

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

Rüdiger G. Klimecki

***Verwaltungsreform durch organisationales
Lernen - auf dem Wege zu einer Lernenden
Verwaltung***

Nr. 24 (1998)

Rüdiger G. Klimecki, Prof. Dr.

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

Tel. (07531) 882394
e-mail: Rüdiger.G.Klimecki@uni-konstanz.de

Inhaltsverzeichnis

1.	Reform durch "Neue Steuerung"	2
2.	Kernkonzepte der Neuen Steuerung und ihre Anwendungsprobleme	4
3	Zwischenfazit: Entwicklungslücken der Verwaltungsreform	9
4.	Verwaltungslernen in turbulenten Zeiten	12
5.	Lernbarrieren der Verwaltung	17
6.	Personalentwicklung im Dienst der Lernenden Verwaltung	21
7.	Bausteine einer transformationalen Personalentwicklung	26

Verwaltungsreform durch organisationales Lernen - auf dem Wege zu einer Lernenden Verwaltung¹

Zusammenfassung

Die aktuelle Diskussion um die Reform des öffentlichen Sektors ist von besonderer Qualität: Gegenüber früheren, eher partiell ansetzenden Veränderungsbestrebungen wird erstmalig eine Gesamtreform beabsichtigt, die einen völlig neuen Steuerungsansatz für die Verwaltung vorsieht - "Von der Bürokratie zum Management" heißt die Zauberformel. Doch diesen Radikalumbruch stellt man sich vielleicht etwas zu einfach vor. Es lassen sich sowohl Zweifel anmelden, daß die hierzu entwickelten Leitkonzepte der "Neuen Steuerung" dafür eine ausreichende Grundlage darstellen, als auch daß die bislang mit derart fundamentalen Reformen wenig erfahrenen Verwaltungen so frag- und klaglos, wie es in der bisherigen Diskussion den Anschein hat, bereit und fähig sind, zu solchen neuen Ufern aufzubrechen. Soll dieses Vorhaben dennoch gelingen, so bedarf es einer scharfen Konturierung der mit dieser Radikalreform verbundenen Problematik und einer Evaluation der Lösungsbeiträge, welche die neuen Steuerungsmodelle für sich in Anspruch nehmen können. Am Beispiel der Reformkonzepte "Lernende Verwaltung" und Personalentwicklung (PE) soll aufgezeigt werden, welches Lernprofil Verwaltungen aufweisen, und welchen Zielen PE-Konzepte folgen müssen, um die Transformation zu einer neuen Verwaltung wirkungsvoll unterstützen zu können.

¹ Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Vortrag zur 3. Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam im Februar 1997.

1. Reform durch "Neue Steuerung"

Die Modelle der "Neuen Steuerung" (Reichard, 1994; Budäus, 1994; KGSt 1994; Damkowski/Precht 1995) können als die deutsche Antwort auf die anglo-amerikanische New Public Management-Bewegung (NPM) angesehen werden. Und daß sie eine in der deutschen (Bürokratie-)Tradition verhaftete Antwort darstellen, die darüberhinaus auch den aktuellen Stand der Managementlehre nur unvollkommen nachzeichnen, läßt sich exemplarisch etwa wie folgt verdeutlichen:

- Die radikaleren Änderungsvorschläge des NPM werden im Modell der Neuen Steuerung weitgehend ausgeklammert: Leistung unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nachzuweisen, "private-public-partnerships" einzugehen (Keetzander 1995), die Trutzburg der öffentlichen Monopole zu verlassen und sich dem rauhen Wind des Wettbewerbs zu stellen - dazu finden sich bei der Neuen Steuerung nur zaghafte Versuche.
- Wie das Bürokratiemodell, so setzt auch die Neue Steuerung auf Strukturen. Der Änderungsansatz entsteht auf dem "Reißbrett" der Reformplaner und läuft Gefahr, trotz gegenteiliger Beteuerungen, die Gestalt uniformer Musterlösungen mit allgemeinem Verbindlichkeitsanspruch anzunehmen. Und das, obwohl die Verwaltungsforschung mehr als deutlich gezeigt hat, daß unter der starren Hülle des idealtypischen Bürokratiemodells eine bunte Vielfalt von Verwaltungsrealitäten existiert (Ellwein/Hesse 1994).
- Zudem wird offenbar unterstellt, diese Reißbrettmodelle könnten schon durch ihre bloße Existenz zu einer Änderung der Verwaltungspraxis führen. Nur wenige Worte und schon gar keine Konzepte geben darüber Auskunft, "wie" diese Reformprozesse bewältigt werden sollen und was zu tun ist, um die dann entstandenen "Verwaltungen neuen Typs" auch weiterhin in Bewegung zu halten. Die mehr als 40jährige Tradition der OE-Forschung wird dabei genauso außer acht gelassen, wie die immerhin schon mehr als zehn Jahre andauernde Diskussion um Probleme der organisationalen Transformation.

- Stattdessen bedient man sich vom "Wühltisch der modernen Managementlehre", ohne allzu große Rücksicht darauf zu nehmen, wie die hierbei erhaschten Kleidungsstücke zueinander passen und ob sie auf die Bedürfnisse des Trägers zugeschnitten sind: Von Lernender Verwaltung über Prozeßsteuerung, Virtualisierung und Lean Administration finden sich alle "In"-Konzepte wieder. Nur: Was bedeuten diese Schlagworte für die Verwaltung und wie gehen sie zu einem harmonischen Ganzen zusammen? Reichen Managementpopulismen und Konzeptfragmente, so die rhetorische Frage, als Grundlage für eine Radikalreform aus?
- Besonders überraschend dabei ist, daß die Schaffung einer "Neuen Verwaltung" offensichtlich allein Aufgabe der Verwaltung selbst sein soll. Wie man sich bei idealtypischer Trennung von Bürokratie und "außerbürokratischer Spitze" (Politik) und bei realtypisch gleichwohl überreichen Verflechtungen zwischen diesen Systemen (Wohlfahrt 1996) dennoch "an den eigenen Haaren aus dem Sumpf" ziehen soll, dazu müßte man dann wohl... nein, nicht beim Freiherrn vom Stein sondern besser bei Baron von Münchhausen nachschlagen.

Diese Lücken der "Neuen Steuerungsmodelle" führen zu unvollständigen Handlungsanleitungen für die Praxis der Verwaltungsreform und damit vermutlich zu markanten Implementationsproblemen. Konfrontiert man einige der wichtigsten und immer wieder postulierten Konzeptelemente der Neuen Steuerung mit deren Umsetzungsproblemen in der Welt der "real existierenden Verwaltungen", so findet man, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, für diese Vermutung schnell ausreichendes Illustrationsmaterial.

2. Kernkonzepte der Neuen Steuerung und ihre Anwendungsprobleme

Leitbilder

In der Diskussion um das "Management des Wandels" nehmen Leitbilder nicht zu unrecht eine herausragende Stellung ein. Im Sinne einer "konkreten Utopie" stellen sie den zukünftig erwünschten Zustand einer Organisation dar und bilden somit einen normativen Orientierungsrahmen für die Veränderungsmaßnahmen. Durch (möglichst) attraktive aber dennoch allgemein gehaltene Zielvorstellungen sollen sie, einem "Silberstreif am Reform-Horizont" gleich, den Weg in eine bessere Zukunft weisen. Dies ist gerade in Zeiten fundamentaler Veränderungen von Bedeutung (Kühnlein/Wohlfahrt 1995; Janssen 1995). Fundamental sind Veränderungen dann, wenn sie die *Grundkonstruktion* einer Organisation in Frage stellen, wenn also etwa von Bürokratie auf Management "umgeschaltet" werden soll. Die Sicherheit, einen solchen Weg gehen zu wollen und zu können, kann dabei zwangsläufig nicht durch vergangenheitsbezogene Erfahrungen hergestellt werden. In einer solchen Umbruchsituation zählt deshalb vor allem der Glaube an ein noch nicht realisiertes aber dennoch für die Zukunft wünschbares und erstrebenswertes Entwicklungsziel. Und eben das soll in Leitbildern niedergelegt werden.

Nachfolgend sollen exemplarisch einige Probleme dargestellt werden, mit denen sich die Verwaltungspraxis bei der Entwicklung von Leitbildern auseinandersetzen muß:

- Die Leitbildentwicklung findet ohne konkrete Rahmenvorgaben durch die Verwaltungsführung statt. Wenn der Entwicklungsprozeß jedoch nicht konturiert wird, besteht die Gefahr, daß er zu beliebigen und damit unverbindlichen Allgemeinplätzen führt, daß er ein Kaleidoskop des "heute Wünschenswerten" darstellt, ohne konkreten Bezug zur Organisationsrealität und den jeweils spezifischen Reformperspektiven.

- Viele dieser Prozesse sind zudem "bottom up" angelegt und die Arbeitsgruppen werden eher nach Proporz als nach Fach Gesichtspunkten ausgesucht. Damit kein Mißverständnis aufkommt: Ein Partizipationsmodell mit breiter Beteiligung aller Interessengruppen ist natürlich durchaus sinnvoll. Nur, wenn zuvor keine Entwicklungsperspektiven festgelegt werden, gerät ein solcher Prozeß schnell zur maximalen Frustration aller Beteiligten. Wird doch dabei mit großem Engagement und sehr viel Zeitaufwand sowie durchaus besten Absichten eine riesige Materialschlacht geschlagen. Am Ende jedoch läßt sich "die Ernte nicht einfahren", weil die für einen sinnvollen Aushandlungs- und Entscheidungsprozeß notwendigen Selektionskriterien fehlen und paritätisch besetzte Gremien nunmal dazu neigen, sich bestenfalls auf Basis eines kleinsten gemeinsamen Nenners zu einigen - und im Zweifel ist das immer eine dem "status quo" verbundene Lösung.
- Bei einem derart auf das Bestehende zurückgeworfenen Entwicklungsprozeß können wohl kaum reformerischen Leitbilder mit Aufbruchcharakter entstehen und erst recht keine greifbaren, handlungsleitenden Visionen ein neues Steuerungsparadigma erzeugt werden, versteht sich von selbst. Da aber dennoch ein Leitbild gefunden und der Projektauftrag erfüllt werden muß, einigt man sich dann auf eine mehr oder weniger systematische Ansammlung von "Managementmodernismen". Marketing, Markt und Wettbewerb, Bürger als Kunden (Weibler 1996), Stadt als Konzern, schlanke Verwaltungen, die dennoch lernen und "Total Quality Management" für ihre neuen Produkte betreiben (Hirschfelder/Lessel 1994), finden darin ebenso Unterschlupf wie durch Personalentwicklung und neue Karrierewege motivierte Mitarbeiter und hochgradig führungskompetente Vorgesetzte, die in kleinen Teams prozeßoptimal arbeiten und willig Verantwortung übernehmen. Derart zusammengestückelte Leitbilder gleichen einander wie Abziehbilder. Mit nur wenigen und unwesentlichen Retuschen kann man sie problemlos allen Stadt-, Landes- und Bundesverwaltungen auf die angestrengt gerunzelte Reformstirn kleben. Da

jeder unter den hier verwendeten "Zauberformeln" das verstehen kann, was ihm gerade dazu einfällt und da außerdem völlig unklar bleibt, wie sich die Errungenschaften aus der Privatwirtschaft, aus der diese Formeln stammen, auf die Bedürfnislage von öffentlich Bediensteten und die Problemfelder öffentlicher Institutionen anwenden lassen, entstehen zwangsläufig lediglich "Papiertiger im Hochglanzformat".

Strategisches Management

Als *strategisch* bezeichnet man allgemein jene Managementkonzepte, die sich damit beschäftigen, die Kräfte einer Organisation auf ihre Erfolgspotentiale zu konzentrieren und dazu sämtliche Maßnahmen langfristig und möglichst integrativ bündeln (Klimecki/Gmür/Eberl 1993). Dazu muß allerdings bekannt sein, welche Erfolgspotentiale die Verwaltung anstreben will und kann und welche Stärken und Schwächen dabei in Rechnung zu stellen sind. Ohne einen geschärften Blick für die Entwicklungen des "Marktes", die zukünftigen Erwartungen der "Kunden", die Veränderungen der strategierelevanten Rahmenbedingungen und (nicht zuletzt) die Rolle der Politik und die Schnittmenge zur Wirtschaft ist dies nicht möglich. Ebenso notwendig ist jedoch auch eine vorurteilsfreie und mikropolitisch ungetrübte Analyse der für die Realisierung einer "Neuen Verwaltung" benötigten Kernkompetenzen (Klimecki 1997a).

In der *Reformpraxis* der Verwaltung zeigt sich gerade das strategische Problem als wahres "Minenfeld". Wirft man zunächst einen Blick auf das bürokratische Steuerungsparadigma, so läßt sich feststellen, daß es darin so etwas wie *Strategie* nicht gibt und auch nicht geben darf. Verwaltungen exekutieren den politischen Willen - und dazu darf es keine strategischen Handlungsspielräume geben. Realistisch betrachtet reduziert sich aber gerade in der Politik der strategische Spielraum vielfach auf die vergleichsweise geringe Zeitspanne zwischen zwei Wahlkämpfen. Faktisch wird damit aber genau jene Institution

zum einzigen strategisch stabilen Faktor, die es nach dem Modell überhaupt nicht sein darf - die Verwaltung.

Am Beispiel des strategischen Managements wird also ganz besonders deutlich, daß Verwaltungsentwicklung ohne Politikentwicklung nicht denkbar ist. Nun könnte man sich die Lösung dieses Problems etwa so vorstellen, daß der strategische Spielraum der Verwaltung sich auf das "Wie" der Aufgabenerfüllung und die Strategien der Politik sich auf das "Was", also die Aufgaben selbst, ausrichten. Diese einfache Logik hat nur einen Haken, denn: Wie soll man einen Weg strategisch optimal gestalten, wenn man nicht weiß, wohin die Reise geht. Man stelle sich hierzu einen Jäger vor, der seine Ausrüstung zusammenstellen muß, dem aber nicht bekannt ist, ob er als Kammer- oder Großwildjäger eingesetzt werden soll. Die Auffassungen darüber werden zwischen Politik und Verwaltung wohl auch stark abweichen: So dürfte seitens der Verwaltung die Meinung dominieren, jetzt sei die Großwildjagd angesagt, während der Politik eine Verwaltung dienlicher ist, die man schlank, flexibel und effizient heute in jener und morgen in einer anderen politisch opportunen "Kammer" jagen läßt.

Personalentwicklung

In turbulenten Zeiten und auf dem Wege zu einer Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft wird "lebenslanges Lernen" als Gebot der Stunde angesehen. Wer mag da widersprechen, wenn Personalentwicklung (PE) zu einem "Königsinstrument" des modernen Managements erhoben wird? Gerade unter den Zwängen einer gleichzeitigen Realisierung von Reform- und Sparzielen gerät Personalentwicklung jedoch häufig zu einer Vielzahlwaffe, die durch ihren widersprüchlichen Gebrauch nur allzu schnell an Schärfe verliert (Klimecki 1997b).

So soll etwa durch Personalentwicklungsmaßnahmen der Motivations- und Leistungsstand des einzelnen deshalb erhöht werden, um anschließend so viele Stellen wie nur möglich einsparen zu können. Der Erfolg von Personalentwicklung zeigt sich nach dieser "verquerten Logik" in einer Reduktion der

Personalkosten: Eine Investitionsprogramm zum Aufbau von Humanressourcen, das langfristig die Innovationskraft der Organisation sichern soll, mutiert so zu einer kurzfristigen "Kostensenkungstechnik".

Ein zweites Problem ist die immer noch vorwiegend konventionelle Ausrichtung der Personalentwicklung.

Sie zeigt sich etwa in

- einer Tendenz zur Anpassungsentwicklung. PE wird in den Dienst der neuen Verwaltungsstrukturen gestellt. Damit soll, ganz wie im alten Bürokratiemodell, das Personal einmal mehr der Struktur folgen.
- isolierten Personalentwicklungsmaßnahmen: Mit einer Ausweitung der *Führungsbefähigung* allein ist es im öffentlichen Dienst nicht getan. Neben das "Können" müssen auch das "Wollen" und das "Dürfen" treten. Wollen und Dürfen hängen dabei eng miteinander zusammen - denn woher soll die Motivation zu führen kommen, wenn sich Leistungen auf diesem Gebiet so wenig lohnen, wie dies im öffentlichen Dienst augenblicklich noch der Fall ist.
- der Ausrichtung auf klassische Inhalte und Methoden: Die wichtigsten Programme werden nach wie vor Off-the-job gestaltet, die vergleichsweise wenigen *in-house*-Aktivitäten sind selten vernetzt und noch seltener durch das Ziel gekennzeichnet, die jetzt strategisch notwendigen (Transformations-)Kompetenzen zu entwickeln.

Lernende Verwaltung

Konzepte des organisationalen Lernens finden in turbulenten Zeiten begrifflicherweise zunehmend Beachtung. Sie beziehen sich auf den Aufbau und die Veränderung einer kollektiv geteilten und öffentlich nutzbaren Wissensbasis der Organisation (Duncan/Weiss 1979). Dabei geht es um die Umgestaltung von "organisationalen Handlungstheorien" (hier: die Einführung eines neuen Steuerungsparadigmas und die Entwicklung einer neuen Verwaltungskultur) durch Prozesse der Wissensakquisition, -verteilung und -interpretation (Daft/Huber 1987; Klimecki 1997a). Individuen sind dabei die "*gate-keepers*"

des organisationalen Lernens. Ihr Wissen ist die *Rohmasse*, aus der die organisationalen Lerninhalte geformt werden. Doch nur jene individuellen Wissensbestandteile haben die Chance *organisational* zu werden, denen es gelingt, sich öffentlich bemerkbar zu machen und einen Mindestkonsens hinsichtlich ihrer Brauchbarkeit zu erzielen. Dazu müssen sie sich mit den als wichtig erachteten Organisationsproblemen sinnvoll verbinden und mit den dominierenden Identitätsvorstellungen der Organisation in Einklang bringen lassen (Duncan/Weiss 1979).

Es liegen bereits erste empirische Ergebnisse vor, um die *black box* der Lernenden Verwaltung aufzuhellen (Klimecki/Laßleben 1997). Im Modell der Neuen Steuerung fehlen allerdings konkretere Ausführungen darüber, wie die Lernsituation der Verwaltung zu beschreiben ist, wie solche kollektiven Lernprozesse typischerweise ablaufen und - als Konsequenz - welche Lerninhalte mit Hilfe welcher Gestaltungskonzepte für den Prozeß der Verwaltungsreform entfaltet werden müssen.

3. Zwischenfazit: Entwicklungslücken der Verwaltungsreform

Zusammenfassend lassen sich etwa die folgenden Entwicklungslücken feststellen, die mit Hilfe der neuen Steuerungsmodelle - jedenfalls im gegenwärtigen Ausbaustadium - nicht bewältigt werden können:

Die Legitimationslücke: die Frage, warum sich öffentliche Verwaltungen ein neues Steuerungsparadigma (von der Bürokratie zum Management) zulegen sollen, ist weitgehend noch nicht befriedigend beantwortet (Budäus 1994). Bislang werden nahezu ausschließlich Effizienzgründe ins Feld geführt. Niemand wird bestreiten, daß diese wichtig sind. Offensichtlich ist jedoch auch, daß der Legitimationsbedarf des Verwaltungshandelns durch Kostenargumente allein nicht abgedeckt werden kann. Aus dem Managementparadigma selbst heraus kann diese Legitimitätsfrage nicht beantwortet werden. Zu fremd ist

hierzu die privatwirtschaftliche Terminologie sowie die Philosophie moderner Managementansätze. Zu wenig gelang es bisher, sie mit Blick auf ihre Bedeutung für die Probleme des öffentlichen Sektors zu modifizieren und zu operationalisieren. Zu unklar ist, was sich hinter den markt- und wettbewerbsbezogenen Konzepten wirklich versteckt, wenn man sie auf öffentliche "Nicht-Markt- und Nicht-Wettbewerbssituationen" anwendet.

Die Strategielücke: Im Zuge einer solchen Radikalreform des öffentlichen Sektors müssen neue Identitätsvorstellungen und Zielsetzungen entwickelt werden. Der Handlungsspielraum der öffentlichen Verwaltung, sich auf ein derart neuartiges Terrain zu begeben, ist allerdings stark limitiert. Deshalb ist die Basis, auf der strategische Handlungsprogramme aufgebaut werden können, nicht nur klein, sondern als Folge der Interdependenzen zwischen Politik und Verwaltung auch noch diffus. Eine strategische Entwicklung der Verwaltung läßt sich nur durch "Koevolution" aller beteiligten Interessengruppen realisieren. Kooperative Strategien sind deshalb gefragt.

Die Führungslücke: Die Gratifikationsmuster der öffentlichen Verwaltung sind auf Fachkompetenz und Bewährung angelegt. Alternative Kompetenzmuster (Führungsfähigkeit) wurden bislang nur wenig gefordert und noch weniger gefördert (Budäus 1997, Klimecki/Altehage/Morath 1997). Eine enge Verkopplung dieser Gratifikationsmuster mit dem Leistungsprinzip gelingt bislang nur in geringem Umfang. Die ist deshalb äußerst problematisch, weil in einer "managementgesteuerten" Neuen Verwaltung die interaktive Steuerung (durch Führung) deutlich wichtiger wird als die im Bürokratieansatz dominierende Steuerung durch Struktur. Anders ausgedrückt: die jetzt viel größer gestrickten strukturellen Rahmenvorgaben erzeugen eine erheblich steigende Nachfrage nach sozialkompetenter Führung.

Die Transformationslücke: Gerade bei umfassenden Reformprozessen hängt der Erfolg entscheidend von der Qualität der organisational verfügbaren Transformationskompetenz ab. Das bürokratische Steuerungsprinzip ist jedoch

grundsätzlich veränderungsfeindlich und nur Restrukturierungsmaßnahmen "von außen" (durch die auerbrokratische Spitze) zugänglich. Denn: alles andere würde die Legitimationsgrundlagen des Verwaltungshandelns in Frage stellen. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß sich öffentliche Verwaltung in der Vergangenheit um den Aufbau solcher Vernderungsfhigkeiten kaum gekümmert hat und auch nicht kümmern durfte. Wenn an Reformprojekten gearbeitet wurde, dann vorwiegend partiell und mit Mitteln, welche das bürokratische Paradigma nicht grundsätzlich in Frage stellten (Klimecki 1997a). Den Verwaltungen wird heute eine Radikalreform zugemutet, die sie weitgehend ohne den dafür notwendigen Entscheidungsspielraum und auf sich selbst gestellt durchführen sollen - ohne Rücksicht darauf, daß sie darauf nicht vorbereitet sind und sein können. Dies nährt den Verdacht, daß es doch nur ums Sparen und nicht ums Reformieren geht. Spricht da etwa die Politik zur Verwaltung (wie der Wolf zum Lamm) "Wasch` mir den Pelz, aber mach mich nicht na"? Im Modell der Neuen Steuerung bleibt dieses Problem jedoch unausgesprochen und Hilfestellungen werden kaum gewährt. Es ist deshalb nicht überraschend, daß die Verwaltungsreform wieder einmal in Partialvernderungen stecken zu bleiben scheint - und zwar auf Gebieten, die noch am ehesten zum vorhandenen Kompetenzfeld passen (Finanzreform).

Es sollte deutlich geworden sein, daß die Neue Steuerung zu einseitig auf formale Steuerungsstrukturen setzt und die Wechselwirkungen zwischen Politik und Verwaltung zu stark vernachlässigt, um den Vernderungsproblemen der Verwaltung adäquat gerecht werden zu können. Insbesondere die personale und prozebezogene Seite der Veränderung wird zwar immer wieder beschworen aber nicht wirklich bearbeitet. Wenn jedoch diese für den Veränderungsprozess wie für die Neue Verwaltung gleichermaßen entscheidende Kernkompetenz zu einer Randgröße reduziert und zum Erfllungshelfen einer neuen Struktur degradiert wird, ist das ambitionierte Projekt der Verwaltungsreform wohl zum Scheitern verurteilt. Nur jene Management-techniken zu übernehmen, die ins bestehende Bild passen, und diese dann

wieder bürokratisch zu überformen, mag punktuell Verbesserungen erzeugen, wird aber sicher keine umfassenderen Veränderungen zuwege bringen. Im Falle eines Paradigmenwechsels ist der organisationale Lernbedarf jedoch umfassend und grundsätzlich. Es geht um eine neue "Steuerungsphilosophie", mit der die Kultur der Verwaltung fundamental umgestaltet werden soll (Blume 1994; Morath/Altehage 1997). Daß dies ein anzustrebendes Ziel ist, läßt sich überall nachlesen - und wenn man dieses auch ernst nimmt, müssen Probleme des organisationalen Lernens in den Mittelpunkt der Reformbemühungen gerückt werden.

4. Verwaltungslernen in turbulenten Zeiten

Eine grundsätzliche Veränderung des organisationalen Selbst- und Steuerungsverständnisses - ein Paradigmenwechsel also - erfordert nicht nur eine große Lernleistung, sondern auch eine von besonderer Qualität. Das Konzept der "Lernenden Organisation" wird deshalb zu einem Kernelement jeglicher Modellvorstellungen zur "Neuen Steuerung". Den Konzepten des organisationalen Lernens zufolge ist ein Paradigmenwechsel nur möglich, wenn es der Verwaltung gelingt, ihre institutionale Wissensbasis in fundamentaler Weise umzugestalten, was zugleich mit einer entsprechenden Veränderung der kollektiv geteilten Wertvorstellungen (Verwaltungskultur) einhergeht. Dieses normativ überformte Organisationswissen maßgeblich zu verändern, ist ein langwieriger und schwieriger Vorgang. Je grundsätzlicher der Lernbedarf, desto höher auch die potentiellen Widerstände (Klimecki 1997a). Schließlich ist das "alte" Organisationswissen über lange Zeit hinweg gewachsen, hat sich als gut und erfolgreich erwiesen und diente nicht zuletzt auch als Legitimationsgrundlage des Verwaltungshandelns. Wenn also das neue nicht nur auf Fähigkeitslücken stößt sondern auch Legitimationsdefizite aufweist, dann ist nicht nur mit technisch bedingten sondern vor allem mit Wertkonflikten zu rechnen.

Die Ausgangssituation der lernenden Verwaltung kann deshalb wie folgt auf den Punkt gebracht werden: Es besteht ein außerordentlicher Lernbedarf von besonderer Qualität (Kulturwandel). Dieser trifft auf eine Organisation, die auf derart fundamentale Veränderungen *institutionell* nicht vorbereitet ist. In dieser Ausgangssituation müssen ganz besonders intensive Anstrengungen unternommen werden, solche kollektiven Lernprozesse zu fordern und zu fördern.

Worauf muß sich die Verwaltung dabei einstellen? Fundamentale Reformen erfordern einen "*strategisch-visionären Lerntypus*", der durch eine *transformationale, reflexive, generative* und *explorative* Ausrichtung gekennzeichnet werden kann.

Transformationales Lernen: Im Vordergrund dieses Lernens steht die Veränderung und nicht die Verbesserung. Das neue Wissen ist also an das in der Organisation bereits vorhandene nur bedingt an schlußfähig. Konkurrenz- und Konfliktbeziehungen zwischen altem und neuem Wissen sind vorprogrammiert. Im Zuge eines "doppelten Saltos" (vgl. das double loop-Lernen bei Argyris und Schön, 1978) muß sich die Verwaltung gleichsam auf eine neue "Wissensplattform" katapultieren. Dies kann nur gelingen, wenn diese Plattform auch kollektiv als "wünschenswert" angesehen wird. Der Wille zur kulturellen Umgestaltung ist deshalb eine entscheidende Triebfeder für das Gelingen dieses Lernverhaltens.

Reflexives Lernen: Umfang und Intensität eines auf Veränderungen ausgerichteten transformationalen Lernens wird in starkem Maße von der Fähigkeit zum sogenannten "deutero-Lernen" moderiert (Bateson 1971). Hierunter versteht man die Fähigkeit, das eigene Lernverhalten zum Thema zu machen. Es geht also darum, sich darüber klar zu werden, nach welchen Mustern die Organisation üblicherweise lernt und wo die Stärken und Schwächen dieser Muster sind. Es gilt, Verbesserungsmöglichkeiten zu erarbeiten und diese dann auch umzusetzen. Dieser Vorgang stellt die Organisation bzw. ihr Lernverhalten

in den Mittelpunkt und wird deshalb als reflexives Lernen bezeichnet. Wie bereits angeführt, ist gerade diese Qualität des Lernens *offiziell* im Organisationsmuster öffentlicher Verwaltungen nicht enthalten. Inoffiziell haben Verwaltungen wie jede Organisation natürlich Techniken in diese Richtung entwickelt. Im Bereich öffentlicher Organisationen ist dies vielleicht noch mehr der Fall als bei privaten Organisationen: denn allein mit dem "offiziellen" bürokratischen Steuerungsprogramm war es wohl zu keiner Zeit möglich, die Probleme der Verwaltungspraxis zufriedenstellend zu lösen. Vielmehr war und ist es die "Verwaltungskunst" (Ellwein 1990), d.h. der pragmatische Umgang und die situationsgerechte Ausdeutung formaler Regeln, welche die Verwaltung arbeitsfähig hält. Diese "Kunst" kann als Ergebnis reflexiver Lernvorgänge im Umgang mit dem Bürokratiemodell angesehen werden. Bislang mußte das damit verbundene pragmatische Wissen - als "tacit knowledge" (Nonaka/Takeuchi 1995) - unter dem Mantel der Bürokratie verborgen bleiben. Will man es jedoch für die neue und managementorientierte Verwaltung nutzbar machen, so gilt es, dieses jetzt zutage zu fördern und auf den Prüfstand der Verwaltungsreform zu stellen.

Damit jedoch nicht genug. Ein wesentlicher Bestandteil solcher Reflexionsvorgänge ist auch die bewußte Auseinandersetzung mit den Wissensbestandteilen, die es zu *verlernen* gilt (Hedberg 1981). Prozesse des bewußten Verlernens bedeuten nicht, altes Wissen zu verdrängen, sondern vielmehr sich mit diesem bewußt auseinanderzusetzen, die mangelnde Brauchbarkeit festzustellen und es dann unter "keine Wiederverwendung" abzulegen. Da das Bürokratiemodell aber keineswegs nur eine Technik, sondern zugleich auch eine "Philosophie" darstellt, welche (mehr oder weniger) tief in die Verwaltungskultur eingedrungen ist, wird dieser Vorgang des Verlernens kaum ohne Widerstände ablaufen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil man trefflich darüber streiben kann, ob und in welcher Weise das alte Modell überhaupt "gescheitert" ist. Anders als in der Privatwirtschaft fehlen hierzu harte Kriterien wie Gewinn und Verlust, Marktanteile und shareholder-value. Deshalb zeigt sich gerade hier die Gefahr der bürokratischen Überformung neuer Techniken. Denn im Zuge eines Verbesserungslernens wird man schnell auf Techniken,

vor allen Dingen finanzwirtschaftlicher Art, stoßen, die gerne und bereitwillig aus der Privatwirtschaft übernommen werden. Nur muß man dazu noch lange nicht die privatwirtschaftliche Steuerungsphilosophie mit übernehmen. In diesem Fall würde die Verwaltungskultur also nicht verändert sondern die neu gelernten Instrumente würden an die alte Kultur angepaßt. Die dann stattfindenden Veränderungen blieben an der Oberfläche.

Generatives Lernen: Bei organisationalem Lernen lassen sich zwei zeitliche Fixpunkte unterscheiden, an denen der Lernvorgang ausgerichtet werden kann - Vergangenheitsbezug und Zukunftsorientierung. Geht es "lediglich" um Verbesserungen, so wird deren Bedarf üblicherweise an einem bereits eingetretenen Mißverhältnis festgemacht werden, z.B. zwischen angestrebten Zielen und erreichten Ergebnissen. Der Lernbedarf kann in diesem Fall relativ klar beschrieben und abgegrenzt werden. Partielles Lernen, das in der Regel innerhalb des bestehenden Modells stattfindet, ist die Folge. Beim generativen Lernen geht es jedoch nicht darum, Fehlern der Vergangenheit abzuhelpfen, sondern sich eine *neue Zukunft* zu erarbeiten (Garvin 1993; Senge 1990). Mit dem "Gestern" soll also bewußt gebrochen werden.

Und genau dies ist bei einem paradigmatischen Umdenken der öffentlichen Verwaltung der Fall. Ein derart generatives Lernen ist ungleich abstrakter als ein rückwärts gerichtetes adaptives Lernen. Zum einen kann es nicht auf Erfahrungen aufbauen, und zum anderen ist das neu zu lernende Modell notwendigerweise komplex (da völlig neuartig) und hinsichtlich seiner Erfolgchancen noch völlig unklar.

Exploratives Lernen: Prinzipiell lassen sich zwei Beschaffungswege für neues Wissen unterscheiden - Erschließung des in einer Organisation bereits vorhandenen aber noch nicht veröffentlichten Wissens und organisationsexterne Beschaffung durch grenzüberschreitende Erkundung (March 1991). Aus Gründen beschränkter Ressourcen können beide Wege in der Regel nicht gleichwertig beschritten werden. Wenn es um das Lernen eines neuartigen Steuerungskonzeptes geht, wird man das dazu benötigte Wissen

wohl kaum durch organisationsinternes Erschließungslernen allein beschaffen können. Der ohnehin schon mühsame Weg zu einem strategisch-visionären Lernen wird deshalb zusätzlich noch dadurch erschwert, daß die Organisation Wege finden muß, sich das dazu benötigte Wissen extern zu beschaffen und es anschließend auch intern zu verankern. Zum einen müssen dazu die richtigen Partner gefunden werden (z.B. Berater und neu qualifizierte Verwaltungsmitarbeiter), zum anderen muß auch dafür Sorge getragen werden, daß dieses Wissen in der Organisation anschlussfähig wird, sich also z.B. nach Beendigung eines Beratungsauftrages nicht wieder "verflüchtigt". Dazu sind umfangreiche Evaluations- und Interpretationsanstrengungen notwendig, in deren Verlauf das neue Wissen "organisational handhabbar" und damit auf zukünftige Problemstellungen anwendbar gemacht werden muß. Dieser Vorgang kann nur *intern* geleistet werden.

Wie aus eigenen empirischen Untersuchungen (Klimecki/Laßleben 1998) deutlich wird, ist der **Prozeß dieses strategisch-visionären Lernens** insbesondere durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- **Neue Perspektiven:** Die nachhaltige Kommunikation einer *Vision*, welche den Diskurs der wichtigsten Verwaltungsakteure nachhaltig beeinflusst und anleitet.
- **Neue Strategien:** Die Suche nach alternativen strategischen Handlungsprogrammen, mit denen man bei der Realisierung dieser Perspektiven auch neue Wege beschreiten kann.
- **Ein "outside-in-Blick" auf die eigene Organisation:** Um diesen zu gewinnen, wird die relevante Umwelt (die Zielgruppen, Kundengruppen) nach möglichen zukünftigen Erwartungen "abgescannt". Die wichtigsten Ergebnisse dieses Beobachtungs- und Bewertungsvorgangs werden dann zu Visionen/Leitbildern kondensiert.
- **Die Suche nach strategisch-konzeptionellen Überblickswissen.** Primär wird dabei die Verbreiterung der organisationalen Wissensbasis deutlich stärker angestrebt als deren Vertiefung. Gelegentlich wird diese Vertiefung sogar als "altes und falsches Modell" abgelehnt. Statt einer Verbesserung

des Spezialistentums will man eine Veränderung in Richtung Generalistentum.

- **Radikale Veränderung:** Der Veränderungsansatz ist umfassend und grundsätzlich konzipiert. Der angestrebte Umbruch soll zu einer neuen Verwaltung führen, deren Realisierung man sich auch durchaus zutraut.
- **Selbstbewußtsein:** Die Organisation, die diesen Lernweg beschreitet, ist recht selbstsicher. Sie geht davon aus, auch Veränderungsprozesse bewältigen zu können, die nicht allein in ihrer Macht stehen. Ihr kollektives Selbstbewußtsein (organizational empowerment) festigt den Glauben daran, auch die exzernen Anspruchsgruppen (aus Politik, Wirtschaft und Verbänden) für diesen Veränderungsprozeß gewinnen zu können.

5. Lernbarrieren der Verwaltung

Empirisch läßt sich aber auch ein für diese Reformzwecke weniger gut geeigneter Lerntypus nachweisen. Dieser dürfte zudem im öffentlichen Sektor insgesamt überwiegen. Er kann auf die Kurzformel "**strukturell-problem-lösendes Lernen**" gebracht werden:

- Er wird "getrieben" von **Fehlern der Vergangenheit**. Sein Ausgangspunkt ist ein wahrgenommener "Ausbesserungsbedarf", der recht klar lokalisiert und beschrieben werden kann.
- Um diesen auch umsetzen zu können, wird nach passenden **Strukturmustern** gesucht. Das Steuerungskonzept selbst wird bei diesem Vorgang nicht hinterfragt oder gar zur Disposition gestellt. Man hakt vielmehr an der als fehlerhaft erkannten Stelle ein und sucht nach Alternativen. Überspitzt formuliert: Ein Rädchen soll ausgetauscht werden.
- Dabei orientiert man sich üblicherweise an dem vorhandenen Dienstleistungs-/Produktangebot der Organisation, betrachtet das Problem also aus **einem "inside-out-Blickwinkel"**. In tiefem Vertrauen auf das eigene

Expertenwissen lautet die Ausgangsfrage des Lernens dann etwa: "Wie kann eine insgesamt ausgezeichnete Produktpalette noch besser positioniert werden, welches strukturelle Arrangement fördert unsere Effizienz?" Diese binnenfokussierte Perspektive wird durch das folgende Selbstbild der Organisation gerechtfertigt: "Wir sind die Experten, wir wissen genau, was unsere Kunden/Klienten von uns erwarten".

- Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, eine **Wissensvertiefung** und keine Verbreiterung der organisationalen "knowledge-base" anzustreben. Nicht das Steuerungskonzept, sondern lediglich die Strukturmuster, mit denen dieses umgesetzt wird, stehen zur Disposition.
- Der Lernvorgang zielt auf eine **punktueller Verbesserung** des Bestehenden, nicht auf eine Veränderung. Die Organisation konzentriert sich dabei auf ihre vorhandenen Fähigkeiten, sie verbessert nur das, was aus eigener Kraft möglich erscheint. Der Wandlungsprozeß beschränkt sich auf die Innenseite der Verwaltung. Unterstützung ist zwar willkommen, aber prinzipiell muß sich das Problem auch ohne Hilfe von außen lösen lassen.

Wenn, wie hier unterstellt wird, der "strukturell-problemlösende" Lerntypus in öffentlichen Verwaltungen deutlich häufiger anzutreffen ist, als der "strategisch-visionäre", so fragt man sich, welche Gründe dafür ausschlaggebend sind. Was also sind die hierfür typischen Lernbarrieren von Verwaltungen, die etwa aufgrund der (unter Pkt. 3 genannten) "Entwicklungslücken" zu erwarten sind?

Bürokratische Lernmuster: Das zentrale Steuerungsmedium des bürokratischen Ansatzes ist die Struktur. Legitimation durch Verfahren (Luhmann) bietet die Handlungsgrundlage. Strukturell-problemlösendes Lernen ist deshalb im Modell bereits eingebaute Anpassungsmechanismus. Aus dieser Strukturdominanz auszubrechen, ist schwierig, denn ein Hinterfragen des Bürokratiemodells (reflexives Lernen), würde zugleich die Legitimationsgrundlage des öffentlichen Verwaltungshandelns in Frage stellen und damit auf ein (ebenfalls im Modell eingebautes) Tabu treffen.

Rationalisierung statt Reform: Die weitaus überwiegende Zahl der empirischen Beispiele verdeutlicht eindrücklich, daß zwar von Reform geredet, im Kern aber Rationalisierung gemeint ist. Diese reformerisch verklärte "Rationalisierung" drängt förmlich nach Verbesserungslernen und konzentriert sich insbesondere auf die finanzwirtschaftlichen Aspekte. Der bekannte "trade-off" zwischen Einsparung und Innovation wird dann vorschnell so "gelöst", daß Sparen als innovative Leistung gefeiert wird.

Sind Verwaltungen wirklich auf der Suche nach einer neuen Identität?

Aktuell kann wohl eher davon ausgegangen werden, daß sich öffentliche Verwaltungen in einer Finanz- aber nicht in einer Identitätskrise befinden. Das "Starren auf die leeren Kassen" ist jedoch prinzipiell innovationsfeindlich. Wie viele Beispiele, insbesondere aus der Privatwirtschaft zeigen, lassen sich die verschiedenartigen Leitideen, die hinter "Sparen" und "Innovation" stehen, kaum auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Innovation ist ohne Investition nun einmal nicht denkbar. Und Sparen bedeutet "mit weniger auskommen", aber nicht "Neues wagen".

Da die "wirklich harten" Signale sich zudem fast ausschließlich eine ökonomische Krise hindeuten, wird Reform wird zwar immer wieder das Wort geredet, letztlich stellt sie jedoch eine Residualgröße dar (weil die öffentlichen Hände sparen müssen, gilt es, sie zu reformieren). Die Logik der Krise drängt also eher auf Verbesserung als auf Veränderung: Reform als Fensterrede - das Handeln wird vom Sparen bestimmt.

Führung durch Fachexpertise: Einen Ausweg aus diesem Dilemma zwischen "Sparen und Innovieren" könnte etwa eine strategisch orientierte Ausrichtung der Verwaltungsführung bieten. Diese müßte sich auf *Managementstrategien in der Verwaltung* und nicht auf *Strategien der Verwaltung* konzentrieren. Die Ausgangsfrage wäre dann: "Wie sieht die Verwaltung der Zukunft aus?", und nicht, "Was muß die Verwaltung heute unternehmen, um die (Finanz-)Krise zu bewältigen?" Im bürokratischen Modell bedeutet Führung jedoch Fachführung.

Führungskräfte sind die ersten Experten in ihrem Sachgebiet. Ihre Domäne ist die Verwaltungsaufgabe und nicht die Führungsaufgabe. Auf der Grundlage dieser Steuerungsphilosophie verhalten sich Führungskräfte deshalb völlig konsistent, wenn sie ihre Fachrolle optimieren. Damit werden sie aber zwangsläufig zu systemkonformen Multiplikatoren des lediglich auf Verbesserungen ausgerichteten strukturell-problemlösenden Lernens. Sollen hingegen strategisch-visionäre Lernprozesse unterstützt werden, so müßten die Führungskräfte zu "Aussteigern" aus dieser bürokratisch vorgeformten Expertenrolle werden. Es besteht wohl kaum ein Zweifel daran, daß ein solches Verhalten *faktisch* auf starke Widerstände *mit persönlichen Konsequenzen* für die Betroffenen stoßen würde.

Herrschaftssicherung durch Insider-Wissen: Öffentliche Verwaltungen sind "dominante Organisationen". Sie lernen nicht, sie "lehren andere". Sie sagen ihren Klienten "wo es lang geht". Dies kann man mittlerweile zwar sehr "bürgerfreundlich" kommunizieren und sich dabei auch als "Dienstleister" fühlen - am Faktum ändert dies grundsätzlich allerdings wenig. Der vorherrschende Lernimpuls dürfte deshalb auf "Erschließungslernen" durch interne Wissensbeschaffung gerichtet sein. Alles andere würde die Rolle der "dominierenden Organisation" nachhaltig gefährden. Und dies nicht aus böser Absicht, sondern weil diese Exekutivmacht im gesellschaftspolitischen Modell vorgesehen ist. Auch wenn dieses Problem hier gewiß überzeichnet dargestellt wird, so illustriert es aber dennoch den tiefverwurzelten Organisationszweck öffentlicher Verwaltungen - und zeigt ein *kulturelles Muster* auf, welches zu einer primären Ausrichtung auf interne Lernvorgänge führen muß.

Derartige Lernbarrieren aufzubrechen ist eine komplexe und langwierige Aufgabe, die durch den Strukturansatz der Neuen Steuerung allein sicher nicht bewältigt werden kann, berührt dieser doch ausschließlich "Artefakte" und damit lediglich die "Oberfläche" der Verwaltungskultur. Ein "personaler Ansatz" verspricht hingegen eine deutlich stärkere *kulturelle Tiefenwirkung*. Deshalb soll

nachfolgend untersucht werden, wie Personalentwicklung auszugestalten ist, um die Lernenden Verwaltung nachhaltig zu unterstützen.

6. Personalentwicklung im Dienst der Lernenden Verwaltung

Der Beitrag, den die Personalentwicklung (PE) hierzu leisten kann, ist allerdings limitiert. Sie ist lediglich ein - wenn auch wichtiges - Instrument im Konzert der Lernenden Verwaltung. Der Fokus der Personalentwicklung liegt auf individuellem Lernen. Soll sie im Dienst der Lernenden Verwaltung stehen, so muß die organisationale Komponente im PE-Konzept bereits "mitgedacht" werden.

Im dies zu erreichen, müßten PE-Konzepte

- zur Unterstützung typischer Prozeßmuster organisationalen Lernens eingesetzt werden können,
- zusätzlich um Komponenten angereichert werden, welche die *Veröffentlichung* und den *Diskurs* des individuellen Wissen unterstützen,
- den Besonderheiten strategisch-visionärer Lernmuster Rechnung tragen.

Im Rahmen der "klassischen Logik" von Personalentwicklung sind die vorgeannten Zielsetzungen nicht zu realisieren und die Schnittmenge zwischen Personalentwicklung und organisationalem Lernen wurde bislang noch wenig beleuchtet.

Bevor die wichtigsten Bausteine einer OL-förderlichen und transformational angelegten Personalentwicklung aufgezeigt werden, sind deshalb zunächst einige Leitperspektiven zu klären, denen "Personalentwicklung im Dienst des organisationalen Lernens" folgen sollte:

Von der transaktionalen zur transformationalen Personalentwicklung

Der klassische Ansatz der Personalentwicklung ist *transaktional* ausgerichtet. "Getauscht" wird eine Erweiterung der individuellen Wissensbasis gegen eine materielle und/oder immaterielle Förderung. Die Umsetzbarkeit des indi

viduellen in organisationsrelevantes Wissen wird dabei zwar erhofft aber, etwa durch *Transfermaßnahmen*, nur punktuell (z.B. arbeitsplatzbezogen) unterstützt.

Die *transformationale Personalentwicklung* hingegen zielt auf die Weiterentwicklung der Organisation und die Bewältigung von Veränderungsprozessen *durch* individuelle Entwicklung. Individuum und Organisation werden aus dieser Perspektive zu *Lernpartnern*, die sich wechselseitig "inspirieren". Dementsprechend gehen die Unterstützungsmaßnahmen für eine solche transformationale Entwicklung über die Förderung von Austauschvorgängen hinaus. "Belohnt" wird vielmehr die Veränderungsbereitschaft und der Input, der für integrierte (also individuelle *und* organisationale) Entwicklungsprojekte geleistet wird. Individuelles Lernen, das durch eine Beteiligung an organisationalen Veränderungsprozessen entsteht und somit einen erkennbar unmittelbaren Beitrag zum kollektiven Lernen leistet, steht im Mittelpunkt. Personalpolitisch kann dies z.B. durch entsprechende Karrierekonzepte, potentialorientierte Entlohnungsformen und eine Flexibilisierung der Arbeitsgestaltung gefördert werden.

Vom personenzentrierten zum vikarischen Lernen

Die vorgenannten Transformationsleistungen finden an der *Schnittstelle* von Individuum und Organisation statt. In dieser "Koevolution" übernehmen die Mitarbeiter eine wichtige *Trägerfunktion*. Das Ziel der gemeinsamen Entwicklung erfordert es jedoch darüberhinaus, die *Vermittlerfunktion* in den Vordergrund zu stellen. Der einzelne wird zum "Stellvertreter" des organisationalen Lernens. Er lernt (nicht nur) für sich sondern in einem sozialen Umfeld, für das seine Lernleistungen bedeutsam sein müssen. Dieses *vikarische Lernen* setzt voraus, daß es eine "organisationale Lernperspektive" gibt, die dem einzelnen Orientierungshilfen dafür bietet, was er in diese Lerngemeinschaft einbringen soll. Eine transformational ausgerichtete Personalentwicklung erfordert deshalb die Einrichtung von *Lernarenen*. Diese stellen ein "Forum" dar, in dem sich individuelle Lerninteressen und kollektive Lernerfordernisse begegnen können. Die strukturellen Voraussetzungen für

eine solche *Arena* abzustecken, ist Aufgabe der Verwaltungsorganisation. Durch diese muß gewährleistet werden, daß "Lernen und Arbeiten" wieder eine Einheit bilden können. Der Verzicht auf den üblichen *Lernaktionismus* ist dafür eine wichtige Voraussetzung: Erzeugen doch Schnellschüsse und Projektheftik bekanntermaßen eher die Einstellung, dies alles möge möglichst schnell vorbeigehen, damit man dann wieder normal weiterarbeiten kann. Lernen wird hier als eine Art Ausnahmesituation erlebt, die mit dem Verwaltungsalltag nichts zu tun hat und nur aus Gründen vollzogen werden muß, die man selbst kaum akzeptieren kann,. Eine kulturelle Neuausrichtung ist hingegen erst möglich, wenn diese Vorgänge zu einem akzeptierten und veralltäglichten Zustand werden, also die Norm und nicht die Ausnahme darstellen.

Vom "solitären" zum integralen Bestandteil des Führungsinstrumentariums

Dazu kann Personalentwicklung nicht als eine abgegrenzte Spezialaufgabe angesehen werden. Vielmehr gilt es, sie umfassend in den laufenden Arbeits- und Führungsprozeß zu integrieren: Der Normalfall kann nur im Alltag etabliert werden. Moderne Konzepte der Personalentwicklung (etwa Coaching und Mentoring) liefern dazu bereits Ansatzpunkte. Diese Ansätze können jedoch erheblich erweitert werden: So bietet eine Dynamisierung klassischer Führungsinstrumente wie Delegation, Zielvereinbarung, Arbeitsgestaltung hierfür eine weitere Plattform. Dabei bedeutet *Dynamisierung*, diese Instrumente nicht nur nach Arbeitserfordernissen, sondern nach Lernansprüchen auszurichten.

Ein Beispiel: Die lernorientierte Ausgestaltung von Zielvereinbarungen kann etwa dadurch erreicht werden, daß innerhalb dieses Systems nicht nur Arbeits- sondern auch Entwicklungsziele vereinbart werden. Darüberhinaus sollten die Arbeitsziele so flexibel formuliert werden, daß ihre Erreichung eine zusätzliche Lernleistung des Mitarbeiters erfordert.

Vom privaten zum öffentlichen Wissen - Wissensmanagement durch Personalentwicklung

Die übliche Transferunterstützung von Personalentwicklung bezieht sich auf die Umsetzbarkeit vor Ort, d.h. in dem beschränkten Anwendungsfeld des "Entwickelten". Aus Sicht des organisationalen Lernens ist diese Perspektive nicht hinreichend. Die spezifische Anwendung in einer konkreten Arbeitssituation ist sicher eine wichtige aber keinesfalls hinreichende Voraussetzung für eine möglichst organisationsweite Publikation und Diskussion des individuellen Wissens. Zusätzlich werden vielmehr *Lernarenen* benötigt, die den Arbeitsalltag übergreifende und möglichst organisationsweit zugänglich sind.

Der Beitrag der Personalentwicklung zum organisationalen Lernprozeß sollte deshalb auch darin bestehen, das "Wissensmanagement" der Organisation zu unterstützen. Ein *Phasenmodell*, welches das organisationale Lernen als einen Prozess der Wissensbeschaffung, -diffusion und -interpretation betrachtet, liefert dazu eine brauchbare Perspektive. *Wissensmanagement durch PE* konzentriert sich auf eine unterstützende Mitgestaltung dieser Phasen.

Konventionell setzt PE nahezu ausschließlich bei der ersten Phase an, da sie sich auf die individuelle Wissensbeschaffung konzentriert. In öffentlichen Verwaltung wird dazu primär aus den eigenen Beständen geschöpft und internes Erschließungslernen praktiziert.

Um dies zu ändern bedarf es zunächst einer - z.B. durch Leitbilder vorgesteuerten - Definition von Wissensbedarf und Beschaffungswegen. Die Planung der Personalentwicklung muß deshalb bei der strategischen Analyse dieser Bedarfswelder sowie der dazugehörigen ex- und internen Lernpfade beginnen. Dazu sind anschließend die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Dies kann in vielfacher Weise geschehen: z.B. durch

- Austauschprogramme mit der Privatwirtschaft
- Benchmarkingprojekte,
- gezielte Nutzung externer Weiterbildungsprogramme sowie

- Entwicklung von "in-house"-Konzepten, die zwar extern gefertigt werden, aber speziell auf interne Bedürfnisse ausgerichtet sind,
- Projektarbeit, Arbeitsplatzwechsel und Aufgabenbereicherung.

Die Phase der organisationsweiten Verbreitung von Wissen, der Diffusionsprozeß also, kann sinnvoll als Teamentwicklungsprogramm konzipiert werden. Teams sind dabei allerdings nicht als festen Einrichtungen sondern als Entwicklungsgemeinschaften anzusehen, die sich themenzentriert und interessenmotiviert bilden können. Dazu bieten sich eine Vielzahl bereits bekannter aber noch selten lernorientiert ausgerichteter Konzepte an. Zu denken ist etwa an eine Übertragung des Qualitätszirkel-Gedankens auf Lernzwecke.

In der Phase der *Wissensinterpretation* kommt es maßgeblich darauf an, das neu gewonnene Wissen auf Brauchbarkeit, Anwendungsnutzen und Anschlußfähigkeit zu überprüfen. Personalentwicklung gewinnt hier die Bedeutung eines Instruments zur Kulturentwicklung, denn die Institutionalisierung von Wissen vollzieht sich im Zuge einer Kulturtransformation. Dabei wird eine weitgehend neue, kollektiv geteilte kognitive Struktur (der Organisation) geschaffen. Angestrebt wird ein möglichst umfassend geteiltes neues Verständnis über den "Geist und Stil des Hauses". Die Qualität solcher Kulturentwicklungsmaßnahmen ist primär abhängig von der Intensität und Frequenz der Kommunikationsprozesse, von denen sie getragen werden. Deren Steuerung und inhaltliche Beeinflussung ist die "Königsaufgabe" der Verwaltungsführung.

7. Bausteine einer transformationalen Personalentwicklung

Wie diese Perspektiven in Programme umgesetzt werden können, soll abschließend anhand zentraler "Bausteine" einer transformational ausgerichteten Personalentwicklung aufgezeigt werden.

Leitperspektiven

Im Gegensatz zum üblichen Vorgehen, die Zwecksetzung der Personalpolitik eher allgemein mit Schlagworten des sozial Erwünschten (z.B. Motivation, Selbstverwirklichung, lebenslanges Lernen, Notwendigkeit der Organisationsentwicklung) zu beschreiben, geht es hier primär darum, die Personalentwicklung konsequent und konkret auf den Transformationsbedarf der Verwaltung auszurichten. Dabei muß das Transformationsziel und der dazu notwendige organisationale Lernbedarf sowie die Rolle des einzelnen in diesem kollektiven Veränderungs- und Lernprozeß perspektivisch aufgezeigt werden. Aus dem übergeordneten Verwaltungsleitbild ist dazu der Lernbedarf herauszukristallisieren und zu "Entwicklungsextrakten" zu verdichten. Welcher Wissensbedarf aus den Entwicklungszielen der Verwaltung entsteht, sollte möglichst plastisch herausgearbeitet werden. Des weiteren muß deutlich werden, wie die Wissensbeschaffung organisiert werden soll. Neben der Personalentwicklung ist dabei auch auf eventuelle neue Ansatzpunkte in der Personalbeschaffung (Suche nach neuen Qualifikationen) zu achten.

Die dritte wichtige Aufgabe dieser Leitperspektiven besteht darin, die Rolle des einzelnen zu klären. Wie angesprochen geht es dabei um die Definition dessen, was unter "vikarischem Lernen" zu verstehen ist, oder anders ausgedrückt: wie man sich die "Lerngemeinschaft von Individuum und Organisation" vorstellt, welche Vorteile für Organisation *und* Individuum daraus entstehen und welche Arenen man bereitstellen will, um eine solche Koevolution zu fördern.

Strategisches Programm

Mit Hilfe der *Personalentwicklungs-Strategie* sollen diese Leitperspektiven zu einem grundsätzlich ausgerichteten transformational orientierten *Handlungsprogramm* konkretisiert werden. Dazu ist es notwendig, den organisationalen Lernbedarf anhand klar umrissener *Kernkompetenzen* zu verdeutlichen. Diese müssen konkret genug sein, um daraus *Schlüsselqualifikationen* abzuleiten, die der strategischen Personalentwicklung als "Korridorthemen" zugrunde gelegt werden können. Erst eine solche inhaltliche Präzisierung der Lernfelder ermöglicht eine Prioritätenbildung der Maßnahmen sowie die zielgerichtete Ausrichtung des PE-Instrumentariums. Im Rahmen der transformationalen Personalentwicklung ist es dann möglich, die strategisch bedeutsamen Qualifikationen herauszufiltern und somit zum Aufbau organisationaler Kernkompetenzen maßgeblich beizutragen.

Die Lernarena als Entwicklungsforum

Die Idee der Lernarena basiert auf Ergebnissen empirischer Untersuchungen (Klimecki et al.1994/95). Diese zeigen auf, daß sich organisationale Lernprozesse über Netzwerkbildung vollziehen. Dabei entstehen innerhalb der Verwaltung "Kommunikationszusammenhänge", in denen sich motivierte Akteure über Themen von gemeinsamem Interesse austauschen. Die Kommunikation kann dabei sowohl "problemgetrieben" als auch "innovationsgezogen" sein - sich also auf die Bewältigung bereits vorhandener Probleme oder die Ausrichtung auf neue Herausforderungen beziehen. Solche "Kommunikationsgemeinschaften" stellen *natürliche*, d.h. selbstorganisierte Lernarenen dar. Sie sind zugleich zwangsläufig partizipativ, weil sich darin nur jene Akteure einbringen, die an dem jeweiligen Thema nicht nur interessiert sondern zugleich auch bereit sind, mit anderen daran zu arbeiten. Will man solche natürlich gewachsenen Arenen unterstützen, so gilt es, ihnen ein *offizielles* Forum zu bieten, in dem sie sich entfalten und organisationsweit Gehör finden können. Die hierzu mögliche Bildung offizieller Erfahrungsaustauschgruppen oder Lernzirkel darf deshalb nicht top-down vorstrukturiert werden, sondern muß der Interessenlage dieser Netzwerke

folgen. Zugleich bieten solche Arenen der Verwaltungsführung aber auch die Möglichkeit, ihre Leitperspektiven und Strategien zu positionieren, d.h. zum Gegenstand des organisationalen Lerndiskurses zu machen. Je mehr dies gelingt, deso stärker können die natürlichen Lernkräfte einer Organisation zugleich als Medien der transformationalen Personalentwicklung genutzt werden.

Stärkung des extern gerichteten "Erkundungslernens"

Um die Binnenfokussierung von Prozessen des Verwaltungslernens zu überwinden, muß nach Mitteln und Wegen gesucht werden, das benötigte Transformationswissen organisationsextern zu beschaffen und zugleich in die vorhandene Wissensbasis der Verwaltung zu integrieren. Die PE nach *benchmarking*-Gesichtspunkten auszulegen, bietet einen solchen Ansatz. Dazu ist es notwendig, Entwicklungspartner sowie externe Referenzmodelle zu suchen, an denen man sich orientieren kann. Allerdings ist hier nicht die perfekte Kopie sondern die situations- und problemgerechte (d.h. modifizierte) Anwendung dieses externen Wissens auf die eigene Organisation gefragt. Wie man andernorts Kernkompetenzen identifiziert und aufbaut, welche Kernkompetenzen - z.B. aus der Wirtschaft - auch für Verwaltungen interessant sein können, gilt es im Zuge eines solchen Reflexionsprozesses zu ermitteln. Dabei ist es naheliegend, ein solches benchmarking auf die "neuralgischen" Themen der Verwaltung auszurichten: z.B. strategisches Management, Controlling, Kundenorientierung, Prozeßmanagement.

Schaffung günstiger personalpolitischer Rahmenbedingungen

Daß eine transformational angelegte Personalentwicklung sich kaum entfalten wird, wenn sie nicht in den Führungsalltag sowie in das personalpolitische Gesamtkonzept fest eingebunden ist, wurde bereits deutlich. Und gerade weil dies öffentlichen Verwaltungen aufgrund restriktiver rechtlicher Rahmenbedingungen besonders schwerfällt, muß mit viel Phantasie insbesondere nach "informellen" Handlungsspielräumen gesucht werden. Stichworte hierzu sind: - angepaßte Personalbeurteilung, insbesondere

- Potentialbeurteilung,
- Eröffnen von Karriereperspektiven, wobei diese auch in interessanteren Aufgabenstellungen und nicht nur in Beförderungen zu sehen sind,
 - Ausweitung und Flexibilisierung von Anreizstrukturen (z.B. im Sinne von Cafeteria-Lösungen).

Die Rolle der Führungskräfte

Ein nachhaltiges Engagement bei der Schließung der zuvor genannten "Führungslücke" ist für die Umsetzung einer transformational ausgerichteten Personalentwicklung besonders bedeutsam. Führungskräfte sind Initiatoren und Moderatoren organisationaler Lernprozesse. Im günstigen Fall treten sie sowohl als *lernende Elite* als auch in der Funktion eines *Lehrmeisters* auf. Für sie gilt das Ziel, durch transformationale Personalentwicklung vikarisches Lernen zu fördern, also in ganz besonderem Maße. Wenn dies gelingt, liefern sie die besonders sichtbaren und herausragenden Modelle, an denen sich ein organisationsbewußtes personales Lernen ausrichten kann.

Als "Lehrmeister" kommt ihnen insbesondere die Aufgabe zu, die zuvor genannten Lernnetzwerke zu unterstützen und zu moderieren. Dazu gehört auch, diese mit Lernthemen zu versorgen, die von organisationsweitem Interesse sind. Die sorgfältige und sensible Steuerung solcher Netzwerkkommunikation erfordert allerdings ein hohes Maß an sozialer Kompetenz. Wie empirische Ergebnisse zeigen, kommt es dabei besonders darauf an, das Selbstbewußtsein solcher Lerngemeinschaften zu unterstützen (Klimecki et al.1994/1995) Die vornehmste Aufgabe der Führung läßt sich damit auf die Kurzformel "empowerment" bringen, denn ohne kollektives Selbstbewußtsein und die Überzeugung, "durch und mit der Veränderung zu gewinnen", lassen sich Kraft und Bereitschaft zu strategisch-visionärem Lernen nicht aufbringen.

Literatur

- Argyris, C./Schön, D. (1978)** Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Reading (Mass.).
- Banner, G. (1991)** Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP, 1, S. 6-11.
- Bateson, G. (1971)**, Steps to an Ecology of Mind. New York.
- Blume, M. (1994)** Probleme bei der Einführung eines neuen Steuerungsmodells, in: Verwaltungsorganisation, 5/1994, S. 8-11.
- Budäus, D. (1994)** Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin.
- Budäus, D. (1997)** Neues Führungsmanagement in der Erprobung. Reformbilanz auf kommunaler Ebene, in: Stadt und Gemeinde, 1, S. 17-24.
- Daft, R./Huber, G. (1987)** How Organizations Learn. A Communication Framework, in: Research in the Sociology of Organizations, 5, S. 1-36.
- Damkowski, W./Precht, C. (1995)** Public Management. Neue Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor. Stuttgart u.a.
- Duncan, R./ Weiss, A. (1979)**, Organizational Learning - Implications for Organizational Design, in: Research in Organizational Behavior, 1:75-123.
- Ellwein, T. (1990)** Über Verwaltungskunst oder: Grenzen der Verwaltungsführung und der Verwaltungswissenschaft, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1, S. 89-105.
- Ellwein, T./Hesse, J. (1994)** Der überforderte Staat. Baden-Baden.
- Garvin, D. (1993)**, 'Building a Learning Organization', in: Harvard Business Review, 4, S. 78-91.
- Hedberg, B. (1981)** How Organizations Learn and Unlearn, in: Nystrom, P.C./Starbuck, W.H. (Hrsg.) Handbook of Organizational Design, Bd. 1, Oxford, S. 3-27.
- Hirschfelder, R./Lessel, E. (1994)** Steuerung durch Qualität: Das Saarbrücker Total Quality Management-Programm, in: VOP, 5/94, S. 352-358.

- Janssen, U. (1995)** Ein Leitbild für die Neusser Stadtverwaltung, in: Der Städtetag, 6/95, S. 411-413.
- Keetzander, A. (1995)** Public-Private Partnership als Gefahr für lokale Demokratie und Verteilungsgerechtigkeit?, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, 1, S. 119-135.
- KGSt (1994)** Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell. Bericht Nr. 14. Köln.
- Klimecki, R. (1997a)** Strategien personaler Entwicklung bei der Reform des öffentlichen Sektors, in: Klimecki/R./Remer, A. (Hrsg.) Personal als Strategie - Mit flexiblen und lernbereiten Human-Ressourcen Kernkompetenzen aufbauen, Neuwied, S. 46-68.
- Klimecki, R. (1997b)** Personalentwicklung für die „Neue Verwaltung“, in: Jahrbuch Weiterbildung 1997, Düsseldorf, S. 67-69.
- Klimecki, R./Gmür, M./Eberl, P. (1993)** Strategisches Management für Klein- und Mittelbetriebe. Weinfelden.
- Klimecki, R./Laßleben, H./Altehage, M.O. (1994/1995)** Zur empirischen Analyse organisationaler Lernprozesse im Öffentlichen Sektor - Teil 1: Modellbildung und Methodik; Teil 2: Methoden und Ergebnisse, in: Klimecki, R. (Hrsg.) Management, Forschung und Praxis, Diskussionsbeitrag Nr. 8 und 13, Universität Konstanz.
- Klimecki, R./Laßleben, H. (1998)** Modes of Organizational Learning: Indications from an Empirical Study, in: Management Learning, The International Journal for Managerial and Organizational Learning and Development, London, 1998, forthcoming.
- Klimecki, R./Altehage, M.O./Morath, F.A. (1998)** New Public Management: Auf der Suche nach der neuen Führung. (unveröffentlichtes Manuscript).
- Kühnlein, G./Wohlfahrt, N. (1995)** Leitbild einer lernenden Verwaltung? Situation und Perspektiven der Fortbildung in westdeutschen Kommunalverwaltungen. Berlin.
- March, J.G. (1991)** Exploration and Exploitation in Organizational Learning, in: Organizational Science, 1, S. 71-87.

- Morath, F./Altehage, M.O. (1997)** New Public Management: Ein neues Paradigma?, in: Die Neue Verwaltung, 5, S. 29-32.
- Nonaka, I./Takeuchi, H. (1995)** The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation. New York u.a.
- Reichard, C. (1994)** Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin.
- Senge, P. (1990)** The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization. New York.
- Weibler, J. (1996)** Kundenorientierung und Verwaltungsführung, in: Die Verwaltung, 4/96, S. 539-564.
- Weick, K.E. (1991)** The Nontraditional Quality of Organizational Learning, in: Organization Science 2, (1), S. 116-124.
- Wohlfahrt, N. (1996)** Steuerungsprobleme „neuer Steuerungsmodelle“: Welche Rolle spielt die kommunale Politik bei der Modernisierung der Verwaltung?, in: Merchel. J./Schrappner, C. (Hrsg.) Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung. Münster. S 90-107.