

Management Forschung und Praxis
Universität Konstanz
herausgegeben von Prof. Dr. Rüdiger G. Klimecki

Frank A. Morath (Hrsg.)

***Integrative Verwaltungsreform
Konzepte • Empirie • Erfahrungsberichte***

Nr. 23 (1998)

Diskussionsbeitrag Januar 1998

Frank A. Morath, MPA

Lehrstuhl für Management
Fakultät für Verwaltungswissenschaft
Universität Konstanz
Postfach D 93
D-78457 Konstanz

Tel. (07531) 882394
e-mail: Frank.A.Morath@uni-konstanz.de

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
R. Klimecki: Strategien personaler Entwicklung bei der Reform des öffentlichen Sektors	3
1. Die Verwaltungsreform - Herrschaftswechsel oder des Kaisers neue Kleider?	3
1.1 Paradoxe Effekte bisheriger Reformbemühungen - Rationalisierung statt Reform	4
1.2 Das "Erneuerungsversprechen" des aktuellen Reformansatzes - Reform plus Rationalisierung	4
1.3 Verwaltung in der Krise?	5
1.4 Paradigmenwechsel durch Neue Steuerung?	6
2. Verwaltungsentwicklung als Reformperspektive	10
2.1 Entwicklung als Managementaufgabe	10
2.2 Personale Entwicklung als Ansatzpunkt der Reform	11
2.3 Entwicklung als strategisches Problem	12
3. Strategien personaler Entwicklung - Ein Bezugsrahmen	13
3.1 Kernkompetenzen als Erfolgspotentiale	13
3.2 Verwaltung als lernende Organisation	16
3.3 Wissensmanagement in der Lernenden Verwaltung	19
F. Morath/O. Altehage: New Public Management: Ein neues Paradigma?	27
1. Verwaltung heute: Pantia rhei - Alles fließt	27
2. Modelle und Paradigmen	28
3. Die konzeptionelle Vorgabe des externen Steuerungsparadigmas	30
4. Die Praxis: Konsolidierung statt Modernisierung	33
5. Erwartungen an NPM: Mehr Vision und Partizipation	34
6. Performance Gaps: Zwischen Wunsch und Wirklichkeit	34
7. Für die Zukunft: Umdenken bedeutet Perspektivenwechsel	35
B. Schneider: Die Verwaltungsreform in Offenburg - ein anspruchsvoller Prozeß des Kulturwandels	40
1. Von der Behörde zum modernen Dienstleistungsunternehmen	40
2. Projektmanagement als Erfolgsvoraussetzung	42
3. Die neue Rolle der Führungskräfte in der Verwaltung	44
4. Die Bedeutung und Funktion des internen Projektleiters	45
5. Reformschwerpunkte	46
6. Themenschwerpunkte	46
7. Die besondere Rolle des Gemeinderates im Reformprozeß	48
8. Fazit	49
H.-J. Heiss: Verwaltungsreform in Heidelberg - Reformansätze mit Außen- und Innenwirkung	50
1. Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen	50
2. Neue Formen der Bürgerbeteiligung	51
2.1 Verkehrsforum Heidelberg	51
2.2 Stadtteilrahmenpläne - Entwicklungsplanung mit den Bürgerinnen und Bürgern	53
2.3 Zukunftswerkstätten für Frauen	54
2.4 Bürgerbeteiligung bei der Entwicklung eines Tourismusleitbildes für Heidelberg	55
3. Konsequente Bürger- und Kundenorientierung	56
3.1 Bürgerämter	57
3.2 Erreichbarkeit der Verwaltung	59
4. Neues Arbeits- und Steuerungsmodell	59

EINLEITUNG

"Integrative Verwaltungsreform"- obwohl man im terminologisch-öffentlichen Modernisierungsschub bereits heute manchmal den rechten Reformweg vor lauter Bäumen nicht mehr sehen kann, haben wir uns doch entschlossen, einen weiteren Schlagwortbaum zu pflanzen. Weniger in der Absicht, daran ein vollständiges, schlüssiges und funktionierendes (Beratungs-)konzept aufzuhängen. Vielmehr in der Hoffnung, damit unserer Erfahrung mit existierenden Reformkonzepten Ausdruck zu verleihen.

Wie dieser Diskussionsbeitrag im Detail veranschaulicht, zeigt sich in der empirischen Erfahrung und Beobachtung als auch in der konzeptionellen Auseinandersetzung mit bestehenden Reformmodellen gewisse Defizite. So mangelt es in der gegenwärtigen Reformdiskussion u.E. häufig an einer umfassenden Erfassung der Problemsituation und damit an ganzheitlichen Gestaltungsempfehlungen. Zu oft werden einzelne Problembereiche isoliert betrachtet, ohne sie im Zusammenhang zu sehen. Oder es werden partielle "Lösungen" propagiert, die an den unberücksichtigten Herausforderungen scheitern müssen. Gleichzeitig - das zeigen die Fallstudien - kann die Verwaltungsreform nur funktionieren, wenn die unterschiedlichen Gestaltungsbereiche in gleichem Maße berücksichtigt werden; wenn nicht ein Reforminstrument (z.B. Budgetierung, Controlling, Personalentwicklung etc.) isoliert eingesetzt wird. In diesem Sinne gewinnt integrativ seine Bedeutung auf konzeptioneller wie praktischer Ebene: Integrative Verwaltungskonzepte führen zu integrativen Problemlösungen. Diesem Anspruch will der Diskussionsbeitrag auf unterschiedlicher Ebene gerecht werden.

Der konzeptionelle Beitrag von Rüdiger Klimecki setzt sich kritisch mit der mangelnden Berücksichtigung des Veränderungsfaktors Personal in Modellen des New Public Managements auseinander. Er bemängelt die Inkompatibilität von privatwirtschaftlichen Instrumenten und öffentlichen Verwaltungen. Auf Grundlage dreier Managementansätze (Kernkompetenzansatz, Organisationales Lernen, Wissensmanagement) zeigt er mögliche Strategien personaler Entwicklung auf. "Integrativ" wird hier als konzeptionelle Klammer für relevante Veränderungskonzepte gesehen.

Frank Morath und Oliver Althage zeigen - auf Grundlage eines Forschungsprojektes im öffentlichen Sektor - daß die verschiedenen Akteuren unterschiedlichen Paradigmen (Denkmodellen) folgen, wenn sie über Verwaltungsmodernisierung sprechen. Auf Grundlage dieser Beobachtung diskutieren die beiden Autoren, wie die unterschiedlichen Interessen besser berücksichtigt werden können.

Ihr empirisch-konzeptioneller Beitrag betont die "Integration individueller Interessen" beim Reformprozeß.

Was hier analytisch angedeutet wird, bestätigt sich auch in den beiden Fallstudien aus Offenburg und Heidelberg. Wie das Resümee des Reformprozesses in Offenburg von Bernhard Schneider zeigt, ist die Verwaltungsreform vor allem ein "ganzheitlicher Prozeß" und eine fundamentale Kulturveränderung. Damit ein solcher Kulturveränderungsprozeß gelingen kann, müssen die Interessen der Mitarbeiter berücksichtigt werden. Kulturveränderung findet in den Köpfen statt, so die Erfahrung von Bernhard Schneider. Der Beitrag bestätigt damit die Erkenntnisse der beiden vorangegangenen konzeptionellen Beiträge. Der vierte Beitrag von Hans-Jürgen Heiß beschreibt den Reformprozess in Heidelberg. Er zeigt, wie Reformprojekte mit Innenwirkung durch Projekte mit Außenwirkung sinnvoll ergänzt werden können. Er betont die Notwendigkeit, die Bürger und Bürgerinnen in den Reformprozeß einzubinden. "Integrativ" erstreckt sich damit auch auf Akteure außerhalb der Verwaltung (eine Notwendigkeit, die von allen Autoren betont wird).

Es zieht sich damit ein integratives Band durch alle Beiträge. Um ein altes Systemiker-Sprichwort zu entlehnen: Die ganze Verwaltungsreform ist mehr als die Summe der einzelnen Instrumente. Allerdings führt die Unterschiedlichkeit der Standpunkte dazu, daß der "Integrationsbaum" aus völlig unterschiedlichen Blickwinkeln unterschiedlich beschrieben wird. Was aus unserer Sicht allerdings gerade den Reiz der Integration von "Wissenschaft und Praxis" ausmacht. Die Idee dazu ist bei einem Workshop der SGK (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik) am 21. Juni 1997 in Singen zum Thema "Reform der Kommunalverwaltung" entstanden. Für die Zusammenführung der Autoren dort sei an dieser Stelle Herrn Wittenmeier von der Stadtverwaltung Singen gedankt.

STRATEGIEN PERSONALER ENTWICKLUNG BEI DER REFORM DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS

von Prof. Rüdiger Klimecki, Ordinarius, Lehrstuhl für Management, Universität Konstanz

Der Artikel ist erschienen in: Klimecki/Remer (Hrsg.) Personal als Strategie, 1997, S. 46-68

Zusammenfassung

Management statt Bürokratie. Die aktuelle Verwaltungsreform zielt auf einen Wechsel des Steuerungsparadigmas im öffentlichen Sektor. Dienstleistung statt Verordnung und Flexibilität statt Stabilität sollen das künftige Bild der Verwaltung prägen. Für die Umsetzung des geplanten Wandels lassen sich prinzipiell *strukturelle* und *personale* Veränderungsansätze verwenden. Strukturelle Veränderungsansätze setzen beim Handlungsrahmen einer Organisation und personale beim Handlungspotential an. Der mit der Verwaltungsreform angestrebte fundamentale Wandel erfordert schwerpunktmäßig personale Entwicklungsstrategien (Wunderer 1982), strukturelle Veränderungsansätze sind hingegen nachgelagert. Die als Leitmodell des Wandels in Anspruch genommenen *Modelle der Neuen Steuerung* setzen jedoch primär auf strukturelle Veränderung und personale Anpassung.

Vorgeschlagen wird deshalb ein Konzept der *Verwaltungsentwicklung*, das die personale Seite der Veränderung in den Vordergrund stellt. Der Bezugsrahmen für dieses Konzept basiert auf drei "entwicklungsfreundlichen" Ansätzen, die sich auf die aktuellen Problemlagen der Verwaltungsreform in spezifischer Weise anwenden lassen: ressourcenbasiertes strategisches Management (Kernkompetenzenansatz), Organisationales Lernen und Wissensmanagement.

1. Die Verwaltungsreform - Herrschaftswechsel oder des Kaisers neue Kleider?

Der öffentliche Sektor hat sich bislang als recht änderungsresistent erwiesen. "Verbessern, ja, Verändern, nein danke" - war scheinbar die Devise. Reformansätze wie Aufgabenkritik, Entbürokratisierung, kooperative Führung sowie Personal- und Organisationsentwicklung haben offenbar nur auf der Oberfläche Spuren hinterlassen, das bürokratische Steuerungs-konzept blieb jedoch erhalten. Die aktuellen Veränderungsbestrebungen wollen tiefer gehen. Sie streben eine grundsätzlich und integrativ ausgelegte Reform an, mit der Grundverständnis, Leitperspektiven sowie Leistungsprofile und Handlungsprogramme der Verwaltung neu definiert werden sollen. Wie die Erfolgsaussichten für ein solches Vorhaben eingeschätzt

werden können und wie wahrscheinlich der beschworene Paradigmenwechsel ist, soll nachfolgend untersucht werden.

1.1 Paradoxe Effekte bisheriger Reformbemühungen - Rationalisierung *statt* Reform

Es voreilig, aus den bisherigen eher inkremental verlaufenden Wandlungsprozessen den Schluß zu ziehen, die Reformbemühungen seien allesamt gescheitert und die Institutionen des öffentlichen Sektors wären aufgrund ihrer spezifischen Beschaffenheit (z.B. Regelgebundenheit, Politikabhängigkeit, Monopolstellung) sowie hemmender Rahmenbedingungen (insbesondere rechtlicher Art) insgesamt als änderungsunfähige und -unwillige Bürokratien einzustufen. Dem steht entgegen, daß es wohl schon immer unmöglich war, nur mit bürokratischen Mitteln Verwaltungsprobleme zu lösen. Die zuvor skizzierten Reformansätze mögen bei dem ständigen Bemühen, die Problemlösungsfähigkeit der Verwaltung *trotz* Bürokratie aufrechtzuerhalten, durchaus hilfreich gewesen sein. Und zwar immer dann, wenn sie einen Beitrag dazu leisteten, die zunehmende Trägheit bürokratischer Strukturen durch flexibleres Personal aufzufangen. Aus dieser Perspektive waren die vergangenen Reformbemühungen also durchaus erfolgreich, und zwar sogar in einem doppelten - und zwiespältigen - Sinne: Sichernten sie doch durch die Aufrechterhaltung der Problemlösungsfähigkeit zugleich auch die Herrschaft des bürokratischen Steuerungsmodells. Die vielfach geforderte Veränderung *des* Systems wurde somit durch Verbesserungen *im* System verhindert. Was mit den Reformen also erreicht wurde, war eine "Rationalisierung der Bürokratie".

1.2 Das "Erneuerungsversprechen" des aktuellen Reformansatzes - Reform *plus* Rationalisierung

Die neueste Reformwelle will nun diese, wie viele meinen, längst überfällige Veränderung nachholen. Statt dem Kaiser einmal mehr neue Kleider zu geben, wird ein echter Herrschaftswechsel angestrebt. Dabei soll das alte Bürokratie- vom neuen Managementparadigma abgelöst werden. Aus der (bürokratisch starr) "organisierten Unverantwortlichkeit" (Banner 1991) soll - mit Managementschlagworten beschrieben - jetzt wohl eine "flexibel ausgestaltete, schlanke und prozeß-optimal gesteuerte neue Verantwortlichkeit" werden.

Die Gestaltungsmodelle, die diesen Paradigmenwechsel als Steuerungs-"Software" leiten sollen, greifen auf Ansätze des "New Public Management" (z.B. Damkowski/Precht 1995, Budäus 1994) zurück. In Deutschland sind sie v.a. als "Neue Steuerung" bekannt geworden (vgl. z.B. die div. Publikationen der KGSt).

Das "Neue" an dieser Steuerung kommt in den aus der Managementlehre entlehnten Begrifflichkeiten zum Ausdruck (Leitbilder, Strategien, Produktbildung, Kosten-Leistungs-Rechnung, Budgetierung, Controlling, Führung und Personalentwicklung, Marketing usw.).

Der Paradigmenwechsel vollzieht sich dabei durch einen Übergang von:

- Hierarchie zu Markt
- Stabilität zu Flexibilität
- Regelgebundenheit zu verantwortlicher Chancennutzung
- Verfahrens- zu Zielorientierung
- "Verwaltungsfällen" zu Kunden, usw.

Doch was spricht dafür, daß er diesmal wirklich gelingt, der Herrschaftswechsel im Steuerungsansatz? Reicht der umweltbedingte Veränderungsdruck auf die Verwaltung aus, und besitzt die Neue Steuerung hinreichende Qualitäten, um diesem Wandel als Leitmodell dienen zu können?

1.3 Verwaltung in der Krise?

Folgt man der Aussage gängiger Konzepte zur organisationalen Transformation (z.B. Levy/Merry 1986), so sind die Auslöser für radikalen Organisationswandel in einem fundamentalen Umweltwandel ("Wandel zweiter Ordnung") zu sehen, der zu einer beträchtlichen Komplexitätszunahme führt. Die damit verbundenen neuartigen Ansprüche sind, in Form "kritischer Ereignisse", Indikatoren des Wandels. Können diese mit der vorhandenen Problemlösungskapazität nicht bewältigt werden, entstehen krisenhafte Erscheinungen. Die Organisation wird verunsichert. Als Reaktionsformen sind, abhängig von Art und Wahrnehmung der Krise, sowohl Abschottungstendenzen (Rigidisierung bestehender Strukturen) als auch Öffnungsbemühungen (Suche nach neuen Problemlösungen) möglich (Gmür 1996).

Für die öffentliche Verwaltung läßt sich ohne Schwierigkeiten eine große Zahl umweltinduzierter kritischer Ereignisse ausmachen. Das Spannungsfeld reicht von Verwaltungsskandalen (z.B. Scheuch/Scheuch 1992) bis zum "überforderten Staat" (Ellwein/Hesse 1994). Ob dieser "Außendruck" jetzt und in näherer Zukunft jedoch zu einem so weitgehenden Problemlösungsversagen und entsprechend dramatischen Krisen führt, daß ein Paradigmenwechsel gleichsam unabwendbar wäre, mag bezweifelt werden. Und für diesen Fall wäre wohl aufgrund der spezifischen Bedingungen der Verwaltung (Erfüllungsgehilfe des politischen Willens, Ordnungs-

kraft, Monopolstellung, bürokratische Kultur usw.) eine Schließung der Organisation wahrscheinlicher als ihre Öffnung.

Die gegenwärtig "wirklich" wirksame Krise der öffentlichen Hände ist, daß sie mehr ausgeben als sie "einnehmen". Und mit "leeren Kassen" hat jede Verwaltung im Laufe ihrer langen und wechselvollen Geschichte vielfältige Erfahrung sammeln können.

Die Finanzkrise allein läßt deshalb noch keinen radikalen Verwaltungswandel erwarten, wohl aber eine grundsätzlichere Reform der finanzwirtschaftlichen Steuerung. Und diese prägt tatsächlich die aktuelle Reformpraxis (z.B. Budäus 1997). Diese "Partialreform" läßt sich allerdings durchaus inkremental, also innerhalb des Bürokratieparadigmas realisieren. Wieder also nur Verbesserung statt Veränderung und damit wieder nur "neue Kleider" für den alten Kaiser - auch wenn diese zugegebenermaßen ein modernes Schnittmuster zeigen?

Vielleicht treffen aber auch die Annahmen der zuvor angeprochenen Transformationskonzepte auf Verwaltungen gar nicht zu - und zwar, weil sie, als "unsterbliche" Organisationsformen, an der Umwelt nicht wirklich scheitern können. In diesem Fall müßte das in den Transformationsansätzen propagierte *Ergebnis* einer erfolgreichen Veränderung als Leitmodell für ein neues Paradigma die Kraft besitzen, selbst zur *Ursache* des Wandels zu werden.

1.4 Paradigmenwechsel durch Neue Steuerung?

Zu fragen wäre also, ob das Modell der Neuen Steuerung die Qualität besitzt, "Leitkonzept" des Paradigmenwechsels zu sein.

Ob dies der Fall ist, kann am Konzept selbst und anhand der bisherigen Umsetzungserfolge überprüft werden.

Zum Konzept: Bei der Neuen Steuerung handelt es sich um ein *pragmatisch* formuliertes Managementmodell, das auf Ansätze des New Public Management und auf praktische Erfahrungen mit der Verwaltungsreform (hier insbesondere auf das sog. "Tilburger Modell") zurückgreift. Entwickelt wurde es für den kommunalen Bereich und zielt im wesentlichen darauf ab, Kommunen nach dem Muster von Konzernen umzugestalten (Banner 1991). Diese, vorwiegend *ökonomisch* orientierte Reform der Verwaltung ist ohne Berücksichtigung gesellschaftspolitischer Veränderungen nicht verständlich, welche allerdings im Modell selbst bestenfalls von illustrativer Bedeutung sind. Im Kern geht es um eine Übertragung von Steuerungserfahrungen des privaten auf den öffentlichen Sektor. Der *Schwerpunkt* liegt wie beim Bürokratiemodell auf Strukturen und Instrumenten. Die *Binnenreform* steht im Mittelpunkt, d.h. Verwaltungen werden

(nach wie vor) als relativ geschlossene bzw. "abschließbare" Systeme betrachtet. Die Bedeutsamkeit von *Bezugsgruppen* ("Kunden", Politik) wird zwar stark postuliert, ein entsprechendes *Schnittstellenmanagement* jedoch nicht ausgearbeitet. Da weiterhin keine Gestaltungselemente vorgesehen sind, die eine ständige *Weiterentwicklung* des Modells "aus sich selbst heraus" sicherstellen könnten, bleibt der Ansatz statisch.

Insbesondere fehlt ein *Transformationsansatz*, der Aussagen darüber trifft, wie der Übergang vom Bürokratie- zum Managementmodell zu bewältigen ist. Als Folge gewinnt man den Eindruck, die Reform sei als einmaliger Vorgang geplant, und die in Anspruch genommene Flexibilität zeige sich nur beim Übergang zwischen den Modellen, wobei das Zielmodell, wenn es einmal erreicht ist, zu einer Art *managerialer Bürokratie* erstarrt. Zentrale Konzepte der neueren praxisorientierten Managementlehre (z.B. Lernende Verwaltung, Prozeßmanagement und Lean Administration) werden zwar schlagwortartig in Anspruch genommen, wirken aber noch "angehängt", da weder ihre konzeptuelle Rolle geklärt ist, noch eine konkretere Ausdifferenzierung ihrer Inhalte vorgenommen wird (Grunow 1996). Die Neue Steuerung befindet sich also selbst noch in der Entwicklung. Dies zeigt sich auch daran, daß die aus der Privatwirtschaft übernommene *Terminologie* inhaltlich noch wenig auf die Situationsbedingungen des öffentlichen Sektors angepaßt wurde. Darüber hinaus bleiben auch wichtige *Schlüsselkonzepte* der Neuen Steuerung noch konturenlos, v.a. strategisches Management und Personalentwicklung.

Beim *strategischen Management* stellt sich insbesondere die Frage nach Inhalten und Trägern. Sie ist deshalb wichtig, weil Strategie ein verwaltungsfremdes Konzept ist, das nach dem Bürokratiemodell der Politik zuzuordnen wäre. Hier ist deshalb zu fragen, was man sich unter Verwaltungsstrategien vorzustellen hat und wer als strategischer Akteur anzusehen ist. Hier zeigt sich also ein typisches Schnittstellenproblem (zwischen Verwaltung und Politik), ohne dessen Lösung die "strategische Frage" nicht beantwortet werden kann. Für die Praxis deutet sich damit ein Wertekonflikt (Rolle der Verwaltung im politischen Gefüge) und ein Machtkonflikt (Neuaufteilung der Entscheidungskompetenz zwischen Politik und Verwaltung) an. Bei der *Personalentwicklung* folgt die Neue Steuerung eher konventionellen Leitvorstellungen: Trotz ihrer immer wieder betonten Wichtigkeit scheint sie als "Anpassungsentwicklung" konzipiert und den strukturalen Modellkomponenten (als "Fähigkeits-Lieferant") nachgeordnet zu sein.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Die Modelle der Neuen Steuerung selbst sind noch "entwicklungsbedürftig". Sie zeigen sich vorwiegend als formales, me-

chanisch konstruiertes Gerüst, das noch kein *spezifisches* Managementverständnis aufweist. Vielmehr ist man bemüht, es für möglichst viele "Managementmodernismen" offenzuhalten. Obwohl die einzelnen Bausteine plausibel und sinnvoll sind, entsteht dadurch der Eindruck eines *additiv statt integrativ* aufgebauten Modells. Was fehlt, ist ein konzeptioneller Überbau, der dem Modell Ausrichtung geben und damit inhaltliche Schwerpunktsetzungen ermöglichen würde. Zudem erweist sich die Neue Steuerung als eher umweltabgeschlossen, setzt auf Binnensteuerung und hier vorwiegend auf "harte" Steuerungsmechaniken. Transformations- und Entwicklungsperspektiven fehlen. Als "Leitmodell des Wandels" weist die Neue Steuerung also Lücken auf und bleibt der Verwaltungspraxis auf dem Weg zu einem neuen Paradigma deshalb wichtige Antworten schuldig. *Implementationsprobleme* dürften demnach zu erwarten sein.

Zum Stand der Umsetzung: Hierzu liegen zwar kaum systematische und vergleichende Untersuchungen, jedoch eine große Anzahl von Praxis- und Werkstattberichten vor (z.B. Bürsch 1996, Hill/Klages 1996, Deutscher Städtetag 1996, Frischmuth 1996). Diese zeigen, daß die Reform in der Praxis vorwiegend finanzwirtschaftlich ausgerichtet ist. Weitergehende und vor allem integrierte Reformansätze sind nur selten anzutreffen. Auch finden sich Beispiele für die Schwierigkeiten, den richtigen Weg für einen "großen Wurf" zu finden und diesen dann auch nachhaltig durchzusetzen. Die Gefahr, daß anspruchsvolle Konzepte im Ansatz steckenbleiben, nach kurzer Zeit zurückgenommen werden müssen oder als "Reförmchen" enden, ist offenbar groß (Blume 1994).

Die Implementationsbarrieren resultieren aus *Kulturumbrüchen* und *komplexen institutionellen Lernanforderungen*, die mit einem Paradigmenwechsel zwangsläufig verbundenen sind:

Verwaltungen sind infolge des Bürokratiemodells auf Stabilisierung und Ordnungsbildung ausgerichtet. Das neue Leitbild der Flexibilisierung und Veränderung kann deshalb nur langfristig entwickelt und verankert werden. Dabei gilt es, nicht nur Fähigkeits-, sondern auch Akzeptanzgrenzen zu überwinden. Die *Fähigkeitslücken* liegen dabei insbesondere in den Bereichen "Transformationskompetenz" und "Management-Wissen". Beide Fähigkeitsbereiche sind dem Bürokratiemodell fremd und wurden bislang (zumindest "on-the-job") nur wenig gefördert und gefordert. Zusätzlich ist die Schulungsbreite und -tiefe im Vergleich zur Privatwirtschaft schon aufgrund knapper Kassen deutlich geringer. Konzepte, Instrumente und Terminologie von Managementmodellen sind auf Markt und Wettbewerb ausgerichtet. Politik ist Gestaltungsaufgabe von Unternehmen und nicht, wie in der Verwaltung, eine Vorgabe der externen Bezugsgruppe *Politik*. Der Vollzug vor-

gegebener und zum großen Teil gesetzlich bestimmter Programme und das Angebot entsprechender "Pflichtleistungen" (Produkte), deren "Herstellung" darüber hinaus noch "verfahrensprogrammiert" ist, die typische Verwaltungssituation also, bildet ein Aufgabenfeld, das im modernen Management kaum noch eine Rolle spielt. Die hier verwendeten Begriffskategorien und Instrumente müssen also in der Verwaltungspraxis allein schon deshalb fremdartig wirken, weil sie Inhalte transportieren, die eben nicht verwaltungstypisch sind. Situatives Problemlösen unter Marktbedingungen und bei möglichst hoher Kundenorientierung setzt ein anderes Denkmodell voraus als Herrschaftssicherung (Weibler 1996). Eine unreflektierte und unmodifizierte Übernahme der Managementterminologie muß deshalb nicht nur auf Unverständnis sondern auch auf Widerstände stoßen. Das entsprechende "Handwerkszeug" steht also vielfach noch nicht zur Verfügung, die Begriffe "begreifen" noch keine verwaltungsspezifischen Problemlagen, und die in diesen Begrifflichkeiten angelegten Handlungsprogramme können deshalb kaum nachvollzogen werden.

Die Auswirkungen solcher Defizite lassen sich auch für die jetzt laufende Finanzreform nachweisen. Sie zeigen sich in den besonderen Schwierigkeiten, die entsprechenden Konzepte (z.B. Budgetierung und Controlling) verwaltungsspezifisch auszugestalten, was wiederum zu einer längerfristig bedenklichen Beraterabhängigkeit führen kann. Jedenfalls dann, wenn das über Beratungsaufträge importierte neue Wissen in der Verwaltung keine hinreichende Verbreitung und Verankerung findet. Diese Fähigkeitslücken können durch individuelles Lernen allein nicht bewältigt werden. Das *"Lernen einer neuen Kultur"* erfordert vielmehr eine kollektive Anstrengung, die durch entwicklungsfreundliche Rahmenbedingungen (z.B. Strukturen und Programme) nachhaltig unterstützt werden muß. Konventionell angelegte Personalentwicklungsmaßnahmen greifen deshalb zu kurz. Ein paradigmatisches "Umlernen" bedarf hochqualifizierter kollektiver Lernstrategien und damit Kompetenzen, die bislang in der Verwaltung weder benötigt noch belohnt wurden.

Ein Paradigmenwechsel kann sich also nur über "kulturelles Neulernen" vollziehen, ein Vorgang, bei dem die bestehende Verwaltungskultur gründlich und in ihren Grundsätzen umgestaltet würde (Aucoin 1990). Kulturen, die über lange Zeit mit Überzeugung gelebt wurden, und dies kann für Verwaltungen wohl unterstellt werden, entwickeln jedoch ein ausgeprägtes Beharrungsvermögen. Es ist also zu erwarten, daß dem neuen Paradigma mit Distanz und Ablehnung begegnet wird, zumal dieses, mindestens indirekt, auch Geschichte und Leistungen der Organisation und ihrer Mitglieder in Frage stellt.

Die Transformationsforschung begründet die Offenheit gegenüber einem neuen Paradigma mit dem "Überlebenswillen" der Organisation. Ist die Existenz, wie es bei Verwaltungen der Fall ist, jedoch nicht wirklich gefährdet, braucht es andere Anreize, die Akzeptanzbarrieren zu überwinden. Finden sich diese nicht, so besteht die Gefahr, daß nur jene Reformelemente "gelernt" werden, die zum herrschenden Paradigma passen. Dies könnte etwa bei der Finanzreform stattfinden, indem neue Instrumente aus der Privatwirtschaft übernommen und anschließend bürokratisch überformt werden.

Bringt man die aufgezeigten *konzeptuellen* Schwachstellen des Neuen Steuerungsmodells mit den sich bereits abzeichnenden *praktischen* Problemen der Verwaltungsreform zusammen, so spricht vieles gegen des Wechsel des herrschenden Paradigmas und damit für die These von den "neuen Kleidern".

Pointiert formuliert, wird mit dem Neuen Steuerungsmodell ein Managementverständnis "mit den Augen der Bürokratie" konstruiert - ein "struktureller Veränderungsansatz" in Form einer "neuen Statik". Implizit wird damit zugleich eine Anpassung des Personals an die neuen Strukturen eingefordert, die durch Personalentwicklung auch (explizit) unterstützt wird. Und die Verwaltungspraxis findet außer "Sparzwängen" (die für eine "echte" Reform potentiell kontraproduktiv sind) nur wenige externe Anreize für den Paradigmenwechsel. Wenn diese Diagnose zutreffend ist, dann kann der Organisationsswandel im öffentlichen Sektor kaum durch "Umweltdruck" erzwungen, sondern nur durch eine interne Entwicklungsdynamik "selbsterzeugt" werden. Für diese wiederum ist die Neue Steuerung noch kein hinreichend tragfähiges Leitmodell.

2. Verwaltungsentwicklung als Reformperspektive

2.1 Entwicklung als Managementaufgabe

Entwicklungs- und lernorientierte Ansätze in der Organisations- und Managementforschung (z.B. Türk 1989, Klimecki/Probst/Eberl 1994) bieten eine Basis, auf deren Grundlage die Neue Steuerung reformuliert werden kann. Veränderungen sozialer Systeme werden dabei als Folge von *Selbstgestaltungsprozessen* angesehen, die *lernende Organisationen* zu neuen *kollektiven Wirklichkeitskonstruktionen* führen. Kognitionstheoretisch gesehen, bilden diese Konstruktionen die *Wissensbasis* einer Organisation, und aus der Perspektive von Kulturansätzen stellen sie die dominierende kollektive *Problemlösungsmuster* dar, die aus Werten, Normen und deren Manifestationen bestehen (Schein 1985). Ein Paradigmenwechsel, hier verstanden

als *Entwicklung*, ist gleichbedeutend mit einem fundamentalen Wandel dieser Wirklichkeitskonstruktionen, mit dem Ziel, die Problemlösungsfähigkeit proaktiv zu erhöhen. Dazu muß die organisationalen Wissensbasis durch *Veränderungslernen* ("Neues" lernen) und *reflexives Lernen* ("Lernen" lernen) in grundsätzlicher Weise umgestaltet werden (Argyris/Schön 1978).

Zur Unterstützung dieses Selbstorganisationsprozesses wird ein entwicklungsorientiert ausgerichtetes Management benötigt. Eine so verstandene Neue Steuerung bedeutet also "Unterstützung der Selbstentwicklung". Unterstützung deshalb, weil Management die Veränderung nicht herbeiführen, sondern nur *fördern* kann. An die Stelle des "Machens" durch *direkte Intervention* tritt die *Kontextsteuerung* durch "Gestaltung von Rahmenbedingungen" (Willke 1995). Die entsprechenden Gestaltungsperspektiven lassen sich auf die Kurzformeln *Sinnvermittlung durch kulturbewußtes Management*, *Flexibilisierung* ("lose Kopplung") und *Heterarchie* (z.B. fluktuierende Weisungsbefugnisse) bringen. Die Gestaltungsinstrumente sollten entwicklungsfreundlich ausgestaltet oder verändert werden. Sie nehmen in diesem Ansatz aber nur eine nachgeordnete Stellung ein. Die Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung sind dabei vom *Reifegrad* der jeweiligen Organisation (d.h. von Ausgangssituation, Änderungsintention und Entwicklungspotential) abhängig. Somit ist Entwicklung (auch in Verwaltungen) kein uniformer Vorgang, der mit Hilfe vorgefertigter Schablonen gesteuert werden kann. Vielmehr verläuft sie auf organisationstypischen Pfaden, die selbst bei "objektiv" gleichen Rahmenbedingungen von Verwaltung zu Verwaltung sehr unterschiedlich ausfallen können (Klimecki/Gmür 1997a).

2.2 Personale Entwicklung als Ansatzpunkt der Reform

Der Reifegrad einer Organisation zeigt sich in ihrer (potentiellen) *Handlungskompetenz*, die durch Aktionen individueller und kollektiver Akteure "ausgelebt" werden muß. Das Handlungspotential der Organisation wird deshalb durch *Personal*/repräsentiert.

Als "organisational" können Kompetenzen bezeichnet werden, wenn sie durch möglichst viele dieser Akteure, mindestens aber durch die Kerngruppen, erschlossen und auch in Anspruch genommen werden können - also *kollektive Fähigkeiten* darstellen. Erschließen lassen sie sich, wenn sie in den "kognitiven Landkarten" der Organisation (Weick/Bougon 1986) als *öffentliches Wissen* enthalten sind; ihre Inanspruchnahme kann z.B. durch Entscheidungsdezentralisierung und Trainingsmaßnahmen gefördert werden.

Verwaltungsentwicklung ist deshalb im Kern eine - durch neue Ideen und Leitbilder initiierte - *personale Entwicklung*, die von (logisch) nachgelagerten strukturellen Veränderungen begleitet wird.

Daß der Entwicklungsansatz für die Verwaltungspraxis unmittelbar "nützliche" Perspektiven aufzeigt, soll kurz illustriert werden:

Die *Verwaltungskunst* (Ellwein 1990) ist ein bekanntes Phänomen. Sie bedeutet Problemlösung trotz bürokratischer Übersteuerung und macht klar, was gemeint ist, wenn mit dem Dienst nach Vorschrift "gedroht" wird. Insofern haben Verwaltungen faktisch schon immer auf personale Entwicklung gesetzt, allerdings in emergenter Form - notwendigerweise auch gegen die offiziellen Spielregeln der Bürokratie, in jedem Fall aber ohne Unterstützung durch ein entwicklungsorientiertes Management.

Das auch von der Neuen Steuerung nachdrücklich propagierte Leitbild der *Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen* zeigt den Bedarf an personaler Entwicklung ganz unmittelbar an - schließlich ist bei einem Dienstleister das Personal ein unmittelbarer und entscheidender Leistungsbestandteil. Dies umso mehr, wenn sich die neue Verwaltung besonders durch "Kundennähe" auszeichnen will. Wodurch soll dieses Rollenverständnis der Verwaltung realisiert werden, wenn nicht durch ein entsprechendes Rollenverhalten ihrer Mitglieder?

2.3 Entwicklung als strategisches Problem

Unter *Strategie* wird hier ein langfristig angelegtes Gestaltungskonzept zur Unterstützung des Entwicklungsprozesses verstanden.

Solche *Entwicklungsstrategien* umfassen:

- den Entwurf eines gewünschten Entwicklungspfades (z.B. Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen)
- die Definition jener organisationalen Kompetenzen, die zu dessen Bewältigung gezielt aufgebaut werden müssen. Diese lassen sich auch als *Kernfähigkeiten* bezeichnen und bestimmen den "Themenkorridor" der personalen Entwicklung
- ein langfristig angelegtes und integratives Programm zum Aufbau dieser Kompetenzen.

Diese neuen Kompetenzen können prinzipiell in zwei Richtungen aufgebaut werden (Schein 1985):

- zur Entwicklung der internen Integration (Führung und Kooperation, Verteilung von Entscheidungskompetenzen, Optimierung von Geschäftsprozessen usw.) und
- zur Erfüllung der "primären Aufgabe" (Dienstleistungen der Verwaltung, Kooperation mit Anspruchsgruppen usw.)

Entwicklungsstrategien sind damit *ressourcenbasierte Managementstrategien* und keine "markt"- oder bezugsgruppenorientierten *Verwaltungsstrategien*. Letztere zielen auf das strategische Leistungsprogramm und die von der Politik für dessen "Produktion" gewährten Handlungsspielräume. Sie entstehen deshalb im wesentlichen durch Vorgaben *an* die Verwaltung. Pointiert gesprochen sind sie eher Politik- als Verwaltungsstrategien. Die erstgenannten setzen hingegen in deutlich stärkerem Maße innerhalb des Gestaltungsfreiraums der Verwaltung an. Sie können deshalb als Managementstrategien *für die* Verwaltung bezeichnet werden, die sich weitgehend aus eigener Kraft und mit Rücksicht auf die jeweils vorhandenen Ressourcenpotentiale ausgestalten lassen.

3. Strategien personaler Entwicklung - Ein Bezugsrahmen

Als "Eckpfeiler" eines Bezugsrahmens für Strategien personaler Entwicklung bieten sich nach den bisherigen Ausführungen folgende Konzepte an:

- das Kernkompetenzenkonzept des strategischen Managements
- Theorien organisationalen Lernens
- Ansätze des Wissensmanagements

Dabei liefern die Theorien des organisationalen Lernens das der Verwaltungsentwicklung zugrundeliegende "Organisationsbild" (*Verwaltungen als Lernende Organisationen*). Die Ansätze des Wissensmanagements zeigen auf, wie die im Zuge von Lernvorgängen stattfindenden Prozesse der *Wissensgewinnung und -verarbeitung* gesteuert werden können. Aus dem Kernkompetenzenkonzept lassen sich schließlich Aussagen über die Ausrichtung organisationaler Entwicklungspfade und die Bündelung institutioneller Fähigkeiten zu *strategischen Erfolgspotentialen* ableiten.

Diese Bezugskonzepte sollen nachfolgend konkretisiert und auf die Verwaltungsentwicklung angewandt werden.

3.1 Kernkompetenzen als Erfolgspotentiale

Mit dem Kernkompetenzenansatz rücken die *"inneren Stärken"* einer Organisation in den Mittelpunkt des strategischen Interesses. Der Ansatz bietet damit eine Alternative zur lange Zeit dominierenden industrieökonomischen Perspektive, die eine strategische (also möglichst antizipative) Anpassung an Markttrends empfiehlt. Die spezifischen Bedingungen der betrachteten Organisation (ihre Stärken und Schwächen) sind zwar Bestandteil des strategischen Szenarios, allerdings nur als "Erfüllungsgehilfen" der jeweils notwendigen Marktpositionierung. Strategien personaler Entwicklung sind aus dieser Sicht also funktionale Teilstrategien, die der je-

weiligen *Unternehmensstrategie* zu folgen haben. Eine eigenständige entwicklungsbezogene *Managementstrategie* läßt sich aus diesem Ansatz demnach nicht herleiten. Bei zunehmender Änderungsgeschwindigkeit der Umwelt läuft er außerdem Gefahr, sein strategisches (längerfristig gültiges und vorausschauendes) Profil zu verlieren (Klimecki/Gmür 1997).

Der ressourcenbasierte Ansatz (Hamel/Prahalad 1994) setzt an die Stelle der Marktpositionierung eine Ausrichtung der "inneren Kräfte" auf zukünftige Chancen (emerging opportunities). Das Erfolgspotential einer Organisation kommt dabei in ihrer Fähigkeit zur Entwicklung von Kernkompetenzen zum Ausdruck, welche zu einer aktiven (Mit-)Gestaltung der Umwelt befähigen.

Solche Kompetenzen bestehen aus "Ressourcenbündeln" (Fähigkeiten und Technologien), die ausbaufähig sind, sich in Kundennutzen umsetzen lassen und eine Abhebung von der Konkurrenz ermöglichen. Auf dieser Grundlage werden Kernprodukte/-leistungen aufgebaut, aus denen sich unterschiedlichste Varianten von Endprodukten ableiten lassen. Die Triebfeder einer solchen Entwicklungsstrategie bilden "aspirations", äußerst ambitionierte und attraktive Wunschvorstellungen über die Zukunft der Organisation, deren Kraft auch unüberwindlich scheinende Grenzen zu meistern hilft.

Der Ansatz liefert somit einen unmittelbaren strategischen Zugang zur Entwicklungsproblematik und ist, obwohl aus dem Blickwinkel der Privatwirtschaft formuliert, gerade für die öffentliche Verwaltung eine besonders fruchtbare strategische Option. Dies hat folgende Gründe:

Strategische Autonomie: Entwicklungsstrategien setzen voraus, daß die angestrebten "Pfade" weitgehend autonom bestimmt werden können. Für Verwaltungen sind die Freiräume bei der Gestaltung ihrer Handlungskompetenzen weitaus größer als ihr Einfluß auf das Leistungsprogramm.

Die Verwaltung als Dienstleister: Gerade weil Verwaltungen den größten Teil ihrer Produktpalette nicht selbst bestimmen können, ist die Produktqualität der entscheidende Faktor. Da auf die Produkte inhaltlich kaum Einfluß genommen werden kann, liegen die Möglichkeiten zur Verbesserung insbesondere in immateriellen "added values" (z.B. Bearbeitungszeit, Beratungsqualität). Kompetenzen und nicht Produkte sind damit die eigentliche (selbstbestimmbare) strategische Verwaltungsleistung.

Dienstleistungsnetzwerke und "virtuelle" Verwaltung: Die "Produktionseffizienz" wird, mindestens für den Bereich der Leistungsverwaltung, immer mehr zum Maßstab für Privatisierungsentscheidungen. Dort, wo der öffentliche Sektor diesem Effizienzdruck nicht standhalten kann oder will, kann er dennoch Ergebnisverantwortung übernehmen und seiner gesellschaftspolitischen Funktion Rechnung tragen - und zwar als "fokale Organisation" innerhalb eines Dienstleistungsnetzwerks. Die Kernkompetenz der Verwaltung liegt dabei in der Entwicklung eines interorganisationalen (und -sektoralen) Ressourcenpools, der Steuerung der Netzwerke und der Ergebnisverantwortung gegenüber dem Kunden. Eine solche "Virtualisierung" der Verwaltung ist eine der Chancen, auf die der Kernkompetenzenansatz abzielt. Sie ist vorhersehbar, paßt zum Kompetenzprofil der Verwaltung ebenso wie zu ihrem Leitbild und kann nicht zuletzt schon heute in einigen Politikfeldern beobachtet werden (z.B. in der Sozialpolitik, vgl. Klimecki/Gmür 1997a).

Markt und Wettbewerb: Diese beiden Kategorien sind für Verwaltungen weitgehend "Hilfskonstrukte" - als alternatives Denkmodell durchaus geeignet, als "Erfahrung, die hart macht" jedoch kaum präsent. Im Gegensatz zu Großbritannien und den USA sind "public-private-partnerships" oder gar die Konkurrenz privater und öffentlicher "Unternehmen" hierzulande nur äußerst selten vorzufinden (Keetzander 1995). Für einen Monopolisten gibt es jedoch nichts Langweiligeres als seine "Marktposition". Jede Variante der Übertragung marktstrategischer Konzepte auf Verwaltungen wird deshalb nicht nur "an Krücken" gehen, sondern auch mit einem Mangel an "extrinsischer Motivation" zu kämpfen haben. Auch der Vergleich als Wettbewerbsersatz (benchmarking) bietet keinen strategischen Ausweg, weil er zu sehr dem "hier und jetzt" verpflichtet ist. Allerdings ist er ein erster Ansatz zu einem freundschaftlichen Messen der Kompetenzen (Reinermann 1994). Die eigentlich strategische Intention, im Rahmen des Kernkompetenzenansatzes der entscheidende Bestandteil der "strategischen Architektur", ist deshalb primär auf die "Aspirationskraft" der Verwaltung angewiesen.

Mitgestaltung der Gesellschaft: Eine umfassende Reform der Verwaltung wird nicht zuletzt gerade deshalb angestrebt, damit sie auch weiterhin eine tragende und prägende Rolle in der Gesellschaft übernehmen kann. Die Idee, proaktiv Einfluß zu nehmen und die Rahmenbedingungen der gesellschaftlichen Entwicklung fördernd mitzugestalten (statt sich ihnen reaktiv anzupassen), ist deshalb ein besonders attraktives Leitmotiv für die Verwaltungsentwicklung.

Personal als Strategie: Nicht zuletzt bietet der Ansatz eine Chance, die Strategie jetzt endlich von der Verwaltungspraxis lernen zu lassen, die schon immer bürokra-

tisch träge Strukturen durch Flexibilisierung des Personals kompensiert - und damit Personal vor Struktur stellt: Personale Entwicklung statt strukturelle Veränderung. Das Handlungspotential (die Qualifikation und Motivation) der Akteure wird zur zentralen Kernkompetenz.

Die hier aufgezeigten Optionen sind Beispiele für strategische Intentionen der Verwaltungsreform, die zwar diskutiert aber noch nicht in eine Entwicklungsstrategie eingebunden wurden. Der Kernkompetenzenansatz läßt sich auf die Situationsbedingungen der Verwaltung deutlich besser anwenden, als das marktorientierte Konzept. Er bietet damit eine ernstzunehmende Perspektive zur Schließung der "strategische Lücke" im Verwaltungsmanagement. Um diese wahrzunehmen, sind allerdings aufwendige und komplexe organisationale Lernstrategien erforderlich.

3.2 Verwaltung als lernende Organisation

Theorien organisationalen Lernens (zur Übersicht vgl. Eberl 1996) gehen davon aus, daß Organisationen als "umweltoffene soziale Einheiten" ein eigenständiges Lernverhalten aufweisen und in der Lage sind, ihr Wissen zu speichern. Je nach Ansatz kann dieser Speicher als "Wissensbasis", "Kultur" oder "politisches Programm" bezeichnet werden. Als "Speichermedien" dienen Kommunikationsstrukturen, Managementsysteme und formale Regelwerke. Träger von Lernleistungen können sowohl Individuen (soweit sie mächtig genug sind, *für* die Organisation zu lernen), Gruppen oder Koalitionen als auch Organisationen insgesamt sein. Individuelles Lernen ist somit eine notwendige aber keine hinreichende Voraussetzung des Organisationslernens. Das Wissen des einzelnen muß vielmehr öffentlich zugänglich, konsens- und anschlußfähig sein, um organisational wirksam zu werden.

Die Lernvorgänge können durch Mißerfolgserfahrungen, wahrgenommene "Leistungslücken" und Konflikte als auch durch Innovationsmotive ausgelöst werden.

Der besondere Reiz dieser Theorieperspektive ergibt sich daraus, daß sie organisationale Antworten auf die Herausforderungen des komplexen Umweltwandels anbietet und dabei "Wissen" als kritische Ressource des Organisationserfolges thematisiert. Hierin läßt sich der Kernkompetenzenansatz gut integrieren (Raub/Büchel 1996).

Das Lernen eines neuen Paradigmas und neuer Kompetenzen ist für jede Organisation eine große Herausforderung, die von vielen Widerständen begleitet wird. Die spezifische Lernsituation öffentlicher Verwaltungen soll nachfolgend anhand der wichtigsten Kategorien organisationaler Lernansätze analysiert werden:

Veränderungslernen: Ein Paradigmenwechsel bedeutet die grundsätzliche Umstrukturierung der "organisationalen Handlungstheorie" (Argyris/Schön 1978). Das hierzu notwendige Veränderungslernen, in diesem Ansatz als "double-loop learning" bezeichnet, stellt einen solchen Lerntyp dar, der die Grundannahmen der Organisation hinterfragt und verändert. Die Möglichkeiten einer Organisation, dieses Lernverhalten kollektiv hervorzubringen, werden entscheidend durch ein *reflexives Lernverhalten* moderiert. Unter dieser Lernqualität, die auch als "*deutero learning*" bezeichnet wird, ist die Fähigkeit zu verstehen, eigene Lernvorgänge zu hinterfragen und zu optimieren. Dieser Vorgang kann mit Rückgriff auf die Pädagogik auch als eine Form der *organisationalen Bildung* (Frommer 1991) beschrieben werden. Dabei ist der Startpunkt des Veränderungslernens durch das Bürokratie- und der Endpunkt durch das Managementparadigma gekennzeichnet. Da die Konzepte ein entgegengesetztes Steuerungsverständnis enthalten, muß nicht nur das neue Paradigma gelernt, sondern auch das alte *verlernt* werden. Verlernen bedeutet dabei nicht "vergessen", sondern die mangelnde Problemlösungsfähigkeit des alten Paradigmas in einem möglichst organisationsweit angelegten Überzeugungsvorgang glaubhaft und nachvollziehbar werden zu lassen (Hedberg 1981).

Im Zentrum des *reflexiven Lernens* müßten dementsprechend die bisherigen Reformprojekte stehen, die hinsichtlich ihrer Ambitionen und Verlaufsmuster zu analysieren und zu verbessern wären. Als Ergebnis sollte der inkrementale Charakter der bisherigen Reformen erkannt und "verlernt" werden. In einem weiteren Schritt wäre dann nach Transformationskonzepten zu suchen, mit denen *double-loop learning* forciert werden kann.

Innovationslernen: Das Managementparadigma stellt für die öffentliche Verwaltung ein neuartiges Lernziel dar. Zu seiner Bewältigung reichen die empirisch wesentlich häufiger vorzufindenden reaktiven bzw. adaptiven (March/Olsen 1976) Lernstrategien nicht aus. Wie eigene empirische Untersuchungen zeigen (Klimecki/Laßleben/Altehage 1995 und Klimecki/Laßleben 1997) neigen Verwaltungen bei *reaktivem Lernverhalten* dazu, Einzelprobleme zu identifizieren, die vergleichsweise überschaubar sind und in ihrem eigenen Gestaltungsbereich liegen, um dafür neue strukturelle Lösungen zu entwickeln. Lernen wird also durch einen selektiven und inhaltlich abgrenzbaren Problemdruck erzeugt, der im System als beherrschbar angesehen wird. *Innovatives Lernen* hingegen wird durch eine Vision "angezogen", hängt also weniger von den Erfahrungen der Vergangenheit ab, sondern von den Wunschvorstellungen für die (bessere) Zukunft.

Diese beiden Lerntypen unterscheiden sich beträchtlich, und zwar hinsichtlich

- des jeweils benötigten Wissens (spezialisiert vs. generalistisch)
- der verfolgten Veränderungsperspektive (partieller vs. globaler Wandel) und
- des jeweils zugrundeliegenden System-Umwelt-Verständnisses (Binnenperspektive vs. Außenperspektive).

Exploratives Lernen: Prinzipiell kann die Lernende Organisation auf zwei Wege der Wissensbeschaffung zurückgreifen (March 1991), *Erschließung* (exploitation) und *Erkundung* (exploration). Im Zuge der Erschließung wird das innerhalb einer Organisation vorhandene aber noch nicht ins "Organisationsbewußtsein" eingedrungene Wissen (tacit knowledge) kollektiv nutzbar gemacht. Erkundungslernen "scannt" hingegen die Umwelt nach neuem Wissen ab und führt das für brauchbar erachtete in die Organisation ein. Der explorative Weg ist insofern schwieriger, weil er ein größeres Maß an Ressourceneinsatz erfordert, ungerichteter verläuft und auch einen größeren Interpretations- und Evaluationsbedarf für diese fremd eingekauften Wissens Elemente erfordert. In der Praxis treten Erkundung und Erschließung stets gemeinsam aber in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen auf. Beide Wege gleichwertig und eigenständig zu beschreiten, ist schon aus Gründen knapper Ressourcen kaum zu realisieren. Es ist davon auszugehen, daß jede Organisation über eine für sie typische *Lernstrategie* verfügt und dabei entweder die Erschließung oder die Erkundung in den Vordergrund stellt. Ebenso ist jedoch auch für jede *Lernsituation* eine spezifische Kombination dieser Lernwege erforderlich. In Verwaltungen dürfte infolge des bürokratischen Steuerungsansatzes die *organisationale* Lernstrategie deutlich mehr auf Erschließung als auf "grenzüberschreitende" Erkundung ausgerichtet sein. Ihre Lernsituation erfordert jedoch eine deutlich explorative Schwerpunktsetzung.

Das in Zuge der angestrebten Verwaltungstransformation geforderte *paradigmatische Lernen* läßt sich - in bewußter Überzeichnung - wie folgt pointieren:

- Zukunft antizipieren statt Gegenwart anpassen
- Neues erkunden statt Vorhandenes erschließen
- verändern statt verbessern
- von Visionen geleitet statt von Problemen getrieben

Durch diese plakative Gegenüberstellung wird deutlich, daß der paradigmatische Lerntyp dem bürokratischen konträr gegenübersteht. Verwaltungen müssen also zu einer höchst anspruchsvollen Lernstrategie bei ungünstigen Ausgangsvoraussetzungen finden.

Je stärker die Verwaltungskultur (die dominierende organisationale Handlungstheorie) dabei dem bürokratischen Steuerungsmodell entspricht, desto zahlreicher und mächtiger werden die Reformwiderstände ausfallen.

Denn: paradigmatisches Lernen trifft im bürokratischen Steuerungsmodell ständig auf großflächige "Verbotsschilder". Je stärker also die Bürokratie in der Verwaltungskultur verankert ist, desto größer die Wirkung der Verbote, desto intensiver und verdeckter die Widerstände, desto schwieriger die Kommunikation, desto größer der Erkundungs- und Verlernenbedarf usw. - es zeigt sich ein schwer zu brechender Kreislauf des "Nicht-Lernens".

Unabhängig vom Bürokratiegehalt der Kultur läßt sich noch ein zweites verwaltungstypisches Lernhindernis aufzeigen: Die mangelnde Erfahrung im Umgang mit Transformationssituationen und dem hierzu erforderlichen Veränderungslernen. Die *organisationale* Wissenslandkarte (Weick/Bougon 1986) dürfte gerade in diesem Bereich "weiße Flecken" aufweisen, was durch die eingangs dargestellten Implementationsprobleme auch bestätigt wird.

Wissensmanagement wird damit zu einem zentralen Anliegen der Verwaltungsentwicklung.

3.3 Wissensmanagement in der Lernenden Verwaltung

Organisationales Lernen ist "erfolgreich", wenn der neue Wissensbestand zu einer Erhöhung der Problemlösungsfähigkeit führt. Im vorliegenden Fall ist dies dann gegeben, wenn die Verwaltung ein neues Paradigma gelernt, die dazu notwendigen Kompetenzen aufgebaut hat und sich somit auf einem neuen Entwicklungspfad befindet.

Die Frage, wie sich die *Wissensgrundlagen* eines solchen Entwicklungsprozesses steuern lassen, wird von den gegenwärtig aktuellen Konzepten des Wissensmanagements aufgegriffen (vgl. z.B. Nonaka/Takeuchi 1995; Probst et al. 1997). Diese können als pragmatische Fortführung von Konzepten des organisationalen Lernens angesehen werden. Sie beinhalten, wie Willke (1996) es ausdrückt, *Wissen über die Steuerung von Wissen*. Die verschiedenen Phasen und entsprechenden Hauptaufgaben des Wissensmanagements lassen sich durch einen Rückgriff auf die sogenannten Informationsverarbeitungsansätze des organisationalen Lernens plastisch darstellen. In Erweiterung des Ansatzes von Daft/Huber (1987) läßt sich dazu ein Zyklusmodell heranziehen, das aus den Phasen Wissensakquisition, -verteilung, -interpretation, -evaluation und -integration besteht. Die Unterscheidung dieser Phasen ist analytischer Art, empirisch gesehen ist davon auszugehen, daß sie vielfach vernetzt sind und simultan ablaufen.

Das Zykluskonzept des Wissensmanagements wird nachfolgend auf die Lernsituation von Verwaltungen übertragen. Dabei werden zugleich Perspektiven für die Gestaltung von Lernstrategien aufgezeigt:

Wissensakquisition: Wie aufgezeigt besteht das zentrale Gestaltungsproblem in der Bestimmung eines optimalen Mischungsverhältnisses von (umweltbezogenem) Erkundungs- und (inweltbezogenem) Erschließungslernen. Zwangsläufig muß der Schwerpunkt dabei auf der Erkundung liegen. Der empirisch gegenwärtig häufigste Fall der Erkundung ist der "Einkauf" neuen Wissens bei Beratungsgesellschaften. Eine solche Akquisitionsstrategie ist äußerst aufwendig, in Transformationssituationen jedoch unvermeidlich. Die Verwaltung begibt sich dabei aber in ein hohes Maß an Abhängigkeit.

Es besteht die Gefahr, daß

- Berater zu "Stellvertretern" des Organisationslernens werden. Dies begründet ein sehr langfristiges Engagement, ist deshalb für die Berater einträglich, dem Verwaltungslernen jedoch sehr abträglich
- nur die jeweils dringend benötigten Wissens Elemente (insbesondere instrumenteller Art) eingekauft werden und dieses Wissen nur mit wenigen Verwaltungsmitgliedern geteilt wird. Eine solche Fragmentierung und Segregation sowie die mangelnde Öffentlichkeit von Wissen führt zu Schwierigkeiten bei allen weiteren Phasen des Zyklusses.
- uniformes Wissen (Schablonen) eingekauft wird, was auf die spezifischen Verwaltungsbedingungen wenig Rücksicht nimmt und aufgrund mangelnden "Adaptionswissens" auf Implementationsbarrieren stößt
- vorwiegend auf hartes "was-ist-zu-tun?"-Wissen zurückgegriffen wird, in Transformationssituationen aber gerade die "wie-ist-es-zu-tun?"-Elemente einen nachhaltigeren Erfolg sicherstellen.

Das Wissensmanagement kann hier an verschiedenen *Ansatzpunkten* anknüpfen. Dabei ist die Auswahl des Beraters und eines adäquaten *Beratungsansatzes* eine wichtiger Schritt, der jedoch erst dann möglich ist, wenn sich die Verwaltung über die Grundausrichtung des gewünschten *Entwicklungspfad* selbst im klaren ist. Die hierzu notwendigen neuen Verwaltungsleitbilder werden gegenwärtig auch nahezu überall erarbeitet. Dieser Prozeß verläuft jedoch nicht selten ohne Orientierungsvorgaben und ergebnisbezogene Prozeßstrukturierung (vgl. Klimecki 1977). Transformationale Führung und eine entsprechend ausgerichtete Führungs-

kräfteentwicklung sind also angezeigt (zum Überblick vgl. Klimecki 1997a). Neues Wissen, so der zweite Ansatzpunkt, läßt sich jedoch nicht nur durch Beratung sondern auch über neue Mitarbeiter einkaufen. Verwaltungen gehen gegenwärtig diesen Weg immer häufiger. Experten für Fragen des Finanz- und Rechnungswesens sind gesuchte Leute, ohne die man sicher auch nicht auskommt. Doch ebensowenig kann auf Generalisten und "Entwicklungsexperten" mit sozialwissenschaftlich fundierter Managementausbildung verzichtet werden. Hier scheinen die aktuellen Personalbeschaffungsstrategien der Verwaltung noch recht kurzfristig und einseitig ausgelegt zu sein.

Der dritte Ansatzpunkt besteht darin, die Erkundungsstrategie möglichst simultan durch eine aktive Erschließung des "tacit knowledge" gezielt zu unterstützen. Eine möglichst breite Mitarbeiterbeteiligung und eine begleitend stattfindende (aber *themenspezifisch* ausgerichtete) Personalentwicklung bieten dafür die besten Voraussetzungen.

Wissensverteilung: Das "Verteilungsproblem" wurde zuvor indirekt bereits angesprochen. Es besteht darin, tendenziell fragmentiertes und segregiertes Wissen möglichst organisationsweit zu multiplizieren. Empirische Befunde zeigen, daß hierzu Gruppenkonzepte und informale (bereichs-übergreifende) Kommunikationsnetzwerke besonders geeignet sind (vgl. Senge 1996; Klimecki/Laßleben 1997). Letztere insbesondere deshalb, weil sie sich in selbstorganisierender Weise "um Lernthemen herum" finden und ihren Weg des Ausgleichs zwischen Erschließungs- und Erkundungslernen eigendynamisch erschließen. Das Auffinden und Unterstützen dieser Netzwerke stellt eine sensible Führungsaufgabe dar, die durch Kommunikationsoffenheit, Initiativkraft und "empowerment" gekennzeichnet ist.

Ein weiterer Weg, Verteilungsprobleme zu lösen, bietet sich durch eine Kombination von OE und Projektmanagement an (vgl. Wunderer 1982). Unter dem Dach eines Entwicklungsleitbildes und eines Transformationskonzepts mit klarer Steuerungsstruktur wird dabei das gesamte Reformvorhaben in vernetzte Einzelprojekte aufgelöst. Die inhaltliche (Vor-)Steuerung dieser Projekte erfolgt über Rahmen- und Zielvorgaben, die einerseits konkret genug sein müssen, um handlungsleitend zu wirken, andererseits aber auch Spielräume für innovative Lösungen (Entwicklungsschübe) offen halten müssen.

Die Prozeßsteuerung kann mit Hilfe von Methoden aus der Organisationsentwicklung (OE) erfolgen.

Wissensinterpretation, -evaluation und -integration: Die hier aufgezeigten Problemfelder sind die "kritischen" Erfolgsgrößen des Wissensmanagements. Erst durch

die Lösung der hiermit verbundenen Probleme bietet sich die Möglichkeit, neues Wissen in die organisationale Wissensbasis einzubringen, d.h. öffentlich zugänglich und auch "verständlich" werden zu lassen.

Ein entsprechend ausgerichtetes Wissensmanagement muß dabei auf Objekt- und auf Metawissen ausgerichtet werden. Die Objektebene umfaßt das Wissen über die neue Handlungstheorie, also die Ergebnisse des "double-loop-learning". Die Meta-Ebene bezieht sich auf reflexives Wissen (deutero learning).

Ein dermaßen breit angelegtes Managementproblem läßt sich zwar leicht in allgemeine Lösungskategorien fassen, aber nur schwer und vor allem nur selektiv in Handlungsprogramme und Methoden umsetzen. Dennoch sollen abschließend einige Ansätze dazu aufgezeigt werden (vgl. Wunderer/Fröhlich 1993; Wunderer 1982, 1992, 1995; Klimecki 1997a). Von großer Bedeutung ist dabei zunächst, wie der *Prozeß der Leitbildentwicklung* gestaltet wird. Denn hier bieten sich schon frühzeitig Möglichkeiten, die *normativen Wissensgrundlagen* (das "Warum-und-Wozu-Wissen") in einen organisationsweiten Diskurs einzubringen. Dies kann etwa durch einen kaskadenartigen Verlauf des Entwicklungsprozesses erreicht werden: Die Vorlage dazu liefert eine Projektgruppe, die einen ersten Leitbildentwurf entlang von differenzierten Fragestellungen erarbeitet (z.B. was soll zukünftig das "Besondere" der Verwaltung ausmachen, wodurch unterscheidet sich die zukünftige von der gegenwärtigen Verwaltung?). Dadurch werden Unterschiede markiert, die Lernen erst ermöglichen.

Dieser Entwurf wird dezentral weiterverarbeitet und auf Akzeptanz und Anwendbarkeit überprüft. Dabei muß die Möglichkeit zum grenzüberschreitenden Erfahrungs- und Meinungaustausch sowie zum Konflikt nicht nur gegeben sein, sondern intensiv forciert werden.

Gelingt es, diesen normativen Teil der Wissensbasis transparent zu machen und diskursfähig zu halten, so ist zugleich für die Interpretation und Integration des (konkreteren) sozialen und technischen Wissens eine gute Grundlage geschaffen.

Ein zweiter Ansatz besteht in der Einrichtung eines eigenständigen Projekts zur Lernenden Verwaltung. Der Projektauftrag bezieht sich hierbei auf die Analyse des aktuellen organisationalen Lernverhaltens, die Evaluation des Transformationsprozesses und die Entwicklung von Unterstützungsmaßnahmen zur künftigen Förderung des reflexiven Lernens. Einen weiteren Ansatz bietet die Einrichtung von *Lernpartnerschaften*. Natürlich ist hier auch an die aus der modernen Personalentwicklung bekannten interindividuellen Methoden zu denken. Wichtiger noch ist jedoch die Entwicklung interorganisationaler *Lernarenen*, die verwaltungsübergreifende Partnerschaften begründen sollen. Insbesondere für die bislang eher nach dem "Schließungsprinzip" konstruierte Verwaltung stellt dieser An-

satz eine wichtige Lernunterstützung dar. Als besonders wichtige Arena kommt zunächst die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik in Frage. Beide Bereiche können treffend als "Zwangs- und Schicksalsgemeinschaften" des Lernens gekennzeichnet werden. Verwaltungsentwicklung ist ohne Politikentwicklung nicht möglich - eine bekannte, gegenwärtig jedoch stark verdrängte Erkenntnis.

Literatur

- Argyris, C./Schön, D. (1978)** Organizational Learning: A Theory of Action Perspectives. Reading (Mass.).
- Aucoin, P. (1990)** Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. In: Governance: An International Journal of Policy and Administration, 2, S. 115-137.
- Banner, G. (1991)** Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: VOP, 1, S. 6-11.
- Blume, M. (1994)** Probleme bei der Einführung eines neuen Steuerungsmodells. In: Verwaltungsorganisation, 5, S. 8-11.
- Budäus, D. (1994)** Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Berlin.
- Budäus, D. (1997)** Neues Führungsmanagement in der Erprobung. Reformbilanz auf kommunaler Ebene. In: Stadt und Gemeinde, 1, S. 17-24.
- Bürsch, M. (1996)** Die Modernisierung der deutschen Landesverwaltung. Düsseldorf.
- Daft, R./Huber, G. (1987)** How Organizations Learn. A Communication Framework. In: Research in the Sociology of Organizations, 5, S. 1-36.
- Damkowski, W./Precht, C. (1995)** Public Management. Neue Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor. Stuttgart u.a.
- Deutscher Städtetag (DST) (1996)** Städte auf dem Reformweg. Materialien zur Verwaltungsreform, Reihe A, Nr. 22. Köln.
- Eberl, P. (1996)** Die Idee des organisationalen Lernens. Konzeptionelle Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten. Bern u.a.
- Ellwein, Th. (1990)** Über Verwaltungskunst oder: Grenzen der Verwaltungsführung und der Verwaltungswissenschaft. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1, S. 89-105.
- Ellwein, Th./Hesse, J. (1994)** Der überforderte Staat. Baden-Baden.
- Frischmuth, B. (1996)** Budgetierung in deutschen Städten. Stand der Einführung: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, aktuelle Informationen des Deutschen Instituts für Urbanistik. Berlin.
- Frommer, H. (1991)** Lernen, Wissen, Bildung. Ein integrierendes Lernkonzept für die Erwachsenenbildung. Schriften der Pädagogischen Arbeitsstelle für Erwachsenenbildung in Baden-Württemberg Nr. 16, Villingen-Schwenningen.
- Gmür, M. (1996)** Normale Krisen. Unsicherheit als Managementproblem. Bern u.a.

- Grunow, D. (1996)** Qualitätsanforderungen für die Verwaltungsmodernisierung: anspruchsvolle Ziele oder leere Versprechungen? In: Reichhard, Ch./Wollmann, H. (Hrsg.) Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, S. 50-77.
- Hamel, G./Prahalad, C. (1994)** Competing for the Future. Boston (Mass.).
- Hedberg, B.L.T. (1981)** How Organizations Learn and Unlearn. In: Nystrom, P.C./Starbuck, W.H. (eds.) Handbook of Organizational Design, Oxford, S. 3-27.
- Hill, H./Klages, H. (Hrsg.) (1996)** Wege in die Neue Steuerung. Berichte einzelner Verwaltungen zur Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells. Düsseldorf.
- Keetzander, A. (1995)** Public-Private Partnership als Gefahr für lokale Demokratie und Verteilungsgerechtigkeit? In: Archiv für Kommunalwissenschaft, 1, 119-135.
- KGSt (1991)** Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem Neuen Steuerungsmodell. Bericht Nr. 12, Köln.
- KGSt (1992)** Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung: Fallstudie Tilburg. Bericht Nr. 19, Köln.
- KGSt (1993)** Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht Nr. 5, Köln.
- KGSt (1994)** Das Neue Steuerungsmodell. Definition und Beschreibung von Produkten. Bericht Nr. 8, Köln.
- KGSt (1994)** Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell. Bericht Nr. 14, Köln.
- Klimecki, R. (1997)** Führung in der Lernenden Organisation. In: Geißler, H. (Hrsg.) Unternehmensethik, Managementverantwortung und Weiterbildung. Neuwied, S. 82-105.
- Klimecki, R. (1997a)** Personalentwicklung für die "Neue Verwaltung". In: Jahrbuch Weiterbildung 1997. Düsseldorf, S. 67-69.
- Klimecki, R./Laßleben, H./Altehage, O. (1995)** Zur empirischen Analyse organisationaler Lernprozesse im öffentlichen Sektor. Teil 1: Modellbildung und Methodik. Teil 2: Methoden und Ergebnisse. In: Klimecki, R. (Hrsg.) Management Forschung und Praxis, Diskussionsbeiträge, Nr. 8 u. 13, Konstanz.
- Klimecki, R./Probst, G./Eberl, P. (1994)** Entwicklungsorientiertes Management. Stuttgart.
- Klimecki, R./Gmür, M. (1997)** Strategie und Flexibilität. Wenn Erfolgspotentiale zu Risikopotentialen werden. In: ZfO, 4, S. 206-212.
- Klimecki, R./Gmür, M. (1997a)** Organisationale Transformation - grenzenlos? Struktur- und Prozeßmuster in der kollektiven Bewältigung von Unsicherheit. In: Schreyögg, G./Sydow, J.(Hrsg.), Managementforschung 7. Berlin, S. 235-270.
- Klimecki, R./Laßleben, H. (1997)** Modes of Organizational Learning: Indications from an Empirical Study. In: Management Learning. London, forthcoming.

- Levy, A./Merry, U. (1986)** Organizational Transformation. Approaches, Strategies, Theories. New York u.a.
- March, J.G. (1991)** Exploration and Exploitation in Organizational Learning. In: Organizational Science, 1, S. 71-87.
- March, J.G./Olsen, J.P. (1976)** Organizational Learning and the Ambiguity of the Past. In: March, J.G./Olsen, J.P. (eds.) Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen, S. 54-67.
- Nonaka, I./Takeuchi, H. (1995)** The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation. New York u.a.
- Probst, G./Raub, S./Romhardt, K. (1997)** Wissen managen. Wie Unternehmen ihre wertvollste Ressource optimal nutzen. Frankfurt a.M.
- Raub, S./Büchel, B. (1996)** Organisationales Lernen und Unternehmensstrategie - "Core Capabilities" als Ziel und Resultat organisationalen Lernens. In: ZfO, 1, S. 26-31.
- Reinermann, H. (1994)** Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen. Speyerer Forschungsbericht 139. Speyer.
- Schein, E. (1985)** Organizational Culture and Leadership. A Dynamic View. San Francisco.
- Scheuch, K./Scheuch, U. (1992)** Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien - ein Studie. Hamburg.
- Senge, P.M. (1996)** die fünfte Disziplin: Kunst und Praxis der lernenden Organisation. Stuttgart.
- Türk, K. (1989)** Neuere Entwicklungen in der Organisationsforschung. Ein Trend Report. Stuttgart.
- Weibler, J. (1996)** Kundenorientierung und Verwaltungsführung. In: Die Verwaltung, 4, s. 539-564.
- Weick, K.E./Bougon, M. (1986)** Organizations as Cognitive Maps: Charting Ways to Success and Failure. In: Sims, H.P. et al. (Hrsg.) The Thinking Organization. San Francisco, S. 102-135
- Willke, H. (1996)** Dimensionen des Wissensmanagements - Zum Zusammenhang von gesellschaftlicher und organisationaler Wissensbasierung. In: Schreyögg, G./Conrad, P. (Hrsg.) Wissensmanagement. Managementforschung 6, Berlin u.a., S. 263-304.
- Willke, H. (1995)** Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Stuttgart u.a.
- Wunderer, R. (1995)** Unternehmerische Mitarbeiterführung als Ansatzpunkt zur unternehmerischen Gestaltung der Personalarbeit - Darstellung aus Sicht der Wissenschaft. In: Wunderer, R./Kuhn, T. (Hrsg.) : Innovatives Personalmanage-

ment. Theorie und Praxis unternehmerischer Personalarbeit. Neuwied u.a., S. 25-42.

Wunderer, R. (1992) Von der Verwaltungs- zur Wertschöpfungseinheit. In: SGP-Mitteilungen, 3, S. 7-18.

Wunderer, R. (Hrsg.) (1983) Führungsgrundsätze in Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Stuttgart.

Wunderer, R. (1982) Kontingente Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltungsarchiv, 3, S. 273-291.

Wunderer, R./Fröhlich, W. (1993) Qualitatives controlling in der Weiterbildung. In: Schwuchow, K./Gutmann, J./Scherer, H. (Hrsg.) Jahrbuch Weiterbildung, Düsseldorf, S. 214-217.

NEW PUBLIC MANAGEMENT: EIN NEUES PARADIGMA?

von Frank A. Morath & Markus Oliver Altehage, Forschungsassistenten, Lehrstuhl für Management, Universität Konstanz

Der Beitrag ist erschienen in: *Die Neue Verwaltung*, 5/97, S. 29-32

1. Verwaltung heute: *Panta rhei* - Alles fließt

Diese These des altgriechischen Philosophen Heraklit von Ephesos beschreibt die Situation der heutigen öffentlichen Verwaltungen in prägnanter Form: Die öffentliche Verwaltung verändert sich, Beständigkeit und Vertrautheit werden zugunsten von unbekanntem Neuen aufgegeben, an die Stelle des alten Bürokratiemodells tritt das *Neue Steuerungsmodell* (vgl. Berichte der KGSt; Meixner 1994). Im Rahmen dieser Veränderungs- und Transformationsprozesse soll ein *Um-Denken* in den Rathäusern und Amtsstuben stattfinden (Reichard 1994). Was von professionellen Vordenkern plakativ propagiert wird, stellt sich in der Umsetzung bei genauerer Betrachtung als schwieriges Unterfangen dar. Denn der Um-denkungsprozeß wird von vielen teils nebulösen Schlagworten begleitet; auf detaillierte Nachfragen bekommt man keine oder nur sehr vage Antworten: Worin unterscheidet das *neue* Denken vom *alten* Denken? Wer denkt vor und wer denkt nach? Und vor allem, denkt man über dasselbe nach? Kurz, welche Vorstellungen und Ideen von der Modernisierung haben Modernisierungsautoren und -autorinnen (die Wissenschaft und Beratung) auf der einen Seite und die Führungskräfte (FK), Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (MA) der Verwaltung (die Praxis) auf der anderen Seite.

Um diesen beiden Gedankenspuren zu folgen, haben wir aktuelle Konzepte und Instrumente des *New Public Management* (NPM)¹ analysiert und sie mit der Modernisierung in zwei kommunalen Sozialverwaltungen verglichen. Dazu werteten wir insgesamt 27 teilstandardisierte Interviews² aus, die im Rahmen des DFG Projektes "Organisationales Lernen im öffentlichen Sektor" in zwei Sozialverwaltungen deutscher Großstädte mit FK und MA durchgeführt wurden (Klimecki et al. 1994, 1995). In diesen Interviews wurden die MA und FK nach "Erfahrungen mit der Verwaltungsmodernisierung" gefragt. Die Antworten haben wir im Hinblick auf zwei Fragestellungen untersucht: (1) Wie beurteilen FK und MA die in der Praxis

¹ Die Beiträge von Wollmann (1996) und Grunow (1996) geben hierzu einen guten (und kritischen) Überblick.

² Davon 1 Referentin und 1 Dezernent, 5 Amtsleiter(innen), 4 Abteilungsleiter(innen), 14 Sachbearbeiter(innen).

eingesetzten Konzepte und Instrumente? und (2) Welche Konzepte, Instrumente und Techniken müßten nach Meinung der FK und MA der Sozialverwaltungen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung initiiert und umgesetzt werden?

Wirft man einen Blick auf den Zustand der öffentlichen Verwaltung so wird deutlich, daß diese sich nach Einschätzung von Experten in einer "Modernisierungs- und Leistungslücke" (Budäus 1994) befindet. Diese Lücke ist durch einen rasanten Anstieg des Aufgabenvolumens, bei gleichbleibendem Leistungsvolumen gekennzeichnet. Der einzige Ausweg aus diesem strukturellen Defizit ist ein Abschied vom bürokratischen Steuerungsmodell (u.a. Reiner mann 1993; Budäus 1994; Klages 1995). Die zukünftige Verwaltung soll demnach nicht länger eine Bürokratie, sondern ein Dienstleistungsunternehmen sein. Kurz, das *Old Public Administration* soll durch ein *New Public Management* mit folgenden Fundamenten ersetzt werden: Aushandeln der Verwaltungsziele mit Politik und Bürger statt reiner Gesetzesvollzug; Kompetenz- und Verantwortungsdelegation statt Hierarchie und Einheit der Auftragserteilung. Damit stellt die Verwaltungsmodernisierung also nicht nur das praktische Verwaltungshandeln, sondern vor allem die zugrundeliegenden Wertvorstellungen in Frage.

2. Modelle und Paradigmen

Zur Veranschaulichung von Veränderungsprozesse werden gerne Modelle benutzt (Rentenmodell, Gesundheitsmodell etc.). Das gilt auch für die Reform der öffentlichen Verwaltung. Hier dient das Neue Steuerungsmodell als Diskussionsgrundlage und Anschauungsobjekt. Wie jedes andere Modell auch, ist eine vereinfachte Abbildung der Wirklichkeit. Mit Modellen werden bewußt bestimmte Facetten der Realität ausgeblendet, andere dagegen betont. Welche Fakten nun im Rahmen eines Modells Beachtung finden, hängt davon ab, was der Modellmacher oder die Modellmacherin für wichtig/richtig bzw. wahr/falsch hält. In solchen Modellen kommt auch ein dominierendes Wahrheitsverständnis oder Denkschema zum Ausdruck, das seit der "revolutionären" Arbeit des U.S.-amerikanischen Wissenschaftstheoretikers Thomas Kuhn *Paradigma* genannt wird³.

³ Ein Paradigma kann als eine Bestimmung gemeinsamer Regeln, Traditionen und deren zugehörigen Interpretationen (Wertvorstellungen) bezeichnet werden (vgl. Kuhn, *The scientific revolution*, 1970: 57ff.).

Auch die beiden Verwaltungsmodelle - altes Bürokratiemodell und Neues Steuerungsmodell - sind keine wertfreien Gebilde, sondern wertgeladene Entwürfe ihrer Schöpfer. Ihnen liegen Vorstellungen darüber zugrunde, was "wahre Verwaltung" (gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, Organisationsform, Menschenbild etc.) ausmacht. Weil diese impliziten Vorstellungen im Hinblick auf die beiden Modelle nun gänzlich unterschiedlich sind, ist es nur konsequent, wenn NPM-Autoren einen *Paradigmenwechsel* vom bürokratischen zum unternehmerischen Denken, propagieren (Reinermann 1993; Heckscher et al. 1994, Klages 1995)⁴.

In der Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung wird das Paradigma nun aber höchst selten explizit offengelegt. Da die am Reformprozeß Beteiligten - möglicherweise - recht unterschiedliche Vorstellungen davon haben, was eine moderne Verwaltung ausmacht, muß es im Dialog zwischen (wissenschaftlicher) Beratung auf der einen und Praxis auf der anderen Seite zwangsläufig zu Mißverständnissen kommen: Wer ist Kunde? Wer ist König? Wie muß ein Reformprozeß gestaltet sein? Wie sehen zukünftigen Strukturen der Verwaltung aus?

Um dies zu verhindern und darüber hinaus einen fruchtbaren Dialog zu fördern, ist es notwendig, die den Reformen zugrundeliegende Paradigmen sowohl in der Theorie als auch in der Praxis der Verwaltungsmodernisierung transparent zu machen. Dazu bedienen wir uns eines Paradigmen-Schemas, das von dem U.S.-amerikanischen Forscherteams um Robert Quinn entwickelt wurde (vgl. Quinn/Rohrbaugh 1983; Quinn 1988; Hart/Quinn 1993). Auf Grundlage derer Wertematrix (*Competing Value Framework*) lassen sich zwei Paradigmen unterscheiden (*Paradigma der internen Koordination* und *Paradigma der externen Steuerung*). Diese zwei Paradigmen kennzeichnen ein unterschiedliches Verwaltungsverständnis (ist das Verwaltungshandeln nach *innen* oder nach *außen* gerichtet?). Darüber hinaus läßt sich das Verwaltungshandeln hinsichtlich der Betonung von Flexibilität und Stabilität einordnen (sind Verwaltungen prinzipiell auf *Flexibilität* oder *Stabilität* ausgerichtet?) (siehe Abb. 1).

⁴ Auch die KGSt sieht im Rahmen ihres Neuen Steuerungsmodells einen solchen Paradigmenwechsel als erforderlich an (KGSt, 5/1993: 13).

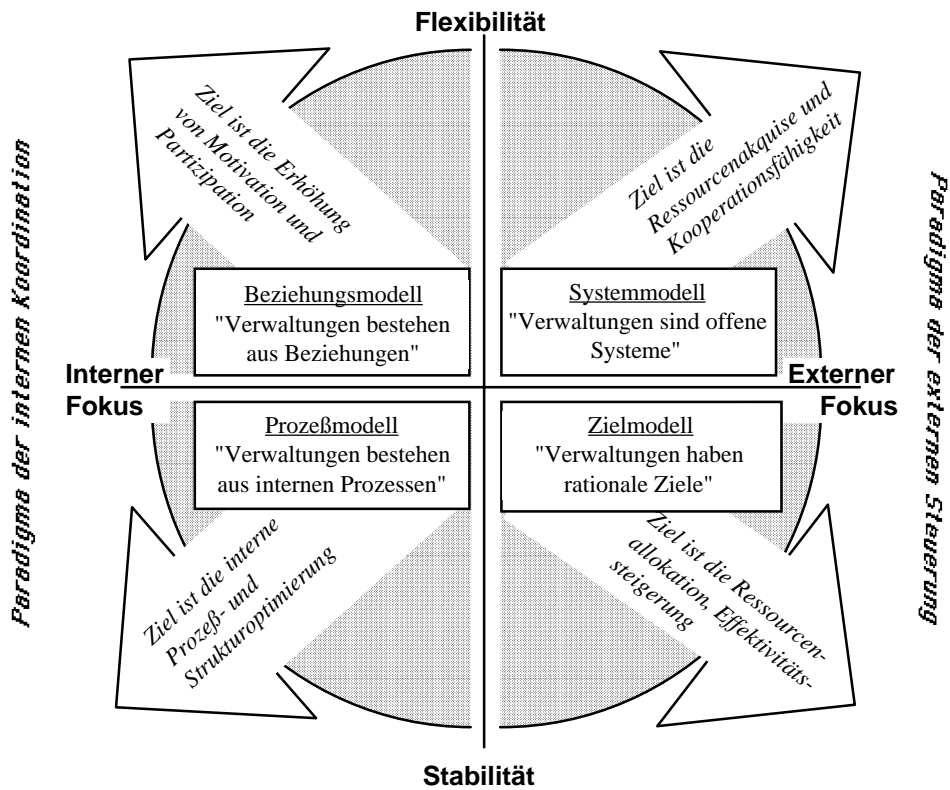


Abb. 1: Organisationale Paradigmen und Modelle (in Anlehnung an Quinn 1983, 1988)

3. Die konzeptionelle Vorgabe des externen Steuerungsparadigmas

Wie sieht nun das vorherrschende Paradigma in der (wissenschaftlichen) Literatur zur Verwaltungsmodernisierung aus? Um dieser Frage nachzugehen, haben wir knapp 300 Literaturquellen ausgewertet, die sich mit der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung beschäftigen. Dabei stießen wir auf knapp 26 zentrale Konzepte, Instrumente und Techniken, die sich vier Verwaltungsmodellen zuordnen ließen (siehe Abb. 2a).

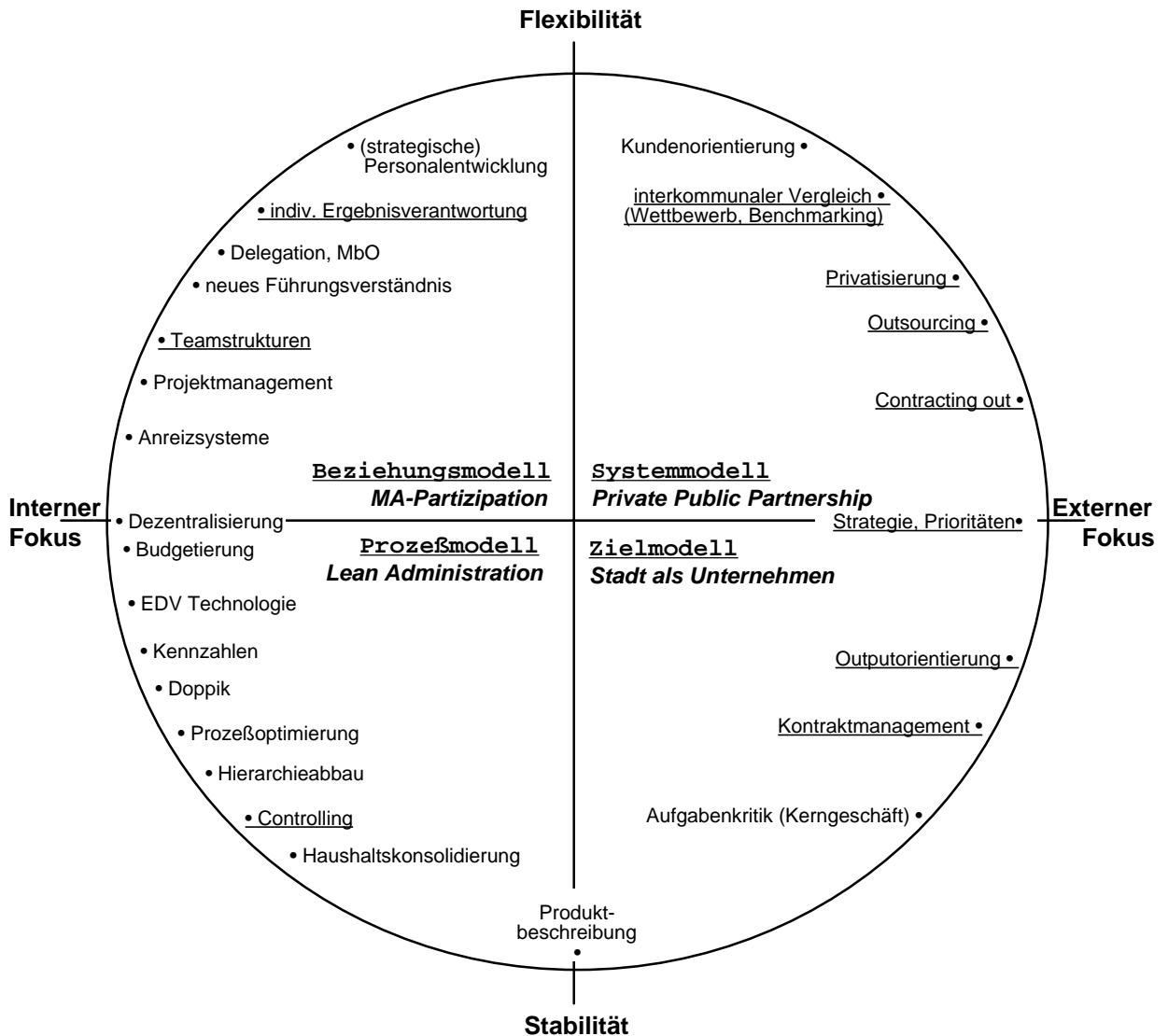


Abb. 2a: Steuerungsmethoden und -instrumente (Basis: NPM-Literatur, eigene Zuordnung, vgl. Quinn 1983, 1988)

Kontrastiert man nun die Schwerpunkte der traditionell-bürokratischen Konzepte und Instrumente mit denen des *New Public Management*, so zeigt sich durch die Hinzunahme neuer Konzepte ein Wechsel vom *Paradigma der internen Koordination* (Bükratiemodell) zum *Paradigma der externen Steuerung* (Neues Steuerungsmodell): Einer bisher stark verfahrensorientierten Verwaltung wird nun zunehmend eine Außenorientierung mit marktwirtschaftlich ausgerichteten, flexiblen Strukturen entgegengesetzt. Bislang existierende interne Instrumente (Kameralistik, Aktenmäßigkeit, Stellenbeschreibung etc.) werden gegen "neue" betriebswirtschaftliche Instrumente ausgetauscht. Vor allem die im Rahmen des NPM *neuen* Konzepten (ohne "klassisches" bürokratisches Pendant)⁵ sind auf ex-

⁵ Andere "neue" Konzepte sind lediglich privatwirtschaftliche Modifikationen bereits

terne Bezugspunkte fixiert, z.B. Outputorientierung, Kontraktmanagement, Benchmarking, Outsourcing. Nur wenige der neuen Konzepte wie individuelle Ergebnisorientierung oder Teamstrukturen erweitern die Modernisierung auch auf interne Strukturen und Prozesse. Folgt man dieser Schwerpunktsetzung in der Ausrichtung der Verwaltungsmodernisierung, dann ergibt sich, trotz nahezu gleichmäßiger Verteilung der Konzepte, eine Gewichtsverlagerung zum einen *"nach außen"* und zum anderen auf eine verstärkte *Flexibilisierung* (vgl. Abb. 2b, Feld links/oben).

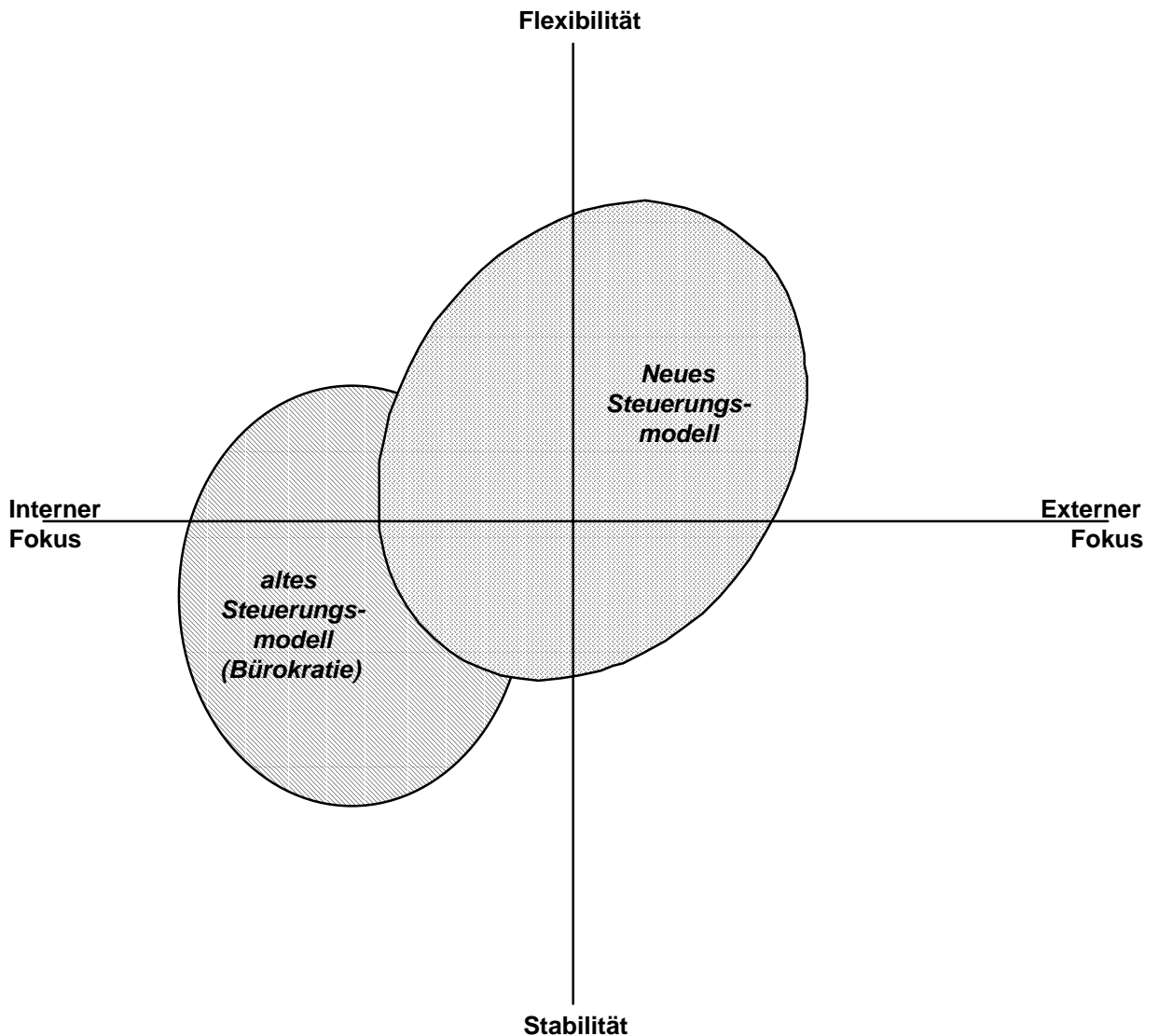


Abb. 2b: Altes vs. Neues Steuerungsmodell

4. Die Praxis: Konsolidierung statt Modernisierung

bestehender Instrumente der öffentlichen Verwaltung (Personalentwicklung statt Fortbildung, Anreizsysteme statt Senioritätsprinzip etc.).

Nicht alle Konzepte und Instrumente, die in der Literatur vorgedacht werden, werden in der konkreten Umsetzung auch "nachgedacht" bzw. "nachgemacht". Am Beispiel der Untersuchung der beiden Sozialverwaltungen läßt sich zeigen, daß eine Auswahl stattfindet, die eine konzeptionelle Präferenz der beiden Verwaltungen wiedergibt. Aus dem NPM-Instrumentarium werden nach Aussagen der FK und MA hauptsächlich solche Instrumente übernommen, die den Zielen einer internen technischen Prozeßoptimierung (Prozeßmodell) mit starker Betonung der Umsetzung entsprechen (z.B. EDV-Technologie, Budgetierung) (vgl. Abb. 3, Tabelle 1). Weil der Reformschwerpunktes auf Konsolidierung liegt, bedeutet Modernisierung für die Mitarbeiter(innen) in erster Linie Angst um den Arbeitsplatz, eine einseitige "Sparübung" und "Verschlankung" der Hierarchie. Besonders negativ wird der Veränderungsprozeß an sich beurteilt. Die sog. Lenkungsgruppe wird als Bremser der Modernisierung wahrgenommen, da diese von den Querschnittsämter moderiert wird, welche kaum "an dem Ast sägen, auf dem sie sitzen". Neben die Kritik an den Inhalten der Veränderung tritt also auch eine strukturelle Kritik des Vorgehens. Obwohl von den MA gewünscht, werden keine tatsächlich neuen Konzepte eingeführt. Eine umfassende Reform, ein echtes Umdenken findet nicht statt: "Keine Modernisierung, sondern Prozeßoptimierung und Konsolidierung".

Tabelle 1 (Realbild)



Tabelle 2 (Wunschbild)



Abb. 3: Top 10 der NPM Konzepte (Realbild/Wunschbild-Vergleich)

5. Erwartungen an NPM: Mehr Vision und Partizipation

Im Kontrast zu der tatsächlichen Veränderung stehen die Wünsche der FK und MA der Sozialverwaltungen: Mehr Partizipation (smöglichkeiten) und eine klare Vermittlung von Zielen von Seiten der Politik und der obersten Verwaltungsführung. Dabei wird deutlich, daß vor allem die MA der Sozialverwaltungen - im Gegensatz zu ihren FK - den Sinn der bislang vollzogenen Maßnahmen nicht erkennen können. Sie fordern deshalb vor allem mehr Kommunikation über die Ziele der Modernisierung und eine überzeugendere Vermittlung der Ziele: "In der Umstrukturierung liegt ein enormes Potential, doch es fehlt gänzlich an einem Feedback, einer Information über den Sinn der ganzen Umstrukturierung. Es wird keine Vision von der Führung vermittelt, wo denn die Reise hingehet", so exemplarisch ein Sachbearbeiter aus Südstadt.

Auch bemängeln die FK und MA in den von uns untersuchten Sozialverwaltungen die unzureichende Kunden- und Strategieorientierung der Modernisierungsmaßnahmen. In den Sozialverwaltungen wird im Hinblick auf Kundenorientierung typischerweise das sozialpädagogische Selbstverständnis ("Betreuer von Klienten") bemüht, doch geschieht dies, so die Kritik, meist aus der Perspektive eines ausgeprägten Versorgungsdenkens ("wir wissen, was gut für unser Klientel ist") und nicht auf Basis der Bedürfnisse von Kundinnen und Kunden. Mit Bezug auf die Organisationsmodelle vermissen die FK und MA der Sozialverwaltungen also außen- und zielorientierte Konzepte (Zielmodell).

Zusätzlich wünscht man sich bezogen auf die Personalqualifizierung zweierlei. Zum einen eine strategischere Ausrichtung auf die Berufsprofile der Zukunft; zum anderen eine bedarfsgerechtere Förderung von FK und MA (Beziehungsmodell) (vgl. Abb. 3, Tabelle 2).

6. Performance Gaps: Zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Das Umsetzungsdefizit der Verwaltungen (performance gaps⁶) werden damit deutlich: das Wunschergebnis des Modernisierungsprozesses ist für die die FK und MA der Sozialverwaltungen recht klar, doch die Reform-Realität wird dem nicht gerecht. Die Umsetzung von NPM ist nach Wahrnehmung der MA nur technische Prozeßoptimierung und nicht spürbarer Kulturwandel.

⁶ Ein Begriff, der in der Literatur zum "organisationalen Lernen" als Auslöser für Veränderungsprozesse angesehen wird und daher durchaus eine positive Funktion haben kann! (vgl. Duncan/Weiss 1979).

Dazu fehlt der Verwaltung vor allem eine klare Zielorientierung und eine strategische Ausrichtung von Konzepten und Instrumenten. Das kreiden die MA ihrer Führung an. Vor allem die mangelnde Prioritätensetzung, ein "antiquiertes" Führungsverständnis und eine fehlende strategische Personalentwicklung wird bemängelt. Auch die Politik müßte ihrer Meinung nach als Steuerungsinstanz des Modernisierungsprozesses stärker in die Pflicht genommen werden .

Befragt man nun die MA nach den Instrumenten und Konzepten der Zukunft, werden die hierzu benötigten strategisch-zielorientierten Konzepte allerdings nicht genannt. Vielmehr wird den meisten Konzepten und Instrumenten des Zielmodells ("Stadt als Unternehmen") nur geringe Bedeutung beigemessen, und flexiblen externen Instrumenten (Benchmarking, Outsourcing, Outputorientierung) nur eine untergeordnete Rolle zuerkannt. Kooperationsfähige Verwaltung und Kontraktmanagement liegen somit außerhalb der Veränderungsvorstellungen, wären jedoch Erfolgsgaranten einer wirklichen Erneuerung. Auffallend ist, daß das Kontraktmanagement keinerlei Beachtung findet, obwohl gerade dieses Konzept sehr verwaltungsspezifisch ist und eben nicht nur eine Übertragung privatwirtschaftlicher Methoden darstellt. Doch es herrscht offensichtlich immer noch die Meinung vor, daß man "mit der Politik keine Verträge macht". Mit anderen Worten: die MA sehen zwar die Mängel, sie sind aber nicht in der Lage, sich dafür passende, nach außen orientierte Lösungen vorzustellen. Man glaubt, die Modernisierung von innen heraus zu schaffen.

Zusammenfassend sind sowohl die FK als auch die MA der Sozialverwaltungen mit dem Verlauf der Verwaltungsmodernisierung sehr unzufrieden, da sie sich im instrumentell-operativen Dschungel verlassen vorkommen. Denn der gegenwärtige Reformprozeß hat in ihrer Wahrnehmung keine normative und kulturelle Grundlage (Vision) und berücksichtigt die Bedürfnisse der MA zu wenig. Durch die fehlende politische Führung und Intransparenz der Reform entwickeln sich Existenzängste und der Wunsch nach einer stärkeren strategischen Ausrichtung der Verwaltung.

7. Für die Zukunft: Umdenken bedeutet Perspektivenwechsel

Von den schönen Ideen der "Neuen Verwaltung" wie sie von den Veränderungsautoren beschrieben werden, bleibt also in der harschen Umsetzungsrealität kaum etwas übrig: Ein bißchen Struktur- und Prozeßoptimierung, ein paar neue Instrumente und Veränderung, die nur auf Konsolidierung ausgerichtet ist. Was viele der Resistenz öffentlicher Verwaltungen gegenüber Veränderung zuschrei-

ben, hat tieferliegende Ursachen. Das zeigt sich, wenn man die Ergebnisse zusammenführt und interpretiert. Dann wird deutlich, daß die Beteiligten unter NPM oder Verwaltungsmodernisierung etwas ganz unterschiedliches verstehen:

Die FK und MA der Verwaltung - verhaftet im Paradigma der internen Koordination - sehen das Ziel der Modernisierung entweder als (a) Stabilisierung der Verwaltung durch Prozeßoptimierung ("Lean Management" bzw. Prozeßmodell der Verwaltungsführung) oder als (b) Flexibilisierung der Verwaltung durch Beziehungsoptimierung ("MA Partizipation" bzw. Beziehungsmodell der MA). Auf Wissenschafts- und Beraterseite versteht man unter NPM - auf Grundlage eines externen Steuerungsparadigmas - hingegen eine stärker kundenorientierte Verwaltung im Sinne des Systemmodells ("Public Private Partnership") und eine stärkere Outputorientierung (Zielmodell), der die betriebswirtschaftlichen Instrumente zur Prozeßoptimierung untergeordnet sind. Allen ist gemeinsam, daß sie den gemeinsamen Zielvereinbarungen mit der Politik ("Stadt als Unternehmen" bzw. Zielmodell) keine oder nur geringe Bedeutung für den Erfolg des NPM beimessen. Eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ohne Politik ist jedoch nicht möglich (vgl. Ellwein 1992, Rossa 1992). Die Folge ist, daß die Politik als "unbekannte Dritte" den Veränderungsprozeß insgesamt lähmt.

Sich dieser unterschiedlichen Denkansätze (Paradigmen) bewußt zu werden und sie in der Diskussion transparent zu machen, scheint u.E. die einzige Möglichkeit zu sein, auf einen gemeinsamen Veränderungsnehmer zu kommen. Gelingt dies, dann ist tatsächlich ein New Public Management möglich, von dem alle Beteiligten profitieren. Für einen solchen Dialog sollen die folgenden Leitplanken - als Extrakt unserer empirischen Erfahrung - dienen:

- ***New Public Management bedeutet "Beziehungen gestalten".***

Damit eine Veränderung in der Verwaltung tatsächlich stattfindet, reicht es nicht aus, Modernisierung anzuordnen. Sonst bleibt NPM ein zahnloser Papientiger. Nur durch aktive Beziehungsarbeit und intensive Kommunikation in der Verwaltung als auch mit den Externen (Politik, Bürger, Wissenschaft, Wirtschaft, Beratung) ist es möglich, die Idee der Veränderung auch zum Leben zu erwecken.

- ***New Public Management bedeutet "Traditionen überdenken".***

Aufgrund unterschiedlicher Erfahrungen mit Verwaltungen und Veränderungen trägt jeder ein anderes Bild der zukünftigen Verwaltung. Viele dieser Erfahrungen sind tief verwurzelt. Das macht sie nicht besser oder richtiger als andere. Durch die ständige Bereitschaft zur Veränderung solcher Positionen kann ein gemeinsames Veränderungsverständnis geschaffen werden.

- ***New Public Management bedeutet "Antworten suchen".***

Für jedes komplexe Problem gibt es eine einfache Antwort. Und die ist meistens falsch. Um die "richtigen" Antworten zu finden, reicht es nicht aus, Patentlösungen zu verkaufen. Sie müssen vielmehr gemeinsam erarbeitet werden. Liebgewonnene Rollenaufteilungen müssen dafür aufgegeben werden: Der Zuhörer wird zum Mitredner, und der Nachmacher wird zum Mitdenker.

8. Literatur

- Budäus, D. (1994)** Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin.
- Ellwein, T. (1992)** Stärken und Schwächen der kommunalen Selbstverwaltung am Ende des 20. Jahrhunderts. In: Ebell, P. et al. (Hrsg.) Brauchen die Kommunen neue Steuerungsmodelle? Zur Handlungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung am Ende des 20. Jahrhunderts. Düsseldorf.
- Duncan, R./Weiss, A. (1979)** Organizational Learning: Implications for the Organizational Design. In: Staw, B.M. (Hrsg.) Research in Organizational Behavior, Vol. 1, S. 75-123.
- Grunow, D. (1996)** Qualitätsanforderungen für die Verwaltungsmodernisierung: Anspruchsvolle Ziele oder leere Versprechungen? In: Reichard, C./Wollmann, H. (Hrsg.) Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub. Basel.
- Hart, S.L./Quinn, R.E. (1993)** Roles Executives Play: CEOs, Behavioral Complexity, and Firm Performance. In: Human Relations, Vol. 46, S. 543-571.
- Heckscher, C./Donnellon, A. (1994)** The Post-Bureaucratic Organization, Sage, Thousand Oaks, CA, London.
- KGSt Berichte 12/1991, 19/1992, 5/1993 und 6/1993**
- Klages, H. (1995)** Verwaltungsmodernisierung durch neue Steuerung. In Archiv für Kommunalwissenschaft, Band 2, S. 203-228.
- Klimecki, R./Laßleben, H./Altehage, M.O. (1994/1995)** Zur empirischen Analyse organisationaler Lernprozesse im öffentlichen Sektor -Teil 1: Modellbildung und Methodik; Teil 2: Methoden und Ergebnis. In: Klimecki, R. (Hrsg.) Management, Forschung und Praxis, Diskussionsbeitrag Nr. 8 bzw. 13, Universität Konstanz.
- Kuhn, T. (1970)** The structure of scientific revolutions. Chicago.
- Meixner, H.-E. (1994)** Bausteine neuer Steuerungsmodelle. Mitarbeiter zu Mitdenkern und Mitgestaltern gewinnen. Rostock.
- Quinn, R. (1988)** Beyond Rational Management. Mastering the Paradox and Competing Demands of High Performance. San Francisco.
- Quinn, R. E./Rohrbaugh, J. (1983)** A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis. In: Management Science, Vol. 29, Nr. 3, S. 363-377.
- Reichard, C. (1994)** Umdenken im Rathaus: neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin.

- Reinermann, H. (1993)** Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen. Speyerer Forschungsberichte Nr. 139. Speyer.
- Rossa, K. (1992)** Steuerung und Kontrolle - Das schwierige Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung. In: Ebell, P. et al. (Hrsg.) Brauchen die Kommunen neue Steuerungsmodelle. Zur Handlungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung am Ende des 20. Jahrhunderts. Düsseldorf.
- Wollmann, H. (1996)** Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, C./Wollmann, H. (Hrsg.) Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub. Basel.

DIE VERWALTUNGSREFORM IN OFFENBURG - EIN ANSPRUCHSVOLLER PROZESS DES KULTURWANDELS

von Bernhard Schneider, Projektleiter für die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells, Offenburg

1. Von der Behörde zum modernen Dienstleistungsunternehmen

"Von der Behörde zum modernen Dienstleistungsunternehmen besonderer Art": Unter diesem Leitziel haben Gemeinderat und Verwaltungsführung ein Projekt zur Reform der Stadtverwaltung des zukünftigen Oberzentrums Offenburg (56.000 Einwohner, 650 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (MA) in der Kernverwaltung ohne Eigenbetriebe) in Gang gesetzt.

Kundenorientierte Dienstleistung, sachgerechte Beratung und Hilfe, nachvollziehbare Entscheidungen und wirtschaftliches, zielgerichtetes Handeln sollen Leitlinien unserer zukünftigen Leistungserbringung sein.

Nachdem der Start mit einem Klausurtag für die Führungskräfte (Amts- und Abteilungsleiter) und einer Gemeinderatsklausur, beide zum Thema: "Die Stadt Offenburg und das Neue Steuerungsmodell" geglückt war, haben wir uns bei der Umsetzung von folgenden Gedanken leiten lassen:

- Die Änderung der bürokratischen Strukturen kann nicht mit den Denkmustern erfolgen, die zu diesen Strukturen geführt haben. Deshalb: Der Wandel beginnt in den Köpfen der MA.
- Wir müssen eine Veränderungskampagne beginnen, die keine Modeerscheinung ("Wir wollen auch dabei sein") und kein aktuelles Krisen-Instrument zur raschen Haushaltssanierung ist. Haushaltskonsolidierung muß als solche bezeichnet werden und darf nicht als Verwaltungsreform verkauft werden.
- Bei der Umgestaltung von Behörden des öffentlichen Dienstes zu kundenbezogenen Dienstleistungsunternehmen geht es vor allem um die Veränderung von Werten, Normen, Einstellungen und Verhaltensweisen der FK und der MA.

Wer die Saat der Veränderung in seiner Verwaltung aussäen möchte, muß den Boden vorbereiten. Wir mußten erkennen, daß wir auf diese "Spatenarbeit" nicht verzichten können, auch wenn sie zeitaufwendig und schweißtreibend ist.

Wir haben gelernt: Es ist für das Gelingen der Reform von entscheidender Bedeutung, in der Verwaltung ein veränderungsbereites Klima zu schaffen. Erst an zweiter Stelle steht die Einführung von neuen Organisationsstrukturen, betriebswirtschaftlichen Methoden und Instrumenten.

Verwaltungsmodernisierung - wie jeder Reformprozeß - ist ein sehr anspruchsvoller Prozeß des Kulturwandels.

Dieser Kulturwandel ist

- nicht von oben delegierbar,
- nur begrenzt steuerbar,
- nicht von externen Beratungsunternehmen per "Nürnberger Trichter" einpflanzbar.

Die Kultur einer Organisation entsteht und lebt nun durch ihre verantwortungsbewußten und leistungsbereiten MA. Soll sich die Kultur einer Organisation verändern, müssen sich zuerst deren Mitarbeiter verändern. Mit anderen Worten, der strategische Erfolgsfaktor für das Gelingen von organisationalen Veränderungen sind vor allem die Organisationsmitglieder. Sie haben es in der Hand, neue Projekte, Strukturen oder Prozesse zum Leben zu erwecken. An ihrem - offenen oder subtilen, bewußten oder unbewußten - Widerstand können Reformprozesse scheitern.

Diese kulturelle Herausforderung wird noch dadurch erschwert, daß es in einer Verwaltung nicht nur eine Kultur gibt. Verwaltungen bestehen vielmehr aus unterschiedlichen Teilkulturen mit oft verschiedenen, ja gegensätzlichen Werten, Einstellungen und Haltungen (z.B. "die Baufachleute", "die Sozialen", "die Kulturleute", "die Controller" usw.).

Vorurteile und Widerstände entstehen durch mangelnde Information über eine Kultur. Bedenken können daher nur durch Aufklärung abgebaut werden. Am Anfang unserer Veränderungskampagne stand deshalb eine umfassende Mitarbeiterinformation. Durch intensive Informationspolitik erreichten wir in 13 moderierten halbtägigen Veranstaltungen wir 75 Prozent aller Beschäftigten. In diesen Informationsveranstaltungen wurden den MA die Fakten, aber auch die Chancen und Risiken, der Verwaltungsreform erläutert. Erst nachdem dadurch erste Unsicherheiten abgebaut werden konnte, war es möglich, den Verwaltungsreformprozess in der Verwaltung in Gang zu setzen.

2. Projektmanagement als Erfolgsvoraussetzung

Verwaltungsreform ist kein "Bombenwurf" von oben. Sie ist ein kompliziertes und komplexes Vorhaben mit hohem Risiko. Sie darf nicht allein auf der Basis von Sachkenntnis und Rationalität von oben implementiert werden. Vielmehr muß der Tatsache Rechnung getragen werden, daß Organisationen "lebendige" soziale Systeme sind. Entsprechend komplex müssen auch Veränderungsstrategien- und -steuerungen ausgestaltet sein. Häufig wird stattdessen allerdings auf primitive Patentrezepte zurückgegriffen. Um dies zu verhindern, bedarf es eines professionellen Projektmanagements. Diese haben wir in Offenburg versucht zu beherzigen. Seit Januar 1996 wird daher der Reformprozeß vollständig als Projekt organisiert und gesteuert, dessen Laufzeit zunächst auf zwei Jahre begrenzt ist. Um die Steuerbarkeit des Reformprojektes zu gewährleisten, wurden klare Rahmenbedingungen festgelegt.

Parameter des Reformprojektes

- ***Konkrete, klare und transparente Veränderungsziele***

Die Zielvorgaben wurden in einem 10-monatigen Prozeß unter Beteiligung aller MA erarbeitet. Ergebnis war ein "Leitbild für die Stadtverwaltung Offenburg: Aufbruch und Chance", das vom Gemeinderat mitgetragen wird. Diese gemeinsam entwickelte Vision trägt dazu bei, die MA im Kopf und im Herzen anzusprechen, sie anzustecken und zu begeistern.

- ***Eine klare Projektstruktur***

Im Rahmen einer klaren Aufgabenaufteilung wurden 3 Arbeitsforen eingerichtet: 3 *Projektarbeitsgruppen* mit 10-12 MA aus allen Ämtern und Hierarchiestufen, die sich mit den unten dargestellten Themenfeldern auseinandersetzen. Die Verantwortlichen für diese Arbeitsgruppen bilden unter Leitung des Projektleiters die *Projektgruppe*. Diese berichtet der *Lenkungsgruppe* unter Vorsitz des Oberbürgermeisters und unter Beteiligung der Ratsfraktionen. Sie ist das Entscheidungs- und Kontrollorgan für das gesamte Veränderungsprojekt. Wichtig ist, daß alle Beteiligten hinter den gemeinsamen Projektzielen stehen.

- ***Eine klare Projektverantwortung***

Für die Dauer von zwei Jahren wurde für das Projekt ein Projektleiter freigestellt. Diese Leitungsaufgabe mit hohen Anforderungen wurde nicht nach dem Motto: "Wer hat noch Zeit?" vergeben, sondern in einem internen Bewerbungsverfahren ausgeschrieben. Die Auswahl wurde dann auf Grundlage

eines spezifischen Anforderungsprofils ("Was erwarten wir von der Projektleitung?") getroffen.

- **Externe Beratung wenn nötig**

Da die Anforderungen an den Projektleiter und die Leitung der Projektarbeitsgruppen sehr hoch sind, kann externe Beratung sinnvoll sein. Dabei ist nach unseren Erfahrungen unbedingt darauf zu achten, daß externe Berater nicht als Fachspezialisten und Garanten für den Erfolg engagiert werden, sondern ihre Fachkompetenz auf dem Gebiet von Umsetzungsmethoden einbringen. Sie sollen nicht fertige Lösungen für Probleme vorschlagen, sondern "nur" helfen, den eigenen Weg zu finden, Denkblockaden und Kommunikationsprobleme aufzudecken und neue Perspektiven aufzuzeigen.

- **Einbindung des Gemeinderates**

Ohne die Integration des Gemeinderates in das Reformprojekt fehlt der politische Rückhalt der Reform. Eine frühzeitige und kontinuierliche Einbindung ist daher für den Erfolg unabdingbar. In Offenburg haben wir das durch ständige gemeinsame Veranstaltungen (Auftaktworkshop: "Was sind die Ziele des Reformprozesses, was kann der Gemeinderat erwarten?", Klausurtag, in denen einzelne Umsetzungskonzepte vorgestellt wurden) und persönliche Einbeziehung (Herausbildung von Experten in den Fraktionen, Beteiligung in der Lenkungsgruppe) versucht sicherzustellen.

- **Organisationsentwicklung im "Gegenstromverfahren"**

Gegenstromverfahren bedeutet, daß nicht in der Mitte oder oben bzw. unten begonnen wird, sondern Strukturvorgaben von oben gesetzt werden und Detailregeln von unten entwickelt werden. Dieser Gegenstrom ist während des ganzen Prozesses aufrecht zu erhalten.

- **Breite und aktive MA-Beteiligung in allen Phasen**

MA der Verwaltung müssen in allen Phasen des Reformprojektes aktive beteiligt werden: Bei der Definition der Ist-Situation, beim Erarbeiten von Zielen für die Veränderung, bei der Erarbeitung und Umsetzung von Lösungsvorschlägen. Eine außerordentlich wichtige Rolle spielen dabei die Vorgesetzten: Ihr Engagement, ihr Vorbild, ihr Zeiteinsatz sind bedeutende Signale und Symbole.

- **Ein realistischer Zeitplan**

Ein Verwaltungsprojekt ist nicht in einem oder in zwei Jahren durchzuführen. Realistisch sind fünf bis sieben Jahre. Denn die oben erwähnte "Spatenarbeit" braucht Zeit. Diese Erkenntnis musste in unserem "Unternehmen" zuerst reifen. Heute wissen wir: Jede Organisation hat ihr eigenes Veränderungstempo, einschneidende Veränderungen erfordern ein konsequent evolutionäres Vor-

gehen, stimmige und verkräftbare Entwicklungsschritte. Schnelle Lösungen haben oft lange "Nachwehen" zur Folge und blockieren weiterführende Entwicklungsprozesse.

- ***Ganzheitliches Vorgehen***

Aus unserer Erfahrung sind Insellösungen keine Lösungen (z.B. das probeweise Budgetieren eines Amtes). In Offenburg hat sich der flächendeckende Einstieg mit der Sachkostenbudgetierung aller Ämter erwiesen. Dies war der einschneidende Auftakt, der allen gezeigt hat: Nun meinen wir es ernst! Danach erfolgte bzw. erfolgt die stufenweise weitere Budgetierung: Zunächst Personalkosten, dann interne Leistungsverrechnung.

- ***Integration des Personalrates***

Der Personalrat ist in Offenburg nicht nur passiver Beobachter, sondern aktiv beteiligt. Vertreterinnen und Vertreter sind in der Projektgruppe und in den Projektarbeitsgruppen vertreten.

3. Die neue Rolle der Führungskräfte in der Verwaltung

Wir haben gleich zu Beginn erkannt: Der Schlüssel zum Kulturwandel liegt bei den Führungskräften (FK). Sie sind das Verbindungselement der MA "nach oben". Damit kommt den FK eine wichtige Verteilerrolle zu. Wenn es gelingt, sie informativ und aktiv in den Reformprozess einzubinden, ist dies ein entscheidender Erfolgsfaktor. Ausschlaggebend dafür ist weniger die Schlagkraft "harter" betriebswirtschaftlichen Fakten, sondern die Überzeugungskraft von Menschen.

In gleichem Maße ist auch die Entwicklung von Veränderungsbereitschaft bei den MA eine permanente Überzeugungs- und Führungsaufgabe der Vorgesetzten. Deren Basis ist eine neue Führungskultur, die eingeübt und erlernt werden muß. Dem gegenüber stehen altgewohnte Führungsmuster, die nur ungern aufgegeben werden. Hier gilt es durch geeignete Personalentwicklungskonzepte Unterstützung zu leisten. Das gilt auch für das vorhandene Macht- und Besitzstanddenken, das häufig Reformbemühungen blockiert.

Wir haben deshalb als eine der ersten Maßnahmen ein internes Führungskräfte-Qualifizierungskonzept im Baukastensystem mit 12 Zweitagesbausteinen entwickelt und angeboten¹. Dieses Personalentwicklungskonzept hat sich zwischenzeitlich als eines der wichtigsten Teilprojekte für die Gesamtreform erwiesen. Die

¹ Themenbereiches des Konzeptes sind: Führen mit Leitbildvisionen, Führen mit Zielvereinbarungen, Mit Konflikten umgehen können, Personalentwicklung und -förderung, Moderation

positive Resonanz² läßt hoffen, daß sich dadurch die im Leitbild entwickelten Führungsgrundsätze mit Leben füllen.

4. Die Bedeutung und Funktion des internen Projektleiters

Die bei uns praktizierte interne Freistellung ist nicht kostenneutral und muß gegenüber der politischen Öffentlichkeit seine Rentabilität nachweisen. Zu Recht ist der Gemeinderat in den gegenwärtigen Zeiten des permanenten Sparens gegenüber zusätzlicher Ausgaben im Rahmen der Reform kritisch. Allerdings rechtfertigt die Bedeutung des Projektleiters diesen Mehraufwand. In seiner Rolle als Moderator des Prozesses, ist er für mehrere wichtige Aufgaben verantwortlich.

Aufgaben des internen Projektleiters

- ***Schrittmacherfunktion***

Die Reform braucht einen Motor. Sie ist kein Selbstläufer! Und keine schnelle Lösung. Es ist eine Illusion zu glauben, schnell eine paar NSM-Elemente einzuführen, um dann wieder zur bisherigen Tagesordnung übergehen zu können.

- ***Information - Moderation - Dokumentation***

Die Arbeitssitzungen und die zahlreichen Veranstaltungen erforderten einen hohen Zeit- und Arbeitsaufwand im Hinblick auf die notwendige Vorbereitung, Moderation und Dokumentation. Ganz wichtig dabei: Informieren, informieren, informieren. Wie sich herausstellte, ist dies eine sehr zeitaufwendige Aufgabe. Bei der Durchführung durch Externe hätte dies sehr viel höhere Kosten verursacht.

- ***Kommunikation***

Eine der wichtigsten Aufgaben des Projektleiters ist es, Ängste und Widerstände zu erkennen und abzubauen. Dabei müssen häufig festverwurzelte Blockaden aufgebrochen werden. Das ist nicht "von oben" möglich, sondern muß in einem zeitaufwendigen, kontinuierlichen und konstruktiven Prozeß "von unten" erfolgen. Dabei ist das Prinzip des Gegenstroms wichtig. MA müssen als entscheidender Erfolgsfaktor ernst genommen werden. Gleichzeitig wirkt der interne Projektleiter als Sprachrohr nach außen: Er kennt seine Verwaltung und kann Besonderheiten und Befindlichkeiten nach außen transportieren und damit die externen Akteure beraten.

² Zum ersten Kurs meldeten sich 22 Amts- und Abteilungsleiter(innen) an; im zweiten Kurs für den Führungskräftenachwuchs waren es bereits 48 MA

- **Konzentration**

Der Projektleiter fungiert als Themenwächter. Er muß darauf achten, daß sich keines der Instrumente der Neuen Steuerung verselbständigt, isoliert angewandt wird oder Teilelemente ausgelassen werden. Er muß außerdem darauf achten, daß die Reformarbeit konsequent weitergeführt wird und nicht ständig mit neuen Trends und Managementmethoden experimentiert wird.

- **Integration**

Die "Ganzheitlichkeit" des Vorgehens sichern. Es müssen Organisationsentwicklung und Personalentwicklung ständig miteinander verknüpft werden. Ganzheitliches Vorgehen bedeutet also, nicht nur die "Hardware" (Aufbau, Ablauf, Strukturen) Beachtung zu schenken, sondern auch der "Software" (Motivation, Identifikation, Kommunikation und Kooperation, geschriebene und ungeschriebene Gesetze, menschliche und zwischenmenschlichen Aspekte).

5. Reformschwerpunkte

Unsere Reformbemühungen haben 3 Schwerpunkte:

- Binnenmodernisierung der Verwaltung
- Demokratisierung und Ausbau der Bürgerorientierung
- Marktorientierung (Privatisierung, Verselbständigung, Auftraggeber- und Auftragnehmervverhältnisse)

Wir setzen bei unserer Reform in der Anfangsphase bewußt den Schwerpunkt auf die Binnenmodernisierung und nicht auf Maßnahmen mit spektakulärer Außenwirkung. Um die Bürger- und Kundenorientierung, mehr Transparenz und Demokratie als Ziel einer ständig lernenden Organisation dauerhaft zu erhalten, bedarf es eines veränderungsbereiten internen Klimas, das geprägt ist von Vertrauen, Fürsorge, Respekt, Einfühlungsvermögen und Anerkennung.

Im Rahmen dieser Reformschwerpunkte konzentrieren wir uns auf die nachfolgenden Themenschwerpunkte.

6. Themenschwerpunkte

In den drei Projektarbeitsgruppen, deren Arbeit die Projektgruppe koordiniert, wurde und wird an folgenden Themen gearbeitet (siehe Abb. 1).

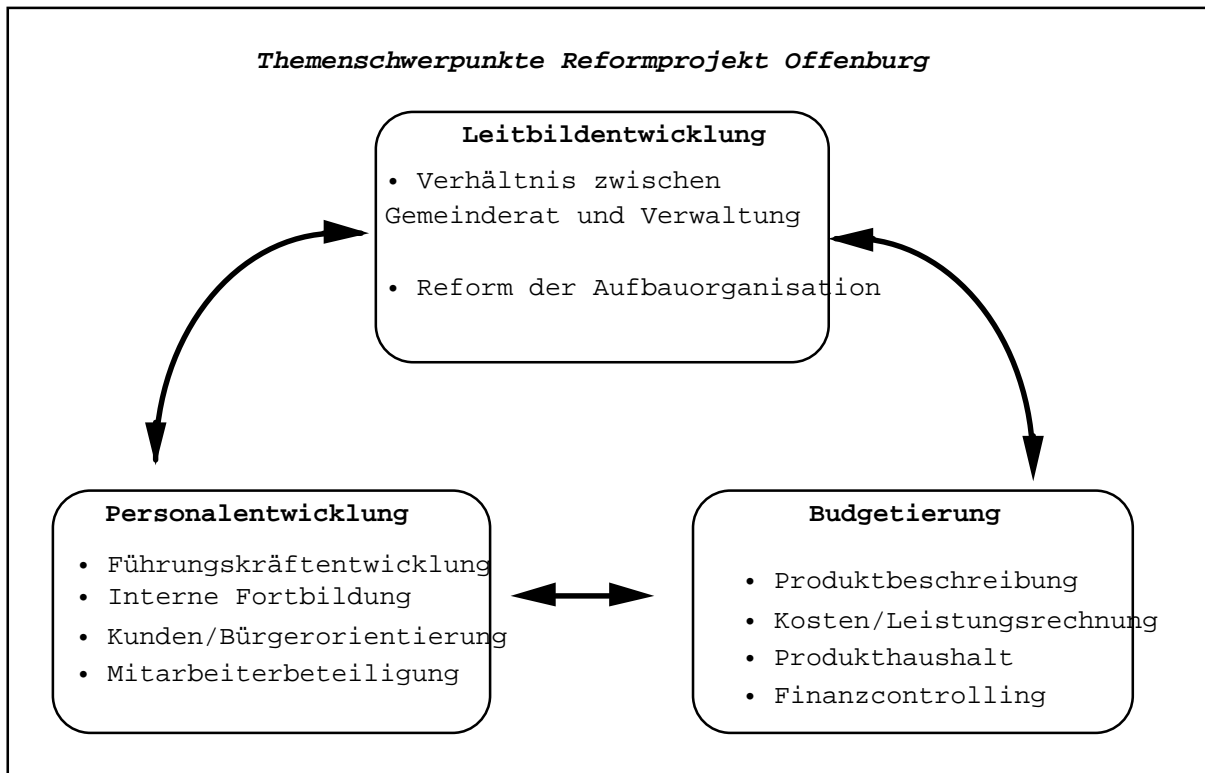


Abb. 1

Aus den Projektarbeitsgruppen wurden Untergruppen zu den Themenbereichen:

- Projekt: Bürgeramt
- Projekt: Gebäude-/Immobilienmanagement gebildet.

Weitere Bausteine, an denen wir arbeiten, sind der Einstieg in den interkommunalen Wettbewerb und der Aufbau von Qualitätssicherungssystemen (z.B. Bildung von Qualitätszirkeln im Amt für Familie und Jugend, dort Kindergartenbereich). Daneben haben wir Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit und Verbesserung der Arbeitsplatzsituation in den Gesamtprozeß eingebunden. Eine Dienstvereinbarung über "variable Arbeitszeit" wurde einvernehmlich abgeschlossen. Gleichzeitig wurde die Erreichbarkeit der Verwaltung erheblich verbessert. Die Arbeit in allen Schwerpunkten wird auch die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Gemeinderat auf der einen Seite und Verwaltung und Markt auf der anderen Seite verändern. Verwaltungsreform ist deshalb auch Politikreform. Wir gehen davon aus, daß auch die Kommunalpolitikerinnen und -politiker mit der Ist-Situation oft unzufrieden sind. Als Initiator von Veränderungsprozessen nimmt der Ge-

meinderat daher eine besondere Rolle im Reformprozeß ein, die nachfolgend kurz skizziert werden soll.

7. Die besondere Rolle des Gemeinderates im Reformprozeß

Für den Gemeinderat sollte in der Startphase der Modernisierung drei Dinge wichtig sein:

- ***Einstimmigkeit bei den Grundsatzzielen***

Der Reformprozeß kann nur funktionieren, wenn er nicht durch parteipolitische Kontroversen über Grundsätzliches geprägt ist. Das Gelingen der Reform setzt einen entschlossenen Gemeinderat und eine gemeinsam handelnde Verwaltungsspitze voraus.

- ***Keine "Vergangenheitsbewältigung"***

Häufig maßen sich einzelne Parteien oder Parteipolitiker an, alleine zu wissen, was nicht funktioniert und wie es besser funktioniert ("Wir haben schon lange gesagt ..."). Solches "Expertentum" verhindert ein offenes, gemeinsames Einlassen auf den Reformprozess.

- ***Entwicklung einer Vertrauenskultur***

Oft stehen sich Gemeindrätinnen und Gemeinderäten und die MA der Verwaltung feindlich gegenüber und werfen sich mangelnden Änderungswillen vor. Das ist keine gute Basis für eine Veränderung! Stattdessen braucht es ein gewisses Maß an gegenseitigem Vertrauen. Das kann man allerdings nicht kaufen, man muß es schrittweise aufbauen. Zu dieser Vertrauenskultur gehört die aufgezeigte Akzeptanz eines angepassten Tempos (keine schnellen Ergebnisse abfordern), das Ermöglichen einer "Fehler- und Lernkultur" (Nicht alles muß gleich perfekt gelingen).

Die Verwaltungsreform als Chance für den Gemeinderat?

6 Thesen

- Der Gemeinderat kann und soll stärker in die strategische Zieldiskussion eingebunden werden (was wollen wir? wie wollen wir es?).
- Durch Produktdefinition kann das alltägliche Verwaltungshandlung besser hinterfragt werden (Stimmt der Produktmix? Stimmt die Darbietung der Produkte?).
- Der Gemeinderat kann als "Kunde" der Verwaltung einen kunden- und serviceorientierten Umgang erwarten.
- Durch die Verwaltungsreform gewinnt der Gemeinderat wie die Verwaltung an strategisch-unternehmerischer Kompetenz.
- Die Verwaltungsreform schafft Freiräume für eine verbesserte Bürgerorientierung trotz geringerer Finanzen (Beschwerdemanagement, öffentliche Qualitätsstandards, Schnelligkeit, Pünktlichkeit).
- In einer gemeinsamen Vertrauenskultur kann die die Verwaltung zu einem leistungsfähigen Dienstleister für die Gemeinschaft werden.

8. Fazit

Der Erfolg der tiefgreifenden kulturellen Veränderung im Rahmen der Verwaltungsreform hängt entscheidend von der allgemeinen Veränderungsbereitschaft der MA, dem Grad der Eigenverantwortung sowie der vorherrschenden Vertrauens- und Konfliktkultur ab³. Dies sind- so unsere Erfahrung - Faktoren, die nicht per Knopfdruck eingeschaltet werden können oder durch externe Berater eingekauft werden können. Sie sind vielmehr Ergebnis eines langfristigen Veränderungsprozesses. Die Bereitschaft dafür zu wecken und dann in einer konstruktiven Vertrauens- und Konfliktkultur dauerhaft zu erhalten, ist eine wichtige Zukunftsaufgabe der Personal- und Organisationsentwicklung unserer Verwaltung und Politik.

³ Das zeigt sich nicht nur in unserer Verwaltung, sondern wird auch in einer Studie des Internationalen Instituts für Lernende Organisation und Innovation in München bestätigt.

VERWALTUNGSREFORM IN HEIDELBERG - REFORMANSÄTZE MIT AUSSEN- UND INNENWIRKUNG

von Hans-Jürgen Heiss, Zentrales Controlling des Personal- und Organisationsamtes Heidelberg

1. Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen

Die Stadt Heidelberg ist eine alte Universitätsstadt mit knapp 140.000 Einwohnern und 30.000 Studenten. Heidelberg liegt im Ballungsgebiet "Rhein-Neckar-Dreieck" mit den Städten Heidelberg, Mannheim und Ludwigshafen im nord-westlichen Teil von Baden-Württemberg.

Die Stadtverwaltung ist in 5 Dezernate mit 36 Ämtern gegliedert. Ohne die Beteiligungsgesellschaften sind ca. 3000 Mitarbeiter/innen bei der Stadtverwaltung beschäftigt.

Mit dem Amtsantritt von Oberbürgermeisterin Beate Weber Ende 1990 wurde eine umfassende Reform der Stadtverwaltung eingeleitet. Die Reformansätze orientieren sich an dem Leitgedanken die Stadtverwaltung mittelfristig in ein *bürger- und kundenorientiertes effizientes Dienstleistungsunternehmen* umzuwandeln. Der Reformprozeß war von Anfang an zweigleisig konzipiert:

Reformansätze mit Außenwirkung

Unter den Stichworten Bürger- und Kundenorientierung und Neue Formen der Bürgerbeteiligung wurden am Anfang schwerpunktmäßig *Reformprojekte mit Außenwirkung* auf den Weg gebracht.

Innerhalb der Verwaltungsorganisation wurde die Idee der Bürger- und Kundenorientierung durch die Einrichtung eines **Bürgeramtes** mit einem umfassenden dezentralen Leistungsangebot und die Neuorganisation der Wirtschaftsförderung als "One-Stop-Agency" konsequent verwirklicht. Daneben hat die Stadt ihre Bürgerinnen und Bürger, Institutionen und Gruppen auf vielfältige Weise an der Erarbeitung von Lösungskonzepten zu aktuellen kommunalpolitischen Fragestellungen beteiligt. Beispiele für diese neue Beteiligungskultur sind das Verkehrsforum, das Tourismuseitbild, die Wirtschaftskonferenz und die Erarbeitung der Stadtteilrahmenpläne.

Reformansätze nach Innen

Neben der Außenorientierung liegt der derzeitige Reformschwerpunkt darin, für die Stadtverwaltung ein neues Arbeits- und Steuerungsmodell zu entwickeln und zu verwirklichen. Um den Wandel der Stadtverwaltung in ein leistungsfähigeres und kostenorientiertes Dienstleistungsunternehmen zu schaffen, wird die Stadtverwaltung zunehmend eine unternehmensähnliche dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur haben.

Mit der Einrichtung einer Zentralen Controllingstelle, dem Modellprojekt Dezentrale Ressourcenverantwortung und einer flächendeckenden Produktorientierung wurden die Voraussetzungen geschaffen, um diesen Strukturwandel schrittweise umzusetzen.

2. Neue Formen der Bürgerbeteiligung

2.1 Verkehrsforum Heidelberg

Wie andere deutsche Großstädte ist auch Heidelberg in der Vergangenheit von einer Motorisierungswelle erfaßt worden, deren Abschwungphase noch nicht sichtbar ist. Die Zahl der zugelassenen Kraftfahrzeuge stieg in Heidelberg in den letzten 12 Jahren um 85%, während die Einwohnerzahl stabil blieb - und eine weitere Zunahme des "motorisierten Individualverkehrs" (MIV) ist prognostiziert.

Die hohe PKW-Dichte in Heidelberg trifft mit einer sehr hohen Zahl von Ein- und Auspendlern zusammen, deren Anteil am Verkehrsaufkommen bei fast 80% liegt. Durch die beengte Lage im Neckartal gibt es keine Möglichkeiten der Raumerweiterung.

Nach ihrem Amtsantritt 1990 forcierte Oberbürgermeisterin Beate Weber die Suche nach einem neuen Verkehrskonzept. Zwar wurde schon vor einigen Jahren wurde ein renommierter Verkehrswissenschaftler mit einem Gutachten beauftragt. Es hätte nahegelegen, dieses Gutachten zusammen mit einer Verwaltungsvorlage dem Gemeinderat zur Beschlußfassung vorzulegen. Dieser Weg wurde aber bewußt nicht gewählt, denn die Auswirkungen einer neuen Verkehrspolitik betreffen alle Bürgerinnen und Bürger unmittelbar, falsche oder richtige Entscheidungen gehen zu ihren Lasten oder bringen ihnen Verbesserungen,. Deshalb sollten bei der Suche nach einem zukunftstauglichen Verkehrskonzept für unsere Stadt ein möglichst vollständiges Wissen, die Meinungsvielfalt, die Wünsche und die Kreativität der Bürgerinnen und Bürger und der Experten genutzt werden.

In einer Bürgerversammlung Anfang 1991 wurden alle interessierten Gruppen und Organisationen eingeladen, sich intensiv an der Erarbeitung eines neuen Verkehrskonzeptes und Verkehrsleitbildes für Heidelberg zu beteiligen. Die Erwartungen wurden bei weitem übertroffen: Mehr als 120 sind diesem Aufruf gefolgt und haben in 34 Sitzungen über 2 Jahre hinweg regelmäßig im HEIDELBERGER VER-KEHRSFORUM zusammengearbeitet. Da nach dem Konsensmodell und nicht mit Mehrheitsentscheidungen gearbeitet wurde, war die "zufällige" Zusammensetzung und die Frage, ob sie repräsentativ für die Bevölkerung sei, unerheblich. Die Mitarbeit im Verkehrsforum war ehrenamtlich, alle Mitglieder - ob IHK, Einzelhandelsverband, Verwaltung oder eine Initiative - waren gleichberechtigt. Die Rolle der Verwaltung in diesem Kreis war auf organisatorische Hilfe beschränkt und inhaltlich immer offen.

Das Verkehrsforum war - auch nach Meinung der Teilnehmer - ein voller Erfolg.

Durch eine neutrale, fachkundige Moderation ist es gelungen, gegensätzliche Auffassungen in fast allen Fragen anzunähern und Interessengegensätze offenzulegen. Natürlich ging es nicht ohne Reibungsverluste ab. Viele der Beteiligten waren es nicht gewohnt, mit völlig verschiedenen Ansichtspunkten umzugehen. Am Ende stand jedoch ein Ergebnis: Die heterogene Gruppe konnte sich auf Szenarien verständigen, die vom Gemeinderat als Planfälle dem Verkehrsgutachter zur Berechnung weitergegeben wurden. Das Szenarium aus Planfall 3 bildete dann den Kern des Verkehrsentwicklungsplans, wie er vom Gemeinderat später beschlossen wurde.

Arbeitsergebnis des Verkehrsforums über den eigentlichen Auftrag hinaus war ein "Sofortmaßnahmen"-Katalog, der vom Gemeinderat übernommen und als Umsetzungsauftrag an die Verwaltung gegeben wurde.

85% der behandelten Themen konnten im Verkehrsforum einvernehmlich gelöst werden, 10% der Fragen sind nach einer ausführlichen, im Mediationsverfahren ablaufenden Diskussion im Kompromiß beantwortet worden und nur 5% als strittige Probleme letztlich der Mehrheitsentscheidung im Gemeinderat übergeben worden.

Eine Umfrage unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zeigte, daß über 55% mit der Arbeit des Verkehrsforums sehr zufrieden und zufrieden waren. Nur 7% waren unzufrieden. Es wurde von fast allen als persönlicher Gewinn beschrieben, gelernt zu haben, die Meinung des anderen zu respektieren und mehr Verständnis für die Interessenlagen anderer gewonnen zu haben.

Durch die breite, konsensorientierte Bürgermitwirkung im Verkehrsforum konnten viele Streitfragen und alte Entscheidungsblockaden für die Mitglieder des Gemeinderates schon so weit vorgeklärt werden, daß diese in der Lage waren, ein zukunftsfähiges Verkehrskonzept zu verabschieden. Basierend auf der Arbeit des Verkehrsforums konnte der neue Verkehrsentwicklungsplan im Mai 1994 vom Gemeinderat verabschiedet werden. Über die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen berichtet die Verwaltung regelmäßig¹.

2.2 Stadtteilrahmenpläne - Entwicklungsplanung mit den Bürgerinnen und Bürgern

Wozu Stadtteilrahmenpläne?

Stadtteilrahmenpläne dienen der gezielten städtebaulichen Entwicklung der Stadtteile und sollen frühzeitig den Rahmen dafür abstecken. Sie sollen Entwicklungsmöglichkeiten und Grenzen aufzeigen und konkurrierende und hemmende Nutzungsansprüche offenlegen. Damit kann eine sinnvolle soziale, ökonomische, städtebauliche und ökologische Entwicklung gefördert werden. Eine solche vorausschauende, integrierte Planung muß mit den Vorstellungen der Menschen von der Zukunft ihres Stadtteils in Verbindung gebracht werden - nur so kann beispielsweise das Miteinander sozialer Gruppen im Stadtteil verbessert werden. Rahmenplanung ist mehr als die Abbildung künftiger Entwicklungsschwerpunkte und Funktionsräume. Es geht dabei um das Bild von dem Stadtteil, in dem man gerne miteinander leben möchte.

Planung wird als Prozeß verstanden, die Optionen möglich macht und nicht versperrt. In die Erarbeitung der alle Bereiche umfassenden Stadtteilrahmenpläne sollen deshalb die Fachkenntnisse der Ämter und der Sachverstand der Bürgerinnen und Bürger einfließen. Alle Bewohnerinnen und Bewohner Heidelbergs sollen wissen, wo es in ihrem Stadtteil "langgeht".

¹ Die Arbeit des Verkehrsforums ist dokumentiert in den "Empfehlungen des Verkehrsforums zum Verkehrsentwicklungsplan Heidelberg, Dokumentation der Arbeitsergebnisse März 1991 - Juni 1993; Stadt Heidelberg 1993". Die Dokumentation kann bei der Stadt Heidelberg angefordert werden.

Durchführung der Stadtteilrahmenpläne

Insgesamt sind mehrere Arbeitsphasen vorgesehen. Den öffentlichen Auftakt für die Arbeiten zu den jeweiligen Rahmenplänen bildet jeweils das *Stadtteilgespräch*. Es stellt den Auftakt zum Dialog mit dem Bürger dar. In ihm wird über den Arbeitsablauf, die bisherige Stadtentwicklung und Planungsvorhaben informiert sowie Kritiken und Anregungen der Bürger und Bürgerinnen entgegengenommen. Zwischenzeitlich wurden zwischen 1992 und 1994 für alle 14 Stadtteile Stadtteilgespräche im Abstand von im Mittel zwei Monaten durchgeführt.

In der zweiten Phase wird detailliert die gesamte räumliche, städtebauliche und soziale Struktur des jeweiligen Stadtteils erfaßt und einer problemorientierten Bewertung unterzogen. Dabei werden die Anregungen der Bürger und Bürgerinnen sowie der Träger öffentlicher Belange miteinbezogen.

Das Ergebnis dieser Analysen und Bewertungen, das auf den Arbeiten von über 20 Fachämtern aufbaut, wird in einem umfassenden *Analysebericht* (Umfang ca. 100 Seiten) vorgestellt und existierenden Bedarfsprognosen gegenübergestellt.

In einer weiteren Phase folgt die Erarbeitung von Entwicklungszielen und -maßnahmen für den jeweiligen Stadtteil, über die letztlich der Gemeinderat zu entscheiden hat.

Durch die Einbringung der vorgeschlagenen Maßnahmen in die mittelfristige Finanzplanung (Monetäres Controlling) ist gewährleistet, daß keine Kirchturmspolitik, sondern eine integrierte Stadtentwicklungsplanung betrieben wird.

In der Phase der Erarbeitung von Entwicklungszielen und -maßnahmen spielen Arbeitsskizzen (Planentwürfe) zur Verdeutlichung der Ideen und Konzepte zur räumlichen Entwicklung eine große Rolle. Der Entwurf des Ziel- und Entwicklungskonzeptes wird nach der verwaltungsinternen Abstimmung der Fachöffentlichkeit vorgestellt und nochmals überarbeitet.

2.3 Zukunftswerkstätten für Frauen

Ein weiterer, wesentlicher und für Heidelberg innovativer Schritt der Bürgerbeteiligung sind die in jedem Stadtteil stattfindenden "Zukunftswerkstätten - Frauen gestalten ihren Stadtteil". Hier werden Wünsche, Ideen und Maßnahmenvorschläge von Frauen gesammelt und als Anregungen an die Fachämter weitergeleitet.

Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, daß Frauen auf besondere Weise von der Lebenssituation und den Problemen in den Stadtteilen betroffen sind.

2.4 Bürgerbeteiligung bei der Entwicklung eines Tourismusleitbildes für Heidelberg

Ausgangspunkt

Es zeichneten sich zunehmend Schwachstellen und Problemfelder in der damaligen Verkehrssituation von Heidelberg ab.

Die Verwaltung erhielt den Auftrag:

- die Ausgangssituation zu analysieren,
- die Entwicklungsgrenzen und die Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen,
- Zielvorgaben zu entwerfen und
- einen Maßnahmenkatalog zu entwerfen.

Dieser Entwurf eines "Fremdenverkehrsleitbildes Heidelberg 2000" wurde 1990 den gemeinderätlichen Gremien zur Kenntnis vorgelegt und kam dann auf den öffentlichen Prüfstand.

Ziel war es, das endgültige Heidelberger Tourismusleitbild in einem Diskussionsprozeß mit den Heidelberger Bürgerinnen und Bürger und den hinzugezogenen Experten zu entwickeln.

Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgte über zehn Podiumsdiskussionen - mit recht unterschiedlicher Resonanz - die alle in der Stadthalle stattfanden und zu denen Interessierte eingeladen waren.

Die zehn Veranstaltungen thematisierten die Konfliktfelder und weiterweisenden Fragestellungen. Nach den Eingangsstatements auswärtiger und Heidelberger Experten und einer anschließenden Podiumsdiskussion wurde die Diskussion zum Publikum hin geöffnet. Alle Veranstaltungen wurden mitgeschnitten.

Auf der Grundlage der Mitschnitte wurde ein Protokoll erstellt, das den jeweiligen Ausgangspunkt, alle Ergebnisse, d.h. sowohl den Dissens als auch den Konsens sowie die Empfehlungen festhielt. Auch die Empfehlungen der Diskussteilnehmer/-innen wurden aufgenommen, unabhängig von ihren Realisierungsmöglichkeiten. Vor der letzten Veranstaltung, die einen zusammenfassenden Charak-

ter hat, wurde der Tourismusexperte Prof. Dr. Jost Krippendorf aus der Schweiz im Rahmen eines Kurzgutachtens mit einer zusammenfassenden Empfehlung beauftragt. Er erhielt den Entwurf des Fremdenverkehrsleitbildes, alle Referate sowie die Protokolle.

Auf Grundlage des Kurzgutachtens, der Ergebnisse der Schlußveranstaltung sowie der Protokolle wurde von der Verwaltung im Sommer 1992 das Tourismusleitbild erarbeitet und im Herbst/Winter 1992/93 in den Gremien beraten. Während der Beratungsphase wurde aus den Reihen der Mitglieder des Stadtentwicklungsausschusses eine Redaktionsgruppe gebildet.

Im Februar 1993 schließlich wurde das Tourismusleitbild verabschiedet und anschließend veröffentlicht².

3. Konsequente Bürger- und Kundenorientierung

In Zeiten knapper Finanzmittel besteht eine erhöhte Gefahr, daß bei der Umsetzung von Sparmaßnahmen die Orientierung an den Interessen der Bürgerinnen und Bürger vernachlässigt wird. Von Anfang an haben wir in Heidelberg der konsequenten Bürger- und Kundenorientierung gleich hohen Stellenwert eingeräumt wie der Wirtschaftlichkeit und Effizienz. In einem partnerschaftlichen Verhältnis sollen die Bürgerinnen und Bürger als Kunden eines modernen Dienstleistungsunternehmens behandelt werden. Die hierfür erforderliche Bewußtseinsänderung in den Köpfen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist in Gang gebracht.

Die Institution einer Bürgerbeauftragten sowie die Organisation der Wirtschaftsförderung als "One-Stop-Agency" sind deutliche Zeichen für einen Wandel im Umgang mit unseren Kunden. Auf zwei Projekte soll beispielhaft eingegangen werden:

² Im Sommer 1994 erschien eine Dokumentation der Veranstaltungsreihe.

3.1 Bürgerämter

In einer angenehmen räumlichen Atmosphäre bieten wir in den Stadtteilen ein umfangreiches Leistungsangebot "aus einer Hand" an. Ziel ist es, den Bürgerinnen und Bürgern einen modernen, kundenorientierten Service in ihren Wohnquartieren anzubieten, d.h:

- umfassende Leistungen "aus einer Hand"
- individuelle Beratung ohne Wartezeiten
- Verringerung von Schwellenängsten
- kurze Wege zur Verwaltung
- Vermeidung von (PKW-) Fahrten in die Innenstadt
- freundliche und fachkundige Bedienung in angenehmer Atmosphäre
- interessante und abwechslungsreiche Arbeitsplätze für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Im März/April 1992 wurden die ersten drei Bürgerämter in Außenstadtteilen eröffnet. Dabei greifen wir nach Möglichkeit auf die alten Rathäuser der Stadtteile aus der Zeit vor der Eingemeindung zurück. Solche zentral gelegenen Gebäude erneut mit Leben zu füllen, war ein weiteres Ziel der Bürgeramtsidee.

Ein hypothetischer Fall zeigt anschaulich, was im Bürgeramt möglich ist:

Familie Meyer in Heidelberg

Familie Meyer zieht nach Heidelberg. Mit dabei sind 3 Kinder, 1 Hund und 1 Pkw. Für Familie bedeutet dies einiges an "Verwaltungskram":

- *Die Familienmitglieder werden angemeldet und erhalten eine Meldebestätigung.*
- *Herr Meyer beantragt einen neuen Personalausweis und läßt die Lohnsteuerkarte ändern.*
- *Frau Meyer meldet den Hund an, kauft Banderolen für die Müllabfuhr, einen Stadtplan und Fahrscheine für das Frauennachttaxi.*
- *Bei der Ummeldung des Kraftfahrzeuges erhält die Familie neue Kfz-Schilder vom Bürgeramt.*
- *Die älteste Tochter läßt sich Kopien beglaubigen und erhält Rundfunk- und Fernsehgebührenbefreiung. Außerdem erfüllt sie die Voraussetzungen für einen Wohnberechtigungsschein.*
- *Der Sohn hat in den ersten Tagen mit seinem Mofa falsch geparkt. Dafür zahlt er ein Verwarnungsgeld von 10,00 DM. Ein polizeiliches Führungszeugnis und eine Abstammungsurkunde braucht er für seine Bewerbung um eine Lehrstelle.*
- *Die jüngste Tochter freut sich über den Familienpaß.*

Familie Meyer wird an einem Platz von einer freundlichen Mitarbeiterin bedient. Ihr Kollege unterstützt sie am Platz nebenan bei den Anliegen der älteren Kinder. Der Besuch dauert 40 - 45 Minuten - und ein "Behördenmarathon" wurde ihr erspart.

Noch vor drei Jahren hätten die Meyers bei guter Kondition, etwas Glück, Arbeitsteilung und starken Nerven vielleicht alles an einem Tag erledigen können. Dazu hätten sie bei 9 Dienststellen in 6 unterschiedlichen Gebäuden vorsprechen müssen.

Zu dem oben beschriebenen Angebot bieten die Bürgerämter neben der breiten Beratung zu allen Verwaltungsfragen noch die Möglichkeit, Sozialleistungen zu beantragen. Die Bearbeitung erfolgt in den zuständigen Fachämtern, die Antragsteller(-innen) müssen dort jedoch in der Regel nicht mehr selbst vorsprechen.

Die Bürgerämter sind von Dienstag bis Freitag von 08.30 Uhr bis 16.00 Uhr durchgehend geöffnet. Jedes Bürgeramt hat wöchentlich eine Abendöffnung bis 18.00 Uhr. Die einzelnen Ämter in den Stadtteilen haben dabei an verschiedenen Wochentagen länger geöffnet, um die Erreichbarkeit insgesamt zu erhöhen.

Diese kurzen Wege für Serviceleistungen der Verwaltung führen dazu, daß 84 % der Bürgerinnen und Bürger zu Fuß oder mit dem Fahrrad die Bürgerämter aufsuchen. Wir verringern für unsere Kunden damit Fahrtkosten, Wege und Wartezeiten. Geringeres Verkehrsaufkommen in der Innenstadt und attraktivere Arbeitsplätze für unsere Beschäftigten sind wichtige "Nebenprodukte" dieser Konzeption.

3.2 Erreichbarkeit der Verwaltung

Ein wichtiges Kriterium in Sachen Kundenorientierung ist für die Bürgerinnen und Bürger die Frage der Erreichbarkeit der Verwaltung. Nach einer Befragung von 1.836 Kunden publikumsintensiver Ämter wurden die Öffnungszeiten in 6 Ämtern deutlich erweitert (Dienstleistungstag u. ä.). Dabei wurde ämterspezifisch auf die Anliegen der Besucher Rücksicht genommen. Gleichzeitig wurde verstärkt die Alternative angeboten, telefonisch Termine zu vereinbaren. Zur Zeit arbeiten wir an der Errichtung eines "Bürgertelefons". Zu wichtigen Verwaltungsleistungen und kulturellen Angeboten können über eine Voice-Mail-Box per Telefon Informationen abgerufen werden.

Die Beispiele zeigen, daß es eines Dialogs zwischen Verwaltung und Nutzern bedarf. Ein Instrument sind Befragungen über Art, Umfang und Standard von gewünschten Leistungen. Bei solchen Befragungen, z. B. in der Bücherei, dem Bürgeramt erhielten wir unverzichtbare Hinweise "aus erster Hand".

4. Neues Arbeits- und Steuerungsmodell

Wie wohl alle reformorientierten Kommunen setzen wir schrittweise eine dezentralisierte Führungs- und Organisationsstruktur um. Ziel sind Einsparungen möglichst ohne Leistungseinschnitte.

Grundlage ist eine umfassende Aufgaben- und Produktanalyse mit genauer Kostenermittlung, denn effiziente und wirtschaftliche Verwaltungsarbeit setzt voraus, daß offen liegt, welche Leistungen bzw. Verwaltungsprodukte die Stadt überhaupt erbringt und was die "hergestellten Produkte" kosten. Auch zahlreiche andere mit den Reformschritten verbundene Ziele, vom Kostenbewußtsein der Mitar-

beiterinnen und Mitarbeiter (MA) bis zum Berichtswesen für eine gezielte politische Steuerung der Verwaltungsarbeit, von effektiver Kostendämpfung bis zum interkommunalen Wettbewerb sind ohne gründliche Kostenkenntnis nicht zu erreichen. Mit der Aufgaben- und Produktanalyse entsteht die Basis für den Wechsel von der Input-Steuerung zur wirksameren Output-Steuerung. Aber allein die Kostenkenntnis ermöglicht bereits ein gezielteres Herangehen an viele Sparmaßnahmen in öffentlichen Verwaltungen.

Weil ein Wettbewerb am Markt fehlt, kann letztlich die Wirtschaftlichkeit und Effizienz des Verwaltungshandelns nur im Vergleich mit anderen öffentlichen Anbietern beurteilt werden. Deshalb haben wir in der "Produktbörse Baden-Württemberg" einheitliche Produktbeschreibungen erarbeitet, damit den Städten und Gemeinden in Baden-Württemberg ein einheitlicher Produktplan zur Verfügung steht. Dieser wurde im letzten Sommer fertiggestellt, er umfaßt 72 Bereiche, 166 Produktgruppen und 533 Produkte. Anhand dieser Definitionen kann jede Stadt ihre Arbeit kostenmäßig erfassen und im interkommunalen Wettbewerb beurteilen.

Handikap dieser reinen Kostenrechnung ist, daß Qualitätsstandards in die Beurteilungsschemata nicht eingeflossen sind. Aber für höhere Kunden- wie MitarbeiterInnenzufriedenheit und für eine sinnvolle und abgewogene Steuerung durch die politischen Gremien ist gerade das von höchster Bedeutung.

Solche Grenzen des Nutzens der derzeitigen Produktdefinitionen sollten einem bewußt sein, denn Vorstellungen vom sozialen Ausgleich, von Verteilungsgerechtigkeit oder demokratischer Verwaltung sind kein Bestandteil der Produktpläne, ebenso wie Umwelt- bzw. Zukunftsverträglichkeit. Viele Kommunen geben sich jedoch damit zufrieden. Die Unterschiede in der Leistungserbringung sind vergleichbar mit verschiedenen Handelsklassen, die ja auch Qualitätsstandards widerspiegeln.

Im Mittelpunkt des Gesamtsystems der Reformansätze zum mittel- und langfristigen Umbau der Stadtverwaltung in ein leistungsfähigeres Dienstleistungsunternehmen steht die *Dezentrale Ressourcenverantwortung* (DRV). Angestrebt wird eine dauerhaft wirtschaftlichere und effektivere Verwaltungsarbeit. Wir sammeln jetzt seit drei Jahren Erfahrungen in einem Modellversuch, den wir ständig ausweiten, ohne mit überstürzten Maßnahmen gleich den gesamten Verwaltungsablauf umzukrempeln.

Grundlage sind die bekannten Empfehlungen der KGSt zum Neuen Steuerungsmodell.

- Die Modellämter werden behandelt wie selbständige "Betriebe" innerhalb der Verwaltungsorganisation.
- Sie erhalten neben der Aufgabenverantwortung auch die Verantwortung für die Ressourcen Personal und Finanzen, die den Modellämtern in einem Budget zur Verfügung gestellt werden.
- Die Leistungs- und Finanzziele werden durch den Gemeinderat festgelegt und kontrolliert.
- Die Modellämter berichten regelmäßig über die Einhaltung der Ziele.
- Einsparungen verbleiben z.T. bei den Modellämtern; Umschichtungen innerhalb des Budgets sind möglich.
- Die Zuständigkeiten des Gemeinderats und der Ausschüsse nach Maßgabe der Bestimmungen der Hauptsatzung werden nicht berührt.

Der Modellversuch läuft bei der Stadtbücherei seit dem 1. Januar 1994. Beim Theater und Orchester wurde mit Beginn der Spielzeit am 1. September 1994 begonnen. Seit 1. Januar 1995 befindet sich die Abfallwirtschaft im Modellversuch. Seit dem 1. Januar 1996 haben wir einen *Optimierten Regiebetrieb Gartenbau* (ORG) mit Mitarbeiterbeteiligung am wirtschaftlichen Erfolg.

Mit der Verabschiedung des Haushalts 1997 ist die DRV auch bei folgenden Ämtern oder Bereichen eingeführt:

- Werkstätten, Fuhrpark, Straßenreinigung und Verwaltung im Amt für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung
- Sport- und Bäderamt
- Vermessungsamt
- Musik- und Singschule
- Friedhofswesen im Landschaftsamt als Optimierter Regiebetrieb.

Kurz erläutern möchten wir das Beispiel des *ORG*. Dahinter verbirgt sich, daß nicht nur das betriebswirtschaftliche Kostenrechnung eingeführt wird, sondern daß die Leistungsverantwortung auf die Ausführungsebene verlagert ist, daß nicht die Arbeitszeit fixiert (Arbeitszeitkonten) ist, sondern die zu erbringende Leistung und daß besonders effektiver Arbeitseinsatz der kleinen Teams durch Sonderzuwendungen honoriert wird. Das an der Praxis der Gartenarbeiter ausgerichtete Modell ist mit den Mitarbeitern entwickelt und ausgestaltet worden. Sie tragen mit, daß im Sommer längere Arbeitszeiten gefordert sind und haben durch die Leistungszulagen einen konkreten Bezug zu dem definierten Auftrag. Innerhalb der ersten vier Jahre sollen durch dieses Modell ca. 4,6 Mio DM eingespart werden, so die

Betriebsvereinbarung. Nach einjähriger Erfahrung hat der Betrieb von sich aus angeboten, weitere 5% der Kosten einzusparen.

Wie bei den DRV-Ämtern werden die Leistungs- und Finanzziele vom Gemeinderat im Rahmen des Haushaltsplans beschlossen, wobei wir neben den Quantitätsaussagen Wert auf die Beschreibung der Qualitätsziele legen.

Die Ergebnisse bestätigen die Idee dezentralisierter Ressourcenverantwortung. Allerdings, und das zeigt das "erfolgreiche" Beispiel eindeutig: Kosteneinsparung kann zu Lasten z.B. von Frauenarbeitsplätzen, insbesondere im geringqualifizierten Bereich gehen. Mögliche negative Folgen von überschnellen und nur finanziell gerechneten Veränderungen können die Zunahme von befristeten Arbeitsverhältnissen, höheres Entlassungsrisiko, Abforderung von mehr zeitlicher Flexibilität etc. sein. Folgerung muß sein, daß den Ämtern in DRV die übergeordneten Ziele, wie der Gleichstellungsauftrag, wie kurze Bedienzeiten (Personalschlüssel) uvm. mit aufgegeben werden, sonst ist Verwaltungsmodernisierung ein Schritt zurück.

Entscheidend für den bisher recht positiven Verlauf unserer internen Anstrengungen für mehr Effizienz und Leistung ist die Beteiligung der MA. Alle Reformschritte zu einer bürgerorientierten und effizienten Kommunalverwaltung sind von der Verwaltung selbst erarbeitet worden. Es ist kein kostspieliger Auftrag nach außen vergeben worden. Dadurch sind die Ideen, die den Veränderungen zugrunde liegen, in den Köpfen der MA besser verwurzelt und müssen nicht erst mühsam "eingetrichtert" werden. Das System ist wegen seiner Flexibilität und der unterschiedlichen Gestaltung je nach den Besonderheiten der Ämter in dem Sinn fehlerfreundlich, daß Fehlentwicklungen schnell, unkompliziert und ohne negative Folgen für das Gesamtsystem korrigiert werden können.