

Universität Konstanz

Fakultät für Verwaltungswissenschaft

Diplomarbeit

**Organisationales Lernen in der
Kommunalverwaltung**

1. Gutachter: Prof. Dr. Rüdiger Klimecki
2. Gutachter: Prof. Dr. Klaus Simon

Vorgelegt am 22.12.1997

von:

Hermann Huber

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Einleitung..... | 1 |
| 1. Die Kommunalverwaltung im politischen System..... | 4 |
| 1.1. Die Funktion des politischen Systems in einer funktional differenzierten Gesellschaft..... | 4 |
| 1.2. Die öffentliche Verwaltung im politischen System..... | 9 |
| 1.2.1. Die öffentliche Verwaltung als Organisation des politischen Systems..... | 9 |
| 1.2.2. Die öffentliche Verwaltung zwischen Politik und Publikum..... | 11 |
| 1.3. Die Situation der Kommunalverwaltung in Deutschland..... | 14 |
| 1.3.1. Die Janusköpfigkeit der Kommunalverwaltung..... | 14 |
| 1.3.2. Die Kommunalverwaltung im Spannungsfeld zwischen formalem und informalem Machtkreislauf..... | 16 |
| 1.4. Fazit..... | 18 |
| 2. Das Lernen von Organisationen..... | 21 |
| 2.1. Das Lernen in Organisationen als Voraussetzung für das Lernen von Organisationen..... | 21 |
| 2.2. Organisationales Lernen aus kulturorientierter Perspektive..... | 24 |
| 2.3. Organisationales Lernen aus systemisch-gestaltungsorientierter Perspektive..... | 27 |
| 2.4. Organisationales Lernen aus wissensorientierter Perspektive..... | 30 |
| 2.5. Die Erstellung eines Lernprofils aus kulturorientierter, systemisch-gestaltungsorientierter und wissensorientierter Perspektive..... | 33 |

| | |
|---|-----|
| 3. Die Lernfähigkeit von Kommunalverwaltungen..... | 36 |
| 3.1. Die Lernfähigkeit von Kommunalverwaltungen im Spannungsfeld der Gestaltungsparameter..... | 37 |
| 3.1.1. Strategie..... | 38 |
| 3.1.2. Struktur..... | 39 |
| 3.1.3. Kultur..... | 42 |
| 3.1.4. Personal..... | 43 |
| 3.2. Die Interdependenzen zwischen den Gestaltungsparametern..... | 45 |
| 3.3. Das Lernprofil von Kommunalverwaltungen..... | 48 |
| 3.4. Fazit: Fünf Thesen zur Lernfähigkeit von Kommunalverwaltungen..... | 49 |
| | |
| 4. Reformen in der Kommunalverwaltung – Wegweiser zur Lernfähigkeit?..... | 51 |
| 4.1. Der gestiegene Problem- und Handlungsdruck als Motor für die Verwaltungsreform..... | 51 |
| 4.2. „New Public Management“ und „Das Neue Steuerungsmodell“..... | 53 |
| 4.3. Verwaltungsreform in Konstanz..... | 57 |
| 4.3.1. Der „Konstanzer Weg“ – das Verwaltungsreformkonzept..... | 57 |
| 4.3.2. Die Auswertung des „Konstanzer Weges“ im Hinblick auf die Gestaltungsparameter..... | 60 |
| 4.3.3. Das Lernprofil..... | 62 |
| 4.4. Fazit..... | 64 |
| | |
| 5. Die Lernfähigkeit der Stadtverwaltung Konstanz..... | 65 |
| 5.1. Das empirische Forschungsdesign..... | 65 |
| 5.2. Das Analyseraster..... | 67 |
| 5.3. Die Auswertung der Untersuchungsfragen..... | 71 |
| 5.4. Die Evaluation..... | 98 |
| 5.4.1. Die Evaluation der Hypothesen..... | 98 |
| 5.4.2. Die Evaluation der Gestaltungsparameter..... | 102 |
| 5.4.3. Das Lernprofil..... | 103 |

| | |
|------------------------------------|-----|
| 6. Schlußwort..... | 105 |
| Literaturverzeichnis..... | 108 |
| <i>Abbildungsverzeichnis</i> | 120 |
| <i>Anlagen</i> | 121 |

Einleitung

Die gerade in Deutschland so traditionsreiche öffentliche Verwaltung mit ihren bürokratischen Grundsätzen wie Arbeitsteilung, Amtshierarchie, Regelgebundenheit und Aktenmäßigkeit ist in den letzten Jahren immer stärker in Verruf geraten. Überall in der öffentlichen Verwaltung merkt man, daß der Weber'sche Idealtypus der bürokratischen Organisation nicht mehr in dem Ausmaß wie bisher angestrebt werden sollte, will man den Anforderungen der heutigen Zeit gerecht werden.

Gerade in der Kommunalverwaltung in ihrer Eigenschaft als „Instrument“ der kommunalen Selbstverwaltung gem. Art. 28 II GG einerseits und als unterste Ebene im föderalen Staatsaufbau andererseits ist die Situation besonders prekär. Neben der Erledigung von „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ als Körperschaft des öffentlichen Rechts ist die kommunale Ebene auch für Aufgaben von Bund und Land in ihrer Eigenschaft als Implementationsebene zuständig. Gerade die in den letzten Jahren rapide angestiegenen Sozialausgaben betreffen in erster Linie die Kommunen. Außerdem sieht sich die Kommunalverwaltung einem hohen Legitimationsdruck ausgesetzt, da sie mit dem Publikum, vor allem mit den Bürgern, viel öfter unmittelbar in Kontakt tritt als die Bundes- oder die Landesverwaltung. Die wichtigsten Gründe für den derzeitigen Problem- und Handlungsdruck sind:

- Eine zunehmende Vielfalt und Komplexität staatlicher Aufgaben,
- immer knapper werdende finanzielle Ressourcen zur Erfüllung dieser Aufgaben,
- eine „Steuerungskrise“ des Staates aufgrund einer Diskrepanz zwischen einem neuen Staatsverständnis in einer polyzentrischen Gesellschaft und den bestehenden hierarchisch-bürokratischen Strukturen,
- ein Wertewandel in der Gesellschaft, was eine zunehmende Vielschichtigkeit und Heterogenität von Interessen impliziert.

Da auf kommunaler Ebene der Problem- und Handlungsdruck als Motor für die Durchführung von Reformvorhaben überaus hoch ist, haben sich viele Städte und Gemeinden dazu entschlossen, eine Verwaltungsreform durchzuführen. Auch die Stadt Konstanz am Bodensee (78 000 Einwohner) hat die Problematik erkannt und möchte deshalb ihre Stadtverwaltung ebenfalls reformieren.

Nun stellt sich aber die Frage, ob die Kommunen, die gerade im Begriff sind, eine Verwaltungsreform durchzuführen, sich zu einer „lernenden Organisation“ (KGSt 1993) entwickeln können, wenn Verwaltungsreform mit Selbsterneuerungsfähigkeit gleichgesetzt wird (vgl. Holzinger 1983). Ist es wirklich möglich, daß im Zuge der Verwaltungsreform Kommunalverwaltungen besser wie bisher in die Lage versetzt werden, ihre Problemlösungs- und Handlungsmuster ständig zu verbessern, zu verändern und gegebenenfalls zu reflektieren? Sind Kommunalverwaltungen dann eher zu einem „Lernen an Visionen“ in der Lage, indem sie ihre organisationalen Grenzen öffnen (vgl. Klimek-Gmür 1996) und somit als Reaktion auf Irritationen und Rauschen aus der Umwelt Strukturänderungen durch Lernen vornehmen können? Oder steckt die öffentliche Verwaltung und somit auch die Kommunalverwaltung wirklich in einem Dilemma der Reformunfähigkeit, wie Ellwein behauptet (vgl. Ellwein 1994)?

Zielsetzung

Zielsetzung der Arbeit ist, zu analysieren, inwieweit in Kommunalverwaltungen ein Kontext für organisationale Lernfähigkeit vorhanden ist und welche Chancen und Möglichkeiten Kommunalverwaltungen haben, im Hinblick auf die derzeit aktuelle Verwaltungsreformdiskussion einen Umbau zur „lernenden Organisation“ zu vollziehen. Als Fallbeispiel dient hierfür die Stadt Konstanz am Bodensee (78 000 Einwohner), die am Anfang ihrer Verwaltungsreform steht und hierfür ein eigenes Verwaltungsreformkonzept entwickelt hat.

Vorgehensweise

Im ersten Kapitel der Arbeit wird mit Hilfe systemtheoretischer Ansätze (Luhmann, Willke) die Problematik der Steuerungskrise des politischen Systems in der Gesellschaft und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Anforderungen an die Lernfähigkeit der öffentlichen Verwaltung als Teilsystem des politischen Systems theoretisch hergeleitet. Durch die Analyse der derzeitigen Situation von Kommunalverwaltungen in Deutschland soll diese theoretische Herleitung empirisch bestätigt werden. Es wird zu

zeigen sein, daß eine proaktive Lernfähigkeit von Kommunalverwaltungen von höchster Relevanz ist.

Darauf aufbauend wird in Kapitel 2 anhand des kulturorientierten Ansatzes (Argyris/Schön), des systemisch-gestaltungsorientierten Ansatzes (Senge) und des wissensorientierten Ansatzes (Duncan/Weiss, Pautzke) des organisationalen Lernens aufgezeigt, wie eine lernende Organisation charakterisiert werden kann.

Kapitel 3 steht im Zeichen der Analyse des Lernens von Kommunalverwaltungen unter Berücksichtigung der Gestaltungsparameter Strategie, Struktur, Kultur und Personal. Aufbauend auf dieser Analyse werden Thesen über die Lernfähigkeit von Kommunalverwaltungen gebildet.

In Kapitel 4 stellt sich die Frage, inwieweit aktuelle Verwaltungsreformkonzepte zu einer Erhöhung der Lernfähigkeit von Kommunalverwaltungen beitragen. Dabei wird analysiert, inwieweit mit dem neuen Verwaltungsreformkonzept der Stadtverwaltung Konstanz ein Umbau zur lernenden Verwaltung gelingen kann.

Im Kapitel 5, dem empirischen Teil der Arbeit, wird im Rahmen der Einzelfallstudie Stadtverwaltung Konstanz untersucht, inwieweit derzeit ein Kontext für organisationales Lernen vorhanden ist. Dabei werden mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse Untersuchungsfragen ausgewertet, welche aus den in Kapitel 3 erstellten Thesen abgeleitet werden. Abschließend sollen auf der Grundlage dieser Ergebnisse Aussagen zum Lernpotential der Konstanzer Stadtverwaltung im Hinblick auf die Verwaltungsreform gemacht werden.

1. Die Kommunalverwaltung im politischen System

In diesem Kapitel soll, aufbauend auf einer funktionalen Standortbestimmung des politischen Systems in der Gesellschaft, analysiert werden, welche Stellung die Kommunalverwaltung im politischen System einnimmt und in welcher Situation sich die Kommunalverwaltung gegenwärtig befindet. Als theoretischer Bezugsrahmen hierfür dient die Theorie autopoietischer sozialer Systeme von Luhmann (1984).

1.1. Die Funktion des politischen Systems in einer funktional differenzierten Gesellschaft

Die Theorie autopoietischer sozialer Systeme (vgl. Luhmann 1984)¹ geht davon aus, daß die Gesellschaft von hoher Komplexität² und funktionaler Differenzierung in verschiedene Teilsysteme (z.B. Politik, Wirtschaft, Recht, Religion, Erziehung, Wissenschaft, Kunst etc.) geprägt ist, wobei alle Teilsysteme der Gesellschaft als autopoietisch, selbstreferentiell und autonom bezeichnet werden können. Dadurch, daß die funktionalen Teilsysteme der Gesellschaft nur innerhalb ihrer systemspezifischen binären Codes³ operieren können und sich so selbst ihre eigene Welt konstruieren (vgl. Kneer/Nassehi 1993, S.142,136), ist

¹ Die Bezeichnung sozialer Systeme als autopoietische Systeme stellt einen Paradigmenwechsel in der Systemtheorie dar. Danach geht die Theorie autopoietischer sozialer Systeme davon aus, daß alle Handlungen in einem sozialen System auf sich selbst bezogen sind (Selbstreferenz) und daß sich die Elemente in einem sozialen System selbst reproduzieren (Autopoiesis). Der Begriff „Autopoiesis“, der sich aus den Begriffen *autos* (=selbst) und *poiein* (=machen) zusammensetzt, geht auf die Biologen und Neurophysiologen Maturana und Varela zurück und bezeichnet ein allgemeines Ordnungsprinzip des Lebendigen (vgl. Maturana 1982, Maturana/Varela 1987). Autopoietische Systeme sind lebende Systeme, die sich fortlaufend selbst reproduzieren und von operationaler Geschlossenheit und Strukturdeterminismus geprägt sind. Alle Operationen wirken auf das System selbst zurück, wobei die Struktur des Systems das Verhalten determiniert.

² „Systeme sind komplex, wenn sie mehr als einen Zustand annehmen können, also eine Mehrheit von Möglichkeiten haben, die mit ihrer Struktur vereinbar sind“ (Luhmann 1970a, S.116).

³ „So kann etwa wirtschaftliche Kommunikation auf politische und rechtliche Umweltveränderungen ausschließlich *wirtschaftlich*, d.h. unter Handhabung der Unterscheidung *Zahlen/nicht Zahlen* reagieren; umgekehrt können Politik und Recht in die Wirtschaft nicht per wirtschaftlichen Operationen einwirken“ (Kneer/Nassehi 1993, S.134).

eine unmittelbare Beeinflussung der Teilsysteme durch ein übergeordnetes Teilsystem nicht mehr möglich.

Für das Selbstverständnis des politischen Systems als gesellschaftliches Teilsystem bedeutet dies, daß es seine „Juxtaposition“ (Willke 1994) in einer „polyzentrischen“ Gesellschaft endgültig verloren hat.

„Politisches Handeln kann ökonomisches, wissenschaftliches, erzieherisches, etc. Handeln zwar ›anstößen‹, nicht aber kausal zielsicher determinieren; denn diese Bereiche gehorchen einem anderen operativen Modus, mithin einer anderen Rationalität und Kausalstruktur als politisches Handeln“ (Willke 1987, S.302).

Dieses neue Selbstverständnis der Politik in einer Gesellschaft, die anstatt von Hierarchie von einer Heterarchie⁴ prinzipiell gleichgeordneter und gleichrangiger Teile geprägt ist, hat für die Steuerungsfähigkeit des Staates⁵ somit weitreichende Folgen.

Der Staat konnte die „Juxtaposition“ in der Gesellschaft so lange behaupten, weil man ihn für die Aggregation von Informationen und somit auch für die Ordnung und Steuerung der Gesellschaft am fähigsten hielt. (vgl. Willke 1983, 1987). Eine deterministische Steuerung der Gesellschaft nach dem Befehlsmodell mittels vom Staat zentral gesetzter, regulativer Normen schien einer optimalen Gesellschaftsteuerung am nächsten zu kommen⁶. Bei der Lösung von Problemen ging man davon aus, daß man Probleme dahingehend objektiv analysieren kann, daß zwischen Problem und Ursache ein monokausaler, unilinearere Zusammenhang besteht.

Heute wird immer deutlicher, daß ein solch rational-reduktionistisches Problemlösungsverständnis einer sich zunehmend durch Komplexität geprägten Gesellschaft kaum mehr gerecht zu werden scheint. In einer solch komplexen Gesellschaft ist es schlicht unmöglich, die Folgen und Wirkungen politischen Handelns exakt zu bestimmen. Selbst wenn man von den Implementationsproblemen regulativer Programme einmal absieht, sind auch bei erfolgreicher Implementation solcher Programme „massiv unerwünschte Nebenwirkungen“ möglich (vgl. Mayntz 1987, S.96). Die Politik, so Mayntz, ist von einem „Wissensproblem“ und einem „Steuerbarkeitsproblem“ geprägt. Das heißt konkret, daß

⁴ von Foerster versteht Heterarchie als „Prinzip der potentiellen Führung“, wobei die Autorität zur Steuerung des Ganzen bei dem Teil liegt, der in der jeweiligen Situation über die optimale Information verfügt (vgl. von Foerster 1984, S.8).

⁵ Luhmann definiert „Staat“ als „Selbstbeschreibung des politischen Systems“ (vgl. Luhmann 1981). „Damit ist gemeint, daß der Staat ein „Gedankengebäude“ im Sinne eines Kontextes von Geltungsregeln darstellt, in welchem die Funktions- und Operationsweise des politischen Systems in einer Art Schaltplan gebündelt sind“ (vgl. Willke 1994, S.13).

⁶ Die „Planungseuphorie“ der 60er-Jahre in Deutschland war ein sichtbares Zeichen für ein solch mechanistisches Steuerungsverständnis der Politik (vgl. z.B. Scharpf 1987).

einerseits „das Wissen über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge“ mangelhaft ist, und daß andererseits die Politik oftmals nicht mehr in der Lage ist, „mit den der zentralen Steuerungsinstanz verfügbaren Instrumenten zielsicher in bestimmte Systemprozesse einzugreifen“ (vgl. Mayntz 1987, S. 96 f.). Diese von Mayntz beschriebene Problematik formulieren Teubner/Willke in der Terminologie der Systemtheorie wie folgt:

„Selbstreferenz und Eigendynamik der ausdifferenzierten gesellschaftlichen Teilsysteme lassen eine zentrale politische Steuerung durch traditionelle Formen des Rechts immer weniger zu“ (Teubner/Willke 1984, S.5).

Dabei ist es aber auch wichtig zu betonen, daß die Akzeptanz der Autonomie der einzelnen Teilsysteme kein notwendiges Übel sein darf. Im Gegenteil sollte die Autonomie der Teilsysteme, die eigentlich ein positiver Wert an sich ist, nicht durch den Versuch einer deterministischen Steuerung durch das politische System durchbrochen werden (vgl. Teubner/Willke 1984). Denn durch die Autonomie der einzelnen Teilsysteme wird es erst möglich, daß jedes Teilsystem sein Potential voll entfalten kann und somit zu einer Weiterentwicklung der gesamten Gesellschaft beiträgt⁷.

Neben den positiven Aspekten der Autonomie und Selbstreferenz der gesellschaftlichen Teilsysteme darf man jedoch die Folgen und Probleme dieser unveränderbaren Systemmerkmale nicht außer acht lassen⁸. So ist die Gefahr der Verselbständigung der einzelnen Teilsysteme nicht zu übersehen. Die Gesellschaft kann nur durch das wechselseitige Zusammenspiel der einzelnen Teilsysteme zu einer „funktions- und evolutionsfähigen Einheit“ werden (vgl. Willke 1987, S.289). Das bedeutet, daß die Teilsysteme bei ihren Operationen nicht nur die Teilrationalität, sondern auch die gesamtgesellschaftliche Rationalität berücksichtigen müssen⁹. Statt dessen ist in der Gesellschaft jedoch ein Übergewicht der einzelnen Teile beobachtbar. Die Teilrationalitäten überwiegen also die Gesamtrationalität der Gesellschaft. **Das Hauptproblem der Steuerung der Gesellschaft liegt also**

⁷ Willke nennt das „gegenwärtig sich hinziehende Absterben des sozialistischen Zentral- und Einheitsstaates“ als Beispiel des Scheiterns des Versuchs einer Entdifferenzierung der Gesellschaft (vgl. Willke 1992, S.21).

⁸ In diesem Zusammenhang wird die Paradoxie zwischen Independenz und Interdependenz der einzelnen Teilsysteme offensichtlich. Während aufgrund der funktionalen Differenzierung die Interdependenzen mit steigender Spezialisierung und thematischer Verengung der Funktionen zunehmen, wachsen innerhalb der Teilsysteme die Independenzen, was zu dem Dilemma negativer Externalitäten führt (vgl. Willke 1987, S.289).

⁹ Rationalität wird von Luhmann definiert als Wiedereintritt der Umwelt in die Unterscheidung von System und Umwelt (vgl. Luhmann 1984). Rationalität ist dabei nur dann gegeben, wenn eigene Umweltwirkungen internalisiert werden.

in der Herstellung der „Systemrationalität“, der gesamtgesellschaftlichen Rationalität!

Es stellt sich also nun in diesem Zusammenhang die Frage, welche Steuerungsleistung das politische System vor dem Hintergrund einer funktional differenzierten Gesellschaft wirklich erbringen kann.

Nach der Logik der Theorie autopoietischer sozialer Systeme versteht es sich von selbst, daß politische Programme grundsätzlich dem invarianten Code der Politik unterliegen und daß sie somit auf die gleichermaßen invarianten Codes der intervenierten Systeme treffen. Das heißt im Klartext, daß diese Programme nur dann ihre Wirkung entfalten können, wenn sie in die Codes der intervenierten Systeme transformiert werden. Indem diese Transformation erfolgt, verlieren die Programme aber an „Linearität“. Die Kausal- bzw. Wirkungskette wird – ihrerseits nicht mehr voraussehbar und kontrollierbar – durchbrochen (vgl. Luhmann 1988a, S.346).

Politische Steuerung findet bei Luhmann im Sinne von „Steuerung *in der* Gesellschaft“ statt. Eine privilegierte „Steuerung *der* Gesellschaft“ ist in diesem Zusammenhang ausgeschlossen (vgl. Luhmann 1988a, S.338). Es gibt somit keine besondere Steuerungswirkung der Politik mehr, verglichen mit anderen sozietaalen Teilsystemen¹⁰.

Willke geht davon aus, daß die Steuerungsfähigkeit der Politik im Sinne einer „dezentralen Kontextsteuerung“ aufrechterhalten werden könne (vgl. Willke 1983, Kap.1 und 4). Die der dezentralen Kontextsteuerung immanenten Grundannahme ist ebenfalls, daß die gesellschaftlichen Teilsysteme von Autonomie und Selbstreferenz geprägt sind, was die Akzeptanz der Unbeeinflussbarkeit der gesellschaftlichen Teilsysteme und deren Behandlung als „black boxes“ impliziert. Das Einzige, was verstehbar und beeinflussbar ist, sind die Interaktionsbeziehungen zwischen den Teilen. Für die politische Steuerung bedeutet dies, daß man einen steuernden Zugriff auf andere Teilsysteme hauptsächlich in Form von Relationierungsprogrammen in Verhandlungssystemen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Teilsystemen erreichen kann.

Im Kern bedeutet Kontextsteuerung die „reflexive, dezentrale Steuerung der Kontextbedingungen aller Teilsysteme und selbstreferentielle Selbststeuerung jedes einzelnen Teil-

¹⁰ „Auch das politische System ist [...] nur ein System unter anderen, das mit eigenen Differenzminimierungsprogrammen arbeitet. Differenzminimierungsversuche finden überall statt, sind überall Vollzug von Gesellschaft. [...] Das geschieht selbstverständlich auch im politischen System in Ausnutzung der Funktion, kollektiv bindendes Entscheiden zu ermöglichen“ (Luhmann 1988a, S.337).

systems (Willke 1989, S.58). Das bedeutet, daß die Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden müssen, damit die gesellschaftlichen Teilsysteme dazu in der Lage sind, sich unter Berücksichtigung der gesamtgesellschaftlichen Rationalität selbst zu steuern. Dabei müssen die Kontextbedingungen aus dem Diskurs der autonomen Teile konstituiert werden. Selbststeuerung unter Berücksichtigung der Systemrationalität impliziert eine Fähigkeit zur Empathie, also die Fähigkeit, sich selber in die Rolle anderer Akteure zu versetzen, um aus deren Perspektive die eigene Rolle in der Gesellschaft zu sehen (vgl. Teubner/Willke 1984, S.14). Eine reflexive Orientierung der Teilsysteme ist also zur Herstellung der gesamtgesellschaftlichen Rationalität unabdingbar.

Für das Recht in seiner Eigenschaft als Steuerungsmedium der Politik bedeutet dies, daß sich auch hier eine Reflexivität herausbilden muß, die im Gegensatz zum bisherigen positiven Rechtsverständnis steht. So haben Teubner/Willke 1984 im Zusammenhang mit der Steuerungsfähigkeit der Politik in einem autopoietischen Gesellschaftssystem den Begriff des „reflexiven Rechts“ geprägt¹¹.

„Reflexives Recht zielt auf „regulierte Autonomie“, es fördert aktiv selbst-regulierende, „lernende“ Sozialsysteme und versucht zugleich, deren negative externe Effekte mit kompensatorischen Korrekturen abzubauen“ (Teubner/Willke 1984, S.24).

Dabei muß beachtet werden, daß neben Macht, Recht und Geld das Wissen als Medium zur Steuerung funktional differenzierter, hochkomplexer Gesellschaften zunehmend an Bedeutung gewinnt. Willke begründet dies folgendermaßen:

„Der Rechtsstaat wurde hervorgerufen durch einen Mangel an Macht, welche der Anwendung illegitimer Gewalt Einhalt hätte gebieten können. Der Sozial- und Wohlfahrtsstaat wurde erzwungen durch einen Mangel an Geld, dessen Einsatz die gewalttätigen Folgen der Armut hätte erträglich machen können. Ganz analog muß man heute feststellen, daß ein Mangel an Wissen eine neue Staatsfunktion fordert, einen präventiven Staat, wie mit der Ausbreitung wissenschaftlicher Technologien das individuelle und kollektive Risiko eines unkontrollierten Wissens sich selbstzerstörerisch auswirken kann“ (Willke 1995, S.254).

Nach Willke hat das politische System in einer funktional differenzierten Gesellschaft die Funktion des Aufbaus einer wissenschaftsbasierten Infrastruktur. Dadurch soll alles Wissen der gesellschaftlichen Teilsysteme, welches „konkrete Gefahren für Leib und Leben der Bür-

¹¹ Luhmann hat schon in den 70er-Jahren die Krise des positiven Rechts betont: Was fehlt, ist eine „eigentlich rechtspolitische Begrifflichkeit, die es gestatten würde, verschiedene Problemlösungen in ihren Konsequenzen zu vergleichen, kritische Erfahrungen zu machen, Erfahrungen aus verschiedenen Rechtsbereichen zu vergleichen, kurz: zu lernen“ (Luhmann 1970b, S. 19)

ger heraufbeschwört“ durch das von der wissensbasierten Infrastruktur bereitgestellte Gegen-Wissen kontrolliert werden (vgl. Willke 1995, S.253 ff.).

Die Steuerungsfunktion des politischen Systems kann lediglich eine Steuerung in der Gesellschaft bewirken. Eine deterministische Steuerung der Gesellschaft ist in einer funktional differenzierten, hochkomplexen Gesellschaft nicht mehr möglich. Dabei gewinnt eine dezentrale Kontextsteuerung und die Bereitstellung einer wissensbasierten Infrastruktur immer mehr an Bedeutung.

1.2. Die öffentliche Verwaltung im politischen System

1.2.1. Die öffentliche Verwaltung als Organisation des politischen Systems

Um die öffentliche Verwaltung als Organisation des politischen Systems näher zu charakterisieren, muß man sich zunächst mit dem systemtheoretischen Organisationsbegriff befassen. Danach können auch Organisationen als selbstreferentielle, autopoietische und operativ geschlossene Sozialsysteme aufgefaßt werden, womit ein direkter Zugriff von außen ausgeschlossen ist (vgl. Luhmann 1988b). Dieses Organisationsverständnis verbietet somit die Annahme einer direkten Input/Output-Koppelung ebenso wie die Möglichkeiten des Durchgriffs über Programme¹² und Pläne (vgl. Luhmann 1992, S.204 ff.)¹³.

¹² Luhmann geht von einer Unterscheidung von Entscheidungsprogrammen in Konditionalprogramme und Zweckprogramme aus. Konditionalprogramme legen genau fest, welche Kommunikation bzw. Entscheidung auf welche Information folgt (wenn Information A, dann Kommunikation B), während bei Zweckprogrammen zur Erfüllung des Zweckes mehrere Entscheidungen möglich sind, was eine gewisse Autonomie der Verwaltung in Bezug auf Entscheidungsfreiheit zuläßt (vgl. Luhmann 1971).

¹³ Die Übertragung von Konzepten wie Autopoiesis und Selbstreferenz auf Organisationen wurde erst 1988 vollzogen (vgl. Luhmann 1988b). Luhmann betont, daß man zu lange implizit am Konzept der Organisation als Trivialmaschine, also einer weitgehend engen Input/Output-Koppelung festgehalten habe (vgl. Luhmann 1992).

„Auf dieser Theoriegrundlage können organisierte Sozialsysteme begriffen werden als Systeme, die aus Entscheidungen bestehen und die Entscheidungen, aus denen sie bestehen, durch Entscheidungen, aus denen sie bestehen, selbst anfertigen“ (Luhmann 1988b, S.166)¹⁴.

Wendet man diese Definition von Organisation auf öffentliche Verwaltungen an, so stellt man fest, **daß sich die Verwaltung „aus systemtheoretischer Perspektive als ein Komplex von Organisationen“ darstellt, „die innerhalb des politischen Systems Entscheidungen produzieren, die sich auf andere Entscheidungen beziehen und nach Regeln verfahren, die ihrerseits durch Entscheidungen festgelegt sind“** (Ladeur 1994, S.100). Die öffentliche Verwaltung nimmt im politischen System eine hervorgehobene Stellung ein, da sie es letztlich ist, die für die Erfüllung der Funktion des politischen Systems, nämlich für die **„Herstellung kollektiv-bindender Entscheidungen“**, zuständig ist. Daher ist die Funktion des politischen Systems ohne das Organisationssystem öffentliche Verwaltung undenkbar.

Darüber hinaus muß noch hervorgehoben werden, daß Verwaltungen, und zwar *alle* Verwaltungen nicht nur am politischen System, sondern auch am Wirtschaftssystem und am Rechtssystem partizipieren. Es ist nämlich Aufgabe der Verwaltung, bindende Entscheidungen nach politischen Vorgaben unter den Bedingungen von Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit auszuarbeiten und zu erlassen.

„Die bürokratische Verwaltung – diesen Begriff in einem weiten, funktionalen Sinne genommen, der Parlamente und Gerichte einschließt – wird spezifiziert auf Ausarbeitung und Erlaß bindender Entscheidungen nach politisch vorgegebenen Kriterien der Richtigkeit unter Wahrung gewisser Anforderungen an die Konsistenz der Entscheidungen untereinander (nämlich Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit)“ (Luhmann 1970a, S.163 f.).

Die öffentliche Verwaltung unterscheidet sich von privatwirtschaftlichen Organisationen vor allem darin, daß es in ihr keine eindeutige Zweck-Mittel-Rationalität gibt, da es in der Praxis unmöglich ist, einen allgemeinen Staatszweck zu definieren. Staatliche Bürokratie kann daher nicht Mittel zum Zweck sein (vgl. Wieland 1994, S.70 f.). Während Unternehmensorganisationen in erster Linie unter Berücksichtigung des vorgegebenen Zweckes der Gewinnorientierung handeln, setzt sich das politische System selbst die Zwecke, die die öffentliche Verwaltung mittels „Herstellung bindender Entscheidungen“ unter Berücksichtigung formal-legaler Regelungen erreichen soll. Das heißt im Klartext, daß

¹⁴ Unter Entscheidungen in Organisationen versteht Luhmann Kommunikationen in ihrer Eigenschaft als soziale Ereignisse (vgl. Luhmann 1988b, S.166).

öffentliche Verwaltungen per se nicht zielfähig sind, da das gesamte Handlungsprogramm, einschließlich der Verfahren zur Zielverfolgung, ihnen von außen durch die Legislative und die politische Spitze der Bürokratie vorgegeben werden (vgl. Klitzsch 1986, S.92). Selbständig wirtschaftende Organisationen hingegen sind in der Lage, ihre nominalen Ziele selbst zu wählen (vgl. Haberlandt 1970, S.67).

Die öffentliche Verwaltung ist jedoch, wie andere Organisationen auch, ein nichttriviales soziales System. Das bedeutet, daß man die öffentliche Verwaltung nicht mehr als „in Organisation geschweißte Technik zur Transformation von Herrschaft innerhalb der unterschiedlichsten staatlichen Organisationen und zur Realisierung von Effekten in der Umwelt“ bezeichnen kann (H. Weber 1994, S.198). Somit wird klar, daß Max Weber Modell einer „buerokratisch-monokratischen, aktenmäßigen Verwaltung“ (M. Weber 1976, S.128) ausgedient hat.

Die öffentliche Verwaltung ist in ihrer Eigenschaft als nichttriviales Organisationssystem des politischen Systems für die Herstellung kollektiv-bindender Entscheidungen zuständig. Dabei ist zu beachten, daß die öffentliche Verwaltung nicht mehr die Eigenschaft einer Trivialmaschine mit einer engen Koppelung von input und output aufweist.

1.2.2. Die öffentliche Verwaltung zwischen Politik und Publikum

Die öffentliche Verwaltung ist neben den politischen Teilsystemen Politik i.e.S. und Publikum ein Teilsystem des politischen Systems i.w.S.¹⁵. Während sich die Verwaltung (im weitesten Sinne, incl. Parlamente Regierungen, Verwaltungsbürokratien) mit der Herstellung bindender Entscheidungen befaßt¹⁶, ist die Politik i.e.S.¹⁷ für die „Vorbereitung von Themen und die Auswahl von Personen, für das Testen von Konsenschancen

¹⁵ im weiteren Sinne

¹⁶ Luhmann bezeichnet Entscheidungen als bindend, „wenn sie in der gesellschaftlichen Umwelt des Verwaltungssystems im großen und ganzen als verbindlich akzeptiert werden“ (Luhmann 1971, S.66). Luhmann ging in seiner älteren Systemtheorie noch davon aus, daß das Verwaltungssystem ein offenes, eigenständiges System ist. Politik, Publikum und Personal gehören hier zur Umwelt des Verwaltungssystems. Ein politisches System in dem hier verstandenen Sinne gibt es demnach in der älteren Systemtheorie nicht.

¹⁷ Im engeren Sinne

und den Aufbau der Macht“ verantwortlich¹⁸. Unter Publikum kann man die Adressaten von „bindenden Entscheidungen“ subsumieren¹⁹ (vgl. Luhmann 1987, S.148).

Aufgrund der Ausdifferenzierung und der gegenseitigen Verselbständigung dieser drei Teilsysteme entsteht ein kreisförmiger Machtprozeß. Das politische System in seiner Gesamtheit ist ein selbstreferentielles System, da die Subsysteme mit einem gemeinsamen politischen Code operieren (vgl. Luhmann 1981, S.33ff.)²⁰. Dabei kann kein Teilsystem mehr den Primat für sich beanspruchen. Das politische System ist somit ein „System ohne Zentrum“ (Luhmann 1981, S.46). Den dynamischen Kommunikationskreislauf innerhalb des politischen Systems hat Luhmann folgendermaßen beschrieben:

„Die Politik setzt Grenzen und Prioritäten für das Entscheiden der Verwaltung (immer: unter Einschluß der Gesetzgebung verstanden). Die Verwaltung bindet durch Entscheidungen sich selbst und das Publikum, das auf Entscheidungen wiederum in der Form von politischen Wahlen oder durch andere, darauf gestützte Meinungsäußerungen reagieren kann“ (Luhmann 1981, S.45f).

Wenn man jedoch davon ausgeht, daß dieser Machtkreislauf nur in eine Richtung verläuft, und man die Teilsysteme Politik, Verwaltung und Publikum mit den „Staatsorganen“ Parlament, Regierung/Verwaltung und Wählerschaft gleichsetzt, ist dies, so Luhmann, nichts anderes als die Übersetzung des traditionellen Hierarchie-Modells in einen Kreislauf der Macht (vgl. Luhmann 1981, S.46). Daß dieser nur in eine Richtung verlaufende Machtkreislauf in einer hochkomplexen Gesellschaft nicht der Realität entspricht, hat Luhmann am Beispiel eines Gegenkreislaufs aufgezeigt, welcher von dem einseitigen Machtkreislauf induziert wird:

„Die Verwaltung fertigt die Vorlagen für die Politik an und dominiert in Parlamentsausschüssen und ähnlichen Einrichtungen. Die Politik suggeriert mit Hilfe ihrer Parteiorganisationen dem Publikum, was es wählen soll und warum. Das Publikum wirkt einerseits auf den verschiedensten Kanälen, über Interessenorganisationen oder Tränen im Amtszimmer auf die Verwaltung ein“ (Luhmann 1981, S.46).

¹⁸ „Dieses Teilsystem dankt seine Existenz vor allem der Organisation politischer Parteien, die soweit verselbständigt sind, daß sie auch dann existieren können, wenn sie nicht die Regierungspositionen besetzen“ (Luhmann 1987, S.148).

¹⁹ „Schließlich und darüber hinaus ist jedermann mit bestimmten Rollen in das politische System eingebaut, sofern er bindende Entscheidungen zu akzeptieren hat, sofern er im politischen System kommunizieren kann und vor allem: sofern seine Stimme in der politischen Wahl zählt. Wir nennen diesen Bereich Publikum“ (Luhmann 1987, S.148).

²⁰ Die selbstreferentielle Geschlossenheit der politischen Teilsysteme wird im Gegensatz zur starken Betonung der Selbstreferentialität des politischen Systems nicht näher erörtert (vgl. Grunow 1994, S.37).

In einer funktional differenzierten, hochkomplexen Gesellschaft sind die Teilsysteme somit auf „vorherige Reduktionen“ angewiesen.

„So kann die Politik kaum ohne Entwürfe der Verwaltung arbeiten. Das Publikum ist auf Vorsortierung der Personen und Programme innerhalb der Politik angewiesen. Die Verwaltung bedarf in dem Maße, als sie in komplexe Wirkungsfelder expandiert, der freiwilligen Mitwirkung des Publikums, muß diesem also Einfluß konzedieren“ (Luhmann 1987, S.148).

Zusammenfassend läßt sich mit Luhmann feststellen, daß innerhalb dieses Kreislaufs „eine Art Balance von formaler und informaler Macht, von offiziellem und Gegenkreislauf“ entsteht, wobei „diese Balance [...] sich bei weiter zunehmender Binnenkomplexität des politischen Systems ins Informale“ verschiebt (vgl. Luhmann 1981, S.48).

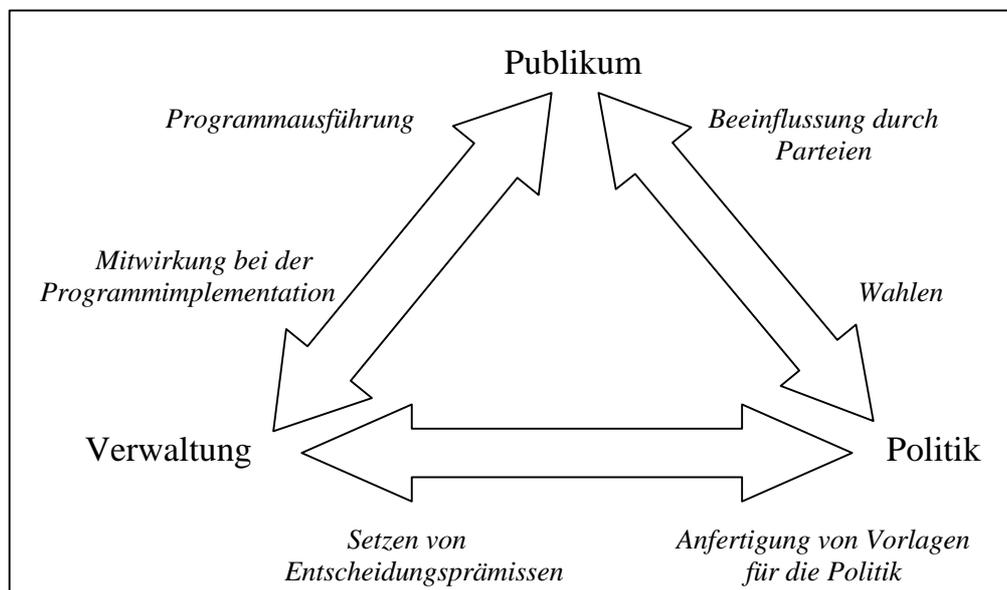


Abb.1: Doppelkreislauf im politischen System

Die öffentliche Verwaltung ist als Teilsystem des selbstreferentiellen politischen Systems in einen Doppelkreislauf mit der Politik i.e.S. und dem Publikum eingebunden. Sie ist einerseits für die Herstellung kollektiv-bindender Entscheidungen auf der Grundlage der von der Politik i.e.S. festgelegten Entscheidungsprämissen verantwortlich, während sie andererseits bei zunehmender Binnenkomplexität Vorlagen für die Politik anfertigt. Gegenüber dem Publikum ist die Verwaltung für die Programmimplementation zuständig, wobei sie bei zunehmender Binnenkomplexität auf die Mitwirkung des Publikums angewiesen ist.

1.3. Die Situation der Kommunalverwaltung in Deutschland

1.3.1. Die Janusköpfigkeit der Kommunalverwaltung

Wenn man die Aufgaben und Funktionen der deutschen Kommunalverwaltung näher betrachtet, kommt man zu dem Ergebnis, daß die Kommunalverwaltung von einer „Janusköpfigkeit“ geprägt ist. Sie ist einerseits Organ der kommunalen Selbstverwaltung und andererseits faktisch die unterste Ebene der Staatsverwaltung.

Verfassungsrechtlich ist die kommunale Selbstverwaltung heute garantiert in Art.28 II GG. Danach haben die Gemeinden das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Die Kommunen haben dabei die „Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft [...] anzunehmen“ (vgl. BverfGE 79, 127 II vom 23.11.88). Darüber hinaus besteht auch außerhalb der Selbstverwaltungsgarantie eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Kommunen auch für andere staatliche Aufgaben gemäß dem Universalitätsprinzip und dem Subsidiaritätsprinzip. Zwischen dem Staat und den Gemeinden besteht demnach ein recht „eigentümliches Verhältnis“ im Sinne einer „Janusköpfigkeit“ (vgl. Ellwein/Hesse 1997, Ellwein 1996).

Innerhalb der ersten 70 Jahre dieses Jahrhunderts haben sich die Rahmenbedingungen für die öffentliche Verwaltung in Folge des hohen Bevölkerungswachstums, der veränderten Lebensweise und der Entwicklung zur Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft drastisch verändert (vgl. Ellwein 1996). Die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen machten verstärkte Verrechtlichung des Zusammenlebens und einen vermehrten dezentralen Vollzug von Staatsaufgaben notwendig, was eine „weitgehende Inkorporation der Gemeinden in den Staat“ (Ellwein 1996, S.56) zur Folge hatte. Dadurch, daß die Kommunen heute ca. 70-85% aller ausführungsbedürftigen Gesetze auszuführen haben (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1994, S.102), werden sie immer stärker in den föderalen Staatsaufbau zum Leidwesen der Erfüllung der eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben eingebunden.

Dies hat zur Folge, daß de facto eine eindeutige Unterscheidung zwischen Staats- und Gemeindeaufgaben zunehmend obsolet wird (vgl. Brohm 1986), da die Aufgabenkom-

petenzen zwischen Bund, Länder und Kommunen zunehmend verschwommen sind, was zu einem System der vertikalen Politikverflechtung geführt hat (vgl. Scharpf 1985, Scharpf/Reissert/Schnabel 1976). Die Kommunen befinden sich durch das die Politikverflechtung fördernde Mischfinanzierungssystem in „doppelter Abhängigkeit“ (vgl. Willke 1983, S.38). Sie sind zum einen extrem von Konjunkturverläufen abhängig, während sie zum anderen in der strukturelle Steuerung der eigenen Finanzpolitik durch Bund und Länder, die in erster Linie ihre eigenen Haushalte sanieren wollen, „gefangen“ sind (vgl. Petzina 1994).

Die aktuelle finanzielle Situation der Kommunen zeigt, daß sie genau in diesem von der vertikalen Politikverflechtung mitverursachten Dilemma stecken. Die dramatisch steigenden Sozialausgaben und die Finanzierungslasten der deutschen Einheit haben den deutschen Staat in die schwierigste finanzielle Krise seit Kriegsende geführt. Dies hat die Bundes- und Landesebene zu Sparmaßnahmen veranlaßt, die zu einem großen Teil zu Lasten der Kommunen gehen (vgl. Frey 1994). Die deutschen Kommunen sehen sich einer zunehmenden Diskrepanz zwischen einem quantitativen und qualitativen Aufgabenzuwachs einerseits und einer aufgrund der Finanzpolitik von Bund und Land prekären finanziellen Situation andererseits gegenüber. Durch die ständige Übertragung von Landes- und Bundesaufgaben auf die Kommunen ohne einen äquivalenten finanziellen Ausgleich stehen heute viele Kommunen vor dem finanziellen Offenbarungseid. Vor allem gehen die aufgrund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit wachsenden Sozialausgaben in erster Linie zu Lasten der Kommunen (vgl. Schöneich 1996).

Da die Kommunen den größten Teil der staatlichen Handlungsprogramme ausführen müssen, haben sie einen intensiveren Kontakt zu Bürgern und Interessenverbänden als die Bundes- oder die Landesebene. Durch die Zuständigkeit für die Implementation politischer Programme ist hier der Legitimationsdruck besonders hoch, auch wenn die Programme zum größten Teil von der Bundes- oder Landesebene formuliert werden. So bündeln sich die Probleme des Staates auf kommunaler Ebene „wie in einem Brennglas“ (vgl. Frey 1994, S.26), da hier die Folgen politischen Handelns sehr deutlich spürbar sind und Vollzugsdefizite hier sehr viel intensiver wahrgenommen werden.

Auf kommunaler Ebene werden auch die Folgen des Wertewandels in der Gesellschaft deutlicher sichtbar als auf Bundes- und Landesebene. Dadurch, daß die kommunalen Aufgaben zunehmend zu Leistungsaufgaben mutieren, die den veränderten Erwartungen und gestiegenen Ansprüchen der Bürgerschaft gegenüber des Staates gerecht werden müssen, lastet auf Kommunalverwaltungen ein „sozio-kultureller Veränderungsdruck“

(vgl. Kißler 1994, S.14). Die Kommunalverwaltung befindet sich demnach im Hinblick auf ihre Problemlösungsfähigkeit unter einem besonders starken Legitimationsdruck gegenüber dem Publikum (vgl. Braun/Weger 1989, S.11).

Die gegenwärtige externe Situation der Kommunalverwaltung ist geprägt von

- *einer quantitativen und qualitativen Zunahme der staatlichen Aufgaben zu Lasten der Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben,*
- *einer durch die staatliche Finanzkrise und die vertikale Politikverflechtung ausgelösten finanziellen Misere,*
- *einem hohen Legitimationsdruck infolge des Wertewandels in der Gesellschaft.*

1.3.2. Die Kommunalverwaltung im Spannungsfeld zwischen formalem und informalem Machtkreislauf

Unter Verwendung der systemtheoretischen Terminologie kann man den formalen Machtkreislauf des politischen Systems auf kommunaler Ebene folgendermaßen beschreiben:

Die Politik setzt die Entscheidungsprämissen für die Programme, wobei diese Entscheidungsprämissen sowohl vom Rat als auch von der Landes- und Bundesebene gesetzt werden können²¹. Dies hängt davon ab, ob es sich um „weisungsfreie Angelegenheiten“ (§ 4 GemO B-W) oder um „Pflichtaufgaben“ bzw. „Weisungsaufgaben“ handelt (§ 2 GemO B-W). Die Kommunalverwaltung ihrerseits hat die Aufgabe der Herstellung kollektiv-bindender Entscheidungen im Rahmen dieser Entscheidungsprämissen. Gerade der untersten Ebene der öffentlichen Verwaltung kommt bei der Programmimplementation eine besonders große Bedeutung zu, da sie als dezentralste aller drei Ebenen mit dem

²¹ Im Folgenden wird der Rat zur Politik i.e.S. hinzugezählt, obgleich durch die verfassungsrechtliche Situation auf kommunaler Ebene eine Trennung zwischen Politik und Verwaltung fragwürdig erscheint, da die Gemeindevertretung zur kommunalen Selbstverwaltung gehört (vgl. Wollmann 1996, S.36). Daher wurde in den letzten Jahren vermehrt über eine zunehmende Parlamentarisierung und Parteipolitisierung der Kommunalpolitik diskutiert (vgl. u.a. Gabriel 1984, Frey/Naßmacher 1975, Holtmann 1994). In diesem Fall wird der Rat zur Politik i.e.S. gezählt, da der Rat im Gegensatz zu Organen anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts Herrschaftsfunktionen ausführt (vgl. Gabriel 1984, S.102). Außerdem sind die Kommunen aufgrund der vertikalen Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Kommunen faktisch längst in den Staatsaufbau eingegliedert. „Die Unterscheidung zwischen – lokaltypischen – Einzelfall-Entscheidungslagen und programmgeleiteten Richtungsentscheidungen, die der „großen“ Politik vorbehalten sind, ist als Begründung für die Sondernatur kommunaler Politik längst brüchig geworden“ (Holtmann 1994, S.260).

Publikum am direktesten in Kontakt tritt. Das Publikum ist in den formalen Machtkreislauf mittels Wahlen eingebunden. Auf kommunaler Ebene wählt es den Gemeinderat und den Bürgermeister, auf Landes- und Bundesebene die jeweiligen Parlamente.

Die gegenwärtig hochkomplexe externe Situation, in der sich die Kommunalverwaltung derzeit befindet, fördert jedoch stark die Binnenkomplexität innerhalb des politischen Systems auf kommunaler Ebene, wodurch eine unverhältnismäßig hohe Übermacht des informalen Machtkreislaufs entsteht:

Der hohe Legitimationsdruck, der als Folge des Wertewandels in der Gesellschaft entstanden ist, führt dazu, daß die Kommunalverwaltung immer stärker auf die Mitwirkung des Publikums angewiesen ist, wenn Programme erfolgreich implementiert werden sollen. Dies kann beispielsweise über netzwerkartige, informale Verhandlungssysteme geschehen. Darüber hinaus wird das Publikum dadurch immer stärker in den informalen Machtkreislauf eingebunden, daß im Zuge der Auslagerung kommunaler Aufgaben immer öfter Verbände oder private Träger ehemals öffentliche Aufgaben aufgrund der Finanzknappheit der Kommunen oder aufgrund der höheren Fachkompetenz selbst übernehmen. Die Diskussionen über einen „Neo-Korporatismus in den Kommunen“ zeigen jedoch auch die Gefahr einer Übermacht der Verbände gegenüber politischer Steuerung der Kommunen (vgl. Heinze/Voelzkow 1994). Was den Einfluß der Kommunalverwaltung auf den Rat betrifft, so erwächst der Kommunalverwaltung aufgrund des stetigen quantitativen und qualitativen Aufgabenzuwachses faktisch eine große Macht gegenüber den ehrenamtlichen Ratsmitgliedern, die bei der Beurteilung von Sitzungsvorlagen, die zur Entscheidung anstehen, oftmals überfordert sind. Kommunalpolitiker müssen somit oft den „kommunalpolitischen Artisten spielen, denen das Netz verweigert wird“ (Berkemeier 1994, S.273). Der Kommunalverwaltung erwächst auch in ihrer Eigenschaft als unterste Ebene der Staatsverwaltung eine hohe informale Machtbasis. Die Kommunen haben bei der Implementation von Bundes- und Landesprogrammen sogar „eine fast unangreifbare Veto-Position inne“ (vgl. Faber 1984). Ein Grund für diese Veto-Macht ist die weitaus bessere Informationsbasis der Kommunen gegenüber Bund und Land (vgl. Faber 1984, S.78).

Um den informalen Machtkreislauf zu schließen, sei hier noch erwähnt, daß sowohl der Gemeinderat als auch Landes- und Bundespolitiker versuchen, auf das Publikum zwecks Wiederwahl Einfluß zu nehmen, wobei das wählende Publikum sich über die vielfältigen Angebote von Seiten der Politik informieren muß.

Angesichts der hochkomplexen externen Situation auf kommunaler Ebene wird deutlich, daß Recht und Geld als Steuerungsmedien des politischen Systems zunehmend versagen. Daher ist ein starkes Übergewicht des informalen Machtkreislaufes zu verzeichnen, wodurch die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems auf kommunaler Ebene stark beeinträchtigt wird.

1.4. Fazit

Angesichts dieser Tatsachen ist eine weitgehende Symmetrie zwischen formalem und informalem Machtkreislauf im politischen System überaus relevant, damit eine Steuerungsfähigkeit des politischen Systems unter Einbeziehung des informalen Machtkreislaufs im Sinne eines „Lernkreislaufs“ erreicht wird²². Das heißt im Klartext, daß die einzelnen Teilsysteme des politischen Systems dazu in der Lage sein müssen zu lernen²³. Politik i.e.S., Verwaltung und Publikum dürfen sich bei der Ausübung ihrer Funktionen im Rahmen des formalen Machtkreislaufes nicht von „vorherigen Reduktionen“ (Luhmann 1987, S.148) der vorgelagerten Teilsysteme im Rahmen des informalen Machtkreislaufs abhängig machen. Jedes Teilsystem muß für sich selbst in der Lage sein, Komplexität im Hinblick auf die Ausübung seiner Funktion zu reduzieren.

Die Verwaltung muß durch eine verstärkte Einbeziehung des Publikums in den Entscheidungsprozeß lernen, während die Politik lernen muß, Entscheidungsprämissen unter Berücksichtigung der Fachexpertise der Verwaltung zu setzen. Das Publikum könnte wiederum von der Politik, genauer von den politischen Parteien lernen, was es wählen soll und warum. So könnte der informale Machtkreislauf zu einem „Lernkreislauf“ für Politik, Verwaltung und Publikum werden, wenn eine Symmetrie zwischen dem formalen und dem informalen Machtkreislauf hergestellt werden kann, da sich bei einer zu hohen Übermacht des informalen Machtkreislaufs sich die Frage stellen würde, inwieweit „po-

²² Angesichts der Übermacht des informalen Machtkreislaufs als Folge der hohen Komplexität wird immer wieder erörtert, ob eine Bildung von autopoietischen Subsystemen innerhalb des politischen Systems mittels einer jeweiligen spezifischen Codierung zu einer Leistungssteigerung im politischen Systems beitragen könnte (vgl. Grunow 1994, S.38).

²³ Lernen ist für Luhmann „die Bezeichnung dafür, daß man nicht beobachten kann, wie Informationen dadurch weitreichende Konsequenzen auslösen, daß sie in einem System partielle Strukturänderungen bewirken, ohne dadurch die Selbstidentifikation des Systems zu unterbrechen“ (Luhmann 1984, S.158).

litische Verantwortung überhaupt möglich ist“ (Luhmann 1981a, S.48). Diese Übermacht des informalen Machtkreislaufs kann jedoch nicht mehr durch den Versuch, den formalen Machtkreislauf durch zusätzliche Normen und Vorschriften zu stärken, eingedämmt werden, da sich dann die Paradoxie einstellt, daß bei stark anwachsender Regelungsintensität gleichzeitig die konkrete Steuerungswirkung der einzelnen Norm abnimmt (vgl. Ellwein 1989, S.131). Das heißt im Klartext, daß durch den Versuch einer deterministischen Steuerung der informale Machtkreislauf de facto gestärkt wird.

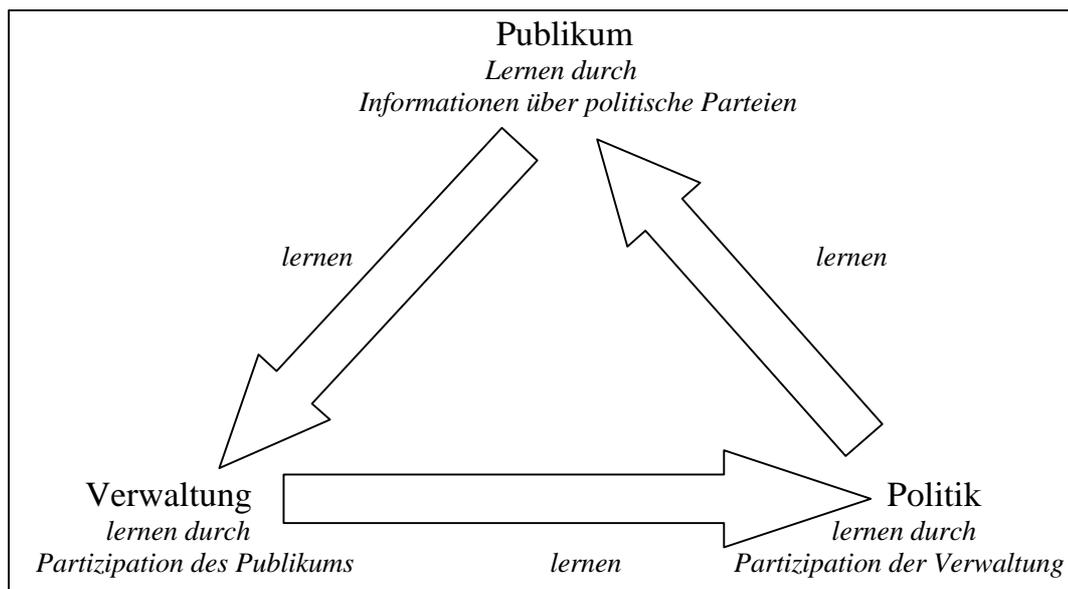


Abb. 2: Lernkreislauf im politischen System

Dies setzt voraus, daß das politische System im Außenverhältnis die funktionale Differenzierung der Gesellschaft dahingehend anerkennt, daß es politische Steuerung als Steuerung *in* der Gesellschaft und nicht mehr als Steuerung *der* Gesellschaft versteht. Genauso wenig wie die Gesellschaft deterministisch steuerbar ist, ist auch das politische System im Innenverhältnis deterministisch steuerbar. Das bedeutet, daß die öffentliche Verwaltung nicht mehr als „Trivialmaschine“ für die Umsetzung politischer Entscheidungen behandelt werden kann. Ebenso wenig kann die öffentliche Verwaltung von einer problemlosen Implementation ihrer Entscheidungen angesichts der zunehmenden Komplexität und Heterogenität des Publikums ausgehen (vgl. Mayntz 1980a).

Die Kommunalverwaltung muß lernen, diese Umstände bei der Herstellung kollektivbindender Entscheidungen zu berücksichtigen, damit sie diese Funktion in einer funktio-

nal differenzierten Gesellschaft adäquat ausführen kann. Eine proaktive Lernfähigkeit von Kommunalverwaltungen ist von höchster Relevanz, wenn sie ihrer Steuerungsfunktion vor allem im Hinblick auf die negativen externen Effekte, die von anderen gesellschaftlichen Teilsystemen ausgelöst werden, gerecht werden will. Sie muß eine Fähigkeit zur Modellierung zukünftiger Entwicklungen sowie der möglichen Wirkungen der darauf bezogenen Maßnahmen herausbilden (vgl. Böhret 1993, S.231.). Die Bildung von netzwerkartigen Verhandlungssystemen im Rahmen einer dezentralen Kontextsteuerung wäre hier ein wichtiger Beitrag zur Bereitstellung einer wissensbasierten Infrastruktur und somit ein erster Schritt zur Herstellung einer Symmetrie zwischen formalem und informalem Machtkreislauf. Durch non-hierarchische Verhandlungsstrukturen können noch am ehesten politikorientierte Lernprozesse in der Verwaltung ausgelöst werden (vgl. Kissling-Näf/Knoepfel 1994, Döhler 1994).

Dabei zeigt sich deutlich, daß die bisherige Strategie der „Sicherheit durch Stabilität“ unter hochkomplexen Bedingungen im Gegensatz zur Strategie der „Sicherheit durch Flexibilität“ zunehmend an Bedeutung verliert (vgl. Klimecki/Habelt 1993). Um dies zu erreichen, müssen Entscheidungsprogramme änderbar sein, so daß die bestehende „programmierte Vorsicht“ (Luhmann 1991, S.210) überwunden werden kann und gesellschaftliche Komplexität durch eine Steigerung der Komplexität innerhalb der Verwaltung reduziert werden kann.

2. Das Lernen von Organisationen

In diesem Kapitel steht die Analyse des Lernens von Organisationen im Mittelpunkt. Ausgehend von einer Begriffsklärung der organisationalen Lernens werde ich näher auf den kulturorientierten Ansatz (Argyris/Schön 1978), den systemisch-gestaltungsorientierten Ansatz (Senge 1990) und den wissensorientierten Ansatz (Duncan/Weiss 1979, Pautzke 1989) eingehen. Darauf aufbauend werde ich anhand von fünf Fragestellungen analysieren, wie lernende Organisationen zu charakterisieren sind.

2.1. Das Lernen in Organisationen als Voraussetzung für das Lernen von Organisationen

Zur Erklärung individuellen Lernens existieren unterschiedliche Lerntheorien, die man in die sogenannten Stimulus-Response Theorien und in die sogenannten kognitiven und sozialen Lerntheorien unterteilen kann²⁴. Behavioristische Lerntheorien haben jedoch im Vergleich zu den kognitiven und sozialen Lerntheorien stark an Bedeutung verloren, vor allem was die Erklärung höherwertiger Lernprozesse betrifft. Die kognitiven und sozialen Lerntheorien sind dadurch, daß sie die Veränderung kognitiver Strukturen in den Mittelpunkt stellen, viel besser in der Lage, die Entstehung des Neuen zu erklären, während behavioristische Theorien lediglich die Auftrittswahrscheinlichkeit bekannter Verhaltensweisen in einer Stimulussituation voraussagen können (vgl. Pautzke 1989, S. 96 f.).

²⁴ Stimulus-Response-Theorien (vgl. z.B. Pawlow 1972, Skinner 1938,1948,1971) gehen davon aus, daß zwischen Umweltreiz und Reaktion des Individuums eine „Black-Box“ besteht, die für den Beobachter nicht verstehbar ist. In kognitiven Lerntheorien (vgl. z.B. Piaget 1973) hingegen wird das lernende Subjekt als ein selbständiges System behandelt, das über Wahrnehmen, Erkennen und Nachdenken zu Einsichten kommt. Soziale Lerntheorien betonen hingegen, daß Lernen immer in einem sozialen Kontext stattfindet. Die sozial-kognitive Lerntheorie von Bandura (vgl. Bandura 1979, 1986) geht davon aus, daß Individuen durch Beobachten lernen, durch Lernen am Modell. Nach Bandura besitzt der Mensch die Fähigkeit zur Abstraktion des Beobachteten von einer konkreten Situation (abstract modeling) und zur Durchführung innovativer Synthesen aus verschiedenen Beobachtungen (creative modeling), wodurch eine Fähigkeit zu höherstufigem Lernen entsteht (vgl. Bandura 1986, S.100 ff.)

Klimecki/Probst/Eberl (1994) definieren individuelles Lernen in Anlehnung an Zimmer (1987, S.52f.) folgendermaßen:

„Lernen ist der individuelle Prozeß der Auseinandersetzung mit der Umwelt auf der Grundlage bereits erworbener kognitiver Strukturen, die zugleich Möglichkeitsstrukturen weiteren Lernens sind“ (Klimecki/Probst/Eberl 1994, S.62)

Dabei ist es von äußerster Relevanz, daß jedes Organisationsmitglied in der Lage sein muß, seine im Kontext seiner kognitiven Struktur entstandene Wirklichkeitskonstruktion in kollektive Aushandlungsprozesse einzubringen. Nur so können Organisationen ihre Lernfähigkeit unter Einbeziehung des Wissenspotentials ihrer Mitarbeiter fördern: durch die Transformation der individuellen Rationalität in die systemische Rationalität. Diese Transformation findet statt durch Kommunikation, Transparenz und Integration der individuellen Wirklichkeitskonstruktionen (vgl. Klimecki/Probst/Eberl 1994, S.115 ff.). Durch diese „Brücke“ zwischen Individuum und Kollektiv wird eine Veränderung von organisationalen Wirklichkeitskonstruktionen und damit ein Lernen *von* Organisationen erst möglich (vgl. Probst/Büchel 1994, S.21)²⁵.

Man kann auch sagen, daß es sich bei der Beziehung zwischen Organisation und Organisationsmitglied um eine „Interaktion zwischen zwei grundverschiedenen Lern-Subjekten“ handelt (vgl. Geißler 1991, S.81), wobei die Abhängigkeit zwischen diesen beiden „grundverschiedenen Lern-Subjekten“ unübersehbar ist. Während die individuelle Aneignung und Vertiefung von Wissen überwiegend vom organisationalen Kontext abhängig ist, sind individuelle Qualifizierungsprozesse eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung organisationalen Lernens (vgl. Pawlowsky 1991, S. 199)²⁶.

Ogleich die Ansätze des organisationalen Lernens auf eine langjährige Tradition zurückblicken können, sind doch immer wieder Zweifel darüber aufgekommen, ob Organisationen überhaupt lernen können.

²⁵ Dabei ist jedoch aus systemtheoretischer Sicht zu beachten, daß es sich bei Individuen um psychische Systeme und bei Organisationen um soziale Systeme handelt, die operationell geschlossen sind. Das heißt im Klartext, daß beide Systeme füreinander Umwelt sind und lediglich durch strukturelle Kopplung miteinander in Verbindung stehen (vgl. Reinhardt 1993). Dabei sind Individuen und Organisation in ihrer Eigenschaft als psychische Systeme bzw. soziales System aufeinander angewiesen, um lebensfähig zu sein. Luhmann bezeichnet diesen Zusammenhang als „Interpenetration“ (vgl. Luhmann 1984, S.290).

²⁶ Einige Autoren haben sich mit einer konzeptionellen Integration von individuellem und organisationalem Lernen beschäftigt. So schlägt beispielsweise Shrivastava (1983) eine Systematik von insgesamt sechs Lernsystemen anhand der Dimension „individual-organisational orientiert“ vor. Deiser (1984) versucht, vor einem eher handlungstheoretischen Bezugsrahmen unterschiedlich komplexe Lernebenen zu integrieren.

„Clearly we cannot mean, that an organization has a mind capable of thought, seductive though the analogy might be. It explains nothing to simply use the phrase as an analogy, for organizations do not think; people do.“ (Silvermann 1971 zit. Nach Jelinek 1979, S.XIV).

Daß es trotz der Diskussion um die Lernfähigkeit von Organisationen als Entitäten so etwas wie eine organisationale Lernfähigkeit geben muß, beweist die Tatsache, daß man auch bei Organisationen beobachten kann, daß sie plötzlich zu Dingen fähig sind, die ihnen vorher nicht möglich waren, was nicht allein auf individuelles Lernen zurückzuführen ist (vgl. Klimecki/Laßleben/Riexinger-Li 1994, S.2). Darüber hinaus ist unbestreitbar, daß Organisationen über Wissenssysteme in Form von Leitlinien, Arbeitsanweisungen, Mythen oder Kultur verfügen, welche unabhängig von den einzelnen Individuen Wissen speichern (vgl. Pawlowsky 1992, S. 202).

Die Verwendung des in der Regel an Einzelpersonen festgemachten Begriffs des Lernens als Metapher zur Beschreibung von selbstinitiierten und selbstorganisierten Veränderungsprozessen kann auf eine noch weitgehend fehlende theoretische Durchdringung des Phänomens des organisationalen Lernens zurückgeführt werden (vgl. Klimecki/Laßleben/Riexinger-Li 1994, S.1 ff). Die bisher bestehenden OL-Ansätze²⁷ verkörpern lediglich unterschiedliche Sichtweisen des organisationalen Lernens. Die verschiedenen OL-Ansätze können in Anlehnung an Eberl (1996) in folgende Kategorien eingeordnet werden:

- Erfahrungs- und anpassungsorientierter Ansatz (vgl. March/Olsen 1979),
- kulturorientierter Ansatz (vgl. Argyris/Schön 1978),
- wissensorientierter Ansatz (vgl. Duncan/Weiss 1979, Pautzke 1989),
- informationsorientierter Ansatz (vgl. Daft/Huber 1987),
- systemisch-gestaltungsorientierter Ansatz (vgl. Senge 1990),
- Politikorientierter Ansatz (vgl. Crozier/Friedberg 1979).

Da diese verschiedenen Ansätze, wie gesagt, lediglich jeweils verschiedene Perspektiven des Phänomens des organisationalen Lernens ansprechen, fällt es relativ schwer, eine einheitliche Definition von organisationalem Lernen zu finden. Klimecki/Thomae (1997) definieren organisationales Lernen folgendermaßen:

²⁷ Mit „OL-Ansätze“ bezeichne ich im folgenden die Ansätze des organisationalen Lernens.

„OL ist der von den Organisationsmitgliedern relativ unabhängige Lernvorgang auf der Ebene der Organisation, der als Veränderung deren kognitiver Strukturen und der in ihnen enthaltenen Umweltinterpretationen auftritt“ (Klimecki/Thomae 1997, S.2).

Das Lernen von Individuen in Organisationen kann am besten mit Hilfe von kognitiven und sozialen Lerntheorien analysiert werden, da sie die Veränderung der kognitiven Strukturen in den Mittelpunkt stellen. Dabei ist die Summe der individuellen Lernprozesse nicht mit organisationalem Lernen gleichzusetzen. Eine Verbindung zwischen individuellem und organisationalem Lernen kann durch Kommunikation, Transparenz und Integration geschaffen werden.

2.2. Organisationales Lernen aus kulturorientierter Perspektive

Der kulturorientierte OL-Ansatz von Argyris/Schön (1978) ist wohl der am meisten diskutierte OL-Ansatz, der noch bis heute das dominierende Paradigma in der OL-Forschung darstellt (vgl. Klimecki/Thomae 1997, S.4).

Zentrale Bedeutung für das Selbstverständnis des kulturorientierten OL-Ansatzes ist die Annahme, daß es sich bei Organisationen um „um Räume gemeinsam geteilter kultureller Muster“ handelt (vgl. Klimecki/Thomae 1997, S.4)²⁸. Dem Handeln von Organisationen liegen dabei die sogenannten „theories of action“, zugrunde, die man in „espoused theories“ und „theories-in-use“ differenzieren kann (vgl. Argyris/Schön, S.15 ff.):

- **„Espoused theories“** sind offizielle Prinzipien, Leitlinien und Absichtserklärungen, die sich in Form von „organizational maps“, also Organigrammen, Prozeßvorschriften, Führungsgrundsätzen, Unternehmensphilosophien oder Leitbildern manifestieren können (vgl. Reinhardt 1993, S.58).
- **„Theories-in-use“** sind dagegen die tatsächlich in Gebrauch befindlichen Handlungstheorien, welche sich in täglichen Arbeitshypothesen, die meistens verhaltensbestimmend sind, manifestieren können (vgl. Pawlowsky 1992, S.202). Die „theories-

²⁸ Dies impliziert, daß grundsätzlich alle Organisationsmitglieder Lernträger im Sinne von „learning agents“ sind, wenn hier auch die Führungskräfte eine hervorgehobene Stellung einnehmen (vgl. Argyris 1992, S.35 f.).

in-use“ sind die kulturbedingten Handlungsmuster einer Organisation und können somit auch als „kulturprägender Kern“ von Organisationen bezeichnet werden²⁹ (vgl. Klimecki/Thomae 1997, S.11). Sie bilden die kognitiven Strukturen einer Organisation und lassen sich lediglich aus dem beobachtbaren Verhalten der Organisation erschließen. Diese inoffiziellen „Hinterkopf-Theorien“ sind den Organisationsmitgliedern dabei oft nicht bewußt (vgl. Eberl 1996, S.17), sie sind implizit³⁰.

Organisationales Lernen findet bei Argyris/Schön dann statt, wenn sich die kulturbedingten Handlungsmuster als Folge einer wahrgenommenen Wandlung der Umweltbedingungen verändert haben. **Unter Berücksichtigung der Terminologie von Argyris/Schön lernt eine Organisation folglich dann, wenn sich ihre „theory-in-use“ verändert hat.**

„Organizational learning occurs when members of the organization act as learning agents for the organization, responding to changes in the internal and external environments of the organizational theory-in-use, and embedding the results of their inquiry in private images and shared maps of organizations“ (Argyris/Schön 1978, S.29).

Argyris/Schön unterscheiden dabei mehrere Ebenen organisationalen Lernens, welche eine Kategorisierung von organisationalem Lernen in unterschiedliche Qualitätsstufen erlaubt (vgl. Argyris/Schön 1978, S.18 ff.):

- **„Single-loop-learning“:**
Beim „single-loop-learning“, welches die unterste Qualitätsstufe organisationalen Lernens darstellt, geht es lediglich darum, Fehler in einer Organisation zu entdecken und zu beheben, während die kollektive Handlungstheorie, die „theory-in-use“ nicht zur Disposition steht³¹.
- **„Double-loop-learning“:**
„Double-loop-learning“ unterscheidet sich von „single-loop-learning“ vor allem darin, daß hier auch die grundlegenden Wertvorstellungen einer Organisation hinterfragt

²⁹ Die Ausführungen von Argyris/Schön zu den Tiefenstrukturen von Kultur legitimieren die Bezeichnung der „theories-in-use“ als kulturprägender Kern von Organisationen: „[...] the theory-in-use is often tacit. Organizational theory-in-use may remain tacit [...] because its incongruity with espoused theory is undiscussable. Or it remains tacit because individual members of the organization know more than they can say – because the theory-in-use is inaccessible to them“ (Argyris/Schön 1978, S.15).

³⁰ Die „theories-in-use“ basieren dabei auf „intersubjektiv geteilten Wirklichkeitskonstruktionen (vgl. Probst/Büchel 1994, Berger/Luckmann 1969).

³¹ Durch „single-loop-learning“ soll der „richtige Systemzustand“ wieder hergestellt werden, während dahinterstehende Normen und Werte unangetastet bleiben (vgl. Schreyögg 1996, S.520). „Single-loop-learning“ kann daher auch als „kontinuierliche Anpassung an gegebene Normen und Standards“ im Sinne einer „internen Anpassung“ bezeichnet werden (vgl. Reinhardt 1993, S.59 ff.).

werden können, wenn die bestehenden kollektiven Problemlösungs- und Handlungsmuster den Anforderungen der Umwelt nicht mehr gerecht zu werden scheinen³². Das bedeutet, daß eine Modifizierung der bestehenden „theory-in-use“ im Zuge des „double-loop-learning“ unumgänglich ist, wenn eine Umweltpassung im Rahmen der existierenden Normen und Werten als nicht mehr möglich erscheint. Die grundlegenden Normen und Werte müssen dann an Umweltveränderungen angeglichen werden³³.

- **„Deutero-learning“:**

„Deutero-learning“³⁴ steht bei Argyris/Schön für die Bezeichnung der Meta-Ebene des organisationalen Lernprozesses. Das Lernen wird hier selbst zum Objekt des Lernens. Eine selbstreflexive Einsicht in die internen und externen Anpassungsmechanismen ist eine notwendige Voraussetzung für die Autonomie und Lernfähigkeit sozialer Systeme (vgl. Klimecki/Probst/Eberl 1991, S.114)³⁵. „The organization needs to learn how to carry out single- and double-loop-learning“ (Argyris/Schön 1978, S.26).

Die Entstehung und Entwicklung organisationaler Lernfähigkeit wird jedoch oftmals durch sogenannte „defensive routines“ bzw. „AbwehrROUTINEN“ stark behindert. (vgl. Argyris 1990, 1993b). Unter „organisationsbezogenen AbwehrROUTINEN“ versteht Argyris „definitionsgemäß jegliche Handlung oder Politik, die Menschen vor negativen Überraschungen, Gesichtsverlust oder Bedrohung bewahrt und gleichzeitig die Organisation daran hindert, die Ursachen der Überraschungen, Gesichtsverluste und Bedrohungen zu

³² Argyris/Schön grenzen „single-loop-learning“ und „double-loop-learning“ folgendermaßen ab: „When the error detected and corrected permits the organization to carry on its present policies or achieve its present objectives, then error-detection-and-correction process is *single-loop* learning. Single-loop learning is like a thermostat that learns when it is too hot or too cold and turns the heat on or off. [...] The thermostat can perform this task because it can receive information (the temperature of the room) and take corrective action. *Double-loop* learning occurs when error is detected and corrected in ways that involve the modification of an organization's underlying norms, policies, and objectives“ (Argyris/Schön 1978, S.3).

Die Begriffe „single-loop-learning“ und „double-loop-learning“ können auch unter Berücksichtigung des Unternehmenskulturkonzepts von Schein (1984) voneinander abgegrenzt werden. „Single-loop-learning“ führt lediglich zu einer Veränderung der Oberflächenstruktur, während „double-loop-learning“ eine Veränderung der unteren, unsichtbaren Schichten bewirkt (vgl. Reinhardt 1993, S.66).

³³ „Double-loop-learning“ ist in diesem Sinne gleichzusetzen mit der Fähigkeit der „Aufrechterhaltung der externen Anpassung“ (vgl. Reinhardt 1993, S.62 ff.). Da erst durch „double-loop-learning“ ein Wandel von kollektiven Problemlösungs- und Handlungsmustern, die auf organisationspezifischen Normen und Werten basieren, möglich wird, beginnt erst mit „double-loop-learning“ das eigentliche organisationale Lernen (vgl. Eberl 1996, S.19).

³⁴ Das Konzept des „deutero-learning“ wurde in Anlehnung an Bateson (1972) eingeführt.

³⁵ Mit dem Begriff des „deutero-learning“ kann man nach Klimecki/Laßleben auch den Prozeß der organisationalen Bildung bezeichnen (vgl. Klimecki/Laßleben 1995, S.18).

reduzieren oder zu beseitigen. Organisationsbezogene AbwehrROUTINEN sind lernwidrig und (übermäßig) protektionistisch“ (Argyris 1993b, S.132). Individuen bilden demnach Verhaltensmuster aus, die als kollektive Verhaltensmuster (organisationale Defensiven) abgespeichert werden. Organisationale Defensiven zielen also dadurch, daß die Organisationsmitglieder vor Peinlichkeiten und Bedrohung geschützt werden sollen (vgl. Argyris 1990, S.14), in erster Linie auf Fehlervermeidung ab.

„Defensive routines“ sind demnach die Folge innovationsfeindlicher Interpretationsmuster, die lediglich „single-loop-learning“ zulassen (vgl. Klimecki/Thomae 1997, S.5).

2.3. Organisationales Lernen aus systemisch-gestaltungsorientierter Perspektive

Der systemisch-gestaltungsorientierte Ansatz von Senge (1990) ist der erste OL-Ansatz, der konkrete Gestaltungsempfehlungen für den Aufbau einer lernenden Organisation vor dem Hintergrund systemtheoretischer Überlegungen macht. Lernende Organisationen definiert Senge folgendermaßen:

„Learning organizations [are] organizations where people continually expand their capacity to create the results they truly desire, where new and expansive patterns of thinking are nurtured, where collective aspiration is set free, and where people are continually learning how to learn together. [...]

Today, I believe, five new „component technologies“ are gradually converging to innovate learning organizations.[...] Each provides a vital dimension in building organizations that can truly „learn“, that can continually enhance their capacity to realize their highest aspirations“ (Senge 1990, S.3 ff.).

Dazu müssen fünf zentrale Bausteine („disciplines“), realisiert werden, damit eine „learning organization“ aufgebaut werden kann. Die fünf Disziplinen sind:

- **„Systems thinking“:**

Darunter versteht man die Fähigkeit, die Dinge in ihrer Gesamtheit zu betrachten. Es kommt darauf an, die Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Prozessen zu erkennen, was grundsätzlich ein isoliertes Eingreifen bei einzelnen Sachverhalten oder Prozessen verbietet. Durch „systems thinking“ erwächst die Einsicht, daß monokau-

sales, lineares Denken sowohl bei der Ursachenforschung als auch bei Problemlösungsstrategien nicht oder nur selten den gewünschten Effekt bringen können. Es verbietet sich also grundsätzlich, die Schuld immer bei anderen zu suchen und bei Problemlösungsstrategien lediglich Symptome zu bekämpfen³⁶.

- **„Personal mastery“:**

Der Begriff „personal mastery“ bezeichnet die Fähigkeit eines jeden Mitarbeiters, sich selbst zu führen und seine Persönlichkeit stetig weiterzuentwickeln. Persönliche Reife und Verantwortungsfähigkeit sind die Grundvoraussetzungen dafür, sich über die eigenen Ziele und Bedürfnisse klar zu sein, da nur eine intrinsische Motivation zum Einsatz für sich und für die Organisation führt³⁷.

- **„Mental models“:**

Unter den Begriff „mental models“ kann man die tiefergehenden Normen, Werte und Annahmen subsumieren, die die Interpretation der Umwelt und das Handeln in Organisationen prägen. Für den Aufbau einer lernfähigen Organisation ist es unabdingbar, diese „mental models“, die oft im Verborgenen liegen, an die Oberfläche zu holen, zu überprüfen und gegebenenfalls zu verbessern³⁸.

- **„Building shared vision“:**

Bei dieser Disziplin geht es darum, gemeinsam geteilte Ziele und Leitbilder zu entwickeln, wobei es im Hinblick auf die Internalisierung der gemeinsamen Vision durch die Organisationsmitglieder äußerst relevant ist, daß die gemeinsame Vision mit den persönlichen Visionen aller Organisationsmitglieder verbunden wird. Nur so kann ein echtes, intrinsisches Engagement der Mitarbeiter für das gemeinsame Ziel erreicht werden³⁹.

- **„Team-learning“:**

Lernen im Team ist die letzte, wichtige Disziplin zum Aufbau einer lernenden Organisation. Durch das Lernen im Team wird möglich, daß die Teammitglieder durch konstruktiven, wechselseitigen Dialog⁴⁰ selbst zu Beobachtern ihres eigenen Denkens

³⁶ Senge hat im Beispiel des „beer game“ exemplarisch aufgezeigt, wozu ein isoliertes, monokausal-lineares Denken führen kann (vgl. Senge 1990, S.27 ff.)

³⁷ Dabei ist es wichtig, daß die „creative tension“ zwischen Vision und objektiver Realität aufrechterhalten wird (vgl. Senge 1990, S.150 ff.).

³⁸ Der Begriff „mental models“ von Senge basiert auf der „theory-in-use“ von Argyris/Schön (vgl. Senge 1990, S.202).

³⁹ Interessant ist in diesem Zusammenhang der Unterschied zwischen „commitment“ und „compliance“. Mit „commitment“ meint Senge ein echtes, intrinsisches Engagement für die Vision, während mit „compliance“ lediglich die Akzeptanz der Vision im Sinne einer bloßen Regelbefolgung bezeichnet wird (vgl. Senge 1990, S.218 ff.).

⁴⁰ Senge grenzt den Begriff „dialogue“ vom Begriff „discussion“ folgendermaßen ab: „To the Greeks *dialogos* meant a free-flowing of meaning through a group, allowing the group to discover insights not at-

werden, so daß die „individuellen kognitiven Grenzen“ (Klimecki/Laßleben/Riexinger-Li 1994, S.24) überwunden werden können. Dabei ist wichtig, daß sich alle Teammitglieder als gleichberechtigte Partner akzeptieren.

„Systems thinking“ bezeichnet Senge dabei als „the fifth discipline“, als die zentrale Disziplin zum Aufbau einer lernfähigen Organisation.

„I call systems thinking the fifth discipline because it is the conceptual cornerstone that underlies all of the five learning disciplines of this book“ (Senge 1990, S.69).

Wenn auch grundsätzlich alle Organisationsmitglieder Lernsubjekte sind (vgl. Senge 1991, S.38), so kommt jedoch den Führungskräften beim Aufbau einer lernenden Organisation besondere Bedeutung zu (vgl. Senge 1993, Kofman/Senge 1993, S.17 f.)⁴¹. Die Disziplinen „systems thinking“, „mental models“ und „building shared vision“ sind dabei die drei führungsbezogenen Schlüsselkompetenzen (vgl. Senge 1993, S.158 ff.).

Senge unterscheidet in seinem Ansatz zwei verschiedene Lernniveaus, „adaptive learning“ und „generative learning“. Während „adaptive learning“ als die Fähigkeit zur reaktiven Umwelanpassung bezeichnet werden kann, wird mit dem Begriff „generative learning“ eine völlig neue Qualität von organisationalen Lernprozessen, nämlich die proaktive Lernfähigkeit im Sinne eines „schöpferischen Lernens“ (Senge 1993) bezeichnet⁴².

Darüber hinaus beschreibt Senge (1990, S.18 ff.) die Entstehung von Lernblockaden, die auf die bestehenden kognitiven Strukturen der Akteure zurückzuführen sind. Senge hat die wesentlichen Lernblockaden in sieben Punkte zusammengefaßt:

1. Mangelnde Verantwortung für das Ganze („I am my position“)
2. Suche nach Feindbildern („The enemy is out there“)

tainable individually.[...] (Dialogue differs from the more common „discussion“, which has its roots with „percussion“ and „concussion“, literally a heaving of ideas back and forth in a winner-takes-all competition.)“ (Senge 1990, S.10).

⁴¹ Führung hat bei Senge die Funktion, alle fünf Disziplinen unter Berücksichtigung der ganzheitlichen Sichtweise zu integrieren. Führung kann somit auch als „sechste Disziplin“ bezeichnet werden (vgl. Klimecki 1996, S.18). Dabei ist aus systemtheoretischer Sichtweise zu beachten, daß Führung in selbstreferentiellen Organisationen lediglich Kontextsteuerung bedeuten kann.

⁴² Senge geht davon aus, daß jeder Mensch zum schöpferischen Lernen geboren ist. Dieser jedem Kind immanente schöpferische Trieb wird jedoch durch die „Eckinstitutionen unserer Gesellschaft“, die „vorwiegend auf Kontrolle und nicht auf Lernen eingestellt“ sind, sehr bald unterdrückt (vgl. Senge 1993, S.145 ff.). „Das Kind, das in die Schule eintritt, findet schnell heraus, daß hier das Spiel heißt, die richtige Antwort zu finden und Fehler zu vermeiden – eine Spielregel, die für den strebsamen Manager nicht weniger zwingend ist“ (Senge 1993, S.145 f.).

3. Verwechslung von aggressivem und proaktivem Handeln („The illusion of taking charge“)
4. Fixierung auf kurzfristige Abläufe („Fixation on events“)
5. Konzentration auf plötzliche, dramatische Umweltveränderungen („The parable of the boiled frog“)
6. Mangelnde Betroffenheit von eigenen Entscheidungen („The delusion from learning from experience“)
7. Suche nach Kompromissen statt nach Problemlösungen („The myth of the management team“).

2.4. Organisationales Lernen aus wissensorientierter Perspektive

Der wissensorientierte Ansatz von Duncan/Weiss (1979) geht davon aus, daß Organisationen ein organisationsspezifisches Wissen aufbauen, welches unabhängig von den Mitgliedern Kenntnisse über die Effektivität organisationaler Handlungen beinhalten. Das organisationale Wissen wird in diesem Zusammenhang „als die Menge jeglicher Kenntnisse aufgefaßt, die der Organisation momentan zur Lösung von Fragestellungen zur Verfügung stehen“ (Oberschulte 1996, S.51). Die organisationale Wissensbasis umfaßt dabei das Wissen über „action-outcome-relations“ und über die Wirkungen der Umwelt auf diese Beziehungen. Dabei ist es wichtig, daß dieses für die Organisation gegenwärtig verfügbare Wissen „communicable, consensual and integrated“ ist (vgl. Duncan/Weiss 1979, S.86).

Organisationen können demnach als Wissenssysteme aufgefaßt werden, die durch Lernen in der Lage sind, ihre Wissensbasis neu zu strukturieren (vgl. Schreyögg 1996, S.517).

„Organizational learning is defined here as the process within the organization by which knowledge about action-outcome-relationships and the effect of the environment on these relationships is developed“ (Duncan/Weiss 1979, S.84).

Dabei gehen Duncan/Weiss davon aus, daß das Wissen auf drei verschiedene Arten verändert werden kann (vgl. Duncan/Weiss 1979, S.87):

- Durch Ergänzung von altem Wissen durch neues Wissen,
- durch den Austausch von Wissen,
- durch die Ergänzung bestehenden Wissens mittels neuer Informationen.

Organisationale Lernprozesse werden bei Duncan/Weiss dann ausgelöst, wenn die Effektivität von organisationalen Handlungen nicht mehr mit den gewünschten Ergebnissen übereinstimmt. Diesen Zustand bezeichnen Duncan/Weiss als „performance gap“ (vgl. Duncan/Weiss 1979, S.92). Dieser „performance gap“ weist darauf hin, daß das der Organisation derzeit verfügbare Wissen nicht mehr ausreicht, um die gewünschten Ergebnisse zu erreichen. Die Wissensbasis einer Organisation muß in diesem Falle neu strukturiert werden, damit ein „organizational-environmental-fit“ erreicht werden kann. Duncan/Weiss betrachten organisationales Lernen als Anpassungsprozeß an die Umwelt, als „Matching-Prozeß“ von Organisation und Umwelt (vgl. Pawlowsky 1992, S.206)⁴³.

„As environments change, the internal structure and processes of the organization must change to maintain this fit“ (Duncan/Weiss 1979, S.76).

Dabei muß jedoch betont werden, daß eine Veränderung bzw. Neustrukturierung der organisationalen Wissensbasis nicht automatisch eine Verhaltensänderung zur Folge haben muß, denn „the development of this knowledge need not imply any change in effectiveness or adaption“ (Duncan/Weiss 1979, S.85). Das bedeutet, daß organisationales Lernen auch dann stattfinden kann, wenn man als Außenstehender keine manifesten Änderungen im Verhalten der Organisation erkennen kann (vgl. Eberl 1996, S.36).

Was die individuellen Lernträger in Organisationen betrifft, so betonen Duncan/Weiss explizit die Relevanz der dominierenden Koalition, welche letzten Endes über die Veränderung der organisationalen Wissensbasis aufgrund der Machtressourcen entscheidet⁴⁴:

„Organizational learning thus becomes that process in the organization through which members of the dominant coalition develop, over time, the ability to discover when organizational changes are required and what changes can be undertaken which they believe will succeed. [...] The dominant coalition represents those organizational members who at any point in time have the power to influence the strategies, goals, and design of the organization“ (Duncan/Weiss 1979, S.77 f.).

⁴³ Der Qualität von Lernprozessen wird bei Duncan/Weiss kaum Beachtung geschenkt (vgl. Eberl 1996, S.23).

⁴⁴ Trotz der starken Betonung der Relevanz der dominierenden Koalition ist aber auch hier unbestritten, daß von den Organisationsmitgliedern gemeinsam geteilte Normen und Werte wesentliche Rahmenbedingungen für organisationale Lernprozesse darstellen (vgl. Klimecki/Thomae 1997, S.7).

Pautzke (1989) hat in seinem Ansatz eine genauere Differenzierung des Begriffs der organisationalen Wissensbasis vorgenommen. In Anlehnung an Kirsch (1988) bezeichnet er die „organisatorische Wissensbasis“ als das Wissen, „welches den Mitgliedern einer Organisation im Prinzip verfügbar ist“ (Pautzke 1989, S.76). Auf dieser Basis hat Pautzke ein Schichtenmodell der organisatorischen Wissensbasis entwickelt (vgl. Pautzke 1989, S.76 ff). Unter Berücksichtigung von fünf Wissensschichten entwickelt Pautzke seine Definition von organisationalem Lernen. Wieder unter Bezugnahme auf Kirsch versteht er unter „organisatorischem Lernen“ die **„Art und Weise, wie die Wissensbasis einer Organisation genutzt, verändert und fortentwickelt wird“ (Pautzke 1989, S.112)**. Der Begriff der Nutzung verweist dabei auf die Tatsache, daß die organisatorische Wissensbasis zu einem großen Teil von latenten Wissensbeständen geprägt wird. Organisationales Lernen besteht also diesbezüglich in der Beschaffung latenter Wissensbestände, z.B. durch den Abbau von Lernhindernissen in Form von Informationspathologien⁴⁵. Veränderung von Wissen bedeutet in diesem Zusammenhang, daß das aktuelle Wissen *innerhalb* des bestehenden Bezugsrahmens verändert wird. Eine Fortentwicklung organisationalen Wissens impliziert hingegen eine Evolution der organisationalen Wissensbasis, die zum Übergang auf eine höhere Entwicklungsstufe führt⁴⁶. Ausgehend von dieser Definition von „organisatorischem Lernen“⁴⁷ unterscheidet Pautzke fünf verschiedene Kategorien organisationaler Lernprozesse (vgl. Pautzke 1989, S.113 f.).

Ogleich der Ansatz der „Evolution der organisatorischen Wissensbasis“ einige nur unzureichend beantwortete Fragen z.B. in Bezug auf die Operationalisierung der fünf Wissensschichten oder in Bezug auf die Differenzierung zwischen individuellem und organisationalem Lernen aufwirft (vgl. Reinhardt 1993, S.77 ff.), ist diesem Ansatz ein hoher heuristischer Wert nicht abzuspochen, da durch die Konkretisierung und Differenzierung des Wissensbegriffs der etwas unscharfe Wissensbegriff von Duncan/Weiss etwas plausibler gehandhabt wird.

⁴⁵ Pautzke unterscheidet in Anlehnung an Sorg (1982) und Kirsch (1970) zwischen strukturellen Informationspathologien, doktrinbedingten Informationspathologien und psychologischen Informationspathologien

⁴⁶ Die Begriffe „Veränderung“ und „Fortentwicklung“ in der OL-Definition von Pautzke weisen eine Kongruenz auf zu den Begriffen „single-loop-learning“ und „double-loop-learning“ von Argyris/Schön (vgl. Pautzke 1989, S.112).

⁴⁷ Der Begriff „organisatorisches Lernen“ ist mit dem Begriff des organisationalen Lernens kongruent, da sie sich auf den selben Beobachtungsgegenstand beziehen (vgl. Klimecki/Thomae 1997).

2.5. Die Erstellung eines Lernprofils aus kulturorientierter, systemisch-gestaltungsorientierter und wissensorientierter Perspektive

| | <i>Argyris/Schön</i> | <i>Senge</i> | <i>Duncan/Weiss, Pautzke</i> |
|------------------------|--|---|---|
| OL | Veränderung der „theory-in-use“ | Realisierung der fünf lernrelevanten Disziplinen unter primärer Berücksichtigung der „fifth discipline“ | Weiterentwicklung der organisationalen Wissensbasis über „action-outcome-relations“ |
| Lernträger | „learning agents“, alle Organisationsmitglieder | alle Organisationsmitglieder, aber zentrale Rolle der Führungskräfte | alle Organisationsmitglieder, aber hohe Bedeutung der „dominant coalition“ |
| Lernimpulse | Inkongruenz zwischen kulturbedingten Handlungsmustern und einer veränderten Wahrnehmung der Umwelt | „aspiration“, „creative tension“ als Auslöser für proaktives Lernen. | „performance gaps“ |
| Lernniveaus | „single-loop-learning“, „double-loop-learning“, „deutero-learning“ | „adaptive learning“, „generative learning“ | Nutzung, Veränderung und Fortentwicklung der organisationalen Wissensbasis |
| Lernhindernisse | „defensive routines“ | Lernblockaden, lineares, monokausales Denken, Symptombekämpfung | Informationspathologien |

Abb.3: Auswertung der OL-Ansätze nach fünf Kriterien

Ogleich jeder dieser drei oben skizzierten Ansätze jeweils andere Aspekte des organisationalen Lernens betont, bestehen doch ein Menge an Gemeinsamkeiten zwischen den einzelnen Ansätzen. Aufbauend auf einer Synthese der drei OL-Ansätze soll nun unter Einbeziehung folgender Untersuchungsfragen ein Lernprofil erstellt werden:

- *Was versteht man unter organisationalem Lernen?*
- *Wer sind die individuellen Lernträger ?*
- *Was sind die Lernimpulse für organisationales Lernen?*
- *Welche unterschiedlichen Lernniveaus existieren?*
- *Was hindert eine Organisation am Lernen?*

Das Lernen von Organisationen

Eine Organisation lernt, wenn sich die von Interaktionen mit der Umwelt geprägten Problemlösungs- und Handlungsmuster als Folge einer Veränderung der kognitiven Strukturen verbessern. Dabei stellt die Fähigkeit des ganzheitlichen Problemlösens eine wichtige Grundlage für die Herausbildung verbesserter Problemlösungs- und Handlungsmuster dar. Eine lernende Organisation ist darüber hinaus dazu in der Lage, ihre Wissensbasis über „action-outcome-relations“ stetig weiterzuentwickeln.

Die individuellen Lernträger

Als individuelle Lernträger können grundsätzlich alle Organisationsmitglieder identifiziert werden, wobei den Führungskräften im Zusammenhang mit dem Kontextmanagement eine herausragende Bedeutung zukommt. Dabei darf nicht übersehen werden, daß die aktuellen Machtverhältnisse in einer Organisation einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf die Lernfähigkeit von Organisationen ausüben.

Die Lernimpulse

Lernimpulse für adaptive Lernprozesse entstehen, wenn bestehende Problemlösungs- und Handlungsmuster einer veränderten Wahrnehmung der Umwelt nicht mehr gerecht werden oder die aktuelle organisationale Wissensbasis nicht mehr ausreicht, um die gewünschten Ergebnisse zu erreichen. Darüber hinaus können Lernimpulse jedoch auch als Folge einer Diskrepanz zwischen Realität und Vision schöpferische Lernprozesse im Sinne eines „ex-ante-Lernen“ auslösen.

Die Lernniveaus

Es können drei Qualitätsstufen organisationalen Lernens unterschieden werden. Während auf der ersten Stufe eine interne Anpassung an gegebene Strukturen im Sinne eines „Verbesserungslernens“ stattfindet, ist es auf der zweiten Stufe möglich, die Strukturen als Folge einer externen Anpassung an die Umwelt zu verändern. Zur Optimierung des Lernens auf beiden Stufen ist jedoch die Fähigkeit zur Reflexion des Lernkontextes unumgänglich. Das Lernen des Lernens, die dritte Stufe, ist somit Voraussetzung für organisationale Lernfähigkeit. Schöpferisches Lernen stellt dabei zusätzlich eine besondere Qualitätsstufe organisationalen Lernens dar.

Die Lernhindernisse

Lernhindernisse im Sinne von „defensive routines“ haben ihre Ursachen vor allem in den kognitiven Strukturen der Organisationsmitglieder, die in der Erziehung zur Fehlervermeidung eine ihrer Ursachen hat. Dies führt unter anderem dazu, daß man Fehler meistens bei anderen Akteuren sucht, wodurch wiederum ganzheitliches Denken verhindert wird. Darüber hinaus können Informationspathologien, die aufgrund der bestehenden Machtverhältnisse oder aufgrund der bestehenden Organisationskultur entstehen, Hindernisse für organisationales Lernen sein.

3. Die Lernfähigkeit von Kommunalverwaltungen

Wie im ersten Kapitel ausführlich dargelegt wurde, werden an öffentliche Verwaltungen als Organisationen, die mit der „Herstellung kollektiv-bindender Entscheidungen“ beschäftigt sind, hohe Anforderungen gestellt. Um dem gerecht zu werden, ist eine proaktive Lern- und Innovationsfähigkeit von Kommunalverwaltungen unabdingbar. Deshalb müssen die Entscheidungsprämissen⁴⁸ „lernfreundlich“ gestaltet werden, so daß eine höhere Sensibilität gegenüber Umweltirritationen erreicht wird und die Programme änderbar werden. Deshalb ist es auch wichtig, daß alle Organisationsmitglieder in ihrer Eigenschaft als „learning agents“ Erwartungsenttäuschungen aufgrund programmwidriger Informationen kommunikativ weiterverarbeiten können, so daß die Irritationen vom System aufgenommen werden und gegebenenfalls eine Programmänderung erfolgen kann.

Kommunalverwaltungen können ihrer Lernfähigkeit nur dann weiterentwickeln, wenn das spezifische Wissen aller Mitarbeiter genutzt und der gesamten Organisation zugänglich gemacht wird (vgl. Duncan/Weiss 1979). Je größer die kollektive Wissensbasis in einer Verwaltung ist, desto mehr Wissen kann aufgrund der gestiegenen Komplexitätsverarbeitungskapazität noch hinzukommen. Darüber hinaus muß eine Fähigkeit, sich ständig ko-evolutiv mit der Umwelt weiterzuentwickeln, vorhanden sein (vgl. Pautzke 1989). Um dies zu erreichen, ist eine Reflexionsfähigkeit⁴⁹, also die Fähigkeit, systemisch zu denken und sich selbst mit den „Augen“ der Umwelt zu beobachten, von höchster Relevanz (vgl. Senge 1990). Dabei muß es gegebenenfalls möglich sein, festgefahrene Normen, Werte und Gewohnheiten zu verändern (vgl. Argyris/Schön 1978), was aufgrund des konservativen Charakters der schwierigen „Machbarkeit“ von Organisationskultur ein nicht zu unterschätzender Faktor ist (vgl. Klimecki/Probst 1990). Um den

⁴⁸ Unter Entscheidungsprämissen in öffentlichen Verwaltungen versteht man die „feststehenden, mehr oder weniger eindeutig vorgegebenen Regeln“ (Luhmann 1971), auf deren Grundlage kollektiv-bindende Entscheidungen gefällt werden. Entscheidungsprämissen können sich dabei in der Programmplanung, in der Organisationsplanung und in der Personalplanung äußern (vgl. Luhmann 1988b).

⁴⁹ In der Theorie autopoietischer sozialer Systeme spielt Reflexionsfähigkeit eine herausragende Rolle. Mit Reflexion wird die Fähigkeit von sozialen Systemen bezeichnet, „sich selbst zu thematisieren und sich selbst als (geeignete) Umwelt anderer sozialer Systeme zu verstehen“ (Willke 1991, S.64). Durch diesen „re-entry“ der Unterscheidung zwischen System und Umwelt, also der operativ wirksamen Reinternalisie-

Kontext für eine Kulturentwicklung herzustellen (vgl. Probst/Büchel 1994), müssen Kommunalverwaltungen in der Lage sein, eine Vision, ein Leitbild zu entwickeln, mit dem sich alle Mitarbeiter identifizieren, so daß eine „corporate identity“ entsteht. Dadurch, daß die Mitarbeiter wissen, wofür sie lernen, sind reflexive, generative Lernprozesse aufgrund des Entstehens einer schöpferischen Spannung erst möglich.

Die externe Situation von Kommunalverwaltungen ist, wie sie sich derzeit darstellt, von den Kommunen kaum beeinflussbar. Sie ist ebenso von wirtschaftlichen Konjunkturverläufen wie von der Finanzpolitik von Bund und Land abhängig (vgl. Willke 1983). Genauso wenig können Kommunen die immer vielfältiger und heterogener werdenden Ansprüche des Publikums in irgendeiner Weise beeinflussen. Hier stellt sich also nun die Frage, wie die Kommunen derzeit mit dieser prekären externen Situation umgehen.

3.1. Die Lernfähigkeit von Kommunalverwaltungen im Spannungsfeld der Gestaltungsparameter

An dieser Stelle werde ich nun auf die Kontextbedingungen für organisationales Lernen näher eingehen und analysieren, inwieweit die Gestaltungsparameter Strategie, Struktur, Kultur und Personal die organisationale Lernfähigkeit von Kommunalverwaltungen fördern oder behindern. In systemtheoretischer Tradition stehende Autoren, die sich mit organisationalem Lernen beschäftigt haben wie z.B. Probst/Büchel oder Reinhardt, haben diese Felder als Gestaltungsparameter bzw. Determinanten des organisationalen Lernens identifiziert⁵⁰. Auch Sattelberger hat festgestellt, daß organisationales Lernen im Kontext von Strategie, Struktur und Kultur stattfindet (vgl. Sattelberger 1991, S.21 ff.). In Anlehnung an Probst/Büchel wird im Folgenden eine Differenzierung zwischen den Gestaltungsparametern Strategie, Struktur, Kultur und Personal vorgenommen.

zung von Umweltwirkungen des Systems in das System (vgl. Luhmann 1984, S.230), wird somit eine Steigerung der internen Komplexität zum Zwecke der Reduktion von Umweltkomplexität erreicht.

⁵⁰ vgl. Probst/Büchel 1994, S.92 ff., Reinhardt 1993, S.107 ff.

3.1.1. Strategie

Nach Reinhardt versteht man unter Strategie eine „Methode der Planung und Durchführung von Organisationsveränderungsprozessen“ (Reinhardt 1993, S.142). Voraussetzung für eine Strategie ist dabei das Vorhandensein einer Vision, eines Leitbildes bzw. eines Zielsystems als Bezugsrahmen. Dabei ist jedoch die Erkenntnis, daß Strategien nicht „machbar“ sind, von äußerster Relevanz. Der „Dichotomie von Strategieformulierung und Strategieimplementierung“ kann man nur wirksam begegnen, indem man nicht nur Inhalte und Ziele formuliert, sondern sich vor allem auch um die Prozesse kümmert, die notwendig sind, um eine Strategie wirksam zu implementieren (vgl. Sattelberger 1991, S.22 ff.). Strategieentwicklung muß als fortlaufender Lernprozeß in einer Organisation institutionalisiert werden, wobei organisationales Lernen im Zusammenhang mit strategischem Management in erster Linie als vikarisches Lernen einer Elite aufgefaßt werden muß (vgl. De Geus 1988). Das Top-Management muß bei der Strategieformulierung und bei der Strategieimplementierung jedoch berücksichtigen, daß die Leitbilder bzw. Ziele von möglichst allen Organisationsmitgliedern internalisiert werden⁵¹.

Wenn man die Verbindung von Strategie und organisationalem Lernen in Kommunalverwaltungen analysiert, so kommt man schnell zu der Feststellung, daß hier fehlende Visionen, Leitbilder und Ziele keine längerfristigen Strategieentwicklungen zulassen. Als Ziele des Verwaltungshandelns können bestenfalls Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit identifiziert werden, wobei der Rechtsstaat vor allen Wirtschaftlichkeits- und Rationalitätsbestrebungen Vorrang hat (vgl. Wieland 1994). In Kommunalverwaltungen geht es in erster Linie um eine „dem Gemeinwohl verpflichtete, verfassungstreue Erfüllung von Staatsaufgaben“ (Frey 1994, S.32). Umfassende Zielsysteme, welche auf Leitbildern oder gar Visionen beruhen, haben bisher in Kommunalverwaltungen keine Verwendung gefunden. Wenn man überhaupt von einem Leitbild in Kommunalverwaltungen sprechen konnte, so war das bisher das Leitbild einer vollziehenden Verwaltung im Sinne einer „Sicherheit durch Stabilität“ (vgl. Klimecki/Habelt 1993)⁵². Die Richtigkeit des Gesetzesvollzugs, und weniger die Akzeptanz und Umsetzbarkeit von Normen steht dabei im Vordergrund (vgl. Brinckmann 1994, S.173 ff.). Daher überrascht es nicht, daß die Ent-

⁵¹ Senge betont explizit den „Aufbau einer gemeinsamen Vision“ als eine der Hauptaufgaben von Führungskräften (vgl. Senge 1993, S.158 f., Kap.2.3.).

⁵² vgl. Kap. 1.4.

scheidungsprämissen in Kommunalverwaltungen eine weitgehende konditionale Programmierung begünstigen⁵³. Das hat zur Folge, daß normative Erwartungsstrukturen im Verhältnis zu kognitiven Erwartungsstrukturen überwiegen, was insistieren im Gegensatz zu lernen als Anschlußverhalten an eine „Irritation“ begünstigt (vgl. Thomae 1996, S.26 f.). Konditionalprogramme erleichtern zwar eine gerichtliche Nachprüfbarkeit im Sinne einer Rechtmäßigkeitskontrolle. Ob die Normenbefolgung aber in einer sich stetig wandelnden Gesellschaft noch zweckmäßig ist, interessiert in diesem Zusammenhang weniger. Das hinter einer Norm stehende gesellschaftliche Ziel kommt dem Rechtsanwender in der Verwaltung dabei nicht direkt vor Augen (vgl. Frey 1994, S.32).

Eine vorherrschende konditionale Programmierung kann somit zur Folge haben, daß neu erworbene, individuelle Wissensbestände über „action-outcome-relations“, die den betreffenden Konditionalprogrammen widersprechen, der Organisation nicht zugänglich gemacht werden können bzw. dürfen. Das hat zur Folge, daß die Entstehung einer „kognitiven Komplexität“⁵⁴, eine wichtige Basis für das Lernen von Organisationen, stark behindert wird. In diesem Zusammenhang stellt sich jedoch die Frage, inwieweit sich bei vorherrschender Konditionalprogrammierung überhaupt ein fundiertes Wissen über die Auswirkungen kommunalen Handelns in der Umwelt herausbildet.

Aufgrund fehlender Visionen und Leitbilder und vorherrschender Konditionalprogrammierung fehlt in Kommunalverwaltungen weitgehend eine strategische Ausrichtung des Lernens.

3.1.2. Struktur

Die Bedeutung von Organisationsstrukturen für die organisationale Lernfähigkeit ist heute unverkennbar (vgl. Reinhardt 1993, S.108 ff.). Aufbau- und Ablauforganisation in einer komplexen und dynamischen Umwelt müssen dabei so gestaltet sein, daß das Wissen möglichst aller Mitarbeiter für die Organisation genutzt werden kann und die Mitarbeiter die Möglichkeit haben, ohne Angst vor Fehlern zu lernen. Dabei sind vor allem

⁵³ Unter Verwendung der systemtheoretischen Terminologie beschreibt Ahlemeyer diesen Sachverhalt wie folgt: „Wenn in der Verwaltung alle Antennen auf Programmausführung eingestellt sind, erscheinen kritische, programmwidrige Informationen zunächst als Störung, als Rauschen. Sie erzeugen keine Information und werden deshalb entweder ignoriert oder assimiliert und stellen die routine- und zweckförmigen Programme der Organisation damit nicht in Frage“ (Ahlemeyer 1994, S.186).

Reflexionsräume im Rahmen von Teamstrukturen von hoher Relevanz (vgl. Senge 1990). Eine Aufbauorganisation, die von hoher Arbeitsteilung, einem hierarchischen Ein-Linien-Prinzip und einer weitgehenden Standardisierung der Prozesse geprägt ist, kann diesen veränderten Anforderungen nur wenig gerecht werden. Eine hierarchische Organisationsstruktur geht davon aus, daß Organisationen „Maschinen“ sind und nach einem trivialen Input/Output-Schema funktionieren (vgl. Morgan 1986). Der Autopoiesis bzw. Selbstreferenz von Organisationen wird dabei nicht berücksichtigt. Da wir aber von einem Organisationsverständnis im Sinne eines nicht-trivialen sozialen Systems auch bei öffentlichen Verwaltungen ausgehen müssen (vgl. H. Weber 1994), ist es wichtig, daß Prozessen gegenüber formalen Organisationsstrukturen stärkere Beachtung geschenkt wird. Formale Organisationsstrukturen sollten demnach innovations- bzw. lernfreundliche Prozesse fördern, die sich nicht mehr an einer zu starken Betonung der Hierarchie orientieren.

Die Aufbauorganisation in Kommunalverwaltungen ist stark geprägt von einem hierarchisch-bürokratischen Organisationsprinzip nach dem Ein-Linien-System. Die Aufbauorganisation der deutschen Kommunen orientiert sich dabei in der Regel an das Modell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). Kennzeichnend für dieses Modell ist die vertikale Gliederung in drei Stufen: Der Chef der Gemeindeverwaltung ist der Hauptverwaltungsbeamte, auf der nächsten Stufe folgen dann die Dezernate und darunter die Ämter.

Kommunalverwaltungen gehen zumindest de jure immer noch vom Idealtypus des Bürokratiemodells aus, dessen Prinzipien wie Arbeitsteilung, Amtshierarchie, Regelgebundenheit und Aktenmäßigkeit die „reinste Form legaler Herrschaft“ darstellen (vgl. Weber 1976). Bürokratische Verwaltungen sind als Reaktion auf die Willkürherrschaften der früheren Jahrhunderte entstanden; daher ist das Bürokratieprinzip zum Schutz der Rechtssphäre des Bürgers vor willkürlichen und schrankenlosen Eingriffen des Staates immer noch eine adäquate Verwaltungsform für die Eingriffsverwaltung (vgl. Baurmann 1990, S.92). Da aber im kommunalen Bereich die Eingriffsverwaltung im Verhältnis zur Leistungsverwaltung stark an Bedeutung verliert und sich hier einer nie gekannten Komplexität ausgesetzt sieht, hat sich das Bürokratieprinzip im Hinblick auf die Leistungsverwaltung faktisch überlebt. Eine Organisation, deren Aufbau- und Ablauforganisation Gehorsam und Regelgebundenheit zu Lasten einer effizienten und effektiven, an die

⁵⁴ Thomae stellt eine Kongruenz zwischen den Begriffen „kognitive Komplexität“ und der „bereits vorhandenen Wissensbasis“ fest (vgl. Thomae 1996, S.26).

Umweltgegebenheiten angepaßten Leistungserbringung fördert, macht sich auf absehbare Zeit dysfunktional und irrelevant (vgl. Brodtrick 1993, S.204).

Banner hat diesbezüglich die etwas provokante These aufgestellt, daß die „klassische Max Weber-Bürokratie“ zu einem „System organisierter Unverantwortlichkeit“ führt (vgl. Banner 1991, 1994), dessen Hauptursache in der Trennung zwischen Fach- und Ressourcenverantwortung liegt. Dies ist eine gute Basis für die Entstehung von „defensive routines“, da hier z.B. Fachämter Fehler dahingehend vertuschen können, daß sie die Querschnittsämter für Mißstände verantwortlich machen. Darüber hinaus wird auch die Erweiterung des Wissens über „action-outcome-relations“ verhindert, da aufgrund fehlender Outputsteuerung zuverlässiges Wissen über die Folgen und Wirkungen kommunalen Handelns kaum existiert.

Der bürokratische Zentralismus hat nach Banner zur Folge, daß obsolet gewordene Aufgaben zu Lasten neuer, notwendigerer Aufgaben fortgeführt werden und daß die Entscheidungsfähigkeit sogar für Dezernenten und Amtsleiter stark eingeschränkt ist. Außerdem wird die Verwaltung vom Rat statt durch Zielvorgabe und -kontrolle durch Einzeleingriff gesteuert, so daß das bürokratische System unfähig ist, kommunale Eigenbetriebe und Eigengesellschaften wirksam zu steuern (vgl. Banner 1994, S.351 ff.).

Eine wesentliche Ursache für die geringe Verantwortungsfähigkeit des Handelns in Kommunalverwaltungen liegt vor allem auch darin, daß in erster Linie die Politik die Verantwortung für das Verwaltungshandeln zu tragen hat, und nicht die Verwaltung selbst (vgl. Japp 1994). Die dem politisch-administrativen, bürokratischen System immanente Trennung zwischen Entscheidung (Politik) und Ausführung (Verwaltung) im Sinne einer „Trivialisierung“ der Verwaltung führt dazu, daß der Politik in ihrer Eigenschaft als Entscheidungsträger die Hauptverantwortung für die Folgen administrativen Handelns zugerechnet werden⁵⁵. Eine Beurteilung des Verwaltungshandelns durch das Publikum findet im politischen System in erster Linie durch Wahlen statt, wodurch die Politik für das Verwaltungshandeln sanktioniert wird. Die Verwaltung in ihrer Eigenschaft als ausführende Instanz des politischen Systems erfährt somit weniger Rückkoppelung mit den Folgen ihrer Handlungen als die Politik (vgl. Picot/Wolff 1994). Das Lernen eines effizienten und effektiven Entscheidungsverhaltens innerhalb der Verwaltung wird dadurch systematisch beeinträchtigt.

Hierarchisch-bürokratische Organisationsstrukturen, eine Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung innerhalb der Kommunalverwaltung und eine gegenseitige Abwälzung der Verantwortung zwischen Politik und Verwaltung fördern „defensive routines“ und verhindern ganzheitliches Denken.

3.1.3. Kultur

Wie im oben beschriebenen OL-Ansatz von Argyris/Schön deutlich wurde, ist die Organisationskultur ein wesentlicher Gestaltungsparameter für organisationales Lernen. Demnach findet organisationales Lernen im Sinne eines „double-loop-learning“ dann statt, wenn sich die gemeinsam geteilten Normen, Werte und Einstellungen verändert haben. Aufgrund des impliziten Charakters kann man die Veränderung der „theory-in-use“ auch mit Kulturveränderung gleichsetzen. Organisationales Lernen findet also dann statt, wenn sich die Kultur einer Organisation als Folge einer externen Anpassung der Normen und Werte an die Umwelt verändern läßt. Kultur in einem sozialen System wird definiert als „erworbenes Wissens- und Erkenntnisssystem zur Interpretation der Erfahrungen und zur Generierung von Handlungen“ (Klimecki/Probst 1990, S.42).

Will man demnach die Lernfähigkeit von Kommunalverwaltungen im Hinblick auf ihre Kultur analysieren, muß man untersuchen, inwieweit ein Kontext für eine kulturelle Weiterentwicklung gegeben ist (vgl. Probst/Büchel 1994, S.140).

Aus den schon analysierten Gestaltungsparametern „Strategie“ und „Struktur“ geht hervor, daß Kommunalverwaltungen von einer veränderungsresistenten „bürokratischen Kultur“ (Schwarz 1990) geprägt sind. So ist einmal eine Leitbildentwicklung als Bezugsrahmen für eine strategische Orientierung nicht vorhanden⁵⁶. Darüber hinaus hat Reinhardt (1993, S.110) festgestellt, daß zwischen einer „rigiden, lernfeindlichen Unternehmenskultur“ bzw. einer „Mißtrauensorganisation“ und bürokratischen Strukturen hohe Interdependenzen bestehen.

Schwarz (1990) hat in seinen Ausführungen zu den Möglichkeiten einer Organisationsentwicklung als Strategie der Verwaltungsreform das Konzept des bürokratischen Orga-

⁵⁵ Argyris hat beschrieben, daß gerade das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung stark von „gewohnheitsmäßigem Abwehrverhalten“ geprägt ist (vgl. Argyris 1997, S.24 ff.).

⁵⁶ Probst/Büchel (1994, S.140 ff.) bezeichnen Leitbildentwicklung als einen relevanten Kontextfaktor für eine Kulturentwicklung.

nisationsprinzips zu einer bürokratischen Organisationskultur erweitert (vgl. Schwarz 1990). Als Merkmale einer solchen bürokratischen Kultur können dabei folgende identifiziert werden (vgl. Schwarz 1990, S.12):

- Streben nach Sicherheit im Sinne der Absicherung gegen innen (z.B. Willkür, unstrukturierte Problemlagen) und außen (z.B. Bürgerkritik, politische Einflußnahme).
- Amtsautorität und Ressortdenken: Anerkennung von Hierarchie, mangelnder Anspruch auf eigene Autonomie, Abschottung gegenüber anderen Ämtern und Dezernten.
- Dienstgesinnung: Starke Orientierung am Gesetzesvollzug, der Aufgabenerfüllung und weniger an den Bedürfnissen der Bürger.
- „Andersartigkeit“: Das Gefühl, ein „Amt“ sei etwas anderes als ein „Job“ in Unternehmen. Daraus resultiert eine Zurückhaltung gegenüber Managementmethoden und Kostenbewußtsein, also ein gewisser Konservatismus gegenüber Änderungen.
- Insgesamt ein rationalistisch-mechanistisches Menschenbild und Organisationsverständnis.

Man muß also davon ausgehen, daß in Kommunalverwaltungen eine veränderungsresistente Kultur vorherrscht, die höherwertige Lernprozesse systematisch verhindert.

Eine veränderungsresistente, bürokratische Kultur in Kommunalverwaltungen verhindert eine externe Anpassung an Umweltveränderungen im Sinne eines „double-loop-learning“.

3.1.4. Personal

Dem Gestaltungsparameter Personal kommt aufgrund der oben beschriebenen Relevanz des Lernens in Organisationen als notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung des Lernens von Organisationen, ebenfalls eine hohe Bedeutung zu. Um Organisationen lernfähig zu machen, muß man das gesamte Personal als „learning agents“ betrachten. Es muß Kommunalverwaltungen möglich sein, durch „Interpenetration“ zwischen Mitarbeitern in ihrer Eigenschaft als psychische Systeme und Organisation in seiner Eigenschaft als soziales System zu lernen. Eine Organisation lernt unter Einbeziehung seiner Mitglieder, wenn Mitarbeiter Irritationen in den Erwartungsstrukturen erzeu-

gen und infolge dessen die Organisation selbst mit Strukturänderung⁵⁷ reagiert (vgl. Thomae 1996, S.17). Die Kreativität des „Humankapitals“ muß dabei stark gefördert werden, da die Mitarbeiter in Organisationen keine „lebenden Maschinen“ sind (vgl. Reiermann 1994, S.38 ff.).

Will man den Faktor Personal in einer lernenden Kommunalverwaltung effektiv nutzen, muß man erkennen, daß „Selbstentfaltungswerte“ im Verhältnis zu „Pflicht- und Akzeptanzwerten“ in den letzten Jahrzehnten stark an Bedeutung gewonnen haben (vgl. Klages 1984). Damit die Kreativität der Mitarbeiter, der „learning agents“ gefördert wird, müssen also in erster Linie ihre intrinsischen Bedürfnisse befriedigt werden. Nur so kann ein echtes Engagement der Mitarbeiter im Sinne eines „commitment“ (Senge 1990) erreicht werden. Darüber hinaus sind Personalentwicklungsmaßnahmen, die die Integration von individueller und organisationaler Entwicklung fördern, unabdingbar (vgl. Probst/Büchel 1994, S.156 ff.). Hierzu gehören z.B. lernpartnerschaftliche Beziehungen (z.B. Mentoring, Coaching) oder arbeitsplatznahe Interventionen (z.B. Rotationsprinzip, Projektarbeiten, Anreizsysteme).

Das Personal in Kommunalverwaltungen ist stark geprägt vom öffentlichen Dienstrecht. Es ist heute kaum mehr umstritten, daß das Beamtenrecht und der Bundesangestelltentarif Leistungsbarrieren für den öffentlichen Dienst darstelle. Gemäß dem Alimentationsprinzip, welches auf Art.33 Abs.5 basiert („Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln), hat der Dienstherr eine Alimentationsverpflichtung gegenüber seinen Beamten (vgl. Ruschmeier 1994, S.191 ff.). Die Höhe der Gehälter und Löhne bemißt sich dabei nach der Eingangsqualifikation und nach formalen Stellenbeschreibungen. Individuelle Leistungen spielen dabei faktisch keine Rolle.

Das öffentliche Dienstrecht, welches auf die „Last der Tradition“ des ca.200 Jahre alten Berufsbeamtentums zurückgeht (vgl. Ellwein 1997, S.151 ff.), geht heute immer noch von einem Muster von Befehl und Gehorsam, von einer strikten, rationalen Trennung von Entscheidung und Durchführung aus⁵⁸. Das Berufsbeamtentum, welches immer noch „durch feudale Verhältnisse zwischen Dienstherr und Staatsdiener sowie durch Privile-

⁵⁷ Unter Strukturen versteht man in diesem Zusammenhang „nicht einfach Organigramme oder Ähnliches“, sondern auch „Regeln, Gewohnheiten, Einsichten, Erfahrungen, Bindungen, Organisationsbestimmungen, das Gefüge von Denkvorstellungen, tragende Verhaltensprinzipien, das Machtgefüge, das Beziehungsnetz von Sympathie und Antipathie usw.“ (Probst 1987, S.36).

⁵⁸ Diese strikte Trennung zwischen Entscheidung und Ausführung wird im Grundgesetz durch Art.20 III GG. legitimiert: „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die **vollziehende Gewalt** und die Rechtsprechung sind **an Gesetz und Recht gebunden**“

gierung einer Beschäftigtengruppe gekennzeichnet ist“ (vgl. Franz 1994), hat somit noch bis heute Bestand.

Das heute noch zumindest de jure immer noch vorherrschende Selbstverständnis des Berufsbeamtentums widerspricht somit sowohl den Auswirkungen des Wertewandels auf die Mitarbeiter im öffentlichen Dienst, als auch den Anforderungen, denen sich die öffentliche Verwaltung in heutiger Zeit stellen muß. Zum einen nehmen Werte wie Gehorsam und Treue immer mehr an Bedeutung ab, und zum anderen können rationale Planungs/Ausführungs-Modelle die komplexe Wirklichkeit nur eingeschränkt abbilden.

Die Person, die in Kommunalverwaltungen unbestritten die mit Abstand höchste Entscheidungsmacht innehat, ist der Hauptverwaltungsbeamte, der vor allem in der süddeutschen Ratsverfassung als der zentrale Steuerungspolitiker schlechthin auf ein hohes Machtpotential zurückgreifen kann (vgl. Voigt 1992). Der vom Volk gewählte Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister der süddeutschen Ratsverfassung ist nämlich sowohl Vorsitzender des Rates als auch Chef der Verwaltung und verfügt somit über eine ungewöhnlich hohe Macht und Legitimation (vgl. §§ 42 ff. GemO B-W). Daher ist der Oberbürgermeister auch der wichtigste individuelle Lernträger in der Kommunalverwaltung.

Das starre, unflexible öffentliche Dienstrecht, welches Befehl und Gehorsam zur obersten Maxime erklärt und somit Handlungsspielräume erheblich einengt, läßt eine zusätzliche Lernbereitschaft bzw. -motivation der Akteure in Kommunalverwaltungen kaum zu. Daher kann der Bürgermeister auch als der mit Abstand wichtigste Lernträger bezeichnet werden.

3.2. Die Interdependenzen zwischen den Gestaltungsparametern

Wenn man nun die Ausprägungen der Gestaltungsparameter in Kommunalverwaltungen betrachtet, fällt auf, daß zwischen den einzelnen Gestaltungsparametern eine hohe Interdependenz besteht, so daß jeder Gestaltungsparameter die anderen Gestaltungsparameter beeinflusst und umgekehrt. Betrachtet man beispielsweise die Interdependenzen zwischen Struktur und Kultur, so kann man feststellen, daß die Stabilität hierarchisch-

bürokratischer Organisationsstrukturen mit der Herausbildung einer rigiden, lernfeindlichen Kultur erklärt werden kann, wobei die bürokratische Kultur ihrerseits eine Folge der hierarchischen Strukturen ist (vgl. Reinhardt 1993, S.110). Diese bürokratische Kultur fördert ihrerseits ein triviales Menschenbild, womit das oben beschriebene Selbstverständnis des öffentlichen Dienstes erklärt werden kann.

Da zwar jeder Gestaltungsparameter auf seine Weise zur Veränderungsresistenz bzw. Lernunfähigkeit von Kommunalverwaltungen beiträgt, so kommt doch meines Erachtens der Kultur als ohnehin konservatives Grundelement einer Organisation (vgl. Klimecki/Probst 1990) und dem Personal eine besondere Funktion zu⁵⁹. Es ist zwar möglich, kurzfristig Leitbilder und Strategien zu entwickeln und die formale Organisationsstruktur zu verändern. Personen (psychische Systeme) und Kultur in ihrer Funktion als gemeinsam geteilte Normen, Werte und Einstellungen sind jedoch nur langfristig änderbar (vgl. Ahlemeyer 1994). Wird beispielsweise als Folge einer strategischen Änderung die formale Organisationsstruktur verändert, so muß davon ausgegangen werden, daß in einer nach wie vor bestehenden bürokratischen Kultur, welche von Personen, die von der Inflexibilität und der Sicherheitsgarantie des öffentlichen Dienstes geprägt sind, mitgetragen wird, die alten formalen Strukturen weiterhin, wenn auch informal, bestehen bleiben (vgl. Reinhardt 1993, S.109 f.). Insgesamt kann man die Hypothese aufstellen, daß Kommunalverwaltungen in einem veränderungsresistenten Netzwerk im Spannungsfeld der lernpathologischen Ausprägungen der vier Gestaltungsparameter gefangen sind. Die bürokratische Kultur und das Personal sind dabei die größten Lernhindernisse in Kommunalverwaltungen.

Diese lernpathologischen Ausprägungen der Gestaltungsparameter führen zu einem „bürokratischen Teufelskreis“, der höherwertige Lernprozesse in Kommunalverwaltungen nahezu unmöglich macht. Crozier hat schon in den 60er-Jahren die Existenz eines „bürokratischen circulus vitiosus“ beschrieben (vgl. Crozier 1964). Der bürokratische Teufelskreis führt demnach dazu, daß die Führungsspitze in einer Verwaltung versucht, etwaige Probleme mit einer noch höheren Formalisierung und Standardisierung im Sinne eines „Lernen an Strukturen“ (Klimecki/Gmür 1996) in den Griff zu bekommen, um eine noch höhere Stabilität sicherzustellen. Somit findet innerhalb des bürokratischen Teufelskreises, der die Ursache eines pathologischen Wachstumsprozesses von Verwaltungsorganisationen ist, lediglich „single-loop-learning“ statt (vgl. Weber 1994, S.30 ff.). Auch

⁵⁹ So macht beispielsweise auch Luhmann deutlich daß Entscheidungsprogramme im Gegensatz zu Personen wesentlich einfacher änderbar sind (vgl. Luhmann 1988b, S.178).

Luhmann spricht von einem durch die Überproduktion von Entscheidungen verursachten Selbststeigerungsmechanismus von Bürokratien. (vgl. Luhmann 1987).

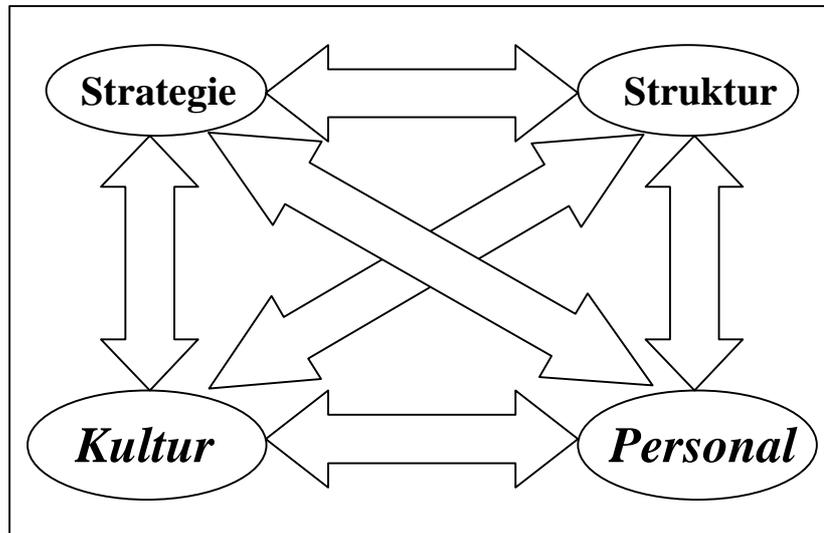


Abb. 4: Die Interdependenzen zwischen den Gestaltungsparametern

Erst wenn „gravierende Dysfunktionen sich herausbilden und keine anderen Alternativen bleiben“, besteht Hoffnung, daß der bürokratische Teufelskreis überwunden wird (vgl. Crozier 1971)⁶⁰. Luhmann hat gar behauptet, daß der Selbststeigerungsmechanismus von Bürokratien nur durch eine „Begrenzung der Geldmittel“ eingedämmt werden könne (vgl. Luhmann 1987, S.98).

⁶⁰ In diesem Fall sind Analogien zur „parable of the boiled frog“ von Senge offensichtlich (vgl. Senge 1990)

3.3. Das Lernprofil von Kommunalverwaltungen

Es wird nun anhand des in Kap.2, Abs.5 erstellten Lernprofils analysiert, ob Kommunalverwaltungen aus kulturorientierter, systemisch-gestaltungsorientierter und wissensorientierter Perspektive lernfähig sind.

Das Lernen von Kommunalverwaltungen

Ein Lernen von Kommunalverwaltungen findet statt, wenn aufgrund gestiegener Umweltanforderungen neue Aufgaben, Regeln und Normen zur Herstellung und Sicherung von Stabilität entstehen. Dabei ist die Macht der dominierenden Koalition um den (Ober-) Bürgermeister entscheidend.

Die individuellen Lernträger

Lernträger in Kommunalverwaltungen ist vor allem das Top-Management, das man gemäß der süddeutschen Ratsverfassung mit dem (Ober-) Bürgermeister identifizieren kann, der als Vorsitzender des Rates und als Chef der Gemeindeverwaltung eine große Vormachtstellung innehat.

Die Lernimpulse

Lernimpulse in Kommunalverwaltungen entstehen dann, wenn die Umweltanforderungen mit dem aktuellen Aufgaben- und Regelungsbestand nicht mehr zu erfüllen sind und wenn finanzielle Engpässe eine adäquate Aufgabenerfüllung nicht mehr zulassen.

Die Lernniveaus

In Kommunalverwaltungen findet organisationales Lernen lediglich als interne Anpassung im Rahmen eines „single-loop-learning“ statt.

Die Lernhindernisse

Als Lernhindernisse kann man in Kommunalverwaltungen „defensive routines“, Informationspathologien und eine mangelnde Fähigkeit zu systemischem Denken identifiziert werden, welche durch die lernpathologischen Ausprägungen der Gestaltungsparameter verursacht werden.

3.4. Fazit: Fünf Thesen zur Lernfähigkeit von Kommunalverwaltungen

These I

Bürokratische Kommunalverwaltungen sind aufgrund einer fehlenden „corporate identity“ und ihrer veränderungsresistenten Kultur kaum in der Lage, ihre kulturbedingten Handlungsmuster als Folge eines „double-loop-learning“ zu verändern.

These II

Die Fähigkeit des ganzheitlichen Denkens wird durch mangelnde Verantwortungsbe-reitschaft sowohl zwischen Politik und Verwaltung als auch innerhalb der Verwaltung stark eingeschränkt

These III

Fehlende, von allen Organisationsmitgliedern geteilte Leitbilder lassen in Kommunalverwaltungen eine „schöpferische Spannung“ und somit generative Lernprozesse nicht entstehen.

These IV

Aufgrund der durch die hierarchisch-bürokratischen Aufbauorganisation und der vorherrschenden Konditionalprogrammierung können individuelle Wissensbestände oftmals nicht in organisationales Wissen umgewandelt werden.

These V

Die Aneignung von Wissen über „action-outcome-relations“ wird aufgrund des fehlenden direkten Feedbacks vom Publikum bezüglich der Wirkungen und Folgen kommunalen Handelns stark erschwert.

4. Reformen in der Kommunalverwaltung – Wegweiser zur Lernfähigkeit?

Die Ergebnisse von Kapitel 3 führen zu der Erkenntnis, daß die Lernfähigkeit der Kommunalverwaltung in Bezug auf die in Abschnitt 1 angesprochenen Probleme und Anforderungen noch sehr zu wünschen übrig läßt. Viele Kommunen haben in den letzten Jahren aufgrund der finanziellen Misere des Staates die Problematik erkannt und sind gerade dabei, ihre Verwaltung zu reformieren. Dabei sind die Konzepte des New Public Management und das „Neue Steuerungsmodell“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in aller Munde. Obgleich sich die Stadt Konstanz bei der Durchführung ihrer Verwaltungsreform auch am „Neuen Steuerungsmodell“ orientiert, hat die Stadt ein eigenes Verwaltungsreformkonzept, welches den Namen „Konstanzer Weg“ trägt, entwickelt. Inwieweit dieses Konzept den Umbau zur lernfähigen Organisation ermöglichen kann, soll dabei analysiert werden.

4.1. Der gestiegene Problem- und Handlungsdruck als Motor für die Verwaltungsreform

Es konnte im vorherigen Abschnitt aufgezeigt werden, daß Problemlösungsmuster, die gemäß einem bürokratischen Teufelskreis eine unverhältnismäßige Überbürokratisierung und Aufblähung des Verwaltungsapparates zur Folge haben, den aktuellen Problemen und Umweltaforderungen nicht mehr gerecht werden können. Die von einem reinen Input/Output- Schema ausgehende „Planungs-Euphorie“, die in den 60er- und 70er-Jahren ihre Blütezeit hatte, weicht somit immer mehr der Einsicht, daß in einer von Komplexität geprägten Gesellschaft kaum noch zuverlässige Prognosen über zukünftige Entwicklungen möglich sind (vgl. Schuster/Dill 1992, S.27 f.). Die Enttäuschungen über die erwarteten Ergebnisse der institutionellen Reformen der 60er- und 70er-Jahre haben deutlich gemacht, daß durch zusätzliche Normen und Regeln keine Determinierbarkeit einer erwünschten Situation hergestellt werden kann (vgl. Scharpf 1987, S.144). Wirkun-

gen institutioneller Reformen sind, schon aufgrund der schwierigen Implementation insbesondere regulativer Programme (vgl. Mayntz 1980a,b), somit nicht antizipierbar⁶¹.

Diese eher negativen Erfahrungen mit institutionellen Reformen haben insgesamt zu einem Problemstau geführt (vgl. Scharpf 1987, S.113.). Der bürokratische Teufelskreis, der eine Stabilisierung des Systems mittels „single-loop-learning“ gefördert hat, ist nun an einem Punkt angelangt, an dem die von Crozier (1971) beschriebenen „gravierenden Dysfunktionen“ immer offensichtlicher werden. Die als Folge der größten Finanzkrise des Staates seit der Nachkriegszeit ausgelöste Diskussion um Verwaltungsreformen, die den bürokratischen Teufelskreis durchbrechen würden, scheint die Luhmann-These, nach der die unverhältnismäßige Aufblähung des Verwaltungsapparats nur durch eine Begrenzung der Geldmittel gestoppt werden könne, zu bestätigen. Die finanzielle Misere der deutschen Kommunen, die mit einem Gesamtdefizit von ca.13 Mrd. DM (vgl. Schöneich 1996) in besonderem Maße an der staatlichen Finanznot beteiligt sind, hat auch diejenigen von der Relevanz einer Verwaltungsreform überzeugt, die bisher nicht daran interessiert waren (vgl. Bull 1995). Die akute Finanzkrise der Kommunen ist somit der wichtigste Impuls für die Durchführung von kommunalen Verwaltungsreformen. Zunehmend komplexe und spezialisierte Aufgaben machen Veränderungen im kommunalen Verwaltungsaufbau und bei den Arbeitsabläufen, die über eine reine Anpassung an herkömmliche Strukturen hinausgehen, im Hinblick auf eine bürgernähere Verwaltung ohnehin schon längere Zeit notwendig (vgl. Schuster/Dill 1992, S.54).

Will man die Gründe und Ziele von Verwaltungsreformen näher erläutern, muß man sich zuerst über den Begriff der Verwaltungsreform klarwerden. Dabei fällt auf, daß dieser Begriff nur selten explizit definiert wird, was eine allgemeine Unklarheit über das Verständnis von Verwaltungsreform zur Folge hat.

Holzinger definiert Verwaltungsreform **„als die stetige Anpassung der staatlichen Verwaltung [...] an sich ändernde Aufgaben- und Handlungsbedingungen mit dem Ziel, jeweils eine gesetzmäßige, wirtschaftliche, sparsame, zweckmäßige und bürgernahe Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen.“** (vgl. Holzinger 1983, S.380).

Ich habe diese Definition von Verwaltungsreform deshalb ausgewählt, weil die Prozeßhaftigkeit von Verwaltungsreformen hier eine herausragende Rolle spielt. Dies impliziert die Notwendigkeit einer ständigen Selbsterneuerungsfähigkeit der Verwaltung, wobei Verwaltungsreform als Daueraufgabe zu betrachten ist (vgl. Schwarz 1990).

⁶¹ vgl. Kap. 1

In der Terminologie der Ansätze des organisationalen Lernens kann man nach dieser Definition Verwaltungsreform demnach gleichsetzen mit dem Versuch, eine lernfähige Organisation aufzubauen, die sich aufgrund ihrer hohen Reflexionsfähigkeit („deutero-learning“) aus einer Meta-Perspektive heraus sowohl intern („single-loop-learning“) als auch extern („double-loop-learning“) an veränderte Bedingungen anpassen kann.

Da im vorherigen Kapitel deutlich geworden ist, daß bürokratischen Organisationen eine Selbsterneuerungsfähigkeit grundsätzlich abzusprechen ist (vgl. Schwarz 1990, S.3), stellt sich nun die Frage, inwieweit die Verwaltungsreformkonzepte für die Kommunen, die in erster Linie aufgrund des überaus hohen finanziellen Drucks entstanden sind, in der Lage sind, einen Beitrag für die Herstellung einer Selbsterneuerungsfähigkeit innerhalb der Verwaltung zu leisten.

4.2. „New Public Management“ und „Das Neue Steuerungsmodell“

Nach den eher bescheidenen Erfolgen der Verwaltungsreformbemühungen der letzten Jahrzehnte (vgl. Grunow 1988) setzte nun auch in Deutschland seit Anfang der 90er-Jahre eine Diskussion um neue Steuerungsmodelle für Kommunalverwaltungen ein (vgl. Banner 1991, KGSt 1991). Im Vergleich zu anderen OECD-Ländern, wo Verwaltungsreformkonzepte im Rahmen des „New Public Management“ bzw. des „Public Management“⁶² zum Teil schon seit 15 Jahren diskutiert und teilweise implementiert wurden (vgl. Damkowski/Precht 1995, S.7), hat die deutsche öffentliche Verwaltung diesbezüglich starken Nachholbedarf. Die Gründe für das späte „Aufwachen“ kann man im fehlenden Problem- und Handlungsdruck der 80er-Jahre und in den ohnehin schon hohen Dezentralisierungstendenzen im föderalen Staatsaufbau finden, wodurch die deutsche öffentliche Verwaltung lange Jahre im internationalen Vergleich günstig abschnitt (vgl. Naschold 1993, Wollmann 1996). Erst durch die prekäre staatliche Finanzlage, die in

⁶² Im Folgenden: NPM bzw. PM. In der Literatur herrscht Uneinigkeit darüber, ob man die Begriffe PM und NPM synonym verwenden kann. Budäus (1994) nimmt hier eine bewußte Differenzierung dieser beiden Begriffe vor, indem er unter PM einen Teilbereich des NPM versteht, der sich lediglich mit dem internen Verwaltungsbereich beschäftigt, während mit NPM eine Sammelbegriff aller international diskutierten Innovationen gemeint ist (vgl. Budäus 1994, S.47).

den 90er-Jahren durch die Kosten der deutschen Einheit noch verschärft wurde, hat sich der Problem- und Handlungsdruck für die Kommunen enorm erhöht.

Der Begriff des NPM kann im weiteren Sinne definiert werden als „die Gesamtheit möglicher und international mit unterschiedlichen Schwerpunkten diskutierter Strategien zur Schließung der Modernisierungslücke im öffentlichen Sektor“ (Kißler et al. 1997). Betriebswirtschaftliche Elemente stehen dabei stark im Vordergrund, wie der Ansatz von Reinermann, der zwischen sechs verschiedenen Dimensionen eines NPM unterscheidet, deutlich macht (vgl. Reinermann 1995).

Die teilweise großen Erfolge, die im Ausland in den 80er-Jahren mit Hilfe von NPM- bzw. PM-Konzepten erreicht wurden (vgl. Reichard 1993, Banner 1993), haben die deutschen Kommunen dazu animiert, ihre Verwaltungen ebenfalls nach dem Muster dieser Konzepte zu reformieren. Vor allem die Reformen in der niederländischen Stadt Tilburg hatten für die KGSt bei der Konzeption eines „neuen Steuerungsmodells“⁶³ Modellcharakter (vgl. KGSt 1992). Das NSM, welches von der KGSt im Jahre 1993 vorgestellt wurde (vgl. KGSt 1993), hat zum Ziel, die Kommunalverwaltung zu einem „Dienstleistungsunternehmen“ umzubauen. Die Vision von der Kommunalverwaltung als Dienstleistungsunternehmen impliziert eine Dominanz betriebswirtschaftlicher Instrumente bei der Umsetzung des NSM. Damit weist das NSM eine hohe Kongruenz zu den Ansätzen des NPM bzw. des PM auf. Das hat zur Folge, daß in den bisherigen KGSt-Berichten zum NSM die Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumente wie z.B. Budgetierungsverfahren, Verwaltungscontrolling oder Haushaltsverfahren auf doppischer Grundlage im Vordergrund standen (vgl. Kißler et al. 1997, S.31). Ausführungen zur Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, zur Einführung von Wettbewerbselementen sind demgegenüber genauso zweitrangig wie Beschäftigtenbeteiligung und Maßnahmen zur Kundenorientierung⁶⁴.

Hier stellt sich die Frage, ob durch die starke Hervorhebung betriebswirtschaftlicher Veränderungstechnologien die Verwaltung tatsächlich zur „lernenden Organisation“ werden

⁶³ im Folgenden: NSM.

⁶⁴ Banner nennt für die bisherige starke Dominanz betriebswirtschaftlicher Elemente zwei Gründe: Zum einen sollen die Kommunen durch die Vorrangstellung der Gestaltungsempfehlungen zu effizienterem Verwaltungshandeln aufgrund der aktuellen Finanzmisere schnell zu einer Durchführung von Verwaltungsreformen animiert werden, die letzten Endes umfassendere Reformanstrengungen auslösen (vgl. Banner 1995, S.32). Andererseits betont Banner die primäre Notwendigkeit des Aufbaus einer unternehmensähnlichen Führungs- und Organisationsstruktur als Bedingung für bessere Leistungen im Außenverhältnis (vgl. Banner 1993, S.156).

kann, und ob die Implementation des NSM tatsächlich eine „andere Verwaltungskultur“ erzeugen kann (vgl. KGSt 1993). Wie oben festgestellt wurde, bestehen zwischen den OL-Gestaltungsparametern Strategie, Struktur, Kultur und Personal hohe Interdependenzen, so daß Veränderungen der Organisationsstruktur als eine Strategiemaßnahme zur Erfüllung der Vision des „Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung“ völlig ins Leere laufen können, wenn Maßnahmen zur Veränderung der Verwaltungskultur und zur Personalentwicklung nicht praktiziert werden (vgl. hierzu auch Banner 1994a, S.6, Janning 1994, S.244).

Erste Erfahrungen bei der Umsetzung des NSM machen deutlich, daß in einigen Kommunen der Reformprozeß ins Stocken gerät, vor allem auch, weil sich die Fachbereiche als Opfer einer Sparkampagne fühlen (vgl. KGSt 1995, S.13). Diese Erfahrungen machen deutlich, daß bisher primär diejenigen Merkmale des NSM frei nach dem „Cafeteria-Prinzip“ eingeführt wurden, die vor allem der Haushaltskonsolidierung dienlich sind (vgl. Kißler et al. 1997, S.39).

Dabei ist zu beachten, daß die hohe Dominanz betriebswirtschaftlicher Elemente im NSM die Besonderheiten sowohl öffentlicher Dienstleistungen als auch des politisch-administrativen Systems teilweise kaum berücksichtigt.

Von Kritikern des NSM wird immer wieder darauf hingewiesen, daß die Produktion öffentlicher Dienstleistungen nicht eine Frage des Marktes ist, sondern von politischen Grundsatzentscheidungen abhängt, wobei Demokratiegebot, Sozialstaatsgebot, Rechtsstaatlichkeit und der Gleichheitsgrundsatz vor ökonomischen Prinzipien unbedingt Vorrang haben müsse (vgl. Laux 1994).

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung überhaupt realisierbar ist, wenn man die Eigenheiten des politisch-administrativen Systems näher betrachtet. Solange „Wahlen und Wiederwahlinteressen, Verbandswettbewerb und Klientelismus, Parteienkonkurrenz und Regierungswechsel“ unser politisch-administratives System prägen, erscheint eine faktische klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung als reine Fiktion (vgl. Kißler et al. 1997, S.36 ff). Somit ist fraglich, ob ganzheitliche Problemlösungsstrategien dahingehend, daß sich die Politik auf strategische Entscheidungen beschränkt, überhaupt möglich sind. Durch die „Community-Power-Forschung“ sind die Besonderheiten des

politischen Systems im Zusammenhang mit der Analyse von Machtstrukturen auf kommunaler Ebene sichtbar geworden. (vgl. Zipfel 1979, Ellwein 1982)⁶⁵.

Gelingt also durch die Einführung und Implementation von Konzepten im Rahmen des NPM bzw. des NSM der Umbau zur lernenden Organisation? Aufgrund der hier gemachten Erkenntnisse muß diese Frage bisher eher mit nein beantwortet werden.

Wenn auch Begriffe wie „lernende Organisation“ und „andere Verwaltungskultur“ im NSM erwähnt werden, so deuten die bisherigen Handlungsempfehlungen der KGSt zur Umsetzung des NSM eher darauf hin, daß sich hier lediglich um Merkmale einer technisch und ökonomisch verkürzten Anpassungsmodernisierung handelt (vgl. Tegethoff 1995, S.147 ff.). Dies steht de facto in krassem Gegensatz zu der Forderung nach mehr Personalentwicklung, die für den Aufbau einer lernenden Verwaltung ein überaus relevanter Faktor wäre (vgl. Banner 1994a, Reichard 1994). Im Zielkonflikt zwischen Haushaltskonsolidierung und Verbesserung des Personalmanagement haben bisher Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung eindeutig Vorrang (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1995, S.133 f.). Um Kommunalverwaltungen wirklich zu lernenden Organisationen zu machen, sind neben der Einführung von Outputsteuerung, Budgetierungsverfahren, Verwaltungscontrolling etc. Maßnahmen wie Teambildung, Personalentwicklungs- und Organisationsentwicklungsmaßnahmen und eine verstärkte Prozeßorientierung evtl. im Rahmen eines „Business Process Reengineering“ unabdingbar (vgl. Kißler et al., S.39 f.). Es müssen Lernstrategien entworfen werden, die Maßnahmen der Strategieentwicklung und Strukturänderung integrativ mit Maßnahmen zur Personal- und Organisationsentwicklung und zur Prozeßorganisation, die eine Kulturveränderung erst möglich machen, verbindet.

In den Ansätzen des NPM und des NSM stehen bisher in erster Linie effizienzfördernde Maßnahmen im Vordergrund, deren separate Einführung noch keine Kulturveränderung oder eine lernende Organisation bewirken können. Darüber hinaus ist fraglich, inwieweit rechtliche Rahmenbedingungen und bestehende, von den Besonderheiten des politisch-administrativen Systems geprägte Machtstrukturen höherwertige Lernprozesse, ganzheitliches Problemlösen und eine stetige Weiterentwicklung der organisationalen Wissensbasis ermöglichen.

⁶⁵ Deutsch hat in seinen Ausführungen über Lernprozesse in politischen Systemen dargelegt, daß Macht Lernprozesse bewußt verhindern kann. Macht ist für ihn die „Fähigkeit, nicht lernen zu müssen“ (vgl. Deutsch 1973, S.329).

4.3. Verwaltungsreform in Konstanz

Die Stadt Konstanz am Bodensee (ca. 78 000 Einwohner) ist große Kreisstadt und Oberzentrum. Darüber hinaus verfügt Konstanz über eine Universität mit rund 9 200 Studenten und eine Fachhochschule mit rund 2 800 Studenten. Zahlreiche staatliche Behörden und Körperschaften des öffentlichen Rechts haben hier ihren Sitz. Die Stadt Konstanz umfaßt eine Gesamtfläche von 55,6 km². Geographisch ist die Stadt von der Nähe zum Bodensee und zur Schweizer Grenze geprägt, wodurch kaum ein Umland vorhanden ist. Der Tourismus hat mit jährlich ca. 500 000 Übernachtungen einen sehr hohen Stellenwert. Es gibt insgesamt rund 3 200 Arbeitsstätten, 100 Industriebetriebe, 600 handwerkliche Betriebe und 650 Betriebe im Einzelhandel. Die Arbeitslosenquote liegt derzeit durchschnittlich bei ca. 8,5 %.

Wie die meisten anderen deutschen Städte hat sich auch die Stadt Konstanz am Bodensee dazu entschlossen, eine Verwaltungsreform durchzuführen. Im November 1995 hat der Haupt- und Finanzausschuß des Stadtrats beschlossen, das NSM in Konstanz stufenweise einzuführen. Dabei wird jedoch betont, daß man die einzelnen Elemente des NSM nicht blind übernehmen wolle. Deshalb hat die Stadt Konstanz dieses Jahr ein eigenes, ganzheitliches Verwaltungsreformkonzept entwickelt, an welches sich die Verwaltungsreform in Konstanz orientieren soll (vgl. Abb. 5).

4.3.1. Der „Konstanzer Weg“ – das Verwaltungsreformkonzept

Das Konzept setzt an der Formulierung eines **Leitbildes** an, welches wie das gesamte Konzept „Konstanzer Weg“ genannt werden soll, an. In diesem Leitbild soll klar formuliert werden, wie die Verwaltung in Zukunft im Vergleich zur jetzigen Verwaltung aussehen soll. Darüber hinaus sollen die Besonderheiten des „Konstanzer Weges“ herausgearbeitet werden.

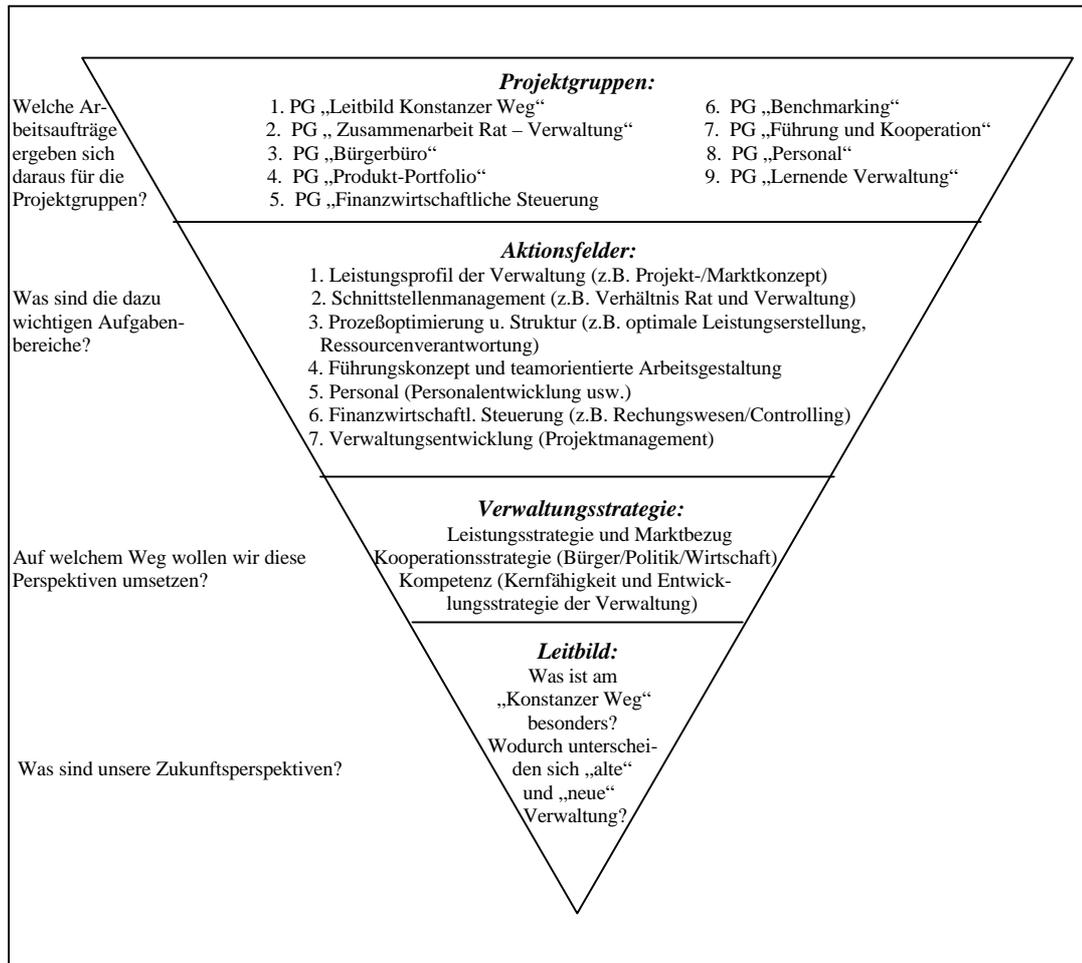


Abb. 5: Der „Konstanzer Weg“ in der Verwaltungsreform
 Quelle: Stadtverwaltung Konstanz, Hauptamt, zentrale Dienste

Aufbauend auf diesem Leitbild soll eine **Strategie** entwickelt werden, wobei betriebswirtschaftliche Elemente wie Leistungs- und Marktbezug einen hohen Stellenwert einnehmen. Dabei ist es sehr relevant, Kernaufgaben und Kernkompetenzen festzulegen, die eine besondere Bedeutung für die Bewältigung von Herausforderungen durch die Verwaltung haben. Dies sollen neben Kenntnissen aus dem Gebiet des Verwaltungsrechts zunehmend betriebswirtschaftliche und soziale Fähigkeiten sein. Diese Kernfähigkeiten sollen in Fortbildungsmaßnahmen geschult und aufgebaut werden. Für die neuen Herausforderungen und Probleme der Zukunft ist darüber hinaus eine langfristige Entwicklungsstrategie notwendig. Außerdem soll aber auch eine Kooperationsstrategie zwischen Bürger, Politik und Verwaltung angestrebt werden.

Das Leitbild und die dazu passenden Strategie wird durch die **Aktionsfelder** konkretisiert:

- Das Leistungsprofil der Verwaltung legt dabei die Summe der von ihr erstellten Produkte fest.
- Durch Schnittstellenmanagement soll die Kooperationsstrategie zwischen Bürger, Politik und Verwaltung umgesetzt werden.
- Durch Prozeßoptimierung und Struktur soll die Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung auf ihre Effizienz hin überprüft und gegebenenfalls verbessert werden.
- Durch die Erstellung eines Führungskonzeptes, teamorientierte Arbeitsgestaltung und Personalentwicklungsmaßnahmen sollen die sozialen Kernfähigkeiten herausgebildet werden.
- Finanzwirtschaftliche Steuerung ist für die Herausbildung betriebswirtschaftlicher Kernkompetenzen unabdingbar.
- Durch Verwaltungsentwicklung soll eine Lern- und Entwicklungsfähigkeit der Verwaltung hergestellt bzw. dauerhaft institutionalisiert werden.

Aus diesen Aktionsfeldern ergeben sich dann die einzelnen **Projektgruppen**, in denen Mitarbeiter aller Hierarchieebenen ihr Wissen einbringen sollen. Um ein konstruktives Diskussionsklima in den Projektgruppen zu erreichen, wurde eigens ein Ausbildungskonzept für Projektmoderatoren/-koordinatoren ausgearbeitet⁶⁶.

Die graphische Darstellung des „Konstanzer Weges“ in Abb. 5 zeigt eine auf den Kopf gestellte Pyramide. Das bedeutet, daß das pyramidenförmige Hierarchieprinzip auf den Kopf gestellt wird. Dadurch wird die starke Relevanz der Mitarbeiterbeteiligung im Zuge der Verwaltungsreform verdeutlicht. Es soll klargemacht werden, daß alles von den Projektgruppen ausgeht und daß die Verwaltungsreform mit der Beteiligung der Mitarbeiter steht und fällt.

Umgesetzt werden soll dieses Konzept, welches die Grundgedanken, die „Philosophie“ der Konstanzer Verwaltungsreform darstellt, mittels einer Reform-Projektorganisation. Dadurch wurde parallel zur bestehenden Hierarchie eine besondere Struktur geschaffen, innerhalb derer die Konstanzer Verwaltungsreform abläuft⁶⁷.

⁶⁶ vgl. Anlage 5.

⁶⁷ vgl. Anlage 4.

4.3.2. Die Auswertung des „Konstanzer Weges“ im Hinblick auf die Gestaltungsparameter

Strategie:

Im „Konstanzer Weg“ spielt eine strategische Ausrichtung der Verwaltungsreform eine herausragende Rolle. Ausgehend von einem Leitbild, von einer „Betriebsphilosophie“, wodurch die Mitarbeiter der Stadtverwaltung an das „Unternehmen Stadt“ gebunden werden sollen, soll eine Strategie entwickelt werden, die sowohl eine Entwicklungsstrategie, eine Kooperationsstrategie und den Aufbau von Kernkompetenzen beinhalten soll. Die Implementierung einer Entwicklungsstrategie impliziert die Absicht, einen Umbau zur „lernenden Verwaltung“ im Sinne einer Kulturveränderung vorzunehmen. Eine Kooperationsstrategie zwischen Politik, Verwaltung und Publikum würde die Entwicklung des informalen Machtkreislaufs zu einem „Lernkreislauf“⁶⁸ stark unterstützen, wodurch die organisationale Wissensbasis in der Verwaltung sich weiterentwickeln könnte. Diese Kooperationsstrategie wäre ein wichtiger Weg in Richtung dezentrale Kontextsteuerung und Bereitstellung einer wissensbasierten Infrastruktur, wodurch die Autopoiesis und Selbstreferenz der beteiligten Akteure anerkannt werden würde. Was das Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung betrifft, so wird hier ganz klar angestrebt, daß der Rat sich auf strategische Rahmenvorgaben beschränken soll, welche von der Verwaltung im Sinne eines „management by objectives“ umzusetzen sind. Dies würde im Idealfall ganzheitliche Problemlösungsstrategien begünstigen. Durch den Aufbau von Kernkompetenzen hat die Verwaltung die Möglichkeit, durch die Konzentration auf das Wesentliche ihre Steuerungsfähigkeit im Sinne des formalen Machtkreislaufs auszubauen.

Struktur:

Die Veränderung der Aufbau- und Ablauforganisation im Zuge der Verwaltungsreform wird in dem Konzept ebenfalls explizit hervorgehoben. Im Rahmen des Aktionsfeldes „Prozeßoptimierung und Struktur“ soll die Aufbau- und Ablauforganisation auf ihre Effizienz hin überprüft und gegebenenfalls verbessert werden. Es soll hier beispielsweise analysiert werden, inwieweit eine Abflachung von Hierarchien, Ämterzusammenlegun-

gen oder eine Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung notwendig ist. Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation würden sich auf eine Erweiterung der organisationalen Wissensbasis im Hinblick auf eine optimalere Wissensverwendung positiv bemerkbar machen. So hätten z.B. auch Mitarbeiter der unteren Hierarchieebenen bessere Möglichkeiten, ihr Wissen der Organisation zur Verfügung zu stellen.

Außerdem kann im Rahmen der Projektgruppen jeder Mitarbeiter gleich welcher Hierarchieebene seine Ideen und seine Kreativität einbringen. Durch das Lernen in Projektteams werden somit Reflexionsräume geschaffen, in denen alle Mitarbeiter die Möglichkeit haben, ihre kognitiven Grenzen zu überwinden und ihre Dialogfähigkeit auszubilden. Damit würden auch die Chancen kultureller Veränderungen steigen.

Kultur:

Der Begriff der Kultur wird in diesem Ansatz nicht explizit verwendet. Geht man aber von den oben beschriebenen Strategieansätzen aus, so kann man davon ausgehen, daß vor allem durch die Schaffung sozialer Kernfähigkeiten eine „lernfreundliche“ Kultur im Rahmen der Verwaltungsreform angestrebt wird. Dies wird auch durch die in der „Pyramide“ dokumentierte Intention, im Bereich der Aktionsfelder ein Führungskonzept zu erstellen, die Arbeit team-orientiert zu gestalten und Personalentwicklungsmaßnahmen durchzuführen, was durch die Projektgruppen „Führung und Kooperation“, „Personal“ und „Lernende Verwaltung“ umgesetzt werden soll, deutlich hervorgehoben. Werden diese Maßnahmen auch wirklich umgesetzt, so wäre der Kontext zur Schaffung einer „lernfreundlichen“, veränderungsbereiten Kultur gegeben.

Personal:

Die Mitarbeiter der Stadtverwaltung Konstanz stehen in diesem Verwaltungsreformkonzept explizit im Mittelpunkt, was durch die auf den Kopf gestellte Pyramide noch einmal stark verdeutlicht wird. Durch die Bildung von Projektgruppen, an denen Mitarbeiter aller Hierarchieebenen teilnehmen können und sollen, wird die Verwaltungsreform konkret und gewinnt der „Konstanzer Weg“ an Konturen. Darüber hinaus sollen die „Humanres-

⁶⁸ vgl. Kap. 1.4.

sourcen“ durch Maßnahmen im Rahmen der Aktionsfelder „Führungskonzept und teamorientierte Arbeitsgestaltung“ und „Personal“ gefördert werden. Dadurch, daß den Mitarbeitern ein hoher Stellenwert eingeräumt wird, wird dem Lernen in der Verwaltung als notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung für das Lernen der Verwaltung große Beachtung geschenkt. Durch die Arbeit in Teams soll die „Interpenetration“ zwischen Mitarbeiter und Organisation erleichtert werden.

4.3.3. Das Lernprofil

Organisationales Lernen

Die Implementation des „Konstanzer Weges“ ermöglicht eine Veränderung der kulturbedingten Handlungsmuster, die Förderung ganzheitlichen Denkens und eine bessere Wissensverwendung und Wissensgenerierung.

Lernträger

Als individuelle Lernträger können hier grundsätzlich diejenigen Mitarbeiter bezeichnet werden, die an einer Mitarbeit an der Verwaltungsreform im Rahmen einer der Projektgruppen interessiert sind, wobei den Führungskräften eine besonders hohe Bedeutung zukommt. Durch die Machtpromotion des Oberbürgermeisters in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Rates, der das Konzept gebilligt hat, und als Chef der Verwaltung sind günstige Voraussetzungen für die Umsetzung der Reform gegeben.

Lernimpulse

Durch eine erfolgreiche Umsetzung des „Konstanzer Weges“ werden aufgrund des engen Kontaktes mit dem Publikum und aufgrund der Leitbildorientierung sowohl adaptive als auch generative Lernimpulse gefördert.

Lernniveaus

Der „Konstanzer Weg“ soll dabei Lernprozesse aller drei Qualitätsstufen ermöglichen. Lernen als interne Anpassung an gegebene Strukturen findet hier statt durch Maßnahmen, die in erster Linie effizienzfördernd sind. Lernen auf der zweiten Stufe im Sinne einer externen Anpassung an die Umwelt findet vor allem statt durch die Implementation der neuen Verwaltungsstrategie, mit deren Hilfe ein günstigerer „System-Umwelt-Fit“ hergestellt werden soll. Das „Lernen des Lernens“ wird dabei vor allem im Rahmen der Reform-Projektorganisation gefördert.

Lernhindernisse

Durch die Implementation des „Konstanzer Weges“ können Lernhindernisse wie „defensive routines“ und Informationspathologien weitgehend beseitigt werden. Einer mangelnden „creative tension“ soll durch Leitbildorientierung begegnet werden.

Die Stadtverwaltung Konstanz verfügt somit über ein Reformkonzept, durch dessen konsequente Umsetzung der Umbau zur lernenden Organisation gelingen kann. Mit der Umsetzung dieses Konzeptes wären vor allem durch die Kooperationsstrategie zwischen Politik, Verwaltung und Publikum die Voraussetzungen dafür gegeben, daß eine Symmetrie zwischen formalem und informalem Machtkreislauf hergestellt werden kann.

4.4. Fazit

Kann also mit den bestehenden Verwaltungsreformkonzepten der „Umbau zur lernenden Organisation“ (KGSt 1993) wirklich gelingen? Wenn man die bisherigen Erfahrungswerte im Hinblick auf die Implementation des NSM berücksichtigt, so muß festgestellt werden, daß Lernen bisher vor allem im Hinblick auf eine bessere Verwendung und Generierung der Wissensbasis im Hinblick auf effizientere Aufgabenerfüllung stattfand, was aber noch keinen fundamentalen Wandel und höherwertige Lernprozesse mit sich bringt (vgl. Kißler et al. 1997).

Die Stadt Konstanz, die noch am Beginn ihrer Verwaltungsreform steht, betont stark die Mitarbeiterbeteiligung als notwendige Voraussetzung für das Gelingen der Verwaltungsreform. Werden die im Verwaltungsreformkonzept beabsichtigten Maßnahmen auch tatsächlich implementiert, bestehen gute Chancen, daß der Umbau zur lernenden Organisation gelingen kann. Ob dies jedoch tatsächlich gelingt, hängt von mehreren Faktoren ab, welche im Rahmen der Einzelfallstudie über die derzeitige Lernfähigkeit der Stadtverwaltung Konstanz empirisch analysiert werden.

Wie kann der Lernkontext bzw. der Reifegrad der Stadtverwaltung Konstanz im Hinblick auf das Verwaltungsreformkonzept eingeschätzt werden? Sind Maßnahmen, die den Lernkontext verbessern, schon in naher Zukunft vorgesehen, oder stehen lediglich effizienzfördernde Maßnahmen im Mittelpunkt?

Dies wird anhand der Überprüfung der in Kap. 3 erstellten Hypothesen über die Lernfähigkeit von Kommunalverwaltungen und den darauf aufbauenden Fragestellungen in Form eines Analyserasters geschehen.

5. Die Lernfähigkeit der Stadtverwaltung Konstanz

In diesem Kapitel soll nun im Rahmen einer Einzelfallstudie analysiert werden, inwieweit ein Kontext für organisationale Lernfähigkeit in der Stadtverwaltung Konstanz gegeben ist und welche Chancen und Risiken sich für die Implementation des „Konstanzer Weges“ ergeben.

5.1. Das empirische Forschungsdesign

Ich habe in Kap.2, Abs.1 schon erwähnt, daß es sich bei dem Begriff des organisationalen Lernens um eine Metapher handelt, was in Bezug auf die empirische Überprüfbarkeit organisationalen Lernens aufgrund der fehlenden analytischen Schärfe erhebliche Probleme aufwirft (vgl. Klimecki/Laßleben/Riexinger-Li 1994, S.4). Aus diesem Grund kann man auch kaum auf empirische Arbeiten in Bezug auf organisationales Lernen zurückgreifen. Klimecki et al. haben versucht, diese Lücke zu schließen, indem sie für die Analyse organisationaler Lernprozesse im öffentlichen Sektor ein Strukturmodell entwickelt haben, auf dessen Basis organisationales Lernen zweier kommunaler Sozialverwaltungen empirisch analysiert wurde⁶⁹.

Aufgrund des systemtheoretischen Ansatzes dieser Arbeit sowie der geringen analytischen Schärfe der Metapher „Organisationales Lernen“ erschien mir hier ein qualitatives Forschungsdesign angebracht. Außerdem lassen die systemtheoretischen Überlegungen immanenten konstruktivistischen Grundannahmen, die davon ausgehen, daß es keine objektive Wirklichkeit gibt, meiner Meinung nach hier ein eher auf Objektivität basierendes, rein quantitatives Forschungsdesign nicht zu⁷⁰.

Als Untersuchungsmethode habe ich in meiner Arbeit die Einzelfallanalyse gewählt. Die Forderung nach Einzelfallanalysen steht gerade innerhalb der qualitativen Forschung an zentraler Stelle (vgl. Mayring 1990), denn „das qualitative Paradigma ist bemüht, den Objektbereich (Mensch) in seinem konkreten Kontext und seiner Individualität zu verste-

⁶⁹ Zum Forschungsdesign und zu den vorläufigen Ergebnissen dieser Studie vgl. Klimecki/Laßleben/Riexinger-Li 1994, Klimecki/Laßleben/Altehege 1995/Klimecki/Gmür 1996.

⁷⁰ Wirklichkeit ist im radikalen Konstruktivismus keine objektiv vorgegebene Größe, sondern ein Konstrukt, welches im System selbst erzeugt wird (vgl.u.a. von Förster 1988, von Glasersfeld 1985, Watzlawick 1988).

hen“ (Lamnek 1988, S.204). Und dazu ist ein auf einzelne Fälle bezogener Ansatz notwendig, um die Komplexität des gesamten Falles zu analysieren.

Die Daten habe ich anhand von 10 Leitfadenterviews⁷¹ erhoben, die ich mit den Leitern folgender Dezernate und Ämter geführt habe⁷²:

Dezernat I:

- Dezernatsleiter/OB,
- Leiter des Hauptamts/Zentrale Dienste,
- Leiter des Personalamts,
- Leiter der Kämmerei.

Dezernat II:

- Dezernatsleiter/1.Bürgermeister,
- Leiterin des Kulturamts,
- stellvertretender Leiter des Sozial- und Jugendamts.

Dezernat III:

- Leiter des Hochbauamts,
- Leiter des Planungsbüros.

Ich habe mich aufgrund meiner begrenzten Möglichkeiten der qualitativen Datenerhebung im Rahmen dieser Arbeit für Akteure der oberen Hierarchieebenen entschieden, da ihnen bei der Implementierung des Veränderungsprozesses eine herausragende Bedeutung zukommt. Außerdem habe ich noch ein Interview mit einer Vertreterin des Personalrats geführt.

Von der Stadt Konstanz wurden mir Dokumente über den Stand der Verwaltungsreform, Mitarbeiterzeitungen und Informationsbroschüren vom Personalrat zur Verfügung gestellt. Diese Dokumente geben unter anderem auch Aufschluß über die Sichtweisen des Rates und der Mitarbeiter unterer Hierarchieebenen.

Die Daten, die im Rahmen der Leitfadenterviews erhoben wurden, sind durch Volltranskription aufbereitet worden.

⁷¹ Zu den Fragen des Interviewleitfadens vgl. Anlage 1.

⁷² Zum Verwaltungsaufbau vgl. Anlage 2.

Die durch Interviews und Dokumente gewonnenen Daten wurden nach einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Dabei habe ich ein Analyseraster in Form eines Fragenkatalogs entwickelt, der auf den in Kap.3, Abs.3 erstellten Hypothesen über die organisationale Lernfähigkeit von Kommunalverwaltungen basiert.

5.2. Das Analyseraster

These I: Bürokratische Kommunalverwaltungen sind aufgrund einer fehlenden „corporate identity“ und ihrer veränderungsresistenten Kultur kaum in der Lage, ihre kulturbedingten Handlungsmuster als Folge eines „double-loop-learning“ zu verändern.

I. Die Qualität der Lernprozesse im Kontext der bestehenden Kultur

I.1. Besteht eine gemeinsame Sichtweise der Situation und eine „corporate identity“?

I.1.1. Was sind für die Führungskräfte die Gründe/Anlässe für den Veränderungsprozeß?

I.1.2. Inwieweit betonen die Führungskräfte die „corporate identity“?

I.1.3. Inwieweit ist bei Mitarbeitern der unteren Hierarchieebenen ein Obrigkeitsdenken ausgeprägt?

I.1.4. Welcher Führungs- und Kooperationsstil ist erkennbar?

I.2. Welche Werte und Normen können identifiziert werden?

I.2.1. Welche Relevanz hat bei der Aufgabenerfüllung der korrekte Gesetzesvollzug gegenüber einer bürger- bzw. kundenorientierten Aufgabenerfüllung?

I.2.2. Inwieweit ist ein Kostenbewußtsein ausgeprägt?

I.3. Ist bei den interviewten Führungskräften eine Reflexionsfähigkeit vorhanden?

I.4. Sind die bisher durchgeführten Maßnahmen auf eine Veränderung der kulturbedingten Handlungsmuster zurückzuführen?

These II: Die Fähigkeit des ganzheitlichen Denkens wird durch mangelnde Verantwortungsbereitschaft sowohl zwischen Politik und Verwaltung als auch innerhalb der Verwaltung stark eingeschränkt.

II. Die Ausprägung der Fähigkeit des ganzheitlichen Denkens in Politik und Verwaltung

II.1. Wie kann das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung charakterisiert werden?

II.2. Inwieweit werden von den Führungskräften innerhalb der Verwaltung andere Akteure, Ämter oder Dezernate für Mißstände verantwortlich gemacht?

II.3. Wie werden die externen Rahmenbedingungen von den Führungskräften nach folgenden Kriterien wahrgenommen: Komplexität, Dynamik, Mehrdeutigkeit, Kontrollierbarkeit, Vorhersehbarkeit?

These III: Fehlende, von allen Organisationsmitgliedern geteilte Leitbilder lassen in Kommunalverwaltungen eine „schöpferische Spannung“ und somit generative Lernprozesse nicht entstehen.

III. Die Existenz gemeinsam geteilter Zielvorstellungen und Leitbilder als Bezugsrahmen für schöpferisches Lernen

III.1. Inwieweit sind gemeinsam geteilte Zielvorstellungen bezüglich der Verwaltungsreform vorhanden?

III.1.1. Welche offiziellen Ziele hat der Veränderungsprozeß?

III.1.2. Welche Zielvorstellungen hat der Stadtrat?

III.1.3. Welche Zielvorstellungen haben die Akteure in der Verwaltung?

III.2. Welche Bedeutung hat die Erstellung eines Leitbildes und welche Chancen ergeben sich daraus?

III.2.1. Welche Rolle spielt eine Leitbildorientierung für die Akteure in Rat und Verwaltung?

III.2.2. Welche Chancen ergeben sich für die Umsetzung eines Leitbildes im Hinblick auf die verfügbaren Ressourcen?

III.3. Welche Rolle spielen Gruppen- und Teamarbeit im Veränderungsprozeß?

III.3.1. Welche verwaltungsinternen Problemlösungszirkel und Teams bestehen bzw. sollen im Zuge der Verwaltungsreform aufgebaut werden?

III.3.2. Inwieweit können durch diese Problemlösungszirkel und Teams bestehende kognitive Strukturen aufgebrochen werden?

These IV: Aufgrund der hierarchisch-bürokratischen Aufbauorganisation und der vorherrschenden Konditionalprogrammierung können individuelle Wissensbestände oftmals nicht in organisationales Wissen umgewandelt werden.

IV. Die Transformation individueller Wissensbestände in organisationales Wissen

IV.1. Wie kann die Aufbauorganisation charakterisiert werden?

IV.2. Wie finden die individuellen Wissensbestände von Mitarbeitern der verschiedenen Hierarchieebenen Verwendung für die Organisation?

IV.3. Wird durch dezernats- und ämterübergreifende informale Netzwerke die Wissensverwendung optimiert?

IV.4. Inwieweit ist ein organisationsweit geteiltes Wissen bezüglich des Veränderungsprozesses vorhanden?

IV.5. Welche Rolle spielte das Wissen der Mitarbeiter bei den bisherigen Reformmaßnahmen?

These V: Die Aneignung von Wissen über „action-outcome-relations“ wird aufgrund des fehlenden direkten Feedbacks vom Publikum bezüglich der Wirkungen und Folgen kommunalen Handelns stark erschwert

V. Die Beziehungen zwischen Verwaltung und Publikum im Hinblick auf Wissensgenerierung

V.1. Inwieweit wissen die Akteure in der Verwaltung über die Wirkungen und Folgen ihres Handelns Bescheid?

V.2. Welche grenzüberschreitenden Problemlösungszirkel entstehen und welche Bedeutung haben sie im Veränderungsprozeß?

V.3. Wer sind die Promotoren der Verwaltungsreform und von welchen externen Akteuren werden sie unmittelbar unterstützt?

V.4. Inwieweit wird durch Verwaltungsreformmaßnahmen Wissensgenerierung gefördert?

5.3. Die Auswertung der Untersuchungsfragen

I. Die Qualität der Lernprozesse im Kontext der bestehenden Kultur

I.1. Inwieweit besteht eine gemeinsame Sichtweise der Situation und eine „corporate identity“?

I.1.1. Was sind für die Führungskräfte die Gründe/Anlässe für den Veränderungsprozeß?

Innerhalb der Stadtverwaltung Konstanz herrscht sowohl zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen als auch zwischen den verschiedenen Ämtern und Dezernaten große Einigkeit darüber, daß die gegenwärtige finanzielle Situation den wichtigsten Impuls für die Durchführung einer Verwaltungsreform darstellt. Gründe für die derzeit prekäre finanzielle Situation sind vor allem erhebliche Ausfälle beim Einkommensteueranteil, rückläufige Gewerbesteuereinnahmen und zurückgehende Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs. Darüber hinaus kommen noch wesentlich höhere Ausgaben bei der Kreisumlage hinzu. Es besteht auch Einstimmigkeit darüber, daß diese Finanzkrise in erster Linie durch externe Faktoren ausgelöst wurde. Hierzu zählt die steigende Arbeitslosigkeit und die ständige Aufgabenübertragung von Bund und Land ohne entsprechende finanzielle Ausstattung oder auch die gesamtwirtschaftliche Lage.

Will man jedoch darüber hinaus die weiteren Gründe und Anlässe aus der Sicht der Akteure analysieren, so empfiehlt sich hier eine vertikale Differenzierung zwischen den verschiedenen hierarchischen Ebenen⁷³.

Zwischen den beiden Dezernenten der Dezernate I und II herrscht diesbezüglich eine weitgehende Einstimmigkeit. Beide Dezernenten betonen als Anlaß für die Durchführung der Verwaltungsreform die überkommenen, fast 200 Jahre alten Verwaltungsstrukturen. Der Sozialdezernent hat dies im Interview folgendermaßen ausgedrückt: „Die Verwaltung ist heute überhaupt nicht mehr zeitgemäß. Sie hätte längst reformiert werden müssen

⁷³ Informationen über die Gründe und Anlässe für die Durchführung der Verwaltungsreform aus der Sicht der Dezernenten und Amtsleiter habe ich aus den Fragen 1 und 3 des Interviewleitfadens entnommen.

und das wäre zu Zeiten guter Haushaltslage besser gegangen. [...] Und viele haben den Eindruck, die Verwaltungsreform wird betrieben, um den Haushalt zu sanieren. Es wird dafür mißbraucht“. Für beide Dezernenten ist die finanzielle Situation lediglich der Auslöser für die Verwaltungsreform, wobei die eigentlichen Gründe bzw. Anlässe in den allgemeinen veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu suchen sind.

Während auf Dezernatsebene noch Einstimmigkeit in Bezug auf die Gründe bzw. Anlässe für die Verwaltungsreform herrscht, so ergibt sich auf der Ebene der Ämter schon ein wesentlich heterogeneres Bild, vor allem, wenn man hier noch eine horizontale Differenzierung zwischen Dezernat I und II einerseits und Dezernat III andererseits vornimmt. Während in den Dezernaten I und II jeweils eine Ambivalenz in den Auffassungen besteht, ob veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen oder die Finanzkrise der Hauptanlaß für die Durchführung der Verwaltungsreform ist, gehen die Amtsleiter des Dezernats III davon aus, daß die gegenwärtige finanzielle Krise der Hauptanlaß ist.

1.1.2. Inwieweit betonen die Führungskräfte die „corporate identity“?

Eine knappe Mehrheit der interviewten Führungskräfte fällt hier dadurch auf, daß sie entweder durch den häufigen Gebrauch des Wortes „ich“ oder durch häufige Verweise auf bestehende Hierarchien die hierarchischen Strukturen anerkennen und damit implizit den Bestand einer „corporate identity“, in der alle Akteure ihre Wirklichkeitskonstruktionen einbringen können, bestreiten. Der erst seit Juni 1997 amtierende Leiter des Dezernats II, der früher in Bielefeld tätig war und somit erst in Konstanz angefangen hat, redet überwiegend in „ich“-Form. Dies ist sicherlich zu einem großen Teil auf seine noch sehr kurze Amtszeit zurückzuführen. Daher wird sich hier das „wir“-Gefühl erst noch entwickeln müssen. Bei den anderen vier Führungskräften, allesamt Amtsleiter, konnten von Obrigkeitsdenken geprägte kognitive Strukturen festgestellt werden. Formulierungen wie „Die da oben wissen sowieso noch nicht, was sie wollen“ oder „Der OB bzw. der Dezernent hat gesagt“ deuten auf eine weitgehende Akzeptanz der Hierarchien hin, die letzten Endes das Sagen haben. Die relativ starke hierarchische Orientierung dieser Amtsleiter drückt sich auch darin aus, daß sie meist die obersten Hierarchieebenen für die wichtigsten Akteure bei der Umsetzung der Verwaltungsreform halten⁷⁴.

⁷⁴ Vgl. Interviewleitfaden Frage 7

Bei den Interviews der anderen vier Führungskräfte fällt dagegen auf, daß sie durch die häufige Verwendung des Wortes „wir“ im Zusammenhang mit der ganzen Stadtverwaltung die „corporate identity“ im Gegensatz zur Hierarchie wesentlich stärker betonen. Ein Amtsleiter hat beispielsweise stark betont, daß „wir in der vergangenen Zeit recht viel Fehler gemacht haben“, ohne auf einzelne Akteure zu verweisen. Bei der Frage, wer im Zusammenhang mit der Umsetzung der Verwaltungsreform die wichtigsten Akteure sind, haben alle drei betont, daß hier grundsätzlich die Mitarbeiter aller Hierarchieebenen gleichermaßen gefragt sind.

1.1.3. Inwieweit ist bei Mitarbeitern der unteren Hierarchieebenen ein Obrigkeitsdenken ausgeprägt?

Bei den Mitarbeitern der unteren Hierarchieebenen ist das Denken in Hierarchien überaus stark ausgeprägt, wie den Dokumenten und dem Interview mit der Vertreterin des Personalsrats entnommen werden kann. Der neue Sozialdezernent, dessen frühere Wirkungsstätte in Bielefeld war, hat in seiner noch recht kurzen Amtszeit schon feststellen können, daß in Konstanz noch keine offene, konstruktive Streitkultur herrscht. „Was ich wahrnehme ist, daß Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen voller Respekt zur Führungsebene nach oben schauen, so, als würden Führungskräfte im Elfenbeinturm sitzen“. Er stellt hier in Konstanz im Gegensatz zu Bielefeld ein zu großes „Obrigkeitsempfinden“ fest, was unter anderem auch mit der süddeutschen, etwas steifen Kultur in Verbindung gebracht werden könne.

Die meisten Mitarbeiter können nicht erkennen, daß ihre Wirklichkeitskonstruktionen von den Führungskräften ernst genommen werden, wie aus einer verwaltungsinternen Mitarbeiterbefragung hervorgeht⁷⁵. Es ist immer noch ein zu großes Mißtrauen gegenüber den bestehenden Hierarchien vorhanden und daher glauben viele auch nicht an eine echte Mitarbeiterbeteiligung im Zuge der Verwaltungsreform. Darüber hinaus gibt es auch Mitarbeiter, die glauben, daß durch die Verwaltungsreform de facto die hierarchischen Strukturen eher gefestigt werden und daß die Mitarbeiter der unteren Hierarchiestufen eher noch stärker entmachtet werden. „Die Häuptlinge wollen nichts von ihrer Macht abgeben. Welcher Amtsleiter ist denn bereit, Kompetenzen an seine Mitarbeiter abzutreten? In den letzten Jahren ist doch eher eine Machtkonzentration erfolgt. Einzelne Leute

⁷⁵ Zur näheren Erläuterung dieser Mitarbeiterbefragung vgl. Frage IV.4..

ziehen immer mehr Kompetenzen an sich, aber die Sachbearbeiter läßt man im Regen stehen“.

1.1.4. Welcher Führungs- und Kooperationsstil ist erkennbar?

Alle interviewten Führungskräfte gehen davon aus, daß sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen kooperativen Führungsstil pflegen⁷⁶. Aus den Dokumenten und dem Interview mit der Vertreterin des Personalrats geht jedoch hervor, daß dies die Mitarbeiter der unteren Hierarchieebenen mehrheitlich noch anders empfinden. Es wird zwar auch eingeräumt, daß trotz der vorherrschenden Richtigkeitskontrolle, welche auf Konditionalprogrammierung basiert, die Führungskräfte teilweise einen verhältnismäßig kooperativen Führungsstil pflegen. Aber insgesamt gibt es immer noch zu viele Führungskräfte, die von Motivation und Mitarbeiterführung wenig Ahnung haben, wie mir ein Amtsleiter bestätigte: „Man wächst hier in die Führungsposition hinein, wenn man nur lange genug dabei ist“. Die Vertreterin des Personalrats ist daher auch der Meinung, daß die Führungskräfte im Hinblick auf die Verwaltungsreform am meisten lernen müssen, „weil es einfach nicht mehr von oben runtergeht und weil sie schauen müssen, wie man als Team arbeiten kann, und das ist ein langwieriger Prozeß. Da braucht man sich auch keine Illusionen zu machen, daß das manche überhaupt nicht lernen. Manche werden einfach Zeit brauchen“.

Was den horizontalen Kooperationsstil zwischen den verschiedenen Ämtern und Dezernaten betrifft, so wird von den meisten interviewten Führungskräften eingeräumt, daß dies in erster Linie von den Akteuren abhängt.

Eine dezernats- und ämterübergreifende Zusammenarbeit wird oftmals dann notwendig, wenn Aufgaben erledigt werden müssen, die den Zuständigkeitsbereich verschiedener Ämter tangieren. So sind z.B. bei der Planung des Kulturzentrums Ämter aus allen drei Dezernaten beteiligt, die in Projektarbeit zusammenarbeiten, wobei hier eine weitgehend kooperative Zusammenarbeit besteht. Probleme gibt es vor allem bei Planungen, an denen Ämter des sozialen Bereichs und des Baubereichs beteiligt sind, da hier verschiedene Sichtweisen und Wirklichkeitskonstruktionen aufeinander treffen, die dann meist formal in

⁷⁶ vgl. Frage 5 im Interviewleitfaden.

der wöchentlichen dezernats- und ämterübergreifenden Sitzung beim OB gelöst werden müssen.

I.2. Welche Werte und Normen können identifiziert werden?

I.2.1. Welche Relevanz hat bei der Aufgabenerfüllung der korrekte Gesetzesvollzug gegenüber einer bürger- bzw. kundenorientierten Aufgabenerfüllung?

Mitarbeiter aller Hierarchieebenen betonen, daß die Aufgabenerfüllung in der Verwaltung maßgebend von verwaltungstypischen gesetzlichen Regelungen geprägt sind, die Entscheidungsspielräume teilweise stark einengen. Vor allem Ämter, die hoheitliche Pflichtaufgaben erfüllen sollen wie zum Beispiel das Sozial- und Jugendamt, müssen in erster Linie darauf achten, ob ihre Entscheidung nach den herrschenden Gesetzen rechtmäßig ist. „Deswegen ist dies immer so eine hoheitliche Aufgabe, daß man eine Mutter abfertigt und sagt, von uns kriegst du nichts, Ende, fertig, aus. Aber das liegt dann nicht an uns, sondern an der Sachlage“. Von einigen Amtsleitern wird in diesem Zusammenhang vor allem auch die Trennung zwischen Fach- und Ressourcenverantwortung erwähnt, die bei der Haushaltsaufstellung ihre dysfunktionale Wirkung im Bereich der Finanzen offenbart. Die gängige Praxis der Haushaltsaufstellung fördere in erster Linie das „Dezemberfieber“, wodurch eine effiziente, effektive und bürgerfreundliche Aufgabenerfüllung eher verhindert würde.

Eine Mitarbeiterin betont stark die geringen Entscheidungsspielräume im Vergleich zur Privatwirtschaft: „Ich habe früher in der freien Wirtschaft gearbeitet und bin gewohnt, selbständig zu arbeiten und zu entscheiden. Hier jedoch muß man auch in ganz lapidaren Entscheidungen erst fragen oder einen Antrag stellen. Wenn ich selbst entscheide, mußte ich schon manches mal feststellen, hoppla, da hättest du ja fragen müssen! So wird die Eigenständigkeit der Mitarbeiter total untergraben“. Da Konditionalprogramme Richtigkeitskontrolle im Gegensatz zu Zweckmäßigkeitkontrolle begünstigen, ist dies darüber hinaus ein günstiger Nährboden für „defensive routines“, da Fehlervermeidung oberste Priorität hat.

Es muß aber auch eingeräumt werden, daß es zwischen den verschiedenen Ämtern und Dezernaten auch Unterschiede in puncto Bürger- und Kundenfreundlichkeit gibt, was mit

dem jeweiligen Aufgabengebiet zusammenhängt. So betont beispielsweise die Leiterin des Kulturamtes, daß sich ihr Amt schon immer als Dienstleistungsunternehmen für die Bürger verstanden hat. „Wenn die im Theater nicht kundenfreundlich sind, dann können sie die Bude dicht machen“.

Der seit September 1996 amtierende neue OB legt jedoch sehr großen Wert auf Bürger- bzw. Kundenorientierung. Das bisher sichtbarste Ergebnis dieser Bemühungen ist das Bürgerbüro, welches im April 1997 eröffnet wurde. Dabei wurde schon im Vorfeld der Eröffnung versucht, den Mitarbeitern des Bürgerbüros ein Leitbild zu vermitteln, welches die Punkte „Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit, Bürgernähe, verbesserte Kundenorientierung, Einstieg in die Verwaltungsreform, Mitarbeiterbeteiligung“ enthält.

Im Bürgerbüro können mehrere Dienstleistungen (Meldeangelegenheiten, Ausweis-papiere, Lohn- und Hundesteuer, Führungszeugnis, Beglaubigungen, Wehrerfassung, Führerscheinanträge etc.) von den Bürgern in Anspruch genommen werden. Das bisher geltende Nummernsystem im Einwohnermeldeamt wurde abgeschafft. Das Bürgerbüro ist an drei Tagen in der Woche von 8.00 Uhr bis 16.30 Uhr geöffnet.

Daher kann das Bürgerbüro auch schon durchaus positive Ergebnisse im Hinblick auf schnellere, unbürokratische Aufgabenerledigung vorweisen. So werden die vorläufigen Reisepässe und die Kinderausweise jetzt direkt am Schalter ausgedruckt, so daß sie sofort mitgenommen werden können. Früher mußte man eine Woche darauf warten.

Eine direktere Beteiligung von Bürgern und Verbänden an Verwaltungsentscheidungen ist ein wichtiger Punkt, der im Rahmen der Verwaltungsreform derzeit angestrebt wird⁷⁷.

Vor allem der OB legt großen Wert auf eine verstärkte Bürgerbeteiligung schon im Vorfeld von Entscheidungen. „In Bezug auf moderne Verwaltung und in Richtung Bürgernähe muß man noch viel mehr im Vorfeld von Entscheidungen bei den Bürgern nachfragen, damit Entscheidungen akzeptiert werden“.

1.2.2. Inwieweit ist ein Kostenbewußtsein ausgeprägt?

Was die Ausprägung des Kostenbewußtseins in der Stadtverwaltung Konstanz betrifft, so muß man hier differenzieren zwischen den Dezernaten I und II einerseits und dem Dezernat III andererseits. Das Dezernat III hat im Gegensatz zu den anderen Dezernaten, in denen sich die Produktbildung teilweise als ein schwieriges Unterfangen erweist und erst

⁷⁷ Vgl. Kap.4.3.

Ende dieses Jahres abgeschlossen werden konnte, ihre Produkte schon seit längerer Zeit weitgehend erstellt.

Darüber hinaus ist im Dezernat III schon zu 80-90% die Kosten/Leistungsrechnung bzw. die Wirtschaftlichkeitsberechnung schon eingeführt. Durch ein Zeiterfassungsprogramm wird berechnet, wieviel Zeit für welche Arbeit gebraucht wird. Genauso wird im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsberechnung festgestellt, ob die Räumlichkeiten für die Mitarbeiter der verschiedenen Ämter angemessen oder vielleicht zu großzügig und damit zu unwirtschaftlich sind. Eine Kosten/Leistungs-Rechnung existiert bisher in den anderen Dezernaten lediglich im Hauptamt/Zentrale Dienste.

Aufgrund der aktuellen prekären Finanzlage kann jedoch davon ausgegangen werden, daß sich flächendeckend über die gesamte Stadtverwaltung im Zusammenhang mit Produktbildung, Budgetierungsverfahren, Kosten/Leistungs- Rechnung und Controlling ein erhöhtes Kostenbewußtsein entwickeln wird. Im Rahmen der von mir geführten Interviews wurde jedenfalls deutlich, daß die Führungskräfte ein erhöhtes Kostenbewußtsein für überaus relevant halten. Vier Interviewpartner betonen das Kostenbewußtsein überdurchschnittlich stark⁷⁸.

I.3. Ist bei den interviewten Führungskräften eine Reflexionsfähigkeit vorhanden?

Eine klare Mehrheit der interviewten Führungskräfte fällt durch ein mangelndes Reflexionsvermögen auf, was sich in einer eher „deskriptiven“ Redeweise und in einer mangelnden Abstraktionsfähigkeit der gegenwärtigen Situation manifestiert. Dies zeigt sich darin, daß von diesen sechs Amtsleitern die Komplexität der externen Situation zwar meistens betont, aber kaum analysiert wird. Eine Fähigkeit zur Selbstbeobachtung im Sinne eines „re-entry“ ist bei den meisten Akteuren kaum festzustellen. Bei drei Amtsleitern konnte auch eine mangelnde Fähigkeit zur Selbstkritik festgestellt werden. Dies wird dadurch deutlich, daß man auf seiner eigenen Sichtweise beharrt, ohne Verständnis für die Sichtweisen anderer Ämter bzw. Dezernate aufzubringen. Darüber hinaus fällt bei den meisten Amtsleitern auf, daß sie relativ oft auf die Sichtweisen der oberen Hierarchieebenen und des Rates verweisen⁷⁹.

⁷⁸ vgl. Frage nach Einführung der Merkmale des NSM im Interviewleitfaden (Frage 8).

⁷⁹ Vgl. Frage I.1.2.

Bei lediglich drei Führungskräften konnte ein höheres Reflexionsvermögen festgestellt werden, was sich dadurch offenbart, daß sie in der Lage sind, aufbauend auf einer fundierten Analyse der externen Situation Handlungsempfehlungen abzuleiten, grundsätzliche Statements abzugeben und ein Fazit zu ziehen. Das Reflexionsvermögen bezieht sich bei diesen Akteuren sowohl auf die externe Situation als auch auf die Fähigkeit zur Selbstreflexion bzw. Selbstkritik. Der neue Leiter des Dezernats II erzählt von seinen Erfahrungen aus Bielefeld, wo Zielvereinbarungen für eine gute Zusammenarbeit, bestehend aus 8-10 Punkten, beschlossen wurden. „Ich hab diese 8-10 Punkte in meinem Büro an die Wand gehängt. Und wenn ich mal zwei Tage nicht draufgeguckt habe und habe da abends mal hingeschaut, da hab ich mich immer dabei erwisch, daß ich sagen mußte, den einen Punkt habe ich heute nicht erfüllt. Diese Erkenntnis und der Vorsatz, sich morgen bessern zu wollen, ist unheimlich wichtig“. Ein Amtsleiter betont ebenfalls stark die Relevanz einer Reflexionsfähigkeit. „Eine Verwaltung muß ständig dazulernen, muß sich auch ständig kritisch hinterfragen, ob wir unsere Leistungen in einem optimalen Verhältnis erbringen“.

I.4. Sind die bisher durchgeführten Maßnahmen im Zuge der Verwaltungsreform auf eine Veränderung der kulturbedingten Handlungsmuster zurückzuführen?

Wenn auch die Verwaltungsreform in Konstanz zum größten Teil noch in den Startlöchern steckt, so sind in den letzten Jahren schon einige Maßnahmen umgesetzt worden⁸⁰. Als wichtigste Verwaltungsreformmaßnahmen wären zu nennen:

- Das Planungsbüro, welches aus dem Planungsamt, dem Tiefbauamt und dem Grünflächenamt entstanden ist,
- die Bildung von Produkten und Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung im Dezernat III
- das Bürgerbüro,
- Gründungen von Eigenbetrieben (südwestdeutsche Philharmonie, Klinikum Konstanz, Technische Betriebe, Entsorgungsbetriebe, Stadtwerke)
- diverse Privatisierungen bzw. private Beteiligungen.

⁸⁰ Über die bisherigen Reformschritte vgl. Anlage 3.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß bei den bisherigen Reformmaßnahmen eindeutig effizienzfördernde Maßnahmen überwiegen. So ist beispielsweise das Planungsbüro nicht aus einer von den betroffenen Akteuren wahrgenommenen Inkongruenz zwischen bestehenden Problemlösungs- und Handlungsmustern und diskontinuierlichen Umweltveränderungen entstanden. Diese Ämterzusammenlegung ist lediglich eine Maßnahme zur Optimierung bestehender Strukturen, welche lediglich auf „single-loop-learning“ zurückzuführen ist. Wenn man einmal davon absieht, daß im Zuge der Ämterzusammenlegung zwei Amtsleiter zu Abteilungsleitern degradiert wurden, muß auch darüber hinaus festgestellt werden, daß die meisten Mitarbeiter gegen die Zusammenlegung der drei bisher eigenständigen Ämter waren. Die interviewten Amtsleiter des Dezernats III gehen jedenfalls davon aus, daß die Errichtung des Planungsbüros de facto „top-down“, ohne echte Mitarbeiterbeteiligung umgesetzt wurde, wobei die treibende Kraft im Hinblick auf die Errichtung des Planungsbüros der Leiter des Dezernats III war. Dabei war der Beweggrund für diese Ämterzusammenlegung nicht nur eine bessere Abstimmung und Koordinierung dieser ähnlich gelagerten Aufgaben auf dezentraler Ebene. Ein sehr relevanter Anlaß war dabei auch die zunehmende Personalknappheit in den drei Ämtern, da freigewordene Personalstellen aus finanziellen Gründen nicht mehr besetzt werden konnten, wie der Leiter des Planungsbüros explizit betont.

Die Produktbildung in der gesamten Stadtverwaltung und die Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung in einigen Ämtern, vor allem im Dezernat III, sind ebenfalls effizienzfördernde Maßnahmen, die lediglich auf eine interne Anpassung an bestehende Werte und Normen abzielen. Der Leiter des Hochbauamts betont gar, daß Produktbildung für ihn im Grunde nichts Neues ist. „Das haben wir eigentlich schon immer gehabt, eine Produktbildung. Wir haben immer gewußt, was wir eigentlich machen“.

Was die Einführung und Umsetzung des Bürgerbüros betrifft, so hat dies mit wahrgenommenen Umweltveränderungen der Verwaltungsmitarbeiter ebenfalls nichts zu tun. Nach Meinung vieler Mitarbeiter ist dies eine von oben oktroyierte Maßnahme mit dem Zweck, in erster Linie ein Wahlversprechen des frisch gewählten OB's so schnell wie möglich umzusetzen. Vor allem diejenigen Ämter, die Bearbeitungsvorgänge, die sie sonst immer schon erledigt hatten, an das Bürgerbüro abgeben mußten, haben sich gegen die schnelle Einführung des Bürgerbüros gewehrt. „So kann es natürlich nicht sein, daß die da drüben die Anträge annehmen und hier muß dann die Arbeit gemacht werden. Da-

bei kommt noch hinzu, daß die im Bürgerbüro oftmals keine Ahnung haben und wir dann Auskünfte geben müssen, wie so ein Antrag ausgefüllt werden muß“.

Die Bildung von Eigenbetrieben und die Privatisierungen sind ebenfalls effizienzfördernde Maßnahmen, die von einigen interviewten Führungskräften im Hinblick auf die Steuerungsfähigkeit von Politik und Verwaltung relativ skeptisch beurteilt werden. Vor allem Privatisierungen führen zu einer faktischen Stärkung des informalen Machtkreislaufs. Der OB hat diese Problematik folgendermaßen verdeutlicht. „Dann haben Sie die Kernverwaltung und die Eigenbetriebe, und da ist natürlich immer eine gewisse Zentrifugalkraft. Das muß durch den Aufbau eines zentralen Controllings zusammengeführt werden, damit das nicht noch mehr auseinanderdriftet“.

II. Die Ausprägung der Fähigkeit des ganzheitlichen Denkens in Politik und Verwaltung

II.1. Wie kann das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung charakterisiert werden?

Bezüglich des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung in der Stadtverwaltung Konstanz herrscht hier bei den von mit interviewten Akteuren ein breiter Konsens, daß der Rat de facto kaum strategische Rahmenvorgaben macht, die Kontrollfunktion in operativen Arbeitsabläufen aber oft stark überbetont⁸¹. Isolierte Eingriffe bei einzelnen Sachverhalten oder Prozessen von Seiten des Rates sind an der Tagesordnung. Das hat zur Folge, daß Mitarbeiter der Verwaltung oftmals nicht wissen, unter Berücksichtigung welchen Zweckes sie eine Aufgabe zu erledigen haben. Diese Unsicherheit in der Verwaltung führt im Rat wiederum dazu, daß die Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung erhöht wird. Nach der Auskunft eines Amtsleiters äußerte sich ein Mitglied des Stadtrats hierzu wie folgt: „Wenn wir nicht bei allem hintendranstehen und Druck machen, geschieht nicht einmal etwas, wenn ein Baum gepflanzt werden soll“. Im Rat sind demnach lineare,

⁸¹ Bei der Auswertung dieser Fragestellung sind die Antworten auf die Fragen 3 und 4 des Interviewleitfadens maßgebend.

monokausale Denkstrukturen und ein Verständnis von Verwaltung als „Trivialmaschine“ vorherrschend.

Während sich die Politik bei ihrer Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung in Details verliert, ist es aufgrund der steigenden Komplexität, welche die Ratsmitglieder aufgrund ihrer geringen Fachkompetenz nicht mehr verarbeiten können, kaum noch möglich, angemessene strategische Rahmenvorgaben zu machen. Einige Akteure gehen sogar so weit zu behaupten, daß die Verwaltung de facto aufgrund ihrer Fachexpertise die „großen Entscheidungen“ trifft, während die Mitglieder des Stadtrates über Details diskutieren, die nicht in den Rat gehören.

Auf der anderen Seite wird aber auch die Legitimität von Einzeleingriffen der Ratsmitglieder in die Verwaltung hervorgehoben, da der Rat in seiner Eigenschaft als ein von den Bürgern gewähltes Gremium das Recht oder sogar die Pflicht zu derartigen Eingriffen besitzt. Gerade in der verhältnismäßig kleinen Stadt Konstanz, in der die Kontakte der Bürger und Interessenverbänden mit den Ratsmitgliedern relativ eng sind, ist der Legitimitätsdruck diesbezüglich besonders hoch. So wird auch von den meisten Interviewpartnern betont, daß sich die Bürger und Interessenverbände direkt an die Volksvertreter wenden und selten direkt an die Verwaltung, was zur Folge hat, daß die Verwaltung von Politik und Publikum oft zum Sündenbock abgestempelt wird, wie eine Amtsleiterin anmerkt. „Es ist natürlich einfacher, über die Verwaltung pauschal zu schimpfen so nach der Art: ‚die sind unzugänglich, die sind unflexibel‘. Da geht man eben lieber direkt zum Stadtrat“.

Was den Einfluß der Parteipolitik auf die Entscheidungen des Rates betrifft, so herrscht bei allen Interviewpartnern eine weitgehende Einstimmigkeit, daß dies eine stark untergeordnete Rolle spielt.

II.2. Inwieweit werden von den Führungskräften innerhalb der Verwaltung andere Akteure, Ämter oder Dezernate für Mißstände verantwortlich gemacht?

Aus den Interviews ergibt sich diesbezüglich ein recht ambivalentes Bild. Von den neun interviewten Führungskräften tendieren fünf dazu, Mißstände in erster Linie auf systemische Eigenheiten zurückzuführen. Vor allem die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung im finanziellen Bereich, welches die Akteure letztendlich zur Unwirtschaftlichkeit animiert, wird in diesem Zusammenhang immer wieder genannt. „Also es

ist ein völliger Blödsinn, daß man, wenn am Jahresende noch Geld vorhanden ist, man einfach auf eine Messe fährt“. Durch dieses System der „organisierten Unverantwortlichkeit“ wird erst ermöglicht, daß die Verantwortungen für fehlende Ressourcen auf die Querschnittsämter abgewälzt werden können und somit die Entstehung ganzheitlichen Denkens systematisch verhindert wird.

Die anderen vier Führungskräfte machen hingegen eher Einzelakteure für Mißstände verantwortlich. Hier fällt vor allem auf, daß sich die interviewten Amtsleiter des Dezernats II und des Dezernats III teilweise gegenseitig für die zum Teil schlechte Koordination bei ämterübergreifenden Aufgaben wie zum Beispiel bauliche Maßnahmen, die auch den sozialen Bereich tangieren, verantwortlich machen⁸².

II.3. Wie werden die externen Rahmenbedingungen von den Führungskräften nach folgenden Kriterien wahrgenommen: Komplexität, Dynamik, Mehrdeutigkeit, Kontrollierbarkeit, Vorhersehbarkeit?

Im Zusammenhang mit dieser Fragestellung konnte eine Aufteilung der interviewten Führungskräfte in drei Kategorien vorgenommen werden⁸³. Die Gruppe der ersten Kategorie geht von einer hohen Komplexität, Dynamik und Mehrdeutigkeit und von einer kaum gegebenen Kontrollierbarkeit und Vorhersehbarkeit aus. Die zweite Kategorie wird von solchen Führungskräften vertreten, die eine relativ hohe Komplexität, Dynamik und Mehrdeutigkeit betonen, die Situation aber dennoch für einigermaßen kontrollierbar und vorhersehbar einschätzen. Die Führungskräfte der dritten Kategorie schenken den externen Rahmenbedingungen relativ wenig Beachtung.

Von vier Führungskräften der Dezernats- und Ämterebene wird zumindest implizit die hohe Komplexität, Dynamik und Mehrdeutigkeit der gegenwärtigen Situation erwähnt, was eine geringe Kontrollierbarkeit und Vorhersehbarkeit zur Folge hat. Aufgrund der durch die gesamtstaatliche finanzielle Krise verursachten Finanzprobleme der Stadtverwaltung Konstanz wird eine vorausschauende Planung immer schwieriger: „Wenn Sie heute eine Entscheidung getroffen haben in einem Finanzrahmen, dann ist es möglich, daß dieser Finanzrahmen morgen schon wieder überholt ist“. Die betroffenen Amtsleiter stehen diesen Anforderungs-Ressourcen-Diskrepanzen oftmals machtlos gegenüber. Im

⁸² vgl. Frage I.1.4.

kulturellen Bereich beispielsweise kann man aufgrund der schwer kontrollierbaren Situation nicht garantieren, ob feste Einrichtungen wie die südwestdeutsche Philharmonie oder das Stadttheater geschlossen werden müssen, wenn die Landeszuschüsse weiterhin gekürzt werden. Genauso betroffen von der gegenwärtigen Situation ist das Personalamt, da die Personalkosten die höchsten Kosten im Verwaltungshaushalt darstellen. Beide Dezernten betonen ebenfalls die große Unsicherheit der externen Situation. Der OB stellt eine große Unsicherheit fest, inwiefern die bestehenden Standards in der Stadtverwaltung angesichts der finanziellen Lage aufrechterhalten werden können. Der Sozialdezernent verweist auf die Möglichkeit des Scheiterns der Verwaltungsreform verwiesen, wenn sie infolge eines schnellebigen Prozesses zum Selbstläufer wird. Wenn hier kein Augenmaß vorhanden sei, dann könne der Prozeß kaum noch unter Kontrolle gehalten werden.

Drei Führungskräfte beurteilen die Situation zwar ebenfalls als komplex, dynamisch und mehrdeutig, geben aber trotzdem relativ gesicherte Prognosen über die zukünftige Entwicklung ab. Ein Amtsleiter stellt eine große Unsicherheit bezüglich der starken Abhängigkeit von Bundes- und Landespolitik im Zusammenhang mit den Finanzen fest, läßt sich aber ansonsten vom „Prinzip Hoffnung“ leiten, was die zukünftige externe Entwicklung betrifft und gibt dahingehend eine relativ eindeutige Prognose ab: „Also, ich denke eigentlich, daß Bund und Land ihrer Verpflichtung zu einer guten Finanzausstattung der Kommunen nachkommen werden. Denn letztendlich sind wir hier die Basis und wir wissen eigentlich am Besten, wo investiert werden muß“. Ein anderer Amtsleiter betont vor allem die ständige Aufgabenzuweisungen ohne adäquaten finanziellen Ausgleich, die eine große Dynamik und Unvorhersehbarkeit innerhalb der Stadtverwaltung verursachen und er geht davon aus, daß sich die Lage in Zukunft noch verschlechtern wird. Gerade aber in diesem hohen Problem- und Handlungsdruck sieht er die Chance für eine erfolgreiche Umsetzung der Verwaltungsreform, wodurch diese prekäre externe Situation etwas abgemildert werden könnte. Der dritte Amtsleiter dieser Kategorie sieht eine große Unsicherheit bezüglich der Verwirklichung gesamtstädtischer Planungen, wenn die finanziellen Handlungsspielräume immer enger werden. Er hofft jedoch, daß dieses Problem durch die erfolgreiche Implementation der Verwaltungsreform weitgehend eingedämmt werden kann.

⁸³ vgl. Frage 1 und 2 des Interviewleitfadens.

Zwei Interviewpartner analysieren bei ihrer Problemdarstellung die Unsicherheit der externen Situation kaum oder überhaupt nicht. Beide Amtsleiter unterstreichen vor allem die hohe Dynamik und Mehrdeutigkeit innerhalb der Verwaltung: „Auch weiß zur Zeit keiner so recht, was er will. Momentan weiß keiner so genau, was er unter Verwaltungsreform zu verstehen hat“. Stattdessen wird von beiden Amtsleitern auf die bestehenden internen Mißstände verwiesen, wofür sie die Akteure innerhalb der Stadtverwaltung verantwortlich machen⁸⁴. Beide Amtsleiter gehen davon aus, daß durch geeignete interne Maßnahmen sich die gegenwärtige prekäre Situation weitgehend entspannen würde. Das bedeutet, daß sie von einer gewissen „Machbarkeit“ der Situation ausgehen.

III. Die Existenz gemeinsam geteilter Zielvorstellungen und Leitbilder als Bezugsrahmen für schöpferisches Lernen

III.1. Inwieweit sind gemeinsam geteilte Zielvorstellungen bezüglich der Verwaltungsreform vorhanden?

III.1.1. Welche offiziellen Ziele hat der Veränderungsprozeß?

Was die offiziellen Zielvorstellungen der Konstanzer Stadtverwaltung bezüglich der Verwaltungsreform betrifft, so kann hier festgestellt werden, daß hier ein Zielpluralismus besteht. Die wichtigsten Ziele sind dabei:

- Lernende Verwaltung,
- höhere Zufriedenheit der Bürger,
- höhere Zufriedenheit der Mitarbeiter,
- Optimierung der Arbeitsabläufe,
- Abflachung der Hierarchien,
- eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit durch Teamarbeit,
- effektiver und effizienter Einsatz der finanziellen Ressourcen.

⁸⁴ vgl. Frage II.2.

Es fällt also auf, daß Ziele in Bezug auf Demokratie, Effektivität und Effizienz gleichermaßen erwähnt werden. Zielkonflikte aufgrund der teilweise starken Heterogenität der Ziele können daher nicht ausgeschlossen werden. Daher bestand innerhalb der Stadtverwaltung bisher noch eine große Verunsicherung, wohin die Verwaltungsreform gehen soll.

III.1.2. Welche Zielvorstellungen hat der Stadtrat?

Aus den Interviews der Mitglieder des Beirates aus dem Stadtrat in der zweiten Ausgabe der Reformzeitung „Konstanzer Weg“ geht hervor, daß die Vertreter der verschiedenen Fraktionen des Stadtrates in erster Linie Maßnahmen betonen, die zur Effizienzsteigerung und zur Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit beitragen. Lediglich ein Vertreter verweist in diesem Zusammenhang auf die Schaffung von „Räumen zur Reflexion“. Darüber hinaus macht er auch auf das ehrgeizige Ziel aufmerksam, die als Bürokratie organisierte Verwaltung in einen modernen Dienstleistungsbetrieb umzuwandeln und daß man sich dafür Zeit nehmen muß.

Aus den Daten meiner Interviews geht ebenfalls hervor, daß der Stadtrat bisher in erster Linie effizienzfördernde Ziele im Rahmen der Verwaltungsreform verfolgt. Ein großer Teil der Ratsmitglieder würde noch verkennen, daß die Verwaltungsreform einen viel höheren Anspruch hat als lediglich den Haushalt zu konsolidieren. Viele Räte würden noch viel zu sehr das kurzfristige Sparen nach dem „Rasenmäherprinzip“ in den Vordergrund stellen⁸⁵, und da sei gegenüber den Ratsmitgliedern noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten.

III.1.3. Welche Zielvorstellungen haben die Akteure in der Verwaltung?

Was die Zielvorstellungen der Akteure innerhalb der Verwaltung betrifft, so empfiehlt es sich, eine Differenzierung der verschiedenen hierarchischen Ebenen vorzunehmen⁸⁶. Bei den beiden Dezernatsleitern besteht diesbezüglich eine weitgehende Einigkeit. Als Hauptziel betonen sie die Herstellung einer Lern- und Entwicklungsfähigkeit im Hinblick

⁸⁵ vgl. Frage II.1.

auf sich stetig verändernde gesellschaftliche Rahmenbedingungen. Der Leiter des Dezernats III hat nach Auskunft der von mir interviewten Führungskräfte divergierende Zielvorstellungen bezüglich der Verwaltungsreform. Hier wird sich in Zukunft zeigen, inwieweit durch den Wechsel des Dezernatsleiters im Dezernat III gemeinsame Zielvorstellungen auf Dezernatsebene erreicht werden können.

Bei den Amtsleitern ist eine große Heterogenität festzustellen. So fällt hier auf, daß meistens davon geredet wird, was man sich persönlich von der Verwaltungsreform erhofft. Somit ist eine starke „Privatisierung“ von Zielen feststellbar. Die Ziele divergieren dabei zwischen Errichtung eines Dienstleistungsunternehmens, Haushaltskonsolidierung, höherer Effizienz und höherer Mitarbeiterzufriedenheit. Abgesehen von drei Interviewpartnern redet niemand stellvertretend für die Verwaltung („Wir wollen erreichen, daß ...“). Zwei Interviewpartner betonen explizit, daß zwischen ihren persönlichen Zielen und den von ihnen wahrgenommenen Zielen der Verwaltungsspitze und des Rates eine Inkongruenz besteht. Ein Amtsleiter erwähnt diesbezüglich lediglich die wahrgenommene Zielvorstellung des Stadtrates, die es dann eben gilt umzusetzen gilt.

Mitarbeiter der unteren Hierarchieebenen betonen hingegen die Inkongruenz der persönlichen Ziele mit den Zielen der Verwaltungsspitze. Sie gehen immer noch davon aus, daß die Verwaltungsreform de facto lediglich ein Instrument der Haushaltskonsolidierung darstellt, während sie sich selbst von der Verwaltungsreform in erster Linie mehr Handlungsspielräume und Selbständigkeit erhoffen.

⁸⁶ Die Frage nach den Zielen der Führungskräfte wurde im Zusammenhang mit Frage 10 des Interviewleitfadens („Welche Erfolgsaussichten hat die Verwaltungsreform in Konstanz“) behandelt. Die Ziele der Mitarbeiter unterer Hierarchieebenen habe ich aus den Dokumenten entnommen.

III.2. Welche Bedeutung hat die Erstellung eines Leitbildes und welche Chancen ergeben sich daraus?

III.2.1. Welche Rolle spielt eine Leitbildorientierung für die Akteure in Rat und Verwaltung?

Sowohl die Führungskräfte als auch die Mitarbeiter der unteren Hierarchieebenen halten die Erstellung eines Leitbildes für sehr relevant. Es wird allgemein beklagt, daß es bisher nicht möglich war, sein Handeln an einem Leitbild auszurichten, durch das die Mitarbeiter an das „Unternehmen Stadt“ gebunden werden. Der neu eingesetzte Sozialdezernent und erste Bürgermeister kann diesbezüglich schon einige Erfahrungen aus Bielefeld mit einbringen, wo ein Zielsystem mit konkreten Zielen und Unterzielen entwickelt wurde, das auf einem abstrakten, mittel- bis langfristigen Leitbild basiert.

Ogleich alle Akteure in Rat und Verwaltung einer Leitbildorientierung einen hohen Stellenwert einräumen, so wird doch allgemein relativ wenig Wert darauf gelegt, ob dieses Leitbild eine Kongruenz mit den eigenen Zielen und Visionen aufweist.

III.2.2. Welche Chancen ergeben sich für die Umsetzung eines Leitbildes im Hinblick auf die verfügbaren Ressourcen?

Akteure und finanzielle Ressourcen

| | VB | TB | A P | insg. |
|---------------|------------|------------|-----------|-------------|
| Beamte | 106 | 10 | 6 | 116 |
| Angestellte | 420 | 147 | 47 | 614 |
| Arbeiter | 190 | 123 | 7 | 320 |
| Gesamt | 710 | 268 | 60 | 1050 |

Abb.6: Personal in der Stadtverwaltung Konstanz 1996⁸⁷.
Quelle: Stadt Konstanz, Statistisches Taschenbuch 1997

⁸⁷ VB = Vollzeitbeschäftigte, TB = Teilzeitbeschäftigte, A P = Auszubildende, Praktikanten.

In der Stadtverwaltung Konstanz im engeren Sinne (ohne Eigenbetriebe und Stiftungen) waren 1996 1050 Mitarbeiter beschäftigt. Davon sind 116 Beamte, 614 Angestellte und 320 Arbeiter. 710 sind Vollzeitbeschäftigte, 280 Teilzeitbeschäftigte und 60 Auszubildende oder Praktikanten.

Dabei konnte in den letzten vier bis fünf Jahren das Personal durch natürliche Fluktuation leicht abgebaut werden. Nach Angaben des Personalamtsleiters wurde durch die natürliche Fluktuation das Durchschnittsalter der Beschäftigten spürbar herabgesetzt.

Was die für die Umsetzung eines Leitbildes benötigten „Human-Ressourcen“ betrifft, so wird immer wieder betont, daß für eine erfolgreiche Implementation der Verwaltungsreform eher mehr als weniger Personal benötigt wird, da die Durchführung einer Verwaltungsreform de facto Mehrarbeit für die gesamte Stadtverwaltung bedeutet. Hier stellt sich die Paradoxie ein, daß die Stadtverwaltung Konstanz derzeit versucht, mittels einer Stellenbesetzungssperre das Personal zu reduzieren. Der Personalkostenanteil am Verwaltungshaushalt, der 1996 bei 31,44 % lag, kann zwar seit ca. 10 Jahren konstant gehalten werden⁸⁸, aber im Haushaltsansatz für 1996 ist ein relativ hoher Anstieg der Personalausgaben festzustellen. Und da der Personalkostenanteil ohnehin den höchsten Ausgabenanteil des Verwaltungshaushaltes darstellt, wird hier derzeit versucht, Kosten einzusparen. Dies macht sich jedoch nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ bemerkbar. Da für eine Leitbildumsetzung auch besser qualifiziertes Personal benötigt wird, wären Personalentwicklungsmaßnahmen im Zuge der Verwaltungsreform unumgänglich, sind derzeit aber nicht geplant.

Diejenigen Führungskräfte, die neben der prekären Finanzlage noch andere Gründe bzw. Anlässe erkennen können⁸⁹, betonen auch explizit, daß eine Verwaltungsreform, die über den Anspruch einer Haushaltskonsolidierung hinausgeht, zunächst einmal mehr finanzielle Ressourcen benötigt. Dabei ist festzustellen, daß zwischen der Durchführung der Verwaltungsreform und der Konsolidierung der Haushalte faktisch eine hohe Diskrepanz besteht. So ist die Gefahr groß, daß bei einer weiteren Verschlechterung der finanziellen Lage kein Geld für Maßnahmen im Rahmen der Verwirklichung des Leitbildes vorhanden ist und stattdessen hektische Maßnahmen zur kurzfristigen Haushaltskonsolidierung wie z.B. die Schließung von Einrichtungen oder weitere Personaleinsparungen getroffen werden.

⁸⁸ vgl. Stadt Konstanz, Statistisches Taschenbuch 1997.

Regeln und Routinen

In dieser Arbeit ist schon mehrfach betont worden, daß das Personal im öffentlichen Dienst von nur schwer änderbaren Regeln geprägt ist, welche Personalentwicklungsmaßnahmen oder Anreizsysteme, wie sie in der Privatwirtschaft an der Tagesordnung sind, kaum ermöglichen. Die Handlungsspielräume der Akteure in der Verwaltung sind zum Teil schon auf der Ämterebene stark begrenzt, was sich in den häufigen Verweisen auf die oberen Hierarchieebenen und den Rat von einer Mehrheit der interviewten Amtsleiter ausdrückt⁹⁰. Vor allem Mitarbeiter der unteren Hierarchieebenen sind mit den geringen Handlungsspielräumen aufgrund der bestehenden Regeln und Routinen sehr unzufrieden.

III.3. Welche Rolle spielen Gruppen- und Teamarbeit im Veränderungsprozeß?

III.3.1. Welche verwaltungsinternen Problemlösungskreise und Teams bestehen bzw. sollen im Zuge der Verwaltungsreform aufgebaut werden?

Im Verwaltungsreformkonzept wurde durch die auf den Kopf gestellte Pyramide graphisch verdeutlicht, daß die verschiedenen Projektgruppen ganz oben stehen. Dadurch soll gezeigt werden, daß in den Projektgruppen die eigentliche Umsetzung der Verwaltungsreform stattfindet. Somit wird dem Arbeiten in Gruppen und Teams im Rahmen des Veränderungsprozesses eine hohe Bedeutung beigemessen. Während die Projektgruppen „Produkte“ und „Kosten- und Leistungsrechnung“ schon bestehen, sind die Projektgruppen „Leitbild – Konstanzer Weg“, „Zusammenarbeit Rat – Verwaltung“ und „Beschäftigtenbeteiligung“ gerade dabei, ihre Arbeit aufzunehmen. Darüber hinaus soll Teamarbeit auch im „Steuerungsteam“ im Rahmen der Reform – Projektorganisation verwirklicht werden. Ansonsten ist noch zu erwähnen, daß einzelne Ämter wie z.B. das Hauptamt/Zentrale Dienste oder das Planungsbüro teilweise schon die Projektarbeit eingeführt haben. Das wohl bislang nach außen hin sichtbarste Aushängeschild in puncto Teamarbeit im Rahmen der Verwaltungsreform ist wohl das Bürgerbüro.

⁹⁰ über die derzeitigen finanziellen Ressourcen und sonstige Gründe bzw. Anlässe vgl. Frage I.1.1.

III.3.2. Inwieweit können durch diese Problemlösungszirkel und Teams bestehende kognitive Strukturen aufgebrochen werden?

Da die meisten Projektgruppen im Zuge der Verwaltungsreform gerade erst mit der Arbeit begonnen haben bzw. jetzt erst damit beginnen, gibt es hier noch relativ wenig Erfahrungswerte. Es wird allgemein bemängelt, daß in den Projektgruppen noch zu wenig Mitarbeiter der unteren Hierarchieebenen vertreten sind. Bisher waren vor allem diejenigen in den Projektgruppen vertreten, die „sowieso immer mitmischen“, so die Vertreterin des Personalrats. Dies soll sich aber in naher Zukunft durch vermehrte Promotion ändern. Der Personalrat will sich in Zukunft verstärkt darum bemühen, daß auch Mitarbeiter der unteren Hierarchieebenen die Verwaltungsreform als echte Chance begreifen und in den verschiedenen Projektgruppen mitarbeiten.

Was die Teamfähigkeit im Planungsbüro betrifft, so wird vom Leiter des Planungsbüros eingeräumt, daß man sich am Anfang bei der horizontalen Koordination der einzelnen Fachbelange der drei ehemals selbständigen Ämter sehr schwer getan hat. Vor allem kam bei der Gründung des Planungsbüros noch hinzu, daß persönliche Besitzstände dadurch aufgelöst wurden, daß zwei ehemalige Amtsleiter zu Abteilungsleitern degradiert wurden. Aber insgesamt, so der Leiter des Planungsbüros, würden die Mitarbeiter heute nicht zuletzt auch durch die gewonnenen Freiräume im Rahmen der Projektteams zum Planungsbüro stehen.

Bei der Projektarbeit im Hauptamt/Zentrale Dienste werden ebenfalls Anfangsschwierigkeiten vom zuständigen Amtsleiter eingeräumt. Das Kernproblem sei dabei nicht die Organisation der Teamarbeit, sondern die Schwierigkeit, Verantwortung zu übernehmen. So seien die Mitarbeiter zwar hoch motiviert und beklagen oft, daß die Führungskräfte zu wenig Kompetenzen abgeben. Aber andererseits würden die Mitarbeiter bei Mißerfolgen schnell wieder auf die alte Struktur zurückgreifen. Der Amtsleiter gibt offen zu, daß er sich die Delegation von Aufgaben und Verantwortung am Anfang viel einfacher vorgestellt hat.

Was die Teamarbeit im Bürgerbüro betrifft, so hat man innerhalb des Teams bisher recht gute Erfahrungen damit gemacht. Aus einem Interview des Personalrats mit vier Mitarbeiter des Bürgerbüros geht hervor, daß die Zusammenarbeit des Teams nach einem halben Jahr „fast reibungslos“ funktioniert. Bemängelt wird jedoch die Arbeit in den Work-

⁹⁰ vgl. Frage I.1.2.

shops zum Bürgerbüro, weil die Mitarbeiter des Bürgerbüros sich oftmals nicht trauen, gegenüber den anwesenden Amtsleitern die Meinung zu sagen.

IV. Die Transformation individueller Wissensbestände in organisationales Wissen

IV.1. Wie kann die Aufbauorganisation charakterisiert werden?

Die Organisation der Stadtverwaltung Konstanz ist geprägt von einer hierarchisch gegliederten Linienorganisation. Der Aufgabengliederungsplan orientiert sich dabei am Planmodell der KGSt (vgl. KGSt-Bericht Nr. 10/1979). Der Leiter der Gesamtverwaltung ist der gemäß der süddeutschen Ratsverfassung vom Volk für acht Jahre gewählte OB. Die nächsten Hierarchieebenen beinhalten die drei Dezernate, die nach Aufgabenhauptgruppen voneinander abgetrennt sind, und die dazugehörigen Ämter⁹¹.

IV.2. Wie finden die individuellen Wissensbestände von Mitarbeitern der verschiedenen Hierarchieebenen Verwendung für die Organisation⁹²?

Hier muß man differenzieren zwischen den Führungskräften der Dezernats- und Ämterebene einerseits und den Mitarbeitern der unteren Hierarchieebenen andererseits. Was die oberen Hierarchieebenen betrifft, so findet hier einmal pro Woche eine dezernats- und ämterübergreifende Sitzung beim OB statt, in der Problempunkte aus den verschiedenen Bereichen der Stadtverwaltung angesprochen werden. Darüber hinaus werden hier auch Informationen über den Stand der Verwaltungsreform weitergeleitet.

Außerdem finden innerhalb der Dezernate und Ämter regelmäßige Besprechungen statt, an denen auch Mitarbeiter der unteren Hierarchieebenen ihr Wissen einbringen können. Was die Verwendung des Wissens von Mitarbeitern der unteren Hierarchieebenen be-

⁹¹ zur Aufgabenverteilung der verschiedenen Ämter und Dezernate vgl. Anlage 2.

⁹² vgl. Interviewleitfaden Frage 5 und 6.

trifft, so gibt es hier zwischen den Ämtern jedoch teilweise große Unterschiede. Während in den meisten Ämtern immer noch der herkömmliche hierarchische Aufbau dominiert, so wurde bisher in nur wenigen Ämtern die Projektarbeit eingeführt⁹³. Die meisten Amtsleiter haben den direktesten Kontakt zu den Abteilungsleitern.

Allgemein sieht es nach Auskunft des Personalrats immer noch so aus, daß die Mitarbeiter der unteren Hierarchieebenen zwar gute Ideen haben, aber aufgrund der zahlreichen hierarchischen Abstufungen nach oben nichts durchkommt. Darüber hinaus trauen sich viele Mitarbeiter nicht, gegenüber den Vorgesetzten ihr Wissen in Bezug auf etwaige bessere Problemlösungen zu offenbaren, da sie in erster Linie dazu erzogen wurden, die kaum änderbaren Regeln und Normen, welche relevante Speichermedien des organisationalen Wissens in Verwaltungen darstellen, einzuhalten. Hier wird offensichtlich, daß Informationspathologien, die auf die hierarchische Struktur zurückzuführen sind, eine optimale Wissensverwendung stark erschweren.

In diesem Zusammenhang wird die schwierige Veränderbarkeit bestehender Regeln und Normen in ihrer Eigenschaft als Speichermedien des organisationalen Wissens offensichtlich. Das wohl beeindruckendste Beispiel dafür, daß die durch bestehende Regelsysteme geförderte Konditionalprogrammierung die Transformation individueller Wissensbestände in organisationales Wissen verhindern, ist die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung, vor allem auf finanziellem Gebiet. So ist fast jedem Mitarbeiter auch in der Stadtverwaltung Konstanz schon seit Jahren klar, daß das für öffentlichen Verwaltungen typische Verfahren zur Haushaltsaufstellung Unwirtschaftlichkeit fördert. Trotzdem war es der Organisation nicht möglich, ihre Wissensbasis durch eine bessere Verwendung der individuellen Wissensbestände dahingehend zu verändern, daß dieser Mißstand erkannt und evtl. auch behoben wird. Erst jetzt im Rahmen der Finanzkrise ist die Chance da, daß die Organisation lernt, effizienter und effektiver mit ihren Ressourcen umzugehen.

IV.3. Wird durch dezernats- und ämterübergreifene informale Netzwerke die Wissensverwendung optimiert?

Was die Existenz informaler Netzwerke innerhalb der Verwaltung betrifft, so muß man hier ebenfalls zwischen Führungskräften und Mitarbeitern der unteren Hierarchieebenen

⁹³ vgl. Frage III.3.1.

differenzieren. Aus den Interviews mit den Führungskräften ging hervor, daß zwischen den verschiedenen Dezernats- und Amtsleitern informale Netzwerke einen hohen Stellenwert haben, wobei dies stark von den einzelnen Akteuren abhängt. Zwischen Führungskräften, die sich schon seit Jahren gut verstehen und dadurch wissen, wie sie in welcher Situation miteinander umzugehen haben, bestehen zum Teil teamähnliche informale Strukturen des Wissens- und Informationsaustausches. Da in letzter Zeit jedoch viele Stellen auf Dezernats- und Ämterebene von neuen Akteuren besetzt wurden, werden sich auch diese informalen Netzwerke wieder neu bilden müssen.

Mitarbeiter der unteren Hierarchieebenen werden jedoch dazu angehalten, die oftmals noch sehr komplizierten Dienstwege strikt einzuhalten. Hier bestehen noch kaum informale, netzwerkartige Strukturen bei der Aufgabenerledigung. Somit ist ein informaler Wissensaustausch zwischen Mitarbeitern verschiedener Ämter bzw. Dezernate, die den unteren Hierarchieebenen zuzurechnen sind, kaum möglich.

IV.4. Inwieweit ist ein organisationsweit geteiltes Wissen bezüglich des Veränderungsprozesses vorhanden?

In den letzten zwei Jahren, seit die Durchführung einer Verwaltungsreform vom Haupt- und Finanzausschuß des Stadtrates beschlossen wurde, wurde vor allem von Vertretern des Personalrats immer wieder die mangelhafte Informationspolitik der Verwaltungsspitze in Sachen Verwaltungsreform bemängelt. Durch die schlechte Informationspolitik würden viele Mitarbeiter die wirklichen Ziele und Chancen, die in der Durchführung einer Verwaltungsreform stecken, nicht erkennen, wodurch das Interesse an der Verwaltungsreform wiederum sinkt.

Am 21.04 1997 fand ein Workshop für die Mitarbeiter der Stadtverwaltung und der Eigenbetriebe über die derzeitigen Reformbemühungen statt. An der Veranstaltung nahmen ca. 200 Mitarbeiter teil. Viele Mitarbeiter waren jedoch über den Verlauf und die Ergebnisse dieses Workshops enttäuscht, weil sie sich in erster Linie Informationen darüber erhofft haben, was mit der Verwaltungsreform eigentlich erreicht werden soll, wie die Veränderungen konkret aussehen sollen und wie man Kenntnisse, Erfahrungen und Ideen durch die Verwaltungsreform besser einbringen kann. Am Ende dieses Workshops wurde ein Fragebogen ausgeteilt, welcher das Stimmungsbild unter den Beschäftigten erfassen sollte. Der Fragebogen wurde lediglich von 54 Personen, was einem Anteil von 27% ent-

spricht, zurückgegeben. Aus den Ergebnissen des Fragebogens geht hervor, daß davon 95% eine umfassende Information über die Reform für wichtig bis sehr wichtig halten, aber der bisherige Informationsstand von 66% als schlecht bis mangelhaft bewertet wird. Davon halten 30% die bisherige Informationspolitik sogar für sehr schlecht.

Die seit Juli dieses Jahres erscheinende Mitarbeiterzeitung „Konstanzer Weg ist jedoch ein erster Schritt zur Verbesserung der Informationspolitik, der von den Mitarbeitern auch durchweg positiv aufgenommen wurde, wie die Reaktionen auf die erste Ausgabe der Reformzeitung deutlich machen. Hier wurde ein Forum geschaffen, in dem alle Akteure in Rat und Verwaltung ihre Ideen, Meinungen und Einstellungen im Hinblick auf die Verwaltungsreform einbringen können. Wenn man die beiden ersten Auflagen miteinander vergleicht, so stellt man jedoch fest, daß in der ersten Auflage weitaus mehr Kritik geübt wurde als in der zweiten Auflage.

Darüber hinaus wird neuerdings die Informationspolitik in puncto Verwaltungsreform auch durch ein seit Dezember 1997 regelmäßig stattfindendes Beschäftigten-Forum mit der Verwaltungsspitze verbessert.

IV.5. Welche Rolle spielte das Wissen der Mitarbeiter bei den bisherigen Reformmaßnahmen?

Die Wissensverwendung der individuellen Wissensbestände für die Organisation bei den bisherigen Reformmaßnahmen ist bisher stark vernachlässigt worden. Dies kann man schon daran erkennen, daß die bisherigen Maßnahmen größtenteils „top-down“ gegen die Widerstände der betroffenen Mitarbeiter umgesetzt wurden⁹⁴. Die Einbindung der Beschäftigten im Vorfeld dieser Maßnahmen wurden meist nicht als eine echte Beschäftigtenbeteiligung empfunden. Aus der Beschäftigtenbefragung im April dieses Jahres geht jedoch hervor, daß 90% eine Beschäftigtenbeteiligung am Reformprozeß für sehr wichtig halten.

Bezüglich der Ämterzusammenlegung im Dezernat III wurden die Mitarbeiter im Vorfeld zwar mittels Personalversammlungen und Einzelgespräche eingebunden. Dies wurde jedoch nicht als echte Partizipation empfunden, da die Errichtung des Planungsbüros faktisch schon als beschlossene Sache galt. Ähnlich verhielt es sich mit der Errichtung des

⁹⁴ vgl. Frage I.4..

Bürgerbüros. Hierzu meldeten sich die Mitarbeiter des Bürgerbüros zwar freiwillig und die Mitarbeiterbeteiligung fand im Rahmen von Workshops schon im Vorfeld statt. Aber die Einbeziehung des Wissens anderer Ämter, die Aufgaben an das Bürgerbüro abgeben mußten, kam eindeutig zu kurz. Dies hat zur Folge, daß es immer noch erhebliche Koordinationsschwierigkeiten der betroffenen Ämter mit dem Bürgerbüro gibt.

V. Die Beziehungen zwischen Verwaltung und Publikum im Hinblick auf Wissensgenerierung

V.1. Inwieweit wissen die Akteure in der Verwaltung über die Wirkungen und Folgen ihres Handelns Bescheid?

Da die Verwaltung kein direktes Feedback bezüglich ihres Handelns vom Publikum hat, können die interviewten Führungskräfte über die Wirkungen und Folgen ihres Handelns lediglich Mutmaßungen anstellen, aber keine gesicherten Aussagen machen, obwohl die meisten von einer hohen Bürgerfreundlichkeit und Kundenorientierung ihres Handelns ausgehen. Daher konnte das Wissen über „action-outcome-relations“ bisher innerhalb der Verwaltung kaum verändert werden.

Hier muß jedoch eingeräumt werden, daß man sich derzeit stark um ein besseres Feedback des Publikums bemüht. Auf der Gründung des Bürgerbüros aufbauend wurde im Laufe dieses Jahres eine Bürgerbefragung durchgeführt. Es wurde unter anderem gefragt, wie die Bürger mit den Leistungen der Stadt im allgemeinen und speziell denen des Bürgerbüros zufrieden sind. Dabei zeichnen erste Ergebnisse ein eher positives Bild der Bevölkerung von der Konstanzer Stadtverwaltung. Eine ausführliche Analyse dieser Befragung wird aber erst im Frühjahr 1998 vorliegen.

V.2. Welche grenzüberschreitenden Problemlösungszirkel entstehen und welche Bedeutung haben sie im Veränderungsprozeß?

Netzwerkartige, informale Verhandlungssysteme der Verwaltung mit dem Publikum sind in Konstanz derzeit nicht vorhanden. Als grenzüberschreitender Problemlösungszirkel im weiteren Sinne, der im Zuge der Verwaltungsreform entsteht, ist der Beirat im Rahmen der Reform-Projektorganisation zu nennen, in dem auch Vertreter der Wirtschaft und der Wissenschaft vertreten sind. Inwieweit aber der Beirat als Problemlösungszirkel zu bezeichnen ist, ist fraglich, da der Beirat im Rahmen der Verwaltungsreform lediglich beratende Funktion hat.

V.3. Wer sind die Promotoren der Verwaltungsreform und von welchen externen Akteuren werden sie unmittelbar unterstützt?

Als die hauptsächlichen Promotoren der Verwaltungsreform können in erster Linie der OB, der Leiter des Dezernats II und der Leiter des Hauptamtes/Zentrale Dienste erwähnt werden. Dabei ist wichtig zu erwähnen, daß innerhalb von ca. zwei Jahren die Dezernatsleiter völlig ausgetauscht wurden bzw. werden. Der OB, der auch gleichzeitig Leiter des Dezernats I ist, hat sein Amt im September 1996 angetreten. Der Leiter des Dezernats II hat sein Amt im Juni dieses Jahres aufgenommen. Es herrscht in der Stadtverwaltung eine große Einigkeit dahingehend, daß durch diese beiden neuen Führungskräfte die Verwaltungsreform einen gewaltigen Promotionsschub erfahren hat. Die Leitung des Dezernats III wird ab Januar 1998 ebenfalls neu besetzt.

Die Stadtverwaltung Konstanz wird bei der Durchführung ihrer Verwaltungsreform von externen Akteuren aus der Wissenschaft unterstützt. So war Prof. Dr. Klimecki, der als Inhaber des Lehrstuhls für Management an der Universität Konstanz im Rahmen des Studiengangs Verwaltungswissenschaft über sehr hohe Kompetenzen in puncto Verwaltungsmanagement verfügt, maßgeblich an der Erstellung des Verwaltungsreformkonzepts „Konstanzer Weg“, der Reform-Projektorganisation und des Moderatorenkonzepts für die Projektgruppen beteiligt. Somit verfügt die Stadtverwaltung Konstanz über einen kompetenten externen Berater. Darüber hinaus haben sich Studenten der Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz bereiterklärt, im Rahmen einer „Arbeitsge-

meinschaft Neue Steuerung in den Kommunen“ (AG NSK) an der Verwaltungsreform in Konstanz mitzuarbeiten.

V.4. Inwieweit wird durch Verwaltungsreformaßnahmen Wissensgenerierung gefördert?

Die Stadtverwaltung Konstanz beabsichtigt derzeit, im Zuge der Verwaltungsreform eine weitgehende Outputsteuerung einzuführen, um somit eine Wissensgenerierung über „action-outcome-relations“ zu ermöglichen. Bei der Erstellung der Produktpläne wird großen Wert auf Kompatibilität gelegt, damit ein interkommunaler Vergleich mit anderen Städten überhaupt erst möglich wird. Dabei dienen die Produktpläne der Produktbörse Baden-Württemberg und der Produktplan der KGSt als Anhaltspunkte. Darüber hinaus wurden den einzelnen Fachbereichen aber auch Produktpläne anderer Städte zugeleitet, mit denen ein Informationsverbund aufgebaut wurde. Hierbei wird jedoch in erster Linie versucht, sich möglichst an den Plan der KGSt anzunähern, damit interkommunale Vergleiche besser durchgeführt werden können.

Zur Wissensaneignung über die Produktbildung finden für die Mitarbeiter Schulungen statt. Darüber hinaus unterstützt ein eigens dafür geschaffenes EDV-Programm die Ämter bei der Produktbildung. Außerdem werden Informationen von Kongressen, Zeitungsartikel zur Reform und Veröffentlichungen aus dem Internet gesammelt.

Zudem liegt bezüglich allgemeinen Informationen über die Verwaltungsreform betrifft, so liegt hier ein hohes Potential an latentem organisationalem Wissen vor. Über Verwaltungsreform besteht also ein „Meta-Wissen“, welches weit über das aktuelle Wissen der Organisation und ihrer Mitglieder hinausreicht, aber jederzeit z.B. aus Zeitschriften oder Vorträgen beschafft werden könnte.

5.4. Die Evaluation

Die Evaluation dieser Ergebnisse teilt sich in drei Abschnitte auf. Zuerst wird eine Verifizierung bzw. Falsifizierung der Thesen vorgenommen. Dann werden die Ergebnisse im Hinblick auf die Gestaltungsparameter Strategie, Struktur, Kultur und Personal ausgewertet. Auf dieser Grundlage wird zuletzt das Lernprofil erstellt.

5.4.1. Die Evaluation der Hypothesen

These I: Bürokratische Kommunalverwaltungen sind aufgrund einer fehlenden „corporate identity“ und ihrer veränderungsresistenten Kultur kaum in der Lage, ihre kulturbedingten Handlungsmuster als Folge eines „double-loop-learning“ zu verändern.

Bezieht man diese Ergebnisse der Analyse der gemeinsamen Sichtweise der Situation, der bestehenden Kultur und der Qualität der bisherigen Lernergebnisse auf die erste von mir aufgestellte These zur Lernfähigkeit von Kommunalverwaltungen, kommt man zu dem Schluß, daß diese These anhand des Fallbeispiels Konstanz weitgehend verifiziert werden kann.

Es fällt auf, daß sowohl vertikal (die Hierarchieebenen betreffend) als auch horizontal (die verschiedenen Ämter/Dezernate betreffend) verschiedenartige Wirklichkeitskonstruktionen vorhanden sind, die teilweise nur schwer integrierbar sind. Deshalb ist die Stadtverwaltung Konstanz von einer echten „corporate identity“, in die sich verschiedene Wirklichkeitskonstruktionen integrieren lassen, noch relativ weit entfernt.

Obgleich in einzelnen Teilbereichen der Stadtverwaltung Konstanz „neue“ Werte wie Kostenbewußtsein und Bürgerfreundlichkeit zunehmend an Bedeutung gewinnen, heißt das noch nicht, daß die Verwaltung selbst dazu in der Lage ist, ihre kulturbedingten Handlungsmuster eigenständig zu verändern. Dies kann man vor allem auch an der relativ geringen Reflexionsfähigkeit der Führungskräfte feststellen. Darüber hinaus sind die bisherigen Verwaltungsreformmaßnahmen allesamt lediglich auf „single-loop-learning“ zurückzuführen, wobei die Impulse für diese Maßnahmen entweder aus der Politik oder von Akteuren der obersten Hierarchieebenen stammen.

These II: Die Fähigkeit des ganzheitlichen Denkens wird durch mangelnde Verantwortungsbereitschaft sowohl zwischen Politik und Verwaltung als auch innerhalb der Verwaltung stark eingeschränkt.

Bisher ist kaum ein systemisches Denken erkennbar in Bezug auf die Analyse der Beziehungen zwischen Rat und Verwaltung. Der Rat geht insgesamt immer noch davon aus, daß die Verwaltung eine „Trivialmaschine“ darstellt. Die Autopoiesis und Selbstreferenz der Stadtverwaltung wird kaum anerkannt. Die Verwaltung hingegen bemängelt die fehlenden strategischen Rahmenvorgaben des Rates. Hier stellt sich die Frage, ob aufgrund des hohen Interesses des Rates und des OB's an einer Wiederwahl und die eventuelle Diskontinuität durch Abwahl der verantwortlichen Personen ein strategische Linie, die es ermöglicht, die Gesamtheit zu berücksichtigen, überhaupt eingehalten werden kann.

Was die Fähigkeit des systemischen Denkens der Führungskräfte innerhalb der Verwaltung betrifft, so ist hier ein relativ großes Potential zur Fähigkeit des ganzheitlichen Denkens festzustellen. Eine knappe Mehrheit der interviewten Führungskräfte bezieht die hohe Komplexität der externen Situation in ihre Situationsanalyse mit ein und macht systemische Eigenheiten wie die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung für die derzeitigen Mißstände verantwortlich, während die anderen Führungskräfte eher die interne Situation betonen und vor allem Einzelakteure für etwaige Mißstände verantwortlich machen. Bei diesen Akteuren sind eher lineare, monokausale Denkstrukturen vorhanden.

Trotzdem kann diese These für das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung weitgehend verifiziert werden. Hier stellt sich die Frage, ob sich der Rat angesichts seiner Legitimationsfunktion gegenüber dem Publikum auf strategische Rahmenvorgaben beschränken wird, wenn auch diesbezüglich Anstrengungen im Hinblick auf die Verwaltungsreform unternommen werden.

These III: Fehlende, von allen Organisationsmitgliedern geteilte Leitbilder lassen in Kommunalverwaltungen eine „schöpferische Spannung“ und somit generative Lernprozesse nicht entstehen.

Auch hier muß eine weitgehende Bestätigung der These festgestellt werden. Abgesehen davon, daß die Stadtverwaltung Konstanz noch nicht über ein Leitbild verfügt, können kaum gemeinsame Zielvorstellungen erkannt werden. Vielmehr betonen die Akteure in erster Linie ihre persönlichen Ziele oder die Ziele der Verwaltungsspitze, welche es dann eben umzusetzen gilt. Ob das neue Leitbild, welches zur Zeit erstellt werden soll, schöpferische Lernprozesse ermöglichen wird, darf bezweifelt werden. Zum einen legen die meisten Akteure nicht viel Wert auf eine Kongruenz des Leitbildes mit ihren persönlichen Zielen und Visionen, wodurch bestenfalls „compliance“, aber kein „commitment“ erzeugt werden kann. Zum anderen stellt sich die Frage, ob ein mittel- bis langfristiges Leitbild angesichts der möglichen Diskontinuität in der Führungsspitze (Rat, OB) und aufgrund der fehlenden personalen und finanziellen Ressourcen und der bestehenden Regeln und Routinen überhaupt umsetzbar ist. Ob es durch die neuen Problemlösungszirkel und Teamstrukturen im Zuge der Verwaltungsreform gelingen wird, bestehende hierarchische Denkmuster aufzubrechen und ein offeneres Klima zu schaffen, indem jeder in der Lage ist, seine „mental models“, seine persönlichen Ziele und Visionen offenzulegen, wird sich noch zeigen müssen. Bisher sieht es jedenfalls noch so aus, daß innerhalb dieser Teamstrukturen die alten hierarchischen Denkmuster, vor allem zwischen Mitarbeitern verschiedener Hierarchieebenen, noch weiterleben.

These IV: Aufgrund der hierarchisch-bürokratischen Aufbauorganisation und der vorherrschenden Konditionalprogrammierung können individuelle Wissensbestände oftmals nicht in organisationales Wissen umgewandelt werden.

Die Stadtverwaltung Konstanz ist ein typisches Beispiel dafür, daß hierarchisch-bürokratische Organisationsstrukturen und normative Erwartungsstrukturen, die auf einer vorherrschenden Konditionalprogrammierung basieren, eine optimale Verwendung individueller Wissensbestände für die Organisation stark behindert. Wenn auch informale, netzwerkartige Strukturen zwischen den Führungskräften vorhanden sind und sich die verschiedenen Dezernats- und Amtsleiter beim OB wöchentlich treffen, wodurch ein

Wissensaustausch stattfindet, kommt die Verwendung des Wissens von Mitarbeitern unterer Hierarchieebenen immer noch viel zu kurz, was auf Informationspathologien, die durch hierarchische Organisationsstrukturen begünstigt werden, zurückzuführen ist. Die Organisation verfügt demnach über latente individuelle Wissensbestände, die ihr aber nichts nützen. Lediglich in zwei Ämtern sind die bestehenden hierarchischen Strukturen durch Projektarbeit etwas aufgelockert worden.

Was die organisationsweite Verbreitung des Wissens über die Verwaltungsreform betrifft, so ist hier in letzter Zeit eine klare Besserung erkennbar. Durch Diskussionsplattformen wie die Reformzeitung und das Beschäftigten-Forum wird die interne Kommunikation und Weitergabe von Wissen innerhalb der Stadtverwaltung stark verbessert. Damit könnte es auch möglich werden, daß die latenten individuellen Wissensbestände der Mitarbeiter unterer Hierarchieebenen, die im Hinblick auf die bisherigen Verwaltungsreformmaßnahmen der Organisation kaum zugänglich gemacht wurden, bessere Verwendung finden können.

Ob diese Maßnahmen auf Dauer zu einer Falsifizierung dieser These beitragen können, wird sich noch zeigen müssen.

These V: Die Aneignung von Wissen über „action-outcome-relations“ wird aufgrund des fehlenden direkten Feedbacks vom Publikum bezüglich der Wirkungen und Folgen kommunalen Handelns stark erschwert

Ogleich in letzter Zeit einige Anstrengungen zur besseren Wissensgenerierung unternommen werden und durch die Beziehungen der Stadtverwaltung zur Wissenschaft Wissen über eine professionelle Durchführung der Verwaltungsreform angeeignet wird, so muß man bisher noch davon ausgehen, daß eine Aneignung neuen Wissens über „action-outcome-relations“ bisher noch kaum stattfindet. Somit ist eine Ko-Evolution der organisationalen Wissensbasis bezüglich Veränderungen der Umwelt nicht möglich.

Durch eine bisher fehlende Outputsteuerung und aufgrund der noch mangelhaften Einbeziehung des Publikums in Verwaltungsentscheidungen findet faktisch kaum eine echte Wissensgenerierung statt. Darüber hinaus sind über die Grenzen der Verwaltung hinausgehende Problemlösungszirkel in Form von Verhandlungssystemen mit Verbänden nicht vorhanden. Inwieweit sich der Beirat, in dem ja alle relevanten Akteure vorhanden sind, zu einem netzwerkähnlichen Problemlösungszirkel entwickeln kann und Verwaltungsre-

formmaßnahmen zu einer dauerhaften besseren Wissensgenerierung führen können, bleibt abzuwarten.

5.4.2. Die Evaluation der Gestaltungsparameter

Strategie:

Derzeit noch fehlende, gemeinsam geteilte Ziele, Leitbilder und Visionen und faktisch kaum vorhandene strategische Rahmenvorgaben des Rates machen eine strategische Ausrichtung des Lernens in der Stadtverwaltung Konstanz bisher weitgehend unmöglich.

Struktur:

Die hierarchisch-bürokratische Aufbauorganisation fördert stark die Entstehung struktureller Informationspathologien, so daß latente individuelle Wissensbestände der Verwaltung oftmals nicht zugänglich gemacht werden können.

Bezüglich der Ablauforganisation ist festzustellen, daß die derzeit noch bestehende Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung und die unklare Verantwortungsabgrenzung zwischen Rat und Verwaltung eine Verantwortungsdiffusion und Schuldzuweisungen fördert, wodurch ganzheitliches Denken systematisch verhindert wird.

Kultur:

Aufgrund des Hierarchieprinzips besteht eine „Mißtrauensorganisation“. Daher ist der Kontext für eine kulturelle Weiterentwicklung nicht gegeben. Was die horizontale Differenzierung zwischen den drei Dezernaten betrifft, so ist die Bildung von Subkulturen festzustellen, was sicherlich auch mit der Heterogenität der verschiedenen Aufgabenbereiche zusammenhängt. Dadurch sind auch die Voraussetzungen einer „corporate identity“ nicht gegeben.

Personal:

Die für den öffentlichen Dienst typischen Regeln und Normen verhindern oftmals sowohl einen flexiblen Personaleinsatz als auch einen zusätzlichen Anreiz zum Lernen. Was die Human-Ressourcen in quantitativer und qualitativer Hinsicht betrifft, so wird hier durch Maßnahmen wie die Stellenbesetzungssperre und durch fehlendes qualifiziertes Personal im Hinblick auf die Verwaltungsreform die Lernfähigkeit und Lernbereitschaft eher verhindert als gefördert.

5.4.3. Das Lernprofil

Lernen der Organisation

Die Stadtverwaltung Konstanz lernt, indem sie als Reaktion auf externe Impulse eine Stabilisierung der gegebenen Strukturen in erster Linie durch effizienzfördernde Maßnahmen vornimmt.

Lernträger

Als Lernträger der Stadtverwaltung Konstanz kann in erster Linie der OB identifiziert werden, der in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Rates und Chef der Stadtverwaltung eine Sonderstellung einnimmt. Die hauptsächlichen Lernträger in Bezug auf die Verwaltungsreform sind neben dem OB vor allem noch der Leiter des Dezernats II, der aus seiner früheren Wirkungsstätte Bielefeld wichtige Erfahrungen einbringen kann, und der Leiter des Hauptamtes, Abteilung zentrale Dienste, der für die Koordination der Verwaltungsreformaßnahmen zuständig ist. Darüber hinaus sollen aber auch zunehmend Mitarbeiter unterer Hierarchieebenen, die in den Projektgruppen mitarbeiten, Träger des organisationalen Lernens werden.

Lernimpulse

Die Lernimpulse gehen aus dem externen Problem- und Handlungsdruck hervor, der durch die derzeitige finanzielle Misere ausgelöst wurde. Von der Verwaltung wahrgenommene „performance gaps“ oder eine „creative tension“ stellen hier keine Lernimpulse dar, da das Wissen über „action-outcome-relations“ aufgrund des fehlenden direkten Feedbacks mit dem Publikum, der deutlichen Grenzziehung zwischen Verwaltung und Publikum und aufgrund der vorherrschenden „Input-Steuerung“ mangelhaft ist und weil ein von allem Mitarbeitern geteiltes Leitbild bisher noch nicht vorhanden ist.

Lernniveaus

In der Stadtverwaltung Konstanz findet bisher lediglich „single-loop-learning“ statt, da eine Veränderung der kulturbedingten Handlungsmuster bisher nicht stattfand und eine Kulturveränderung angesichts des bestehenden Hierarchieprinzips, der fehlenden „corporate identity“ und den stark überwiegenden normativen Erwartungsstrukturen nur schwer möglich ist. Es muß aber eingeräumt werden, daß derzeit das „Lernen zu lernen“ stark gefördert wird.

Lernhindernisse

Die von Hierarchiedenken geprägten kognitiven Strukturen der Akteure aller Hierarchieebenen fördern verstärkt das Aufkommen von „defensive routines“ und Informationspathologien, weil die normativen Erwartungsstrukturen und die hierarchische Aufbauorganisation in erster Linie zu Fehlervermeidung statt zu Kreativität und Flexibilität animieren. Daher sind die Akteure kaum dazu in der Lage, ihre „mental models“ offenzulegen.

6. **Schlußwort**

Sind Kommunalverwaltungen also lernfähig? Können Kommunalverwaltungen in Interaktion mit der Umwelt ihre Problemlösungs- und Handlungsmuster als Folge einer Änderung der kognitiven Strukturen verbessern? Sind sie gar in der Lage, proaktiv zu lernen? Am Schluß dieser Arbeit müssen diese Fragen im Hinblick auf die Ergebnisse des Kapitels 3 und die weitgehende Bestätigung der in Kapitel 3, Absatz 3 erstellten Hypothesen im Rahmen der Einzelfallstudie Stadtverwaltung Konstanz eher mit nein beantwortet werden. Bürokratische Kommunalverwaltungen, wie die Stadtverwaltung Konstanz können bisher nicht mit der Übermacht des informalen Machtkreislaufs, was sich in der stetig anwachsenden Komplexität bei der Aufgabenbewältigung deutlich zeigt, umgehen. Sie sind nicht dazu in der Lage, die Binnenkomplexität im politischen System durch eine Erhöhung der Komplexität innerhalb der Verwaltung zu reduzieren. Weder die strukturelle Kopplung zwischen Verwaltung und Umwelt noch die strukturelle Kopplung zwischen der Verwaltung und den Mitarbeitern der Verwaltung in ihrer Eigenschaft als „psychische Systeme“ ermöglichen ein Lernen der Kommunalverwaltung im Sinne einer Änderung der Erwartungsstrukturen.

Ob durch die derzeit durchgeführte Verwaltungsreform in Konstanz der von den Akteuren der Verwaltungsspitze beabsichtigte Umbau zur lernenden Organisation gelingen kann, hängt von mehreren Faktoren ab:

Damit im Zuge der Verwaltungsreform tatsächlich eine Kulturveränderung stattfinden kann, ist es von höchster Relevanz, daß Mitarbeiter aller Hierarchieebenen in der Lage sind, ihr Wissen der Organisation zur Verfügung zu stellen bzw. ihre Wirklichkeitskonstruktionen einzubringen. Ob hierfür Maßnahmen wie die Bildung von Teams, Projektgruppen, Workshops oder die Reformzeitung tatsächlich zu einer Kulturveränderung beitragen können, wird sich noch zeigen müssen. Hier könnte die Problematik, daß strukturelle Maßnahmen ins Leere laufen, wenn nicht auch Maßnahmen im Rahmen der Gestaltungsparameter Kultur und Personal durchgeführt werden, deutlich werden. Um tatsächlich eine Kulturveränderung erreichen zu können, sind eventuell auch Personalentwicklungs- und Organisationsentwicklungsmaßnahmen oder Maßnahmen zur Führungskräfteentwicklung notwendig, was aber derzeit aufgrund der prekären Finanzlage nicht geplant ist.

Um ganzheitliche Problemlösungsstrategien zu fördern, ist es von hoher Relevanz, daß ein Kontraktmanagement zwischen Rat und Verwaltung entsteht, so daß sich der Rat auch tatsächlich auf strategische Rahmenvorgaben beschränkt. Dies wäre ein wichtiger Beitrag zur Herstellung einer Symmetrie zwischen formalem und informalem Machtkreislauf. Die Stadtverwaltung Konstanz ist daher auch derzeit bemüht, dieses Problem im Rahmen der Projektgruppe „Zusammenarbeit Rat – Verwaltung“ und im Rahmen des Beirates der Reform-Projektorganisation anzugehen. Inwieweit diese Bemühungen jedoch angesichts der Eigentümlichkeiten des politischen Systems von Erfolg gekrönt sein werden, muß man abwarten.

Damit bei den Akteuren in der Verwaltung tatsächlich schöpferische Lernprozesse entstehen, ist eine Leitbildorientierung von höchster Relevanz. Auch dies hat die Stadtverwaltung Konstanz erkannt. Daher ist man gerade dabei, ein Leitbild im Rahmen einer Projektgruppe zu formulieren. Damit dieses Leitbild jedoch zu einem echten intrinsischen Engagement bei den Mitarbeiter führen kann, ist es wichtig, daß alle Mitarbeiter in der Lage sind, ihre persönlichen Ziele und Visionen, ihre „mental models“ offenzulegen, wobei hier Gruppen und Teams eine besondere Bedeutung zukommt. Auch hier wird wieder die Problematik der Interdependenz der Gestaltungsparameter offensichtlich. Eine strategische, sich an einem Leitbild orientierende Ausrichtung des Lernens kann nur dann erfolgreich sein, wenn sich die Mitarbeiter mit dem Leitbild identifizieren können. Das bedeutet, daß Maßnahmen im Hinblick auf die Gestaltungsparameter Kultur und Personal in diesem Zusammenhang ebenfalls von hoher Bedeutung sind. Es wird sich jedoch erst zeigen müssen, ob die divergierenden Ziele und Interessen innerhalb und außerhalb der Verwaltung und die verfügbaren Ressourcen eine erfolgreiche Implementation eines Leitbildes ermöglichen bzw. eine Formulierung eines Leitbildes, mit dem sich alle identifizieren können, überhaupt zulassen.

Um eine bessere Verwendung des Wissens der Akteure zu erreichen, ist es notwendig, daß bestehende hierarchisch-bürokratische Strukturen weitgehend aufgebrochen werden, um Informationspathologien zu vermeiden. Hier wird sich in Zukunft noch zeigen, inwieweit sich die Organisationsstrukturen bzw. die bestehenden Regeln und Routinen im Hinblick auf Formalisierung, Standardisierung, Zentralisierung, Spezialisierung und Konfiguration (vgl. Klimecki/Gmür 1996) ändern werden. Daß im Zuge der Verwaltungsreform Reorganisationen stattfinden werden, gilt als sicher. Inwieweit die gegenwärtigen Machtverhältnisse und Widerstände eine Abflachung der Hierarchien zulassen, muß man abwarten.

Für eine Generierung des Wissens über „action-outcome-relations“ ist ein verbesserter Kontakt der Verwaltung zum Publikum unabdingbar. Deshalb ist auch eine Einbeziehung des Publikums im Rahmen einer Kooperationsstrategie zwischen Politik, Verwaltung und Publikum vorgesehen. Eine dezentrale Kontextsteuerung im Rahmen von Verhandlungssystemen bzw. grenzüberschreitender Problemlösungszirkel wäre hier sicherlich angemessen, um eine Symmetrie zwischen formalem und informalem Machtkreislauf zu erreichen.

Eine Entwicklung zur Lernfähigkeit hängt somit von vielen Faktoren ab, die teilweise nicht oder nur schwer beeinflussbar sind. Es wird vor allem von der weiteren Entwicklung der finanziellen Ressourcen abhängen, ob das Reformkonzept „Konstanzer Weg“ eine Chance zur Implementation besitzt. Wenn sich die finanzielle Situation noch weiterhin verschlechtert und weitere Personaleinsparungen vorgenommen werden, wird sich dies auf die Lernmotivation und –bereitschaft der Akteure überaus negativ auswirken, da dann die Akteure Angst davor haben, daß sie durch die Mitwirkung der Verwaltungsreform letzten Endes sich selbst wegrationalisieren.

Darüber hinaus wird sich zeigen müssen, inwieweit bestehende, kaum änderbare rechtliche Rahmenbedingungen vor allem im Hinblick auf das öffentliche Dienstrecht überhaupt eine Lernfähigkeit in dem hier beschriebenen Sinne ermöglichen.

Wenn man von diesen externen „Hürden“ einmal absieht, muß man jedoch der Konstanzer Stadtverwaltung bescheinigen, daß man überaus bemüht ist, eine „lernende Verwaltung“ zu schaffen, welche ein „Lernen an Visionen“ ermöglicht. Es wird viel von der Mitwirkung von Akteuren aller Hierarchieebenen und von der Machtpromotion der Führungsspitze abhängen. Der Leiter des Hauptamtes/Zentrale Dienste hat dies in der ersten Ausgabe der Reformzeitung mit dem Zitat eines chinesischen Sprichwortes verdeutlicht, mit dem ich meine Arbeit schließen möchte:

***Wenn der Wind der Veränderung weht,
bauen einige Mauern,
andere Windmühlen.***

Literaturverzeichnis

- Ahlemeyer, H.W. (1994):** Administrativer Wandel, in: Dammann, K./Grunow, D./Japp, K.P. (Hrsg.): Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen, S.183-197.
- Argyris, C. (1990):** Overcoming Organizational Defenses. Facilitating Organizational Learning, Boston.
- Argyris, C. (1992):** On Organizational Learning, Oxford.
- Argyris, C. (1993a):** Defensive Routinen, in: Fatzer, G.: Organisationsentwicklung für die Zukunft. Ein Handbuch, Köln, S.179-226.
- Argyris, C. (1993b):** Eingetübte Inkompetenz – ein Führungsdilemma, in: Fatzer, G.: Organisationsentwicklung für die Zukunft. Ein Handbuch, Köln, S.129-144.
- Argyris, C. (1993c):** On Organizational Learning, Boston.
- Argyris, C. (1997):** Wissen in Aktion. Eine Fallstudie zur lernenden Organisation, Stuttgart.
- Argyris, C./Schön, D. (1978):** Organizational Learning. A Theory of Action Perspective, Reading.
- Bandura, A. (1979):** Sozial-kognitive Lerntheorie, Stuttgart.
- Bandura, A. (1986):** Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory, Englewood Cliffs (N.J.).
- Banner, G. (1991):** Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen: Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP 1991, S.6-11.
- Banner, G. (1993a):** Die internationale Entwicklung im kommunalen Management und ihre Rezeption in Deutschland, in: Banner, G./Reichard, Ch. (Hrsg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa, Köln, S.185-196.
- Banner, G. (1993b):** Der Carl Bertelsmann-Preis 1993: Anregungen für die kommunale Verwaltungsreform in Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung 1993, S.147-170.
- Banner, G. (1994a):** Neue Trends im kommunalen Management, in: VOP, Heft 1, S.5-12.

- Banner, G. (1994b):** Steuerung kommunalen Handelns, in: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, S.350-361.
- Bateson, G. (1983):** Ökologie des Geistes, Frankfurt.
- Baurmann, M. (1990):** Bürokratie im Rechtsstaat, in: VOP 1990, S.84-94.
- Berger, P.L./Luckmann, T. (1969):** Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit: Eine Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt a.M..
- Berkemeier, K.H. (1994):** Kommunalpolitisches Engagement: Zwischen Ehrenamt und Profession, in: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, S.271-280.
- Böhret, C. (1993):** Funktionaler Staat: Ein Konzept für die Jahrhundertwende?, Frankfurt a.M..
- Bower, G./Hilgard, E. (1983):** Theorie des Lernens I, 5. Aufl., Stuttgart.
- Braun, H./Weger, H.D. (1989):** Führung und Arbeitsmotivation in Kommunalverwaltungen. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, Gütersloh.
- Brinckmann, H. (1994):** Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, S.167-242.
- Brodtrick, O. (1993):** Die lernende Organisation, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, Berlin, S.203-210.
- Brohm, W. (1986):** Die Eigenständigkeit der Gemeinden, in: DÖV 10/1986, S.397-408.
- Budäus, D. (1994):** Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin.
- Bull, H.P. (1995):** Neue Steuerungsmodelle als Teil der Verwaltungsreform?, in: Ipsen, J. (Hrsg.): Verwaltungsreform – Herausforderung für Staat und Kommunen, Baden-Baden, S.69-81.
- Burmeister, J. (1977):** Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltung, München.
- Crozier, M. (1964):** The Bureaucratic Phenomenon, Chicago.
- Crozier, M. (1971):** Der bürokratische Circulus vitiosus und das Problem des Wandels, in: Mayntz, R. (Hrsg.): Bürokratische Organisation, 2.Aufl., Köln/Berlin.
- De Geus, A.P. (1988):** Planning as Learning, in: Harvard Business Review (2), S.70-74.

- Deutsch, K.W. (1973):** Politische Kybernetik, 3. Aufl., Freiburg i.Br..
- Damkowski, W./Precht, C. (1995):** Public Management. Neue Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart/Berlin/Köln.
- Dammann, K. (1994):** Verwaltungshandeln: Wer, wie und wieviel davon? In: Dammann, K./Grunow, D./Japp, K.P.: Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen, S.143-167.
- Döhler, M. (1994):** Lernprozesse in Politiknetzwerken, in: Bussmann, W.: Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken, Chur/Zürich, S.39-52.
- Duncan, R./Weiss, A. (1979):** Organizational Learning: Implications for Organizational Design, in: Staw, B.: Research in Organizational Behaviour, Vol.1, Greenwich, S.75-123.
- Eberl, P. (1996):** Die Idee des organisationalen Lernens, Zürich.
- Ellwein, T. (1982):** Wertheim – Politik und Machtstruktur einer deutschen Stadt, München.
- Ellwein, T. (1989):** Verwaltung und Verwaltungsvorschriften. Notwendigkeit und Chance der Vorschriftenvereinfachung, Opladen.
- Ellwein, T.(1994):** Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreform in Deutschland, Mannheim.
- Ellwein, T. (1996):** Grundfragen einer Verwaltungsreform, in: Ipsen, J. (Hrsg.): Verwaltungsreform – Herausforderung für Staat und Kommunen, Baden-Baden, S.55-67.
- Ellwein, T./Hesse, J. (1997):** Der überforderte Staat, 2.Aufl., Baden-Baden.
- Foerster, H. von (1984):** Principles of Self-Organization – In a Socio-Managerial Context, in: Ulrich, H./Probst, G. (Hrsg.): Self-Organization and Management of Social Systems, Berlin, S.2-24.
- Foerster, H. von (1988):** Das Konstruieren einer Wirklichkeit, in: Watzlawick, P. (Hrsg.): Die erfundene Wirklichkeit, 5. Aufl., München, S.39-60.
- Franz, M. (1994):** Die Kommunalverwaltung und ihre Reform, in HAKP.
- Frey, R./Naßmacher, K.H. (1975):** Parlamentarisierung der Kommunalpolitik?, in AfK., 14. Jahrgang, S.195-211.
- Frey, H. (1994):** Agonie des Bürokratiemodells? Wo fehlt der politische Wille, wo hemmen Vorschriften die Reform des öffentlichen Sektors?, in: Steger, U. (Hrsg.): Lean-Administration. Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance, Frankfurt/New York, S.23-48.

- Gabriel, O.W. (1984):** Parlamentarisierung der Kommunalpolitik, in: Gabriel, O.W./Haungs, P./Zender, M. (Hrsg.): Opposition in Großstadtparlamenten, St. Augustin, S.101-138.
- Glaserfeld, E. von (1985):** Einführung in den Konstruktivismus, München.
- Grunow, D. (1988):** Bürgernahe Verwaltung. Theorie, Empirie, Praxismodelle. Frankfurt a.M./New York.
- Grunow, D. (1994):** Politik und Verwaltung, in Dammann, K./Grunow, D./Japp, K.P. (Hrsg.): Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen, S.27-39.
- Haberlandt, K. (1970):** Das Wachstum der industriellen Unternehmung, Neuwied/Berlin.
- Häußermann, H. (1991):** Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine „alternative Politik“ möglich? in: Heinelt, H./Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt, Basel, S.52-91.
- Heinze, R.G./Voelzkow, H. (1994):** Verbände und „Neokorporatismus“, in: Roth, R./Wollmann, H.(Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, S.245-255.
- Hesse, J.J. (1990):** Verhandlungslösungen und kooperativer Staat – Plädoyer für eine erweiterten Blick in die Praxis, in: Hoffmann-Riem, W/Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.): S.97-111.
- Holtmann, E (1994):** Parteien in der lokalen Politik, in: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, S.256-270.
- Holzinger, G. (1983):** Verwaltungsreform, in: Wenger, K./Brünner, Ch./Oberndorfer, P. (Hrsg.): Grundriss der Verwaltungslehre, Wien/Köln, S.379-404.
- Janning, H. (1994):** Rahmenbedingungen neuer Steuerungsmodelle und dezentraler Organisationsstruktur in der Kommunalverwaltung, in: VOP, Heft 3, S.239-245.
- Japp, K.P. (1994):** Verwaltung und Rationalität, in Dammann, K./Grunow, D./Japp, K.P. (Hrsg.): Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen, S.126-141.
- KGSt (1978):** Gutachten: Grundlagen der Verwaltungsorganisation, Köln.
- KGSt (1991):** Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht 12/1991, Köln.
- KGSt (1992):** Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung: Fallstudie Tilburg. KGSt-Bericht 19/1992, Köln.
- KGSt (1993):** Das neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht 5/1993, Köln.

- KGSt (1995):** Das Neue Steuerungsmodell – Erste Zwischenbilanz. KGSt-Bericht 10/1995, Köln.
- Kirchhoff, P., Schmidt-Aßmann, E. (1994):** Staats- und Verwaltungsrecht Baden-Württemberg, 16.Aufl., Heidelberg.
- Kirchhoff, P./Schmidt-Aßmann, E. (1996):** Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland, 21.Aufl., Heidelberg.
- Kissling-Näf, I./Knoepfel, P. (1994):** Politikorientierte Lernprozesse: Konzeptuelle Überlegungen, in: Bussmann, W. (Hrsg.): Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken, Chur/Zürich, S.99-127.
- Kißler, L. (1994):** Abkehr vom Image des Vampirs, der die Gesellschaft aussaugt, in: Frankfurter Rundschau-Dokumentation, 10.1.1994, S.14.
- Kißler, L./Bogumil, J./Greifenstein, R./Wiechmann, E. (1997):** Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, Berlin.
- Klages, H. (1984):** Wertorientierungen im Wandel. Rückblick, Gegenwartsanalysen, Prognosen, Frankfurt/New York.
- Klimecki, R. (1996):** Führung in der lernenden Organisation. Universität Konstanz, Lehrstuhl für Management, Diskussionsbeitrag Nr.16 (1996).
- Klimecki, R./Gmür, M. (1996):** Organisationale Transformation – grenzenlos? Struktur- und Prozeßmuster in der kollektiven Bewältigung von Unsicherheit. Universität Konstanz, Lehrstuhl für Management, Diskussionsbeitrag Nr.17 (1996).
- Klimecki, R./Habelt, W. (1993):** Führungskräfteentwicklung in öffentlichen Verwaltungen: Konzeptionen und ihre verwaltungspolitische Integration in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA. Universität Konstanz, Lehrstuhl für Management, Diskussionsbeitrag Nr.6 (1993).
- Klimecki, R./Laßleben, H. (1995):** „Organisationale Bildung“ oder „Das Lernen des Lernens“. Universität Konstanz, Lehrstuhl für Management, Diskussionsbeitrag Nr.12 (1995).
- Klimecki, R./Laßleben, H./Altehage, M. (1995):** Zur empirischen Analyse organisationaler Lernprozesse im öffentlichen Sektor. Teil 2: Methoden und Ergebnisse. Universität Konstanz, Lehrstuhl für Management, Diskussionsbeitrag Nr.13 (1995).
- Klimecki, R./Laßleben, H./Riexinger-Li, B. (1994):** Zur empirischen Analyse organisationaler Lernprozesse im öffentlichen Sektor. Modellbildung und Methodik, in : Bussmann, W. (Hrsg.): Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken, Chur/Zürich, S.9-37.

- Klimecki, R./Probst, G. (1990):** Entstehung und Entwicklung der Unternehmenskultur, in: Lattmann, Ch. (Hrsg.): Die Unternehmenskultur, Heidelberg.
- Klimecki, R./Probst, G./Eberl, P. (1991):** Perspektiven einer entwicklungsorientierten Managements. Universität Konstanz, Lehrstuhl für Management, Diskussionsbeitrag Nr.1 (1991).
- Klimecki, R./Probst, G./Eberl, P. (1994):** Entwicklungsorientiertes Management, Stuttgart.
- Klimecki, R./Thomae, M. (1997):** Organisationales Lernen – eine Bestandsaufnahme der Forschung. Universität Konstanz, Lehrstuhl für Management, Diskussionsbeitrag Nr.18 (1997).
- Klitzsch, W. (1986):** Behörden und Betriebe. Eine Analyse ihres Verhältnisses im Prozeß der Implementation politischer Programme, Bielefeld.
- Kneer, G./Nassehi, A. (1993):** Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme – eine Einführung, München.
- Kofman, F./Senge, P. (1993):** Communities of Commitment: The Heart of Learning Organizations, in: Organizational Dynamics, Autumn, S.5-23.
- Kühnlein, G./Wohlfahrt, N. (1995):** Leitbild lernende Verwaltung? Situation und Perspektiven der Fortbildung in westdeutschen Kommunalverwaltungen, Berlin.
- Ladeur, K.H. (1994):** Recht und Verwaltung, in: Dammann, K./Grunow, D./Japp, K.P. (Hrsg.): Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen, S.99-107.
- Lamnek, S. (1988):** Qualitative Sozialforschung. Band 1: Methodologie, München.
- Laux, E. (1994a):** Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen, in: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik – politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, S.136-154.
- Laux, E. (1994b):** Die Privatisierung des Öffentlichen: Brauchen wir eine neue Kommunalverwaltung?, in: Der Gemeindehaushalt 8/1994, S.169-174.
- Luhmann, N. (1970a):** Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, Köln/Opladen.
- Luhmann, N. (1970b):** Evolution des Rechts, in: Rechtstheorie 1 (1970), S.3-22.
- Luhmann, N. (1971):** Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen.
- Luhmann, N. (1981):** Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München/Wien.

- Luhmann, N. (1984):** Soziale Systeme – Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt a.M.
- Luhmann, N. (1987):** Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft, Opladen.
- Luhmann, N. (1988a):** Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt.
- Luhmann, N. (1988b):** Organisation, in: Küpper, W./Ortmann, G.: Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen, S.165-185.
- Luhmann, N. (1991):** Soziologie des Risikos, Berlin, New York.
- Luhmann, N. (1992):** Beobachtungen der Moderne, Opladen.
- Maturana, H. (1982):** Erkennen: Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit, Braunschweig.
- Maturana, H./Varela, F. (1987):** Der Baum der Erkenntnis, Bern.
- Mayntz, R. (1980a):** Implementation politischer Programme I, Königstein, Ts..
- Mayntz, R. (1983a):** Implementation politischer Programme II, Opladen.
- Mayntz, R. (1987):** Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Ellwein, T./Hesse, J.J./Mayntz, R./Scharpf, F.W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden, S.89-111.
- Mayring, P. (1990):** Einführung in die qualitative Sozialforschung, 1.Aufl., München.
- Morgan, G. (1986):** Images of organizations, Beverly Hills.
- Naschold, F. (1993):** Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 1). Berlin.
- Oberschulte, H. (1996):** Organisatorische Intelligenz – ein Vorschlag zur Konzeptdifferenzierung, in: Schreyögg, G./Conrad, P.: Managementforschung 6: Wissensmanagement, Berlin/New York, S.41-73.
- Pautzke, G. (1989):** Die Evolution der organisatorischen Wissensbasis. Bausteine zu einer Theorie organisationalen Lernens, München.
- Pawlowsky, P. (1991):** Betriebliche Qualifikationsstrategien und organisationales Lernen, in: Staehle, W./Sydow, J. (Hrsg.): Managementforschung 2, Berlin, S.178-235.
- Petzina, D. (1994):** Veränderte Staatlichkeit und kommunale Handlungsspielräume – historische Erfahrungen in Deutschland im Bereich der Finanzpolitik, in: Grimm, D. (Hrsg.): Staatsaufgaben.

- Picot, A./Wolff, B. (1994):** Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: „Lean Management“ im öffentlichen Sektor?, in: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, S.51-120.
- Probst, G. (1987):** Selbst-Organisation. Ordnungsprozesse in sozialen Systemen aus ganzheitlicher Sicht, Berlin/Hamburg.
- Probst, G./Büchel, B. (1994):** Organisationales Lernen, Wiesbaden.
- Reichard, Ch. (1993):** Internationale Entwicklungstrends im kommunalen Management, in: Banner, G./Reichard, Ch. (Hrsg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa, Köln, S.3-26.
- Reichard, Ch. (1994):** Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 3), Berlin.
- Reinermann, H. (1994):** Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, Speyer.
- Reinermann, H. (1995):** Ergebnisorientierte Führung und schlanke Verwaltung – Schlagwörter und Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung (Teil 1 und 2), in: Verwaltung und Management, 1.Jg., 1995, S.169-173 und S.246-251.
- Reinhardt, R. (1993):** Das Modell organisationaler Lernfähigkeit und die Gestaltung lernfähiger Organisationen, Frankfurt a.M..
- Ronge, V. (1994):** Politische Steuerung – innerhalb und außerhalb der Systemtheorie, in: Dammann, K./Grunow, D./Japp, K.P. (Hrsg.): Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen, S.53-64.
- Ruschmeier, L. (1994):** Zwischen Alimentation und leistungsgerechter Bezahlung – Gedanken zur Reform des öffentlichen Entlohnungssystems, in: Steger, U. (Hrsg.): Lean Administration. Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance, Frankfurt/Main, S.191-210.
- Saldern von, Adelheid (1994):** Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): „Kommunalpolitik – politisches Handeln in den Gemeinden“, Opladen, S.2-19.
- Sattelberger, T. (1991):** Die lernende Organisation im Spannungsfeld von Strategie, Struktur und Kultur, in: Sattelberger, T. (Hrsg.): Die lernende Organisation. Konzepte für eine neue Qualität der Unternehmensentwicklung, Wiesbaden, S.11-56.
- Scharpf, F.W./Reissert, B./Schnabel, F. (1976):** Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.
- Scharpf, F.W. (1985):** Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich in: PVS 26, S.323-355.

- Scharpf, F.W. (1987):** Grenzen der institutionellen Reform, in: Ellwein, T./Hesse, J.J./Mayntz, R./Scharpf, F.W.(Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1/1987, Baden-Baden, S.111-151.
- Scharpf, F.W. (1989):** Politische Steuerung und politische Institutionen, in: PVS 30, S.10-21.
- Schein, E. (1984):** Coming to a New Awareness of Organizational Culture, in: Organizational Dynamics (3), S.40-52.
- Schiller-Dickhut, R. (1994):** Privatisierung, in HAKP.
- Schimank, U. (1985):** Der mangelnde Akteurbezug systemtheoretischer Erklärungen gesellschaftlicher Differenzierung – ein Diskussionsvorschlag, in: Zeitschrift für Soziologie 14: S. 421-434.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (1994):** Die Kommunen zwischen Autonomie und (Über-) Regelung durch Bundes- und Landesrecht sowie durch EG-Normen, in: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, S.95-108.
- Schöneich, M. (1996):** Reformen im Rathaus: Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung, Köln.
- Schreyögg, G. (1996):** Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, Wiesbaden.
- Schuster, F./Dill, G.W. (1992):** Aufgaben der Kommunalpolitik in den 90er Jahren. Band 1: Rahmenbedingungen des kommunalpolitischen Handelns, Köln.
- Schwarz, P. (1990):** Organisationsentwicklung als Strategie der Verwaltungsreform, Zürich.
- Senge, P. (1990a):** The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization, New York.
- Senge, P. (1991):** The Learning Organization Made Plain, in: Training and Development (10), S.37-44.
- Senge, P. (1993):** Die fünfte Disziplin – die lernfähige Organisation, in Fatzer, G.: Organisationsentwicklung für die Zukunft. Ein Handbuch, Köln, S.145-178.
- Silverman, D. (1971):** The theory of organization: A sociological framework, New York.
- Shrivastava, P. (1983):** A Typology of Organizational Learning Systems, in: Journal of Management Studies 20 (1), S.7-20.
- Staehe, W. (1991):** Redundanz, Slack und lose Kopplung in Organisationen: Eine Verschwendung von Ressourcen?, in: Staehe, W./Sydow, J. (Hrsg.): Managementforschung 1, Berlin/New York.

- Tegethoff, H.G. (1995):** Schlankheitskur für die Jugendhilfe. Rationalisierung nach dem Modell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), in: Neue Praxis, Heft 2, S.132-150.
- Teubner, G./Willke, H. (1984):** Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 1/1984, S.4-35.
- Thomae, M. (1996):** Die lernende Organisation – beobachtet. Zur Soziologie organisationalen Lernens. Universität Konstanz, Lehrstuhl für Management, Diskussionsbeitrag Nr.14 (1996).
- Treutner, E. (1994):** Verwaltung und Publikum, in: Dammann, K./Grunow, D./Japp, K.P. (Hrsg.): Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen, S.215-227.
- Voigt, R. (1992):** Kommunalpolitik zwischen exekutiver Führerschaft und legislatorischer Programmsteuerung, in: APuZ, B 22-23/92, S.3-12.
- Watzlawick, P. (1988):** Die erfundene Wirklichkeit. Wie wir wissen, was wir zu wissen glauben?, 5. Aufl., München.
- Weber, Hajo. (1994):** Verwaltung und Technologie, in: Dammann, K./Grunow, D./Japp, K.P. (Hrsg.): Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen, S.198-206.
- Weber, Max (1976):** Wirtschaft und Gesellschaft, Köln.
- Weber, Michael (1994):** Das Wachstum von Verwaltungsorganisationen – Formen, Ursachen und Grenzen, Opladen.
- Wieland, J. (1994):** Die Wirtschaft der Verwaltung und die Verwaltung der Wirtschaft, in: Dammann, K./Grunow, D./Japp, K.P. (Hrsg.): Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen, S.65-78.
- Willke, H. (1983):** Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, Königstein/Ts..
- Willke, H. (1987):** Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation in: Ellwein, T./Hesse, J.J./Mayntz, R./Scharpf, F.W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden, S.285-309.
- Willke, H. (1989):** Systemtheorie entwickelter Gesellschaften: Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation, Weinheim.
- Willke, H. (1991):** Systemtheorie, 3. Aufl., Stuttgart.
- Willke, H. (1992):** Steuerungs- und Regierungsfähigkeit der Politik, Wien.

- Willke, H. (1994):** Staat und Gesellschaft, in Dammann, K./Grunow, D./Japp, K.P. (Hrsg.) : Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen, S.13-26.
- Willke, H. (1995):** Systemtheorie III: Steuerungstheorie, Stuttgart/Jena.
- Willke, H. (1996):** Dimensionen des Wissensmanagements – Zum Zusammenhang von gesellschaftlicher und organisatorischer Wissensbasierung, in: Schreyögg, G./Conrad, P. (Hrsg.): Managementforschung 6: Wissensmanagement, Berlin/New York, S.263-302.
- Wollmann, H. (1996):** Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Ch./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub, Basel/Boston/Berlin, S.1-49.
- Zimmer, G. (1987):** Selbstorganisation des Lernens, Frankfurt a.M..
- Zipfel, H.C. (1979):** Gemeindeclüngel und lokale Demokratie?, in: Köser, H. (Hrsg.): Der Bürger in der Gemeinde, Bonn, S.139-174.

Abkürzungen

| | |
|-------------|--|
| AfK | Archiv für Kommunalwissenschaften |
| AKP | Alternative Kommunalpolitik |
| APuZ | Aus Politik und Zeitgeschichte |
| DÖV | Die Öffentliche Verwaltung |
| HAKP | Handbuch für alternative Kommunalpolitik |
| KGSt | Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung |
| PVS | Politische Vierteljahresschrift |
| VOP | Verwaltung, Organisation, Personal |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| <i>Abb.1: Doppelkreislauf im politischen System.....</i> | <i>13</i> |
| <i>Abb.2: Lernkreislauf im politischen System.....</i> | <i>19</i> |
| <i>Abb.3: Auswertung der OL-Ansätze nach fünf Kriterien.....</i> | <i>33</i> |
| <i>Abb.4: Die Interdependenzen zwischen den Gestaltungsparametern.....</i> | <i>47</i> |
| <i>Abb.5: Der „Konstanzer Weg“ in der Verwaltungsreform.....</i> | <i>58</i> |
| <i>Abb.6: Personal in der Stadtverwaltung Konstanz 1996.....</i> | <i>87</i> |

Anlagen

Anlage 1: Interviewleitfaden

Anlage 2: Verwaltungsaufbau der Stadtverwaltung Konstanz

Anlage 3: Reformschritte „Konstanzer Weg“

Anlage 4: Der „KonstanzerWeg“ in der Verwaltungsreform

Anlage 5: Vorschlag der Projektorganisation zur Verwaltungsreform in Konstanz

Anlage 6: Das Konzept „Projektmoderation und –koordination“ im Konstanzer Weg

Anlage 7: Übersicht Projektplan / Planung der nächsten Schritte