

Ein Leitbild für den BRH?

re:VISION befragte Professor Burkhardt Krems, Brühl, zum Thema „Leitbild“

re:VISION: Herr Professor Krems, was hat man sich unter einem „Leitbild“ vorzustellen?

Ein Leitbild kann ein dekoratives Stück Papier sein, das für Werbezwecke verwendet, aber von niemandem ernst genommen wird. Ein Leitbild kann aber auch ein Meilenstein in der Entwicklung einer Organisation sein, das eine neue Sicht formuliert, die in einem längeren Prozess zu einem "Kulturwandel" führt. Es kann auch die "gelebte Kultur" verdeutlichen, die übergeordneten Ziele und Verhaltensorientierungen, was allgemein angestrebt und auch großenteils praktiziert wird: dann stabilisiert es diese Vorstellungen und formuliert, worauf die Mitglieder der Organisationen stolz sein können. Es kann schließlich auch einen Diskussions- und Klärungsprozess dokumentieren, wobei dieser Prozess wichtiger ist als das Dokument das letztlich entstanden ist. Für alles das finden Sie auch Beispiele in der Verwaltung.

re:VISION: Wie könnte man dann „Leitbild“ definieren?

In der Verwaltung, und damit wohl auch für den Bundesrechnungshof, geht es um ein Leitbild als Teil eines Prozesses der Weiterentwicklung. Ein solches Leitbild enthält grundsätzliche Aussagen über den Auftrag und die Ziele, d. h. die "Mission" und die "Vision", und wie man dabei vorgeht, das Verhalten nach außen und im Inneren. Eine schöne Formulierung bezeichnet es als "realistisches Idealbild", ein Leitsystem, an dem sich alles Handeln orientieren soll und - wenn es gelebt wird - auch alle orientieren.

re:VISION: Wo werden Leitbilder eingesetzt?

Leitbilder werden in der Wirtschaft seit langem eingesetzt. Sie gehören zum normativen Management, zur obersten Managementebene. Wenn Sie sich herausragende Unternehmen anschauen, dann sind Leitbilder Teil ihrer Entwicklung zu einem Spitzenunternehmen. Das gilt exemplarisch für die

Unternehmen, die mit dem Europäischen Qualitätspreis ausgezeichnet worden sind, das gilt für alle Unternehmen, die Qualitätsmanagement erfolgreich praktizieren. Übrigens: ohne Qualitätsmanagement gäbe es die heutigen Autos nicht, von denen wir ganz selbstverständlich erwarten, dass wir von ihrem komplizierten Innenleben möglichst wenig merken, dass sie komfortabel, sicher, sparsam und auch noch umweltfreundlich sind. Diese Vielzahl von Anforderungen lässt sich nur durch Qualitätsmanagement bewältigen. Sind die Anforderungen an Verwaltungen weniger komplex oder weniger hoch? Leitbilder sind auch unverzichtbar für alle Unternehmen, die sich zu ihrer gesellschaftlichen Verantwortung bekennen, z. B. indem sie den Umweltschutz in ihr Zielsystem aufnehmen. Gesellschaftliche Verantwortung neben den ökonomischen Zielen wahrzunehmen erfordert eine klare Zielperspektive, auf der Grundlage eines Leitbildes, das von der Führung und den Mitarbeitern gelebt und durch hervorragendes Management umgesetzt wird. Solche Beispiele sind viel zu wenig bekannt, obwohl sie gut dokumentiert sind, wie beispielhaft das Dr. Georg Winter-Konzept und die Konzepte anderer Firmen, dokumentiert vom Bundesdeutschen Arbeitskreis für Umweltbewusstes Management.

re:VISION: Gilt das auch für die öffentliche Verwaltung?

Die Anforderungen an die öffentliche Verwaltung sind nicht weniger komplex. Und neben dem gesetzlichen Auftrag gesellschaftliche Verantwortung zu praktizieren, d. h. auszubilden, Schwerbehinderte zu beschäftigen, die Gleichstellung der Frauen und Diversität zu verwirklichen und umweltfreundlich zu wirtschaften, sollte ein Leitbild ebenso selbstverständlich sein.

Es gibt viele Beispiele in der Verwaltung. Baden-Württemberg z. B. hat ein Leitbild für die gesamte Landesverwaltung. Das Bundesverwaltungsamt hat seit längerem ein Leitbild, das anfangs von vielen kritisch gesehen wurde. Als Außenstehender, als "Kunde" fällt mir auf, dass die Formulierung "Moderner Dienstleister" sich weitgehend im Bewusst-

*) Beitrag in re:VISION, der Zeitschrift für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes, Nr. 9, Juni 2004, S. 1-3

sein der Mitarbeitenden verankert hat. Das heißt noch nicht, dass das Verhalten auch immer dem Anspruch gerecht wird, aber der Anspruch ist bewusst und fließt in die tägliche Arbeit ein. Andere Punkte des Leitbildes mögen weniger bewusst sein. – Daran sehen Sie auch, dass die Umsetzung eines Reform-Leitbildes ein längerer Prozess ist.

In der Modernisierung erfolgreiche Verwaltungen, z. B. das Vereinigte Königreich und die Schweiz, haben die Veränderungen an dem Leitbild einer modernen Verwaltung ausgerichtet. Die in Schweiz und Österreich gängige Bezeichnung „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ ist selbst bereits Leitbild und Programm. Besonders deutlich lässt sich diese konsequente Ausrichtung in England erkennen: wirkungsorientierte Kennzahlen für alle Ministerien bis hin zu den Gemeinden im Internet. Und die im Februar von Tony Blair verkündeten weiteren Reformschritte für Regierung, Verwaltung und den öffentlichen Dienst sind konsequent an diesem Leitbild orientiert.

In der Schweiz hat ein personalpolitisches Leitbild eine grundlegende Neuorientierung des Personalmanagements formuliert, die in verschiedenen Teilen durch Konzepte und gesetzliche Regelungen bereits umgesetzt ist. Hier stimmen Leitbild und Politik überein, ergänzen und verstärken sich wechselseitig.

Zugegeben: es gibt in der Praxis auch weniger überzeugende Beispiele. Im Zweifel sollte man sich aber an guten Beispielen orientieren. Im Übrigen: Ein Leitbild verändert die Welt nicht, es kann nur Teil eines Veränderungsprozesses sein.

re:VISION: Ist ein Leitbild für eine Behörde mehr als eine Sammlung moralischer oder ethischer Selbstverständlichkeiten?

Ein Leitbild sollte zunächst den Auftrag und die übergeordneten Ziele formulieren. Handlungsorientierungen, Werte, sind aber ein wichtiges weiteres Thema.

Für die Wirtschaft ist das Thema der Ethik hoch aktuell, zu Recht. Für ein Leitbild einer Behörde könnten die Verhaltensregeln für den öffentlichen Sektor Orientierungen ent-

halten. Solche Regeln sind von der OECD und in einigen Ländern, z. B. dem Vereinigten Königreich und den USA formuliert worden. Sie können dazu beitragen, dass die Tendenz zur "Ökonomisierung" der Verwaltung in einen ethischen Rahmen eingebunden bleibt.

Im Übrigen hat sich Deutschland international zu "Good Governance", zu den Prinzipien guten Regierens und Verwaltens verpflichtet. Good Governance umfasst u. a. Transparenz und Verantwortlichkeit, den fairen und gerechten Umgang mit Bürgern und einen hohen Standard ethischen Verhaltens. Das sollte der Rahmen aller Verwaltungstätigkeit sein, den auch ein Behördenleitbild verdeutlicht.

Es ist richtig, dass viele von diesen Forderungen ohnehin gelten. Sie prägnant zu formulieren kann aber helfen, ihre Geltung zu unterstützen.

re:VISION: Wer sind die Adressaten eines Leitbildes?

Die Adressaten sind alle Mitglieder der Organisation. Wenn es auch extern publiziert wird, so im Interesse der Transparenz und zur Stärkung der Selbstverpflichtung, nicht primär als Grundlage für Forderungen des Bürgers / der Adressaten/Kunden.

re:VISION: Wer profitiert von einem Leitbild?

Ein Leitbild kann eine wichtige Funktion in einem Organisationsentwicklungsprozess haben, von dem im Ergebnis alle profitieren. Wenn der Prozess aber nicht erfolgreich verläuft, führt das eher zur Frustration und Demotivation.

Keinesfalls darf ein Leitbild ein Disziplinierungsmittel der Führung sein. Die Führung muss sich als Vorbild in der Anwendung des Leitbildes und als Instanz fühlen, die für die Umsetzung des Leitbildes sorgt wenn sie angerufen wird. In diesem Sinne praktiziert, nützt es allen, aber vor allem den „normalen“ Mitarbeitenden.

re:VISION: Braucht auch eine Rechnungskontrollbehörde ein Leitbild?

Der englische Rechnungshof hat ein Leitbild, die für die kommunale Ebene zuständige Audit Commission ebenfalls, auch der Rechnungshof Neuseelands formuliert die Prinzipien seiner Tätigkeit. Dazu gehören die Überprüfung auf "Effizienz" im Sinne von Wirtschaftlichkeit, aber auch auf Effektivität, entsprechend dem Leitbild der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Und zusätzlich die Überprüfung auf Einhaltung der Verhaltensregeln, die die Öffentlichkeit von der Verwaltung erwartet, also ethisches Verwaltungshandeln.

Der Bundesrechnungshof könnte überlegen, ob dies auch seinem Verständnis entspricht. Denn "Wirtschaftlichkeit" ist nicht "Kostengünstigkeit", sondern eine möglichst günstige Nutzen-Kosten-Relation. Auf der Nutzenseite spielt die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns ebenso eine Rolle wie die Art und Weise, wie die Verwaltung dem Bürger gegenübertritt, und die Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung.

Die besondere Stellung des BRH, wie sie in der Verfassung verankert und international in der Deklaration von Lima 1977 formuliert worden ist, kann im Leitbild seinen Ausdruck finden, siehe das Leitbild der englischen Audit Commission, sie wird auch die Umsetzung des Leitbildes prägen. Ansonsten gelten alle Argumente für ein Leitbild auch für den Bundesrechnungshof. Nicht nur das: Seine Stellung wird gestärkt, wenn er Vorbild ist, das bedeutet auch: Leitbild ebenso wie der Prozess der Entwicklung und Umsetzung sollten vorbildlich sind. Das wird durch die Auswertung der Erfahrungen anderer, vor allem auch anderer nationaler Rechnungshöfe, erleichtert.

re:VISION: Welche Chancen und Risiken sind mit der Entwicklung eines Leitbildes verbunden?

Für den Bundesrechnungshof bietet der Prozess der Formulierung eines Leitbildes die Chance zu überprüfen, wie er seine Funktion in einer modernen Verwaltung sieht, was "Wirkungsorientierung" auch für seine Tätigkeit bedeuten könnte. Buchstabengetreuer

Gesetzesvollzug verhindert nicht, dass die Zahl der Arbeitslosen weiter steigt, während intelligente Ausschöpfung aller Spielräume, unter Beteiligung der örtlichen Unternehmen und Verbände, die Zahl verringern. Die Frage der Effektivität, „Tun wir die richtigen Dinge“, ist der Schlüssel zur Bewältigung unserer Finanz- und Steuerungsprobleme.

Sollte der BRH eine Rolle übernehmen, wie sie die Audit Commission formuliert: „Unser Auftrag ist es, eine treibende Kraft bei der Verbesserung öffentlicher Leistungen zu sein. Wir fördern "gute Praxis" und unterstützen diejenigen, die für öffentliche Leistungen verantwortlich sind, bessere Ergebnisse und Wirkungen für die Bürger zu erzielen. Unser besonderes Augenmerk gilt denjenigen, die öffentliche Leistungen am meisten benötigen.“

Die Rolle eines Rechnungshofes gegenüber einer Verwaltung, die ihr Handeln an den Wirkungen ausrichtet, ebenso wie die Orientierung des eigenen Handelns an Wirkungen könnte ein Aspekt eines solchen Prozesses der Standortbestimmung sein.

"Steuern statt rudern" ist eine andere Perspektive, die die Effizienz der eigenen Tätigkeit reflektiert. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich verwirklicht den Arbeitsschutz mit knappen Mitteln dadurch wirkungsvoller und sparsamer, dass es die Eigenverantwortlichkeit der Betriebe einfordert, überprüft, ob die Unternehmen die Einhaltung des Arbeitsschutzes selbst wirksam prüfen, und sie – über den gesetzlichen Auftrag hinaus – dabei berät, Arbeitsschutz wirtschaftlich umzusetzen.

Welche Bedeutung hat in der öffentlichen Verwaltung, dass eine Behörde keine eigenen Steuerungsmechanismen hat, die Verschwendung entdecken und verhindern? Die juristische Kategorie des Organisationsverschuldens wäre die Parallele.

Was ist bedeutsamer: falsche Entscheidungen im Einzelfall oder Prozesse und Strukturen, die falsche Entscheidungen zulassen und/oder ihre Entdeckung verhindern, eine Kultur, in der Fehler vertuscht statt aufgedeckt und korrigiert werden? Managementversagen durch fehlende Transparenz und

Qualität der Prozesse, Management ohne Daten und Fakten, die Wirkung und Wirtschaftlichkeit nachprüfbar machen, sind „Ursache der Ursachen“ von unwirtschaftlichen Einzelentscheidungen. Unsere Bürger können erwarten dass da angesetzt wird, wo die größte Wirksamkeit gegeben ist: beim Management.

re:VISION: Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit ein Leitbild „gelebt“ wird?

Das ist ein eigenes Thema. Der *Prozess* der Leitbildentwicklung ist dabei wichtig, klare und abgestimmte Führungsentscheidungen, das Vorbild der Führung ebenso wie die Einbeziehung der Mitarbeitenden, Transparenz und Evaluation des Prozesses: Er muss selbst

vorbildlich und an den formulierten Prinzipien ausgerichtet sein. Aber auch die Besonderheiten in der Struktur des Bundesrechnungshofs sind zu berücksichtigen. Die Erfahrungen anderer könnten dabei hilfreich sein.

re:VISION: Herr Professor Krems, vielen Dank für das Gespräch.

*Professor Krems lehrt *Verwaltungsmanagement* an der Fachhochschule des Bundes, Brühl, und ist Herausgeber des Online-Verwaltungslexikons www.olev.de. Die zitierten Beispiele und weitere Materialien hat er auf folgender Seite eingestellt: <http://www.olev.de/l/leitbild.htm>.*