

Management Forschung und Praxis
Universität Konstanz

herausgegeben von Prof. Dr. Rüdiger G. Klimecki

R. G. Klimecki / M. O. Altehage / F. A. Morath

Die Neue Verwaltung
Flexibilisierung, neue Führung, Personalentwicklung

Nr. 25 (1998)

Rüdiger G. Klimecki, Prof. Dr.
Markus Oliver Altehage, Dipl.-Verw.Wiss.
Frank A. Morath, MPA

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
Markus.O.Altehage@uni-konstanz.de
Frank.A.Morath@uni-konstanz.de

Inhaltsverzeichnis

Rüdiger G. Klimecki

Verwaltungsreform durch Flexibilisierung

1. Die Forderung nach mehr Flexibilität - <i>ein Spiel mit dem Feuer?</i>	1
2. Von der "besseren/anderen" zur "lernfähigen" Verwaltung - ein Unterschied, der den Unterschied macht	3
3. Lernbarrieren beim Paradigmenwechsel	6
4. Das Flexibilitätsproblem in der Lernenden Verwaltung	9
5. Die Praxis der Reform oder: Spannungsfelder zwischen Reformbekenntnissen und - praxis	11
6. Welche Lücken geschlossen werden müssen, um die Reformpraxis voranzutreiben	14

Rüdiger G. Klimecki, Frank A. Morath, Markus Oliver Altehage

New Public Management: Auf der Suche nach der neuen Führung

1. Modernisierung als Transformation	20
2. Lotsen der Veränderung	21
3. Führung: Quadratur des Kreises?	22
4. Führungsalltag in der Verwaltung	23
5. Modernisierung als Überforderung	28
6. Kompetenzen erfolgreicher Führung	29

Rüdiger G. Klimecki

Personalentwicklung für die "Neue Verwaltung"

1. Personalentwicklung in turbulenten Zeiten	32
2. Zeichen des Umbruchs - Rahmenbedingungen für die PE	33
3. Bausteine einer Transformationalen Personalentwicklung (TPE)	37

Rüdiger G. Klimecki

Verwaltungsreform durch Flexibilisierung¹

1. Die Forderung nach mehr Flexibilität - *ein Spiel mit dem Feuer?*

Flexibilität ist sowohl Ziel als auch Mittel der Verwaltungsreform. Als Mittel der Reform stellen Flexibilisierungsprozesse das wichtigste Medium dar, einen Paradigmenwechsel von der bürokratischen zur managementbezogenen Verwaltungssteuerung zu vollziehen. Dies wird umso deutlicher, wenn man - wie heute vielfach üblich - Bürokratie mit Stabilität und Management mit Flexibilität fast gleichzusetzen scheint. Betrachtet man aber Flexibilität nicht nur als ein Mittel, das für den Übergang vom Bürokratie- zum Managementparadigma notwendig ist und sich nach erfolgter Reform der vermeintlich wiedergewonnenen Stabilisierungsfähigkeit unterzuordnen habe, gewinnt diese Flexibilisierungsproblematik eine Schärfentiefe, die bislang nur unvollständig ausgeleuchtet wurde. Flexibilität wird dann zum Ziel, zum angestrebten Dauerzustand einer neuen Verwaltung. So einsichtig es auch sein mag, dass infolge komplexer werdender Umwelten auch Verwaltungen ein hohes Mass an möglichst proaktiver Veränderungs- und Anpassungsfähigkeit bereithalten müssen, so ambivalent ist jedoch die Auswirkung dieses Flexibilitätspostulats für das Selbstverständnis und den Gesellschaftsauftrag von öffentlichen Verwaltungen. Dies resultiert daraus, dass sich Verwaltungen eben nicht nur durch erbrachte Leistungen sondern auch (und in vielen Teilbereichen vor allem) durch Verfahren legitimieren. Somit ist nicht auszuschliessen, dass die Flexibilisierung in einem Steuerungsparadoxon aufgerieben wird, welches in einem permanenten "Stellungskrieg" zwischen Rationalisierung (Effizienz) und Legitimierung (Akzeptanz) zum Ausdruck kommt. Noch deutlicher wird diese Problematik dann, wenn, wie heute ebenfalls vielfach zur Mode geworden, die *Lernende Verwaltung* zum Leitbild der Reform erklärt wird. Denn eine zentrale - wenn nicht gar die wichtigste - Fähigkeit der Lernenden Verwaltung besteht darin, sich permanent in Frage zu stellen, ihre eigenen Problemlösungs- und Lernmuster ständig zu reflektieren und zu

verbessern (Klimecki/Altehage/Morath 1998). Wie man leicht einsehen wird, ist dazu ein hohes Flexibilitätpotential der *gesamten* Verwaltung unabdingbare Voraussetzung. Damit wird eine Lernende Verwaltung nicht nur genötigt, möglichst viel Flexibilität aufzubauen, sondern geradezu gezwungen, diese auch dazu einzusetzen, ihre eigenen Legitimationsgrundlagen ständig zur Disposition zu stellen. Da die Verwaltung jedoch als Exekutivorgan der Politik definiert und insofern hinsichtlich ihrer Legitimationsgrundlagen fremdbestimmt ist, kommt - überspitzt formuliert - dieser Lernauftrag einer Aufforderung gleich, ständig den Umsturz zu proben. Will man dies ausschliessen, so müssen Verwaltungen an der Schnittstelle zur Politik mit *Lernverboten* belegt oder doch mindestens dazu angehalten werden, aus ihrem Lernen keine Praxis werden zu lassen. Dies ist jedoch schon deshalb problematisch, weil die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung nur formal klar definiert werden kann und in der Praxis regelmässig durch ein Nebelfeld verdeckt wird, das selbst von den besten Schlechtwettergeräten höchstens partiell und sporadisch durchschaut werden kann. Dass eine solche Situation zudem inhaltlich widersprüchlich und frustrierend ist, macht die Lage nicht leichter. Die Widersprüchlichkeit drückt sich dabei etwa in folgender Aufforderung aus: "Sei lernfähig - aber wir sagen Dir, was Du lernen darfst", und Frustration zeigt sich, wenn es heisst: "Schön dass Du gelernt hast - aber ändern darfst Du nichts".

Auf beiden Ebenen der Reformdebatte - so sollte deutlich gemacht worden sein - spielt die Flexibilisierungsproblematik eine Schlüsselrolle: Sowohl auf der *Objekt-ebene*, wenn von der Verwaltung gefordert wird, sie möge bessere Problemlösungen offerieren, als auch auf der *Metaebene*, wenn gefordert wird, sie möge zusätzlich ihre Problemlösungs*fähigkeit* erhöhen. Die gegenwärtig geführte Reformdebatte hält jedoch mit der Mehrdeutigkeit dieser Problemlage nicht Schritt. Nachfolgend wird deshalb das Ziel verfolgt, das Flexibilitätsproblem differenzierter auszuleuchten.

¹ Der Beitrag ist erschienen in: EPA (Hrsg.) Sind Verwaltungen lernfähig? Modernisierung als Lernprozess, Schriftenreihe der Eidgenössischen Personalamtes, Bern 1998, S. 73-97

2. Von der "besseren/anderen" zur "lernfähigen" Verwaltung - ein Unterschied, der den Unterschied macht

Für die zuvor unternommene Differenzierung des Flexibilisierungsproblems liefert der Titel der Tagung eine gute Vorlage: Etwas hintersinnig wird gefragt: "Sind Verwaltungen lernfähig?"

Diese Art der Fragestellung ist auf eine subtile Weise provokativ. Dies erschliesst sich jedoch erst, wenn man etwas tiefer in die Lernproblematik hineintaucht. Warum, so wird man sich fragen, stellen die Veranstalter auf Lernfähigkeit ab? Schliesslich hätten sie doch auch die Tagung mit der schlichten Frage: "Können Verwaltungen lernen?" überschreiben können. Die Subtilität liegt also in der feinen Unterscheidung zwischen *Lernen* und *Lernfähigkeit*. Die Provokation besteht darin, dass die Frage nach der Lernfähigkeit durchaus auch ein "Nein" als Antwort provozieren kann - während die Frage nach dem Lernen bestenfalls Schulterzucken und ein selbstverständliches "Ja, natürlich" hervorruft.

Warum ist das so? Mit Lernen verbindet man üblicherweise eine Veränderung kognitiver Muster bzw. Wissensbestände (eines Individuums, einer Organisation) (Klimecki/Lassleben/Altehage 1995). Da es ausser Frage steht, dass solche Wissensbestände in jeder Organisation - also auch in Verwaltungen - einem stetigen Wandel unterliegen, bedeutet dies natürlich auch, dass Organisationen ständig lernen. Sicher werden diese Lernprozesse nicht immer intendiert, geschweige denn gesteuert verlaufen, sondern sich vielfach in emergenter Form einfach vollziehen, aber dennoch finden sie statt. Die Frage: "Können Verwaltungen lernen?" wäre also einfach mit "Ja" zu beantworten und zwar ohne dabei subtil oder provokant zu wirken. Damit böte sich aber auch keine Anregung zum weiteren Nachdenken.

Anders verhält es sich bei der Frage nach der Lernfähigkeit. Diese Frage spitzt die Lernproblematik erheblich zu, weil sie sich nur auf eine bestimmte Art des Lernens bezieht, die man üblicherweise als Metalernen oder *reflexives Lernen* bezeichnet und die auf ein spezifisches Objekt - nämlich das Lernen selbst - gerichtet ist.

- **Die Verbesserungs- und Veränderungsfähigkeit erhöhen:
Objektbezogenes Lernen und Flexibilität**

Diesen kleinen Unterschied, der einen Unterschied macht, kann man sich am besten mit Gregory Bateson (a difference which makes a difference) und seiner Unterscheidung von Proto- und Deuterolernen vor Augen führen (Bateson 1988). Beim *Protolernen* liegt das Objekt des Lernens ausserhalb des Lernens selbst. Das hört sich komplizierter an als es ist und meint, dass man im Zuge eines Lernprozesses "lernt", ein Problem (z.B. ein Baubewilligungsverfahren) besser oder anders als zuvor zu lösen. "Besser" bedeutet dabei, dass man ein bereits vorhandenes Problemlösungsmuster verfeinert, ausdifferenziert, ausfeilt. Die Grundstruktur der Problemlösung bleibt jedoch unverändert. "Verändern" bedeutet hingegen, dass man eben diese Grundstruktur über Bord wirft und durch eine neue ersetzt. Dies kann z.B. geschehen, wenn eine an Abteilungszuständigkeiten und hierarchisch definierten Entscheidungskompetenzen ausgerichtete Verwaltungsarbeit durch eine *Prozessorganisation* ersetzt wird, mit der sämtliche Arbeitsabläufe etwa im Sinne einer grösseren Bürgernähe optimiert werden. Die alte Problemlösungslogik, "Struktur", wird also durch die neue Logik, "Prozess", ersetzt.

Als Zwischenfazit können wir hier festhalten, dass wir bezüglich der Ausgangsfrage: "Können Verwaltungen lernen?" immer noch bei unserem "Ja" bleiben, wenngleich sich folgende Differenzierung anbietet. Der dominierende Lerntyp der alten bürokratiegesteuerten Verwaltung dürfte wohl das *Verbesserungslernen* sein. Das *Veränderungslernen* hingegen ist innerhalb der Verwaltung nicht vorgesehen. Dafür zuständig ist vielmehr die "ausserbürokratische Spitze", also die Politik. Wir nähern uns damit der bereits zuvor aufgezeigten Grundproblematik. Von der neuen managementgesteuerten Verwaltung wird - mindestens implizit - Veränderungslernen gefordert. Und eine reforminteressierte Verwaltung wird dies natürlich auch von sich selbst fordern.

Das zuvor beschriebene "Lernverbot" können wir nun präzisieren. Es bezieht sich auf das *Veränderungslernen* - und gilt zumindest dann, wenn die neuartige Problemlösung den Entscheidungsrahmen der Verwaltung übersteigt und in den Zuständigkeitsbereich der Politik hineinragt.

Nun liegt es aber bei der neuen Verwaltung, die sich ja auch als eine lernende begreift, in der Natur der Sache, dass sich solche Lernprozesse nicht verhindern lassen, weil sie ja durch das neue Managementparadigma geradezu herausgefordert werden. Wenn es also schon nicht zu einem Lernverbot reicht, dann doch wenigstens zu einem *Veränderungsverbot*. Bestenfalls kann es zu einem *Veränderungsvorschlag* an die Politik kommen. Und vielfach dürfte ein solcher Vorschlag auf taube Ohren stossen. Dies nicht nur deshalb, weil das politische System eine andere Entscheidungslogik aufweist (z.B. Maximierung von Wählerstimmen) als die Verwaltung, sondern auch weil sie den besagten Lernprozess selbst gar nicht mitgemacht hat.

An dieser Stelle wird sehr deutlich, warum die Reform des öffentlichen Sektors in Form einer managementgesteuerten Verwaltung und flexibler Erfüllung der öffentlichen Aufgaben eine *gemeinsame* Lernanstrengung zwischen Politik und Verwaltung - also eine Art *gemeinsames Schnittstellen-Lernen* - zwingend erfordern.

- **Die Lernfähigkeit erhöhen: (Meta- oder reflexives Lernen) und Flexibilität**

Die Konturen dieser Flexibilisierungsproblematik werden noch schärfer, wenn man sich der zweiten Kategorie des Lernens zuwendet - dem Deuterolernen (Bateson 1988).

Im Unterschied zum Protolernen ist hier das Objekt des Lernens das Lernen selbst. Auch das hört sich komplizierter an, als es ist. Dieses "Lernen, wie man lernt" wird deshalb auch als Metalernen oder *reflexives Lernen* bezeichnet (Argyris/Schön 1978; Eberl 1996).

Ein solches reflexives Lernen kann als *Kernkompetenz* der Lernenden Verwaltung bezeichnet werden. Als Kernkompetenzen lassen sich jene Fähigkeiten bezeichnen, die eine Organisation in die Lage versetzen, die von ihr angestrebten Langfristziele erreichen zu können (Hamel/Prahalad 1994).

Als ein solches strategisches Ziel der Lernenden Verwaltung lässt sich die Verbesserung der organisationalen Problemlösungsfähigkeit kennzeichnen. Und die Kernkompetenz dazu stellt eben jene *Lernfähigkeit* dar, die im reflexiven Lernen zum Ausdruck kommt.

Welche Aufgaben hat dieses reflexive Lernen nun zu erfüllen? Seine Funktionen lassen sich unterscheiden in

- strategische,
- explorative,
- entwicklungsbezogene.

Zunächst lässt sich festhalten, dass jede Art von Lernen auf kognitive wie ökonomische Grenzen stößt. Lernprozesse zu maximieren, dürfte weder sinnvoll noch machbar sein. Jede Organisation wird sich also fragen müssen, wie Lernprozesse gesteuert und auf welche Ziele sie ausgerichtet werden müssen, damit sie überhaupt bewältigbar erscheinen. In dieser Problemstellung kommt die *strategische Funktion* des reflexiven Lernens zum Ausdruck.

Zum anderen geht es aber auch darum, entscheiden zu können, wann Verbesserungs- und wann Veränderungslernen zu praktizieren ist. Konkret bedeutet dies, dass Verwaltungen unterscheiden müssen, ob eine Verbesserung der vorhandenen Problemlösungen ausreicht oder eine grundsätzliche Veränderung notwendig ist. Diese Aufgabenstellung kann als *explorative Funktion* des reflexiven Lernens bezeichnet werden (March 1991).

Nicht zuletzt kommt es aber auch darauf an, das eigene Lernverhalten ständig zu überprüfen und im Zuge eines Reflexionsvorgangs auf Stärken und Schwächen zu untersuchen, mit dem Ergebnis, das Lernverhalten ständig zu verbessern. Diese Aufgabe entspricht einer *entwicklungsbezogenen Funktion* des reflexiven Lernens.

3. Lernbarrieren beim Paradigmenwechsel

Vom Bürokratieparadigma weist dieses reflexive Lernen die "maximale" Entfernung auf, und selbst im Rahmen des Managementparadigmas gehört es zur "hohen Schule".

Dies weist auf ein seltsames und gelegentlich paradoxes Spannungsfeld hin, dem die Lernende Verwaltung beim Aufbau ihrer Kernkompetenz (des reflexiven Lernens) ausgesetzt ist:

- **1. Barriere: das Spannungsfeld zwischen Veränderungsbedarf und Entscheidungskompetenz**

Die eine Seite dieses Spannungsfeldes besteht in möglichen Widersprüchen zwischen dem geforderten neuen Steuerungskonzept und der zur Verfügung gestellten Entscheidungskompetenz. Gefordert wird, das Bürokratie- durch ein Managementkonzept zu ersetzen (Morath/Altehage 1997). Dies impliziert auch eine Dezentralisierung der dafür notwendigen Entscheidungskompetenzen. Der Paradigmenwechsel soll aber offenbar vorher abgebrochen werden. Dies bedeutet, dass die Entscheidungskompetenz auch weiterhin nach den Spielregeln des Bürokratieparadigmas geregelt wird. Vielleicht ist diese Feststellung ein wenig überzogen - mindestens wird man jedoch konstatieren müssen, dass über die Entscheidungsfragen an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung bislang nur äusserst vage diskutiert wird.

- **2. Barriere: Überforderungsgefahr**

Die zweite Seite des Spannungsfeldes sieht wie folgt aus: Wenn, wie zuvor aufgezeigt, das reflexive Lernen die "hohe Schule" des Managementparadigmas darstellt, gehört diese Kompetenz nicht in die Anfänger- sondern vielmehr Fortgeschrittenenphase der Verwaltungsreform.

Um in der zuvor entwickelten Begrifflichkeit zu bleiben: Wir befinden uns in einem sehr anspruchs- und voraussetzungsvollen "Reformdreisprung", der von der bürokratischen über die verbesserungs- und veränderungsfähige zur lernfähigen Verwaltung führt.

- **3. Barriere: ungeklärte Verwaltungsidentität**

Wir haben es aber hier nicht nur mit einer Lernaufgabe für Fortgeschrittene zu tun sondern müssen auch fragen, unter welchen Bedingungen diese überhaupt erfolgreich bewältigt werden kann. Wie aus eigenen empirischen Untersuchungen bekannt (Klimecki/Laßleben 1998 und Klimecki/Gmür 1997), hängt die Lernqualität von Organisationen stark von ihrem *kollektiven Selbstbewusstsein* ab. Verkürzt kann man sagen: Selbstbewusste Verwaltungen trauen sich zu, auch umfangreiche Veränderungen zu bewältigen. Je weniger dieses Selbstbewusstsein ausgeprägt ist,

das heute auch gerne als *organizational empowerment* bezeichnet wird, desto geringer fällt somit die Lernleistung aus.

Der zuvor aufgezeigte Zusammenhang zwischen Lernen und Selbstbewusstsein soll an folgenden Beispielen verdeutlicht werden:

- Eine Verwaltung, die sich selbst dem bürokratischen Paradigma verhaftet fühlt, dürfte - idealtypisch gesehen - vorwiegend emergent und inkremental lernen. Dies deshalb, weil der Lernauftrag explizit aus dem Steuerungskonzept ausgeschlossen ist. Inkremental verlaufen solche Lernprozesse deshalb, weil sie immer nur dann entstehen, wenn man bereits über ein Problem gestolpert ist und ohne Korrekturmaßnahmen nicht mehr weiterkommt. Emergent sind sie deshalb, weil sie bestenfalls auf individueller oder Gruppenebene entstehen, nach aussen jedoch sorgsam verborgen gehalten werden müssen. Eine organisationale Verknüpfung kann deshalb nicht zustande kommen. Das neu gelernte Wissen bleibt "implizit", ist also organisationsweit nicht nutzbar.
- Eine Verwaltung, die sich selbst auf dem Wege zu einer neuen *management-gesteuerten* Verwaltung sieht, sich aber dennoch an den Entscheidungsstrukturen des Bürokratieparadigmas (und damit an der konventionellen Trennung von Politik und Verwaltung) orientieren muss, dürfte vorwiegend nach dem Lernmodus "Verbesserungslernen" operieren. Sie würde bestehende Problemlösungen ausdifferenzieren und dort, wo diese an die Grenzen ihrer Entscheidungskompetenz reichen, mit der Politik in Verhandlung treten. Ergebnisse des Veränderungslernens könnten dann bestenfalls als Entscheidungsvorschlag an das politische System weitergereicht werden. Je häufiger die Politik diese Vorschläge ignoriert oder in nicht akzeptabler Weise modifiziert, desto geringer wird die Motivation der Verwaltung sein, auch weiterhin solche Vorschläge zu präsentieren. Das ohnehin nur auf "Sparflamme" praktizierte Veränderungslernen würde somit mehr und mehr verlöschen.
- Erst eine Verwaltung, die nachhaltig an den tradierten Entscheidungsbegrenzungen rüttelt (und somit die Politik hinterfragt) wird die Chance haben, zu einer *lernfähigen* Verwaltung zu werden, und erst wenn es ihr gelingt, durch erfolgreiche Veränderungen Selbstbewusstsein aufzubauen, wird sie auch in der Lage

sein, die "Fortgeschrittenenaufgabe" des reflexiven Lernens nicht nur emergent geschehen zu lassen sondern in *intendierter Weise* voranzutreiben.

Paradoxe Züge gewinnen diese Spannungsfelder deshalb, weil die Frage der Lernfähigkeit als quasi selbstverständlicher Bestandteil der Reform angesehen wird. Die Frage, wie man mit den *Ergebnissen* der Reflexion umgehen soll, bleibt jedoch offen. Die Paradoxie besteht also darin, von der Verwaltung eine Metafähigkeit zu verlangen (reflexives Lernen), von deren Konsequenzen, die in konkreten Veränderungen auf der Objektebene bestehen, sie jedoch prinzipiell entfremdet wird. Lernfähigkeit l'art pour l'art? Wenn dies so ist, dann wird der Sprung von der "Dreisprung-" bis hin zur lernfähigen Verwaltung nicht gelingen. Und dies gilt mindestens so lange, wie das Steuerungsmerkmal "Entscheidungskompetenz" aus der Diskussion um den Paradigmenwechsel ausgeblendet bleibt.

4. Das Flexibilitätsproblem in der Lernenden Verwaltung

Der Zusammenhang zwischen Flexibilität und Lernen soll nachfolgend mit Hilfe einer Matrix nochmals zusammenfassend dargestellt werden (vgl. Abb. 1):

		Die lernende Verwaltung	
		Objektebene Die "bessere/andere" Verwaltung	Meta-Ebene Die "lernfähige" Verwaltung
Die flexible Verwaltung	Flexibilität als Mittel	<p>①</p> <p>Verbessern und Verändern von Problemlösungen</p>	<p>③</p> <p>Schaffen von "Lerngelegenheiten" und "lernfreundlichen" Kontexten</p>
	Flexibilität als Ziel	<p>②</p> <p>Anpassungsfähigkeit der Problemlösungsmuster sicherstellen</p>	<p>④</p> <p>Erhöhung der "Lernflexibilität" - Lernformen - Lernwege - Wissensmanagement</p>

Abb.1 Flexibilität und Lernen in und von Verwaltungen

- **Die bessere/andere Verwaltung**

Feld 1: Im Vordergrund steht das Verbessern/Verändern einzelner Problemlösungen. Flexibilität ist hier ein Mittel zum Zweck des Lernens auf der Objektebene. Zielzustand ist die "bessere", hoffentlich auch die "andere" Verwaltung. Diese lernt vorwiegend im Modus des Verbesserungslernens. Die Möglichkeiten zum Veränderungslernen sind begrenzt. Sie setzt Flexibilisierung als Hilfsmittel ein, primär um die *bestehenden* Problemlösungsmuster offener zu gestalten. Innerhalb des vorhandenen Entscheidungsrahmens können dazu beispielsweise Aufgaben und Kompetenzen delegiert oder die Arbeitsorganisation gruppenorientiert ausgestaltet werden.

Feld 2: Im Vordergrund steht das Verbessern/Verändern der Problemlösungsmuster. Wir befinden uns immer noch auf der Objektebene des Lernens. Hier geht es jedoch nun darum, Flexibilisierung nicht nur als einen einmaligen Vorgang anzusehen, sondern diese in Anbetracht zunehmender Umweltveränderungen jeweils bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Flexibilität der *Problemlösungsmuster* wird also zum Ziel. Dazu werden etwa die Führungs- sowie Organisationsstrukturen fortlaufend einer Prüfung unterzogen und weiterentwickelt.

- **Die lernfähige Verwaltung**

Feld 3: Im Vordergrund steht die Bereitstellung eines lernfreundlichen Kontextes durch Flexibilisierung von Strukturen. Die Bedeutung des Metalernens wird auf der Objektebene bereits deutlich - denn wenn die Problemlösungsmuster flexibel gehalten werden sollen, so setzt dies Reflexion voraus (Feld 2). Der Zusammenhang bleibt jedoch implizit. Das Interesse gilt primär der Objektebene. Im Bereich des Metalernens (Feld 3 und 4) gewinnt die Reflexion jedoch eine eigenständige und explizite Bedeutung. Sieht man dabei *Flexibilität als Mittel* an, so besteht die unterstützende Funktion der Flexibilisierung hier in der Bereitstellung von Handlungsfeldern (z.B. Neudefinition der Führungsrolle), in denen gelernt werden kann, und Strukturen, die dieses Lernen unterstützen. Flexibilität soll hier gewissermassen *lernfreundliche Kontexte* (z.B. Qualitätszirkel) schaffen. Experimente müssen

möglich sein, weil sonst kein Reflexionsprozess in Gang kommt. Fehler dürfen gemacht werden, denn - "wer nie zu weit geht, weiss auch nicht, wie weit er gehen kann". Flexibilität bricht hier die bürokratische Formel "Ordnung ist die erste Beamtenpflicht" auf, schafft Spannung durch Öffnung von Regeln oder Verzicht auf Regulierung - erzeugt somit Wahl- und Entscheidungsbedarf, fordert also zur Reflexion heraus.

Feld 4: Im Vordergrund steht hier die Flexibilität der Lernformen und -wege: Sollen in Feld 3 Prozesse des reflexiven Lernens angestossen und erleichtert werden, so geht es in Feld 4 darum, diese dauerhaft sicherzustellen und ständig weiterzuentwickeln. Flexibilität wird hier zur Zielgrösse. Um diese Weiterentwicklung sicherzustellen muss sich die Flexibilität auf das Lernen selbst beziehen. Dies bedeutet: *Erhöhung der Lernflexibilität.*

Eine Verwaltung mit hoher Lernflexibilität besitzt dabei einen umfangreichen Vorrat an unterschiedlichen Lernformen und -wegen, die sie jeweils problemgerecht einsetzen kann. Sie ist also in der Lage, im Verbesserungs- und im Veränderungsmodus zu lernen und beide Modi weiterzuentwickeln. Sie kann darüberhinaus entscheiden, wann welcher Lernmodus opportun erscheint - und dabei auch zwischen Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten abwägen. Nicht zuletzt kann sie erkennen, ob das für den jeweils notwendigen Lernvorgang benötigte Wissen innerhalb oder ausserhalb der Organisation beschafft werden muss, und sie besitzt darüber hinaus auch die Fähigkeit, sich internes Wissen zu erschliessen bzw. extern hinzugewonnenes Wissen sinnvoll in den vorhandenen Wissensvorrat zu integrieren. Sie ist somit in der Lage, ihr "Wissen zu managen", also z.B. die Vorgänge der externen/internen Wissensbeschaffung, -verteilung und -speicherung zu optimieren (Klimecki 1997).

5. Die Praxis der Reform oder: Spannungsfelder zwischen Reformbekenntnissen und -praxis

Am Anfang stehen die Bekenntnisse.

Jede Reform beginnt üblicherweise mit einer *Vision*, welche die neue Verwaltung skizziert oder besser "illuminiert". Diese wird dabei z.B. als "wirkungsorientiert" und

"neu gesteuert" apostrophiert (Schedler 1996; KGSt 1993). Die organisierte Unverantwortlichkeit (Banner 1991) der Bürokratie soll dabei durch einen eigenverantwortlich gesteuerten kundenorientierten Problemlösungsprozess ersetzt werden. Das im "schweren Gewässer" gesellschaftlicher Veränderungen zunehmend manövrierunfähige Superschlachtschiff Verwaltung löst sich dazu in eine Flotte von wendigen Schnellboten auf, die immer da sind, wenn man sie braucht. Solche oder ähnliche griffige Formulierungen begleiten den Reformprozess der Verwaltung seit dessen Beginn. Der materielle Kern der Reformdiskussion hält jedoch mit dieser Verbalakrobatik kaum Schritt. Die *Reformbekenntnisse* reichen also über die *Reformpraxis* in der Regel weit hinaus.

Bezogen auf unsere Vier-Felder-Matrix lässt sich konstatieren, dass die meisten *konkreten* Reformbemühungen sich im Rahmen von Feld 1 bewegen. Die *Praxis* der Verwaltungsreform vollzieht sich demnach vorwiegend in Projekten, die darauf ausgerichtet sind, bereits vorhandene Problemlösungen zu *verbessern*. Man zielt vor allem darauf ab, Effizienz und Schnelligkeit zu erhöhen. Am Schlagwort "Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen" wird jedoch deutlich, dass die *Reform-Bekenntnisse* über das Beschleunigungs- und Effizienzanliegen der Reformpraxis weit hinausgehen.

Zudem beziehen sich die Reformbekenntnisse vorwiegend auf die "Objektebene" des Problems. Noch bleibt das Bekenntnis zur Lernenden Verwaltung weitgehend ein Schlagwort mit hoher inhaltlicher Beliebigkeit. Was lässt sich daraus schliessen? Geht es auch heute wieder einmal - wie in vielen früheren Reformbemühungen - darum, dem Grundatz zu folgen - "wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass"? Oder geht es diesmal um mehr? Wenn dies der Fall ist, dann muss die Reformdiskussion "materiell" vorwiegend auf den Bereich des *reflexiven Lernens* und damit auf die Felder 3 und 4 unserer Matrix ausgedehnt werden. Hinweise darauf, dass es diesmal um mehr geht, lassen sich mit Blick auf die umfänglich erhobene Forderung nach der Lernenden Verwaltung zwar vermuten (Hill 1994), nur bleibt diese Forderung selbst noch blass (d.h. noch ohne programmatischen Gehalt).

Um mehr zu erreichen, müssten die Felder 3 und 4 unserer Matrix deutlich stärker mit Leben erfüllt werden. Dazu wären Reformprojekte zu initiieren, die sich explizit mit der Lernfähigkeit von Verwaltungen auseinandersetzen.

Das Schlagwort der *Lernenden Verwaltung* markiert deshalb die zentrale Wegkreuzung, an der man sich entscheiden muss: will man den Weg der "Reförmchen" gehen, nach denen am Ende doch wieder alles mehr oder weniger beim alten bleibt, oder den der *Reform*, die sich nicht nur zur Veränderung und zum Lernen bekennt, sondern dieses auch als Handlungsprogramm anstrebt.

Zusammenfassend weist das Reformbild für den öffentlichen Sektor also noch einige Lücken auf:

- Zunächst ist festzustellen, dass die *Reformbekenntnisse* weit über die *Reformpraxis* hinausweisen. So bekennt man sich zwar zum neuen Managementparadigma, die mittlerweile in Gang gesetzten Umsetzungsprogramme dürften aber in den meisten Fällen nicht ausreichen, den Wandel zu vollziehen. Dies ist zunächst und "an sich" noch nicht problematisch, denn jeder Veränderungsprozess besitzt einen solchen "Bekenntnisvorlauf". Die Reform gerät jedoch dann in Gefahr, wenn - gewollt oder ungewollt - die notwendigen Handlungsprogramme zur Umsetzung der Bekenntnisse nicht oder in unzureichendem Masse initiiert werden.
- Bekenntnisse und Handlungsprogramm erstrecken sich - wie dargelegt - noch vorwiegend auf die Objektebene. Wenn jedoch Verwaltungsleistungen sowie die Steuerungskonzepte zur Disposition gestellt werden, ist dies nur möglich, wenn in der Verwaltung dauerhafte und nachhaltige Lernprozesse in Gang gesetzt werden. Und dazu reicht eine konturlose und noch weitgehend inhaltsleere "Beschwörung" der *Lernenden Verwaltung* nicht aus. Anhand der gegenwärtig vorliegenden Schwerpunktsetzungen im Rahmen des New Public Management wird dies besonders deutlich: Die Terminologie der Managementlehre wird in vielfältiger Weise (und manchmal unreflektiert) erschlossen. Die mittlerweile in der allgemeinen Managementlehre ebenfalls schon ausgearbeiteten Konzepte zur Lernenden Organisation und zum Wissensmanagement haben hingegen in das New Public Management bislang noch kaum Einlass gefunden.

- Dafür, dass der Paradigmenwechsel ohne reflexives Lernen nicht gelingen kann, sprechen mindestens zwei "grosse" Gründe: Zum einen führt ein Paradigmenwechsel immer auch zu einem *Kulturschock*. Dieser besteht darin, dass die alte bürokratie- und stabilitätsgerichtete Kultur verlernt und die neue auf Flexibilität und Lernfähigkeit gerichtete Managementkultur gelernt werden muss. Da beide im Widerspruch zueinander stehen, geht dies mit einem Umlernprozess einher, der *strategisch-visionär* ausgestaltet werden muss und der deshalb als schwierig und langwierig einzustufen ist. Je tiefer die bürokratische Kultur dabei im Bewusstsein (und noch gefährlicher - im Unterbewusstsein) der Verwaltung verankert ist, desto grösser werden die Implementierungsprobleme, denen das neue Paradigma ausgesetzt ist. So zeigt sich heute auch an immer mehr Beispielen aus der Reformpraxis, dass die neuen Konzepte durchaus "re-bürokratisierungsfähig" sind. Dies gilt etwa für den Bereich des Finanz- und Rechnungswesens (Budgetierung, Controlling), der sich durchaus auch ohne Überwindung des Bürokratieparadigmas modernisieren lässt. Zum anderen geht es um die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung. Die Managementreform lässt sich nur durch eine gemeinsame Anstrengung beider Akteure bewältigen. Dabei gilt es, eine neue Arbeitsteilung zu finden und diese auch in *identitätsstiftenden Leitbildern* niederzulegen (Klimecki 1997a). Das bürokratische Bekenntnis, die Verwaltung sei Erfüllungsgehilfe der Politik, dem das Verwaltungshandeln faktisch schon lange nicht mehr entspricht, gilt dennoch und trotz Reform ungebrochen weiter. Und dort, wo es in Ansätzen diskutiert wird, bleibt die Debatte - ähnlich wie zum Thema Lernen - blass, konturenlos und vorwiegend inhaltsleer.

Kommen wir zurück auf die Ausgangsfrage: Bedeutet dies, dass mindestens unterbewusst erkannt oder erahnt wird, dass Flexibilisierung tatsächlich ein Spiel mit dem Feuer ist, und versucht man deshalb - vielleicht nur intuitiv - die Flammen so klein wie möglich zu halten?

6. Welche Lücken geschlossen werden müssen, um die Reformpraxis voranzutreiben

Lernfähigkeit und Flexibilisierung - so sollte deutlich geworden sein - bilden die zentrale Antriebskraft auf dem Wege zu einer neuen Verwaltung. Die Objekt- und die Metaebene beschreiben dabei unterschiedliche Dimensionen eines ganzheitlichen Reformprozesses. Auf der *Objektebene* wird gewissermassen über das "Was" der Reform entschieden. Die *Metaebene* hingegen beschäftigt sich mit der Frage, "wie" der für eine Reform notwendige Transformationsprozess vollzogen werden kann. Und in der bisherigen Diskussion wurde insbesondere das "Was" weiterentwickelt, zum "Wie" gibt es hingegen bislang kaum ausgereifte Vorstellungen. Dies ist insofern mehr als misslich, weil aktuell von Verwaltungen eine Kompetenz verlangt wird, die sie unter bürokratischer Herrschaft überhaupt nicht besitzen durfte - die Fähigkeit zur fundamentalen Veränderung. Und ausgerechnet auf diesem schwierigen Feld bleiben die ansonsten recht vollmundigen Reformvorschläge sehr schweigsam.

An dieser Stelle ist es also notwendig, "das Feuer wieder anzuheizen". Welches sind die wesentlichen "Lücken", die geschlossen werden müssen, damit die Reformpraxis eine Chance hat, den Reformbekenntnissen tatsächlich folgen zu können und damit die zuvor skizzierten Spannungsfelder aufzulösen?

- **Die Legitimationslücke**

Das Problem wurde bereits angesprochen. Die Frage heisst, welcher *Identitätsvorstellung* folgt die neue Verwaltung? Als pures "Dienstleistungsunternehmen" scheint diese neue Identität bei weitem nicht hinreichend beschrieben werden zu können. Auch weiterhin wird sie im Spannungsfeld vielfältiger und divergierender Erwartungen ihrer Bezugsgruppen stehen. Ihre Aufgabenstruktur und ihre Umweltbezüge sind damit deutlich komplexer als bei Wirtschaftsunternehmen, die - an dieser Stelle viel zu unreflektiert - zur alleinigen Kopiervorlage herangezogen werden. Aus dieser Perspektive erscheinen auch die Vorstellungen zur neuen *Gestalt* der Verwaltung mehr als problematisch. *Lean administration* heisst hier das Zauberwort (Koch/Kosub 1994). Nichts gegen den Abbau von überflüssigen "Fettpolstern". Doch eine Rotstiftpolitik, die ausschliesslich nach kurzfristigen Gesichtspunkten agiert und dabei weder die zukünftig notwendigen Kernkompetenzen noch eine anzustrebende neue Identität der Verwaltung im Auge hat, dürfte letztlich eine "magersüchtige" Verwaltung hinterlassen, die den zuvor ange-

sprochenen komplexen Aufgabenstellungen gewiss nicht mehr gerecht werden kann. Vielmehr erfordert der Aufbau von Lernfähigkeit und Flexibilität *Überschussreserven*, also Kräfte, die im normalen Alltagsgeschäft eben nicht gebunden sind. Das Bild von der Verwaltung als "markante Persönlichkeit" in einem starken Staat bietet hier sicherlich die bessere Orientierungsgrösse. Diese markante Persönlichkeit könnte man sich als eine Art Steuermann in einem Netzwerk von public privat partnerships vorstellen (Budäus/Grüning 1996). Die Verwaltung als partnerschaftlicher Berater, Moderator und Mediator sowie auch Konfliktmanager an den Schnittstellen zwischen den relevanten Bezugsgruppen sowie gegenüber dem Staat, so liesse sich schlagwortartig diese neue Identität skizzieren; um an die moderne Organisationstheorie anzuschliessen - ein verantwortungsbewusster "Broker" in einem interorganisationalen Netzwerk als Entwicklungsziel der Reform.

- **Die Kompetenzlücke**

Geht man von einer solchen Identitätsvorstellung aus, so besteht die *strategische* Aufgabe der Verwaltungsreform darin, diese notwendigen *Kernkompetenzen* aufzubauen.

Dass man hierzu bei den verwaltungsinternen Fähigkeiten ansetzen sollte und nicht - wie vorwiegend diskutiert - bei den Dienstleistungen bzw. Produkten "am Markt", ergibt sich aus der geringen Einflussmöglichkeit der Verwaltung auf ihre Produkte. Die Diskussion um diese Produktbildung bildet also nicht den *strategischen* Kern der Reform. Er ist gleichwohl eine notwendige Bereinigung der Produktionsstruktur; diese zielt aber mehr nach innen als nach aussen. Nach innen deshalb, weil damit vor allem eine Strukturreform anzustreben ist, welche in einer prozessoptimierten Leistungserstellung münden könnte. Nach außen gerichtet besteht ein kleiner strategischer Spielraum - der allerdings grossen Einfluss auf die Kundenorientierung nehmen kann - in der Bildung *hybrider* Produkte (Weibler 1996). Dies bedeutet: Wenn die Verwaltung schon auf die Produkte selbst nur wenig Einfluss nehmen kann, so ist es doch immerhin möglich, sie mit einem *added value* zu versehen, d.h. ihre Dienstleistungen mit einer zusätzlichen Servicequalität auszustatten (z.B. Güte und Schnelligkeit der Leistung). Darüberhinaus besteht auch die Möglichkeit, Produkte zu "clustern", und zwar dass sie - ähnlich wie beim Cafeteria-Ansatz - an konkreten Kundenproblemen flexibler ausgerichtet werden können. Dies allerdings

setzt eine genaue Kenntnis der Erwartungen eben dieser Kunden (Anspruchsgruppen) voraus.

- **Die Führungslücke**

Den Führungskräften kommt dabei eine ganz entscheidende Rolle zu. Sie sind die "Regisseure", die das Reformspiel innovativ ausgestalten und dabei zu Kurz- sowie Langpass-Spiel (möglichst zentimetergenau) fähig sein müssen. Nicht zuletzt spielen sie auch eine wichtige Rolle für die Motivation der Mannschaft, die im vielfach undurchschaubaren Reformdickicht besonders sorgfältig betrieben werden muss. Die Führungskraft als "Coach", der selber mitspielt, scheint hier eine geeignete Perspektive zu sein. Wie eigene Untersuchungen zeigen (Klimecki/Lassleben 1998) können Vorgesetzte, die im vorgenannten Sinne agieren, einen großen Einfluss auf das "organizational empowerment" nehmen, welches bekanntlich einen stark katalytischen Einfluss auf die Lernleistung der gesamten Verwaltung nimmt.

Ein solches Führungsverständnis steht dem Beamtenbild der Bürokratie jedoch diametral entgegen. Hier dominiert die Fachfunktion, der Vorgesetzte ist der erste Experte in seinem Sachgebiet. Die "Führungsreform" verdient aber ihren Namen nur dann, wenn sie in der Tat zu "Führungsfähigkeit" führt und auch zum Massstab der Karrierepolitik macht (Budäus 1997).

Den meisten Vorgesetzten dürfte dieses neue Bild nicht fremd sein, haben sie doch vermutlich in der Vergangenheit damit immer wieder kämpfen müssen. Kämpfen deshalb, weil ihnen - bei unterstellt gutem Willen, diesen Weg zu gehen - entsprechende unterstützende Anreizstrukturen bislang fehlten.

- **Anreizlücke**

Über diese Anreizlücke ist in den letzten Jahren häufig und intensiv diskutiert worden. Insgesamt hat man jedoch den Eindruck, dass bei den gegenwärtigen Reformansätzen zum Personal- und Dienstrecht zu "individualistisch" gedacht wird. Der klare Leistungsbezug steht im Vordergrund, aber auch, dies lässt sich mindestens vermuten, ein von einem eher pessimistischen Menschenbild getragene Versuch, die Disziplinierungsfähigkeit der Verwaltung gegenüber ihren Mitarbeitern zu erhöhen, mindestens gegenüber denen, die führen. Dies ist - neutral gesprochen - notwendig, aber es ist keinesfalls hinreichend. Benötigt wird ein personal*politischer* Ansatz, der sich auf die gesamte Verwaltung bezieht. Es geht also um ein professionell ausgestaltetes und integriertes Personalmanagement, welches die

Verwaltungsentwicklung aktiv unterstützt und zu dem wohl wichtigsten Gestaltungsfeld einer neuen Verwaltung werden muss (Klimecki 1997).

Nach allem was wir über fundamentale Veränderungsprozesse wissen, verlaufen diese stark eigendynamisch. Es ist also nicht zu erwarten, dass derartige Reformen bis ins letzte durchgeplant und anschliessend in Ruhe umgesetzt werden können. Das Reformrisiko umfasst sowohl Chancen als auch Gefahren. Die Chance besteht darin, im Zuge vielfältiger Rückkopplungsprozesse Probleme der hier dargestellten Art aufzugreifen und mit ihnen umzugehen. Dies setzt aber vor allem *Transformationskompetenz* und *reflexives Lernen* voraus. Die Gefahr liegt hingegen in einem Reformaktivismus, der ohne neue Leitbilder und Identitätsvorstellungen hektisch seine Kräfte verschleisst und zu schwer reparierbaren Motivationsverlusten führt. Dies bedeutet, das alte Paradigma muss von der neuen Vision geschlagen werden und nicht von neuen Techniken. So paradox es klingen mag: Manchmal ist es eben doch praxisnäher, an der Entwicklung und sozialen Verankerung von Leitbildern zu arbeiten, als Budgetierungs- und Controllingtechniken zu erlernen.

Literatur

Argyris, C./Schön, D. (1978) Organizational Learning: A Theory of Action Perspectives. Reading (Mass.).

Banner, G. (1991) Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In VOP, 1, S. 6-11.

Bateson, G. (1988) Ökologie des Geistes. 2. Aufl. Frankfurt a.M.

Budäus, D. (1997) Neues Führungsmanagement in der Erprobung. Reformbilanz auf kommunaler Ebene. In: Stadt und Gemeinde, 1, S. 17-24.

Budäus, D./Grüning, G. (1996) Public Private Partnership: Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice Theorie. Arbeitspapier des Arbeitsbereiches Public Management der Hochschule für Wirtschaft und Politik. Hamburg.

Eberl, P. (1996) Die Idee des organisationalen Lernens. Konzeptionelle Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten. Bern.

- Hamel, G./Prahalad, C. (1994)** Competing for the Future. Boston (Mass.).
- Hill, H. (1994)** Lernen und Innovation in der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltung und Fortbildung, 4, S. 275-287.
- KGSt (1993)** Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht Nr. 5, Köln.
- Klimecki, R. (1997)** 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. (1997a)** Personalentwicklung für die "Neue Verwaltung". In: Jahrbuch Weiterbildung. Düsseldorf, S. 67-69.
- Klimecki, R./Altehage, M.O./Morath, F.A. (1998)** Die Lernende Verwaltung. Lernkompetenzen im öffentlichen Sektor erkennen & fördern, in Vorb.
- Klimecki, R./Gmür, M. (1997)** Organisationale Transformation - grenzenlos? Struktur- und Prozessmuster in der kollektiven Bewältigung von Unsicherheit. In: Schreyögg, G./Sydow, J. (Hrsg.) Managementforschung 7. Berlin, S. 235-270.
- Klimecki, R./Lassleben, H. (1998)** Modes of Organizational Learning: Indications from an Empirical Study. In: Management Learning, 4, London, forthcoming.
- Klimecki, R./Lassleben, H./Altehage, O. (1995)** Zur empirischen Analyse organisationaler Lernprozesse im öffentlichen Sektor. Teil 1: Modellbildung und Methodik. Teil 2: Methoden und Ergebnisse. In: Klimecki, R. (Hrsg.): Management Forschung und Praxis, Diskussionsbeiträge, Nr. 8 und 13, Konstanz.
- Koch, R./Kosub, B. (1994)** Lean Management als Wegweiser für Verwaltungsreform? In: Verwaltung und Fortbildung, 3, S. 209-223.
- March, J.G. (1991)** Exploration and Exploitation in Organizational Learning. In: Organization Science, 1, S. 71-87.
- Morath, F.A. Altehage, M.O. (1997)** New Public Management: ein neues Paradigma? In: die Neue Verwaltung, 5, S. 29-32.
- Schedler, K. (1996)** Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Von der Idee des New Public Management zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz. Bern.

Weibler, J. (1996) Kundenorientierung und Verwaltungsführung. In: Die Verwaltung, 4, S. 539-564.

New Public Management: Auf der Suche nach der neuen Führung

Einleitung

Die Verwaltungsmodernisierung bewirkt eine grundlegende Veränderung der Verwaltung. Das stellt die Führungskräfte der Verwaltung unter einen enormen Druck: Als Lotsen im Veränderungssturm sollen sie die Verwaltung in ruhigere Gewässer leiten. Ob sie dazu in der Lage sind, ist Untersuchungsgegenstand der folgenden Studie.

1. Modernisierung als Transformation

Bei den Reformen unter dem Mantel des "New Public Management" handelt es sich nach dem Wunsch der Protagonisten nicht nur um Restrukturierungsmaßnahmen und Teilreformen, sondern um eine fundamentale Veränderung des gesamten Werte- und Handlungssystems. Eine solche radikaler Veränderung in der Organisationsentwicklung wird in der Literatur mit dem Schlagwort "Transformation" beschrieben (Klimecki 1997). Für die öffentliche Verwaltung hat dies einschneidende Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation, auf die Handlungsgrundlagen und nicht zuletzt auf das Selbstverständnis (vgl. Abb. 1).

Nun wird die Verwaltungsmodernisierung zwar innerhalb wie außerhalb der öffentlichen Verwaltung vollmundig begrüßt. Hinter den Kulissen stößt sie aber, trotz oder wegen der schillernden Managementbegriffen, auf wachsenden Widerstand. Zu verschieden sind Vorstellungen über den Wandel, zu unterschiedlich die Sprachwelten von Verwaltung und den untersuchenden Experten, als daß eine von außen verordnete Veränderung gelingen könnte (Morath/Altehage 1997; Klimecki 1997). Fazit: Nur von innen heraus kann eine solche Transformation erfolgreich sein. Die Veränderung muß in den Köpfen und nicht in den Strukturen stattfinden. Aktives Agieren statt passivem Lavieren ist angesagt.

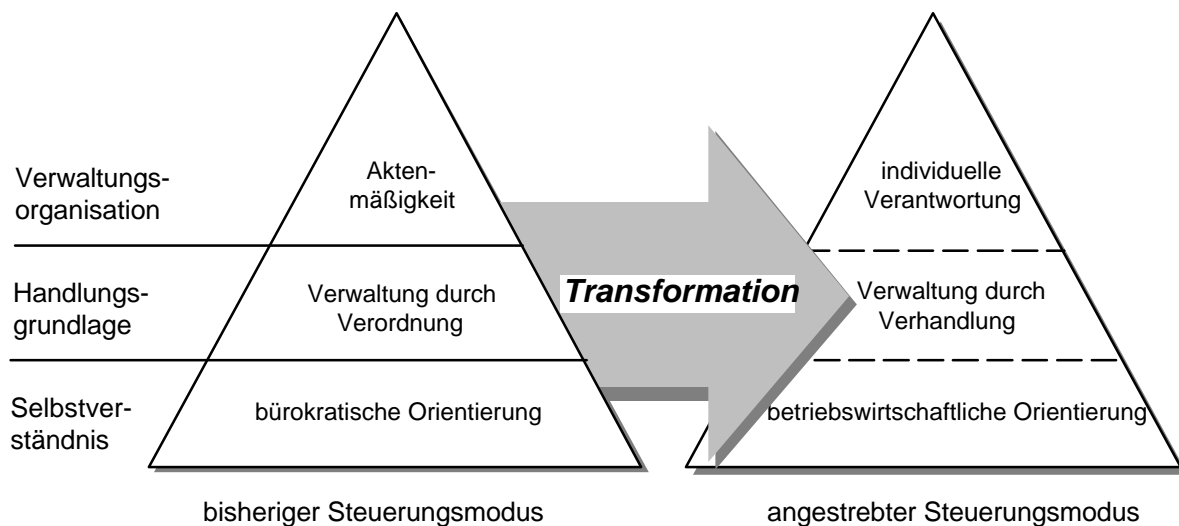


Abb. 1 Transformationsprozeß der Steuerungsmodi

Bei dem dafür notwendigen Umdenkungs- und Lernprozeß kommt der Verwaltungsführung eine besondere Rolle zu. Ist sie doch in Zeiten der Veränderung und Unsicherheit besonders gefragt: Als Pfadfinder, Lotse und Dolmetscher; um Fixpunkte aufzuzeigen und um interne Kommunikationsbarrieren zu beseitigen.

2. Lotsen der Veränderung

Der Erfolg der Reform, hängt stark von der Fähigkeit der Führungskräfte ab, als akzeptierter Lotse durch diesen "Strom der Veränderung". Dabei wird von ihnen einiges abverlangt. Sie sollen ein neues, unbekanntes Wertesystem vermitteln und gleichzeitig ein entsprechendes Führungsverständnis (mehr Eigenverantwortung) und Führungsverhalten (mehr Team- und Mitarbeiterorientierung) leben (Klages/Gensicke 1996). Soziale Kompetenz, eine größere Eigenverantwortung als Kontraktmanager und strategische Kompetenz zur Positionierung der eigenen Verwaltung oder Abteilung "auf dem Markt" sind gefragt.

Besonders wichtig ist es, die Notwendigkeit einer Veränderung zu kommunizieren. Führungskräfte müssen es schaffen, Leitbilder der zukünftigen Verwaltung so zu präsentieren, daß sich die Mitarbeiter damit identifizieren können. Nur so ändern sich nicht nur Strukturen, sondern auch Prozesse und Verhaltensweisen (vgl. u.a. Terry 1995; Tichy/Devanna 1986). Erfolgreiche Führung - besonders in Transformationsprozessen - ist erfolgreiche Kommunikation. Und die kann nur

gelingen, wenn die Führungsmannschaft über ein breitgefächertes Kommunikationsrepertoire verfügt; wenn sie, je nach Situation und Person, eine andere Führungsrolle einnehmen und mit unterschiedlichen Managementinstrumenten umgehen kann (Denison et al. 1995).

3. Führung: Quadratur des Kreises?

Was sind nun geeignete Führungsrollen in Veränderungsprozessen? Dieser Frage sind die beiden U.S.-amerikanischen Führungsforscher Stuart Hart und Robert Quinn nachgegangen (Hart/Quinn 1993). Die beiden Wissenschaftler haben ein Modell mit vier unterschiedlichen Führungsrollen entwickelt: Diese Rollen unterscheiden sich in der Ausrichtung von Handlungspräferenzen: *intern vs. extern* auf der einen und *flexibel vs. stabil* auf der anderen Seite. Daraus resultieren unterschiedliche Erwartungshaltungen an die Rolle der Führung und deren Fähigkeit, Orientierung zu vermitteln (vgl. Abb. 2).

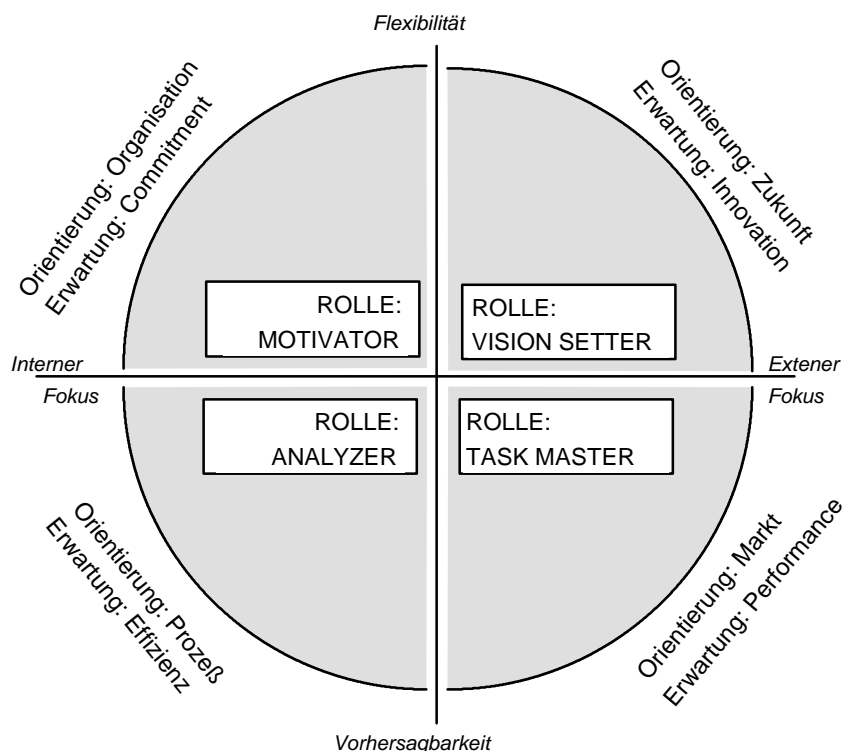


Abb. 2: Rollenerwartung von Führungskräften

Für den Erfolg einer Organisation ist es dabei entscheidend, ob den Managern der Spagat gelingt, alle vier Rollen auszufüllen. Ein Führungsprofil zu entwickeln, in dem sich die visionäre Kraft mit dem Blick für das "Machbare", genauso verbindet, wie die intellektuelle Problemlösungskompetenz und die Fähigkeit die Interessen der Mitarbeiter einzubinden. Die Herausforderung lautet: zwischen Aufgabenerfüllung und Gruppenkohäsion ("Tough Love") und Stabilität und Innovation ("Practical vision") zu vermitteln (Quinn et al. 1992).

4. Führungsalltag in der Verwaltung

Doch an welchen Rollen orientieren sich die Führungskräfte faktisch? Um dieser Frage nachzugehen, mußten wir mit unserer Studie (in der sämtliche Führungskräfte aus zwei kommunalen Sozialverwaltungen befragt wurden) Neuland betreten. Zum einen weil es bisher kaum Untersuchungen im öffentlichen Sektor gibt. Zum anderen weil die (privatwirtschaftliche) Forschung zu "Führung in Transformation" den verwaltungsspezifischen Führungsalltag nur unzureichend beleuchtet: Entweder wird Führung als allgemeine abstrakte Systemvariable betrachtet. Oder man beschränkt sich auf einzelne Führungskräfte, i.d.R. die Top-Manager. Beides erscheint nicht ausreichend, das Führungsphänomen umfassend abzubilden. Wir sind bei unserer Untersuchung daher von folgenden Annahmen ausgegangen:

1. Gerade in einer Transformationsphase wird eine "Vision des Danachs" benötigt. Bei der Etablierung dieser Vision kommt der obersten Verwaltungsführung eine besondere Bedeutung zu. Diese ist dafür verantwortlich, ob eine solche Vision existiert oder nicht.
2. Auch Verwaltungsführung sollte immer Führung im Team sein. Effiziente Führungsteams zeichnen sich durch eine gemeinsame "Idee" und ein gutes Zusammenspiel der Führungsrollen aus.
3. Im Führungsalltag können Vision nur dann bestehen, wenn sie durch geeignete Führungsrollen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kommuniziert werden können. Neben einem situativen Führungsverständnis bedarf es dazu

entsprechender Utensilien und Werkzeuge in Form von Managementmethoden und -instrumenten.

Für unsere Untersuchung haben wir insgesamt 14 Interviews mit den Führungskräften der ersten (Dezernenten/Dezernentin), zweiten (Amtsleiter(innen)) und dritten Ebene (Abschnittsleiter(innen)) in zwei Sozialverwaltungen durchgeführt. Die beiden Großstadtverwaltungen (nachfolgend Nord- und Südstadt) sind die Untersuchungsobjekte eines mehrjährigen DFG-Projektes, das sich mit dem "Organisationales Lernen im öffentlichen Sektor" beschäftigt (Klimecki et al. 1994, 1995). Als Politikfeld haben wir ein besonders transformativ intensives Terrain betreten: das Gebiet der Altenhilfe und Seniorenarbeit. Neben dem allgemeinen Reformdruck wird hier das Problem noch zusätzlich durch die Herausforderungen der demographischen Veränderungen (u.a. die "umgedrehte Alterspyramide" und zunehmende Vereinsamung von alten Menschen) und die Einführung der Pflegeversicherung verschärft.

Unsere Untersuchung war von den folgenden Fragestellungen geleitet:

- (1) Welche Chancen und Risiken verbinden die Führungskräfte mit der Diskussion um die Modernisierung der Verwaltung und wie tragen sie zum Gelingen der Modernisierung bei?
- (2) An welchen Handlungspräferenzen orientieren sie sich?
- (3) Welche Bedeutung messen die Führungskräfte Managementinstrumenten bei und welche von diesen setzen sie im Alltag ein?

Die Ergebnisse der Untersuchung sehen wie folgt aus:

- **Die "No Future" Führung**

Generell gilt, daß sich in beiden Städten die Einschätzung der Verwaltungsmodernisierung zwischen den Hierarchieebenen unterscheidet. Die Abteilungsleiter(innen) versprechen sich von den Methoden des New Public Management wertvolle Hilfe bei der Bewältigung des (zukünftigen) Verwaltungsalltags, hinsichtlich Effizienz, Transparenz und Flexibilität. Dieser Optimismus wird von den Dezernenten bzw. Amtsleiter(innen) nicht geteilt: sie verstehen sich stärker als politische Instanz und befürchten schwer zu verantwortende Einschnitte in den Leistungskatalog ihres

Ressorts sowie einen schleichenden "Machtverlust". Besonders in einem Fall (Südstadt) wird die Diskussion um New Public Management von der Dezernatsabteilung als vorübergehende "Laune der Gesellschaft" angesehen.

Im anderen Fall (Nordstadt) weisen die Zukunftskonzepte Einflußspuren der Verwaltungsmodernisierung auf, beispielsweise im Konzept eines *dezentrales Stadtteilhilfesystem*. Da diese in Verbindung mit der *Sicherung des bestehenden Leistungskataloges* genannt wird, ist an einer durchschlagenden visionären Handlungsorientierung zu zweifeln.

Die Zukunftsentwürfe Südstadts sind von der Verwaltungsmodernisierung gänzlich unbeeinflusst. Die Verwaltungsmodernisierung wird nicht als Transformationsprozeß angesehen, sondern als einfacher Anpassungsvorgang und die inhaltliche Orientierung auf die Konzentration und Professionalisierung bestehender Strukturen gelenkt. Südstadts zukünftigen Programme konzentrieren sich auf die Einrichtung zentraler Informationsstellen (Reorganisation) und Verstärkung der fallbezogenen Beratungsleistung (Case Management). Beide Schwerpunkte werden in Konkurrenz zu den Modernisierungsbemühungen gesehen. Ein solche Trennung von Verwaltungs- und Programmreform, die auf eine Fixierung der gegenwärtigen Strukturen hinausläuft, ist eine kurzfristige und einsichtige Strategie und läuft Gefahr am nichtbeachtenden Teil des Veränderungsproblems zu scheitern..

Insgesamt verfügen weder die Führungskräfte in Nord- noch in Südstadt über Leitbilder um die Sozialverwaltungen durch die Transformation zu leiten. Es mangelt in beiden Fällen an einer klaren visionär-normativen Durchdringung der Zukunftsentwürfe des Top-Managements.

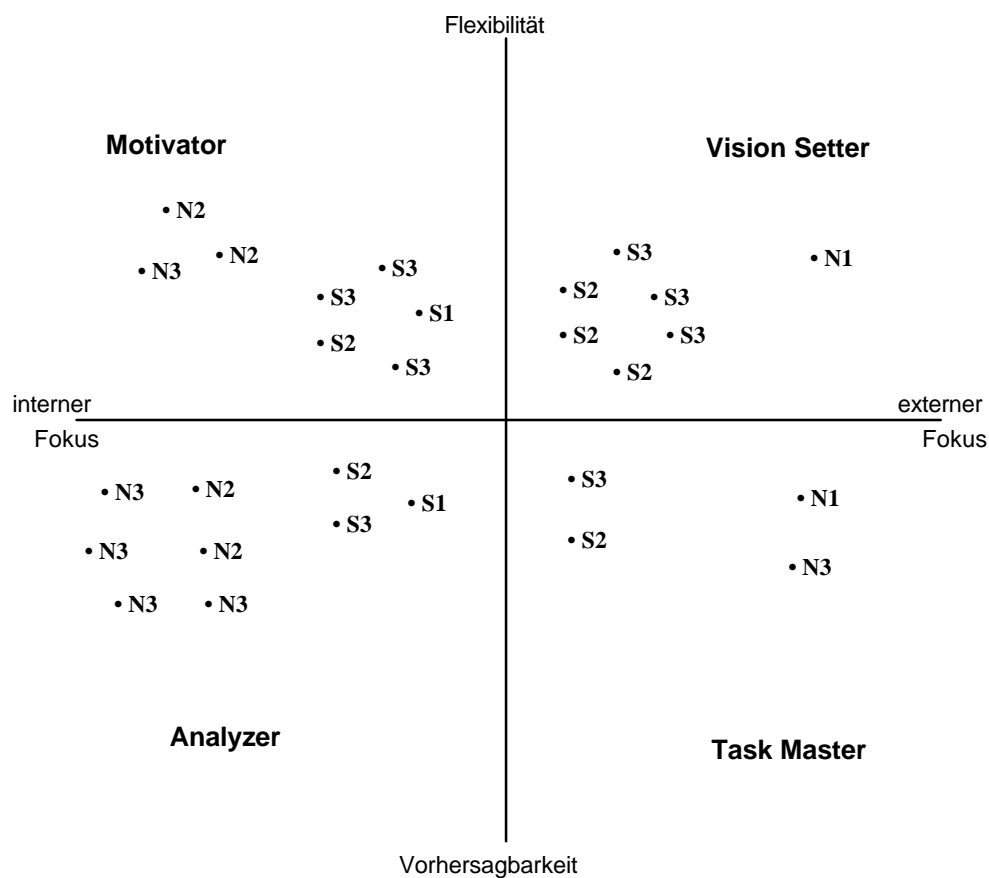
- **Führung in Aktion**

Führungsstärke zeigt sich allerdings nicht nur im Sendungsbewußtsein, sondern mißt sich auch an der Kommunizierbarkeit der Programme und Strategien für die Zukunft. Zu diesem Zweck haben wir die Handlungspräferenzen der Führungskräfte untersucht.

Die Ergebnisse entstanden aufgrund verschiedener Erhebungen und Befragungstechniken (u.a. Szenariotechniken). Eines der beiden Szenarien zeichnete eine

typische Problemlösungssituation nach ("Was tun mit den gestiegenen Ansprüchen der jungen Alten bei gleichzeitigen geringeren Einnahmen?"). Das zweite Szenario skizzierte eine zukünftige Situation, in der die Führungskraft ihre visionäre Stärke offenlegen konnte ("Was würden Sie als Sozialdezernent tun?").

Wie die Zuordnung in Abbildung 3 zeigt, offenbart Nordstadt eine einseitige Verteilung der Führungsorientierung: in beiden vorgelegten Szenarien wählt eine nicht geringe Zahl an Führungskräften ein und dieselbe Führungsrolle.



Legende: N = Nordstadt (7 Führungskräfte); S = Südstadt (8 Führungskräfte); 1 = Referent/in/Dezernent/in; 2 = Dienststellenleiter/in; 3 = Hauptabteilungsleiter/in/Abteilungsleiter/in

Abb. 3 Führungsorientierungen der Führungskräfte beider Sozialverwaltungen

In Südstadt verteilen die gewählten Führungsrollen über die verschiedenen Führungsorientierungen gleichmäßiger. Viele der Führungskräfte befürworteten eine der szenarisch geschilderten Problemsituation entsprechende Führungsverhalten: je nach Herausforderung suchen sich die Führungskräfte Südstadts eine Rolle aus.

Interessant ist schließlich die Position der Top-Manager: Nordstadts Dezernatsleiter steht "außen" und versucht gleichsam die übrigen Führungskräfte "auszugleichen"; **Südstadts** Dezernent ist innenorientiert und stärker auf das vorherrschende Rollenverständnis ihrer Verwaltung integriert.

Die einzelnen Ergebnisse deutend, gelangen wir zum Schluß, daß die Führung in Südstadt mit ihren ausgewählten Führungsrollen den Wunsch, die bestehenden Strukturen festzuhalten, sie allenfalls zu verbessern, bestätigen. In Nordstadt versucht hingegen der Dezernent mit seiner Führungsorientierung "erfolglos" dem übrigen Führungsteam Visionen zu vermitteln. Diese hingegen möchten lieber mittels Konzentration auf die internen Prozesse und Strukturen und der Motivation des Personals die zukünftigen Herausforderungen bewältigen. Solch unterschiedliche Handlungspräferenzen verursachen jedoch allenfalls kommunikative Schwierigkeiten in der jetzigen Transformationsphase .

- **Mittel zum Führungserfolg**

Als dritten Indikator für Führungskompetenz haben wir das "Handwerkszeug" der Führungskräfte untersucht und ihnen eine ergänzbare Liste von Managementinstrumenten vorgelegt. Die Führungskräfte haben die Instrumente nach Bekanntheitsgrad und Bedeutsamkeit (1 = sehr bedeutsam, 2 = bedeutsam, 3 = unbedeutend) eingeschätzt:

Generell wurde der Einsatz von Managementinstrumente als bedeutsam eingestuft. Und trotz geringfügiger Unterschiede (vgl. Abb. 4), können u.E. folgende Schlüsse gezogen werden:

- Beide Führungsmannschaften messen drei aktuellen Instrumenten eine hohe Bedeutung bei: der Teambesprechung, der Projektarbeit und dem Mitarbeitergespräch.
- Beide Führungen messen den kurzfristig wirkenden und den interaktionalen (personalen) Instrumenten eine höhere Bedeutung bei als den langfristig und sachorientierten.
- Ebenfalls zeigen beide Führungsteams durch die Hervorhebung von Steuerungsmethoden (MbO, Controlling, strategische Planung und eingeschränkt

Führungsgrundsätze) in einem IST-SOLL-Vergleich einen verstärkten Bedarf nach langfristig ausgerichteten Programmen.

Südstadt	Nordstadt
1 Reorganisation	1 Teambesprechung
2 Teambesprechung	2 Mitarbeitergespräch
3 Kreativitätstechniken	3 Strategische Planung
4 Management by Objectives	4 Projektarbeit
5 Projektarbeit	5 Supervision
6 Führungsgrundsätze	6 Kreativitätstechniken
7 Mitarbeitergespräch	7 Führungsgrundsätze
8 Strategische Planung	8 Mitarbeiterbeurteilung
9 Controlling	9 Nachfolgeplanung
10 Potentialanalyse	10 Organisationsentwicklung

Abb. 4 Die zehn bedeutendsten Managementinstrumente und -methoden (nach Einschätzung der Führungskräfte)

Insgesamt zeigen beide Führungsteams großes Interesse an Managementinstrumenten. Es werden besonders diejenigen als bedeutsam eingestuft, die einen unmittelbaren Bezug zur Führungsthematik aufweisen. Gleichsam machen die Interviewaussagen der Führungskräfte deutlich, daß die Implementation der Instrumente noch weit hinter der in der Privatwirtschaft zurückhängt.

5. Modernisierung als Überforderung

Die Bedeutung des grundlegenden Wandels ist im Bewußtsein aller Führungskräfte nur sehr schwach verankert. Besonders fraglich ist, inwieweit die heutigen Führungsmannschaften überhaupt in der Lage sind, die Bedeutung der Transformationskompetenz zu erkennen und damit einen entwicklungsorientierten Einsatz der Führungsinstrumente zu ermöglichen.

Im Vergleich der beiden Städte wird deutlich, daß Südstadt die besseren Voraussetzungen hat, um zumindest die strukturelle Transformation erfolgreicher durchzuführen: eine heterogene Führungsorientierung ergänzt um einheitliche Wert-

schätzung neuer Führungsinstrumente. In Nordstadt, trotz einer tragfähigeren Vision und eines dem *New Public Management* entsprechend nach außen orientierten Verwaltungsleiters sind allerdings sozialen Spannungen aufgrund von Wertpräferenzen nicht auszuschließen.

6. Kompetenzen erfolgreicher Führung

Eine empirische Evidenz von Führung in Transformationsprozessen (i.S.e. personalen Ansatzes) findet in den strukturell dominierten Konzeptionen des New Public Management bzw. der Neuen Steuerung kaum eine systemische Beachtung. Dies ist eine deutliche und wichtige Lücke im präferierten Reformkonzept.

Es gibt nach unseren Ergebnissen also durchaus einen Handlungs- und Veränderungsbedarf nicht nur für die öffentliche Verwaltung sondern auch für ihre Führungskräfte. Wie kann nun durch die Transformation erfolgreich geführt werden? Die folgenden drei Kompetenzen bilden nach unserer Erfahrung die Erfolgsfaktoren einer zukünftigen transformationalen Führung:

- (1) Die kommunikative Kompetenz: die Vermittlung eines neuen Wertesystem an die Mitarbeiter ist Voraussetzung für eine effektive Umsetzung neuer Visionen (Leitbilder).

Es reicht nicht aus Veränderungen zu verordnen. Transformationsprozesse passieren deshalb nie von heute auf morgen. Sie müssen dargestellt werden. Ihr Sinn muß erläutert werden. Das erfort von der Führungskraft Überzeugungsarbeit. Und überzeugen kann nur derjenige, der selbst von einer Sache überzeugt ist. Verwaltungsreform gibt es ganz oder gar nicht.

- (2) Die intellektuelle Kompetenz: Probleme, die sich aus einem Veränderungsprozeß ergeben, zu erkennen und ein entsprechende Lösungspotential bereitzustellen.

Jede fundamentale Veränderung bringt zwangsläufig Schwierigkeiten und Probleme mit sich. Bisläng herrscht in der öffentlichen Verwaltung bei Schwierigkeiten allerdings noch die Null-Fehler Mentalität vor. Damit kann es aber keine Veränderung geben. Eine öffentliche Verwaltung in Transformation

braucht Führungskräfte, die statt mit Fehlervermeidungstaktik mit Problemlösungsfindungsfähigkeit ausgestattet sind.

- (3) Die aktionale Kompetenz: die unterschiedlichen Interessen in einer Verwaltung zu bündeln, um die neuen Strukturen und Prozesse zu institutionalisieren.

In Zeiten grundlegenden Wandels hilft ein vorbildlicher Einsatz auch und gerade bei den alltäglichen Dingen der Umstellung Ängste ab- und Mut zu neuen Innovationen und unbequemen Lösungen aufzubauen. Abgewandelt bedeutet dies: Reden ist Silber - handeln ist Gold. Gemeinsame, hierarchieübergreifende Projekte und Workshops bilden hierfür die ideale Plattform.

Ein breit gefächertes Führungsrollenrepertoire innerhalb der Verwaltungsführung führt zu einem ausgeglichenen Entscheidungsverhalten. Dies ermöglicht, die unterschiedlichen Erwartungen der Mitarbeiter aufzufangen.

Was im Sport gilt, trifft auch für Verwaltungen zu: Keine Mannschaft kann nur mit visionären Managern und begeisternden Trainern gewinnen. Es braucht immer auch kreative Spielmacher und analytische Spielbeobachter dazu. Und die Fähigkeit aller, die Vision oder Spielidee jedem Mannschaftsmitglied - und damit jeder Spielerpersönlichkeit - individuell zu vermitteln.

Zusammenfassung

- Die Verwaltungsmodernisierung ist ein fundamentaler Veränderungsprozeß (Transformation)
- Diese Transformation benötigt transformationale Führung
- Transformationale Führung bedeutet, Vision zu entwickeln und vermitteln zu können.
- Transformationale Führung ist nicht nur auf eine „Führungskraft“ fokussiert, sondern verlangt nach Abstimmung mehrerer Führungskräfte auf den Modernisierungsprozeß.
- Transformationale Führung bedeutet individuelle Kompetenzen zu entwickeln: Reflektionsfähigkeit, Kommunikationsstärke, projektorientierte Experimentieren und Umsetzungswille.

Literatur

- Belasen, A.T./Benke, M./DiPadova, L.N./Fortunato, M.V. (1996)** Downsizing and the Hyper-Effective Manager: The Shifting Importance of Managerial Roles during Organizational Transformation, in: Human Resources Management, Spring 1996, Vol. 35, S. 87-116.
- Denison, D.R./Hooijberg, R./Quinn, R.E. (1995)** Paradox and Performance: Toward a theory of behavioral complexity in managerial leadership, in: Organization Science, Vol. 6, Nr. 5, S. 525-540.
- Hart, S.L./Quinn, R.E. (1993)** Roles Executives Play: CEOs, Behavioral Complexity, and Firm Performance, in: Human Relations, Vol. 46, S. 543-571.
- Klages, H./Gensicke, T. (1996)** Führungsstil der Verwaltung im Wandel. In: VOP, 8/96, S. 34-39.
- Klimecki, R./Laßleben, H./Altehage, M.O. (1994/1995)** Zur empirischen Analyse organisationaler Lernprozesse im Öffentlichen Sektor -Teil 1: Modellbildung und Methodik; Teil 2: Methoden und Ergebnis. In: Klimecki, R. (Hrsg.) Management, Forschung und Praxis, Diskussionsbeitrag Nr. 8 bzw. 13, Universität Konstanz.
- Klimecki, R. (1997)** 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. 46-69.
- Morath, F./Altehage, M.O. (1997)** New Public Management. Ein neues Paradigma? In: Die Neue Verwaltung, 5/97, S. 29-32.
- Quinn, R.E., Spreitzer, G.M. und Hart, S.L. (1992)** Integrating the Extremes: Crucial Skills for Managerial Effectiveness, in: Srivastava, S., Fry, R.E. et al. (Hrsg.) Executive and organizational continuity: managing the paradoxes of stability and change, San Francisco.
- Terry, L.D. (1995)** Leadership of Public Bureaucracies. London.
- Tichy, N./Devanna, M. (1986)** The Transformational Leader, New York.

Personalentwicklung für die "Neue Verwaltung"

1. Personalentwicklung in turbulenten Zeiten

In den Reformprojekten der öffentlichen Verwaltung wird der Personalentwicklung (PE) traditionell ein fester und bedeutsamer Platz zugewiesen. Bislang diente sie jedoch eher der Stabilisierung einer "Alten Verwaltung". Ihre Ziele bestanden vornehmlich darin, die "blinden Flecken" des Bürokratiemodells aufzupolieren, nach *innen* durch kooperative Führung und Organisationsentwicklung und nach *außen* durch Bürgernähe und flexible Aufgabenerfüllung - und zwar möglichst ohne das Steuerungskonzept selbst in Frage zu stellen. Formal und institutionell wurde diese Aufgabe durchaus erfüllt. Dies belegen diverse Akademien und Programme auf allen Verwaltungsebenen eindrücklich. Faktisch zeigen sich jedoch eher wenig Wirkungen, da sich die idealistisch geprägten Reformvorstellungen der Personal- und Organisationsentwicklungs-"Szene" immer wieder an den restriktiven Rahmenbedingungen des bürokratischen Steuerungsmodells und der Mikropolitik der Verwaltungsrealität brechen.

Für frischen Wind sorgt jetzt die noch junge Diskussion um die "Neue Steuerung" (vorwiegend im Bereich der Kommunalverwaltung). Sie setzt neue *Referenzgrößen* für die PE und zielt auf eine *Dynamisierung* ihrer Ziele und Programme. Die Referenzgröße liefert der geforderte *Paradigmenwechsel* hin zu einer managementbezogenen Steuerung des öffentlichen Sektors, und die *Dynamisierung* läßt sich prägnant auf die Kurzformel der *transformationalen PE* bringen. An die Stelle der Ordnungssicherung durch stabile Ziel- und Verfahrensprogramme ("Alte Verwaltung") tritt die Erhaltung der Funktionsfähigkeit durch flexible Markt- bzw. Dienstleistungsangebote ("Neue Verwaltung"), und die kompensatorisch ausgelegte PE mit "Lückenbüßerfunktion" soll durch eine innovationsorientierte abgelöst werden, die den Paradigmenwechsel maßgeblich zu fördern hat. Entwicklungsbereite und -fähige Mitarbeiter in Lernenden Verwaltungen - so etwa läßt sich die Rolle einer solchen *transformationalen PE* in der "Neuen Verwaltung" auf den Punkt bringen.

2. Zeichen des Umbruchs - Rahmenbedingungen für die PE

Die *Zeichen des Umbruchs* manifestieren sich in mindestens vier Konfliktfeldern, die auf der *Handlungsoberfläche* sowie im Kern der *Verwaltungskultur* angesiedelt sind:

- Haushalt und Budgetsicherheit
- Flexibilitätsanforderungen
- Managementverständnis und
- Identitätsvorstellungen

sind die hier relevanten Themen.

Die *Oberflächenkrise* bezieht sich auf Budget- und Flexibilitätsprobleme: Der Öffentliche Dienst ist in seiner gegenwärtigen Form nicht mehr bezahlbar, und seine stabilitätsorientierten Steuerungsinstrumente greifen in Zeiten turbulenter Veränderung zunehmend ins Leere. Hier konzentriert sich gegenwärtig der Kern der Reformbemühungen. Dominierend sind etwa die Optimierung der finanzwirtschaftlichen Steuerung durch Kostenrechnung und ein entsprechend ausgerichtetes Controlling sowie eine "Aufgabenkritik" (Aufgabenevaluation und -reduktion durch Privatisierung, *contracting out* usw.). Beide Maßnahmenbündel können den Handlungsspielraum der Öffentlichen Verwaltung erweitern, ohne zugleich am Prinzip der bürokratischen Steuerung und damit an der Identität des Öffentlichen Dienstes zu rütteln. Sie sind jedoch erkennbar nicht ausreichend, den *Umweltdruck* umfassend zu absorbieren (dazu werden sie auch nicht radikal genug betrieben), dennoch erzeugen sie bereits jetzt einen *verwaltungswirtschaftlichen* Änderungsbedarf, der auf die Übernahme des (privatwirtschaftlich fundierten) Managementparadigmas und einen nachhaltigen Wandel der Verwaltungsidentität verweist. Daß der Ruf nach einem derart radikalen Wandel Skepsis auslöst, ist angesichts der vielen noch offenen Fragen nur allzu berechtigt. Das *Managementparadigma* setzt dabei auf eine bewußtere und autonomere Steuerung im Rahmen integrativer strategischer Programme, was wiederum eine Veränderung des *Identitätsverständnisses* - etwa "vom Ordnungshüter zum Dienstleistungsunternehmen" nach sich zieht. Dazu werden *verwaltungsspezifische* Bedeutungsklärunen von Managementbegriffen wie Markt, Wettbewerb, Kapitalgeber, Kunde, Produkt und Mitarbeiter, aber auch Leitbild,

Strategie, Corporate Identity benötigt. Die rapide um sich greifende Verwendung dieser Terminologie wird gegenwärtig (nicht zu unrecht) ängstlich verfolgt, kritisiert und auch belächelt. Dies läßt auf *Akzeptanz-* und *Verständnisprobleme* schließen. *Akzeptanzprobleme* sind dabei aufgrund des tiefgreifenden angestrebten Identitätswandels leicht nachvollziehbar, resultieren aber auch aus einer unreflektierten und unmodifizierten Übernahme des "Managementjargons" in den öffentlichen Handlungskontext mit seinen - gegenüber der Privatwirtschaft - stark abweichenden Funktionsmechanismen, Zielen und Interessenlagen. Die *Verständnisprobleme* sind dabei nicht nur auf Kenntnisdefizite sondern auch auf negative Erfahrungen mit früheren Reformvorhaben zurückzuführen. Soll dieser "Quantensprung" im Steuerungskonzept dennoch gelingen, bedarf es einer kompetenten und motivierten *Lernenden* Verwaltung, die ohne entwicklungsfähige und -bereite Mitarbeiter nicht vorstellbar ist.

PE und Verwaltungsentwicklung sind damit *zwei Seiten einer Medaille*. Funktionsfähig kann eine transformational ausgerichtete PE deshalb nur sein, wenn sie in ein Entwicklungskonzept für die gesamte Verwaltung eingebettet ist.

Mit "Konzept" sind hier allerdings nicht die bekannten straff strukturierten und formalisierten Programme gemeint, sondern *lose gekoppelte* Module, deren *Wechselwirkungen* und *Inhalte* im Zuge des Entwicklungsprozesses immer wieder flexibel angepaßt werden können. Diese prozeßbezogene Offenheit ist für eine nachhaltige Implementierung der Änderungsmaßnahmen ausschlaggebend. In den bisherigen Reformprojekten wurde jedoch sowohl der integrativen Abstimmung von Entwicklungsprogrammen als auch ihrer Implementierung zu wenig Bedeutung beigemessen. Ein solches *lose gekoppeltes Entwicklungskonzept* mit Rahmencharakter für die transformationale PE sei nachfolgend skizziert:

Folgenden Konzeptbausteine werden benötigt:

- ein *strategisches Leitprogramm*
- ein *Transformationskonzept* und
- ein umfassend ausgerichteter *Controlling-Ansatz*

- *Strategisches Leitprogramm*

Im Rahmen des *strategischen Leitprogramms* gilt es, konkret auf die Bedingungen der jeweiligen Verwaltung hin, ein spezifisches *Leitbild*, z.B. von Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen zu entwerfen. Von besonderer Bedeutung ist dabei, sich über die *Kernkompetenzen* klar zu werden, die zur Realisierung dieses Leitbildes benötigt werden. Zentrale Fragen sind hier, welchen übergeordneten Zwecksetzungen die Verwaltung folgen will (dies verweist auf einen weiteren Entwicklungszusammenhang - nämlich den von Verwaltung und Politik), welche Dienstleistungen für wen erbracht werden sollen, sowie welcherart die Beziehungen zu den Anspruchsgruppen (Klienten) gestaltet werden sollen (z.B. Partnerschaftlichkeit, Bürgernähe). Diese sollten etwa in *verwaltungsspezifischen* Vorstellungen über Service, Qualität, Flexibilität sowie Lern- und Veränderungszielen konkretisiert werden. Zu klären ist dabei auch, welche Konsequenzen dies für die Gestaltung der jeweils angebotenen *Dienstleistungen* haben soll (Stichwort: "Produktdefinition" und Total Quality Management (TQM)). Viele Verwaltungen "stecken" gegenwärtig in dieser folgerichtigen Phase - und bleiben in ihr stecken. Dies etwa dann, wenn die Erarbeitung auf alle denkbaren internen Interessengruppen ohne weitere Projektvorgaben verteilt wird. Was dann vielfach entsteht, sind *die eigendynamisch zerlaufenden* Diskurse, an deren Ende zwar umfangreiche brauchbare Rohmaterialien aber keine knappen und konturierten - eben *leitbildhaften* - Orientierungen mit Auftragscharakter stehen. Hier ist die *Verwaltungsspitze* in der Verantwortung. Sie muß durch Vorgaben und aktive Beteiligung sicherstellen, daß ein solches Leitbild entsteht, für seine organisationsweite Kommunikation Sorge tragen und dessen Umsetzung in Transformationsprojekte "vorspuren" - wozu auch eine Vorgabe von Grobindikatoren für die Erfolgsmessung (Stichwort: Controlling) notwendig ist.

- *Transformationskonzept*

Das Transformationskonzept bildet den für die Implementierung des strategischen Leitprogramms notwendigen *institutionellen Rahmen*. Als "*Master-Plan*" umfaßt es den "*radikalen*" Entwurf der Neuen Verwaltung und als "*Entwicklungsplan*" bezieht es sich auf dessen *schrittweise* Umsetzung in Form von inhaltlich wie zeitlich abgegrenzten Änderungsprogrammen. Diese lassen sich nicht für den gesamten Reformvorgang

festlegen. Allerdings sollten die *Kernprojekte* der jeweiligen Veränderungsphasen skizziert, die *Verantwortlichkeiten* geklärt und *Indikatoren* für die Evaluation bereitgestellt werden.

Dabei ist es naheliegend, die Entwicklungsprojekte auf folgende *Themenstellungen* auszurichten:

- Umweltbezug der Verwaltung (Politik, andere Verwaltungen und "Kunden")
- Verwaltungsziele, Leistungsprogramm und -qualität
- Definition von Dienstleistungen/Produkten
- Neugestaltung der Verwaltungsarbeit (Definition von *Prozessen* der Leistungserstellung, Stichwort: business process reengineering)
- Personalmanagement (incl. Gestaltung von Leistungsanreizen)

Wenn solche Entwicklungsprojekte *nachhaltige* Wirkungen erzielen sollen, müssen sie von einem (strategisch vorgeformten) indikatorgestützten Steuerungs- und Evaluationsansatz (Verwaltungs-Controlling) begleitet werden.

- *Umfassend ausgerichteter Controllingansatz*

Aktuell beziehen sich die *Controlling*-Projekte in aller Regel auf den finanzwirtschaftlichen Teil der Verwaltungsreform. Budgetierungsverfahren und globale Haushalte sind hier die "Reizthemen". Dies ist ein erster sinnvoller Ansatz. Längerfristig ist jedoch - gerade mit Blick auf das Konzept einer "Neuen Verwaltung" - eine umfassendere Adaption der Controlling-Idee etwa im Sinne eines *Entwicklungs-Controlling* notwendig, welche den gesamten Transformationsprozeß begleitet. Dies umfaßt a) die Übersetzung des strategischen Leitprogramms in Steuerungs- und Evaluationsindikatoren (*strategische* Komponente) und b) eine begleitende Beratung der einzelnen Entwicklungsprojekte (*operative* Komponente).

Inhaltlich umfaßt ein solches Entwicklungs-Controlling (EC) etwa die folgenden Komponenten:

- normatives EC (Leitbilder, Wert- und Normenbezug)
- wissensbezogenes EC (Wissensmanagement, ex-/interne Vorgänge der Wissensbeschaffung, Verbreitung und -interpretation)
- projektbezogenes EC (Entwicklungsprojekte)

- personalbezogenes EC (mit besonderer Berücksichtigung der PE)
- finanzwirtschaftliches EC (Kosten, Wirtschaftlichkeit und Zielwirksamkeit der Programme)

Es ist offensichtlich, daß nicht alle genannten EC-Komponenten mit "harten" (quantitativen) Indikatoren arbeiten können und sollen. Die benötigten "weichen" Indikatoren können etwa aus Entwicklungsvereinbarungen (z.B. im Rahmen der zielorientierten Führung und der Mitarbeitergespräche), Projektvorgaben und Know-How-Analysen gewonnen werden. *Träger* des operativen EC wären insbesondere die dezentralen Projektverantwortlichen, während im strategischen Bereich zentral angesiedelte Experten erforderlich sind, zu deren Aufgaben auch Anwenderberatung zählen muß.

3. Bausteine einer Transformationalen Personalentwicklung (TPE)

PE ist ein Querschnittsprozess, der die gesamte Entwicklung der Verwaltung fördernd begleitet. Ziel ist es, die jeweils benötigten Kompetenzen bereitzustellen und dabei den Entwicklungsprozeß selbst als Lernfeld zu nutzen. Die nachfolgenden *Bausteine* skizzieren Ausrichtung sowie die wichtigsten Elemente und Inhalte der TPE.

- *PE-Leitperspektiven*

PE geht zunächst vom einzelnen Mitarbeiter aus und sieht ihn in seiner *Organisationsrolle* (*Personal-Entwicklung*) und als Individuum (*Persönlichkeits-Entwicklung*).

Transformationale PE stellt *organisationsbezogen* den Mitarbeiter als *Träger* und *Mitgestalter* von Veränderungsprozessen in den Vordergrund. Er lernt *stellvertretend für die Organisation*, und sein Wissen ist nur dann relevant, wenn es durch Kommunikationsprozesse und Konsensbildung "öffentlich nutzbar" wird (Multiplikatoransatz). Neben dem individuellen Wissenserwerb ist deshalb die organisationale Wissensverbreitung und -erschließung ein *eigenständiges* Gestaltungsziel. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf dem Aufbau veränderungsförderlicher *Schlüsselqualifikationen* im fachlichen, methodischen, sozialen und persönlichen Bereich (strategische Komponente).

TPE *fordert* dem Mitarbeiter organisationsbezogen viel ab und kann dies nur ausbalancieren, wenn sie ihn zugleich persönlichkeitsbezogen *fördert*. Nur von Mitarbeitern, denen man mit und in ihrer Arbeit die Chance zur *Selbstentwicklung* und *Partizipation* bietet, wird ein derart anspruchsvolles Involvement erwartet werden können.

- *Transformationale PE als "Team Learning"*

Als wichtigster "Vermittler" zwischen dem lernenden Mitarbeiter und der Lernenden Verwaltung bietet sich das "Lernende Team" an. Teams *fördern* das *individuelle Lernen* durch Feedback und Nutzung von Synergiepotentialen. Sie *moderieren* das *organisationale Lernen*, weil sie ein *Testforum* für die Brauchbarkeit und Akzeptanz und einen *Multiplikator* für die Verbreitung von Wissen darstellen. Für die Lernende Verwaltung bieten sich dabei mindestens zwei Team-Arten an - Entwicklungsprojekte und "Lern-Zirkel":

- *Entwicklungsprojekte* beziehen sich auf die Verwaltungsreform (z.B. Produktdefinition, Controlling usw.). Aus Sicht der TPE gilt es, diese mit einer zusätzlichen und begleitenden "Lernschleife" auszustatten, in der die jeweils erarbeiteten Lösungen hinterfragt werden (kontinuierliche Prozeßverbesserung).
- *Lernzirkel* sind an den Erwartungen und Bedürfnissen der Mitarbeiter ausgerichtet. Sie stellen ein Forum dar, dessen Themen von den jeweiligen Erfahrungen und Erwartungen der Beteiligten geprägt sind.

- *Transformationale PE und die Idee der "Lern-Arena"*

Die "natürliche" soziale Einheit für PE ist die Gruppe; denn sie trägt Entwicklungsprozesse sowohl innerhalb der Verwaltung als auch zwischen der Verwaltung und ihrer Umwelt (Politik, Wirtschaft, Verbände usw.). Verwaltungsbezogene und -übergreifende Aktivitäten von "Interessenten" der Verwaltungsreform bilden solche informalen Gruppen oder Netzwerke, die als "Lern-Arenen" ausgestaltet werden können. Sie finden sich spontan zusammen und sollten als *Lerngemeinschaften* verstanden werden, da sie auf den Entwicklungsprozeß entscheidend Einfluß nehmen - und zwar, ob sie wollen oder nicht. Im Sinne der transformationalen PE gilt es, solche Netzwerke bewußt zu nutzen dafür günstige Rahmenbedingungen zu bieten, etwa durch Förderung der informalen Kommunikation, bewußten Einbezug externer

Partner in Projekte usw. Einen hierfür günstigen Ansatz bietet auch das "benchmarking".

- *Transformationale PE als "benchmarking"*

Bei umfassenden Reformen wird Wissen verstärkt extern (*explorativ*) beschafft werden müssen. Es liegt deshalb nahe, mit *benchmarking* zu arbeiten. Die jeweiligen "benchmarks" können ausgewählte Partnerorganisationen aus Wirtschaft, Verbänden und anderen Verwaltungen liefern. Folgende "benchmarking"-Themen sind dabei naheliegend: Strategisches Management, Steuerung von Transformationsprozessen, Controlling, Prozeßmanagement und Personalarbeit. Bei modernen Managementtechniken bietet sich die Wirtschaft als Partner an. Dabei ist zu beachten, daß deren Konzepte nicht übernommen, sondern auf die spezifischen Bedingungen der Verwaltung "übersetzt" werden müssen.

- *Strategische PE*

Um die TPE in die Verwaltungsentwicklung zu integrieren, muß sie selbst strategisch ausgerichtet sein. Eine *PE-Strategie* geht von den angestrebten Kernkompetenzen der Verwaltung aus und übersetzt diese in "*Korridor-themen*", was eine Prioritätenbildung und inhaltliche Präzisierung der relevanten Lernfelder bedeutet, an denen sich die einzelnen PE-Maßnahmen ausrichten sollen. Konkret müssen dazu Schlüsselqualifikationen als Ziele der PE-Maßnahmen definiert werden. Die *Leitfrage* lautet dabei: Welche Qualifikationen sind mit welchem speziellen PE-Konzept zu entwickeln, um die angestrebten Kernkompetenzen aufbauen zu können?

- *Integration der PE ins Personalmanagement*

PE bedarf einer sorgfältigen Abstimmung mit den übrigen Funktionsbereichen des Personalmanagements, da diese wichtige *Rahmenbedingungen* und *Anreize* für die Wahrnehmung und Durchsetzung neuer Qualifikationen bereitstellen müssen: Etwa mit der Personalbeschaffung (breitere und andere Basisqualifikationen suchen), der Personalbeurteilung (Förderungs- und Entwicklungsgespräche), dem Personaleinsatz und der Arbeitsgestaltung (Rotationsprogramme und Projekte), der Laufbahnplanung (durch flexiblen Einsatz und leistungsbezogene Beförderung), den Arbeitsinhalten

(durch Veränderung/Anreicherung) und mit flexiblen Anreizsystemen (Cafeteria-Lösungen).

- *Die Rolle der Führungskräfte*

Führungskräfte spielen im Veränderungsprozeß eine zentrale Rolle. Sie sind zum einen Vorbilder und wichtige Träger sowie zum anderen Entwicklungshelfer des Veränderungsprozesses. So ist eine nachhaltige Verwaltungsentwicklung kaum vorstellbar, wenn die Führungskräfte nicht *nachdrücklich* und *glaubhaft* (am Verhalten nachvollziehbar) hinter der Veränderung stehen. Eine intensive *Führungskommunikation* durch enge Einbindung in die Projektgruppen, eine gezielte Themensteuerung und ständige Kommunikation der wichtigsten Inhalte (Sinnvermittlung) sind deshalb geboten. Um diesem Rechnung zu tragen, sind besondere und intensive PE-Programme für Führungskräfte erforderlich, die auf den Aufbau von Transformationskompetenzen gerichtet sind und auch die Nachwuchsförderung einbeziehen (etwa im Rahmen von Coaching und Mentoring).

Ohne eine schlagkräftige transformationale PE ist der Weg zur Neuen Verwaltung nicht zu bewältigen. Andererseits benötigt die TPE aber auch klare *Wegmarkierungen*, um nachhaltige Wirkungen entfalten zu können. Auf drei "gefährliche Wegstrecken" sei deshalb abschließend hingewiesen:

- Die Gefahr der "bürokratischen Überformung" neuer Konzepte: Diese entsteht, wenn es der "Alten Verwaltung" gelingt, die Veränderungen in ihr Konzept einzuspannen, sie zu *übertünchen*. Rationalisierung statt Reform wäre das Ergebnis.
- Ein solcher Effekt entsteht auch, wenn die Reformvorhaben durch rigide Sparprogramme begleitet werden, die Veränderungen nach dem Zufallsprinzip erzeugen und strategische Reformen unmöglich machen. Diese Gefahr ist im Verwaltungsbereich gegenwärtig besonders groß.
- PE ist eine *Investition* in Humankapital. Diese möglichst klein zu halten, aber dennoch zu erwarten, daß sich Qualifizierungsmaßnahmen sofort in Kostensenkung und Stellenabbau umsetzen lassen, liegt gegenwärtig nahe. Nicht zuletzt auch deshalb, weil damit die starren Strukturen durch überflexibles Personal "geschützt" werden können. Längerfristig führt dies jedoch zu Humankapital-*Vernichtung*.

Die Idee der Neuen Verwaltung stellt eine große Herausforderung dar, die mit vielen Transformationsproblemen verbunden ist. Sie bietet jedoch zugleich eine in unserer heutigen Organisationslandschaft nur noch selten vorzufindende Chance - die einer selbstbewußteren und aktiveren Mitgestaltung der Gesellschaft.