, 2. Aufl., Stuttgart
- Vester, F. (1999): Die Kunst vernetzt zu denken. Ideen und Werkzeuge für einen neuen Umgang mit Komplexität, Stuttgart

