

AUSBILDUNG DER KADER IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

Bildung mit Praxis verbinden

Yves Emery

Über einen längeren Zeitraum hinweg widerspiegelt die Aus- und Weiterbildung der öffentlichen Kader den Wandel in Führungsverständnis und Management. Die aktuellen Konzepte verbinden allgemeine Managementkenntnisse mit politischer Wissenschaft und öffentlichem Recht. Sie schaffen eine Synthese zwischen Bildung und Praxis.

Braucht der öffentliche Dienst überhaupt eine spezifische Führungsausbildung? Oder sind die Anforderungen an das Management mehr oder weniger identisch mit jenen in der Privatwirtschaft? Die Antwort ist vielfältig, nicht zuletzt auch abhängig von zeitlichen und kulturellen Rahmenbedingungen.

DAS PENDEL BEWEGT SICH

In der Schweiz hat das Führungsverständnis der öffentlichen Institutionen mehrmals einen markanten Wandel erlebt, welcher, grob gesehen, durch drei Phasen gekennzeichnet ist.

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bestand die öffentliche Führungsfunktion wesentlich darin, Gesetze und Vorschriften durchzusetzen. Unter den höheren und mittleren Kadern waren die Juristen denn auch stark übervertreten. Diese Prädominanz spiegelte sich in der Ausbildung. Nicht von ungefähr waren noch zu Beginn der Achtzigerjahre die ersten Professoren des Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP; deutsch: Hochschulinstitut für Öffentliche Verwaltung) mehrheitlich Juristen.

Mitte der Siebzigerjahre folgte die erste grosse Wende. Es war die

Öffentliches und privates Management kennt unterschiedliche Entscheidungsprozesse.



Zeit der Gemeinkostenanalysen und Rationalisierungen. Diese Entwicklung wurde Anfang der Neunzigerjahre vertieft und fortgesetzt durch das New Public Management (NPM), die wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Die Techniken des privaten Managements wurden praktisch bruchlos auf den öffentlichen Sektor übertragen.

Seit der Jahrtausendwende wird das NPM von den Führungsverantwortlichen aus dem öffentlichen Sektor kritisch hinterfragt – nicht zuletzt deshalb, weil die Privatwirtschaft durch ebenso unfähige wie raffgierige Topmanager einiges an Glanz verloren hat. Zwar anerkennen öffentliche Kaderleute die Vorteile, werden sich aber auch bewusst, dass NPM besondere Merkmale des öffentlichen Sektors ausblendet. So sind etwa Steuerpflichtige auf der Steuerverwaltung oder Stellensuchende auf einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) keineswegs freiwillige Kunden wie in einer Bank oder einem Kleidergeschäft. Ebenso ist es unbestritten, dass öffentliches Handeln einer Steuerung bedarf. Nur muss diese Steuerung eben auch eine volkswirtschaftliche Gesamtsicht oder parlamentarische Mehrheitsverhältnisse mitberücksichtigen.

Öffentliches Handeln hat ganz einfach eine andere Dimension als die Führung eines Privatunternehmens. Es verbindet Managementkompetenz mit demokratischer Meinungsbildung, Entscheidungsprozessen und öffentlich rechtlichen Rahmenbedingungen.

DAS «ÖFFENTLICHE» WIRD WIEDER ENTDECKT

NPM setzte voraus, dass es bei öffentlichen Institutionen wie bei der Privatwirtschaft um Produkte oder Dienstleistungen, Herstellungsprozesse und Kunden gehe. Das stimmt, doch reicht der öffentliche Auftrag über diese Handlungsebene hinaus. Sind die Leistungen einmal erbracht, besteht die Aufgabe darin, die grundlegenden Probleme zu lösen. So erbringt eine Berufs- oder Laufbahnberatung nicht nur ihre Dienstleistungen, sondern ist darüber hinaus bemüht, neue Bevölkerungsschichten zu erreichen – ein Ziel, mit dem sie sich allenfalls zusätzliche Probleme schafft. Ein zweites Beispiel: Die RAV-Personalberatung erfüllt – in völligem Gegensatz zur privaten Personalvermittlung – gerade dann ihren Auftrag, wenn sie sich auf schwer vermittelbare Stellensuchende, also «wenig rentable» Leute konzentriert. Die privatwirtschaftliche Gleichung «mehr Kunden = mehr Umsatz = mehr Gewinn» greift für den öffentlichen Sektor viel zu kurz.

Öffentliches Handeln verschmilzt die privatwirtschaftlich geprägte «Managementwelt» mit der «Bürgerwelt», in welcher Angemessenheit, Gerechtigkeit oder Chancengleichheit einen hohen Stellenwert haben. Für die oberen Kader ist es unerlässlich, die beiden «Welten» zu kennen und zu verbinden.

Nach der einseitigen Hinwendung zur privatwirtschaftlichen Funktionsweise ist heute gar ein Gegentrend erkennbar: Bürgersinn, ethisches Handeln gewinnen in der Privatwirtschaft an Bedeutung. Mit anderen Worten: Das private kann auch vom öffentlichen Management einiges lernen. Die Lernprozesse kehren sich um oder werden zumindest wechselseitig.

BILDUNGSANGEBOTE SPIEGELN DEN WANDEL

Stand in der Führungsausbildung bis in die Achtzigerjahre die klassische Verwaltungsseite im Vordergrund, so wurde der Schwerpunkt danach einseitig auf die reine Managementseite verlagert. Heute verbinden wir in der Schulung der öffentlichen Kader Managementkenntnisse, politische Wissenschaft und öffentliches Recht. Diese Synthese schafft ein neues Profil, welches es dem IDHEAP erlaubt, seine Angebote von anderen Managementausbildungen klar abzugrenzen.

Eine vergleichbare Trendwende stellen wir bei den internen Aus- und Weiterbildungen von Bund, Kantonen oder der Post fest. Nachdem sich die Schulung während der Neunzigerjahre auf allgemeine Managementkenntnisse konzentriert hatte, fliessen in jüngster Zeit wieder vermehrt spezifische Themen aus dem Verwaltungs- und Politikbereich ein.

Im zeitlichen Längsschnitt lassen sich darüber hinaus verschiedene methodisch-didaktische Entwicklungsstufen beobachten. In einer ersten Phase wurden Ausbildung und Arbeit streng voneinander getrennt. Später wurden die Ausbildungsinhalte durch Fallbeispiele gleichsam illustriert. Unser heutiges Konzept verknüpft Bildung und Berufspraxis.

Am deutlichsten kommt diese Synthese in unserem DEAP (diplôme exécutif en Action publique) zum Ausdruck. Während zweier Monate sind die Teilnehmenden von ihrer Arbeit frei gestellt. Sie bringen in den Lehrgang ein eigenes Projekt ein. Bildung (im Rahmen von fünf Modulen) und praktische Umsetzung werden auf diese Weise verknüpft. Zusätzlich erhält jede und jeder Teilnehmende ein individuelles Coaching. Nach Projektabschluss trägt die oder der Teilnehmende das neu erworbene Know-how in die Verwaltung zurück. Unser Angebot zielt darauf ab, die Arbeit so zu organisieren, dass sich die Leute darin qualifizieren können.

WISSEN IN UMLAUF BRINGEN

DEAP ist ein erster Schritt. Nachdem Beförderungen nicht mehr automatisch verlaufen, ist die Ausbildung der öffentlichen Kader gezielter und selektiver geworden. Die verstärkte Strukturierung birgt jedoch die Gefahr in sich, dass der Fokus oft nur auf den kurzfristigen Nutzen gerichtet ist. Konkret: Die Teilnehmenden passen ihr Wissen an neue Technologien oder Reglemente an. Es verwundert deshalb nicht, dass die obligatorischen Kurse tendenziell zunehmen, wie wir in einer Nationalfondsstudie nachgewiesen haben.

Die kurzfristig reaktive Schulung verhindert ein systematisches Wissensmanagement. Das bedeutet: Das kollektive Wissen wird in öffentlichen Institutionen bloss suboptimal genutzt. Eine neue, wichtige Herausforderung ist es deshalb, durch die konsequente Verbindung von Bildung und Praxis das Wissen innerhalb der Organisation besser in Umlauf zu bringen.

Dr. Yves Emery ist Professor für öffentliches Management (Humanressourcen) Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP; Hochschulinstitut für Öffentliche Verwaltung), Lausanne. Adresse: Route de la Maladière 21, 1022 Chavannes-près-Renens. Mehr zum Thema vgl. Seite 33