Behörden sind auch nur Unternehmen

Viele der nachfolgenden Gedanken unterstellen, dass Instrumente, die ursprünglich in und für Unternehmen entwickelt wurden, auch in Behörden ihren Zweck erfüllen können – ob es da nun um Strategie, Personalführung oder Technik geht. Ist diese Unterstellung überhaupt angemessen? Müssen Ideen der privaten Wirtschaft an der behördlichen Wirklichkeit nicht scheitern?

Natürlich: Es gibt bedeutende Unterschiede. Ein Unternehmen ist frei in der Gestaltung seiner Produkte und in der Auswahl seiner Märkte; eine Behörde hat klar umrissene Aufgaben, die der Gesetzgeber ihr überträgt. Ein Unternehmen kann und muss selbst entscheiden, wofür es seine Ressourcen verwendet, wie viel es in Personal oder Forschung und Entwicklung investiert oder sogar an die Anteilseigner ausschüttet. Eine Behörde erhält einen jährlichen Haushalt mit starrer Titelstruktur, die im Detail festlegt, wofür man wie viel ausgeben darf. Ein Unternehmen steht im Wettbewerb mit anderen Unternehmen; eine Behörde ist in der Regel ein Monopolist. Ein Unternehmen darf Mitarbeiter abbauen; eine Behörde beschäftigt grundsätzlich unkündbare Angestellte und Beamte.

Dennoch bin ich der festen Überzeugung, dass die Ähnlichkeiten zwischen Unternehmen und Behörden in der Praxis überwiegen. Viele Unternehmen ähneln Behörden – fünf der 30 Unternehmen im DAX haben staatliche Anteilseigner aus Bund, Ländern oder Kommunen, große Unternehmen wie Regionalversorger oder die Deutsche Bahn sind sogar zu 100 Prozent im Staatsbesitz. Aktionäre, Aufsichtsräte und Regulatoren fragen genauso drängend wie Steuerzahler, Rechnungshöfe und Finanzministerien, wofür welche Abteilung wie viel Geld ausgibt. Und Belegschaften in Unternehmen sitzen de facto vielfach so sicher auf ihrem

Arbeitsplatz wie in Behörden. Betriebsvereinbarungen schließen selbst in Krisenzeiten betriebsbedingte Kündigungen aus, erst die Insolvenz zeigt hier den Unterschied.

Gerade die Unternehmenslenker der Privatwirtschaft klagen immer öfter über ausufernde Bürokratie und Mangel an Flexibilität in ihren Organisationen. In vielen Großunternehmen hat man es mit starren Budgetallokationen, in Stein gemeißelten Produktpaletten und verstaubten Geschäftsprozessen zu tun. Viele Unternehmen agieren im Wettbewerb behäbig, arbeiten lieber Aufträge von Stammkunden ab, als dass sie neue Märkte erobern. Von daher ist es nur folgerichtig, dass Werkzeuge, die hier für Aufbruch und Bewegung sorgen, auch in Behörden ihren Dienst tun.

Und auch im umgekehrten Vergleich überwiegen die Ähnlichkeiten: Wenn Behörden die nötigen Freiräume erhalten, agieren sie oft wie Unternehmen. Die Bundesagentur für Arbeit beispielsweise hat sich nach den Hartz-Reformen konsequent auf die Bedürfnisse ihres Marktes ausgerichtet – mit passgenauen Services für die Arbeitgeber, Maßnahmen zur Erschließung und Entwicklung des Arbeitsangebots von Arbeitnehmern und einem Controlling-System, das die Leistungen der lokalen Arbeitsagenturen von Flensburg bis Garmisch vergleichbar macht. Auch scheinbare Fehlfunktionen stellen sich als unternehmerische Entscheidungen heraus – wenn sich etwa die Akademiker nur als schwach betreut empfinden, weil der strategische Fokus der BA nun mal auf dem Alleinstellungsmerkmal bei den gewerblichen Berufen liegt.

Der Schlüssel für diese erfolgreiche Reform: Sie ist nicht nur von oben oder außen gefordert, sondern aus dem Inneren der BA selbst als Chance begriffen worden. Sie hat sich ihren neuen Bewegungsspielraum nicht als Befehlsempfänger, sondern als Partner der Politik erarbeitet. Sie

erfasst Ziele und stimmt sie ab, setzt eigenständig um und berät bei der optimalen Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen. Die Verdoppelung des regulären Leistungszeitraumes auf ein Jahr und damit die Halbierung des Genehmigungsaufwandes, aufgenommen in die Novellierung der Hartz-IV-Gesetze im Sommer 2016[15], hat die BA selber angeregt.

Neben der BA agieren viele weitere öffentliche Organisationen größtenteils wie Privatunternehmen – ob städtische Wohnungsbaugesellschaften, Stadtwerke und Nahverkehrsunternehmen, ob Flughafen- oder Messegesellschaften, Krankenkassen oder staatseigene Unternehmen wie die Bundesdruckerei oder die Deutsche Bahn. Der Übergang zur Verwaltung im engeren Sinne ist dabei fließend.

Dennoch bezweifeln viele Behördenleiter die Parallelen zwischen ihren Institutionen und der BA, der Bundesdruckerei oder der Bahn. Sie führen dann gerne die Verschiedenheit der Rechtsformen an – die BA ist kein Arbeitsamt mehr, sondern eine Agentur, die Bundesdruckerei eine GmbH, die Bahn eine AG. Eine Behörde ist im Gegensatz dazu direkt einer politischen Institution wie einem Ministerium nachgeordnet und damit weisungsgebunden.

Auch das aber ist nur ein theoretischer Unterschied. In der Praxis habe ich viele Modelle der Fachaufsicht zwischen Behörde und Ministerium gesehen. Sie reichen von täglichem Mikromanagement bis zur jährlichen Besprechung von Haushalt und Zielen, mit Zwischendialogen höchstens bei Änderungen der gemeinsamen Gesetzesgrundlage. Die Bandbreite zeigt wiederum die Freiräume, die in der Gestaltung der Beziehung bestehen.

Fazit: Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg. Will ein Behördenleiter selbständiger handeln, so muss er „sein" Ministerium zwar überzeugen – doch auch das gehört zu seinem Aufgabenportfolio wie zu dem eines Vorstands, der seinem Aufsichtsrat die Vorteile eines Umbaus schlüssig darlegen muss.