

Organisationslernen als Option für die Bürokratie

Untersuchung am Beispiel deutscher Kommunalverwaltungen

Dissertation zur

Erlangung des akademischen Grades einer

Doktorin der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.)

im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

der Universität Kassel

vorgelegt von Monika Emde

Kassel, im April 2005

Erstgutachter: Univ.-Prof. Dr. Reese

Zweitgutachter: Univ.-Prof. Dr. Grimmer

Tag der Disputation: 2005-11-16

Vorwort

Diese Arbeit betrifft theoretische und praktische Aspekte der Reform der Öffentlichen Verwaltung. In Deutschland wird die Diskussion zur Verwaltungsreform seit mehr als einem Jahrzehnt zumindest auf kommunaler Ebene durch das „Neue Steuermodell“ der KGSt beeinflusst. Kaum eine der mehr als 10000 Kommunalverwaltungen blieb von dieser Entwicklung unberührt. Gleichwohl fällt die Bilanzierung dieses „Reformjahrzehnts“ verhalten aus, strukturelle Änderungen sind eher selten, Performanzsteigerungen kaum nachweisbar. Eine derartig „magere“ Bilanz fordert zur kritischen Auseinandersetzung mit dem Konzept und dessen Implementierung heraus. Hierzu soll mit der vorliegenden Arbeit ein Beitrag geleistet werden.

Ohne die Unterstützung zahlreicher Personen wäre die Arbeit nicht möglich gewesen. Bedanken möchte ich mich in erster Linie bei Herrn Univ.-Prof. Dr. Grimmer für die Betreuung und die Begutachtung der Arbeit. Während der gesamten „Produktionsdauer“ hat Herr Univ.-Prof. Dr. Grimmer die Arbeit mit großer Geduld und viel Einfühlungsvermögen sowie mit einer Vielzahl hilfreicher Hinweise betreut. Mein Dank gilt daneben Herrn Univ.-Prof. Dr. Reese, der die Erst-Begutachtung der Arbeit übernommen hat. Herrn Univ.-Prof. Dr. Reese danke ich ferner für die Ermutigung zur selbständigen wissenschaftlichen Arbeit sowie für seine kompetente und zugleich warmherzige Leitung des Gesamtprojektes „Öffentliches Management“ an der Universität Kassel. Herrn Prof. Dr. Mintken danke ich für die Hilfe bei der Literaturbeschaffung und für die kritische Durchsicht des Manuskriptes.

Eine Arbeit mit einem empirischen Anteil ist auf die Mithilfe aus dem Untersuchungsbereich angewiesen. Allen Bürgermeistern und den übrigen kommunalen Reform-Experten danke ich für ihre Bereitschaft zu einem längeren Interview sowie für die offenen Auskünfte, Frau Dipl.-Sozialwissenschaftlerin Margrit Dannemann danke ich für ihre kompetente Mithilfe bei der Durchführung der Interviews.

Kassel 2005

Monika Emde

Organisationslernen als Option für die Bürokratie

Untersuchung am Beispiel deutscher Kommunalverwaltungen

Inhalt

	Seite	
1	Verwaltung im Wandel	11
1.1	Untersuchungsziel	13
1.2	Struktur und Kontext der Analyse	15
1.3	Methodisches Vorgehen	31
1.4	Aufbau der Arbeit	34
2	Das Neue Steuerungsmodell für die deutsche Kommunalverwaltung	37
2.1	Kennzeichen des Neuen Steuerungsmodells	38
2.2	Begründung für die Einführung des Neuen Steuerungsmodells	43
2.3	Voraussetzungen für das Neue Steuerungsmodell	46
2.3.1	Voraussetzungen auf der konzeptionellen Ebene	51
2.3.2	Voraussetzungen auf der Implementations-Ebene	55
2.3.2.1	Promotoren als Schlüsselpersonen	58
2.3.2.2	Die Rolle der Change Agents	60
2.3.3	Die Bedeutung der Implementationsstrategie	65
2.4	Implementation des Neuen Steuerungsmodells	77

2.4.1	Erfahrungsberichte aus der Sicht der KGSt	79
2.4.1.1	Inhalt und Ziel der Innovation im Verhältnis zur bestehenden Situation	81
2.4.1.2	Methodisches Vorgehen zur Implementation	82
2.4.1.3	Interpretation und Berücksichtigung der Ausgangslage	84
2.4.1.4	Nutzung der Rückkopplung	85
2.4.2	Erfahrungen mit dem Neuen Steuerungsmodell aus kommunaler Sicht	87
2.5	Beurteilung des Neuen Steuerungsmodells	91
2.5.1	Das Neue Steuerungsmodell im internationalen Kontext	96
2.5.2	Vor- und Nachteile der Konzeption des Neuen Steuerungsmodells	101
2.5.3	Probleme der Implementation des Neuen Steuerungsmodells	103
2.5.4	Zusammenfassende Einschätzung des Neuen Steuerungsmodells	105
3	Das Konzept der lernenden Organisation	111
3.1	Individuelles Lernen	112
3.2	Organisationslernen	118
3.3	Lernverhalten der lernenden Organisation	128
3.3.1	Institutionalisierte Rückkopplungen	129
3.3.1.1	Controlling	130
3.3.1.2	Qualitätsmanagement	135
3.3.1.3	Evaluation	140
3.3.2	Formen des Organisationslernens	148

3.4	Verwaltungswissenschaftlich begründete Erwartungen an eine lernende Organisation	153
3.4.1	Effektivität und Effizienz	154
3.4.2	Flexibilität	156
3.5	Implementationsbedingungen für das Organisationslernen	159
3.5.1	Lernfähigkeit	159
3.5.2	Lernbereitschaft	161
3.5.3	Organisationslernen im didaktischen Modell	162
3.5.4	Organisationslernen und das Innovationsmodell	164
4	Organisationslernen in der öffentlichen Verwaltung	167
4.1	Lern- und Handlungsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung	169
4.2	Organisationslernen und das Neue Steuerungsmodell	174
4.3	Organisationslernen und Verwaltungspraxis	177
4.4	Expertenbefragung zum Organisationslernen in der Verwaltungspraxis	180
4.4.1	Ziel der Befragung	181
4.4.2	Experteninterviews in Kommunen	185
4.4.3	Durchführung der Interviews	186
4.4.4	Ergebnisse der Befragung	187
4.4.4.1	Allgemeine Einschätzungen zur Verwaltungsentwicklung	187
4.4.4.2	Spezielle Angaben zum Stand der Verwaltungsentwicklung	193

4.4.4.3	Einschätzungen zu kompetenzförderlichen Arbeitsbedingungen und zum Lernpotential	195
4.4.4.4	Lernende Organisation als Perspektive	199
4.4.4.5	Relevanz der Ergebnisse für die Untersuchungsfragen	203
5	Organisationslernen als mögliche Option	207
5.1	Organisationslernen zur Kompensation von Defiziten	210
5.2	Organisationslernen als Leitbild	215
5.3	Organisationslernen als Perspektive für die öffentliche Verwaltung	220
5.4	Offene Fragen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht	228

Literaturverzeichnis

Anhang A Interviewleitfaden

Anhang B Übersicht Gemeinden und Interviewpartner

Anhang C Korrespondenztabelle Fragen / Antworten

Anhang D Synoptische Darstellung der Interviewprotokolle

Verzeichnis der Abbildungen

Abb.-Nr.	Titel	Seite
1	Makrovariablen als Erklärungsfaktoren von Verwaltungsmodernisierung	48
2	Phasen und Aktoren im politischen Prozess (MAYNTZ)	49
3	Erstellen von Dienstleistungen	53
4	Personen im Reformprozess	56
5	Beiträge der Promotoren im internen Innovationsprozess	58
6	Promotoren-Modell	59
7	Innovationsmodell	66
8	Individuum und Organisation nach MARCH / OLSEN	122
9	Ebenen des Organisationslernens nach ARGYRIS / SCHOEN	123
10	Modell der Didaktik nach SCHULZ	123
11	Variablen des Qualitätsmanagements nach DIN EN ISO 9000	137
12	Standards für Evaluationen nach der DeGEval	144

Verzeichnis der Tabellen

Tab.-Nr.	Titel	Seite
1	Levels of Change Leadership Skills nach CANTERUCCI	63
2	Conditions of Successful Reform Initiation (NASCHOLD)	68
3	Empfehlungen zur Gestaltung des Reformprozesses nach GERSTLBERGER / GRIMMER / WIND	70
4	Strategiekomponenten nach RAFFETSEDER	71
5	Erfahrungsbasierte Anforderungen an aktivierende Implementationsstrategien nach BÖHRET	72
6	Erwägenswerte Maßnahmen für die oberste Leitung zur Entwicklung und Aufrechterhaltung eines wirksamen und effizienten Qualitätsmanagementsystems nach DIN EN ISO 9004	74
7	Maßnahmen für die Leitung zur Einbeziehung von Personen nach DIN EN ISO 9004	75
8	Verteilung der Gemeinden und der Bevölkerung nach Größenklassen	78
9	Rückblickende Einschätzung des NSM durch leitende Mitarbeiter der KGSt	80
10	Rückblickende Einschätzung des NSM durch leitende Mitarbeiter verschiedener Kommunen	88
11	NSM und Modellerweiterung nach BOGUMIL / KUHLMANN	93
12	Implementationsstand des NSM nach BOGUMIL / KUHLMANN	94
13	Teilnehmer am Wettbewerb zum Carl Bertelsmann-Preis 1993	98
14	Ergebnis Carl Bertelsmann-Preis 1993	99
15	Schwerpunkte der Verwaltungsreform im internationalen Vergleich	100
16	Lernstufen nach ROTH	114
17	Lernformen und Lernbedingungen	116

Organisationslernen als Option für die Bürokratie

Untersuchung am Beispiel deutscher Kommunalverwaltungen

1 Verwaltung im Wandel

Die öffentliche Verwaltung ist dabei, ihr Selbstverständnis als obrigkeitlich vollziehende Gewalt zu modifizieren und sich zunehmend als Dienstleister für Bürger und Unternehmen zu entwickeln.¹ Dieser Wandel bedingt vielfältige Implikationen, so z.B. die stärkere Betonung wirtschaftlichen Verhaltens in der Behörde (Binnenmodernisierung), aber auch Fragen nach der optimalen Abgrenzung bzw. Verknüpfung zwischen den staatlichen Institutionen und den Einrichtungen der gewerblichen Wirtschaft, nach der Stellung und Aufgabe des Dritten Sektors sowie nach neuen Kopplungen² in Form von Public-Private-Partnerships (Verringerung der Leistungstiefe,³ „Schlanker Staat“⁴).⁵ Die Einzelheiten zur Binnenmodernisierung sowie zur Reduzierung des Staates auf seine „Kernaufgaben“ sind nicht nur verwaltungswissenschaftlich,⁶ sondern auch verwaltungspolitisch umstritten.⁷

In Deutschland steht bei dieser aktuellen Welle zur Verwaltungsreform⁸ das Neue Steuerungsmodell (NSM) der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) im Vordergrund.⁹ Seit mehr als zehn Jahren wird den Kommunen von der KGSt empfohlen, das NSM einzuführen. Das NSM wird als

¹ Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2000, S. 18 ff., 49 ff.

² Zum Konzept der losen Kopplung vgl. GERSTLBERGER / KNEISSLER 1998, S. 195 ff. m.w.N.

³ Vgl. NASCHOLD u.a. 1996.

⁴ Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.) o. J. (1997).

⁵ Vgl. BRINCKMANN 1994; GRIMMER / KNEISSLER 1996.

⁶ Vgl. LÜDER 1996; GRIMMER 2000; BÜHLER 2002.

⁷ Vgl. RÖBER 1996; MASTRONARDI 2000; FUCHS 2001.

⁸ Der Ausdruck „Reform“ bezeichnet im Sinne von Umgestaltung bzw. Neuordnung eher ein punktuellere Ereignis, mit der „Verwaltungsreform“ ist aber ein kontinuierlicher Prozess gemeint; im Folgenden wird daher der Ausdruck „Verwaltungsentwicklung“ gegenüber dem Ausdruck „Verwaltungsreform“ bevorzugt.

⁹ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/1993; JANN 2005.

entwicklungsfähiges Modell vorgestellt, das nicht in allen Einzelheiten festgelegt ist, sondern nur in den Grundzügen. Zwar ist dieses NSM für Kommunalverwaltungen konzipiert, jedoch wird es auch von der staatlichen Verwaltung adaptiert, in Hessen z.B. als Neue Verwaltungssteuerung (NVS) bezeichnet. Der Schwerpunkt des NSM bzw. der NVS liegt auf der Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten als einem wesentlichen Aspekt der Binnenorientierung, erkennbar z.B. an dem hohen Stellenwert des Rechnungswesens in den jeweiligen Modellen.¹⁰

Die Berichterstattung über die Reformen stellt sich ambivalent dar.¹¹ Auf der einen Seite fehlt es nicht an zusätzlichen Vorschlägen,¹² andererseits wird das Tempo als zu gering beklagt¹³ und nur in den seltensten Fällen lassen sich die Erfolge bereits realisierter Modernisierungen unstrittig quantifizieren.¹⁴ Als Ursachen für diese Probleme könnten, abgesehen von nicht zu unterschätzenden messtechnischen Problemen,¹⁵ insbesondere zwei Gründe in Betracht kommen: zum einen wäre zu fragen, ob die mit der Einführung des NSM verbundene Konzentration auf die Binnenmodernisierung strategisch zweckmäßig ist, also das richtige „Modernisierungsprogramm“ gewählt wurde;¹⁶ zum andern wäre zu prüfen, ob für die Binnenmodernisierung ein zweckmäßiges Vorgehen und adäquate Instrumente gewählt wurden, also die Implementation¹⁷ des Programms optimal gestaltet wurde.¹⁸

Die KGSt hat im Jahr 2001 eine Zwischenbilanz zum NSM vorgelegt,¹⁹ in mehreren anderen Veröffentlichungen wird etwa zeitgleich über Erfahrungen mit dem NSM berichtet.²⁰ Diese Materialien werden als Basis der folgenden Analyse genutzt.

¹⁰ Vgl. KLAGES 1999, S. 46.

¹¹ Vgl. GERSTLBERGER / GRIMMER / WIND 1999; JORDAN 2002; SEYFRIED 2003; KUHLMANN 2004.

¹² Vgl. PIPPKE 2000; AST 2000; BOLAY 2001.

¹³ Vgl. BOGUMIL / KIßLER 1998.

¹⁴ REICHARD konstatiert generell eine nur geringe empirische Fundierung der Empfehlungen aus der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, vgl. REICHARD 2003, S. 397.

¹⁵ Vgl. LÖFFLER 1997.

¹⁶ Vgl. REICHARD 1997; LÖFFLER 2001; BRINK / REINEMANN 2002.

¹⁷ Die Implementation betrifft die praktische Umsetzung eines Programms, vgl. Unterabschnitt 2.3 dieser Untersuchung m.w.N.

¹⁸ Vgl. BÜHLER 2002.

¹⁹ KGSt-Sonderinfo Nr. 1/2001.

²⁰ Vgl. BOGUMIL / KIßLER 1998; GERSTLBERGER / GRIMMER / WIND 1999; JANN u.a. 2004.

1.1 Untersuchungsziel

Als Ziel der gesamten Untersuchung stellen sich 3 übergeordnete Fragen:

- a) Besteht unter Berücksichtigung von Verlauf und Ergebnis der bisherigen aktuellen Prozesse zur Verwaltungsentwicklung Bedarf an einer Optimierung der Programme oder der Prozesse?

Diese Frage wird anhand des aktuellen Reformvorhabens der Einführung des NSM geprüft. Unter Anwendung von Erkenntnissen aus der Implementations- und Innovationsforschung²¹ sollen zu diesem Zweck zunächst die wesentlichen Merkmale und die Aussagen zum Leistungspotential des NSM sowie die Einführungsstrategie für das NSM zusammengestellt und analysiert werden. Besonderes Augenmerk ist dabei angesichts der bislang ambivalenten Ergebnisse auf Schwachstellen und Defizite zu legen, um die Frage beantworten zu können, warum das NSM nicht einhellig als Erfolg qualifiziert wird, bzw. in welchem Umfang ein Optimierungsbedarf gesehen wird.

- b) Wenn die Frage nach dem Optimierungsbedarf zu bejahen ist, stellt sich als nächstes die Frage, wie ein solcher Optimierungsbedarf befriedigt werden könnte.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Analyseergebnisse soll untersucht werden, ob insbesondere eine Veränderung der Strategie zur Verwaltungsentwicklung mehr Erfolg versprechen könnte. Geprüft werden soll diese Frage unter Berücksichtigung des Modells der lernenden Organisation.²² In Betracht zu ziehen wäre möglicherweise eine Intensivierung des Organisationslernens.

- c) Unter der Voraussetzung, dass die Modell-Vorstellung von der lernenden Organisation prinzipiell geeignet erscheint, in einem Entwicklungsprozess förderlich zu wirken, ist abschließend zu prüfen, ob dies auch unter der besonderen Aufgabenstellung und den besonderen Handlungsbedingungen der öffentlichen

²¹ Als Innovation werden in der Praxis vorfindbare neue Produkte und Verfahren bezeichnet, vgl. Unterabschnitt 2.3.3 dieser Untersuchung m.w.N.

²² In Analogie zum individuellen Lernen als nachhaltige individuelle Verhaltensänderung des Individuums kann das Lernen einer Organisation als nachhaltige Änderung des Organisationsverhaltens betrachtet werden, „Lernsubjekt“ ist dabei in Analogie zum „lernenden Individuum“ die „lernende Organisation“,

Verwaltung gelten könnte, mithin, ob die lernende Organisation eine realistische Option für die öffentliche Verwaltung bzw. die Bürokratie²³ darstellt.

Die Möglichkeiten des Organisationslernens werden hier zunächst am Beispiel der Implementation des NSM untersucht. Sie bleiben jedoch nicht auf Reformprozesse beschränkt, sondern können zur Gestaltung schrittweiser ständiger Verbesserungen²⁴ in den Bestand des „Regelbetriebs“ einer Behörde aufgenommen werden.

Insgesamt ist neben mehreren Einzelfragen zum Verlauf und zum Stand der aktuellen Verwaltungsentwicklung auch noch offen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sowie mit welchem Ergebnis in Behörden²⁵ der Weg zu einer lernenden Organisation bereits absichtsvoll beschritten wird. Ferner ist offen, ob und in welchem Umfang das NSM und vergleichbare Reformkonzepte sowie das Modell der lernenden Organisation miteinander vereinbar sind. Schließlich ist unklar, ob das Modell der lernenden Organisation und eine eventuelle Intensivierung des Organisationslernens mit den Handlungsbedingungen der herkömmlichen Bürokratie bzw. der bürokratischen Organisation²⁶ vereinbar sind.

Antworten auf diese Fragen sollen mit der geplanten Untersuchung gefunden werden. Konkret sollen also die Fragen beantwortet werden, inwieweit das NSM und vergleichbare Reformkonzepte sowie das Modell der lernenden Organisation miteinander vereinbart werden können und in welcher Weise die Innovations- und Implementationsstrategie für die Ziele der Verwaltungsreform verändert werden könnte, um die Erfolgsaussichten für eine nachhaltige Entwicklung²⁷ der Kommunalverwaltung

vgl. die weiteren Erläuterungen im Unterabschnitt 1.2 dieser Untersuchung.

²³ Die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist als Bürokratie organisiert, wobei unter Bürokratie aktuell insbesondere Organisationen und Organisationsformen verstanden werden, deren Strukturen sich nicht am Markt orientieren, sondern den von Max WEBER identifizierten Charakteristiken folgen, vgl. SCHEDLER / PROELLER 2000, S. 15 u. 17; MAYNTZ 1997, S. 115.

²⁴ Vgl. DIN EN ISO 9004: 2000-12, Anhang B.

²⁵ Als Behörde werden die Stellen bezeichnet, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, vgl. § 1 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes; sie sind Organe des Verwaltungsträgers, vgl. BECKER 1989, S. 234.

²⁶ Das Modell der bürokratischen Organisation wurde von WEBER als Idealtyp beschrieben, vgl. WEBER (1922) 1972; in dem bürokratischen Modell dominieren Hierarchie, Arbeitsteilung, Spezialisierung, Regelgebundenheit des Handelns und fachliche Qualifikation des Personals, HEBELER 2004, S. 124; die Kommunalverwaltungen sind im Grundsatz nach den bürokratischen Prinzipien organisiert, vgl. GERSTLBERGER / GRIMMER / KNEISSLER 1997, S. 89; vgl. MAYNTZ 1997, S. 121 ff.

²⁷ Mit dem Schlagwort „nachhaltige Entwicklung“ wird in Erweiterung der ursprünglichen Bedeutung in der

zu erhöhen.

Damit wird primär ein deskriptiv-analytisches Ziel verfolgt, die Arbeit stellt eine verwaltungswissenschaftliche „Pilotstudie“ dar,²⁸ die insgesamt einen Beitrag zur Bildung weiterführender Hypothesen liefern kann.

1.2 Struktur und Kontext der Analyse

Die Analyse betrifft das Organisationslernen in seiner Bedeutung für die Entwicklung der Verwaltung. Der Begriff des Organisationslernens ist ebenso wie die Wortkombination „lernende Organisation“ erklärungsbedürftig. Während die Bezeichnung „Organisationslernen“ eher den Prozess kennzeichnet, richtet die Bezeichnung „lernende Organisation“ den Blick eher auf die Struktur, jedoch ist diese unterschiedliche Schwerpunktbildung nicht genormt. In beiden Fällen handelt es sich um eine Verbindung der Begriffe „Organisation“ und „Lernen“. Eine derartige Verbindung erscheint aus der Sicht der Pädagogik ungewohnt, da traditionell das „Lernen“ eher mit Lebewesen verbunden wird. Ebenso stellt sich die Kombination aus dem Blickwinkel der „Organisation“ dar: Organisationen werden herkömmlicherweise durch ihre Struktur (Aufbauorganisation) und durch die Geschäfts-Prozesse (Ablauforganisation) gekennzeichnet,²⁹ das Lernen als mögliche Fähigkeit steht zur Kennzeichnung von Organisationen traditionell nicht im Vordergrund.

Forstwirtschaft ein Leitbild zur Sicherung der Lebensqualität für alle Menschen verbunden, vgl. BACHMANN 2002; KLAGES betont zusätzlich das Merkmal der Unumkehrbarkeit als Bestandteil der Nachhaltigkeit im Sinne von Zukunftsfähigkeit, vgl. KLAGES 2003, S. 4.; vgl. auch KIßLER / GRAF / WIECHMANN 2000; KOPATZ 2003.

²⁸ Zum Entwicklungsstand der Verwaltungsforschung vgl. DERLIEN 2000, S. 29; DERLIEN 2002, S. 377 ff. sowie LÖFFLER 1997.

²⁹ Der Ausdruck „Organisation“ ist insofern mehrdeutig als zum einen ein soziales Gebilde als Organisation bezeichnet werden kann (wie hier z.B. „Behörde ist eine Organisation“), zum andern „Organisation“ als eine veränderbare Eigenschaft eines sozialen Gebildes betrachtet werden kann (z.B. „Behörde hat eine Organisation“).

Seit nunmehr fast 20 Jahren werden die Begriffe „Lernen“ und „Organisation“ in der Managementliteratur explizit in der Kombination „lernende Organisation“ zusammengeführt.³⁰ Ähnliche Wortkombinationen stellen die Bezeichnungen „Organisationslernen“ und „lernendes Unternehmen“ dar. Durch diese Bezeichnungen wird die Assoziation hergestellt, Organisationen könnten (würden, sollten oder müssten) ähnlich wie Individuen lernen. Ob hinreichende Entsprechungen zwischen dem individuellen Lernen und dem Organisationslernen erkennbar sind, ist Gegenstand des nachfolgenden Überblicks.

Lernen ist nach einer in der Pädagogik und Psychologie verbreiteten Definition eine relativ überdauernde Änderung des Verhaltenspotentials, die durch Erfahrung entsteht, nicht jedoch aufgrund angeborener Reaktionstendenzen, Reifung oder temporärer Zustände.³¹

Diese Definition bezieht sich meistens auf menschliches Lernen, aber auch auf das Lernen von Tieren. Kennzeichnend ist jedenfalls, dass ein Individuum (Mensch oder Tier) lernt, möglicherweise auch unter dem Einfluss anderer Individuen.

In einer anderen Terminologie bezeichnet das „Lernen“ eine Klasse informationsverarbeitender Prozesse, durch die Organismen individuelle Erfahrungen, Fähigkeiten, Wissen und Verhaltenseigenschaften erwerben, die in unterschiedlichen Situationen und unter verschiedenen Umweltbedingungen aktiviert werden können.³² Auch diese Eingrenzung bezieht sich explizit auf Organismen.

Das Lernen kann sich schwerpunktmäßig auf unterschiedliche Dimensionen des Verhaltens beziehen. Zu analytischen Zwecken werden dabei die kognitive, die affektive und die psychomotorische Dimension unterschieden. In praktischen Lernprozessen sind diese Dimensionen jeweils mit unterschiedlichem Gewicht beteiligt.

³⁰ Die ersten Veröffentlichungen zu diesem Thema sind schon fast 30 Jahre alt: ARGYRIS / SCHOEN 1978; und MARCH / OLSEN 1976; ARGYRIS / SCHÖN 1999.

³¹ Vgl. HILGARD / BOWER 1975, zit. n. SKOWRONEK 1995, S. 498.

³² Vgl. REICH 1995, S. 495.

Der Vorgang des Lernens ist nicht direkt beobachtbar. Im allgemeinen wird daher von einer beobachtbaren Veränderung des Verhaltens auf einen vorangegangenen Lernprozess geschlossen, sofern andere verhaltensbestimmende Faktoren (z.B. Ermüdung, Drogeneinfluss) ausgeschlossen werden können.

Erklärungen für einfache Lernprozesse (verknüpfendes Lernen) sind die klassische Konditionierung, die instrumentelle Konditionierung und das Beobachtungslernen. Über diese einfachen Lernformen hinaus haben insbesondere für das menschliche Lernen reflexive Lernprozesse große Bedeutung. Als reflexives Lernen werden solche Lernformen bezeichnet, bei denen die Einsicht im Vordergrund steht (einsichtiges Lernen, kognitives Lernen).³³

Sowohl bei der Übung als auch bei Beobachtungen als Möglichkeit zum Gewinnen von Erfahrung beruht das Lernergebnis wesentlich auf einer Rückwirkung des Geübten bzw. des Beobachteten auf das folgende Handeln. Derartige Rückwirkungen werden allgemein als Rückkopplung in verschiedenen Zusammenhängen wirksam.

Rückkopplung bedeutet in der Technik die Rückführung von Energie oder Information vom Ausgang einer Vorrichtung zu deren Eingang. Mit der Rückkopplung soll eine Rückwirkung vom Ausgang der Vorrichtung auf den Eingang erfolgen. Die Rückkopplung kann als Mitkopplung so erfolgen, dass sich der ursprüngliche Anteil und der rückgekoppelte Anteil addieren. Im gegenteiligen Fall kommt es zu einer Gegenkopplung, wenn der ursprüngliche Anteil und der rückgekoppelte Anteil einander entgegen gesetzt sind. Rückkopplungen bilden den Kern des kybernetischen³⁴ Modells,³⁵ welches in technischen, biologischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhängen genutzt wird. Mit ihnen wird die Regelung vorgenommen. Nach DIN 19226 Teil 1 bedeutet Regelung „der Vorgang, bei dem eine Größe, die zu regelnde Größe, fortlaufend erfasst, mit einer anderen Größe, der Führungsgröße, verglichen, und abhängig vom Ergebnis dieses Vergleichs im Sinne einer Angleichung an die Führungsgröße beeinflusst wird.“

³³ Vgl. SKOWRONEK 1995; REICH 1995.

³⁴ Die Kybernetik wird als allgemeine, formale Wissenschaft von der Struktur, den Relationen und dem Verhalten dynamischer Systeme aufgefasst; vgl. FLECHTNER 1968, S. 10.

³⁵ Vgl. WIENER (1948) 1963.

Der sich dabei ergebende Wirkungsablauf findet in einem geschlossenen Kreis, dem Regelkreis statt.“

Das kybernetische Modell kann auch auf Organisationen angewandt werden. Der von ULRICH begründete systemtheoretisch-kybernetische Ansatz in der Betriebswirtschaftslehre³⁶ beruht auf dem kybernetischen Modell, wobei von ULRICH als System „eine geordnete Gesamtheit von Elementen, zwischen denen irgendwelche Beziehungen bestehen oder hergestellt werden können“ verstanden wird.³⁷ Bei der Anwendung des kybernetischen Modells auf Organisationen steht ebenfalls die Fähigkeit zur Regelung mit Hilfe der Gegenkopplung im Vordergrund, mit der Einflüsse von „Störgrößen“ im Hinblick auf die „Führungsgröße“ durch „Regelung“ ausgeglichen werden können.

Im „Betrieb“ einer Organisation sind zahlreiche „Störgrößen“ denkbar, so dass sich ein erheblicher „Regelungsbedarf“ ergeben könnte. Eine Organisation besteht im Kern aus einem Zusammenschluss von Personen. Sie kann als soziales Gebilde aufgefasst werden, das gegenüber der Umwelt offen ist, zeitlich überdauernd existiert, bestimmte Ziele verfolgt und eine bestimmte Struktur aufweist (z.B. Unternehmen, Behörde, Verein, Mannschaft). Der Begriff „Organisation“ wird allerdings in Literatur und Praxis mit unterschiedlicher Bedeutung benutzt. Für professionelle Zwecke ist der Begriff in DIN EN ISO 9000 als „Gruppe von Personen und Einrichtungen mit einem Gefüge von Verantwortung, Befugnissen und Beziehungen“ genormt. Nach einer in der Organisationspraxis verbreiteten Definition wird in ähnlicher Weise unter Organisation die Gesamtheit von Regelungen verstanden, die den zweckmäßigen Einsatz menschlicher Arbeitskraft und Mittel zur Erfüllung von zuvor festgelegten Aufgaben gewährleisten sollen.³⁸ Ihre Struktur ist Gegenstand der Aufbauorganisation (statischer Aspekt), das Verfolgen ihrer Ziele regelt die Organisation durch ihre Ablauforganisation (dynamischer Aspekt).³⁹ Der spezielle Zweck einer Verwaltungsorganisation besteht darin, „unterschiedlich komplexe Aufgaben aufzugliedern, für die Erledigung der einzelnen Teile jeweils die erforderlichen Kompeten-

³⁶ Vgl. ULRICH 1968; SCHIEMENZ 1993; LEHMANN 1992; zu den verschiedenen Ansätzen in der Betriebswirtschaftslehre vgl. SCHNECK 1998, S. 41.

³⁷ ULRICH 1968, S. 105.

³⁸ Vgl. REFA 1978, S. 42.

zen einzusetzen und die Zusammenführung der einzelnen Arbeitsschritte zu einem Gesamtprodukt zu gewährleisten“.⁴⁰

Die Aufbauorganisation regelt die Aufteilung der Aufgaben einer Organisation auf verschiedene organisatorische Einheiten und das Zusammenwirken dieser Einheiten. Wesentliche Anforderungen an die Aufbauorganisation sind insbesondere Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Flexibilität und Transparenz. Die Ablauforganisation regelt das räumliche und zeitliche Zusammenwirken von Menschen und Sachmitteln zur Erfüllung von Aufgaben. Wesentliche Anforderungen sind Dauer und Qualität der Aufgabenerledigung, effektive und effiziente Nutzung der Personal- und Sachkapazität.

Unter Berücksichtigung der Funktionenvielfalt und des dadurch bedingten breiten Leistungsspektrums der öffentlichen Verwaltung sind unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten denkbar. GRIMMER unterscheidet 7 Arbeitsmodelle: Bürgermodell, Innovationsmodell, Kostenmodell, Leistungsmodell, Ordnungsmodell, Partizipationsmodell und Risikomodelle.⁴¹ Je nach dem dominanten Aspekt des Modells sind unterschiedliche Anforderungen und unterschiedliche Friktionen denkbar. Wenn die Zielvorstellung darin besteht, niedrige Produktionszeiten bei einem sachlich angepassten Ressourceneinsatz und gleichzeitiger Transparenz sowie Überprüfbarkeit zu gewährleisten, sind z.B. Probleme in den Beziehungen zu den Kunden ebenso denkbar als „Störgrößen“ wie interne Probleme des Ressourceneinsatzes. In der Terminologie der Kybernetik können also „Störgrößen“ sowohl von außen auf die Organisation einwirken, aber auch aus inneren Entwicklungen resultieren. Betrachtet man die Organisation unter Anwendung des kybernetischen Modells, so werden die Störgrößen alsbald ausgeregelt, je nach Art der „Störung“ durch Änderungen in der Aufbau- oder der Ablauforganisation. Freilich wäre auch denkbar, dass die Organisation auf eine „Störung“ nicht oder nicht ausgleichend reagiert.

³⁹ Zur Organisationsstruktur vgl. BECKER 1989, S. 547 ff.

⁴⁰ GRIMMER 2004a, S. 68.

⁴¹ GRIMMER 2004a, S. 69.

Änderungen sowohl der Aufbau- als auch der Ablauforganisation könnten in bestimmten Fällen als Organisationslernen bezeichnet werden. Voraussetzung dafür wäre eine Rückkopplung, die eine Veränderung auslöst. Denkbar sind daneben Organisationsänderungen, die aus anderen Gründen, z.B. einer Rechtsänderung oder einer politisch begründeten Anordnung, vorgenommen werden.

Charakteristisch für die lernende Organisation bzw. das Organisationslernen ist analog zu dem individuellen Lernen⁴² die systematische Berücksichtigung von Rückkopplungen aller Art.⁴³ Mit einer Rückkopplung wird in einem Arbeitsprozess als Anwendung des kybernetischen Modells ein Teil des Ergebnisses eines Arbeitsschrittes an den Anfang dieses Arbeitsschrittes zurückgeführt, um die Fortsetzung dieses Arbeitsschrittes in Kenntnis der erzielten Wirkung dosieren zu können. Die Arbeitsschritte können sachlich, zeitlich, sozial und räumlich unterschiedlich weit gefasst werden. Als hauptsächliche Instrumente⁴⁴ dafür können gegenwärtig das Controlling, die Evaluation und das Qualitätsmanagement (QM) angesehen werden.⁴⁵

Beim Controlling werden Kennzahlen vom Ergebnis des Arbeitsprozesses oder aus dem Arbeitsprozess an den Prozessanfang zurückgegeben, beim QM erfolgt während des Prozesses ein kontinuierlicher Soll-Ist-Vergleich bezüglich ausgewählter Qualitätsmerkmale und mit einer Evaluation wird versucht, den Gesamterfolg einer Maßnahme vor dem Hintergrund der angestrebten Ziele systematisch zu bewerten. Es handelt sich also bei diesen Instrumenten um typische Möglichkeiten zur Herstellung einer Rückkopplung. Weitere Rückkopplungselemente sind z.B. Zielvereinbarungen⁴⁶ und systematische Mitarbeitergespräche,⁴⁷ die auch im NSM vorgesehen sind.⁴⁸ Während Controlling, Evaluation und QM sowohl die internen Prozesse als auch die Beziehungen zwischen der Organisation und ihrer Umwelt betreffen, sind

⁴² Vgl. z.B. das im Unterabschnitt 3.1 dieser Untersuchung dargestellte „Gesetz des Erfolges“ von THORNDIKE.

⁴³ Vgl. BECKER 1989, S. 81 f., S. 432, S. 537 ff., S. 934 f.; ARGYRIS / SCHÖN 1999, S. 35 ff.

⁴⁴ Als „Instrumente“ werden hier die Mittel bezeichnet, die von der Verwaltung eingesetzt werden können, um Gestaltungsziele zu erreichen, vgl. GRIMMER 1998, S. 481.

⁴⁵ Der Zusammenhang zwischen dem Controlling und dem QM wird inzwischen auch in Verwaltungsbeispielen explizit hergestellt, vgl. z.B. OSER 2001; HÜSEMANN 2001.

⁴⁶ BREISIG 1999; TONDORF 1999; HEINTZE 2002; CEYLANOGLU 2002; CEYLANGOGLU 2002.

⁴⁷ Einen Überblick dazu bieten SEMMLER / WEWER 2005.

Zielvereinbarungen und Mitarbeitergespräche auf den internen Betrieb beschränkt.⁴⁹ Orientierungspunkte für Zielvereinbarungen und Mitarbeitergespräche können aus den Ergebnissen des Controllings, der Evaluation oder dem QM gewonnen werden. Im Vergleich zu den Zielvereinbarungen und den Mitarbeitergesprächen sind das Controlling, die Evaluation und das QM also sowohl sachlich umfassender als auch von vorrangiger Relevanz.

Als Ergebnis dieses ersten Überblicks ergibt sich also, dass durchaus Entsprechungen zwischen dem individuellen Lernen und dem Organisationslernen erkennbar werden, dies betrifft insbesondere den für das Lernen zentralen Vorgang der Rückkopplung. Wenn mithin die Analogie zwischen dem individuellen Lernen und dem Organisationslernen nach diesem ersten groben Überblick vertretbar erscheint, stellt sich als nächstes die Frage nach dem Zusammenwirken zwischen den Individuen und der Organisation zum Zweck des Organisationslernens.

Als Träger von Lernprozessen einer lernenden Organisation kommen zunächst die Individuen als Organisationsangehörige in Betracht.⁵⁰ Sie handeln in der Organisation und für diese. Als Konsequenz ihres Handelns empfangen sie direkt oder indirekt eine Rückmeldung (Erfolg, Ausweitung des Problems, Beschwerde usw.).⁵¹ Aus dieser Rückmeldung können die Individuen Konsequenzen für künftiges Handeln herleiten, so dass es zu Rückkopplungen kommt.⁵² Sobald der Einflussbereich eines Individuums überschritten wird, reicht die individuelle Konsequenz in der Regel aber nicht mehr aus. Gefragt ist dann die Konsequenz einer Gruppe oder der gesamten Organisation (z.B. Produktänderung, Änderung der Aufbauorganisation, Prozessbeschleunigung). Das Konzept der lernenden Organisation kann mithin als Anwendung des kybernetischen Grundprinzips auf verschiedenen Ebenen betrachtet werden.

⁴⁸ Vgl. KGSt-Berichte Nr. 3/2001 und Nr. 2/2002.

⁴⁹ Vgl. Grundsätze über Zusammenarbeit und Führung in der Hessischen Landesverwaltung, Arbeitshilfen für die Gesprächsführung, Erlass v. 31.10.1995 (StAnz. S. 3934), erneut abgedruckt mit Erlass v. 27.07.1998 (StAnz. S. 2407).

⁵⁰ Vgl. KÜHNLEIN / WOHLFAHRT 1995.

⁵¹ Vgl. ARGYRIS / SCHÖN 1999, S. 30 ff.

⁵² Vgl. GÖBEL / LAUEN 2002.

Diese Überlegung wurde 1978 von ARGYRIS und SCHOEN in Form eines nach Ebenen unterscheidbaren Lernens dargestellt. Auf der ersten Umdrehung der Lernspirale („single loop“) findet aufgrund von Rückmeldungen (Soll/Ist - Vergleich) eine Veränderung der eigenen Handlungen statt. Auf der zweiten Umdrehung der Lernspirale („double loop“) werden die handlungsleitenden Basisannahmen und -vorgaben der Organisation berührt. Schließlich kann die Organisation auf einer übergeordneten Ebene („Meta-Ebene“) auch ihr Lernverhalten reflektieren und eventuell verändern („Meta-Lernen“, bei ARGYRIS / SCHOEN: „Deutero-Lernen“). Die Einzelheiten zur Lernfähigkeit von Organisationen sowie zum Nutzen des Organisationslernens sind allerdings noch ungeklärt bzw. strittig,⁵³ insbesondere ist auch unklar, ob zu jeder individuellen Lernart eine Entsprechung beim Organisationslernen definiert werden kann und in welcher Weise das Organisationslernen von der Beschaffenheit der Organisation abhängig ist.

Zwar wird das Modell einer „lernenden Organisation“ mit Bezug auf die öffentliche Verwaltung ebenfalls seit mehr als einem Jahrzehnt gefordert,⁵⁴ jedoch ist unklar, mit welchem Erfolg, und in welchem Umfang das Modell der „lernenden Organisation“ überhaupt eine realistische Option für eine Behörde darstellt. Möglicherweise könnten fehlende Handlungsspielräume aufgrund rechtlicher Vorgaben, andere Handlungsziele wie z.B. Gleichbehandlung der Bürger oder die eher geringen Leistungsanreize aufgrund des öffentlichen Personalrechts limitierend wirken.⁵⁵

Die hier beabsichtigte Analyse soll die Eignung des Modells der lernenden Organisation explizit für einen Teil der öffentlichen Verwaltung untersuchen. Daher ist die Bezeichnung „öffentliche Verwaltung“ zu erklären und die öffentliche Verwaltung gegenüber anderen Bereichen abzugrenzen. Diese Abgrenzung soll nachfolgend in grundsätzlicher Orientierung an BECKER vorgenommen werden.⁵⁶

⁵³ Vgl. ARGYRIS / SCHÖN 1999, S. 11 ff.

⁵⁴ Vgl. TEGETHOFF / WILKESMANN 1995.

⁵⁵ Vgl. MAYNTZ 1997, S. 211 ff.

⁵⁶ BECKER 1989, daneben wird weitere verwaltungswissenschaftliche Grundlagenliteratur berücksichtigt.

Nach der „Subtraktionsmethode“⁵⁷ kann die „öffentliche Verwaltung“ in erster Näherung als Staatstätigkeit bezeichnet werden, die dadurch von der übrigen Staatstätigkeit abgegrenzt wird, dass sie weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung ist. In einem zweiten Schritt ist als Ausfluss der vertikalen Gewaltenteilung⁵⁸ noch die Regierungstätigkeit als Funktion der Staatsleitung von der Verwaltung abzugrenzen. Die Bezeichnung für den danach verbleibenden Rest, die „öffentliche Verwaltung“, darf allerdings bezüglich ihres Bestandteiles „Verwaltung“ nicht zu eng interpretiert werden. Es handelt sich nach dieser Abgrenzung um die Gesamtheit aller Tätigkeiten, die der Staat⁵⁹ zur Erreichung seiner Zwecke unter eigener Rechtsordnung entfaltet.⁶⁰ Erzeugt werden „Produkte“⁶¹ unterschiedlicher Art, inhaltlich kann es sich dabei um Dienstleistungen⁶² im engeren Sinne oder die Erstellung bzw. Abgabe verschiedener Gütern⁶³ handeln.

Nach dem Sektorenmodell der Volkswirtschaftslehre könnten die einzelnen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung unterschiedlichen Sektoren zugeordnet werden. So wäre z.B. die Zuordnung staatlicher Forstbetriebe zum primären Sektor⁶⁴ und die Zuordnung von staatlichen oder kommunalen Wohnungsbaugesellschaften zum sekundären Sektor gerechtfertigt, während der weit überwiegende Teil der öffentlichen Verwaltung dem tertiären Sektor zugeordnet werden müsste.⁶⁵

Ungeachtet des breiten inhaltlichen Spektrums der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung wird aber aus volkswirtschaftlicher Sicht die gesamte Staatstätigkeit ihrem Schwerpunkt entsprechend dem tertiären Sektor, d.h. dem Dienstleistungsbereich, zugerechnet. Weitere Dienstleistungsbereiche sind z.B. Finanzdienstleistungen, Handel

⁵⁷ Vgl. THIEME 1984, S. 3.

⁵⁸ Vgl. THIEME 1984, S. 69 f.

⁵⁹ Zum Staatsbegriff vgl. STERN 1980.

⁶⁰ Die Bezeichnung „Verwaltung“ im öffentlich-rechtlichen Sinne wird außer auf den Staat auch auf andere öffentlich-rechtliche Gemeinwesen (z.B. Verband) angewandt.

⁶¹ Nach DIN EN ISO 9000 sind Produkte die Ergebnisse von Prozessen. Als Produktkategorien werden in dieser Norm Dienstleistungen, Software, Hardware und verfahrenstechnische Produkte unterschieden.

⁶² Als Dienstleistungen werden in der Betriebswirtschaftslehre immaterielle Produkte bezeichnet, die daher nicht lagerfähig sind, vgl. CORSTEN 1988, S. 23.

⁶³ Z.B. Trinkwasser.

⁶⁴ Der primäre Sektor betrifft im wesentlichen die Land- und Forstwirtschaft, der sekundäre Sektor das produzierende Gewerbe und der tertiäre Sektor die Dienstleistungen.

und Verkehr. Insgesamt dominiert in Deutschland der Dienstleistungssektor gegenüber dem produzierenden Gewerbe sowie der Land- und Forstwirtschaft.⁶⁶

Zu einer mehrdimensional angelegten Beschreibung der öffentlichen Verwaltung aus verwaltungswissenschaftlicher⁶⁷ Sicht gelangt BECKER durch Aufzählung als typisch erkannter Eigenschaften der öffentlichen Verwaltung, die von ihm aufgrund einer Isolation der Idee der öffentlichen Verwaltung aus der Ideengeschichte gewonnen wurden.

Danach handelt es sich bei der öffentlichen Verwaltung um eine konkrete Organisation im Staat, die Staatszwecke durch fortlaufende Handlungen, insbesondere durch programmierte Entscheidungen, konkretisiert, diese aber nicht selbst bindend festlegt.

Sie erbringt ihre Handlungen in einem besonderen, mehr oder minder verselbständigten Organisationsteil des Staates in und durch besondere Produktionseinheiten. In Ausführung vorgegebener bindender politischer Entscheidungsprogramme, welche die Verwaltungsentscheidungen final oder konditional programmieren, stellt sie bindende, in aller Regel speziell-konkrete Entscheidungen her. Sie stellt durch bindende politische Entscheidungsprogramme festgelegte Dienstleistungen und sonstige Güter konkret her und gibt diese in festgelegter Art, Güte und Umfang an die Gesellschaft oder einzelne ab. Neben den primären Vollzugshandlungen führt sie sekundäre Tätigkeiten aus, insbesondere Leistungen in der Vorbereitung der Herstellung politischer Entscheidungsprogramme des Staates.

Bei allen Handlungen ist sie an die Staatszwecke und die verbindlichen politischen Entscheidungsprogramme gebunden und muss in der Aufgabenerfüllung zusätzlich besondere ethisch-moralische Imperative sowie Effektivitäts- und Effizienzgebote verfolgen.⁶⁸

⁶⁵ Vgl. z.B. EICHHORN / FRIEDRICH 1976, S. 63.

⁶⁶ Im Dienstleistungssektor waren 2001 insgesamt 69 % der Erwerbstätigen beschäftigt, im produzierenden Gewerbe 28,6 % und in der Land- und Forstwirtschaft 2,5 %, vgl. Jahrgutachten 2002/03, S. 415.

⁶⁷ Als „Verwaltungswissenschaft“ (Singular!) wird eine wissenschaftliche Fachdisziplin bezeichnet, deren primäres Erkenntnisobjekt die öffentliche Verwaltung darstellt, vgl. KÖNIG 1990; REICHARD betrachtet allerdings den Integrationsstand der Verwaltungswissenschaft noch als unzureichend und geht daher weiterhin von mehreren verwaltungswissenschaftlichen Basisdisziplinen aus, die additiv als „Verwaltungswissenschaften“ (Plural!) zusammenwirken, vgl. REICHARD 2003, S. 392.

⁶⁸ Vgl. BECKER 1989, S. 96.

Die öffentliche Verwaltung hat also im Vergleich zur gewerblichen Wirtschaft in unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung andere Aufgaben und Funktionen sowie darauf abgestimmt auch eine andere Stellung.⁶⁹

Zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben bieten sich mehrere Rechts- und Organisationsformen an. Nicht immer muss die jeweilige Gebietskörperschaft unter eigenem Namen handeln. Denkbar ist auch die Erledigung verschiedener Aufgaben durch Regiebetriebe, Eigenbetriebe, Zweckverbände oder privatrechtliche Gesellschaften wie die GmbH und die AG.⁷⁰ Zu unterscheiden ist ferner der Aufgabenvollzug von der Gewährleistung für den Vollzug. Zunehmend werden Handlungsformen gewählt, bei denen zwar die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung bei der öffentlichen Hand liegt, die Erledigung der Aufgaben aber durch Non-Profit-Organisationen oder durch gewerbliche Unternehmen vorgenommen wird.⁷¹ Diese reduzierte „Leistungstiefe“ entspricht der „Reduzierung der Fertigungstiefe“ in einem gewerblichen Produktionsbetrieb.⁷²

Näher untersucht wird die öffentliche Verwaltung vorwiegend in der Verwaltungswissenschaft.⁷³ Nach einer Definition von BECKER handelt es sich bei der Verwaltungswissenschaft um

*„die auf die öffentliche Verwaltung als Ganzes gerichtete Wissenschaft, die darin die Existenzbedingungen, die Zwecke und Funktionen der Verwaltung, die gesamte Verwaltungsrationalität, deren Elementarfaktoren (die Menschen), Produktionsfaktoren und andere Faktoren im Verarbeitungsprozess und deren Beziehungen untereinander (Organisationsstruktur) und die Austauschbeziehungen zur Verwaltungsumwelt beschreibt, erklärt und in bestimmten Grenzen präskriptive Aussagen entwickelt und hierbei alle zuverlässigen und gültigen Methoden wissenschaftlicher Erkenntnisgewinnung und -verarbeitung einsetzt“.*⁷⁴

Die in dieser Definition enthaltene Komponente „präskriptive Aussagen“ als Entwick-

⁶⁹ Vgl. zusammenfassend GRIMMER 2004b, S. 11 - 14, 34 - 43.

⁷⁰ Vgl. GRIMMER 2004a, S. 68 f. m.w.N.

⁷¹ Vgl. REICHARD 2003, S. 390.

⁷² Vgl. HILL 1997, S. 27 ff.

⁷³ Bzw. in den verwaltungswissenschaftlichen Basisdisziplinen, sofern man wie z.B. REICHARD von dem additiven Konzept der Verwaltungswissenschaften ausgeht.

⁷⁴ BECKER 1989, S. 137.

lungsziel der Verwaltungswissenschaft erscheint allerdings aus wissenschaftstheoretischer Sicht problematisch. Deskription, Analyse und Theoriebildung als typische Teilbereiche der Wissenschaft könnten dabei mit Argumentationen, Glaubenssätzen, Urteilen und Vorurteilen vermischt werden. BECKER ist sich zwar dieser Problematik bewusst,⁷⁵ hält aber dennoch in „Wissenschaften mit Praxisbezug“ wie der Verwaltungswissenschaft präskriptive Aussagen für „unentbehrlich“.⁷⁶ Unabhängig von der Notwendigkeit präskriptiver Aussagen wäre aber aus wissenschaftstheoretischer Sicht eine Trennung der Aussageebenen wünschenswert.

Die Problematik stellt sich in der Verwaltungswissenschaft ähnlich dar wie in anderen Disziplinen mit ausgeprägtem Praxisbezug, z.B. der Erziehungswissenschaft. Daher liegt auch ein vergleichbarer Lösungsvorschlag zur Klarstellung nahe. Möglich wäre demnach die Einteilung der Verwaltungswissenschaft in einen Bereich der Verwaltungswissenschaft im engeren Sinne (Deskription, Analyse, Theoriebildung), in einen Bereich der Philosophie der Verwaltung (präskriptiv) und in eine Praktische Verwaltungslehre.⁷⁷ Folgt man dieser Einteilung, so ist die Definition von BECKER auf die Verwaltungswissenschaft im engeren Sinne bezogen. Problematisch ist dabei allerdings die Komponente „präskriptive Aussagen“, die nach dieser Unterteilung der Philosophie der Verwaltung zuzuordnen ist.

⁷⁵ Vgl. BECKER 1989, S. 103 ff.

⁷⁶ BECKER 1989, S. 103.

⁷⁷ Die vergleichbare Unterteilung der Erziehungswissenschaft wurde von BREZINKA vorgeschlagen, vgl. BREZINKA 1989, S. 73.

Abgrenzungsbedürftig ist weiterhin der für die Untersuchung eingeschränkte Untersuchungsbereich. Die hier vorzunehmende Analyse kann insgesamt der Verwaltungswissenschaft im engeren Sinne zugeordnet werden. Aus noch darzulegenden sachlichen sowie aus arbeitsökonomischen Gründen erfolgt eine Begrenzung des Untersuchungsbereiches auf die deutsche Kommunalverwaltung, die Untersuchung betrifft also thematisch die Kommunalverwaltung als einen Teil der gesamten öffentlichen Verwaltung.⁷⁸ Nach Art. 28 Abs. 2 GG muss den Gemeinden in Deutschland das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.⁷⁹ Die Aufgaben werden nach dem Grad der Entscheidungsfreiheit der Kommunen in solche des eigenen Wirkungskreises (Selbstverwaltungsaufgaben) und des übertragenen Wirkungskreises (staatlicher Auftrag) unterteilt.⁸⁰ Bei den Selbstverwaltungsaufgaben kann weiter unterteilt werden in freiwillige Aufgaben (z.B. Betrieb eines Theaters) und gesetzlich übertragene Pflichtaufgaben. Zu den gesetzlich übertragenen Pflichtaufgaben gehören z.B. Aufgaben des Sozialwesens. Bei Aufgaben dieses Typs liegt die Art und Weise der Ausführung innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen im Ermessen der Kommune. Den Kommunen ist in Art. 28 GG das Recht zur Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze garantiert. Das Kommunalrecht ist nach der Zuständigkeitsverteilung im GG Ländersache, die Länder können also den Gemeinden Aufgaben übertragen, deren Abgrenzung bestimmen und die Ordnung der Gemeindeverwaltung regeln (Gemeindeordnung). Aufgrund dieser Länderzuständigkeit haben sich unterschiedliche Kommunalverfassungen herausgebildet, die sich in zahlreichen Details unterscheiden, z.B. in den Bezeichnungen der Organe, dem Zuständigkeitsbereich der Organe, dem Wahlverfahren und den Wahlperioden,⁸¹ auf die es für die hier beabsichtigte Untersuchung jedoch nicht ankommt.

Im Vergleich zu Behörden der staatlichen Verwaltung des Bundes und der Länder verfügen die Kommunalverwaltungen über größere Gestaltungs- und

⁷⁸ Zur Stellung der Kommunalverwaltung im Gesamtsystem der Öffentlichen Verwaltung in Deutschland vgl. MAYNTZ 1977, S. 98 ff. und NAßMACHER / NAßMACHER 1999, S. 25 ff.

⁷⁹ Vgl. NAßMACHER / NAßMACHER 1999, S. 25 ff.

⁸⁰ Vgl. ANDERSEN 1995, S. 182.

⁸¹ Vgl. von ARNIM 2003, S. 350 f.

Handlungsspielräume.⁸² Dies ergibt sich aus dem im Vergleich zum Bund oder zu den Ländern sowohl sachlich als auch regional begrenzten Aufgabenvolumen. Hinzu kommen beachtliche Größenunterschiede zwischen den Kommunen und regionale bzw. lokale Besonderheiten,⁸³ die letztlich einem standardisierten Vorgehen entgegenstehen und somit Gestaltungs- und Handlungsspielräume in den einzelnen Kommunen eröffnen.

Innerhalb dieses Untersuchungsbereiches betrifft die Untersuchung einen Teilbereich der Organisation und die daraus möglicherweise resultierenden bzw. die dadurch möglicherweise limitierten Handlungsoptionen. In diesem ersten Überblick soll daher auch die vorfindbare Organisation zur Beschreibung des Untersuchungsfeldes in ihren Grundlagen kurz skizziert werden.

Unabhängig von den länderspezifischen Regelungen und den sonstigen Besonderheiten ist die Kommunalverwaltung traditionell ebenso wie die staatliche Verwaltung durch Prinzipien der bürokratischen Verwaltungsorganisation geprägt,⁸⁴ die von WEBER als Idealtyp beschrieben wurde.⁸⁵ Nach WEBER stellt die „bureaukratisch-monokratische“, aktenmäßige Verwaltung die „nach allen Erfahrungen“ formal rationalste Form der Herrschaftsausübung dar. Der hierarchische Behördenaufbau, eindeutige Zuordnungen von Kompetenzen und Arbeitsteilung, die Bindung an allgemeine Regeln sowie ein formales, aktenmäßig dokumentiertes Verfahren stellen die Gewähr für eine präzise, stetige, straffe, verlässliche und berechenbare Leistungserbringung dar und sei formal auf alle Zweige und Aufgaben der Verwaltung anwendbar. Dies beruhe auf der sachlichen Kompetenz des Verwaltungsstabes sowie auf der Kombination von Gehorsamsprinzip, Regelgebundenheit und der sich daraus ergebenden Berechenbarkeit.

Die hergebrachte Form der Verwaltung und des Verwaltungshandelns nach dem Modell von WEBER ist nicht ohne Kritik geblieben. So macht MAYNTZ darauf aufmerksam, dass die bürokratische Regelbindung zum beherrschenden Prinzip werden könne und

⁸² Vgl. MAYNTZ 1997, S. 98 ff.

⁸³ Vgl. NABMACHER / NABMACHER 1999, S. 18 ff.

⁸⁴ Vgl. HILL 1997, S. 5.

die Orientierung am Handlungserfolg verdrängen könne.⁸⁶ HILL betont, dass die Kombination von hochgradiger Regelbindung, genau umrissener Zuständigkeit und hierarchischer Abhängigkeit zwar für die Bearbeitung von Routineangelegenheiten günstig sein möge, jedoch zu Innovationsschwäche und unzureichender Anpassungsfähigkeit führen könne.⁸⁷ In den aktuellen Vorschlägen der KGSt zum Neuen Steuerungsmodell wird vor allem die unzureichende Steuerungsmöglichkeit des „alten Modells“ betont. Die Orientierung am „Input“ (Ressourcen) trübe den Blick für den „Output“ (Leistungen, Produkte).⁸⁸ Die stärkere Betonung wirtschaftlichen Denkens in der öffentlichen Verwaltung sowie die Orientierung an Ergebnissen und Wirkungen lasse dagegen den Dienstleistungsaspekt der öffentlichen Verwaltungstätigkeit stärker hervortreten und führe zu mehr Kostenbewusstsein.⁸⁹

Ebenso wie die Bundes- und Landesverwaltung ist also auch die Kommunalverwaltung sowohl Gegenstand wiederkehrender öffentlicher Kritik als auch einer beständigen Weiterentwicklung. Kritisiert werden sowohl die Ergebnisse als auch die Abläufe des Verwaltungshandelns. Auf solche „Leistungsdefizite“ wird mit „Modernisierungsvorschlägen“ reagiert, die in unterschiedlichem Umfang in die Verwaltungspraxis umgesetzt werden. Das Problem ist nicht auf Deutschland beschränkt, so dass in vielen Industrieländern eine Verwaltung gefordert wird, die mehr leistet und weniger kostet.⁹⁰ Ein dafür gegenwärtig in Anspruch genommenes übergreifendes „Modernisierungskonzept“ ist das „New Public Management“.

Für das „New Public Management“ in seiner Gesamtheit benennt REINERMANN fünf „Kennlinien“, die sich ungeachtet länderspezifischer Unterschiede als charakteristisch darstellen. Dabei handelt es sich um

- die Erhöhung der „persönlichen Verantwortung“, die auf der Basis der objektorientierten Segmentierung der Gesamtorganisation in kleine Einheiten realisierbar sein

⁸⁵ Vgl. WEBER (1922) 1972.

⁸⁶ Vgl. MAYNTZ 1997, S. 115 ff.

⁸⁷ Vgl. HILL 1997, S. 9.

⁸⁸ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/1993.

⁸⁹ Vgl. HILL 1997, S. 68.

⁹⁰ So z.B. der Titel des Berichts des früheren amerikanischen Vizepräsidenten GORE: „Creating a

soll,

- um eine Erhöhung der „Prozessorientierung“, mit der eine Delegation der Entscheidungsbefugnisse auf die Arbeitsebene verbunden sein soll,
- um die „Entfaltung der Mitarbeiterpotentiale“ durch „weitgehende Selbstorganisation“ mit dem Ziel eines unternehmerischen Verhaltens der Mitarbeiter als „Intrapreneure“,
- um ein „Verwaltungsmarketing“ zur Verstärkung der „Adressatenorientierung“ und zur Ermöglichung von Wettbewerb sowie
- um eine „prägnante Führung“ per Kontraktmanagement mit deutlicher Trennung zwischen Führungsaufgaben und Fachaufgaben.⁹¹

Die zur Beschreibung des NSM dienenden Aussagen in den verschiedenen Berichten der KGSt greifen zum Teil ebenfalls diese Terminologie auf.⁹² Es wäre allerdings noch genauer zu untersuchen, ob und in welchem Umfang mit dem NSM ein spezifisch auf die Situation in Deutschland abgestimmtes System zur Modernisierung der Kommunalverwaltung vorgeschlagen wurde, auf die Klärung dieser Frage kommt es jedoch für den hier gegebenen Untersuchungszweck nicht an.

Government that works better and costs less“, vgl. KÖNIG 1995, S. 352.

⁹¹ Vgl. REINERMANN 1995, S. 91.

⁹² Die einschlägigen KGSt-Berichte sind im Literaturverzeichnis gesondert nachgewiesen.

1.3 Methodisches Vorgehen

Insgesamt soll mit der geplanten Untersuchung ein Erkenntnisfortschritt auf dem Gebiet der Verwaltungswissenschaft erzielt werden. Die bisherige Strategie zur Umgestaltung der traditionellen Behörden zu „Dienstleistungseinrichtungen“ soll sowohl konzeptionell als auch mit Blick auf die bislang erzielten Ergebnisse analysiert werden, um daran anknüpfend die Möglichkeit zur Anwendung des Modells der „lernenden Organisation“ zu prüfen und im Gesamtergebnis eine Antwort auf die Frage zu erhalten, ob die „lernende Organisation“ bzw. eine Intensivierung des Organisationslernens eine realistische Option für eine Strategie zur weiteren Verwaltungsentwicklung darstellt.

Die bisherige Strategie, insbesondere das NSM und das zur Implementation gewählte Vorgehen, können den Berichten der KGSt entnommen werden, zu den Problemen und Risiken der gewählten Strategie liegen inzwischen einige Erfahrungsberichte vor.⁹³ Dagegen liegt zur Prüfung der Möglichkeiten für das Modell der „lernenden Organisation“ in der öffentlichen Verwaltung nur wenig verwertbare Literatur vor,⁹⁴ so dass eine Primäruntersuchung im Praxisfeld wünschenswert wäre. Aus arbeitsökonomischen Gründen muss jedoch an dieser Stelle eine Konzentration auf die Erhebung erster Einschätzungen im Sinne einer Vorstudie vorgenommen werden. Hierzu werden Experteninterviews mit Vertretern unterschiedlicher Kommunalverwaltungen geführt. Um ein Mindestmaß an Variabilität zu gewährleisten, sollen Kommunen unterschiedlicher Größenklassen aus unterschiedlichen Ländern berücksichtigt werden. Die Untersuchung bezieht sich sachlich auf die deutsche Kommunalverwaltung. In Deutschland wurden zu Beginn dieses Jahrhunderts 13844 Gemeinden gezählt, hinzu kommen 323 Landkreise als Gemeindeverbände, lediglich 117 Gemeinden (Städte) sind kreisfrei.⁹⁵

⁹³ Insbesondere KGSt - Sonderinfo Nr. 1/2001; JANN u.a. 2004; aber auch GERSTLBERGER / GRIMMER / WIND 1999; RAFFETSEDER 2001; BÖHRET 2002.

⁹⁴ Für die noch vorzunehmende Literaturdurchsicht werden daher neben der insgesamt nur in geringem Umfang vorliegenden speziellen Fachliteratur auch einige Studienhefte aus dem Studiengang „Öffentliches Management“ mit dem Abschluss „Master of Public Administration“ der Universität Kassel als Quellen berücksichtigt. Soweit Studienhefte als Quellen herangezogen wurden, erfolgte in der Schlussredaktion eine Aktualisierung auf die jeweils neueste Auflage der Studienhefte (in der Regel 04/2005).

⁹⁵ Vgl. WEHLING / KOST 2003, S. 14 f.

Ausgewählt werden 4 Kommunalverwaltungen aus Hessen und 3 aus Niedersachsen: Kassel, Baunatal, Immenhausen und Calden aus Hessen sowie Oldenburg, Nordenham und Wardenburg aus Niedersachsen.⁹⁶ Von einer repräsentativen Stichprobe kann weder vom Umfang noch von der Struktur her die Rede sein, vielmehr handelt es sich um beispielhafte Eindrücke aus dem Praxisfeld, die zur weiteren Hypothesenbildung geeignet sein könnten.

Es ist also im Rahmen der Arbeit nur eine Vorstudie zur Klärung der Implementationsbedingungen für das Organisationslernen in Kommunalverwaltungen vorgesehen. Für eine umfassende Erhebung würden sich dagegen mehrere Möglichkeiten anbieten. Zum einen könnte der Stand des Organisationslernens auf schriftlichem Wege differenziert erhoben werden. Dies würde voraussetzen, dass vom Konzept des Organisationslernens bereits in nennenswertem Umfang Gebrauch gemacht wird. Hiervon kann aber nicht ausgegangen werden. Eine andere Möglichkeit bestände darin, bei den Großstadt-Verwaltungen als den tendenziell in Bezug auf die Reform fortschrittlichen Kommunen die relevanten Einschätzungen und Einstellungen sowie gegebenenfalls bereits unternommene Schritte und Versuche in Experten-Intensivinterviews zu eruieren. Dies hätte den Vorteil, dass mehrjährige „Reformerfahrungen“ und der Sachverstand professioneller „Reformer“ berücksichtigt werden könnten. Nachteilig wäre die Beschränkung auf Großstadt-Verwaltungen, denn von den knapp 14000 Gemeinden können lediglich die knapp 120 kreisfreien Gemeinden als typische Großstadt-Verwaltungen angesehen werden. Für die Mehrzahl der Gemeinden würde folglich die Frage nach der Übertragbarkeit offen bleiben.

Um Verwaltungen mehrerer Größenklassen zu erfassen, bleibt die Möglichkeit, mit Hilfe von Intensivinterviews Einschätzungen der „Reformbeauftragten“ oder der Verwaltungsleiter zu erkunden. Nachteilig ist dabei die notwendigerweise fehlende Repräsentativität der auszuwählenden Gemeinden. Vorteilhaft ist dagegen, dass in Bezug auf die Größenklassen prinzipiell das gesamte Spektrum erfasst werden kann. Da die Anwendbarkeit des Prinzips der lernenden Organisation nicht auf bestimmte

⁹⁶ Einen Überblick zu den Kommunen enthält Anhang B, auf eine Beschreibung der Kommunen wird verzichtet, da alle betreffenden Kommunen eine eigene Website mit den hier in Betracht kommenden Angaben betreiben.

Größenklassen beschränkt werden kann,⁹⁷ kommt diesem Gesichtspunkt der ansatzweisen Erfassung des Größenspektrums die entscheidende Bedeutung zu. Es sind daher für die vorliegende Arbeit Intensivinterviews mit Vertretern von Gemeinden aus unterschiedlichen Größenklassen vorgesehen.⁹⁸ Um eventuell auch innerhalb der Größenklassen bestehende unterschiedliche Einschätzungen zu erfassen, werden aus den berücksichtigten Größenklassen jeweils mindestens zwei Gemeinden in die Stichprobe aufgenommen.⁹⁹

Auf der übergeordneten Verwaltungsebene kämen als weitere Untersuchungsobjekte auch die Landkreise in Betracht. In den Landkreisverwaltungen werden allerdings in größerem Umfang staatliche Aufgaben wahrgenommen, so dass allein aus diesem Grund von insgesamt geringeren Gestaltungs- und Handlungsspielräumen ausgegangen werden kann. Untersuchungen in diesem Bereich erforderten also ein entsprechend erweitertes Vorgehen, das wegen der beschränkten Untersuchungskapazität aus arbeitsökonomischen Gründen zurückgestellt werden muss.

⁹⁷ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 8/1995.

⁹⁸ Als Erhebungsinstrument für die Experten-Interviews ist ein noch zu entwickelnder Interview-Leitfaden vorgesehen.

⁹⁹ Als Interview-Partner kommen in den größeren Gemeinden die Leiter der „Reform-Gruppen“ in Betracht, in kleineren Gemeinden ist eher an den jeweiligen Behördenleiter zu denken.

1.4 Aufbau der Arbeit

Im folgenden Kapitel 2 wird die Frage geprüft, ob nach dem Verlauf und dem Ergebnis der aktuellen Verwaltungsentwicklung ein Bedarf zur Optimierung der Programme oder der Prozesse erkennbar ist. Hierzu werden die wesentlichen Kennzeichen des NSM in Kurzform unter Verwendung der Original-Materialien der KGSt beschrieben. Die wesentlichen Argumente für die Einführung des NSM werden den KGSt-Veröffentlichungen sowie der sonstigen verwaltungswissenschaftlichen Literatur entnommen. Aus der Zusammenstellung verschiedener Erfahrungsberichte lässt sich erkennen, in welchem Umfang das NSM praktiziert wird und welche Voraussetzungen für die Einführung und den Betrieb des NSM sich als günstig oder nicht so günstig erwiesen haben. Einen zusammenfassenden Erfahrungsbericht hat die KGSt veröffentlicht, der im Mittelpunkt der Auswertung stehen soll. Abgeschlossen wird dieses Kapitel mit einer ersten Bewertung der gewählten Strategie sowie Hinweisen auf noch offene Fragen zum NSM. In diesem Kapitel soll also die Frage beantwortet werden, ob sich angesichts des Standes der Verwaltungsentwicklung Bedarf an einer ergänzenden bzw. einer alternativen Strategie abzeichnet.

Als Bezugspunkt für eine Neu-Orientierung des Handelns der Kommunalverwaltung und somit als Ergänzung zum NSM könnte eventuell das Modell der lernenden Organisation in Erwägung gezogen werden. Das Konzept der lernenden Organisation wird in Kapitel 3 vorgestellt. Insbesondere wird dabei auf die Analogie zwischen dem individuellen Lernen und dem Organisationslernen eingegangen.¹⁰⁰ In diesem Zusammenhang werden in Anlehnung an das kybernetische Modell die wesentlichen Rückkopplungsinstrumente der lernenden Organisation beschrieben und erläutert. Die von einer lernenden Organisation erwarteten Vorteile werden dargestellt und in Bezug auf die dafür notwendigen Voraussetzungen analysiert. Gegenstand dieses Kapitels soll also die Frage sein, ob das Modell der lernenden Organisation grundsätzlich als Basis einer entwicklungsförderlichen Strategie in Betracht kommen könnte.

¹⁰⁰ Hierzu werden als Quellen insbesondere auch die Studienhefte zum Kurs „Lernen und Kommunikation“ des Studiengangs „Öffentliches Management“ mit dem Abschluss „Master of Public Administration“ der Universität Kassel (MINTKEN / SCHENK 2005) berücksichtigt.

Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine Kommunalverwaltung dem Gedanken der lernenden Organisation folgen kann, wird im vierten Kapitel untersucht. Hierzu werden typische Lern- und Handlungsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung und die damit korrespondierenden Lernbedingungen für das Organisationslernen analysiert. Auf der Basis dieser Analyse kann abgeschätzt werden, ob sich das Konzept der lernenden Organisation mit dem Modell des NSM oder vergleichbaren Reformmodellen vereinbaren lässt. Beispielhaft ergänzt werden diese Analysen durch die Aussagen aus den Intensivinterviews mit leitenden Vertretern verschiedener Kommunalverwaltungen zu den Möglichkeiten des Organisationslernens aus der Sicht der Verwaltungspraxis. In diesem Kapitel soll also die spezielle Frage beantwortet werden, ob das Modell der lernenden Organisation eine realistische Möglichkeit zur Anwendung in der Kommunalverwaltung darstellt.

Den Abschluss der Arbeit bildet eine zusammenfassende Darstellung zur Eignung der lernenden Organisation als Option für Organisationen der öffentlichen Verwaltung. Unterschieden werden dabei zwei Fälle: zum einen könnte das Organisationslernen punktuell als Kompensation einzelner Defizite des NSM oder vergleichbarer Reformkonzepte praktiziert werden, zum anderen wäre eine Funktion des Konzeptes der lernenden Organisation als übergeordnetes Leitbild für das verwaltungspraktische Handeln denkbar.

2 Das Neue Steuerungsmodell für die deutsche Kommunalverwaltung

In diesem Kapitel soll die Frage beantwortet werden, ob sich angesichts des Verlaufs und des Ergebnisses der aktuellen Prozesse der Verwaltungsentwicklung in den Kommunen ein Bedarf zur Optimierung des Programms oder der Prozesse abzeichnet. Die Frage soll am Beispiel des Neuen Steuerungsmodells untersucht und beantwortet werden. Hierzu wird zunächst in Grundzügen das Konzept des NSM einschließlich seiner veröffentlichten Begründung vorgestellt. Der Begründung kann insbesondere auch die seinerzeitige Problemdefinition entnommen werden, so dass bereits auf der konzeptionellen Ebene eine erste Abschätzung zur Passung zwischen der seinerzeit wahrgenommenen Problemlage und dem NSM als Ansatz zur Problemlösung vorgenommen werden kann.

Für die mit dem NSM erzielte Wirkung ist das Konzept indes zwar eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung. Erst mit der Umsetzung eines Konzeptes in die realen Arbeitsabläufe können sich reale Ergebnisse einstellen. Da die Umsetzung komplexer und offener Konzepte unter verschiedenen Bedingungen einen unterschiedlichen Verlauf nehmen könnte, sind in einem zweiten Untersuchungsschritt die wesentlichen Merkmale der Prozesse zur Umsetzung des Konzeptes zu beschreiben, um auf dieser Grundlage die verschiedenen Ergebnisse des Umsetzungsprozesses beurteilen zu können.

Schließlich ist für die Beurteilung des Konzeptes auch der internationale Kontext von Bedeutung, insbesondere bezüglich der seinerzeitigen Alternativen zum NSM. Der internationale Kontext wird im Zusammenhang mit einer Gesamt-Beurteilung des Konzeptes beleuchtet.

2.1 Kennzeichen des Neuen Steuerungsmodells

Das Neue Steuerungsmodell wurde 1993 von der KGSt für die weitere Entwicklung der deutschen Kommunalverwaltung vorgeschlagen.¹⁰¹ Es sollte an die Stelle des hergebrachten Modells („altes Steuerungsmodell“) treten, das von einigen Protagonisten des NSM als „System organisierter Unverantwortlichkeit“¹⁰² bezeichnet wurde.

Vorangegangen waren seit etwa 1990 interne Sondierungen der KGSt zum „New Public Management“ und erste Veröffentlichungen.¹⁰³ Zusammengefasst wurden seinerzeit von der KGSt beachtliche Defizite in der kommunalen Praxis gesehen, die in dem Eindruck gipfelten, „die kommunale Selbstverwaltung sei den Anforderungen ihrer Umwelt nicht mehr voll gewachsen“¹⁰⁴.

Die KGSt hält daher einen „Modellwechsel“ im Steuerungssystem für notwendig. Sie begründet ihre Auffassung im einzelnen mit Hinweisen auf verschiedene Defizite („Lücken“) des bisherigen Systems, insbesondere mit dem Hinweis auf eine unzureichende Ergebnisverantwortung der jeweiligen ausführenden Stellen.¹⁰⁵

¹⁰¹ KGSt - Bericht Nr. 5/1993.

¹⁰² Die Urheberschaft an diesem Ausdruck wird BANNER (ehemaliger Vorstand der KGSt) zugeschrieben, vgl. SPITZER 1998, S. 336; WOLLMANN bezeichnet den Ausdruck als polemisch und sachlich nicht gerechtfertigt, vgl. WOLLMANN 2002, S. 491 und 515.

¹⁰³ Vgl. BANNER 1991; BANNER 2003.

¹⁰⁴ KGSt - Bericht 5/1993, S. 7.

¹⁰⁵ Vgl. KGSt-Berichte 5/1993 und 8/1995.

Auf die dargestellten Lücken und Defizite des „alten Modells“ soll mit dem „Neuen Steuerungsmodell“ reagiert werden.¹⁰⁶ In der Konzeption dieses Modells wird auch an das nach der niederländischen Stadt Tilburg¹⁰⁷ benannte „Tilburger Modell“ angeknüpft,¹⁰⁸ mit dem in den Niederlanden Führungs-, Steuerungs- und Organisationsdefizite durch eine entsprechende Veränderung der Organisations- und Führungsstrukturen der Kommunalverwaltung nachhaltig beseitigt werden sollen.¹⁰⁹ In Anlehnung an die gewerbliche Wirtschaft wurde in Tilburg zu diesem Zweck das Organisationsmodell „Konzern Stadt“ entwickelt. Wenn auch insbesondere wegen der unterschiedlichen Kommunalverfassungen in den Niederlanden und in Deutschland die Einzelheiten möglicherweise nicht in vollem Umfang übertragbar sein mögen, wird die Grundlinie des „Tilburger Modells“ dennoch als transferfähig betrachtet, um der defizitären Situation in vielen deutschen Kommunen begegnen zu können. Das entsprechende von der KGSt vorgelegte „Neue Steuerungsmodell“ läuft daher ebenfalls auf den Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur hinaus.¹¹⁰

Die wesentlichen Bausteine des „Neuen Steuerungsmodells“ sind

- Definitionen der zu erstellenden Produkte,¹¹¹
- eine Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung,¹¹²
- die Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriff (Kontraktmanagement¹¹³),¹¹⁴

¹⁰⁶ Vgl. im einzelnen KGSt-Bericht Nr. 5/1993.

¹⁰⁷ Tilburg ist eine niederländische Großstadt mit ca. 160 000 Einwohnern.

¹⁰⁸ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 24.

¹⁰⁹ Das Modell wird in Tilburg bereits seit 1985 praktiziert; vgl. zum „Tilburger Modell“ z.B. KGSt-Bericht Nr. 19/1992; BANNER 2003, S. 17.

¹¹⁰ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 3 und 13 f.

¹¹¹ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 20 f.

¹¹² Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 16 f. und 34; die Abgrenzung ist nicht unproblematisch, da in dem System der kommunalen Selbstverwaltung das gewählte Vertretungsorgan als Bestandteil der Exekutive betrachtet wird, nicht etwa im Sinne der parlamentarischen Form als „kommunale Legislative“; weitere Probleme können sich aus der Stellung des direkt gewählten Bürgermeisters bzw. Oberbürgermeisters im Verhältnis zum Vertretungsorgan und zur Administration ergeben.

¹¹³ Verbindliche Absprachen über Leistungen zwischen politischer Leitung und Verwaltung einer Kommune, vgl. KGSt-Bericht Nr. 19/1992, S. 42.

¹¹⁴ KGSt-Bericht 5/1993, S. 3, 17 und 34.

- die dezentrale Gesamtverantwortung (Ressourcen- und Ergebnisverantwortung) im Fachbereich,¹¹⁵
- eine zentrale Steuerung neuer Art und Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her (Outputsteuerung), insbesondere auch mittels Controlling.¹¹⁶

Der Blick wird auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung also stärker auf den „Output“ des Verwaltungshandelns gerichtet. Im Gegensatz zu der hergebrachten Steuerung über den Input (Ressourcen) sieht das „Neue Steuerungsmodell“ daher eine Steuerung über den Output (Leistungen, Produkte) vor.¹¹⁷

Die KGSt bezeichnet das Produkt als Kern der outputorientierten Steuerung und sieht folglich den ersten Schritt zu ihrer Einführung in der Definition und Beschreibung von Produkten.¹¹⁸ Ein Produkt besteht nach der Definition der KGSt aus einer oder mehreren Leistungen, die außerhalb der betrachteten Arbeitseinheit (verwaltungsintern oder verwaltungsextern) benötigt werden.¹¹⁹ Zum Zwecke der Steuerung sollen die Produkte zu Produktgruppen und diese wiederum zu Produktbereichen zusammengefasst werden, damit den einzelnen Stufen (zum Beispiel Fachbereichsleitung, Verwaltungsspitze, Politik) Daten auf unterschiedlichem Aggregationsniveau geliefert werden können.¹²⁰ Beispielhaft wird für die Jugendhilfe die Kindertagesstätte als Produktbereich definiert; zu diesem Bereich gehört die Produktgruppe „Plätze im Kindertageseinrichtungen für Kinder von drei Jahren bis zum Beginn der Schulpflicht“; ein Produkt in dieser Gruppe sind „Plätze im Kindergarten mit Mittagsbetreuung“. Der gewünschte Output wird quantitativ dadurch definiert, dass die zu erstellende Menge des jeweiligen Produktes festgelegt wird.¹²¹

¹¹⁵ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 3 und 17 ff.

¹¹⁶ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 3, 19 f. und 32 ff.

¹¹⁷ Zu einem zusammenfassenden Überblick über das NSM vgl. JANN 2005.

¹¹⁸ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 20 f.

¹¹⁹ Vgl. KGSt-Bericht 8/1994, S. 13; KGSt-Bericht 11/1995, S. 11 - 17.

¹²⁰ Vgl. KGSt-Bericht 11/1995, S. 14.

¹²¹ Vgl. STÖBE 1998, S. 330 (mit Bezugnahme auf den KGSt-Bericht Nr. 9/1994).

Die politische Führung soll über das „Was“ entscheiden, die Verwaltung über das „Wie“ des „Produktionsprozesses“.¹²² Allerdings ist fraglich, ob es sich in der Praxis tatsächlich um eine Aushandlung eines Kontraktes handelt oder um eine Anweisung zur „Produktion“ bzw. um eine Zuweisung von Ressourcen.¹²³ Die fachliche Verantwortung für die Leistungserstellung und die Ressourcenverantwortung sollen zusammengeführt werden.¹²⁴ Hierzu dienen neben der organisatorischen Veränderung insbesondere das Verfahren der Budgetierung und das Kontraktmanagement. Budgetierung bedeutet die Zuweisung von Ressourcen an eine organisatorische Einheit (z.B. Amt, Fachbereich) zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung.¹²⁵ Bei dem Kontraktmanagement handelt es sich zunächst um eine Leistungsvereinbarung zwischen politischer Führung und Verwaltungsführung.¹²⁶ In diesem Rahmen gewinnt die Zielplanung hohe Relevanz. Hier soll festgelegt werden, welche Produkte angeboten werden sollen bzw. müssen und welcher Fachbereich welche Art von Leistungen erstellen soll. Darüber hinaus sind für die verschiedenen Produkte die Menge und die Qualität festzulegen.

Die Fachbereiche erhalten also die Verantwortung für Personal- und Sachmittel und haben Leistungen bzw. Produkte eigenverantwortlich zu erstellen. Sie haben die Qualität und Quantität der erstellten Produkte im Rahmen des „Kontrakts“ zu verantworten. Hierzu sollen auf den jeweiligen Hierarchieebenen Zielvereinbarungen abgeschlossen werden.¹²⁷

¹²² Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 35.

¹²³ Vgl. HINTE 1998, S. 306 f.

¹²⁴ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 18.

¹²⁵ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 18 und 31 f. sowie KGSt-Berichte 12/1991 und 6/1993.

¹²⁶ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 17.

¹²⁷ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 17.

Eine aufzubauende Kosten- und Leistungsrechnung soll für Transparenz sorgen.¹²⁸ Sie könnte daneben auch als Grundlage für die Entscheidungen dienen, inwieweit einzelne Produkte neu in das „Leistungsangebot“ aufgenommen oder aus dem „Sortiment“ genommen werden sollen. Dadurch ergeben sich auch bezüglich der Kontrollfunktion neue Anforderungen. So bedingt eine dezentrale Ressourcenverantwortung auch eine regelmäßige Beobachtung (Berichtswesen) und Überprüfung, damit eventuell erforderliche Korrekturen frühzeitig vorgenommen werden können (Controlling). Mit dem Controlling soll kontinuierlich ein Vergleich zwischen Plandaten und der Realisierung vorgenommen werden, um auf mögliche Abweichungen frühzeitig hinweisen zu können.¹²⁹ Zusätzlich können damit die Zielvereinbarungen überwacht werden. Gegenstand dieser Überwachung ist, ob die Produkte in vereinbarter Stückzahl, Qualität und Durchlaufzeit erstellt und vereinbarte Kostendeckungsgrade erreicht werden.

In der Aufbauorganisation ist das NSM schon daran zu erkennen, dass Geschäftsbereiche und Fachbereiche eingerichtet werden statt der herkömmlichen Dezernate und Ämter, wobei schon die Befürchtung geäußert wird, dass ein Amt schnell in einen Fachbereich umbenannt werden könnte, ohne substantielle Änderungen vorzunehmen.¹³⁰

Das Leitbild des „Neuen Steuerungsmodells“ erfordert nach Ansicht der KGSt zu seiner Umsetzung in die Praxis keine umfassende Rechtsänderungen, sondern hauptsächlich eine gründliche Auseinandersetzung der Kommunen mit den durch das Leitbild gegebenen Anforderungen, d.h., die öffentliche Verwaltung müsse bereit sein, sich ihrer Aufgabe als „öffentliches Dienstleistungsunternehmen“ zu stellen und sich mit diesen Aufgaben zu identifizieren. Die Entwicklung müsse darauf gerichtet sein, alle kommunalen Aufgaben nach einheitlichen Grundsätzen, demokratisch und zugleich wirtschaftlich, effektiv und abnehmerorientiert wahrnehmen zu können.¹³¹

Das Neue Steuerungsmodell wird von der KGSt als Skizze bezeichnet, die gewisse Mindestbedingungen und deren Zusammenwirken beschreibt. Mit dieser inhaltlichen

¹²⁸ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 21 f.

¹²⁹ Zu den Einzelheiten vgl. KGSt-Bericht 15/1994.

¹³⁰ GONSCHORREK 2000, S. 84.

Offenheit soll es ermöglicht werden, unter Berücksichtigung der örtlichen Strukturen und Bedürfnisse eine auf die jeweilige Kommunalverwaltung zutreffende Anwendung des Steuerungsmodells zu entwickeln.¹³²

Die KGSt betont angesichts der Kritik an der von ihr gewählten Bezeichnung „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“, die auch sie im nachhinein als „nicht ideal“ bezeichnet,¹³³ dass eine Kommunalverwaltung auch nach der Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“ entscheidende Unterschiede zu einem gewerblichen Unternehmen aufweist, insbesondere die Gemeinwohlorientierung, die Verpflichtung zur Durchsetzung des geltenden Rechts auch gegenüber Widerstrebenden sowie der Primat der politischen Steuerung.¹³⁴

2.2 Begründung für die Einführung des Neuen Steuerungsmodells

Das NSM wurde von der KGSt vorgeschlagen, daher sind für die Untersuchung der „offiziellen“ Begründung ebenfalls primär die Veröffentlichungen der KGSt einschlägig.

Mit Blick auf die deutsche Kommunalverwaltung wurden von der KGSt als typische Defizite der deutschen Kommunalverwaltung in dem Bericht von 1993 „Untersteuerungstendenzen im Management“, „Übersteuerungseffekte bei der Aufgabenerledigung“ sowie fehlende Transparenz in Fragen der Wirtschaftlichkeit und Produktivität angesehen.¹³⁵

Als erstrebenswert gilt demgegenüber zur „Binnenmodernisierung“¹³⁶ der Kommunalverwaltung eine „Aufgabenerledigung, die sich auf zielorientierte Leistungsvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung stützt und auf der Grundlage zusam-

¹³¹ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 14 und 35.

¹³² Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 15.

¹³³ KGSt-Bericht 10/1995, S. 9.

¹³⁴ Vgl. KGSt-Bericht 10/1995, S. 9 f.

¹³⁵ Zusammengefasst nach PFISTER 1995, S. 46 f.

¹³⁶ Neben der Binnenmodernisierung werden Strategien verfolgt, bislang öffentliche Aufgaben zur Erledigung in den gewerblichen oder gemeinnützigen Bereich zu überführen („Privatisierung“, „Aufgabenkritik“).

mengeführter Fach- und Ressourcenverantwortung erfolgt“.¹³⁷ Ergänzend werden dazu Instrumente, mit denen Leistungs- und Kostenzusammenhänge aufgedeckt werden können, sowie ein aussagefähiges Berichtswesen zur Kontrolle der Zielerreichung als notwendig erachtet.¹³⁸ Allgemeine Zielvorstellungen sind die Erhöhung der Effektivität¹³⁹ und der Effizienz¹⁴⁰ sowie die Reduzierung der Haushaltsdefizite.

Bei den gebündelten Defiziten handelt es sich nach Auffassung der KGSt im einzelnen um

- Lücken in der Strategie der kommunalen Entwicklung (Strategielücke),
- Lücken im Management des Verwaltungsbereichs (Managementlücke),
- Lücken in der Attraktivität der öffentlichen Hand als Arbeitgeber (Attraktivitätslücke)
- und um Probleme der Legitimität der öffentlichen Verwaltung (Legitimitätslücke).¹⁴¹

Die Strategielücke soll sich im wesentlichen darin ausdrücken, dass eine mittelfristige Planung (10 - 15 Jahre) der kommunalen Entwicklung derzeit durch die Politiker nicht geleistet werde. Vielmehr sei eine Überlastung der Hierarchiespitze durch Detailsteuerungsaufgaben zu konstatieren. Die kurzfristig orientierte Kommunalpolitik ziehe auf längere Sicht eine schwere Belastung der kommunalen Haushalte und eine zunehmende Handlungsunfähigkeit der Kommunen nach sich, z.B. unüberlegte Investitionen sowie daraus resultierende Folgekosten und hohe Zinsbelastungen.¹⁴²

¹³⁷ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 17-19; PFISTER 1995, S. 47.

¹³⁸ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 32 - 35; PFISTER 1995, S. 47.

¹³⁹ Effektivität bezeichnet das Ausmaß, in dem geplante Tätigkeiten verwirklicht und geplante Ergebnisse erreicht werden (DIN EN ISO 9000: 2000-12).

¹⁴⁰ Effizienz bezeichnet das Verhältnis zwischen dem erreichten Ergebnis und den eingesetzten Ressourcen (DIN EN ISO 9000: 2000-12).

¹⁴¹ Vgl. KGSt Bericht 5/1993, S. 9 - 12.

¹⁴² Vgl. KGSt Bericht 5/1993, S. 9.

Managementlücken werden sowohl im direkten Verwaltungsbereich als auch bei Eigen- und Regiebetrieben¹⁴³ gesehen, die im wesentlichen darauf zurückgeführt werden, dass sich derzeit nachdrückliche Bemühungen zur Leistungsverbesserung weder für die organisatorischen Einheiten noch für die Beschäftigten lohnten, weil die Struktur der Verwaltung keinen Anreiz zur Aufdeckung und Nutzung von Leistungsreserven biete. Die Verantwortung für die Gesamtpolitik, aber auch für Kosten, Effizienz und Effektivität der einzelnen Fachleistungen liegt nach der herkömmlichen Organisation bei der Verwaltungsspitze und den zentralen Ressourceninstanzen (Querschnittsämter, z.B. Kämmerei, Personalamt). Diese erscheinen jedoch wegen ihrer Aufgabenferne und der mangelnden Transparenz der Fachbereiche nur unzulänglich in der Lage, die dem bürokratischen System zugeschriebenen Expansions- und Verschwendungstendenz einzudämmen. Die zentrale Verwaltung der Haushaltsmittel, d.h., die Trennung zwischen Ressourcenverwaltung und Leistungserbringung, wird daher als wenig effizient angesehen. Schließlich seien die Informationen über den Bedarf an Leistungen, der bei den Bürgern besteht, durch die zu geringe Bürgernähe nicht bzw. nur in beschränktem Maße vorhanden. Entsprechende Instrumentarien der gewerblichen Wirtschaft wie z.B. Angebot- und Nachfrageregulierung über den Markt, Marketing und Marktforschung, würden derzeit von Politikern und der Verwaltung noch zu wenig genutzt.¹⁴⁴

Die Attraktivitätslücke bezieht sich auf die Anziehungskraft der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeber. Hierbei wird unterstellt, dass die Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter tendenziell steigen. Hierzu gehören u.a. Fähigkeiten wie Gewährleistung eines qualifizierten Rechtsvollzuges, ausgeprägtes Kosten- und Wirtschaftlichkeitsdenken, flexible Leistungshaltung gegenüber den Bürgern. Dies könnte jedoch im Widerspruch zur streng hierarchisch aufgebauten Organisation der Verwaltung stehen, denn die betonte Hierarchie wird als Einschränkung für die Entfaltung von Kreativität und Verantwortungsbewusstsein der Mitarbeiter angesehen. Außerdem könnte sich der unmittelbare Zugriff der Politik auf die Stellenbesetzung in der Verwaltung („Besitz des richtigen Parteibuches“ oder andere sachfremd getroffene

¹⁴³ Eigenbetriebe sind organisatorisch selbständige Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, durch die Gemeinden sich wirtschaftlich betätigen. Regiebetriebe dienen dem gleichen Zweck, sind jedoch organisatorisch nicht selbständig, vgl. NAßMACHER / NAßMACHER 1999, S. 101 f. und 164 ff.

¹⁴⁴ Vgl. KGSt Bericht 5/1993, S. 9 - 11.

Personalentscheidungen) negativ auf die Motivation der Mitarbeiter und den Ruf der Verwaltung auswirken. Die Folge könnte eine sinkende Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber sein.¹⁴⁵

Das Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung wird als zunehmend konfliktrichtig angesehen (Legitimitätslücke). Für die Verwaltung resultiere daraus ein steigender Legitimationsdruck. Insbesondere erwarteten Bürger ein faires Preis-/Leistungsverhältnis. Ein wichtiges Instrument der Legitimitätssicherung könnte eventuell eine regelmäßige öffentliche Rechenschaftslegung in verständlicher Form sein.¹⁴⁶

Empirische Belege für die behaupteten Lücken und für den Umfang dieser Lücken werden von der KGSt nicht mitgeteilt. Ob diese von der KGSt explizierten Begründungen tatsächlich die entscheidenden sind, oder ob letztlich „vor Ort“ doch die chronischen Haushaltsdefizite die entscheidende Ursache für die Bereitschaft zur Innovation darstellen, ist zunächst offen. Die Haushalte der Kommunen sind in den letzten Jahren aufgrund gestiegener Belastungen der Kommunen durch die Sozialhilfe, durch Leistungen an Asylanten und anderer kostenintensiver Aufgaben in Verbindung mit einer extensiven Schuldenpolitik (z.B. Investitionen ohne genügende Beachtung der Folgekosten u.ä.)¹⁴⁷ bei gleichzeitig sinkenden Steuereinnahmen der Kommunen stark belastet worden, wobei diese Belastungen teils auf Entscheidungen des Bundes oder der Länder zurückgehen, teilweise aber möglicherweise auch als „hausgemacht“ betrachtet werden können.¹⁴⁸ Möglicherweise könnte also die Haushaltslage eine größere Triebkraft für Reformen darstellen als die proklamierten Defizite.

2.3 Voraussetzungen für das Neue Steuerungsmodell

Das NSM stellt insgesamt ein komplexes Modell dar, mit dem die hergebrachte Struktur der Kommunalverwaltung verändert werden soll. Ob eine derartige Umwandlung

¹⁴⁵ Vgl. KGSt Bericht 5/1993, S. 11 f.

¹⁴⁶ Vgl. KGSt Bericht 5/1993, S. 12.

¹⁴⁷ Vgl. NABMACHER / NABMACHER 1999, S. 247 ff.

¹⁴⁸ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 7 f.

gelingt, könnte davon abhängig sein, dass die notwendigen oder zumindest zweckmäßig erscheinenden Voraussetzungen gegeben sind oder geschaffen werden. Derartige Voraussetzungen können zum einen die Konzeption des zu implementierenden Modells betreffen, zum andern aber auch die Implementationsstrategie und die Implementationsbedingungen.

Von der Beachtung der relevanten Voraussetzungen kann mithin der Erfolg eines derartigen komplexen Reformvorhabens abhängen. Die Voraussetzungen auf der Ebene der Konzeption und der Implementation von Reformprogrammen sollen daher nachfolgend zu „Prüfpunkten“ verdichtet werden, mit denen das weiter unten zu analysierende praktische Vorgehen zur Implementation des NSM verglichen werden soll. Das Ergebnis dieses Vergleichs gibt Hinweise auf einen eventuellen Optimierungsbedarf.

Betrachtet man das NSM als einen Vorschlag zur Optimierung der kommunalen Dienstleistungen, so wäre also zum einen zu prüfen, ob es sich bei dem Programm um einen problemadäquaten Vorschlag handelt, zum andern wären die Implementation dieses Programms und der „Betrieb“ des implementierten Programms zu prüfen. Wegen der möglichen Dynamik des „Kundenverhaltens“ und der Variabilität der Rahmenbedingungen wären diese ebenfalls in die Prüfung einzubeziehen, indem auch die Flexibilität des Programms bzw. der Implementation bzw. des Programmbetriebs vor dem Hintergrund variabler Kunden- und Umgebungsbedingungen einbezogen wird.

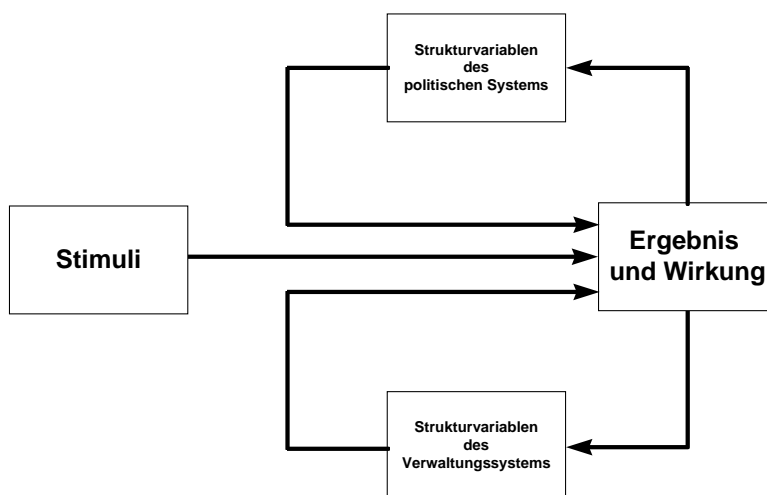
Es wird also zwischen der Programmebene und der realisierten Lösung unterschieden. In ähnlicher Weise unterscheidet LÖFFLER die konzeptionelle Ebene von der Implementationsebene. Wegen des Einflusses verschiedener politischer und administrativer Akteure bei der Transformation einer Konzeption in konkrete Modernisierungsmaßnahmen komme es bei der Implementation des gleichen Konzeptes durchaus zu unterschiedlichen realisierten Lösungen.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Vgl. LÖFFLER 1997, S. 147 ff.

Insbesondere bei komparativen Untersuchungen seien daher für die Erklärung von Ergebnissen eines Modernisierungsprozesses in verschiedenen Verwaltungen neben den Stimuli verschiedene Makrovariablen des politischen Systems und des Verwaltungssystems in Betracht zu ziehen.¹⁵⁰ Dieser Zusammenhang wird von LÖFFLER in einer Grafik zusammengefasst:

Abb. 1:

Makrovariablen als Erklärungsfaktoren von Verwaltungsmodernisierung



vgl. LÖFFLER 1997, S. 156.

Als Stimuli werden aufgeführt: Budgetdefizit, fehlende Mitarbeitermotivation, Kritik von politischen Gruppen / politischen Parteien und Modernisierungsplan. Strukturelle Variablen des politischen Systems sind demnach: Regulierungsmechanismus im öffentlichen Sektor, Reformpolitik. Als strukturelle Variablen des Verwaltungssystems werden genannt: Form der Dezentralisierung, Verhältnis zwischen zentraler und kommunaler Ebene, Verhältnis Staat - Gesellschaft, Verwaltungsrecht, Struktur und Kultur des Öffentlichen Dienstes, Dienst- und Haushaltsrecht.¹⁵¹ Diese Faktoren sind von LÖFFLER für internationale Vergleiche zusammengestellt worden, sie könnten durch weitere Faktoren zum intranationalen Vergleich, wie in Deutschland der Vergleich zwischen Landesverwaltungen oder zwischen Kommunalverwaltungen in

¹⁵⁰ Vgl. LÖFFLER 1997, S. 155 ff.

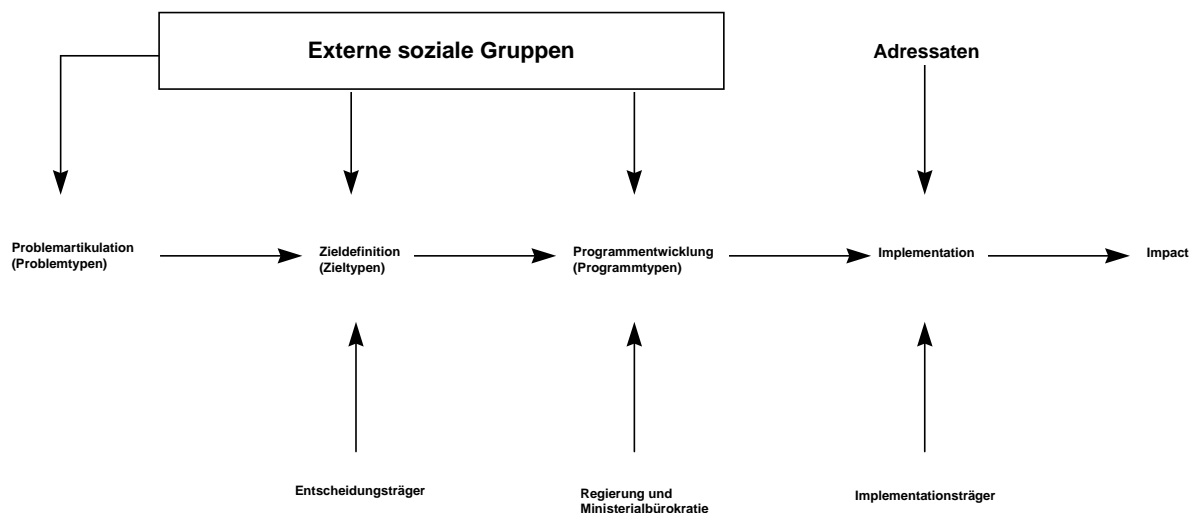
verschiedenen Ländern, eventuell ergänzt werden. Auch erscheint eine Anwendung der modellhaft dargestellten Überlegungen auf ein Modernisierungsvorhaben wie dem NSM nicht ausgeschlossen.

Während es sich bei einer Modernisierungsmaßnahme in verschiedenen Verwaltungen stets um ein und dasselbe Konzept handelt, hier z.B. das NSM, können sich aus den von LÖFFLER beschriebenen Gründen im Rahmen der Implementation durchaus Unterschiede ergeben. Aus diesem Grund sind neben der Analyse eines Konzeptes für die Beschreibung und Beurteilung der erzielten Ergebnisse vor allem der Prozess und das Ergebnis der Implementation von Bedeutung.

Nach einer Definition von MAYNTZ ist mit Implementation „die Durchführung bzw. Anwendung der im Prozess der Politikentwicklung entstandenen Gesetze und anderen Handlungsprogramme“ gemeint.¹⁵² Die Implementation ist in den Gesamtprozess eingebettet, der von MAYNTZ in allgemeiner Form in einer Grafik dargestellt wird:

Abb. 2:

Phasen und Akteure im politischen Prozess (MAYNTZ)



in Anlehnung an MAYNTZ 1977, S. 55.

¹⁵¹ Vgl. LÖFFLER 1997, S. 156.

¹⁵² MAYNTZ 1977, S. 51.

Nach dieser idealtypischen Darstellung folgt die Implementation auf die Programmentwicklung. Beeinflusst wird das Gesamtergebnis („impact“) während der Implementation von den Adressaten und dem Implementationsträger. MAYNTZ unterscheidet 3 Hauptfaktoren: Programm-Merkmale, die Implementationsstruktur und die Merkmale der Adressaten.¹⁵³

Nach den Ergebnissen der Implementationsforschung liegt ein „Programm“ als notwendige Voraussetzung für den Vorgang der Implementation allerdings „nur im Ausnahmefall“ als konkrete fassbare Einheit zu Beginn eines Implementationsprozesses vor.¹⁵⁴ Manchmal handele es sich bei dem „Programm“ ohnehin um ein „Konstrukt des Forschers“, so dass eine Trennung zwischen Programmentwicklung und Implementation fragwürdig sei.¹⁵⁵ Auch könne beobachtet werden, dass sich Kräfte bzw. Akteure, die sich während der Phase der Programmdefinition nicht hätten durchsetzen können, während der Implementationsphase erneut einzubringen versuchten, um dennoch Einfluss auf die Ziele nehmen zu können.¹⁵⁶

Die Konsequenz aus diesen Ergebnissen ist, dass auf der einen Seite Forschungen zur Wirkung politischen Entscheidungshandelns nicht auf einen Vergleich zwischen dem zu einem bestimmten Zeitpunkt erzielten Ergebnis und den ursprünglichen Programmzielen beschränkt bleiben dürfen¹⁵⁷ und andererseits auch die isolierte Betrachtung von Implementationsvorgängen „weder ein adäquates Kausalverständnis noch die adäquate Erfassung der Folgen und Folgeprobleme der beobachteten Vorgänge“ erlauben.¹⁵⁸ Ob allerdings eindeutige Gesetzmäßigkeiten zwischen den Hauptfaktoren (Programm, Implementationsstruktur, Adressaten) nachgewiesen werden können, erscheint angesichts der Komplexität und der Differenzierungen im Untersuchungsbereich fraglich.¹⁵⁹

¹⁵³ Vgl. REESE 1982, S. 41.

¹⁵⁴ Vgl. MAYNTZ 1980, S. 4.

¹⁵⁵ Vgl. MAYNTZ 1980, S. 9.

¹⁵⁶ Vgl. BRINCKMANN 1979, S. 125.

¹⁵⁷ Vgl. ELLWEIN 1978, S. 31 f.

¹⁵⁸ Vgl. MAYNTZ 1980, S. 15.

¹⁵⁹ Entsprechende Bedenken wurden schon frühzeitig formuliert, vgl. REESE 1982.

Selbst wenn aufgrund der Implementationsforschung zwar keine exakten Gesetzmäßigkeiten bezüglich der Einführung des NSM formuliert werden können, erweist sich jedoch zumindest eine Unterscheidung der Voraussetzungen für das NSM nach solchen des Konzeptes (also des NSM-Programms) und nach Voraussetzungen für die Implementation des Programms als zweckmäßig.

2.3.1 Voraussetzungen auf der konzeptionellen Ebene

Die Voraussetzungen für die Konzeption des NSM könnten wegen der expliziten Bezugnahme der KGSt auf den „internationalen Reformtrend“¹⁶⁰ den allgemeinen Voraussetzungen für das New Public Management (NPM) entsprechen.¹⁶¹ Diese sind von SCHEDLER / PROELLER in sechs Punkten zusammengefasst worden:

- optimistisches Menschenbild,
- Notwendigkeit von Staat und Verwaltung,
- Effektivität als Hauptproblem der Verwaltung,
- Möglichkeit des rationalen Managements,
- Überlegenheit von Wettbewerb zur Förderung von Effektivität und Effizienz,
- Lernfähigkeit von Politik und Verwaltung.¹⁶²

Neben der Effektivität als dem genannten Hauptproblem der Verwaltung könnte allerdings auch die Effizienz des Verwaltungshandelns von ähnlicher Bedeutung sein. Weitere Voraussetzungen könnten sich aus der Beschaffenheit des Programms selber ergeben, z.B. die Realisierbarkeit, die interne Widerspruchsfreiheit oder die Passung zwischen der bestehenden Problemkonstellation und dem zur Lösung vorgeschlagenen Programm.

¹⁶⁰ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 23 f.

¹⁶¹ Zu den wesentlichen Merkmalen des NPM vgl. Unterabschnitt 1.2 dieser Untersuchung.

¹⁶² Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2000, S. 41 - 46.

Selbst wenn die Aufzählung der Voraussetzungen unvollständig oder bezüglich des einen oder anderen Punktes strittig sein sollte, wird doch erkennbar, dass bei einem derart komplexen Programm wie dem NSM eine Reihe von Annahmen getroffen werden und mehrere Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um die Erfolgsaussichten zu erhöhen.

Für eine erfolgreiche Reorganisation in der öffentlichen Verwaltung könnten ferner Erfahrungen aus dem gewerblichen Dienstleistungs-Sektor von Bedeutung sein. Angesichts der Bedeutung des Dienstleistungs-Sektors sind die dort vertretenen Bereiche u.a. Gegenstand betriebswirtschaftlicher Untersuchungen.¹⁶³ Aus betriebswirtschaftlicher Sicht liegt daher ein Vergleich des Verwaltungshandelns mit dem Erstellen gewerblicher Dienstleistungen nahe.¹⁶⁴ Die grundlegenden Zusammenhänge zum Erbringen von Dienstleistungen sind daneben auch Gegenstand der Normung.

Nach DIN EN ISO 9000 ist eine Dienstleistung „das Ergebnis mindestens einer Tätigkeit, die notwendigerweise an der Schnittstelle zwischen dem Lieferanten und dem Kunden ausgeführt wird und üblicherweise immateriell ist“.

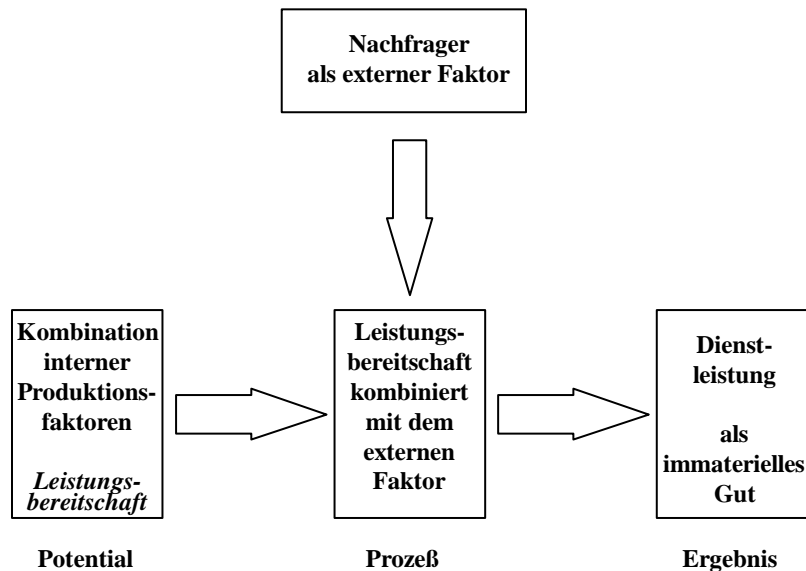
Der „Lieferant“ bringt sein internes Potential mit der Nachfrage des „Kunden“ zusammen, um in dem Leistungsprozess ein Ergebnis zu erzielen. Der „Kunde“ bzw. dessen Nachfrage wird als „externer Faktor“ bezeichnet. „Lieferant“ wäre in diesem Fall die öffentliche Verwaltung, „Kunde“ der Bürger.

Das Zusammenwirken der internen Produktionsfaktoren mit dem externen Faktor ergibt sich aus dem folgenden Schaubild:

¹⁶³ Vgl. z.B. CORSTEN 1997.

¹⁶⁴ Vgl. ADAMASCHEK 1998; SCHEDLER / PROELLER 2000, S. 49 ff.

Abb.3:

Erstellen von Dienstleistungen

nach MINTKEN / SCHENK 2005, S. 9; in Anlehnung an CORSTEN 1988.

Die Eignung eines Programms wie dem NSM könnte also differenziert nach den Wirkungen in den Bereichen Potential, Prozess und Ergebnis untersucht werden. Für den Leistungsprozess und dessen Ergebnis sind sowohl das Leistungspotential des „Lieferanten“ als auch die Mitwirkung des „Kunden“ von Bedeutung. Handelt es sich bei dem „Lieferanten“ um eine Behörde, so ist diese in ihren Handlungen nicht in ähnlicher Weise frei wie ein gewerbliches Unternehmen, da eine Behörde als Teil der öffentlichen Verwaltung stärker in die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen eingebunden ist als ein gewerbliches Unternehmen.¹⁶⁵ Auch unterscheidet sich das Verhältnis des Bürgers als „Kunden“ zum „Lieferanten Behörde“ von dem Verhältnis eines privatrechtlich handelnden Kunden zu einem gewerblichen Betrieb als „Lieferanten“. Gemeinsamkeiten zwischen dem gewerblichen „Kunden / Lieferanten-Verhältnis“ und der Beziehung zwischen Bürger und Behörde könnten in der Gestaltung der Leistungsprozesse bestehen.

Für eine Optimierung des behördlichen Handelns sind also auch nach dieser Modell-Darstellung mehrere Faktoren aus unterschiedlichen Bereichen zu erkennen. Zum einen dürfte die Qualität des vorgeschlagenen Optimierungsprogramms als Teil des Potentials der Dienstleistungs-Organisation bedeutsam sein, dies betrifft die Realisierbarkeit und die Widerspruchsfreiheit. Zum andern erscheinen die Umsetzung (Implementation) und der Betrieb des optimierten Programms während der Leistungsprozesse einschließlich deren Ergebnisse erfolgskritisch.

Für den Gesamterfolg stellen die Voraussetzungen auf der konzeptionellen Ebene allerdings noch keine hinreichende Bedingung dar, weitere Voraussetzungen sind auf der Ebene der Implementation erforderlich bzw. förderlich.

Festzuhalten bleiben als Prüfpunkte für den hier gegebenen Untersuchungszweck aus dem Bereich der Konzeption die Fragen nach

- der Passung zwischen der Problemkonstellation und dem Lösungsvorschlag,
- Hinweisen auf eine Berücksichtigung oder Vernachlässigung der Grundvoraussetzungen zum NPM,
- Widersprüchen zwischen den verschiedenen Bestandteilen des Programms,
- Anzeichen für Probleme der Realisierbarkeit von Programmteilen,
- Hinweisen auf gehäufte Probleme des Programms in bestimmten Teilbereichen der Kommunen als „Dienstleistungs-Lieferanten“ wie Potential, Prozess oder Ergebnis.

¹⁶⁵ Vgl. MAYNTZ 1997, S. 211 ff.

2.3.2 Voraussetzungen auf der Implementations-Ebene

Die Voraussetzungen auf der Implementations-Ebene betreffen insbesondere die personelle und die strategische Seite des Vorgehens.¹⁶⁶ Auch die Voraussetzungen auf der Implementations-Ebene sollen im Anschluss an die folgenden differenzierten Darstellungen zu Prüfpunkten verdichtet werden, um auf diese Weise einen Maßstab für die Beurteilung des Vorgehens der KGSt zu gewinnen.

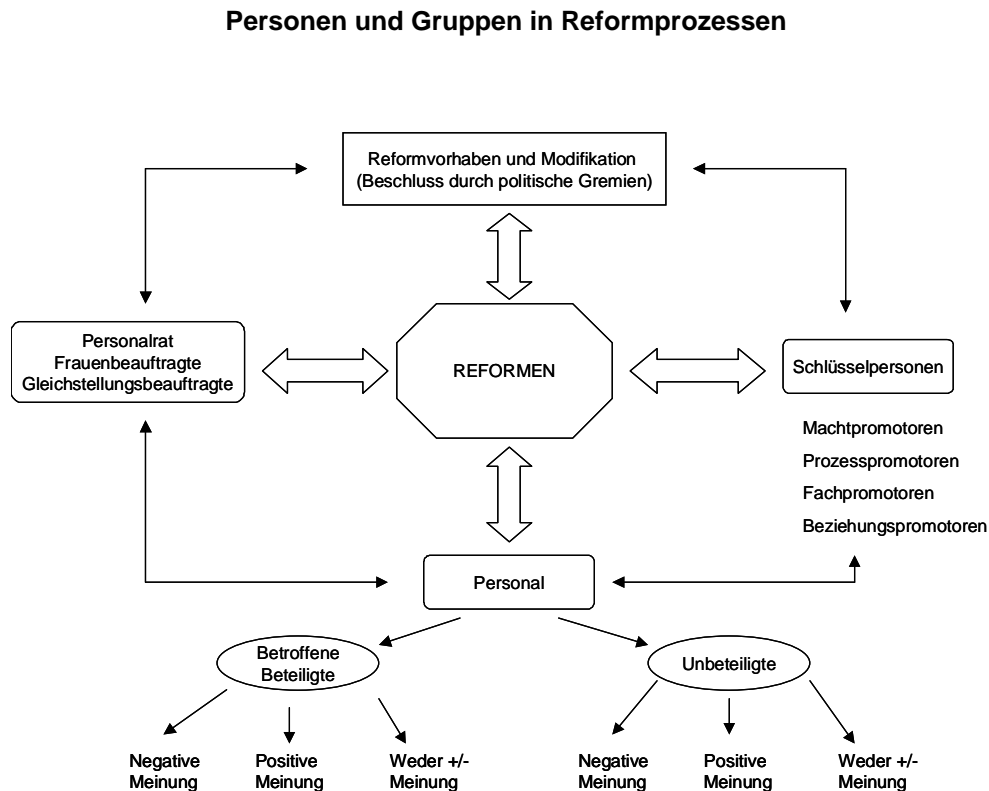
Nach DIN EN ISO 9004 hat jede Organisation interessierte Parteien, die jeweils bestimmte Erfordernisse und Erwartungen aufweisen. Dazu gehören Kunden und Endabnehmer, Personen in der Organisation, Eigentümer bzw. Investoren, Lieferanten und Partner, sowie die Gesellschaft als betroffene Öffentlichkeit.¹⁶⁷

Für Reformvorhaben können bereits innerhalb einer Arbeitsorganisation mehrere Personengruppen unterschieden werden. Betroffen von der Reform sind die Beschäftigten, einige Beschäftigte beteiligen sich aktiv an der Gestaltung der Reform („Beteiligte“), weitere Rollen sind z.B. die Projektleitung und die Lenkung des Gesamtprozesses, z.B. durch die oberste Leitungsebene der Organisation. Weitere Funktionen sind denkbar, die sich zum Teil begünstigend („Förderer“), zum Teil verzögernd („Bremsen“) auswirken können. Die nachfolgende Grafik soll dazu einen Überblick liefern.

¹⁶⁶ Die Darstellungen in diesem Unterabschnitt sind auszugsweise bereits in EMDE / REESE 2005 als Lehr- und Studienmaterial veröffentlicht.

¹⁶⁷ DIN EN ISO 9004: 2000-12, S. 23.

Abb. 4:

Personen im Reformprozess

eigene Darstellung, in Anlehnung an DIN EN ISO 9004

Wie das obige Modell zeigt, lassen sich die Angehörigen einer Organisation (z.B. Verwaltung), die ein Reformvorhaben in die Praxis umsetzen will, in drei rollenspezifische Gruppen unterteilen, wobei personell und funktionsbezogen Überschneidungen denkbar sind. Als erstes sind als eine der Untergruppen aller Verwaltungsangehörigen die Betroffenen einer Reform zu benennen, die sich in beteiligte und unbeteiligte Personen unterteilen lassen.¹⁶⁸

Diese beiden Gruppen können jeweils weiter spezifiziert werden nach Personen, die dem Reformprozess positiv gegenüberstehen, die eher eine negative Einstellung zu dem

¹⁶⁸ Die Deutsche Gesellschaft für Evaluation definiert im Zusammenhang mit der Evaluationsforschung „Beteiligte“ als Personen, die in bezug auf einen Evaluationsgegenstand eine aktive Rolle spielen, und „Betroffene“ als insbesondere Personen mit wenig Einfluss, vgl. Deutsche Gesellschaft für Evaluation

Vorhaben vertreten und solchen Personen, die sowohl im Bereich der Beteiligten wie auch der Unbeteiligten dem Reformvorhaben gegenüber weder positiv noch negativ eingestellt sind.

In einer zweiten Gruppe können die Interessenvertreter verschiedener innerorganisatorischer Zusammenschlüsse, z.B. Mitglieder des Personalrates, die Frauenbeauftragte, eine Vertretung für Gleichstellungsfragen, usw. zusammengefasst werden. Diese Personengruppen werden auch bei der Implementierung von Reformprozessen die Rechte und Interessen der Organisationsangehörigen vertreten und können, aufgrund der gesetzlich festgelegten Mitbestimmungsrechte, auch Einfluss auf die Reformprozesse nehmen.

In der dritten Gruppe sind die sogenannten „Schlüsselpersonen“ der Innovation zusammengefasst. Als Schlüsselpersonen werden nach HAUSCHILDT und SCHEWE die verschiedenen Promotoren genannt.¹⁶⁹ Promotoren sind nach WITTE Personen, die einen Innovationsprozess aktiv und intensiv fördern.¹⁷⁰ „Mit ihrem aktiven Eintreten für die Innovation und mit ihrem spezifischen Beitrag zum Gelingen der Innovation unterscheiden sich diese Personen nachhaltig von anderen Personen, die ebenfalls in einem Innovationsprozess aktiv werden.“¹⁷¹ Zumindest durch ihre erhöhte Aktivität unterscheiden sich Schlüsselpersonen von den übrigen am Innovationsprozess beteiligten Personen. Es werden durch diese Aktivitäten Leistungsbeiträge erbracht, die einen Innovationsprozess zu einem erfolgreichen Abschluss führen können. Um einen Innovationsprozess voranzutreiben, stützen sich die Schlüsselpersonen dabei auf verschiedene Machtquellen, die sie zur Ausübung ihrer Rolle benötigen bzw. die sie durch Ausübung ihrer Rolle gewinnen.¹⁷²

Daneben erwähnt HAUSCHILDT sog. Gatekeeper. Ein Gatekeeper ist nach HAUSCHILDT „ein soziometrischer Star im Informationsnetzwerk. Er unterhält Kontakte zu Universitäten und Forschungseinrichtungen außerhalb der Unternehmung. Er kennt die Fachliteratur und die Forschungstrends. Er publiziert und patentiert intensiv ...

2002, S. 14 FN 9.

¹⁶⁹ Vgl. HAUSCHILDT / SCHEWE 1999, S. 170 ff.

¹⁷⁰ Vgl. WITTE 1999, S. 15.

¹⁷¹ HAUSCHILDT / SCHEWE 1999, S. 161.

¹⁷² Vgl. HAUSCHILDT / SCHEWE 1999, S. 163.

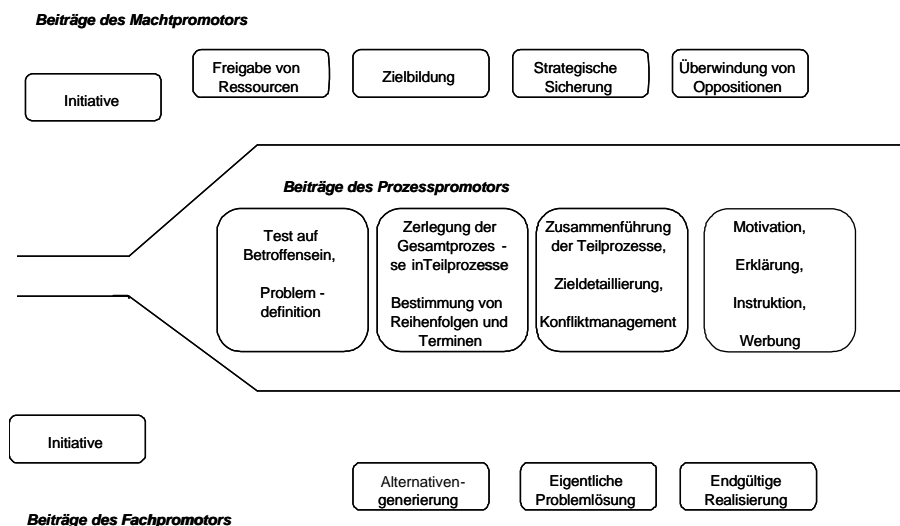
Er vermittelt Kontakte zwischen den Projektteams.“¹⁷³ Ein Gatekeeper übernimmt eine überaus wichtige Funktion im Schnittstellenmanagement.¹⁷⁴ In einer anderen Terminologie werden die Schlüsselpersonen als „Change Agents“ bezeichnet.¹⁷⁵

2.3.2.1 Promotoren als Schlüsselpersonen

Die spezifischen Leistungsbeiträge der Promotoren werden in Form einer Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Rollen bzw. Personen beschrieben.¹⁷⁶

Abb. 5:

Beiträge der Promotoren im internen Innovationsprozess



Quelle: HAUSCHILDT 1997, S. 171.

In dieser Darstellung nach HAUSCHILDT werden drei Rollen bzw. Personen unterschieden: der Machtpromotor, der Fachpromotor und der Prozesspromotor.

¹⁷³ HAUSCHILDT 1997, S. 111.

¹⁷⁴ Vgl. HAUSCHILDT 1997, S. 111.

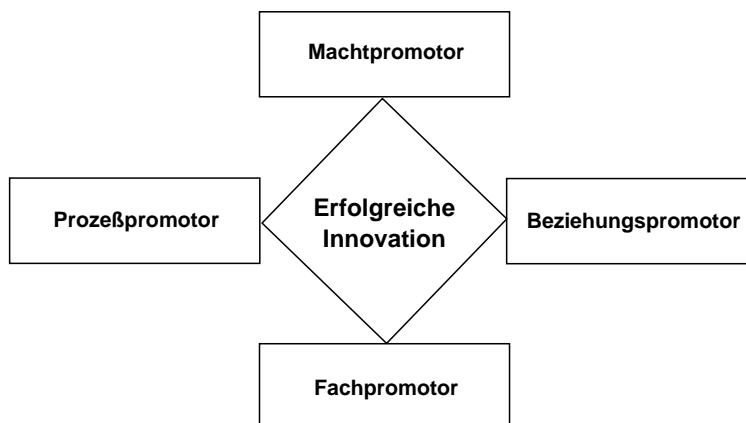
¹⁷⁵ Diese Bezeichnung verwenden u.a. KANTER und CANTERUCCI.

¹⁷⁶ Die Arbeitsteilung wird durch empirische Forschung bestätigt, vgl. HAUSCHILDT 1997, S. 167.

In einer anderen Darstellung wird zusätzlich noch die Rolle des Beziehungspromotors vorgesehen. Im Mittelpunkt dieses Promotoren-Modells steht die erfolgreiche Innovation.

Abb. 6:

Promotoren - Modell



Quelle: MINTKEN, zit. n. EMDE / ENDERLEIN 2005, S. 7.

Die einzelnen Promotoren nehmen nach HAUSCHILDT und CHAKRABARTTI folgende Funktionen wahr:¹⁷⁷

- **Machtpromotor**

Der Machtpromotor verfügt über die Ressourcen, um den Entscheidungs- und Durchsetzungsprozess der Innovation zu ermöglichen. „Er entscheidet über Budgets, über Kapazitätszuweisungen, über Personalfreistellung zugunsten der Innovation. Der Machtpromotor hat Übersicht, kennt die Strategien der Gesamtunternehmung, hat eine langfristige Perspektive“¹⁷⁸. Er ist ein „Macher“, er kann sein Zusagen einlösen und sein Wort gilt. Er besitzt genügend Macht, um die Opposition zu blockieren oder in seinen Augen konkurrierende Projekte zurückzustellen. Als Mitglied oder Vorsitzender der Geschäftsführung verfügt er in der Regel über hohes hierarchisches Potential.

¹⁷⁷ Vgl. HAUSCHILDT / CHAKRABARTTI 1999, S. 78 m.w.N.

- **Fachpromotor**

Der Fachpromotor ist der Träger des „Objektspezifischen Fachwissen“. Man kann ihn als Erfinder, Ideenträger oder als kreativen Genius bezeichnen. Er besitzt das nötige technologische Know-how. Das Benennen möglicher Alternativen ist für ihn kein Problem. Ihm sind die inneren Gesetzmäßigkeiten, die Leistungspotentiale und die Begrenztheiten der neuen Produkte oder Verfahren bekannt.

- **Prozesspromotor**

„Der Prozesspromotor verknüpft. Er hat Organisationskenntnis. Er weiß, wer von der Innovation betroffen sein könnte. Er stellt die Verbindung zwischen dem Fachpromotor und dem Machtpromotor her. Er ist in der Lage, die Sprache der innovativen Technik in die Sprache zu übersetzen, die traditionell in der Unternehmung gesprochen und verstanden wird. Er wirbt für das Neue. Er kann aus der Idee einen Aktionsplan entwickeln. Er hat diplomatisches Geschick und weiß, wie man unterschiedliche Menschen individuell anspricht und gewinnt.“¹⁷⁹

- **Beziehungspromotor**

Ein Beziehungspromotor versucht spezielle Barrieren in der Kooperation mit externen, autonomen Partnern zu überwinden.¹⁸⁰ Er wird somit in dem inter-organisationalen Umfeld einer Behörde tätig.

2.3.2.2 Die Rolle der Change Agents

Teilweise wird in der einschlägigen Literatur¹⁸¹ ergänzend oder alternativ zum Promotoren-Modell der Begriff „Change Agent“ zur Bezeichnung von Personen oder Gruppen verwendet, die mit der Durchführung und Umsetzung von Reformprozessen befasst sind. Er umfasst damit ebenso andere Bezeichnungen für diese Aufgaben, wie Change Manager, Change Leader oder auch Projektleiter. Change-Prozesse und Change-Projekte sind in den USA zum festen Bestandteil in der Entwicklung vieler

¹⁷⁸ HAUSCHILDT / CHAKRABARTTI 1999, S. 78 m.w.N.

¹⁷⁹ HAUSCHILDT / CHAKRABARTTI 1999, S. 78 m.w.N.

¹⁸⁰ Vgl. HAUSCHILDT 1997, S. 184.

¹⁸¹ Vgl. KANTER 1999.

Verwaltungen geworden.¹⁸² Die Implementierung des NSM in Deutschland stellt einen vergleichbaren Wandel dar,¹⁸³ so dass die Rolle von Change Agents bedenkenswert erscheint.

Freilich tritt der gewünschte Erfolg nicht bei jedem Change-Vorhaben ein. Die Ursachen hierfür können nach der Darstellung von KANTER vielfältiger Natur sein. Mögliche „Bremsklötze“ sind z.B. plötzlich eintretende Veränderungen der externen Rahmenbedingungen, inkonsequente Umsetzung, unzureichende Ressourcen oder interne Widerstände der Betroffenen. Die Folge gescheiterter Change-Projekte kann über das Nichterreichen der ursprünglichen Zielsetzung hinaus gehen. Es besteht sogar die Möglichkeit, dass die negative Motivations- und Signalwirkung auf die direkt und indirekt betroffenen Personen von nachhaltiger Bedeutung für die Verwaltung sein kann. Innerhalb des Change-Teams könnte sich Frustration über das eigene Scheitern oder auch über unzureichende Unterstützung ausbreiten. Dies könnte u.U. das Engagement bei Einzelnen beeinflussen, sich an späteren Veränderungsinitiativen erneut zu beteiligen. Auch in den betroffenen Bereichen würden die Mitarbeiter neuen Initiativen möglicherweise eher skeptisch gegenüberstehen. Weitere Projekte könnten gerade bei einer defizitären Kommunikation schnell als „neue Marotten des Managements“ angesehen werden, die außer mehr Arbeit nicht viel Nutzen bringen.¹⁸⁴

Angesichts der möglichen Probleme und Risiken bei Change-Projekten könnte dem Change Agent eine entscheidende Bedeutung zukommen. Die Fähigkeiten des für die Umsetzung des Change-Vorhabens Verantwortlichen könnten folglich erheblichen Einfluss auf Erfolg oder Misserfolg und das Ausmaß möglicher unerwünschter Nebeneffekte haben.

¹⁸² Vgl. www.pfd.org/leaderbooks/121/summer99/kanter.html, Zugriff am 09.08.2004

¹⁸³ Fast alle Mitglieder des Deutschen Städtetages führen das NSM ein, vgl. JANN 2005, S. 80; KUHLMANN 2004, S. 377.

¹⁸⁴ Vgl. KANTER, http://search.eb.com/women/articles/Kanter_Rosabeth_Moss.html, Zugriff am 09.08.2004.

Das jeweilige Anforderungsprofil für einen erfolgreichen Change Agent orientiert sich an der konkreten Situation in der Verwaltung (Verwaltungskultur, strategische Bedeutung und Ausmaß des Projektes, Akzeptanz des Projektes, Zeitrahmen, Ressourcen, etc.). Je nach der konkreten Situation sind nach den Empfehlungen von KANTER z.B. eher die Qualifikationen eines guten Projektmanagers gefragt, der für einen reibungslosen und schnellen Ablauf sorgt, oder die Fähigkeiten einer überzeugenden Führungskraft, die in der Lage ist Menschen für ein Vorhaben zu begeistern.¹⁸⁵

Change Leader werden von CANTERUCCI¹⁸⁶ auf fünf Niveaustufen definiert. Seine Systematik erscheint auch auf Change-Projekte mit unterschiedlicher Bedeutung übertragbar, obwohl CANTERUCCI hauptsächlich von individuell zunehmenden Fähigkeiten und Qualifikationen ausgeht. Für die Leitung einer unternehmensweiten Umstrukturierung werden in jedem Fall andere Qualifikationen benötigt als für die Verantwortung eines bereichs- und funktionsbezogenen klar abgegrenzten Projektes.¹⁸⁷ Diese Systematik könnte eventuell auch Anregungen zur Förderung von Reformprozessen in der deutschen öffentlichen Verwaltung liefern.

¹⁸⁵ Vgl. KANTER http://search.eb.com/women/articles/Kanter_Rosabeth_Moss.html, Zugriff am 09.08.2004.

¹⁸⁶ CANTERUCCI gilt als ein Gründer der amerikanischen „Transition Management Advisors“, vgl. CANTERUCCI www.corpchange.com/fromthefounder/fromthefounder.cfm, Zugriff am 09.08.2004

¹⁸⁷ Vgl. CANTERUCCI, Jim: Are You a Change Leader?, verfügbar unter http://www.corpchange.com/archives/article_archives/a19_are_you_a_change_leader/a19_are_you_a_change_leader.html; Link geprüft am 09.08.2004

Tab. 1

Levels of Change Leadership Skills nach CANTERUCCI

Level	Verhaltensweise	Anwendung
I	Akzeptiert die Notwendigkeit der Veränderung, kommuniziert und verteidigt diese innerhalb des Unternehmens, schafft eine offene und aufnahmefähige Atmosphäre.	Kleinere Veränderungsinitiativen mit klaren Vorgaben.
II	Definiert und initiiert Veränderungen, erkennt Bedarf für Veränderungen und identifiziert Ansatzpunkte zur Verbesserung von Prozessen und Gewohnheiten.	Lokal oder funktional begrenzte Change Projekte.
III	Leitet die Veränderungen, gibt auf Basis der übergeordneten Unternehmensziele eine Vision für die Veränderungen vor und gewährleistet ihre Kommunikation zu allen Beteiligten, richtet vorhandene Ansätze anhand der neuen Aufgaben aus, initiiert die Neugestaltung von Ablauf- und Aufbauorganisationen, von Qualifikationsprofilen, etc.	Umsetzung einer zentralen Vision in konkrete Veränderungsinitiativen und unternehmensweite Kommunikation.
IV	Leitet komplexe Veränderungen, berücksichtigt die kulturelle Dynamik des Unternehmens sowie vorhandene Wertvorstellungen, entwickelt strategische Ansätze, gleicht die realen Optionen mit dem erwarteten Ergebnis ab.	Bewirkt Veränderungen mit hohem Transformationscharakter.
V	Stellt den Status Quo öffentlich in Frage, indem er ihn mit der Zielvorstellung bzw. der Vision vergleicht, löst auch bewusst Krisen aus um weitreichende Veränderungen voranzutreiben, plant und initiiert Veränderungen, transformiert die Organisation.	Kann ganze Unternehmen revolutionieren.

Für die hier untersuchte Einführung des NSM wäre Level IV bzw. V einschlägig. Zur Erhöhung der Erfolgsaussichten für den Einführungsprozess müssten daher die betreffenden Projektleiter als Change Agent über die entsprechenden Fähigkeiten von Level IV bzw. V verfügen. Unabhängig vom Zusammenhang des Veränderungsprojektes ist nach CANTERUCCI stets die Fähigkeit notwendig, alle Beteiligten und Betroffenen in angemessenem Umfang einzubeziehen und ihre Unterstützung für das Projekt zu gewinnen.

Neben fachlicher Kompetenz als Basis für Glaubwürdigkeit und Akzeptanz ist ferner eine hohe Ausprägung der eher „weichen“ Faktoren notwendig, die auch unter dem

Begriff „emotionale Intelligenz“ zusammengefasst werden. Insbesondere gehören dazu Kommunikationsfähigkeit und die Fähigkeit, Meinungen und Bedenken anderer aufzunehmen und zu berücksichtigen. Diverse Einflussfaktoren müssen nach CANTERUCCI in Change-Projekten zusammengeführt werden. Nicht nur die Gründe und Ziele der Change-Initiative sowie die vorhandenen Gegebenheiten im Unternehmen gehören dazu, sondern auch bestehende Einstellungen, Werte, Handlungs- und Sichtweisen der Menschen (Unternehmenskultur). Gerade auch Teile dieses kulturellen Rahmens werden meist durch die Veränderungsprojekte in Frage gestellt. Es ist jedoch zu befürchten, dass vor allem bei wertebezogenen Elementen Widerstände gegen die Veränderungen entstehen. Somit hängt der Erfolg solcher Projekte noch wesentlich stärker von der Akzeptanz und aktiven Mitwirkung der Betroffenen ab, als dies bei eher technischen Innovationen der Fall ist. Diese Akzeptanz zu schaffen, um die Veränderung mit und nicht gegen die Menschen umzusetzen, ist nach CANTERUCCI die Aufgabe des Change Agents.¹⁸⁸

In ähnlicher Weise haben BUCHANAN und BODDY auf der Grundlage einschlägiger Studien über die wahrgenommene Effektivität von Change Agents die wichtigsten Kompetenzen für diese Aufgabe zusammengestellt.¹⁸⁹ Auch diese spiegeln die hohe Bedeutung der „weichen“ Faktoren wider.

Die hohe Bedeutung der Schlüsselpersonen wie Promotoren und Change Agents kann ambivalent beurteilt werden. Zum einen bieten sich aufgrund dieser Erkenntnis Eingriffsmöglichkeiten zur Optimierung der Prozesse, indem geeignete Schlüsselpersonen beauftragt werden. Zum andern wird das Gelingen des Prozesses von diesen Schlüsselpersonen abhängig, die Abhängigkeit des Organisationserfolgs von der personellen Konstellation enthält jedoch Risiken, zumindest für den Fall des vorzeitigen Ausscheidens von Schlüsselpersonen.

Während sich die Überlegungen zu den Schlüsselpersonen auf einen zahlenmäßig eher geringen Anteil der Beschäftigten beziehen, betrifft die Forderung nach „Mitarbeiterbe-

¹⁸⁸ Vgl. CANTERUCCI, Jim: Are You a Change Leader?, verfügbar unter http://www.corpchange.com/archives/article_archives/a19_are_you_a_change_leader/a19_are_you_a_change_leader.html; Link geprüft am 09.08.2004

¹⁸⁹ BUCHANAN / BODDY 1992, deutsche Übersetzung: RECKLIES Dagmar, unter

teilung“ das gesamte Personal.¹⁹⁰ Als Zielsetzung wird dabei das „Empowerment“ der Mitarbeiter verfolgt,¹⁹¹ damit neben einer Partizipation am Reformprozess¹⁹² auch zur Erledigung der Sachaufgaben und zur Weiterentwicklung im eigenen Arbeitsbereich ein weitgehend autonomes Handeln am Arbeitsplatz ermöglicht werden kann.¹⁹³ Die entsprechende Qualifizierung der Beschäftigten kann zwar ebenso wie die Bereitschaft der Beschäftigten zur Partizipation mit Problemen verbunden sein, die aber als überwiegend lösbar eingestuft werden.¹⁹⁴

Insgesamt ergibt sich aus dieser Zusammenstellung von Voraussetzungen auf der Implementationsebene die Notwendigkeit zur Prüfung der folgenden Punkte und Fragen:

- wurden Beteiligte und Betroffene zureichend in den Prozess einbezogen?
- wurden die Interessenvertreter zweckmäßig beteiligt?
- wurden geeignete Schlüsselpersonen (Promotoren, Change Agents) beauftragt bzw. einbezogen?
- wurde die Abhängigkeit des Prozesses von den Schlüsselpersonen reduziert?

2.3.3 Die Bedeutung der Implementationsstrategie

Verallgemeinernd lassen sich die Ergebnisse der Erkenntnisse zum Verlauf und Ergebnis eines Implementationsprozesses zu einem Innovations-Modell bündeln, das wechselseitige Beziehungen zwischen den Elementen „Ziele des Programms und der Akteure“, „methodisches Vorgehen zur Implementation“, „Ausgangslage der beteiligten

www.themanagement.de, Zugriff am 09.08.2004.

¹⁹⁰ Vgl. STÖBE-BLOSSEY 2005, S. 280 ff.

¹⁹¹ Vgl. STÖBE-BLOSSEY 2005, S. 280.

¹⁹² Partizipation bedeutet in diesem Zusammenhang die über die unmittelbare Erledigung der Sachaufgaben hinausgehende organisierte Mitwirkung der Mitarbeiter an der Verwirklichung der Organisationsziele, vgl. EPSKAMP u.a. 2001, S. 134.

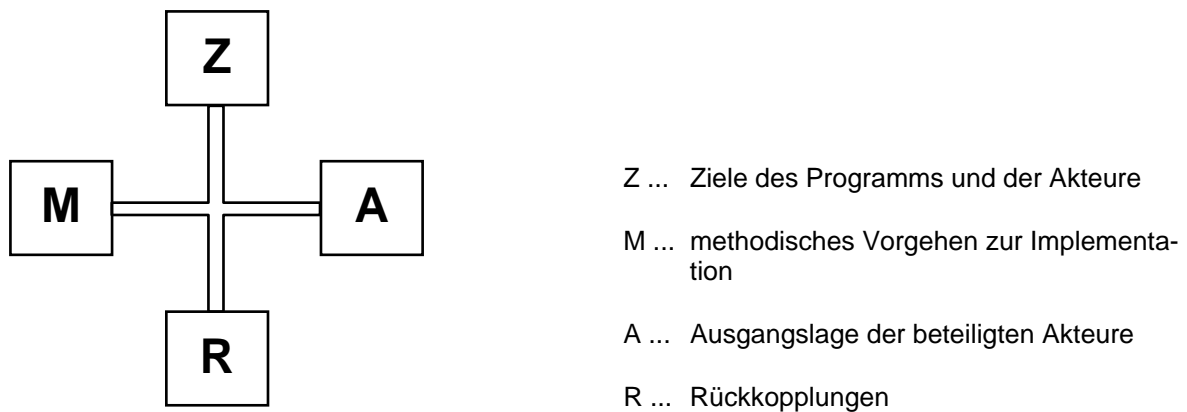
¹⁹³ Vgl. STÖBE-BLOSSEY 2005, S. 287.

¹⁹⁴ Vgl. STÖBE-BLOSSEY 2005, S. 289.

Akteure“ und den „Rückkopplungen“ berücksichtigt. Mit diesen Elementen werden die wesentlichen Komponenten einer Implementationsstrategie erfasst.

Abb. 7:

Innovationsmodell



Mit den Zielen des Programms und der Akteure sind sowohl explizite Ziele des Programms als auch explizite und implizite Ziele der Akteure in den verschiedenen Stadien des Implementationsprozesses gemeint. Das methodische Vorgehen betrifft strategische und taktische Varianten wie z.B. „top down“ oder „bottom up“ Strategie. Relevante Faktoren der Ausgangslage der Akteure sind deren Fähigkeiten und deren Motivation zur Implementation. Rückkopplungen sind formale oder informelle Schritte, um aufgrund vorläufiger Ergebnisse über weitere Schritte zur Optimierung datenbasiert entscheiden zu können.

Mit Hilfe des Innovationsmodells können die Einzelfaktoren und Bedingungen für gelingende Innovationen, die in neueren Berichten zur Evaluation der Verwaltungsreform¹⁹⁵ genannt werden, systematisch als Implementationsstrategie geordnet und zusammengestellt werden. Zwar ist die Zuordnung nicht in jedem Fall eindeutig möglich, jedoch wird auf diese Weise ein tendenzieller Vergleich zwischen den bisherigen Erkenntnissen für erfolgreiche Innovationen und den Beobachtungen zur Implementation des NSM ermöglicht.

¹⁹⁵ NASCHOLD o.J. (1997); GERSTLBERGER / GRIMMER / WIND 1999; RAFFETSEDER 2001;

Für die Durchführung von Verwaltungsreformen liegen inzwischen mehrere einschlägige Erfahrungen vor, die teils von den verschiedenen Autoren zu entsprechenden Listen verdichtet wurden.¹⁹⁶ Auf der Grundlage des zuvor entworfenen Innovationsmodells können diese neueren Zusammenstellungen von Erfolgsfaktoren für Verwaltungsreformen miteinander verglichen werden.¹⁹⁷ Die auf diese Weise gewonnenen Erkenntnisse sind weiter unten als Prüfpunkte auf die von der KGSt gewählte bzw. empfohlene Implementationsstrategie anzuwenden.

Geprüft werden soll also:

- welche Bedeutung kommt aufgrund der Erfahrungen den Zielen des Programms und der Akteure zu?
- welche Bedeutung kommt aufgrund der Erfahrungen dem methodischen Vorgehen zu?
- welche Bedeutung kommt aufgrund der Erfahrungen der Ausgangslage der Akteure zu?
- welche Bedeutung kommt aufgrund der Erfahrungen den verschiedenen Rückkopplungen im Prozess zu?

Zur Beantwortung dieser Fragen werden die einzelnen Empfehlungen aus den verschiedenen Erfahrungsberichten zur NSM-Einführung den Elementen des Innovationsmodells zugeordnet. Berücksichtigt werden insgesamt 4 Erfahrungsberichte.¹⁹⁸ Zum Vergleich werden in ähnlicher Weise die Empfehlungen aus DIN EN ISO 9004 („Leitfaden zur Leistungsverbesserung“) analysiert.

BÖHRET 2002.

¹⁹⁶ Bereits die grundlegende Veröffentlichung von BECKER enthält zahlreiche Hinweise, vgl. BECKER 1989, S. 903 - 916, 934 f.

¹⁹⁷ Die Arbeiten werden in der Reihenfolge ihrer Veröffentlichung vorgestellt.

¹⁹⁸ NASCHOLD o.J. (1997); GERSTLBERGER / GRIMMER / WIND 1999; RAFFETSEDER 2001; BÖHRET 2002.

Von NASCHOLD wurde aufgrund verschiedener international vergleichender Untersuchungen in einer „Kerngruppe“ von 11 Städten¹⁹⁹ eine Liste mit Erfolgsbedingungen für eine Reform der lokalen Verwaltung zusammengestellt.

Tab. 2:

Conditions of Successful Reform Initiation (NASCHOLD)²⁰⁰

mit Zuordnung zum Innovationsmodell

Bedingungen nach NASCHOLD	Zuordnung Innovationsmodell
Political initiative, not economic crisis	Z
Plurality of modernisation paths	M
Enabling and evaluating central state versus 'attentism' and restrictive state control	M
Increasing regime competition between cities due to globalisation and increasing interdependency of politics	M
Co-evolution of politics and administration	Z
Participative reengineering strategies	M
From „island solutions“ to integral and time-compressed total solutions	M
Metaorganisation and scientific-logistical network formation	M

Zeichenerklärung:

- Z ... Ziele des Programms und der Akteure
- M ... methodisches Vorgehen zur Implementation
- A ... Ausgangslage der beteiligten Akteure
- R ... Rückkopplungen

Die von NASCHOLD identifizierten „Erfolgs-Bedingungen“ liegen also vorwiegend im Bereich des methodischen Vorgehens und bei den Zielen, die Ausgangslage der Akteure und die Rückkopplungen werden kaum berücksichtigt.

¹⁹⁹ Vgl. NASCHOLD o.J. (1997), S. 7.

²⁰⁰ Vgl. NASCHOLD o.J. (1997), S. 66.

In einer Veröffentlichung von GERSTLBERGER / GRIMMER / WIND wird der Versuch unternommen, eine „grundlegende Einführung in Zentralprobleme der Verwaltungsreform“ zu verbinden mit einer „erfahrungsgesättigten Orientierung über Fußangeln, die unliebsame Stürze vermeiden hilft“.²⁰¹ Die daraus resultierenden Empfehlungen sind teils in Listen zusammengestellt, teils verbal beschrieben.

Ausgewertet wurde das Kapitel „Stolpersteine in der Gestaltung von Reformprozessen“ (S. 36 - 65). Dieses enthält insgesamt 21 durch Spiegelstriche hervorgehobene Empfehlungen, die allerdings nicht frei von Überschneidungen sind. Zusätzlich werden die Empfehlungen durch Beschreibungen ergänzt und durch Beispiele aus dem Personalwesen und aus dem Haushaltswesen erläutert. Spezifische Empfehlungen zum Personal- und Haushaltswesen wurden bei der folgenden Zusammenstellung nicht berücksichtigt, ebenso wurden allgemeine Empfehlungen zum Projektmanagement nicht berücksichtigt, da diese zwar wichtig sind und seinerzeit größtenteils in der Verwaltung unbekannt gewesen sein dürften, aber wegen der umfassenden Anwendbarkeit des Projektmanagements²⁰² nicht spezifisch für die Verwaltungsreform sind. Schließlich wurden Überschneidungen der Empfehlungen durch entsprechende Zusammenfassungen ausgeglichen, so dass aus der Fülle der Darstellung letztlich 12 Einzel-Empfehlungen resultieren.

²⁰¹ GERSTLBERGER / GRIMMER / WIND 1999, Klappentext.

²⁰² Zum Projektmanagement vgl. DIN 69901 bis DIN 69905.

Tab. 3:

Empfehlungen zur Gestaltung des Reformprozesses nach GERSTLBERGER / GRIMMER / WIND²⁰³

mit Zuordnung zum Innovationsmodell

Empfehlungen nach GERSTLBERGER / GRIMMER / WIND	Zuordnung Innovationsmodell
Projektmanagement verwenden	M
Phasenmodell verwenden	M
Analysephase vor dem Start	A, M
Vorbereitungsgespräche mit relevanten Gruppen, Dienstvereinbarung	A, Z
Multiplikatoren gewinnen	M
Fortbildung für alle Beteiligten	M
Einbeziehung der Bürger	Z, M
Grundsatzbeschluss und Auftaktveranstaltung	M
Größenadäquate Projektorganisation	M
„Kulturwandel“ fördern	Z
Akzeptanzfördernde Maßnahmen	M, R
Evaluation der Veränderungen	R

Zeichenerklärung:

- Z ... Ziele des Programms und der Akteure
- M ... methodisches Vorgehen zur Implementation
- A ... Ausgangslage der beteiligten Akteure
- R ... Rückkopplungen

Die Zuordnung zum Innovationsmodell ergibt, dass alle 4 dort unterschiedenen Bereiche in den Empfehlungen von GERSTLBERGER / GRIMMER / WIND berücksichtigt werden. Erwartungsgemäß liegt der Schwerpunkt auf den Empfehlungen zur Methodik.

²⁰³ Vgl. GERSTLBERGER / GRIMMER / WIND 1999, S. 36 - 65.

RAFFETSEDER bezieht sich in seinem Bericht ausdrücklich auf die kommunale Verwaltungsreform. Seine Vorschläge für eine erfolgreiche Strategie zur Modernisierung begründet er teils mit Hinweisen auf die einschlägige Literatur, teils mit eigenen Erfahrungen als Controller in einer Großstadt-Verwaltung.²⁰⁴ In 4 Fallstudien in mittleren und großen Städten wurden die zunächst thesenartig formulierten Vorschläge größtenteils bestätigt.²⁰⁵ Die von ihm identifizierten „Strategiekomponenten“ für eine erfolgreiche Reform lassen sich in folgender Weise den Elementen des Innovationsmodells zuordnen:

Tab. 4:

Strategiekomponenten nach RAFFETSEDER²⁰⁶
und deren Zuordnung zum Innovationsmodell

Komponente nach RAFFETSEDER	Zuordnung Innovationsmodell
Projektmanagement	M
Praxisorientierte Strategie	M
Strategische Personalentwicklung	A, Z
Qualitätsmanagement	R
Produktbeschreibungen	Z
Partizipation/Personalentwicklung	M
Budgetierung	Z
Dezentralisierung	M
Controlling	Z, R
Kontraktmanagement	Z
Wettbewerb	Z
Leitbildentwicklung	M
Reihenfolge der Instrumente und Elemente	M

Zeichenerklärung:

- Z ... Ziele des Programms und der Akteure
- M ... methodisches Vorgehen zur Implementation
- A ... Ausgangslage der beteiligten Akteure
- R ... Rückkopplungen

²⁰⁴ Vgl. RAFFETSEDER 2001, S. 148.

²⁰⁵ Vgl. RAFFETSEDER 2001, S. 249 ff.

²⁰⁶ Vgl. RAFFETSEDER 2001, S. 148 - 177.

Insgesamt dominieren also auch bei den von RAFFETSEDER beobachteten Elementen das methodische Vorgehen und die Ziele. Daneben sind in geringerer Zahl Faktoren aufgelistet, die entweder die Rückkopplung betreffen (Controlling, Qualitätsmanagement) oder die Ausgangslage der Akteure (strategische Personalentwicklung).

In einer Untersuchung zur Verwaltung und Verwaltungspolitik in der Übergangsgesellschaft²⁰⁷ schließlich fasst BÖHRET seine gesammelten Erfahrungen zu Anforderungen an aktivierende Implementationsstrategien zusammen, die sich wie folgt dem Innovationsmodell zuordnen lassen:

Tab. 5:

Erfahrungsbasierte Anforderungen an aktivierende Implementationsstrategien
nach BÖHRET²⁰⁸
mit Zuordnung zum Innovationsmodell

Anforderungen nach BÖHRET	Zuordnung Innovationsmodell
Innovationen nur mit den Betroffenen	M
Innovationen erfordern Druck gegen Behörungskräfte	M
Aufklärung über politische Absichten	Z
Innovativer Entwurf größerer Reichweite und von Prinzipien geleiteter Umsetzungsprozess	Z, M
Abgleich der Handlungsbedingungen von politischer Führung und Verwaltung	M

Zeichenerklärung:

- Z ... Ziele des Programms und der Akteure
- M ... methodisches Vorgehen zur Implementation
- A ... Ausgangslage der beteiligten Akteure
- R ... Rückkopplungen

²⁰⁷ BÖHRET 2002.

²⁰⁸ Vgl. BÖHRET 2002, S. 71.

Bei diesen fünf Anforderungen nach BÖHRET dominiert also ebenfalls das methodische Vorgehen, in einem Fall steht die Zielsetzung im Vordergrund. Eindeutige Hinweise auf die Ausgangslage der Beteiligten oder auf die Rückkopplung als Optimierungs-Strategie sind demgegenüber nicht erkennbar.

Zusammenfassende Analyse der Empfehlungen

Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass die Zuordnung der bislang identifizierten Erfolgsfaktoren zu dem Innovationsmodell nicht in allen Fällen eindeutig ist und außerdem der Kontext der jeweiligen Zusammenstellungen leicht unterschiedliche Schwerpunkte aufweist, zeigt sich dennoch, dass bislang insbesondere das methodische Vorgehen als erfolgskritisch angesehen wird, dicht gefolgt von den Zielen des Programms und der Akteure.

Die Nutzung von Rückkopplungen als spezielle Optimierungs-Strategie und die explizite Berücksichtigung der Ausgangslage der Akteure tritt demgegenüber deutlich in den Hintergrund, wobei offen bleibt, ob es sich dabei um eine zutreffende Auflistung der Erfolgsfaktoren handelt, oder ob insbesondere die Rückkopplung und die Ausgangslage unberechtigterweise nur eine marginale Bedeutung genießen.

Zum Vergleich kann der „Leitfaden zur Leistungsverbesserung“ (DIN EN ISO 9004) herangezogen werden, der allerdings speziell im Zusammenhang mit der Einführung und dem Betrieb eines Qualitätsmanagementsystems formuliert wurde. In einer „Allgemeinen Anleitung“ bezüglich der „Verantwortung der Leitung“ werden insbesondere die folgenden Maßnahmen als erwägenswert zusammengestellt:

Tab. 6:

Erwägenswerte Maßnahmen für die oberste Leitung zur Entwicklung und Aufrechterhaltung eines wirksamen und effizienten Qualitätsmanagementsystems

nach DIN EN ISO 9004²⁰⁹

Anforderungen nach DIN EN ISO 9004	Zuordnung Innovationsmodell
Festlegung Vision, Politik, strategische Ziele	Z
eignes Vorbild	M
Ausrichtung und Werte der Organisation bekanntmachen	Z, M
Suche nach neuen Methoden, Lösungen und Produkten	M
Einholen unmittelbarer Rückmeldung zur Wirksamkeit und Effizienz	R
Prozesse mit Wertschöpfung erkennen	M
unterstützende Prozesse erkennen	M
Einbeziehung und Weiterentwicklung der Personen fördern	A
Strukturen und Ressourcen bereitstellen	M
Methoden zur Leistungsmessung festlegen	M

Zeichenerklärung:

- Z ... Ziele des Programms und der Akteure
- M ... methodisches Vorgehen zur Implementation
- A ... Ausgangslage der beteiligten Akteure
- R ... Rückkopplungen

²⁰⁹ DIN EN ISO 9004: 2000-12, S. 20.

Ergänzend dazu werden an anderer Stelle der Norm²¹⁰ Maßnahmen aufgelistet, mit denen die Einbeziehung der Personen gefördert werden soll:

Tab. 7:

Maßnahmen für die Leitung zur Einbeziehung von Personen nach DIN EN ISO 9004

Anforderungen nach DIN EN ISO 9004	Zuordnung Innovationsmodell
berufsbegleitende Schulung und Karriereplanung	A
Festlegung von Verantwortung und Befugnissen	M
Ziele festlegen, Leistungen beurteilen	M
Personen in Zielfindung und Entscheidungsfindung einbeziehen	M, A
Anerkennung und Belohnung	A
offene Kommunikation in beiden Richtungen	M, A
ständige Bewertung der Bedürfnisse der Personen	A
innovationsfördernde Bedingungen schaffen	M, A
wirksame Gruppenarbeit sicherstellen	M
Kommunikation von Vorschlägen und Meinungen	M
Messung der Zufriedenheit der Personen	A, R
Ursachen für Fluktuation der Personen untersuchen	R, A

Zeichenerklärung:

- Z ... Ziele des Programms und der Akteure
- M ... methodisches Vorgehen zur Implementation
- A ... Ausgangslage der beteiligten Akteure
- R ... Rückkopplungen

²¹⁰ DIN EN ISO 9004: 2000-12, S. 34.

Diese tabellarischen Aufzählungen werden in der Norm durch zahlreiche Erläuterungen und weitere Auflistungen vertieft und ergänzt. Abgeschlossen wird die Norm mit einem Anhang zur Selbstbewertung der Organisation in Bezug auf Innovationsfähigkeit.²¹¹

Für die Einführung des NSM ist beachtlich, dass der spezielle Gegenstandsbereich der vorgestellten Norm (Qualitätsmanagement) mit den dafür typischen Rückkopplungsprozessen bezüglich der empfehlenswerten Methoden eine hohe Affinität zu der neuen out-putorientierten Verwaltungssteuerung aufweist.

Erkennbar wird, dass in der entsprechenden Norm etwas öfter als in den Listen der Experten Maßnahmen angesprochen werden, die entweder die Ausgangslage der Akteure oder die Rückkopplungen betreffen. Die Ursache für diese Diskrepanz ist nicht eindeutig erkennbar, zumal sowohl die Listen der „Experten“ als auch die Norm letztlich aufgrund von Erfahrungen zusammengestellt wurden. Möglicherweise ist allerdings der Erfahrungshintergrund der Norm-Arbeitsgruppen insgesamt noch breiter als die jeweilige persönliche Erfahrung eines Experten. Im Ergebnis könnte also die in der Norm vorgenommene Gewichtung von größerer Bedeutung für die Praxis sein als die entsprechenden Zusammenstellungen der Experten.

In der weiteren Untersuchung zum NSM ist zu prüfen, in welchem Umfang den einzelnen Komponenten des Innovationsmodells während der tatsächlichen Implementation Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Diese Prüfung soll zunächst anhand veröffentlichter Dokumente vorgenommen werden, wobei vorwiegend Beiträge der KGSt als Grundlage berücksichtigt werden,²¹² da diese vom Ansatz her über Einzelfälle hinausgehen und aus diesem Grunde für Verallgemeinerungen eher geeignet sein könnten.

Es sollen mithin in vergleichbarer Weise die zuvor begründeten Elemente des Innovationsmodells in systematischer Form entsprechend ihrem Vorkommen in den Praxis-Berichten zusammengestellt werden.

²¹¹ DIN EN ISO 9004: 2000-12, S. 81 - 92.

²¹² Insbesondere KGSt - Sonderinfo Nr. 1/2001.

2.4 Implementation des Neuen Steuerungsmodells

Das Neue Steuerungsmodell dürfte derzeit in fast allen größeren Kommunen eingeführt sein bzw. sich in der Einführungsphase befinden,²¹³ wobei die Produktbildung sowie die vielfältigen Fragen des Rechnungswesens (Kosten- und Leistungsrechnung, Buchführung, Budgetierung) anfänglich im Vordergrund gestanden haben dürften.²¹⁴

Die bisherigen Erfahrungen werden als ambivalent geschildert.²¹⁵ „Harte Daten“ sind derzeit weder zu den positiven Effekten noch zu den „Risiken und Nebenwirkungen“ verfügbar. Es ist daher auch noch offen, ob die zumindest implizit in Aussicht gestellten positiven Effekte sich insgesamt tatsächlich in einem nachweisbaren Umfang einstellen. Ebenso ist offen, ob Einzelelemente des Modells oder der Einführungsstrategie, wie z.B. die von der KGSt empfohlene Strategie über die Produktbildung, optimal sind.

Fraglich ist, ob ein einheitliches Modell zugleich für Gemeinden aller Größenklassen sinnvoll ist. Von den knapp 14000 Gemeinden in Deutschland verfügen lediglich gut 1500 über jeweils mehr als 10000 Einwohner. Letztere verteilen sich in der Weise auf die 6 von der KGSt gebildeten Größenklassen, dass knapp 1350 Gemeinden auf die Größenklassen 5 und 6 mit 10000 bis 50000 Einwohner entfallen, während knapp 200 Gemeinden den Größenklassen 1 bis 4 angehören.

²¹³ Vgl. JANN 2005, S. 80 f.; HILBERTZ 2001, S. 2.

²¹⁴ Vgl. TEGETHOFF / WILKESMANN 1995, S. 30 sowie KGSt-Bericht 10/1995, S. 13.

²¹⁵ Vgl. zuletzt SEYFRIED 2003; KUHLMANN 2004.

Tab. 8:

Verteilung der Gemeinden und der Bevölkerung nach Größenklassen (GK)

KGSt-GK	Einwohner	Zahl der Gemeinden	Bevölkerungsanteil
1	über 400000	16	16,8 %
2	über 200000 bis 400000	23	6,8 %
3	über 100000 bis 200000	45	6,9 %
4	über 50000 bis 100000	100	9 %
5 + 6	über 10000 bis 50000	1341	32,5
unklassifiziert	bis 10000	12319	28 %
zusammen	82,3 Mio.	13844	100 %

Quellen: KGSt, Statistisches Bundesamt (verschiedene Veröffentlichungen), eigene Berechnungen

Es ist fraglich, ob z.B. Gemeinden mit weniger als 10000 Einwohnern das gleiche Steuerungsmodell benötigen wie Gemeinden mit mehr als 400000 Einwohnern. Vielmehr lässt diese Verteilung unterschiedliche Prioritäten und unterschiedliche Einführungsbedingungen für das NSM in den verschiedenen Gemeinden vermuten, welche sich auch auf den Verlauf und das Ergebnis der Umstellung auswirken könnten. Das Ergebnis eines derartigen Umstellungsprozesses könnte ferner von der Beschaffenheit und vom Umfang des neuen Programms abhängen, wobei zusammengefasst fraglich ist, ob überhaupt ein einziges Modell zugleich für die vielfältigen Ausprägungen der Verwaltungsorganisationen optimal sein kann.²¹⁶

²¹⁶ Vgl. GRIMMER 2004a, S. 72.

Diese möglichen teils vom Programm ausgehenden, teils von der Implementationsstrategie und den Implementationsbedingungen determinierten Einflussfaktoren sollen nachfolgend anhand der vorliegenden „Erfahrungsliteratur“ näher betrachtet werden. Berücksichtigt werden für diesen Arbeits-Schritt sechs Veröffentlichungen aus der KGSt²¹⁷ und sieben von der KGSt für eine Sammel-Veröffentlichung ausgewählte Praxis-Berichte²¹⁸ aus dem „Anwendungs-Bereich“ des NSM.

2.4.1 Erfahrungsberichte aus der Sicht der KGSt

Im folgenden werden sechs Berichte der KGSt ausgewertet,²¹⁹ die 2001 zusammenhängend und thematisch aufeinander abgestimmt im KGSt-Sonderinfo Nr. 1 veröffentlicht wurden.²²⁰ Es handelt sich dabei um eine sachlich gehaltene Beschreibung der Erfahrungen mit dem NSM aus verschiedenen Perspektiven, die sowohl positive als auch negative Erfahrungen umfasst. Zwar wäre es verständlich, wenn für einen derartigen Rückblick eher „mittlere Erfahrungen“ ausgewählt worden wären, also keine „Extremfälle“, jedoch erweckt eine grobe Sichtung keineswegs den Eindruck, dass Probleme oder negative Erfahrungen verschwiegen worden wären. Das Material kann daher als im großen und ganzen glaubhafte Zusammenstellung von Expertenaussagen klassifiziert werden.

Geprüft wird jeweils, ob und mit welcher inhaltlichen Tendenz die einzelnen Komponenten des Innovationsmodells in den Einzelbeiträgen aufgegriffen wurden. Aufgrund einer summarischen Einschätzung ergibt sich das folgende Bild:

²¹⁷ HILBERTZ 2001; HEINZ 2001; HACK / HOLZRICHTER 2001; FISCHER / BECKHOF 2001; WULFF 2001; POOK 2001.

²¹⁸ LÜHR 2001 (Bremen); REICHENBACH 2001 (Coswig); ERWIN 2001 (Düsseldorf); STALLMEISTER 2001 (Hallbergmoos); WEBER 2001 (Heidelberg); BECHTEL 2001 (Herten); GRAFFE 2001 (München).

²¹⁹ Die Berichte wurden vom Vorstand, dem stellv. Vorstand und von Leitern von Programmbereichen veröffentlicht.

²²⁰ Die Berichte umfassen jeweils ca. 3 - 5 Seiten, insgesamt umfasst das Sonderinfo 40 Seiten mit ca. 90000 Zeichen.

Tab. 9:

Rückblickende Einschätzung des NSM durch leitende Mitarbeiter der KGSt

(summarische Auswertung)

Autor des Berichtes	inhaltlicher Schwerpunkt	Z	M	A	R
HILBERTZ	Gesamtüberblick	+ 0 -	+ 0	-	-
HEINZ	Management	0	-	#	#
FISCHER / BECKHOF	Finanzen	0	+ 0	#	#
HACK / HOLZRICHTER	Personal	-	-	-	#
WULFF	Produkte	+	-	-	#
POOK	Steuerung, Wettbewerb	+	#	#	+ 0

Zeichenerklärung:

- Z ... Ziele des Programms und der Akteure
- M ... methodisches Vorgehen zur Implementation
- A ... Ausgangslage der beteiligten Akteure
- R ... Rückkopplungen
- + ... Merkmal ausdrücklich erwähnt, eher positive Tendenz
- 0 ... Merkmal ausdrücklich erwähnt, eher mit neutraler Tendenz
- ... Merkmal ausdrücklich erwähnt, eher negative Tendenz
- # ... Merkmal nicht oder nur beiläufig erwähnt

Zusammengefasst ist erkennbar, dass die Ziele rückblickend vorsichtig positiv eingeschätzt werden. Bei dem methodischen Vorgehen überwiegen eher zurückhaltende Einschätzungen, während zur Ausgangslage der beteiligten Akteure entweder keine Aussage gemacht wird oder negative Aussagen erkennbar werden. Zur systematischen Nutzung von Rückkopplungen fehlen überwiegend Aussagen. Die summarische Auswertung wird nachfolgend gegliedert nach den Elementen des Innovationsmodells mit charakteristischen Zitaten aus den jeweiligen Beiträgen erläutert.

2.4.1.1 Inhalt und Ziel der Innovation im Verhältnis zur bestehenden Situation

Als hauptsächliche Ziele der Reformen bezeichnet HILBERTZ die „Reformkomponenten“, welche in dem KGSt-Bericht Nr. 5/1993 genannt²²¹ und in einen Zusammenhang gebracht worden seien. Dabei handele es sich um die folgenden Einzelziele:

- mehr Wirtschaftlichkeit kommunaler Leistungen,
- stärkere Orientierung am Ergebnis (von der Leistung zum Produkt),
- Transparenz für Rat / Kreistag und Verwaltungsführung durch Controlling und Berichtswesen,
- Erhöhung des Kostenbewusstseins,
- Steigerung der Effizienz durch Wettbewerb,
- Erhöhung des Leistungspotentials durch höhere Motivation der Beschäftigten und
- Steuerung auf Abstand.

Diese Zusammenfassung der „bis dahin isolierten Einzelthemen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung zu einem stimmigen Konzept“ vor dem Hintergrund des „Reform-Mainstream des New Public Management“ habe zu einem geschlossenen Konzept geführt, eine Entwicklung nach dem ergebnisoffenen Modell der Organisationsentwicklung sei nicht vorgesehen gewesen.²²²

Die „Umsetzung dieser Ziele“ sei vorwiegend durch „institutionelle Veränderungen“ vorgesehen gewesen, für die ein „Bauplan“ erstellt worden sei, der aus sechs Kernelementen bestanden habe:

1. klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung,
2. Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriff,
3. dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich,
4. zentrale Steuerung neuer Art mit Controlling und Berichtswesen,

²²¹ KGSt-Bericht Nr. 5/1993.

²²² Vgl. HACK / HOLZRICHTER 2001, S. 10.

5. Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her (Outputsteuerung) und
6. Wettbewerb.²²³

Selbst in dem Kernbereich des Haushaltswesens bestanden anfänglich offenbar keine klaren Zielvorstellungen. Erst mit den „wegweisenden Beschlüssen der Innenministerkonferenz“ von 1999 und 2000 zu den Eckpunkten für ein kommunales Haushalts- und Rechnungssystem sei den Kommunen die nötige Orientierung gegeben worden, betonen FISCHER und BECKHOF.²²⁴

In ähnlicher Weise kritisiert WULFF, dass die bisherige Zielorientierung zu nahe am Bisherigen geblieben sei. Statt in Prozessen und Wertschöpfungsketten zu denken, um damit eine Prozessoptimierung zu ermöglichen, habe sich die Praxis des NSM darauf konzentriert, Produktpläne zu erarbeiten und die Produktverantwortung strukturell eindeutig zu regeln.²²⁵ Auch seien die Möglichkeiten der modernen Informationstechnologie noch nicht für den Reformprozess erschlossen worden.²²⁶

2.4.1.2 Methodisches Vorgehen zur Implementation

Die Wahl des angemessenen methodischen Vorgehens wurde offenbar den Kommunen überlassen, so dass sich unterschiedliche „Modernisierungsansätze“ herausbilden konnten. In den meisten Fällen sei mit „einzelnen Bausteinen oder Elementen“ begonnen worden, „mutige Kommunen“ hätten dagegen flächendeckend begonnen. Als typische anfängliche „Bausteine oder Elemente“ werden Budgetierung, Produktdefinition, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Kennzahlen und Berichtswesen genannt. Manche Kommunen hätten allerdings auch erst ihre Aufbaustruktur verändert, z.B. durch Reduzierung der Dezernate und Ämter oder durch Gliederung der Verwaltung in Fachbereiche.²²⁷ Parallel zu diesen Arbeiten in den Kommunen habe die KGSt „mehr

²²³ Vgl. HILBERTZ 2001, S. 2.

²²⁴ Vgl. FISCHER / BECKHOF 2001, S. 9.

²²⁵ Vgl. WULFF 2001, S. 13.

²²⁶ Vgl. WULFF 2001, S. 13 f.

²²⁷ Vgl. HILBERTZ 2001, S. 2.

als 30 ergänzende und vertiefende Berichte zum NSM“ veröffentlicht.²²⁸

Wegen der Komplexität des Konzeptes und weil das Konzept „im Detail noch nicht konkret genug ausgereift“ gewesen sei, habe eine flächendeckende Implementation in den ersten zehn Jahren noch nicht stattfinden können. Die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung habe dem NSM einen „bedeutenden Schub“ gegeben, jedoch sei dadurch gleichzeitig ein „funktionierendes Gesamtsystem“ in „weite Ferne“ gerückt. Die strategischen Ziele seien aus den Augen verloren worden, statt dessen seien zur Binnenmodernisierung „mit oft übertriebenem Aufwand“ die kommunalen Leistungen zu Produkten und Produktbereichen zusammengefasst worden. Die kommunale Politik sei „zumeist außen vor“ geblieben, weil der „eigentliche Gehalt“ des Elements „klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung“ von vielen Kommunen „nicht richtig erfasst“ worden sei. Begünstigt worden sei diese Entwicklung durch das Ausscheiden vieler Promotoren aufgrund von Kommunalwahlen und dem Nachrücken von Personen mit anderen kommunalpolitischen Zielen als der Einführung des NSM. Insgesamt könne sich der Reformprozess nur in wenigen Reformstädten auf eine „breite Basis“ in der „mittleren Ebene“ stützen. Auch bei den Beschäftigten seien nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages 43 % „erhebliche Reformvorbehalte“ zu konstatieren.²²⁹

Zur Abhilfe empfiehlt HEINZ, im Reformprozess auf „ein Gleichgewicht zwischen inhaltlichen instrumentellen und verhaltensbezogenen Entwicklungen“ zu achten.²³⁰

Selbst im Haushalts- und Rechnungswesen, dem für die Verwaltungsreform eine Schlüsselrolle zukomme, wird ein konzeptionsloses Vorgehen beklagt.²³¹ So betonen FISCHER und BECKHOF, dass eine Kommunalverwaltung mit „Informationsinseln“ wie Produktkatalogen, Kostenrechnung und produktorientiertem Haushalt neben dem kameralen Haushalts- und Rechnungswesen überfordert sei.²³²

²²⁸ HILBERTZ 2001, S. 2; eine Liste der einschlägigen KGSt-Berichte ist im Literaturverzeichnis gesondert aufgeführt.

²²⁹ Vgl. HILBERTZ 2001, S. 2.

²³⁰ Vgl. HEINZ 2001, S. 7.

²³¹ Vgl. FISCHER / BECKHOF 2001, S. 7.

²³² Vgl. FISCHER / BECKHOF 2001, S. 8.

Im Vorgehen der Reformen habe eine mechanistische Vorstellung über die „Funktionsweise von Organisationen und Menschen“ dominiert, Zähigkeit und Widerstand der Menschen und Organisationen seien dagegen unterschätzt worden.²³³ Bestätigt wird diese Einschätzung durch WULFF, die darauf hinweist, dass in der Praxis lange übersehen worden sei, welche Bedeutung den Menschen in der Verwaltung zukomme und in welcher Weise dies bei der Gestaltung des Veränderungsprozesses zu berücksichtigen sei.²³⁴

2.4.1.3 Interpretation und Berücksichtigung der Ausgangslage

In seinem Rückblick auf die ersten 10 Jahre nach der Veröffentlichung des NSM betont HILBERTZ, dass die herkömmlich organisierte Verwaltung eine umfassende Verantwortlichkeit für Leistungsergebnisse kaum zugelassen habe.²³⁵ Zwar habe es in den zurückliegenden Jahrzehnten vor der Veröffentlichung des NSM nicht an Reformeifer gefehlt, jedoch habe sich die Verwaltungskultur in Deutschland als „relativ änderungsresistent“ erwiesen, so dass nach einer Einschätzung „namhafter Wissenschaftler“ in Deutschland verglichen mit Ländern, die sich am New Public Management orientierten, zu Beginn des letzten Jahrzehnts im vorigen Jahrhundert ein „Modernisierungsrückstand“ von 5 bis 10 Jahren entstanden sei. Dies habe den seinerzeitigen Vorstand der KGSt (BANNER) dazu veranlasst, die Kommunalverwaltung als „System organisierter Unverantwortlichkeit“ zu bezeichnen. Mit der „faszinierenden Vision“ NSM sei in dieser Situation eine „Initialzündung durch die KGSt“ zum Umbau der Kommunalverwaltung erfolgt.²³⁶

Etwa 10 Jahre später (2001) veröffentlichte der Deutsche Städtetag die Ergebnisse einer Umfrage, nach der 43 % der Beschäftigten „erhebliche Reformvorbehalte“ zeigten. Ursachen dafür seien mangelhafte Beteiligung und mangelhafte Information sowie eine Gleichsetzung der Reform mit der Haushaltskonsolidierung, die von den Beschäftigten

²³³ Vgl. HACK / HOLZRICHTER 2001, S. 11.

²³⁴ Vgl. WULFF 2001, S. 14.

²³⁵ Vgl. HILBERTZ 2001, S. 1.

²³⁶ Vgl. HILBERTZ 2001, S. 1 f., unter Hinweis auf den KGSt-Bericht 12/1991.

fälschlicherweise vorgenommen werde.²³⁷

In ähnlicher Weise betont HEINZ, dass es für die Einführung des NSM auf kommunaler Ebene keine Nachfrage durch Politik und Führung gegeben habe.²³⁸ Künftig müssten die Bürger stärker in den Reformprozess einbezogen werden, denn diese seien die „natürlichen Verbündeten“ für die Befürworter der Reform.²³⁹

Der Schwerpunkt des NSM habe von Anfang an auf der Optimierung der finanzwirtschaftlichen Steuerung gelegen, so dass, abgesehen von den nötigen instrumentellen Lernprozessen konzeptionell eine Berücksichtigung der personellen Seite nicht im Vordergrund gestanden habe, im Gegenteil schien der Ansatz „fast ohne Personalmanagement“ auszukommen.²⁴⁰ Dagegen habe sich gezeigt, dass der Faktor Personal als erfolgskritisch zu betrachten sei: aktive Beteiligung der Beschäftigten sei eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für den Reform Erfolg.²⁴¹

2.4.1.4 Nutzung der Rückkopplung

Nur „zögerlich“ seien „Wettbewerbselemente“ wie „kennzahlenbasierte Leistungsvergleiche mit anderen Kommunen und Privaten“ genutzt worden, obwohl von Anfang an „klar formuliert“ gewesen sei, dass die Struktur durch „Wettbewerb bzw. Wettbewerbsurrogate“ habe „aktiviert und innovationsfähig gemacht“ werden sollen.²⁴²

Das gesamte Berichtswesen als Grundlage einer Rückkopplung der Ergebnisse an die Führungsebene sei noch defizitär. Zum einen fehlten „nicht selten“ präzise Ziele, zum andern bedürfe das Berichtswesen „über die ersten Ansätze hinaus einer weiteren grundsätzlichen Klärung“, um unwirtschaftliches Handeln und Fehlsteuerungen zu

²³⁷ Vgl. HILBERTZ 2001, S. 3 f.

²³⁸ Vgl. HEINZ 2001, S. 6 f.

²³⁹ Vgl. HEINZ 2001, S. 7.

²⁴⁰ Vgl. HACK / HOLZRICHTER 2001, S. 10 f.

²⁴¹ Vgl. HACK / HOLZRICHTER 2001, S. 11 f.

²⁴² Vgl. HILBERTZ 2001, S. 4.

vermeiden.²⁴³ Klärungsbedürftig sei ferner die Anwendung des Qualitätsmanagements in den einzelnen Bereichen der Verwaltungstätigkeit.²⁴⁴

Die „erheblichen Reformvorbehalte“ von 43 % der Beschäftigten werden darauf zurückgeführt, dass es an der Beteiligung der Beschäftigten gemangelt habe und die Informationen über die Chancen der eigenen Entwicklung in einer modernen Verwaltung mangelhaft gewesen seien.²⁴⁵ Zudem hätten viele Beschäftigte in Verkennung der wahren Verhältnisse Reformmaßnahmen mit Haushaltskonsolidierung gleichgesetzt.²⁴⁶

Die selbstkritische Einschätzung aus dem Bereich der KGSt weisen insgesamt auf beachtliche Defizite hin: die Ausgangslage der Betroffenen ist so gut wie nicht beachtet worden („fast ohne Personalmanagement“), klare Zielvorstellungen fehlten zumindest anfangs (selbst im Kernbereich des Haushaltswesens), für das methodische Vorgehen dienten mechanistische Vorstellungen von der Funktionsweise von Organisationen als Grundlage, so dass eine wirkungsvolle prozessbegleitende Unterstützung unterblieb, Informationen und insbesondere Rückkopplungen wurden angesichts der zumindest impliziten „top down-Strategie“ offenbar als nicht notwendig angesehen.

Ähnlich kritisch sieht auch BANNER rückblickend den „Erfolg“ des NSM: das NSM habe sich als zu komplex erwiesen, angesichts nicht voll engagierter Verwaltungsführungen seien ganzheitliche Reformansätze „extrem selten“ geblieben. Zwar hätten sich Einstellungen, Sprache und Praxis der Verwaltungen in dem zurück liegenden Jahrzehnt „mehr verändert als in Jahrzehnten zuvor“, jedoch verlaufe der gesamte Prozess „holpriger“ als erwartet und ziehe sich länger als vorgesehen hin. Der erhoffte „Steuerungsgewinn“ durch das NSM sei „begrenzt“ geblieben.²⁴⁷

²⁴³ Vgl. POOK 2001, S. 15.

²⁴⁴ Vgl. POOK 2001, S. 15.

²⁴⁵ Vgl. HILBERTZ 2001, S. 3.

²⁴⁶ Vgl. HILBERTZ 2001, S. 3 f.

²⁴⁷ Vgl. BANNER 2003, S. 17.

2.4.2 Erfahrungen mit dem Neuen Steuerungsmodell aus kommunaler Sicht

Zu den Erfahrungen mit dem NSM sind in dem 2001 von der KGSt herausgegebenen Sonderinfo Nr. 1 insgesamt 11 Beiträge aus verschiedenen Institutionen enthalten, davon 7 Beiträge aus deutschen Kommunen unterschiedlicher Größenklassen.²⁴⁸ Die Beiträge beschränken sich jeweils auf einen Bericht über die Erfahrungen aus der eigenen Institution, teilweise verbunden mit bewertenden Einschätzungen. Die Aussagen sind in der Bewertungs-Tendenz teils positiv, teils zurückhaltend bis negativ, so dass sie insgesamt als glaubwürdig klassifiziert werden können. Systematische Differenzierungen nach der Größenklasse können aufgrund der geringen Zahl der Berichte nicht vorgenommen werden, zudem ist die Größenklasse 1 (über 400 000 Einwohner) in der Stichprobe deutlich überrepräsentiert (3 von 7).

Nachfolgend werden die Berichte in summarischer Form nach den Elementen des Innovationsmodells analysiert. Zwar ist davon auszugehen, dass in jeder Kommune alle 4 Elemente eine Rolle gespielt haben dürften, jedoch unterscheiden sich die Berichte bezüglich der jeweils herausgehobenen Schwerpunkte. Insgesamt ergibt sich folgendes Bild, wobei nachrichtlich auch die Ergebnisse zu den vertretenen anderen Institutionen mitgeteilt werden:

²⁴⁸ Als Verfasser werden entweder der jeweiligen Behördenleiter oder eine hochrangige Führungskraft aus der Behörde genannt.

Tab. 10:

Rückblickende Einschätzung des NSM durch leitende Mitarbeiter verschiedener Kommunen

(summarische Auswertung)

Kommune	Größenklasse	Z	M	A	R
München	1	0	(+)	#	#
Bremen	1	+ 0	+ -	-	0 -
Düsseldorf	1	+ 0	#	#	+
Heidelberg	3	0	+	(+)	+
Herten	4	0	+	+	0 +
Coswig	5	+ 0	0 -	#	0
Hallbergmoos	nicht klassifiziert	0	(+)	+	+
nachrichtlich:					
Kreis Pinneberg		0	+	#	0
Kreis Soest		0	+	+	+
Salzburg		0	+	0	#
Kommunales Rechenzentrum Niederrhein		0	+ 0 -	0 -	#

Zeichenerklärung:

- Z ... Ziele des Programms und der Akteure
- M ... methodisches Vorgehen zur Implementation
- A ... Ausgangslage der beteiligten Akteure
- R ... Rückkopplungen
- + ... Merkmal ausdrücklich erwähnt, eher positive Tendenz
- 0 ... Merkmal ausdrücklich erwähnt, eher mit neutraler Tendenz
- ... Merkmal ausdrücklich erwähnt, eher negative Tendenz
- () Merkmal nur in geringem Umfang erwähnt
- # ... Merkmal nicht oder nur beiläufig erwähnt

Zusammengefasst ist erkennbar, dass die Ziele des NSM in allen Berichten angesprochen werden, jedoch überwiegend in neutraler Form, häufig in Verbindung mit ergänzenden Zielen aus der eigenen Praxis.

Ebenfalls in fast allen Fällen wird der Umsetzungsprozess explizit erwähnt, häufig unter Hinweis auf dessen nicht zu unterschätzender Bedeutung. Verglichen mit den eher konzeptionell beeinflussten Beiträgen der leitenden KGSt-Mitarbeiter wird in den Beiträgen der „Praktiker“ deutlich öfter das Element der Rückkopplungen angesprochen, häufig in Verbindung mit Kunden- oder Mitarbeiterbefragungen. Die Ausgangslage der Akteure wird eher in geringem Umfang thematisiert, tendenziell eher in kleineren als in größeren Kommunen.

Die summarischen Einschätzungen werden im folgenden durch Zitate aus je einem positiven (Herten)²⁴⁹ und einem eher zurückhaltenden Bericht (Bremen)²⁵⁰ erläutert.

Die Ziele der KGSt bezüglich des NSM wurden in Herten akzeptiert und 1992 zum Projektstart als „Vision“ übernommen.²⁵¹ Insgesamt seien zahlreiche Ziele auch erreicht worden: Abbau hierarchischer Ebenen, Personalkosteneinsparung, transparente Finanzen, gewachsene Kundenfreundlichkeit.²⁵² Gleichwohl seien in diesem Bereich auch noch Mängel zu konstatieren: die Aktivität im NSM sei zunächst sehr stark auf interne Veränderungen der Verwaltung bezogen gewesen, aus Gründen der „Zukunftssicherung“ sei aber eine Weiterentwicklung zur „Bürgerkommune“ erforderlich.²⁵³ Die erreichten Veränderungen seien in Herten „in einem Organisationsentwicklungsprozess mit breiter Mitarbeiterbeteiligung“ durchgeführt worden. Verwiesen wird auf 3 „flächendeckende Mitarbeiterbefragungen“ (1993, 1994, 1998), die wertvolle Hinweise erbracht hätten. Zu einem großen Teil seien diese Hinweise bereits umgesetzt, z.B. Delegation der Unterschriften-Befugnis oder eine weitgehende Flexibilisierung der Arbeitszeit für die Mitarbeiter.²⁵⁴ Verschiedene bereits

²⁴⁹ BECHTEL 2001.

²⁵⁰ LÜHR 2001.

²⁵¹ Vgl. BECHTEL 2001, S. 27.

²⁵² Vgl. BECHTEL 2001, S. 27 f.

²⁵³ Vgl. BECHTEL 2001, S. 28.

²⁵⁴ Vgl. BECHTEL 2001, S. 27 f.

praktizierte oder vorgesehene Formen des Feedbacks sollen insgesamt zur Nutzung von Potentialen und zur Optimierung dienen.²⁵⁵ Insgesamt sei die Verwaltung auf einem guten Weg, die „Richtung“ stimme.²⁵⁶

In Bremen wurde das NSM in ein umfassendes Reformprogramm „Sanierung und Innovation“ eingebunden,²⁵⁷ wobei der Schwerpunkt in den letzten Jahren auf den neuen Instrumenten und Verfahren gelegen habe. Die Politik sei noch ungenügend eingebunden, Budgets würden vielfach noch auf der Basis von Inputkriterien aufgestellt, eine Vielzahl vorliegender Daten sei nicht steuerungsrelevant. In den nächsten Jahren seien daher ergänzende Ziele zu definieren, das Konzernmanagement müsse mit Leben gefüllt werden. Der Blick müsse stärker auf den „Outcome“ gerichtet werden. Auch seine zahlreiche strategische Fragen klärungsbedürftig, wie z.B. Konzentration auf die Kernverwaltung sowie Gewährleistungsverantwortung und Steuerung.²⁵⁸ Vernachlässigt worden seien in den letzten Jahren die „weichen Faktoren“ wie z.B. Personalentwicklung.²⁵⁹ Schließlich seien die bisherigen Veränderungen zu evaluieren, um Korrekturen bzw. Weiterentwicklungen vornehmen zu können.²⁶⁰

In ähnlicher Weise ergeben sich aus den übrigen Berichten jeweils sowohl „Erfolgsmeldungen“ als auch spezifische Probleme.²⁶¹ Ob diese Berichte allerdings mehr als eine Momentaufnahme darstellen, zudem noch aufgrund einer sehr geringen Stichprobe gewonnen, lässt sich anhand des Materials nicht beurteilen. Gleichwohl können die genannten Probleme als „Warn-Hinweise“ interpretiert werden, denen sowohl konzeptionell als auch implementationsstrategisch begegnet werden könnte.

²⁵⁵ Vgl. BECHTEL 2001, S. 28 f.

²⁵⁶ Vgl. BECHTEL 2001, S. 28.

²⁵⁷ Vgl. LÜHR 2001, S. 17.

²⁵⁸ Vgl. LÜHR 2001, S. 18.

²⁵⁹ Vgl. LÜHR 2001, S. 17.

²⁶⁰ Vgl. LÜHR 2001, S. 18.

²⁶¹ Vgl. KGSt - Sonderinfo Nr. 1/2001, S. 17 - 40.

2.5 Beurteilung des Neuen Steuerungsmodells

Nach der Einschätzung der KGSt verlief die Verwaltungsentwicklung in den letzten 10 Jahren insgesamt erfolgreich. HILBERTZ verweist darauf, dass die Bürger mit den Leistungen der Verwaltung zufrieden seien. So hätten z.B. 46 % der Befragten in einer Allensbach-Umfrage vom August 2000 ihren Behördenbesuch als „unkomplizierte und rasche Erledigung ihrer Anliegen“ erlebt. In den meisten Kommunalverwaltungen werde gegenwärtig wirtschaftlicher, transparenter und bürgernäher gearbeitet als noch vor 10 Jahren. Effizienz und Effektivität seien deutlich gesteigert worden. Insgesamt habe sich in den letzten 10 Jahren mehr verändert als in Jahrzehnten zuvor.²⁶² Zumindest implizit werden diese behaupteten positiven Veränderungen der Einführung des NSM zugeschrieben, quantitative Belege werden zu den angeführten positiven Effekten allerdings nicht mitgeteilt.

In ähnlicher Weise argumentiert auch BANNER, der ebenfalls ohne quantitative Belege auf die gestiegene Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Bürgernähe der Verwaltungen verweist und zudem betont, dass sich Einstellungen, Sprache und Praxis der Verwaltung in den letzten 10 Jahren mehr verändert hätten als in Jahrzehnten zuvor.²⁶³

Demgegenüber betont BOGUMIL, dass die anfänglich „z.T. recht euphorische Aufbruchstimmung“ inzwischen verflogen zu sein scheine. Skeptische Stimmen und Berichte über Stagnationszustände seien verstärkt zu konstatieren. Unter Hinweis auf eine vergleichende Studie zu der Verwaltungsmodernisierung in Hagen, Wuppertal und Saarbrücken weist BOGUMIL darauf hin, dass es offenbar bislang nicht gelinge, das Potential der Verwaltungsmitarbeiter zu mobilisieren, die Veränderungen als Prozess zu etablieren und abzusichern sowie die Innovation auch von außen zu unterstützen.²⁶⁴

²⁶² Vgl. HILBERTZ 2001, S. 2 f.

²⁶³ Vgl. BANNER 2003, S. 17.

²⁶⁴ Vgl. BOGUMIL 1997, S. 37 f.

Ähnlich argumentiert KLAGES, der zunächst drei aus seiner Sicht kritische Beobachtungen referiert: zum einen seien neben den „Pionierverwaltungen“ zahlreiche Verwaltungen zu beobachten, die zwar grundsätzlich Reformbereitschaft bekundeten, jedoch nicht sehr viel „Konkretes und Weiterführendes“ vorweisen könnten, zum andern sei merkwürdigerweise in den Umfragen des Städtetages ein von Umfrage zu Umfrage steigender Prozentsatz an Kommunen zu erkennen, der die eingeleiteten Reformen noch nicht abgeschlossen habe und schließlich habe sich die von Anfang an vorhandene Schwerpunktbildung im NSM zugunsten der „harten“ betriebswirtschaftlichen Elemente im Laufe der Zeit zu Lasten der Bürgerorientierung und des Personalmanagements noch verstärkt.²⁶⁵ Insgesamt sieht KLAGES die Nachhaltigkeit der Verwaltungsreform als gefährdet an und warnt vor ziellosen Irrwegen mit kräfteverzehrenden Nachbesserungen und „überflüssigen Systembeunruhigungen“ anstatt die Grundannahmen des Reformkonzepts einer Revision zu unterziehen.²⁶⁶

Als Ergebnis eines „Soll-Ist-Vergleiches“ resümieren BOGUMIL und KUHLMANN dass die beabsichtigte Schließung der „Strategie- und Managementlücke“ „kaum gelungen“ sei.²⁶⁷ Vielmehr habe sich die „Handlungsschwäche der Kommunalvertretung“ „eher noch verschärft“, die Steuerungsdefizite hätten noch zugenommen.²⁶⁸ Daneben seien in beachtlichem Umfang nicht-intendierte Nebenfolgen des NSM aufgetreten, wie z.B. Motivationsverluste, Legitimitätseinbußen, neue Bürokratisierung, steigende Transaktionskosten.²⁶⁹

BOGUMIL und KUHLMANN unterscheiden bei ihren Untersuchungen nach einem „Kernmodell“ des NSM und einer „Modellerweiterung“²⁷⁰, die von der KGSt und anderen Institutionen vorgenommen worden sei.²⁷¹ In vereinfachter Form stellt sich diese Erweiterung wie folgt dar:

²⁶⁵ Vgl. KLAGES 2003, S. 5.

²⁶⁶ Vgl. KLAGES 2003, S. 12.

²⁶⁷ BOGUMIL / KUHLMANN 2004, S. 60.

²⁶⁸ BOGUMIL / KUHLMANN 2004, S. 60 f.

²⁶⁹ BOGUMIL / KUHLMANN 2004, S. 61 f.

²⁷⁰ In der nachfolgenden Tabelle *kursiv* dargestellt.

²⁷¹ BOGUMIL / KUHLMANN 2004, S. 53.

Tab. 11:

NSM und Modellerweiterung nach BOGUMIL / KUHLMANN

Binnendimension		<i>Außendimension</i>
Verhältnis Politik - Verwaltung	Ablösung des „Bürokratiemodells“	
Trennung von Politik und Verwaltung, ergebnisorientierte Steuerung	Verfahren Ergebnisorientierung, Kontraktmanagement, ungeteilte Verantwortung auf Fachbereichsebene	<i>Wettbewerbsselemente,</i> <i>Kundenorientierung</i>
	Organisation Konzernstruktur, Zentraler Steuerungsdienst, Servicestellen (ehem. Querschnittsämter)	
	<i>Personal</i> <i>betriebswirtschaftliches know how,</i> <i>modernes Personalmanagement</i>	

kursiv: Modellerweiterung

vereinfachte Darstellung nach BOGUMIL / KUHLMANN 2004, S. 53.

Unter Bezugnahme auf 10 eigene empirische Studien, Umfragen der KGSt, des Deutschen Städtetages (DST) und des Deutschen Instituts für Umweltforschung (Difu) sowie weitere ausgewählte Fallstudien²⁷² gelangen BOGUMIL / KUHLMANN zu den folgenden hier stichwortartig wiedergegebenen Einzelbefunden.²⁷³

²⁷² Zu den Quellen von BOGUMIL / KUHLMANN vgl. BOGUMIL / KUHLMANN 2004, S. 54.

²⁷³ Vgl. BOGUMIL / KUHLMANN 2004, S. 54 - 62.

Tab. 12:

Implementationsstand des NSM nach BOGUMIL / KUHLMANN

Institutionelle Veränderungen		Bewertung
Outputsteuerung/Produkte	Produktbeschreibung als Reformmethode „markant rückläufig“ (nur noch 32 % der Städte verfolgen diesen Ansatz)	0
Budgetierung	deutlicher Unterschied West / Ost (kaum Budgetierung); vorwiegend inputorientierte Budgetierung als Konsolidierungsstrategie	0
Operatives Controlling/Kosten- und Leistungsrechnung	in fast allen Städten eingerichtet bzw. mit hoher Priorität im Aufbau / in der Planung	+
ungeteilte Verantwortung	zunehmend, aber kaum Handlungsspielräume auf dezentraler Ebene (wegen rigider zentraler Budgetierung)	0
Kontraktmanagement	wird nur „ausgesprochen moderat“ praktiziert, keine neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung	-
politisches und strategisches Controlling	unterentwickelt, adressatengerechte Aufbereitung von Daten als Problem	-
interkommunale Leistungsvergleiche	von der KGSt und der Bertelsmann-Stiftung gefördert, bislang kaum Auslöser für Wettbewerb, Vergleich aus methodischen Gründen schwierig	0
organisatorische Dimension	institutionelle Basismuster der Verwaltung kaum verändert, hierarchische Koordinationsform nach wie vor dominierend	-
Personalentwicklung	nur rudimentär implementiert, aber zunehmend (allerdings in weniger anspruchsvollen Bereichen)	-
Kundenorientierung	Bürgerämter, obgleich kein Kernbestandteil des NSM, fast flächendeckend in den Städten über 20000 Einwohner eingerichtet	+
Wettbewerb	„sehr bescheiden“	-
Veränderungen im Verwaltungshandeln		
Input-Veränderungen	sparsamer und wirtschaftlicher Einsatz von Ressourcen aufgrund der Input-Budgetierung, Einsparungen jedoch durch exogene Effekte absorbiert	0
Output- und Prozessveränderungen	Serviceverbesserungen (z.B. Reduzierung der Bearbeitungszeiten) vor allem in Bürgerämtern; Leistungstiefe teilweise reduziert aufgrund EU-Vorgaben (Auslagerungen, Privatisierung)	0
System-Veränderungen	Schließung der Strategie- und Managementlücken kaum gelungen, Politikstil eher noch kurzfristiger und inkrementalistisch, Steuerungsdefizite eher noch größer	-
Nicht-intendierte Effekte der NSM-Reformen		
Mitarbeiterorientierung	vernachlässigt	-
Personalmanagement	aus der Perspektive der Beschäftigten Arbeitsverdichtung und Personalabbau, reduzierte Karrierechancen	-
Hierarchieabflachung	Reduzierung von Aufstiegsmöglichkeiten	-
Frauenförderung	Aufstiegschancen für Frauen als Folge der Hierarchieabflachung reduziert	-
politisch-strategische Steuerung	weitgehend gescheitert, starke „zentrifugale Kräfte“ wegen der Dezentralisierung und Auslagerungen	-
Bürokratisierung	zunehmend (Produkte, Kennzahlen, Indikatoren)	-
Transaktionskosten	steigend (Leistungsbeschreibungen, Dokumentation, Überwachung)	-
Handlungspotential	rückläufig wegen des Personalabbaus und der Auslagerungen	-

zusammengestellt nach BOGUMIL / KUHLMANN 2004, S. 54 - 62; Spalte Bewertung mit Eintragungen von der Bearbeiterin

Zeichenerklärung: + positive Aspekte überwiegen
0 teils positiv, teils negativ
- negative Aspekte überwiegen

BOGUMIL / KUHLMANN fassen ihre Erkenntnisse dahingehend zusammen, dass die Reformergebnisse, gemessen an den Absichten, „eher moderat“ ausgefallen seien. Nicht übersehen werden dürfe allerdings, dass in der Kommunalverwaltung neue „hybride Strukturen“ entstanden seien, durch die das klassisch-hierarchische Modell erheblich verändert worden sei, wobei noch unklar sei, ob sich dadurch bereits ein „Neo-Weberianisches Verwaltungsmodell“ abzeichne.²⁷⁴ An anderer Stelle verweist KUHLMANN darauf, dass eine erhebliche Lücke zwischen der allgemeinen „Reformaktivität“ der Kommunen und der Erzielung nachweisbarer Umsetzungsergebnisse klaffe.²⁷⁵

Insgesamt sehen BOGUMIL / KUHLMANN allerdings einen weiteren Bedarf an empirischer Überprüfung der bislang erzielten Wirkungen der Verwaltungsentwicklung.²⁷⁶ Die hier vorgenommene tendenzielle Bewertung der von BOGUMIL / KUHLMANN untersuchten Punkte bekräftigt den Befund der Autoren.²⁷⁷ Die proklamierten bzw. erhofften Ziele wurden nur in wenigen Fällen erreicht, das Gesamtergebnis wird durch beachtliche nicht-intendierte Effekte belastet.

Selbst wenn die auf Erfahrungen und Eindrücken beruhenden, aber nicht durch „harte“ Fakten belegten eher optimistischen Einschätzungen der KGSt-Vertreter zutreffen sollten, geben die kritischen Stimmen aus Wissenschaft und Praxis gleichwohl Veranlassung, über weitere Möglichkeiten zur Optimierung des Reformvorhabens nachzudenken. Dies gilt um so mehr, als auch von der KGSt eingeräumt wird, dass gut ein Drittel der Mitglieder-Kommunen des Deutschen Städtetages ihre Erwartungen bislang noch nicht erfüllt sehen und fast die Hälfte der Beschäftigten in den Kommunen erhebliche Reformvorbehalte äußern.²⁷⁸

²⁷⁴ Der Ausdruck „Neo-Weberianisch“ bezieht sich auf eine Veröffentlichung von BOUCKAERT 2004, S. 34 f.

²⁷⁵ Vgl. KUHLMANN 2004, S. 376 ff.

²⁷⁶ Vgl. BOGUMIL / KUHLMANN 2004, S. 62 f.

²⁷⁷ Vgl. die Spalte Bewertung in der obigen Tabelle „Implementationsstand des NSM nach BOGUMIL / KUHLMANN“.

²⁷⁸ Vgl. HILBERTZ 2001, S. 3, mit Hinweis auf eine Umfrage des Deutschen Städtetages.

Angesichts dieses Befundes stellt sich die Frage, warum die KGSt das beschriebene Modell und das dargestellte Vorgehen gewählt hat, wobei insbesondere die Frage von Alternativen vor dem Hintergrund ausländischer Erfahrungen von Bedeutung sein könnte. Das NSM wurde von der KGSt ausdrücklich mit dem Hinweis auf die Entwicklung in Tilburg (NL) begründet,²⁷⁹ auch erklärte BANNER, seinerzeit alle international vertretenen Strömungen des NPM sondiert zu haben.²⁸⁰ Im folgenden sollen daher zunächst der internationale Kontext beschrieben werden, um dann die Konzeption und die Implementation des NSM auch vor dem Hintergrund der dargestellten Erfahrungen beurteilen zu können.

2.5.1 Das Neue Steuerungsmodell im internationalen Kontext

In den OECD-Mitgliedsstaaten ist seit etwa 1980 eine Zunahme der Aktivitäten zur Reform der öffentlichen Verwaltung zu beobachten.²⁸¹ WOLLMANN führt dies auf Zwänge zum Sparen und zur Kostenreduzierung auf der Grundlage neo-liberaler und neo-konservativer Positionen zu den Staatsaufgaben zurück.²⁸² Als typische Themen nennt REICHARD unter Bezugnahme auf amerikanische Quellen den Staatsrückbau (Kernaufgaben), Marktöffnung und Wettbewerbsstärkung, Aufgabenverlagerung auf nichtstaatliche Träger, Abbau von Vorschriften und Regelungen, Dezentralisierung, neue Managementkonzepte, Personalmanagement, Finanzmanagement.²⁸³ NASCHOLD bündelt die verschiedenen Einzelmaßnahmen zu drei „Megatrends“: Binnenmodernisierung (Steuerungsmodell, Budgetierung, Personal- und Organisationsentwicklung, Qualitätssicherung), Demokratisierung der Gemeindeverwaltung (Autonomie der Gemeinde und staatliche Dezentralisierung, Verhältnis Politik zur Verwaltungsspitze, Verhältnis Verwaltung zu Bürger) und marktorientierte Organisationsentwicklung (Verselbständigung, Privatisierung, Compulsory Competitive Tendering, Auftraggeber-

²⁷⁹ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 24.

²⁸⁰ Vgl. BANNER 1991; BANNER 2003.

²⁸¹ Vgl. WOLLMANN 1996, S. 16; SCHEDLER / PROELLER S. 2000, S. 265 ff.; DAMKOWSKI / PRECHT 1995, S. 13.

²⁸² Vgl. WOLLMANN 1996, S. 16:

²⁸³ Vgl. REICHARD 1996, S. 243.

Auftragnehmer-Modelle).²⁸⁴

In Deutschland wurde diese Entwicklung mit einem angeblichen Zeitversatz von etwa 10 Jahren gegenüber vergleichbaren Staaten begonnen,²⁸⁵ wobei allerdings Probleme der Vergleichbarkeit zu berücksichtigen sind: möglicherweise war in Deutschland eine Ausgangslage mit geringerem Reformbedarf gegeben.²⁸⁶

Ernüchternd wirkte allerdings das 1993, also zeitgleich mit den ersten Veröffentlichungen zum NSM, veröffentlichte Ergebnis eines Wettbewerbs verschiedener Kommunalverwaltungen.²⁸⁷ Durchgeführt wurde dieser Wettbewerb von der Bertelsmann-Stiftung.²⁸⁸

Die Bertelsmann Stiftung verleiht jährlich einen Preis für beispielhafte Ansätze zur Lösung gesellschaftlicher Probleme („Carl Bertelsmann-Preis“). Im Jahr 1993 wurde dafür der Themenbereich „Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung“ ausgewählt. Preisträger sollte diejenige Kommune sein, die sich am weitesten von der traditionellen Behörde zu einem „modernen, demokratisch kontrollierten ‘öffentlichen Dienstleistungsunternehmen’“ entwickelt hatte.²⁸⁹

²⁸⁴ Vgl. NASCHOLD 1997, S. 20 f.

²⁸⁵ Vgl. NASCHOLD 1997, S. 27; REICHARD 1997, S. 50.

²⁸⁶ Vgl. LÖFFLER 1997, S. 158 f.; WOLLMANN 2002, S. 511 f.

²⁸⁷ Die folgende Darstellung des Wettbewerbs ist angelehnt an EMDE / MINTKEN 2005.

²⁸⁸ Vgl. NASCHOLD 1994; OPPEN / WEGENER 1998; WEGENER 1996; WEGENER 1997; PRÖHL 1997; NASCHOLD 1995; PRÖHL 2002.

²⁸⁹ PRÖHL 1993.

Als **Kriterien** für den Vergleich wurden festgelegt:

1. Leistung unter demokratischer Kontrolle
2. Bürger- und Kundenorientierung
3. Kooperation zwischen Politik und Verwaltung
4. Dezentrale Führung
5. Controlling und Berichtswesen
6. Potentiale der Mitarbeiter
7. Innovations- und Evolutionsfähigkeit durch Wettbewerb

Nach einer Vorauswahl der Staaten wurden die zu berücksichtigenden Städte von je einer nationalen Expertengruppe vorgeschlagen. Insgesamt gelangten aufgrund dieses nicht in allen Einzelheiten transparenten Verfahrens folgende Städte in den Wettbewerb:

Tab. 13:

Teilnehmer am Wettbewerb zum Carl Bertelsmann-Preis 1993

Stadt	Einwohner	Staat
Braintree	30000	UK
Christchurch	300000	NZ
Delft	88000	NL
Duisburg	540000	D
Farum	17000	DK
Hämeenlinna	44000	FIN
Neuchâtel	30000	CH
Phoenix	1000000	USA
Québec	170000	CDN
Tilburg	160000	NL

Zu Gewinnern des Wettbewerbs wurden zu gleichen Teilen Christchurch und Phoenix erklärt, Duisburg gehörte nicht zur Spitzengruppe.

Im einzelnen ergab sich folgende Rangordnung:

Tab. 14:

Ergebnis Carl Bertelsmann-Preis 1993²⁹⁰

Kriterium	Bra	Chr	Del	Dui	Far	Häm	Neu	Pho	Qué	Til	Σ +/0/-	Rang
Demokratische Kontrolle	+	+	+	0	+	0	0	+	0	+	6/4/0	1
Kundenorientierung	+	+	0	0	0	0	0	+	0	0	3/7/0	4
Politik/Verwaltung	0	+	+	-	0	0	-	+	0	+	4/4/2	3
Dezentrale Führung	0	+	+	-	0	0	+	+	-	+	5/3/2	2
Controlling	0	+	0	-	-	-	-	+	0	0	2/4/4	6,5
Potentiale der Mitarbeiter	+	0	0	-	0	-	-	+	-	0	2/4/4	6,5
Innovation/Wettbewerb	+	0	0	-	0	0	-	+	-	0	2/5/3	5
Σ +/0/-	4/3/0	5/2/0	3/4/0	0/2/5	1/5/1	0/5/2	1/2/4	7/0/0	0/4/3	3/4/0	24/31/15	
Rang	3	2	4,5	10	6	8	7	1	9	4,5		

Bei den Kriterien „Potentiale der Mitarbeiter“ und „Controlling“ traten „weltweit“ Defizite zutage.²⁹¹ Das Controlling und die Personalentwicklung („Potentiale der Mitarbeiter“) rangierten unter den 7 Vergleichspunkten bei den 11 am Wettbewerb teilnehmenden Städten überwiegend am Schluss.²⁹² Dies betrifft auch den deutschen Teilnehmer, die Stadt Duisburg. Dem Ergebnis des Wettbewerbs wird eine große Bedeutung für die weitere „Reformintensität“ zugeschrieben.²⁹³ In den folgenden Jahren wurden die Untersuchungen wiederholt bzw. ausgeweitet, wobei die Ergebnisse im großen und ganzen bestätigt wurden.²⁹⁴ Inwieweit die Ergebnisse repräsentativ für die Verwaltungsleistung in den jeweiligen Staaten sind, lässt sich allerdings aufgrund dieser Ergebnisse nicht erkennen.

²⁹⁰ Vgl. NASCHOLD 1995, S. 197. Die in der Veröffentlichung von NASCHOLD aufgeführte Stadt Middlesbrough (UK) wurde nicht berücksichtigt, da diese in den Veröffentlichungen der Bertelsmann Stiftung nicht als teilnehmende Stadt genannt wird.

²⁹¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 1993 und 1994.

²⁹² Vgl. NASCHOLD 1995, S. 197, 199.

²⁹³ Vgl. WOLLMANN 2002, S. 515.

²⁹⁴ Vgl. NASCHOLD 1997, S. 16 ff.

Die Schwerpunkte der Reform wurden in den einzelnen Staaten unterschiedlich gewählt. NASCHOLD identifizierte 1998 folgende Verteilung:

Tab. 15:

Schwerpunkte der Verwaltungsreform im internationalen Vergleich

Staat	Schwerpunkte der Verwaltungsreform
GB, NZL	Kostensenkung; Privatisierung, Fremdbezug
S	weitreichende Binnenmodernisierung, Verringerung der Leistungstiefe inkl. 3. Sektor-Strategie
NL	weitreichende Binnenmodernisierung, Verringerung der Leistungstiefe inkl. 3. Sektor-Strategie
USA	Verknüpfung von Auslagerung und Privatisierung mit Binnenmodernisierung inkl. 3. Sektor-Strategie
AUS	Auslagerung und Binnenmodernisierung
D	begrenzte Binnenmodernisierung und 3. Sektor-Strategie

Quelle: in Anlehnung an NASCHOLD 1998, S. 30.

Im internationalen Überblick zeigt sich also eine erhebliche Varianz an Strategien und Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung. Die deutsche Variante, das NSM, wird dagegen als von einer gewissen Beschränktheit gekennzeichnet. Sie konzentrierte sich auf verschiedene Formen des Finanzmanagements, insbesondere Definition und Beschreibung von Produkten, Aufbau einer Kostenrechnung und Controlling, Erstellung von Kennzahlen, partiell verknüpft mit Umstrukturierungen in der Aufbau- und Ablauforganisation.²⁹⁵ Eine explizite Begründung für die Auswahl genau dieser Schwerpunkte bzw. Beschränkungen des NSM wurde nicht veröffentlicht, rückblickend erklärt BANNER, er habe die Orientierung an dem Vorbild Tilburg auf der Grundlage eines von ihm vorgenommenen internationalen Vergleichs der Auswirkungen des New

²⁹⁵ Vgl. NASCHOLD 1997, S. 25 ff.; WOLLMANN 2002, S. 513.

Public Management empfohlen.²⁹⁶ Die für deutsche Kommunen eher negativen Ergebnisse des zeitgleichen Wettbewerbs der Bertelsmann-Stiftung scheinen keinen Einfluss auf den weiteren Kurs des NSM ausgeübt zu haben.

2.5.2 Vor- und Nachteile der Konzeption des Neuen Steuerungsmodells

Von den Vertretern der KGSt werden die Ziele und Inhalte des Programms nach dem Ergebnis der hier vorgenommenen Auswertung²⁹⁷ insgesamt vorsichtig positiv eingeschätzt. Kritische Anmerkungen der KGSt zur Zielsetzung betreffen teils die Beschränkung auf die Binnenorientierung, teils die Unklarheiten in zentralen Bereichen wie z.B. dem Rechnungswesen.

Aus der Sicht der beteiligten Kommunen ergab die hier vorgenommene Auswertung²⁹⁸ insgesamt eine eher neutrale Einschätzung der Ziele und Inhalte. Als wesentlicher Kritikpunkt aus der Sicht der Kommunen ist die Beschränkung des NSM auf Teile der durchaus als notwendig angesehenen Binnenmodernisierung erkennbar.

Vergleicht man die anfängliche Begründung mit den aktuellen Berichten, so wird deutlich, dass die ursprüngliche Begründung (Strategielücke, Managementlücke, Attraktivitätslücke, Legitimationslücke) kaum noch thematisiert wird. Die bilanzierenden Darstellungen der leitenden KGSt-Mitarbeiter enthalten keinen Hinweis darauf, inwieweit die zuvor von der KGSt beschriebenen Lücken zwischenzeitlich geschlossen werden konnten. Selbst ob es sich bei den beschriebenen Lücken tatsächlich um das seinerzeit wichtigste Problem gehandelt hat, ist nach wie vor strittig. Zwar mögen die von den „Haupt- und Organisationsleitern deutscher Großstädte“ behaupteten Lücken als „Hauptauslöser“ gewirkt haben, jedoch gewann recht bald die „zunehmende Haushaltskrise der deutschen Kommunen“ größeren Einfluss auf die Richtung und die Ausgestaltung des Reformprojektes, z.B. erkennbar an der starken Betonung

²⁹⁶ Vgl. BANNER 2003, S. 16 f.

²⁹⁷ Vgl. Unterabschnitt 2.4.1 dieser Untersuchung.

²⁹⁸ Vgl. Unterabschnitt 2.4.2 dieser Untersuchung.

einsparorientierter Instrumente wie Kostenrechnung und Budgetierung.²⁹⁹

Diese frühzeitige konzeptionelle Weichenstellung in Richtung „Einsparung“ führte dazu, dass die ersten realisierten Maßnahmen nahezu ausnahmslos diesem Bereich angehören: Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung, Ablauforganisation, dezentrale Ressourcenverantwortung, Controlling/Berichtswesen und Produktbeschreibungen.³⁰⁰ Möglich wurde diese Weichenstellung, weil das Konzept zwar „geschlossen“ angelegt war, jedoch „offene Bereiche“ enthielt, die Interpretations- und Entscheidungsmöglichkeiten „vor Ort“ eröffneten. Hinzu kam, dass die realen Probleme vor der Modell-Einführung offenbar nicht genügend aufgeklärt wurden, so dass eine Passung zwischen den Elementen des Konzepts und den bestehenden Problemen nicht deutlich wurde. Auch war nicht erkennbar, in welcher Weise und in welchem Umfang die Elemente des NSM geeignet sein sollten, um die Probleme zu reduzieren oder zu beheben. Möglicherweise hätte eine gründlichere Ist-Analyse zu alternativen Lösungsvorschlägen geführt.³⁰¹

Fragwürdig ist darüber hinaus die implizite Annahme, das NSM-Konzept sei gleichermaßen für Kommunen aller Größenordnungen geeignet. Schwer verständlich erscheint auch, warum die moderne Informationstechnologie nicht in stärkerem Umfang in die Reform der Kommunalverwaltung einbezogen wird.

Das NSM ist angesichts dieser problematischen Merkmale nicht ohne Kritik geblieben. So beschrieb REICHARD bereits 1997 konzeptionelle Schwächen und Defizite des NSM im strategisch-politischen Management (einschließlich Leistungstiefenpolitik), in der demokratischen Steuerung und Kontrolle (einschließlich Bürgerpartizipation), in der Qualitätspolitik sowie Bürger- bzw. Kundenorientierung, in der Markt- und Wettbewerbsorientierung (einschließlich Wettbewerbssurrogate und interner Leistungsverrechnung) sowie im Personalmanagement (einschließlich Leistungsanreize, Führung, Personalentwicklung).³⁰²

²⁹⁹ Vgl. REICHARD 1997, S. 50 f.

³⁰⁰ Vgl. REICHARD 1997, S. 57 unter Bezugnahme auf eine Umfrage des Deutschen Städtetages.

³⁰¹ Ähnlich argumentiert KLAGES, der in diesem Zusammenhang auf den üblichen Managementzyklus von Planung bis Erfolgskontrolle verweist, vgl. KLAGES 2003, S. 8 f.

³⁰² Vgl. REICHARD 1997, S. 58 ff.

Ebenso konstatiert NASCHOLD einen „überwältigenden Schwerpunkt der Reformmaßnahmen in Deutschland“ im Bereich des Finanzmanagements mit der „bedenklichen Kehrseite“, dass weiterreichende Veränderungen in den Bereichen des Wettbewerbs, der Qualität und des strategischen Managements fehlten. Die Profilbildung im Finanzmanagement werde also durch „eine erhebliche Einseitigkeit auf Kosten anderer essentieller Reformmaßnahmen“ erkaufte.³⁰³

Zusammenfassend weist KLAGES darauf hin, dass die bisherigen Konzepte „zu sehr von dem Glauben an eine problemlose rationale Machbarkeit“ beherrscht waren und sich „allzu ausschließlich der Frage nach bestimmten Instrumenten“ zugewandt hätten. Erforderlich sei demgegenüber eine „reformstrategische Erweiterung“, die insbesondere die Anwendung des Managementmodells auf den Reformprozess selbst und eine professionelle Implementation umfassen müsse.³⁰⁴

Die hier ausgewerteten bilanzierenden Veröffentlichungen bestätigen die skeptische Einschätzung aus dem wissenschaftlichen Bereich.

2.5.3 Probleme der Implementation des Neuen Steuerungsmodells

Die dargestellten Schwächen des NSM-Konzeptes werden in der Implementationsphase nicht kompensiert. Nach den hier vorgenommenen Analysen sind zum methodischen Vorgehen bei der Implementation selbst von den führenden Vertretern der KGSt eher zurückhaltende Aussagen vorgefunden worden. Zur Berücksichtigung der Ausgangslage der beteiligten Akteure finden sich, wenn überhaupt, vorwiegend negative Aussagen, die auf entsprechend ungünstiges Vorgehen verweisen, Rückkopplungen sind kaum genutzt worden. Die vergleichbaren Berichte leitender Behörden-Vertreter weisen nach der hier vorgenommenen Analyse zwar eine etwas positivere Tendenz auf, lassen aber ebenfalls deutliche Probleme im methodischen Vorgehen, bei der Berücksichtigung der Ausgangslage der Akteure und bei der Nutzung der Rückkopplung erkennen.

³⁰³ Vgl. NASCHOLD 1997, S. 25 f.

Zwar enthält bereits der KGSt-Bericht von 1993, mit dem das NSM vorgestellt wurde, einige Hinweise zur „Umsetzung“,³⁰⁵ jedoch blieben diese offenbar weitgehend unbeachtet. Auch eine knappe Wiederholung dieser Hinweise in einem ersten Zwischenbericht der KGSt³⁰⁶ führte offenbar nicht zu verbessertem Vorgehen. Nach wie vor ist eine „Implementationslücke“ zu konstatieren.³⁰⁷

Als Defizite werden vor allem die zu geringe Beteiligung der politischen Ebene, unzureichendes Engagement der Führungskräfte und unzureichende Einbeziehung der Mitarbeiter genannt,³⁰⁸ daneben aber auch unrealistische Annahmen, fehlende Rückkopplung und unprofessionelles Projektmanagement³⁰⁹ sowie gravierende nicht-intendierte Effekte.³¹⁰

Vergleichbare Defizite werden auch aus Reformprozessen in der Landesverwaltung berichtet. So berichtet z.B. REINERS mit Bezug auf die Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente in Baden-Württemberg über Kritik, die sich u.a. beziehe auf „die Top-down-Einführungsstrategie, auf die unter hohem zeitlichen und fiskalischen Druck durchgeführte schnelle, flächendeckende, unterschiedslose, technokratisch und nicht partizipativ ausgestaltete Implementation ...“ Angesichts der zahlreichen daraus resultierenden Probleme befürchtet REINERS ein Scheitern des Projektes in Baden-Württemberg.³¹¹ Zur Erhöhung der Erfolgsaussichten empfiehlt REINERS, „den Prozess nicht ex ante festzulegen, sondern mehr schrittweise, evolutionär und ergebnisoffen vorzugehen, von Generallösungen abzusehen und eher adaptive, nach Behörden differenzierte, abgestufte Lösungsmuster zu priorisieren“.³¹²

Die permanente Kritik an der Implementation des NSM³¹³ könnte darauf hindeuten, dass

³⁰⁴ Vgl. KLAGES 2003, S. 8.

³⁰⁵ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, S. 25 ff.

³⁰⁶ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 10/1995, S. 31.

³⁰⁷ Vgl. KUHLMANN 2004, S. 377.

³⁰⁸ Vgl. REICHARD 2002, 275.

³⁰⁹ Vgl. KLAGES 2003, S. 8 ff.

³¹⁰ Vgl. BOGUMIL / KUHLMANN 2004, S. 61 f.

³¹¹ Vgl. REINERS 2003, S. 23.

³¹² REINERS 2004, S. 165.

³¹³ Vgl. NASCHOLD 1997, S. 26; REICHARD 1997, S. 61 ff.; BOGUMIL 1997, S. 37 ff.; BOGUMIL 1998, S. 182 ff.; REICHARD 2002 S. 275 f.; KLAGES 2003, S. 5 ff.

dieses Problem von der KGSt unterschätzt wurde, obgleich das entsprechende Wissen seit längerer Zeit in der Verwaltungswissenschaft bekannt ist.³¹⁴ Angesichts „folgenreicher Fehler und Missverständnisse“ bei den Modernisierungsbemühungen in den letzten 10 Jahren plädiert KLAGES nachdrücklich für die Berücksichtigung einschlägiger Erkenntnisse der Innovations- und Implementationsforschung.³¹⁵

2.5.4 Zusammenfassende Einschätzung des Neuen Steuerungsmodells

Ungeachtet der dargestellten kritischen Aspekte von Konzept und Implementation des NSM bleibt gleichwohl festzuhalten, dass während der nunmehr gut 10 Jahre währenden Implementationsphase beachtliche Veränderungen in den Kommunalverwaltungen vorgenommen wurden, wobei nicht in allen Fällen erkennbar sein dürfte, ob diese zu den beabsichtigten Wirkungen des NSM gehören oder eher nicht-intendierte Folgen darstellen.

Insgesamt hält REICHARD 4 Annahmen zu den Wirkungen des NSM für plausibel: Einspareffekte in der Kommunalverwaltung, Verfahrensbeschleunigungen, stärkere Berücksichtigung von Bürgerbedürfnissen, mehr Fortbildung für Verwaltungsangehörige. Mit Blick auf den „beachtlichen Personal- und Sachaufwand“ für die NSM-Einführung bewertet REICHARD diese positiven Wirkungen aber als „eher ernüchternd“.³¹⁶ BOGUMIL / KUHLMANN konnten ebenfalls nur „eher moderate Reformergebnisse“ feststellen, betonen andererseits aber, dass das klassisch-hierarchische Modell der Verwaltung wenn nicht ersetzt, so doch erheblich verändert worden sei.³¹⁷

Nach dem Ergebnis der hier vorgenommenen Analysen sind für diese „magere Bilanz“ sowohl konzeptionelle Schwächen als auch gravierende Implementationsmängel identifizierbar. Fasst man die hier zuvor als Ergebnis der Analyse der vorliegenden

³¹⁴ Vgl. BECKER 1989, S. 903 ff. m.w.N.

³¹⁵ Vgl. KLAGES 2003, S. 8 ff.

³¹⁶ Vgl. REICHARD 2002, S. 271.

³¹⁷ BOGUMIL / KUHLMANN 2004, S. 63.

Erfahrungsberichte dargestellten Befunde zusammen, so ergibt sich bezüglich der konzeptionellen Ebene als Antwort auf die zuvor formulierten Prüf-Punkte³¹⁸ das folgende Bild:

Die Passung zwischen der Problemkonstellation der Kommunalverwaltung und dem Lösungsvorschlag NSM konnte nicht überzeugend nachgewiesen werden. Die anfangs behaupteten Lücken konnten nicht geschlossen werden, die Finanzlage mag zwar durch die Anwendung von Elementen des NSM positiv beeinflusst worden sein, jedoch wurde dies aufgrund gleichzeitig gegenläufig wirkender exogener Faktoren kaum sichtbar. Ob überhaupt das „Einheitsmodell“ eine überzeugende Antwort auf die Vielfalt der kommunalen Problemlagen sein kann, ist nach wie vor fraglich. Aus dem Katalog der Grundvoraussetzungen des NPM erscheint insbesondere der kaum realisierte Wettbewerb problematisch, da diesem Überlegenheit zur Förderung der Effektivität und der Effizienz bei der Aufgabenerledigung zugeschrieben wird. Mit der Konzentration auf die Binnenmodernisierung konnte der Wettbewerb nicht aktiviert werden, die Einführung von Wettbewerbsurrogaten führte nicht zum erhofften Erfolg. Das Zusammenwirken von politischer und verwaltungsinterner Steuerung („was“ und „wie“) wurde nicht überzeugend konzipiert, die Lernfähigkeit der politischen Gremien konnte noch nicht nachgewiesen werden, möglicherweise wurde die Bedeutung des nicht-rationalen Verhaltens unterschätzt. Als tendenziell widersprüchlich haben sich die Reorganisationsmaßnahmen zur Abflachung der Hierarchie und die Personalentwicklung erwiesen. Wegfallende Hierarchie-Ebenen bedeuten zugleich entfallende Aufstiegsmöglichkeiten, eine win-win-Situation konnte in diesem Bereich bislang nicht hergestellt werden. Anzeichen für die fehlende Realisierbarkeit des Konzeptes sind vor allem in der beabsichtigten Trennung von „Politik“ und „Verwaltung“ sowie bei der Quantifizierbarkeit des Verwaltungshandelns erkennbar. Veränderungen im Leistungs-Potential der Verwaltung (z.B. Aufbauorganisation, IT-Ausstattung) und in den Leistungsprozessen (z.B. Verfahrensbeschleunigung, Bürgerbüros) sind zwar unübersehbar, jedoch sind diese zum einen nicht bzw. nicht vollständig auf das Konzept NSM zurückzuführen und zum andern bewirken diese Veränderungen noch keine nachhaltige Ergebnisverbesserung.

³¹⁸ Vgl. Unterabschnitt 2.3.1 dieser Untersuchung, dort am Schluss zusammengefasst.

Bezüglich des Implementationsprozesses zeigt sich als Antwort auf die zuvor formulierten Prüf-Punkte³¹⁹ das folgende Bild:

Das Programm wird primär durch Maßnahmen beschrieben (z.B. Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, Beschreibung von Produkten), weniger durch konkrete Zielangaben. Es ist relativ offen gehalten und versteht sich als „Skizze“. Dies impliziert eine reduzierte Überprüfbarkeit und ermöglicht Variation auf lokaler Ebene. Dadurch gewinnen die Ziele der lokalen Akteure (z.B. Lokalpolitik, Verwaltungsleiter, Personalrat) an Bedeutung. Von Anfang an wurden von der KGSt in den Berichten Hinweise zur Umsetzung der verschiedenen Vorstellungen gegeben, allerdings fehlt ein überzeugendes Konzept der KGSt zur Implementation einer derartig komplexen Veränderung. Es kann nicht erwartet werden, dass die lokalen Akteure sich angesichts erkennbarer Risiken bei insgesamt eher unklarer Zielsetzung aus eigenem Antrieb nachdrücklich der Umsetzung eines „zentralistischen Einheits-Modells“ widmen. Auf der anderen Seite erlauben die Lücken im KGSt-Konzept lokale Modifikationen, die aber angesichts der methodischen Defizite in ihrem Umfang ebenfalls eher begrenzt geblieben zu sein scheinen.

Angesichts der unübersehbaren Implementationsdefizite bezieht sich auch die Mehrzahl der Empfehlungen unterschiedlicher Experten zur Verwaltungsreform wie hier ermittelt auf die methodische Umsetzung.³²⁰ Von der KGSt sind diese Empfehlungen offenbar ebenso wenig aufgenommen worden wie von der Mehrzahl der betreffenden Kommunen. Die Bedeutung der Promotoren und der Change Agents bei einem derartigen komplexen Vorhaben ist offenbar nicht erkannt worden, von Unternehmensberatern konnte diese Lücke offensichtlich nicht gefüllt werden. Ob insgesamt unter den Beschäftigten genügend Beteiligung erreicht wurde, ist nicht eindeutig erkennbar, wobei zudem noch zu prüfen wäre, ob die Beteiligung in den strategisch wichtigen oder in eher peripheren Bereichen erfolgte. Sowohl das Prinzip der Mitarbeiterorientierung als auch die Personalentwicklung scheinen nach den vorliegenden Berichten nur unzureichend in den Implementationsprozess einbezogen worden zu sein. Von den eingebrachten Fähigkeiten und der Motivation der

³¹⁹ Vgl. Unterabschnitt 2.3.2.2 dieser Untersuchung, dort am Schluss zusammengefasst.

Beschäftigten dürfte jedoch nicht nur die Akzeptanz vorgegebener Lösungen abhängen, sondern auch die bereitwillige Weiterentwicklung und Anpassung der Vorschläge. Ausgehend von dem Dienstleistungs-Modell kann das nicht ausgeschöpfte Potential der Mitarbeiter im ungünstigen Fall zu einem nicht optimalen Prozess mit einem Ergebnis führen, das hinter den Möglichkeiten zurück bleibt. Verstärkt wird dieses Risiko durch unterbleibende Rückkopplungen. Sowohl regelmäßige Befragungen der Kunden und Mitarbeiter als auch ein Qualitätsmanagement und obligatorische Evaluationen sind nach den vorliegenden Berichten eher die Ausnahme.

Wenn gleichwohl an dem Richtziel einer umfassenden Verwaltungsreform festgehalten werden soll, sind in beiden Teilbereichen Revisionen und Ergänzungen erforderlich.

Für die inhaltliche Ebene empfiehlt z.B. REICHARD die Verknüpfung mit der Idee des „Gewährleistungsstaates“ (Kernaufgaben, Leistungstiefenanalyse usw.), die stärkere Berücksichtigung des strategischen Managements, den verstärkten Einsatz von Markt- und Wettbewerbsmechanismen, die Berücksichtigung des electronic Government bei der Optimierung der Verwaltungsprozesse sowie die Stärkung von Bürgerengagement und -partizipation.³²¹

Sowohl der inhaltliche Reform-Bedarf als auch die Implementationsbedingungen dürften von der Größe der Kommune und ihrer Verwaltung sowie möglicherweise anderen lokalen Konstellationen abhängen. Es ist daher fraglich, in welchem Umfang „Einheitsvorgaben“ wie das NSM sinnvoll oder erforderlich sind bzw. in welchem Umfang Gestaltungsspielräume für die jeweiligen Kommunen zweckmäßig sind.³²²

Für die Ebene der Implementation erscheinen die allgemeinen Hinweise von KLAGES plausibel,³²³ mehrere differenzierte Darstellungen zur Implementation einer Verwaltungsreform und der dabei zu berücksichtigenden Erfolgsfaktoren liegen inzwischen vor,³²⁴ weitere Hinweise könnten der Norm DIN EN ISO 9004 entnommen wer-

³²⁰ Vgl. Unterabschnitt 2.3.3 dieser Untersuchung.

³²¹ Vgl. REICHARD 2002, S. 276.

³²² Vgl. GRIMMER 2004a, S. 72.

³²³ KLAGES 2003.

³²⁴ Vgl. z.B. NASCHOLD 1997; GERSTLBERGER / GRIMMER / WIND 1999; RAFFETSEDER 2001; BÖHRET 2002.

den.

Nach dem bisherigen Befund der Analysen von Programm und Implementation des NSM als dem aktuell bedeutendsten Reformprogramm in der deutschen öffentlichen Verwaltung ist also ein deutlicher Bedarf an Verbesserungen bzw. Optimierung sowohl im Programm als auch in der Implementation des Programms erkennbar.

Wenn es angesichts divergierender Entwicklungen in den einzelnen Regionen zweckmäßig erscheint, den Gestaltungsspielraum für Kommunen rechtlich und tatsächlich eher zu vergrößern als zu verkleinern,³²⁵ dann sind nicht nur lokale Fähigkeiten zur erfolgreichen Implementation eines Programms erforderlich, sondern auch Fähigkeiten zur Entwicklung sinnvoller Programme. Die Kommunen müssten also bereit und in der Lage sein, über notwendige Prozesse des Wandels rational zu entscheiden, wobei das NSM der KGSt einen diskussionwürdigen Baustein unter mehreren Möglichkeiten darstellt,³²⁶ sowie den Wandel noch stärker als bisher eigenverantwortlich zu gestalten. Die daraus resultierenden Veränderungen im Modernisierungsprogramm und insbesondere in der Implementationsstrategie legen eine Orientierung an dem Modell der „lernenden Organisation“ nahe.

³²⁵ Vgl. GRIMMER 2004a, S. 70 ff.

³²⁶ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 95.

3 Das Konzept der lernenden Organisation

Nachdem aufgrund der Analysen zum Reformvorhaben NSM ein Bedarf zur Optimierung von Programm und Prozess der aktuellen Verwaltungsentwicklung erkannt werden konnte,³²⁷ stellt sich nunmehr die Frage, ob das Modell der „lernenden Organisation“ grundsätzlich eine Möglichkeit zur Befriedigung dieses Bedarfs bieten könnte. Die Frage wäre zu bejahen, wenn das Modell der lernenden Organisation geeignet erschiene, die erkannten Defizite der aktuellen Verwaltungsentwicklung in den Bereichen der „Programmgestaltung“ und der Implementation auszugleichen bzw. abzumildern, ohne dass gravierende nicht-intendierte „Nebeneffekte“ zu befürchten wären. Um diese Frage zu prüfen, wird zunächst das Modell der lernenden Organisation in seinen Grundzügen beschrieben.³²⁸ Daran anschließend werden die wesentlichen Kennzeichen des Lernverhaltens einer lernenden Organisation untersucht, wobei bereits im Rahmen dieses Untersuchungsschrittes eventuelle „Querverbindungen“ zur Organisationspraxis bzw. zur Verwaltungspraxis aufgezeigt werden. Fortgesetzt wird die Prüfung mit der Frage nach den verwaltungswissenschaftlichen Erwartungen an die lernende Organisation sowie den notwendig erscheinenden Implementationsvoraussetzungen für das Organisationslernen.

Wenn das Modell der lernenden Organisation grundsätzlich geeignet erscheint, die verwaltungswissenschaftlichen Mindest-Anforderungen zu erfüllen und die notwendigen Implementationsvoraussetzungen grundsätzlich in der öffentlichen Verwaltung gegeben zu sein scheinen, wäre die Untersuchung im folgenden Kapitel 4 mit der Prüfung der Frage fortzusetzen, ob die besonderen Handlungsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung im einzelnen mit dem Modell der lernenden Organisation vereinbar erscheinen.

Mit dem Adjektiv „lernend“ wird der Organisation eine Eigenschaft zugeschrieben, die traditionell den Lebewesen vorbehalten ist. Um mögliche Entsprechungen zwischen

³²⁷ Vgl. Kap. 2 dieser Untersuchung.

³²⁸ Die Beschreibung orientiert sich in der Struktur und in der Literaturlauswahl an der Darstellung von MINTKEN / SCHENK 2005b.

dem Lernen einer Organisation und dem traditionellen Lernen von Individuen bzw. Lebewesen erkennen zu können, werden zunächst die Grundzüge des individuellen Lernens kurz zusammengefasst.³²⁹

3.1 Individuelles Lernen

Das individuelle Lernen bezieht sich auf das Verhalten bzw. das Verhaltenspotentials des lernenden Menschen bzw. des lernenden Lebewesens.³³⁰ Die Fähigkeit zum Lernen wird als angeboren betrachtet. Dieser „genetische Rahmen“ des Lernpotentials lässt unterschiedliche Ausprägungen des Lernens (Verlauf und Ergebnis) zu, die als nicht im einzelnen genetisch bedingt betrachtet werden. Gespeichert wird das Lernergebnis im Gehirn,³³¹ diese Speicherfähigkeit stellt neben der erforderlichen Intelligenz³³² eine wesentliche Voraussetzung für die Lernfähigkeit dar.

Lernen und Lernergebnisse werden implizit in der Regel positiv bewertet, denkbar sind allerdings auch problematische Lernergebnisse, wie z.B. das Erlernen krimineller Verhaltensweisen oder sonstiger sozial unerwünschter Ergebnisse.

Das Anspruchsniveau der Lernergebnisse kann unterschiedlich sein. Nach einer verbreiteten Einteilung des früheren Deutschen Bildungsrates werden in der kognitiven Dimension die einfache Reproduktion, die Reorganisation, der Transfer und das komplexe Problemlösen unterschieden.³³³ Noch differenziertere Taxonomien wurden im vorigen Jahrhundert von BLOOM u.a. vorgestellt.³³⁴

Die Anlässe für das Lernen sind im einzelnen vielfältig, können aber nach einer herkömmlichen Einteilung von ROTH zu 3 Gruppen (Lernarten) zusammengefasst werden:

³²⁹ Zusammenfassung und Literaturlauswahl in Anlehnung an MINTKEN / SCHENK 2005b m.w.N.

³³⁰ Vgl. Unterabschnitt 1.2 dieser Untersuchung.

³³¹ Auf die Einzelheiten der Speicherung kommt es für den hier vorliegenden Untersuchungszweck nicht an.

³³² Auf die Einzelheiten der Intelligenzforschung kommt es für den hier vorliegenden Untersuchungszweck nicht an, es erfolgt daher keine weitere Differenzierung der entsprechenden Ansätze.

³³³ Vgl. Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission: 1973, S. 78 ff.

³³⁴ Vgl. BLOOM 1972; KRATHWOHL 1975; DAVE 1968; zit. n. REICH 1995; S. 496 f.

Lernen als Rückwirkung von Handlungen (indirektes Lernen), Lernen bei bewusster Lerneinstellung (direktes Lernen) und Lernen aufgrund eines Anstoßes durch einen anderen (Lehren).³³⁵ Die Bereitschaft zum Lernen ist neben der Fähigkeit zum Lernen eine weitere wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche Lernprozesse.

Mit der Lernart „Lernen als Rückwirkung von Handlungen“ ist ein Verhalten in einer Situation gemeint, in der sich ein Problem bei der Handlungsausführung ergibt. Die sich einstellende Schwierigkeit motiviert das Individuum zu Lösungsversuchen, bis das gewünschte Ergebnis vorliegt (Problemlösung). Die bei diesem okkasionellen Lernen erworbene neue Einsicht oder Fähigkeit wird in das Verhaltensrepertoire übernommen, so dass bei erneutem Bedarf darauf zurückgegriffen werden kann.

Das „Lernen bei bewusster Lerneinstellung“ ist von Anfang an zielorientiert („vorsätzlich“) und erfolgt planmäßig. Das Ziel des Lernens, z.B. der Wunsch, ein Gesetz auswendig zu lernen oder ein Gerät in Betrieb nehmen zu können, bestimmt der Lernende.

Beim Lernen aufgrund von Lehren („Lernen aufgrund eines Anstoßes durch einen anderen“) wird der Lernwunsch des Lernenden durch einen oder mehrere Lehrende geweckt oder modifiziert. Die Lehrenden verfolgen in derartigen Situationen meistens explizit, zumindest aber implizit ein Lehrziel, das von den Lernenden als Lernziel übernommen werden soll.

Der typische Ablauf von Lernprozessen lässt sich durch eine Folge von 6 Stufen wiedergeben, wobei diese modellartige Abfolge in der Realität nicht immer trennscharf auftritt.³³⁶

³³⁵ In Anlehnung an ROTH 1973, S. 208 ff.

³³⁶ Vgl. ROTH 1973, S. 222 ff.

Tab. 16:

Lernstufen nach ROTH

Stufe	okkasionelles Lernen	vorsätzliches Lernen	Lehren
Motivation	Handlung wird begonnen/probiert	Lernwunsch erwacht	Aufforderung
Schwierigkeit	Ausführung gelingt nicht	Ziel fern	Lehrer entfaltet Problem
Lösung	Probieren, Anpassen, Einsicht	erste Schritte gelingen	Lehrer eröffnet Weg
Ausführen	Entscheidung und Ausführung	Aktivität, Optimierung	Lehrer lässt ausgestalten
Einüben	Festigung durch wiederholte Praxis	bewusstes, geplantes Einüben	Lehrer lässt üben, Variation
Integration	Routine	Bewährung in der Praxis	Transferaufgaben

Quelle: MINTKEN / SCHENK 2005b, S. 6.

Auf jeder Stufe können Faktoren wirksam sein, die das Lernen erschweren (Hindernisse, Blockaden) oder begünstigen („Lernhilfen“).³³⁷

³³⁷ Vgl. ROTH 1973, S. 227 ff.

Erklärungen für einfache Lernprozesse (verknüpfendes Lernen) sind die klassische Konditionierung nach PAWLOW,³³⁸ das instrumentelle Konditionieren nach SKINNER³³⁹ und das Beobachtungslernen nach BANDURA.³⁴⁰ Gemeinsam ist den verknüpfenden Lernformen, dass im wesentlichen die Kontingenz zwischen Input und Output betrachtet wird, während der Verarbeitungsprozess als „black box“ tendenziell ausgeblendet wird. Über diese einfachen verknüpfenden Lernformen hinaus haben insbesondere für das menschliche Lernen reflexive Lernprozesse große Bedeutung. Als reflexives Lernen werden solche Lernformen bezeichnet, bei denen die Einsicht des Lernenden im Vordergrund steht (einsichtiges Lernen, kognitives Lernen).

Für den Erfolg der Lernvorgänge sind neben den bereits dargestellten Mindestbedingungen der Lernfähigkeit und der Lernbereitschaft weitere 3 Bedingungen der Prozessgestaltung wesentlich: die Kontiguität, die Übung und die Verstärkung. Mit Kontiguität ist die räumliche und zeitliche Nähe von Ereignissen gemeint. Für die Lernwirkung ist z.B. im klassischen Experiment von PAWLOW die Kontiguität zwischen „Futter im Maul“ (neutraler Reiz) und „Glockenton“ (unkonditionierter Reiz) wesentlich. Als Übung wird die wiederholte Ausführung einer Handlung zum Zweck der Optimierung bezeichnet. Alle Einflüsse, die dazu führen, dass ein Individuum eine bestimmte Reaktion wiederholt, werden als Verstärkung (auch: Bekräftigung) bezeichnet.

Diese Lernbedingungen haben für die einzelnen Lernformen einen unterschiedlichen Stellenwert.

³³⁸ Dabei handelt es sich unter Ausnutzung eines bestehenden unkonditionierten Reflexes um die Herstellung einer Verknüpfung zwischen einem zusätzlichen Input (Stimulus) und diesem unkonditionierten Reflex mit der Absicht, den Reflex am zusätzlichen Stimulus zu verankern.

³³⁹ Dabei handelt es sich um die Verknüpfung zwischen einer Handlung und einer Belohnung (Verstärkung), aufgrund der Belohnung soll das Auftreten der Handlung modifiziert werden.

³⁴⁰ Dabei handelt es sich um Lernprozesse aufgrund der Imitation eines „Modells“.

Tab: 17:

Lernformen und Lernbedingungen

	Klassisches Konditionieren	Instrumentelles Konditionieren	Beobachtungs- lernen
Kontiguität	erforderlich zwischen dem neutralen und dem un-konditionierten Reiz	erforderlich zwischen Reaktion und Verstärkung	erforderlich zwischen dem Verhalten der Modellperson und der Wahrnehmungsreaktion des Beobachters
Übung	Wiederholung der Folge Reiz-Reaktion	wiederholte Verstärkung der relevanten Reaktion	wiederholte Beobachtung bei verschiedenen Modellpersonen
Verstärkung	der unbedingte Reiz wirkt gleichzeitig als Verstärker	verschiedene Formen und Strategien möglich	stellvertretende Verstärkung des „Modells“ bedeutsam für die Ausführung des gelernten Verhaltens

Quelle: modifiziert nach MINTKEN / SCHENK 2005b, S. 9.

Der Effekt der Verstärkung ist bereits 1911 von THORNDIKE als „Gesetz des Erfolges“ beschrieben worden: Belohnte Reaktionen tendieren dazu, wiederholt zu werden, nicht belohnte Reaktionen tendieren dazu, nicht wiederholt zu werden. Schon frühzeitig wies SKINNER darauf hin, dass nicht jede Reaktion verstärkt werden muss, sondern dass eine partielle Verstärkung ausreicht. Zwar verläuft der Lernprozess bei der partiellen Verstärkung etwas langsamer, jedoch stellt sich das Lernergebnis als stabiler dar. Möglich ist auch eine interne Verstärkung, d.h. die materielle oder soziale Verstärkung erfolgt nicht von außen („extern“), sondern der Lernende ist schon wegen der erreichten Erfolge „von innen“ motiviert.

Durch reflexives Lernen sollen über einfache Verknüpfungen hinaus Lern- und Denkprozesse initiiert und gefördert werden, mit denen insbesondere die Fähigkeit zum Transfer und zum Problemlösen gefördert werden kann. Dadurch soll die Kompetenz³⁴¹ der Lernenden steigen. Betrachtet wird demzufolge beim reflexiven Lernen vor allem der kognitive Verarbeitungsprozess zwischen Input und Output.

Mit der Bezeichnung „Kompetenz“ wird vor allem signalisiert, dass es sich um ein Potential bzw. eine Disposition handelt. Kompetenzen können folglich nicht direkt, sondern nur indirekt über realisierte Ergebnisse festgestellt werden. Auch können Kompetenzen nicht auf direktem Wege gelehrt werden. Angestrebt wird daher die Organisation des Lernprozesses als indirekt wirkendes „Arrangement“ mit dem Ziel des „kompetenzentwickelnden“ bzw. „kompetenzförderlichen Lernens“.³⁴²

Als Komponenten der Kompetenz von Personen werden z.B. genannt:

- Verfügbarkeit von Wissen einschließlich der Fähigkeit, Quellen zu erschließen;
- Fähigkeit zur Bewertung von Wissen einschließlich der Einordnung in umfassendere Wertbezüge;
- Interpolationsfähigkeit, um Wissenslücken zu überbrücken;
- soziale Bestätigung im Rahmen von Kommunikationsprozessen;
- Fähigkeit zur Integration aller Komponenten zu einer kompetenten Persönlichkeit.³⁴³

Ob und in welchem Umfang Analogien zwischen dem individuellen Lernen und dem Organisationslernen benannt werden können, ist im einzelnen Gegenstand der Prüfungen in den folgenden Unterabschnitten dieser Untersuchung.

³⁴¹ Mit Kompetenz wird in der juristischen Fachsprache die Zuständigkeit bzw. die Befugnis dargestellt; im pädagogischen Zusammenhang ist mit Kompetenz die Fähigkeit zur anforderungsgerechten Bewältigung von Situationen und Aufgaben gemeint.

³⁴² Vgl. DOHMEN 1998.

³⁴³ Vgl. ERPENBECK 1997.

3.2 Organisationslernen

Der Versuch, Entsprechungen zum individuellen Lernen auf der Organisationsebene zu identifizieren, kann zunächst für die zentrale Terminologie unternommen werden, also für die Definition des Lernens als Verhaltensänderung bzw. Änderung des Verhaltenspotentials.³⁴⁴ Änderungen sind bei Organisationen nicht ungewöhnlich, häufige Anlässe z.B. für Änderungen behördlicher Organisationen sind die Veränderung der Rechtsgrundlagen oder Veränderungen im Aufgabenbestand. Darauf sind im folgenden die Verhaltensweisen der Organisation abzustimmen, so dass es zu Lernprozessen kommt. Auch im Innern der Organisation initiierte Veränderungen sind nicht ungewöhnlich, z.B. mit dem Ziel einer besseren Abstimmung der Regelungen auf die Kundenbedürfnisse oder die Mitarbeiterbedürfnisse. Diese Abstimmungsprozesse können ebenfalls als „Lernen“ interpretiert werden.

Neben den geplanten und organisierten Lernprozessen einer Organisation sind ebenso wie beim individuellen Lernen auch informelle Lernprozesse einer Organisation denkbar, die im Ergebnis die geplanten Prozesse modifizieren können. Das Zusammenspiel geplanter und informeller Veränderungen kann als „institutionelle Prägung“ der Organisation bezeichnet werden,³⁴⁵ wobei durch die institutionelle Prägung insbesondere die Problemwahrnehmungsfähigkeit und die Problembearbeitungsfähigkeit bestimmt werden, die Zusammenführung von Kompetenz und Ressourcen wird dagegen primär durch die formalen Strukturen der Organisation definiert.³⁴⁶ Vergleichbare Effekte des Zusammenwirkens geplanter und informeller Lernprozesse einer Verwaltungsorganisation sind Verfahrens- und Verhaltensweisen, die sich in einer Dienststelle „unterhalb“ der offiziellen Regelungen aufgrund der praktischen Aufgabenerledigung entwickeln, der „Dienst nach Vorschrift“ wäre in solchen Fällen möglicherweise weniger günstig.

Insgesamt zeigt sich also, dass aufgrund vergleichbarer Prozesse beim Lernbegriff

³⁴⁴ Das Lernverhalten und die Lernformen werden im Unterabschnitt 3.3 dieser Untersuchung näher dargestellt.

³⁴⁵ Vgl. GERSTLBERGER / GRIMMER / KNEISSLER 1997, S. 89 ff.

³⁴⁶ Vgl. GERSTLBERGER / GRIMMER / KNEISSLER 1997, S. 91.

durchaus eine Entsprechung zwischen dem individuellen Lernen und dem Organisationslernen herstellbar ist.

Wenn sich die „Umgebungsbedingungen“ und damit die relevanten Bedingungen für das „eigene“ Handeln („Handlungsbedingungen“) für eine Organisation ändern (z.B. Ausbleiben der „Kundschaft“), muss sie in der Regel darauf reagieren, wenn sie sich „am Markt“ behaupten möchte, also ihr Verhalten ändern („lernen“). Je nach Art, Intensität und Häufigkeit der Änderungen in den Umgebungsbedingungen stehen dafür unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung, die sich auf das Potential, die Produkte oder auf die Prozesse beziehen können.³⁴⁷ Anpassungen als Änderung der Organisation können auf unterschiedlichen Wegen erreicht werden, bei denen u.a. das Verhältnis zwischen der Organisationsleitung und den Organisationsangehörigen unterschiedlich gestaltet ist, als grundsätzliche Möglichkeiten werden die Organisationsplanung und die Organisationsentwicklung unterschieden.

Bei dem Konzept der Organisationsplanung zur Änderung der Organisation werden zunächst von der Organisationsleitung anzustrebende Ziele formuliert, für deren Realisierung auf rationalem Wege nach der Ideallösung gesucht wird. Die Organisationsführung ist in jeder Phase „Herr des Verfahrens“ und ordnet die Implementation nach dem top down Verfahren an. Die Stärken eines derartigen Vorgehens liegen im Bereich der Planung und Durchsetzung organisatorischer „Grobstrukturen“ in Großorganisationen (z.B. Konzernstruktur). Die Schwächen liegen vor allem im psychologischen und sozialen Bereich, insbesondere könnte es schwierig sein, eine aktive förderliche Beteiligung der Betroffenen bei der Durchsetzung des Planes zu erlangen.

Bei der Organisationsentwicklung zur Änderung der Organisation handelt es sich um ein bottom up Verfahren vorwiegend zur Optimierung der Ablauforganisation. Durch den partizipativen Ansatz werden zum einen Kenntnisse und Fähigkeiten möglichst vieler Organisationsangehöriger einbezogen, zum anderen wird im allgemeinen eine bessere Akzeptanz der gefundenen Lösung erwartet. Nachteilig bei diesem Verfahren sind der hohe Aufwand und die lange Dauer. Geeignet erscheint das Verfahren eher für die operative Feinabstimmung, weniger für die strategischen Grundentscheidungen.

Diese Einschätzung stimmt mit dem Befund überein, nach dem erfolgreiche Unternehmer in ihren Unternehmen die Grundsatzentscheidungen allein treffen und die Mitarbeiter erst beteiligen, wenn die Grundlinie bereits feststeht.³⁴⁸

Sowohl bei der Organisationsplanung als auch bei der Organisationsentwicklung wird der damit verbundene Wandel in der Organisation bzw. in abgrenzbaren Teilen der Organisation als Ausnahmefall mit eindeutig erkennbarem Anfang und Ende angesehen, es handelt sich um zweckbezogene Anpassungen, die als „vorsätzliches Lernen“ interpretiert werden können. Ändern sich allerdings die relevanten Umgebungsbedingungen häufiger bzw. im Extremfall kontinuierlich in einem solchen Ausmaß, dass laufend Anpassungsvorgänge erforderlich werden, wird aus dem zuvor beschriebenen „Ausnahmefall“ einer Anpassungshandlung die Regel, so dass kontinuierlich Lernprozesse der Organisation stattfinden, die als eine Kombination der „Rückwirkung von Handlungen“ und des „vorsätzlichen Lernens“ interpretiert werden können.

Wenn die Organisation sich also auch bei Änderungen in den „Handlungsbedingungen“ behaupten möchte, muss sie sowohl die Umgebungsbedingungen als auch die Bedingungen im Innern kontinuierlich mit der gebotenen Sensibilität wahrnehmen, darauf eventuell reagieren oder aufgrund von Prognosen der zukünftigen Bedingungen antizipativ handeln.³⁴⁹ Nach einer Zusammenstellung von FRIELING handelt es sich bei dem organisationalen Lernen daher um einen antizipatorischen Prozess, der auf beteiligungsorientierter Interaktion von Individuum und Organisation basiert und ein langfristiges Konzept verfolgt. Organisationslernen umfasst somit mehr als ein reaktives Handeln zur Anpassung.³⁵⁰

³⁴⁷ Vgl. Unterabschnitt 2.3.1 dieser Untersuchung.

³⁴⁸ Vgl. SIMON 1996.

³⁴⁹ Vgl. UNGER, die davon ausgeht, dass die Idee der lernenden Organisation vor dem Hintergrund einer zunehmend als komplex und dynamisch wahrgenommenen Welt entstanden ist; UNGER 2002, S. 38.

³⁵⁰ Vgl. FRIELING 1999, S. 150.

Einem solchen Verhalten der Organisation entspricht auf der individuellen Ebene das „Lernen“, so dass die Analogie „lernende Organisation“ naheliegt.³⁵¹ Durch kontinuierliche Lernprozesse wird der Wandel verstetigt, ein definierter Anfang und ein definiertes Ende der Veränderung wie bei der Organisationsplanung und der Organisationsentwicklung lässt sich nicht mehr immer eindeutig erkennen. Organisierte und informelle Lernprozesse sind miteinander verflochten. Das Organisationslernen umfasst mehr als die Summe der individuellen Lernprozesse in der Organisation, denn im Ergebnis soll zusätzlich die Fähigkeit der Organisation wachsen, aufgrund eigenen Wissens Beziehungen zwischen vergangenen Handlungen, deren Qualität z.B. in Bezug auf Effektivität und Effizienz sowie zukünftigen Handlungen herzustellen.³⁵²

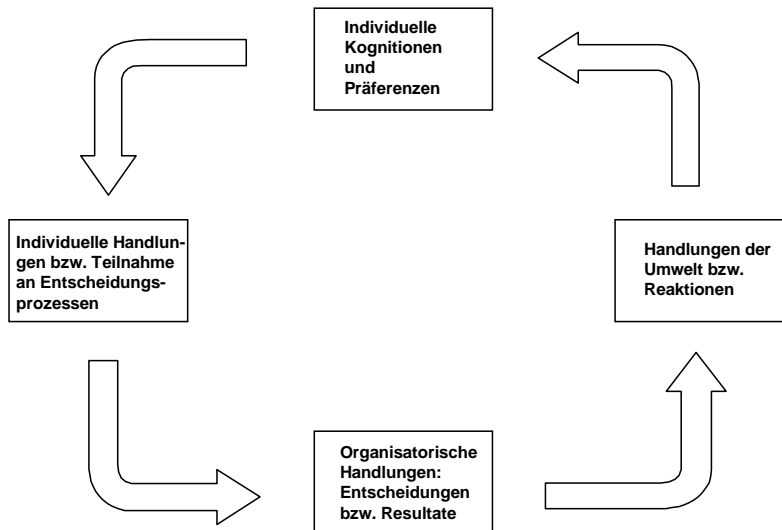
Das dazu erforderliche Zusammenwirken von Individuen und Organisation zeigt die folgende Grafik (in Anlehnung an MARCH / OLSEN 1976)³⁵³.

³⁵¹ Vgl. SCHREYÖGG / NOSS 1995.

³⁵² Vgl. FRIELING 1999, S. 150.

³⁵³ Zit. n. SCHREYÖGG / EBERL 1998 S. 518.

Abb. 8:

Individuum und Organisation nach MARCH / OLSEN

Quelle: MINTKEN / SCHENK 2005b, S. 13.

Differenziert wurden diese Überlegungen durch ARGYRIS und SCHOEN, die den Zusammenhang 1978 in Form eines nach Ebenen unterscheidbaren Lernens darstellten.³⁵⁴

Unterschieden werden die Ebenen „Single loop“, „Double loop“ und „Deutero-Lernen“,³⁵⁵ die wie folgt definiert werden:³⁵⁶

„Single loop“ - Lernen findet statt, wenn

„... members of the organization respond to changes in the internal and external environments of the organization by detecting errors which they then correct so as to maintain the central features of organizational theory-in-use ...“

„Double loop“ - Lernen bezeichnet Prozesse,

„... those sorts of organizational inquiry which resolve incompatible organizational

³⁵⁴ Die Unterscheidung unterschiedlicher Lernebenen wurde bereits 1964 von BATESON vorgenommen, vgl. GAIRING 2002, S. 131 ff.

³⁵⁵ Vgl. Unterabschnitt 1.2 dieser Untersuchung.

norms by setting new priorities and weightings of norms, or by restructuring the norms themselves together with associated strategies and assumptions ...“

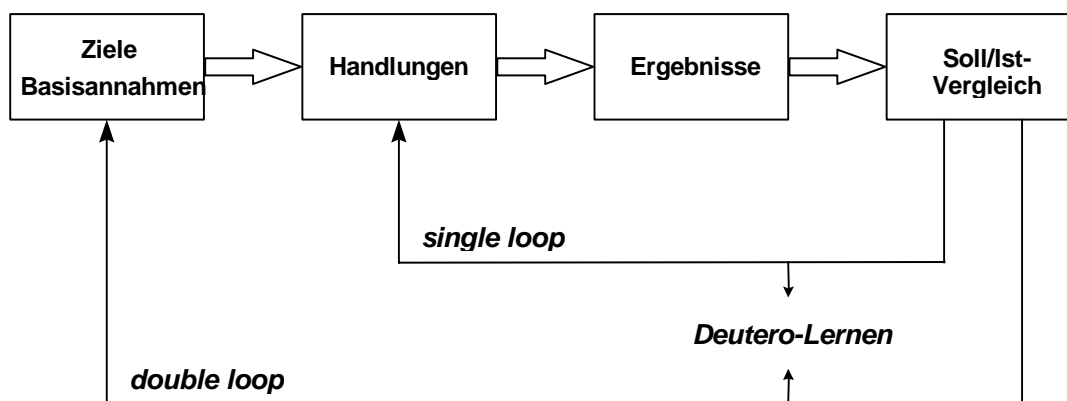
„Deutero“ - Lernen heißt

„... its members learn about organizational learning and encode their results in imagines and maps. The quest for organizational learning capacity must take the form of deutero-learning; most particularly about the interactions between the organization’s behavioral world and its ability to learn ...“

Die folgende Grafik (in Anlehnung an ARGYRIS / SCHOEN 1978) gibt diese Überlegung wieder.³⁵⁷

Abb. 9:

Ebenen des Organisationslernens nach ARGYRIS / SCHOEN



Quelle: MINTKEN / SCHENK 2005b, S. 14.

³⁵⁶ ARGYRIS / SCHOEN 1978, S. 18 und 29; vgl. SCHERF-BRAUNE 2000, S. 20.

³⁵⁷ Zit. n. SCHREYÖGG / EBERL 1998, S. 517.

Beide Grafiken stellen in ihrem jeweiligen Kern Rückkopplungsprozesse dar: Ergebnisse einer Handlung oder eines Handlungsschrittes werden zur Überprüfung und eventuellen Korrektur des vorangegangenen Handelns genutzt. Wie beim individuellen Lernen könnte daher der „Rückwirkung von Handlungen“ als Anstoß für okkasionelles Lernen ein hoher Stellenwert für den Verlauf und das Ergebnis des Organisationslernens zukommen.

Ebenso wie Individuen kontinuierlich lernen, allerdings in unterschiedlichem Umfang und mit unterschiedlicher Intensität, können offenbar auch Organisationen ihre Abläufe und Strukturen kontinuierlich mit unterschiedlicher Intensität und in unterschiedlichem Umfang ändern. Wenn derartige Veränderungen im „Verhalten“ einer Organisation als das Ergebnis vorangegangener Lernprozesse interpretiert werden, können Lernen und Lernfähigkeit einer Organisation als quasi-natürliche Eigenschaft des sozialen Gebildes „Organisation“ angesehen werden. Alle Organisationen wären dann „lernende Organisationen“, zumindest „lernfähige Organisationen“. Mit der Betonung der Lernfähigkeit einer Organisation („Lernpotential“) wird somit nicht primär nur das Vorhandensein der entsprechenden Eigenschaft beschrieben, sondern eine Gewichtung in dem als notwendig angesehenen Verhalten zugunsten des Lernens bzw. des Lernpotentials zum Ausdruck gebracht.

Wie bei den Lernprozessen der Individuen sind auch bei Lernprozessen der Organisationen spezifische Schwierigkeiten, Probleme und Blockaden denkbar, die von den verschiedenen Autoren beschrieben werden.³⁵⁸ Nach einer systematischen Analyse dieser 7 verschiedenen Ansätze gelangt SCHERF-BRAUNE allerdings zu der Erkenntnis, dass trotz unterschiedlicher Begrifflichkeiten Ähnlichkeiten zwischen den Konzepten bestehen.³⁵⁹ Da es für den hier beabsichtigten Untersuchungszweck nicht auf feine Unterschiede zwischen den Konzepten ankommt, werden die weiteren Überlegungen auf das Modell von ARGYRIS / SCHOEN konzentriert.³⁶⁰

³⁵⁸ Vgl. SCHERF-BRAUNE 2000, S. 23 ff. mit Hinweisen auf MARCH / OLSEN, ARGYRIS / SCHOEN, HEDBERG, PAUTZKE, KIM, KLIMECKI u.a., NONAKA.

³⁵⁹ Vgl. SCHERF-BRAUNE 2000, S. 28.

³⁶⁰ Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt MÜLLER, der allerdings für seinen Untersuchungszweck das hier nicht berücksichtigte Modell von SENGE auswählt, vgl. MÜLLER 2001, S. 135 - 142.

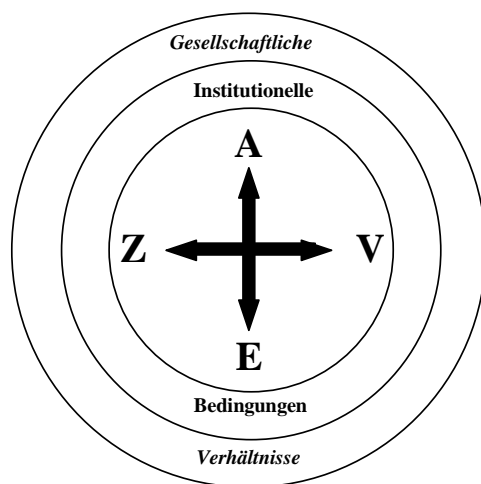
Wenn das Lernen von Organisationen als notwendig betrachtet wird, können ähnlich wie beim individuellen Lernen Überlegungen angestellt werden, wie die Lernprozesse und Lernergebnisse des Organisationslernens zu optimieren sind, dies ist eine Aufgabenstellung des Deutero-Lernens. Im Gegensatz zum individuellen Lernen ist dabei auch die Lernfähigkeit im engeren Sinne der Veränderung zugänglich.

Aus pädagogischer Sicht können daher beim Organisationslernen für alle Ebenen zunächst ganz ähnliche Fragen gestellt werden wie beim individuellen Lernen: die lernrelevante Ausgangslage, Inhalt und Ziel des Lernens, Methode und Verlauf des Lernens einschließlich Lernhilfen, Erfolgskriterien, Sicherung erzielter Erfolge, institutionelle und gesellschaftliche Bedingungen für das Lernen.

Insoweit kann für die Analyse des Organisationslernens ein vergleichbares Modell aus dem Bereich des organisierten³⁶¹ menschlichen Lernens unterlegt werden, z.B. das Modell von SCHULZ, welches hier in der von MINTKEN vereinfachten Fassung wiedergegeben wird:

Abb. 10

Modell der Didaktik nach SCHULZ



- A:** Ausgangslage (der Lernenden und Lehrenden)
- Z:** Ziele (Themen, Lernziele)
- V:** Vermittlungsvariablen (Methoden, Medien)
- E:** Erfolgskontrolle (Sicherung und Kontrolle)

Quelle: MINTKEN, zit.n. MINTKEN / SCHENK 2005c, S. 7.

³⁶¹ Neben den organisierten Lehr- und Lernprozessen insbesondere in Bildungseinrichtungen sind für das menschliche Lernen informelle Lernprozesse von Bedeutung, die in allen Lebenssituationen denkbar sind.

Die Vermittlungsvariablen (Methoden, Medien) stehen nach diesem Modell in einem wechselseitigen Zusammenhang mit der Ausgangslage der Lernenden und Lehrenden (Fähigkeiten, Vorkenntnisse, Interessen, Handlungsmöglichkeiten), den Unterrichtszielen (Lernziele, Lerngegenstände) und der Erfolgskontrolle (Selbstkontrolle, Fremdkontrolle). Eingebettet sind diese Elemente in bestimmte institutionelle Bedingungen wie z.B. betriebsinterne Regelungen oder Besonderheiten des Lernortes, die wiederum in allgemeinere gesellschaftliche Verhältnisse eingebunden sind.

Das Modell dient primär zur Strukturierung organisierter menschlicher Lehr- und Lernprozesse. Die dabei erkennbar werdenden Zusammenhänge werden in ihrer Gesamtheit zumeist als Didaktik bezeichnet („Theorie des Unterrichts“). Die Methodik ist in dieser Terminologie ein spezifischer Teil der Didaktik.³⁶² Für das Gelingen der organisierten menschlichen Lehr- und Lernprozessen wird der Abstimmung zwischen allen Elementen des pädagogischen Geschehens die entscheidende Bedeutung zugeschrieben.

Da die Betonung und Unterstützung organisationaler Lernprozesse ebenso wie das menschliche Lernen kein Selbstzweck sein soll, ist für diese Lernprozesse als erstes eine übergeordnete Richtungsentscheidung erforderlich, die in der pädagogischen Terminologie als „Richtziel“ oder „Leitziel“ bezeichnet wird. Derartige Richtziele könnten z.B. je nach Organisationszweck sein: mehr Spiele gewinnen, Einnahmen steigern, Marktanteil vergrößern, Kosten senken, Produkte verbessern, Zufriedenheit der Kunden vergrößern.³⁶³ Analog zu der Einteilung der individuellen Ziele (kognitiv, affektiv, psychomotorisch) lassen sich möglicherweise sinnvolle „Lernziele“ für Organisationen definieren, die schwerpunktmäßig das Wissen betreffen, die emotionalen Beziehungen oder die operativen Organisationshandlungen. SCHERF-BRAUNE reduziert die bei den verschiedenen Autoren³⁶⁴ erkennbaren Zielangaben für das Organisationslernen auf die grundlegenden Kategorien „Optimierung des

³⁶² Nach einer anderen Begriffsverwendung wird unter „Didaktik“ der Bereich der Themen und Intentionen verstanden („Didaktik im engeren Sinn“).

³⁶³ Derartige Richtziele werden als verwaltungswissenschaftliche Anforderungen im Unterabschnitt 3.4 dieser Untersuchung näher dargestellt.

³⁶⁴ In die Untersuchung von SCHERF-BRAUNE wurden einbezogen: MARCH / OLSEN, ARGYRIS / SCHOEN, HEDBERG, PAUTZKE, KIM; KLIMECKI u.a., NONAKA; vgl. SCHERF-BRAUNE 2000, S. 10.

Verhaltens“ und „Veränderung der Strukturen“.³⁶⁵

Ausgehend von einem derartigen Richtziel könnten dann im Zusammenspiel von Organisationsleitung und Organisationsangehörigen die übrigen Variablen und Bedingungen des organisationalen Lernens in Anlehnung an das Modell der Didaktik gestaltet werden. Offen ist dabei, welche Anlässe im einzelnen lernauslösend wirken, in welchem Verhältnis verknüpfendes und reflexives Lernen zueinander stehen und welche Bedeutung der Kontiguität, der Übung sowie der Verstärkung zukommt. Ferner ist offen, in welcher Beziehung die erwarteten organisierten Lernprozesse zu den informellen Lernprozessen der Organisation stehen.

Daneben stellen sich allerdings auch noch einige konzeptionelle und praktische Fragen, die in dieser Form beim individuellen Lernen nicht auftreten. Ursache dafür ist im wesentlichen, dass an die Stelle biologischer Beschränkungen beim individuellen Lernen soziale Beschränkungen beim Organisationslernen treten. So wären z.B. zur Verbesserung des Deutero-Lernens folgende Einzelfragen zu klären:³⁶⁶

- wie erfolgt die Umwandlung von Lernergebnissen der Organisationsangehörigen in ein Lernergebnis der Organisation?
- wie und wo werden die Lernergebnisse der Organisation gespeichert und gesichert?
- wie und wo werden neue Lernergebnisse bereitgestellt?
- in welcher Weise wird das Lernergebnis der Organisation handlungsrelevant für die Angehörigen?
- wie wird das Verhältnis zwischen Lernen und Verändern einerseits und Stabilität der Organisation andererseits austariert?
- wie können „Schwellenwerte“ für das „double loop“ Lernen und für das Meta-Lernen definiert werden?
- welche Rolle spielt die „Organisationskultur“ für das Organisationslernen?
- in welcher Weise beeinflussen informelle Gruppen das Organisationslernen?

³⁶⁵ Vgl. SCHERF-BRAUNE 2000, S. 11.

³⁶⁶ Aufzählung nach MINTKEN / SCHENK 2005b, S. 15.

- welche Anforderungen stellt das Organisationslernen an die Individuen?
- welche institutionellen Bedingungen sind lernförderlich für das Organisationslernen?
- welches Methodenspektrum kommt für das Organisationslernen in Betracht?
- welche Lernhilfen kommen für das Organisationslernen in Betracht?
- wie kann der Erfolg des Organisationslernens ermittelt werden?

Aufgrund ähnlicher Überlegungen schlägt GEISSLER zusammenfassend vor, die Fragen zu klären, wie bisher nicht aktualisiertes Wissen und Können sowie bisher nicht entfaltete Motivationsreserven der Organisationsmitglieder erkannt werden können, welche innerorganisatorischen Barrieren die Organisationsmitglieder dazu veranlassen, kognitive und motivationale Ressourcen bewusst oder unbewusst zurückzuhalten und wie diese Barrieren gemindert oder aufgelöst werden können.³⁶⁷

Die meisten dieser Fragen dürften sich nur empirisch beantworten lassen, jedoch sind diese Fragen und die möglichen Antworten für die weiteren Schritte in dieser Untersuchung nachrangig und werden daher in dieser Untersuchung nicht weiter bearbeitet.

3.3 Lernverhalten der lernenden Organisation

Nach der hier vorgenommenen Eingrenzung sind die „lernenden Organisationen“ keine besondere Teilmenge aller Organisationen, sondern alle Organisationen verfügen grundsätzlich über die Eigenschaft der Lernfähigkeit, welche allerdings unterschiedlich ausgeprägt und in unterschiedlichem Umfang genutzt werden kann.

Ob und in welchem Umfang es zu Lernprozessen kommt, ist nach den vorgestellten Modellen von MARCH / OLSEN und ARGYRIS / SCHOEN davon abhängig, in welchem Umfang die Rückkopplungen genutzt werden. Dies ist wiederum davon abhängig, ob entsprechende Rückkopplungsschleifen im Ablauf oder im Aufbau vorhanden sind. Neben den formalen Rückkopplungen sind auch informelle Rückkopplungen denkbar. Um

³⁶⁷ Vgl. GEISSLER 1998, S. 135 f.

die Bedeutung der Rückkopplung für das Lernen erkennen zu können, werden die in den Organisationen inzwischen durchaus üblichen Rückkopplungseinheiten als „institutionalisierte Rückkopplungen“ zunächst kurz beschrieben, um danach eine zusammenfassende Verbindung zu möglichen Lernprozessen herzustellen.

Bezüglich der Qualität der Lernprozesse der Organisationen ist ferner von Interesse, ob und in welchem Umfang es zu Lernprozessen kommt bzw. kommen kann, die über die bloße Verknüpfung von Input und Output hinausreichen, also ein Pendant zum reflexiven Lernen der Individuen bilden.

Da in dieser Arbeit die Lernfähigkeit von Organisationen aus dem Bereich der Erwerbstätigkeit im Vordergrund steht, werden die folgenden Überlegungen soweit möglich und sinnvoll bereits auf Organisationen aus dem Bereich der Erwerbstätigkeit konzentriert, also auf Wirtschafts-Organisationen und Non profit Organisationen, insbesondere Organisationen der öffentlichen Verwaltung.

3.3.1 Institutionalisierte Rückkopplungen

Vorrangige institutionalisierte Rückkopplungen sind in Wirtschafts-Organisationen inzwischen das Controlling, das Qualitätsmanagement und das Verfahren der Evaluation.³⁶⁸

Diese 3 Varianten einer institutionalisierten Rückkopplung werden auch in der öffentlichen Verwaltung diskutiert bzw. praktiziert;³⁶⁹ sie sollen daher mit Blick auf das NSM kurz vorgestellt werden. Hierzu werden die entsprechenden Normen und Empfehlungen der jeweiligen Fachverbände sowie die entsprechende Grundlagenliteratur berücksichtigt. Sofern entsprechende Studienhefte aus dem Studiengang „Öffentliches Management“ mit dem Abschluss „Master of Public Administration“ der Universität Kassel zu einem Themenbereich vorliegen, werden aus Gründen der Aktualität auch

³⁶⁸ Vgl. Unterabschnitt 1.2 dieser Untersuchung.

³⁶⁹ Vgl. z.B. BLANKE u.a. 2005; SCHEDLER / PROELLER 2000; am weitesten verbreitet dürfte das Controlling sein.

diese berücksichtigt.³⁷⁰

3.3.1.1 Controlling

Der Begriff „Controlling“ ist nicht genormt. Vielmehr existieren in Literatur und Praxis zahlreiche konkurrierende Definitionen,³⁷¹ die allerdings auf gemeinsame „Kernfunktionen“ zurückgeführt werden können.³⁷² Controlling soll dazu dienen, eine zielorientierte Informationsversorgung des Managements sicherzustellen. Es handelt sich also um eine unterstützende Serviceleistung für die Führung.³⁷³ Mit Hilfe eines entsprechenden Subsystems nach dem Muster eines vereinfachten Kreislaufmodells (kybernetisches System) sollen Abweichungen erkannt und darauf aufbauend Anpassungsmaßnahmen bewirkt werden. Grundlage dieser Darstellungsweise ist stets, dass ein Vorgabewert (Sollwert) mit einem Istwert verglichen wird. Diese Abweichung wird von einer „regelnden“ Controllingabteilung erkannt, die die Informationen an die verantwortlichen Fachabteilungen weitergibt. Die Fachabteilung kann Anweisungen weitergeben bzw. Maßnahmen ergreifen, so dass es zu Änderungen kommt. In einem nächsten Schritt werden wieder die Istwerte - im Rahmen des Rechnungswesens - erhoben.³⁷⁴

ANDREE veranschaulicht die Funktion des Controllings an den Aufgabenstellungen des Fluglotsen, dessen englische Bezeichnung treffenderweise „air traffic controller“ lautet:

Der Fluglotse überwacht den Kurs des Flugzeugs, meldet eingetretene Kursabweichungen, gibt notwendige Kurskorrekturen zur Vermeidung von Kollisionen und ähnlichem an; er unterstützt den Flugzeugführer, ohne an dessen Stelle zu treten.

³⁷⁰ Insbesondere handelt es sich dabei um die von ANDREE verfassten Studienhefte zum Kurs „Operatives Controlling“ (ANDREE 2004).

³⁷¹ Vgl. ZIEGENBEIN 2002, S. 22 ff.

³⁷² Eine Übersicht zu den zahlreichen Definitionen bietet SCHMIDBERGER 1994 S. 16 ff.; zu den Kernfunktionen S. 30 f.

³⁷³ Vgl. SCHMIDBERGER 1994 S. 30 ff.

³⁷⁴ Vgl. SCHMIDBERGER 1994 S. 133 ff.

In diesem Sinne sei Controlling in der öffentlichen Verwaltung ein Konzept der ständigen, institutionalisierten Führungsunterstützung für die politischen Gremien und die Verwaltungsspitze mit dem Ziel einer präzisen, ergebnisorientierten Steuerung der Verwaltungsorganisation. Es handele sich dabei auch um ein Frühwarnsystem, das kurzfristig Abweichungen vom vorgesehenen Verlauf erkennt und mit relativ geringer Verzögerung Möglichkeiten der Gegensteuerung aufzeigt, um das Gesamtsystem „Verwaltung“ auf den richtigen Kurs zu halten.³⁷⁵

RAFFETSEDER hat in seinen Untersuchungen Hinweise auf einen Kausalzusammenhang zwischen der Einführung des Controllings und der Akzeptanz einer ergebnisverantwortlichen neuen Steuerung in den Kommunen gefunden.³⁷⁶

Da die Zielsetzung in der gewerblichen Wirtschaft auf eine Gewinnmaximierung abzielt, können die in der gewerblichen Wirtschaft bewährten Controllinginstrumente nicht unreflektiert auf die öffentliche Verwaltung übernommen werden. Ziel könnte es vielmehr sein, ein an die öffentliche Verwaltung und deren spezifische Anforderungen angepasstes Controllingsystem zu entwerfen, mit dessen Hilfe sich die anstehenden Planungs-, Steuerungs- und Kontrollaufgaben erfüllen lassen könnten. Im Hinblick auf die Gegebenheiten der öffentlichen Verwaltung wird dazu insbesondere der Aufbau eines verwaltungsinternen und flächendeckenden Kostenmanagements als erforderlich angesehen.³⁷⁷

Zur Unterstützung der Fachbereichsleitungen sieht das Konzept des Neuen Steuerungsmodells Organisationseinheiten auf Fachbereichsebene vor, die Controllingaufgaben wahrnehmen (Fachbereichscontrolling). Darüber hinaus soll an zentraler Stelle ein Controlling angesiedelt werden, das die Verwaltungsleitung der Kommune mit entscheidungsrelevanten Informationen versorgt.³⁷⁸

³⁷⁵ Vgl. ANDREE 2004, S. 5.

³⁷⁶ Vgl. RAFFETSEDER 2001, S. 236.

³⁷⁷ Vgl. ANDREE 1994, S. 257; SCHMIDBERGER 1994 S. 371 ff.

³⁷⁸ Vgl. KGSt-Bericht 15/1994.

ANDREE betrachtet das Controlling als einen wesentlichen Bestandteil für die Realisierung der Grundphilosophie des „Neuen Steuerungsmodells“. Es sei vor allem Ausdruck der Tatsache, dass das Verwaltungsmanagement zeitlich und fachlich überfordert sei, um die Gestaltung und Inganghaltung von Planungs-, Steuerungs- und Kontrollprozessen, die Informationsgewinnung und die Koordination aller führungsrelevanten Funktionen im erforderlichen Umfang selbst wahrzunehmen.

Diese Aufgaben seien deshalb in größeren Verwaltungseinheiten bereits seit Mitte der 80-er Jahre des 20. Jahrhunderts funktionell und institutionell zunehmend aus dem eigentlichen Führungsbereich ausgegliedert und auf spezielle Subsysteme innerhalb der Führungsorganisation übertragen worden. So auch in Tilburg (NL), wo man relativ schnell erkannt habe, dass das Kernstück der Reform - die dezentrale Ressourcenbewirtschaftung – ohne die Unterstützung durch einen entsprechenden übergreifenden Steuerungsdienst nicht funktioniert.³⁷⁹

Das Controlling wird entsprechend der jeweiligen Aufgabenstellung in operatives und strategisches Controlling unterteilt. Die Aufgabenschwerpunkte des operativen Controllings bestehen nach ANDREE zum einen darin, das Verwaltungsmanagement bei der kurzfristigen Steuerung des Verwaltungsablaufs im Rahmen weitgehend festgelegter Aufgabenbereiche, Ziele und Handlungsfelder durch die Bereitstellung zeitnaher, problembezogener Informationen zu unterstützen, die der laufenden Überwachung der Qualität des Verwaltungshandelns dienen und über den Grad der Zielerreichung Auskunft geben können.

Zum ändern soll das operative Controlling helfen, das kommunale Handeln in Bezug auf zweck- und wertrationale Zielsetzungen durch laufende methodische und instrumentelle Verbesserungen der Planungs-, Steuerungs- und Kontrolltechniken effektiver und effizienter zu gestalten.

Schließlich soll das operative Controlling dazu dienen, die sich aus der regelmäßigen Überprüfung des Verwaltungsablaufs ergebenden Schwachstellen und Engpasssituatio-

³⁷⁹ Vgl. ANDREE 2004, S. 4.

nen zu analysieren und dafür geeignete Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen.³⁸⁰

Zum strategischen Controlling einer Kommune zählen nach ANDREE demgegenüber alle Tätigkeiten, die sich auf die langfristigen kommunalpolitischen Zielsetzungen und Programme und die zu ihrer Erreichung notwendigen Strategien beziehen. Da es sich hierbei um Grundsatzfragen der Verwaltung handelt, unterstützt das strategische Controlling unmittelbar die Verwaltungsführung und vor allem die politisch besetzten Gremien (z. B. Parlament, Stadt- und Gemeinderat, Ausschüsse) bei der Suche und Formulierung entsprechender Ziele und stellt die geeigneten Strategien, Methoden und Instrumente zu deren sachgerechten und aufeinander abgestimmten Realisierung zur Verfügung.

Das strategische Controlling unterscheidet sich nach ANDREE vom operativen Controlling vor allem dadurch,

- dass es bewusst die aktuell verfolgten Ziele, realisierten Tätigkeitsfelder und benutzten Instrumente zur Aufgabenerfüllung in Frage stellt, d. h. zu überprüfen hat, ob das konkrete Verwaltungshandeln noch diesen übergeordneten kommunalpolitischen Zielsetzungen dient und gegebenenfalls zu ergänzen oder zu ersetzen ist, ob weiterhin Übereinstimmung zwischen beiden Bereichen besteht und ob Art und Organisation der Leistungserstellung den Zielen noch gerecht werden,
- dass es in erster Linie die „Außenbeziehungen“ der Verwaltung im Auge hat, d. h. primär umweltorientiert ist mit dem Ziel, Änderungen der gesamtgesellschaftlichen Kontextfaktoren rechtzeitig zu erkennen und mit geeigneten Maßnahmen darauf zu reagieren,
- dass es nicht auf einen bestimmten zeitlichen Planungshorizont begrenzt ist, was es insbesondere zur Überwindung der Kurzfristorientierung politischer Führungsentscheidungen prädestiniert,
- dass es in allen Phasen und Teilbereichen der Planung eng mit sämtlichen am Planungsprozess beteiligten Instanzen und Führungskräften zusammenzuarbeiten

³⁸⁰ Vgl. ANDREE 2004, S. 32.

hat, wozu Kreativität erfordernde Informationsgewinnungsprozesse initiiert, katalysiert, propagiert, moderiert und dokumentiert werden müssen und

- dass es einen weitaus geringeren Strukturierungs- und Formalisierungsgrad in der Methoden- und Prozessauswahl aufweist und deshalb im allgemeinen nur in Hinblick auf spezielle Probleme anwendbar ist.³⁸¹

Die Beschreibungen und Begründungen für das Controlling nehmen folglich nicht explizit Bezug auf Lernprozesse, wenngleich bereits die Einführung des Controllings als Lernergebnis gedeutet werden kann (Meta-Lernen bzw. Deutero-Lernen). Im Vordergrund der Begründungen stehen vielmehr fachliche Überlegungen zur Organisationsführung. Ist das Controlling eingeführt, können die davon ausgehenden Wirkungen neben individuellen Lernprozessen auch Organisationslernen auf allen hier unterschiedenen Ebenen (Single loop, Double loop, Deutero-Lernen) auslösen, wobei das strategische Controlling insbesondere mit dem Double loop Lernen korrespondieren könnte.

Die KGSt empfiehlt bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells für den Bereich des Verwaltungscontrollings mehrere Ausbaustufen.³⁸² Fraglich ist, ob es inzwischen zu einem entsprechenden Ausbau gekommen ist bzw. welche Aufbaustufen des Controllings als dem in den Kommunalverwaltungen vermutlich am weitesten verbreiteten Rückkopplungsverfahren inzwischen erreicht worden sind.³⁸³

³⁸¹ Vgl. ANDREE 2004, S. 32 f.

³⁸² Vgl. KGSt-Bericht Nr. 15/1994.

³⁸³ Die jüngeren Artikel (2000 - 2004) in den einschlägigen Fachzeitschriften „Die Neue Verwaltung“ (Ende 2002 eingestellt), „Verwaltung und Management“ sowie „Innovative Verwaltung“ betreffen teils noch grundlegende Zusammenhänge (vgl. GREINKE / HUNKE 2002; RÜGHEIMER 2002; BOLAY / VOLZ 2003; ALSHEIMER 2003; SCHAEFER 2004), teils Erfahrungsberichte (vgl. HEESEN 2001; KOCH / SCHUBERT 2001; NOLTZE / BÖHM 2001; NEUBACH 2001).

3.3.1.2 Qualitätsmanagement

Für Dienstleistungen steht ebenso wie für die Sachgüterproduktion das Konzept des Qualitätsmanagements (QM) zur Verfügung, um die Qualität der Produkte in der gewünschten Ausprägung gewährleisten zu können. QM in den unterschiedlichen Varianten könnte möglicherweise als Instrument auf dem Weg zu einer lernenden Organisation auch für die Verwaltungsentwicklung in Betracht kommen. Das QM wurde allerdings in dem grundlegenden KGSt-Bericht zum NSM nur am Rande erwähnt,³⁸⁴ in der Praxis rangierte das QM nach einer auf 1996 bezogenen Umfrage des Deutschen Städtetages nicht unter den verbreiteten Modernisierungsaktivitäten der Kommunalverwaltungen.³⁸⁵

Das QM ist Gegenstand einer umfangreichen Normenreihe,³⁸⁶ die hier vorrangig berücksichtigt wird.

Mit dem Ausdruck „Qualität“ ist die realisierte Beschaffenheit im Vergleich zu der geforderten Beschaffenheit gemeint. Es geht also abweichend von dem alltäglichen Sprachgebrauch nicht speziell um besonders vorzügliche oder vortreffliche Ausführungen einer Leistung. Im Geschäftsverkehr bedeutet Qualität vielmehr das Ausmaß des Erbringens von Leistungen mit den vertraglich zugesicherten Eigenschaften.

Nach DIN EN ISO 9000 („Qualitätsmanagementsysteme“) wird Qualität allgemein definiert als „Grad, in dem ein Satz inhärenter Merkmale Anforderungen erfüllt“. Ein Merkmal ist eine kennzeichnende Eigenschaft (inhärent oder zugeordnet, quantitativ oder qualitativ). Eine Anforderung ist definiert als „Erfordernis oder Erwartung, das oder die festgelegt, üblicherweise vorausgesetzt oder verpflichtend ist“.³⁸⁷

Zur Qualität von Dienstleistungen tragen drei Komponenten bei, nämlich die Qualität der internen Faktoren (Potentialqualität), die Qualität der Abläufe zur Erbringung der Leistung (Prozessqualität) und die Qualität der letztlich für die Kunden verfügbaren Er-

³⁸⁴ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, S. 22.

³⁸⁵ Vgl. KLAGES 1999, S. 46.

³⁸⁶ DIN EN ISO 9000: 2000-12; DIN EN ISO 9001: 2000-12; DIN EN ISO 9004: 2000-12.

³⁸⁷ Vgl. DIN EN ISO 9000: 2000-12.

gebnisse (Ergebnisqualität).³⁸⁸

Als „Qualitätsmanagement“ (QM) werden nach DIN EN ISO 9000 „aufeinander abgestimmte Tätigkeiten zum Leiten und Lenken einer Organisation bezüglich Qualität“ verstanden. Dies umfasst üblicherweise Qualitätspolitik, Qualitätsziele Qualitätsplanung, Qualitätslenkung, Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung. Ein wirkungsvolles QM setzt u.a. voraus, dass die Ziele der Qualitätspolitik allen Mitarbeitern bekannt sind.

Die grundlegenden Absichten und übergeordneten Zielsetzungen einer Organisation zur Qualität ihrer Produkte oder Prozesse („Qualitätspolitik“) sind Teil der Gesamtführungsaufgabe in der Organisation. Sie wird durch die oberste Leitung der Organisation beschlossen.³⁸⁹ Hierzu gehört, dass Ziele und Verantwortungen festgelegt werden. Als oberstes Ziel der Qualitätspolitik wird generell gefordert, das Vertrauen und die Zufriedenheit der Kunden zu gewinnen und zu bewahren. Zwar muss das QM von der obersten Leitung der Organisation angeführt werden, jedoch liegt die Realisierung in der Verantwortung aller Ausführungsebenen. Qualität ist mithin nicht etwa nur eine Angelegenheit des Managements, sondern betrifft als zu verwirklichende Aufgabenstellung alle Mitarbeiter der Organisation.

Als Qualitätsziele werden angestrebte oder zu erreichende Vorgaben bezüglich der Qualität bezeichnet. Unter Qualitätsplanung wird das Festlegen von Qualitätsmerkmalen und Qualitätsforderungen für das Produkt bzw. den Prozess sowie der zugehörigen Ressourcen verstanden. Qualitätslenkung bezeichnet die Vorbeugungs-, Überwachungs- und Korrekturmaßnahmen mit dem Ziel der Erfüllung der Qualitätsanforderungen. Die Qualitätssicherung sorgt dafür, dass die vorgegebenen Qualitätsanforderungen erfüllt werden. Hierzu gehören die Erfassung von Qualitätsdaten, die Dokumentation von Qualitätsentscheidungen und die Durchführung von Qualitätsüberprüfungen. Qualitätssicherung umfasst nach DIN EN ISO 9000 den Teil des Qualitätsmanagements, der auf das Erzeugen von Vertrauen darauf gerichtet ist, dass Qualitätsanforderungen erfüllt werden. Unter Qualitätsverbesserung wird die ständige Aufgabe in allen Bereichen und auf allen Ebenen des Unternehmens verstanden, die Fä-

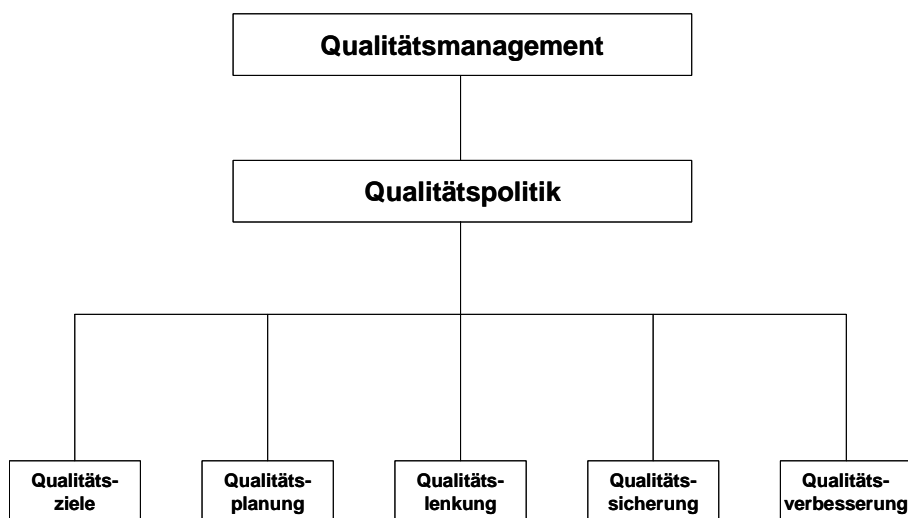
³⁸⁸ Vgl. CORSTEN 1997, S. 292 - 333; zur Messbarkeit der Qualität von Dienstleistungen vgl. BENKENSTEIN 1993.

higkeit zur Erfüllung der Qualitätsanforderungen zu verbessern.³⁹⁰

Die folgende Grafik gibt den beschriebenen Zusammenhang der Qualitätsvariablen wieder.³⁹¹

Abb. 11:

Variablen des Qualitätsmanagements nach DIN EN ISO 9000



Quelle: in Anlehnung an DIN EN ISO 9000, zit.n. MINTKEN / SCHENK 2005b, S. 23.

³⁸⁹ Vgl. DIN EN ISO 9000: 2000-12.

³⁹⁰ Begriffsbestimmungen in Anlehnung an DIN EN ISO 9000: 2000-12.

³⁹¹ Vgl. MINTKEN / SCHENK 2005b, S. 23.

Die operative Durchführung der Qualitätsverbesserung wird häufig besonderen Gruppen übertragen, die als Qualitätszirkel bezeichnet werden. Es handelt sich dabei um moderierte formale Gruppen mit freiwilligen Mitgliedern aus dem jeweiligen Arbeitsbereich. Die Mitglieder treffen sich regelmäßig während der Arbeitszeit, um durch Erfahrungsaustausch und Ideenproduktion Verbesserungen an den Produkten oder den Verfahren zu entwickeln. Verbreitet sind Qualitätszirkel seit dem vorigen Jahrhundert in Japan (seit den 50-er Jahren), den USA (seit den 60-er Jahren) und in Deutschland (seit den 80-er Jahren)³⁹² vor allem im Bereich der industriellen Sachgüterproduktion.³⁹³ In der grundlegenden Norm wird nicht nach Sachgütern und Dienstleistungen unterschieden,³⁹⁴ folglich ist die Anwendung dieses Konzeptes auf das Erbringen von Dienstleistungen grundsätzlich möglich.³⁹⁵

Fraglich sein könnte allerdings, ob sich ein derartiges QM auch für die Produktion von Dienstleistungen in der Form von Behördenleistungen eignet.³⁹⁶ Nach RAFFETSEDER ist das QM ein „notwendiger Bestandteil in der Gesamtbetrachtung der neuen Steuerung und Ausgestaltung einzelner Elemente des NSM“,³⁹⁷ obgleich die KGSt das QM nicht als Bestandteil, sondern als Ergänzung zum NSM betrachtet.³⁹⁸ Zwar wurden von Anfang an im Rahmen der Verwaltungsreform international und national zumindest auf kommunaler Ebene Modellvorhaben zur Einführung des QM durchgeführt, bei denen es sich vor allem um das TQM bzw. Varianten davon handelt,³⁹⁹ jedoch blieb ein systematisches QM bislang hinter der schnellen Einführung der Kostenrechnung zurück.⁴⁰⁰

Der gegenwärtige Stand des QM in der deutschen öffentlichen Verwaltung ist nicht zuverlässig bekannt.⁴⁰¹

³⁹² Jahreszahlen nach SCHNECK 1998, Stichwort „Qualitätszirkel“.

³⁹³ Zur Variante „Kontinuierlicher Verbesserungsprozess“ (KVP) vgl. SEIFFERT 1995.

³⁹⁴ Vgl. DIN EN ISO 9000: 2000-12.

³⁹⁵ Vgl. RAULF 1995; KGSt-Bericht Nr. 6/1995; KGSt-Bericht Nr. 8/1997.

³⁹⁶ Vgl. OPPEN 1995.

³⁹⁷ RAFFETSEDER 2001, S. 157.

³⁹⁸ Vgl. KGSt-Bericht 6/1995, S. 24 ff.

³⁹⁹ Vgl. NASCHOLD / OPPEN / WEGENER 1998, S. 53 ff.; KIßLER 1997, S. 161 - 175.

⁴⁰⁰ BANDEMER 2005, S. 452.

⁴⁰¹ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 2/2001.

Von Bedeutung ist daneben, dass im QM neuere Entwicklungen vorgenommen wurden, die zu weiteren Differenzierungen führen: So wurden die Normenreihe DIN EN ISO 9000 im Jahr 2000 neu gefasst und als neue Variante des TQM wurde zusätzlich zum EFQM das CAF entwickelt.⁴⁰² Von diesen Entwicklungen könnten möglicherweise zusätzliche Impulse für die Anwendung dieser Instrumente in der öffentlichen Verwaltung ausgehen.⁴⁰³

Anknüpfend an das TQM⁴⁰⁴ werden gegenwärtig also neben der DIN EN ISO 9000 das EFQM und das CAF als QM diskutiert.⁴⁰⁵ In allen Varianten erfordert das QM als institutionalisierte Rückkopplung eine ausgeprägte Zielorientierung. Die Ziele betreffen in sachlicher Hinsicht den Output oder den Outcome, in personeller Hinsicht die Kunden und die Beschäftigten. Unterstellt wird, wie auch bei den übrigen Formen einer institutionalisierten Rückkopplung, stillschweigend ein rationales Verhalten der Beteiligten und Betroffenen.

Die Einführung des QM wird ebenso wie die Einführung des Controllings nicht explizit mit Hinweisen auf das Lernen der Organisation begründet, im Vordergrund stehen vielmehr auch hier allgemeine Überlegungen zur Organisationsführung. So werden in DIN EN ISO 9004 unmittelbare Vorteile wie Wettbewerbsvorteile, Effektivitäts- und Effizienzvorteile sowie Vorteile im Bereich Kosten und Risiken genannt.⁴⁰⁶

Die Einführung eines QM kann aber als Ergebnis eines vorangegangenen Lernprozesses gedeutet werden (Meta-Lernen bzw. Deutero-Lernen), die Optimierung betrieblicher Verfahren und Produkte während der Anwendung des QM umfasst in der Terminologie von ARGYRIS / SCHOEN Single loop und Double loop Lernprozesse, auch ist Deutero-Lernen aufgrund des QM vorstellbar.

⁴⁰² Zum CAF vgl. KEILER 2002; BANDEMER 2005.

⁴⁰³ Vgl. den Überblick zum QM in BANDEMER 2005.

⁴⁰⁴ Zur Konzeption des TQM für die öffentliche Verwaltung vgl. RUTER 1999; zum TQM in der öffentlichen Verwaltung vgl. RAFFETSEDER 2001, S. 102 ff. sowie zur Anwendung des TQM in der Stadtverwaltung Saarbrücken KIBLER 1997, S. 161 ff.

⁴⁰⁵ Zum EFQM vgl. MÜLLER 2001, S. 84 ff. sowie SCHIERSMANN / THIEL / PFIZENMAIER 2001, S. 25 ff.; über Erfahrungen mit dem EFQM berichten BROEKMATE / DAHRENDORF 2000.

⁴⁰⁶ DIN EN ISO 9004: 2000-12, Abschnitt 0.1 Allgemeines.

3.3.1.3 Evaluation

Mit der nicht genormten Bezeichnung „Evaluation“ ist im wissenschaftlichen Bereich seit den 60-er Jahren des vorigen Jahrhunderts die professionelle Beschreibung und Bewertung von Planungen, Programmen, Projekten, Maßnahmen oder Institutionen gemeint,⁴⁰⁷ wobei anfänglich insbesondere politische Reform-Programme im Vordergrund standen.⁴⁰⁸ Umgangssprachlich wird der Begriff derzeit z.T. für jegliche Befragung oder Rückmeldung benutzt, so z.B. auch für kleinere Akzeptanzbefragungen.

Zur Durchführung von Evaluationen hat die Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval) Standards⁴⁰⁹ beschlossen,⁴¹⁰ die für den folgenden Überblick vorrangig berücksichtigt werden. Neben diesen für wissenschaftliche und andere professionelle Zwecke bereitgestellten Standards existieren nach einer entsprechenden Auflistung der DeGEval eine Vielzahl verschiedener nationaler und internationaler Standards, die jeweils für verschiedene Felder einer Evaluation erstellt wurden.⁴¹¹ Dabei handelt es sich jedoch um hier nicht einschlägige Zwecke, so dass diese speziellen Empfehlungen für die weiteren hier vorzunehmenden Untersuchungsschritte nicht berücksichtigt werden.

Evaluation wird in der empirischen Forschung als ein nachprüfbares Verfahren des Bewertens verstanden. Nach einer Definition von KROMREY bedeutet Evaluation im allgemeinsten Sinne „jede methodisch kontrollierte, verwertungs- und bewertungsorientierte Form des Sammelns, Auswertens und Verwertens von Informationen.“⁴¹²

⁴⁰⁷ Vgl. HELLSTERN / WOLLMANN 1984, S. 17 - 93, S. 24 - 27.

⁴⁰⁸ Vgl. HELLSTERN 1986, S. 305.

⁴⁰⁹ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Evaluation 2002.

⁴¹⁰ Die „Standards für Evaluation“ wurden von der DeGEval im Oktober 2001 im Rahmen ihrer Jahrestagung verabschiedet.

⁴¹¹ So z.B. die DAC-Principles for Evaluation of Development Assistance (OECD 1998) oder die Public Management Service Best Practice Guidelines for Evaluation (PUMA Guidelines der OECD 1998a). An der US-amerikanischen Originalausgabe der Standards des Joint Committee (2000) orientiert sich das MEANS-Handbook Nr. 5 – Quality Assessment of Evaluation Reports, European Union – Regional Policy and Cohesion (1996). Für spezifische Evaluationsfelder erarbeitet worden sind die Leitlinien für Evaluation in der Drogenprävention (EMCDDA 1998), die Empfehlung für die PR-Evaluation (DPRG 2000) oder die Empfehlungen für die Evaluation in der Jugendhilfe (BEYWL u. a. 2001), Deutsche Gesellschaft für Evaluation 2002, S. 18.

⁴¹² Vgl. KROMREY 2001 S. 106.

In der Methodologie der empirischen Sozialforschung beschreibt Evaluation „das Design für einen spezifischen Typ von Sozialforschung, der die Informationsbeschaffung über Verlauf und Resultate eines (Handlungs- und Maßnahmen-) „Programms“ mit explizit formulierten Zielen und Instrumenten zum Gegenstand hat.“⁴¹³ Die Evaluationsforschung hat demnach die systematische Anwendung sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Beurteilung von Konzeption, Ausgestaltung, Umsetzung und Nutzen von Programmen zum Inhalt. Evaluation zielt dabei auf der Grundlage wissenschaftsgestützten Lernens auf die Optimierung von Handlungsmodellen ab.⁴¹⁴

Bei der Evaluation wird der Nutzen oder Wert eines Gegenstandes, z.B. eines Programms, Projekts, Produkts, usw. systematisch untersucht.⁴¹⁵ Die qualitativen und bzw. oder quantitativen Daten, die bei diesen Untersuchungen empirisch gewonnen werden, dienen zur Erzielung von Ergebnissen, Schlussfolgerungen oder Empfehlungen, welche sich aber auch nachvollziehbar auf die empirischen Daten beziehen müssen. Die Nachvollziehbarkeit der Bewertung eines Evaluationsgegenstands ist also für eine wissenschaftliche Evaluation unverzichtbar. Dazu ist es erforderlich, dass eine systematische Beschreibung des Evaluationsgegenstands erfolgt, die es möglich macht, seine Bewertung vorzubereiten. Ob die Evaluatoren selbst oder andere am Evaluationsprozess Beteiligte die Bewertung vornehmen, bleibt den Verantwortlichen überlassen.

Stehen die Effekte einer Maßnahme im Vordergrund der Evaluation, handelt es sich um eine Wirkungsanalyse, z.B. als Effektivitätsanalyse oder Effizienzanalyse. Geht es vorwiegend um den systematischen Zusammenhang von Planung, Durchsetzung und Vollzugsergebnissen, werden die entsprechenden Untersuchungen auch umfassend als Implementationsforschung bezeichnet.

Findet die Evaluation bereits während der laufenden Implementation statt, handelt es sich um eine formative Evaluation, deren Ergebnisse umgehend zur weiteren Verfahrensoptimierung genutzt werden. Das Verfahren wird somit durch die Evaluation

⁴¹³ Vgl. KROMREY 2001 S. 106.

⁴¹⁴ Vgl. WOTTAWA / THIERAU 1998, S. 13 f.

⁴¹⁵ Vgl. BÖHMECKE-SCHWAFERT u.a. 2004, S. 26 ff.

geformt. Falls ein Controlling praktiziert wird, wird diese Form der Evaluation bereits weitgehend durch das Controlling erfüllt. Findet die Evaluation erst nach dem Abschluss der Implementation statt, handelt es sich um eine summative Evaluation, mit der die erreichten Ergebnisse „summiert“ werden. Eine solche Evaluation wird auch als Review bezeichnet. Es handelt sich dabei um einen Soll-Ist-Vergleich anhand im voraus definierter Kennzahlen. Sind die erwarteten Ergebnisse nicht eingetreten, stellt sich die Frage nach den Ursachen und den Möglichkeiten zur Veränderung der erfolgshemmenden Faktoren.⁴¹⁶

Das Ergebnis einer Evaluation kann der Legitimation gegenüber der Öffentlichkeit, aber auch als Impuls für die interne Entwicklungen dienen. Sowohl bestehende als auch neu eingeführte Prozessabläufe in der öffentlichen Verwaltung können als weiter verbesserungsfähig angesehen werden. Eine kontinuierliche Verbesserung aller Prozessabläufe könnte aus diesem Grund zumindest konzeptionell ein wesentlicher Bestandteil der Bemühungen um die Gesamtoptimierung in Organisationen sein. Gerade für die Verwaltungsreform als einer Innovation bietet sich die systematische Evaluation an, da ebenso wie bei gewerblich genutzten Innovationen letztlich der Aufwand durch den Ertrag gerechtfertigt werden muss.⁴¹⁷

⁴¹⁶ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Evaluation 2002.

⁴¹⁷ Vgl. HAUSCHILDT 1997, S. 380 ff.

Eine Evaluation sollte nach den Empfehlungen der DeGEval immer auf bestimmte Evaluationszwecke ausgerichtet sein. Bezüglich der Planung und Durchführung wird darauf hingewiesen, dass die gesetzten Ziele der Evaluation als Anleitung dienen, um eine systematische Evaluation zu gewährleisten. Bei der Erhebung der quantitativen und bzw. oder der qualitativen Daten sollte darauf geachtet werden, dass der damit verbundene Aufwand in einer vertretbaren Relation zum erwarteten Nutzen steht. Aus den gewonnenen Daten sollten die Grundlagen zur Bewertung so aufbereitet werden, dass darauf eine Bewertung aufgebaut werden kann.

Insgesamt sollen Evaluationen nach den Vorgaben der DeGEval vier grundlegende Eigenschaften erfüllen:

- Nützlichkeit,
- Durchführbarkeit,
- Fairness,
- Genauigkeit.

Diesen vier Gruppen hat die DeGEval insgesamt 25 Einzelstandards zugeordnet (siehe folgende Grafik),⁴¹⁸ die sich sowohl an Evaluatoren, als auch an Auftraggeber für Evaluationen (Personen und Einrichtungen) sowie an Beteiligte und Betroffene im Bereich des Evaluationsgegenstands richten.

⁴¹⁸ Grafik aus BÖHMECKE-SCHWAFERT u.a. 2004, S. 33.

Abb. 12:

Standards für Evaluationen nach der DeGEval

Nützlichkeit	Durchführbarkeit	Fairness	Genauigkeit
Identifizierung der Beteiligten und Betroffenen	Angemessene Verfahren	Formale Vereinbarungen	Beschreibung des Evaluationsgegenstandes
Klärung der Evaluationszwecke	Diplomatisches Vorgehen	Schutz individueller Rechte	Kontextanalyse
Glaubwürdigkeit und Kompetenz des Evaluators / der Evaluatorin	Effizienz von Evaluation	Vollständige und faire Überprüfung	Beschreibung von Zwecken und Vorgehen
Auswahl und Umfang der Informationen		Unparteiische Durchführung und Berichterstattung	Angabe von Informationsquellen
Transparenz der Werte		Offenlegung der Ergebnisse	Valide und reliable Informationen
Vollständigkeit und Klarheit der Berichterstattung			Systematische Fehlerprüfung
Rechtzeitigkeit der Evaluation			Analyse qualitativer und quantitativer Informationen
Nutzung und Nutzen der Evaluation			Begründete Schlussfolgerungen
			Meta - Evaluation

Quelle: In Anlehnung an Deutsche Gesellschaft für Evaluation, Standards für Evaluation, 2002, S. 20.

Die Standards sollen helfen, die Qualität von Evaluationen zu sichern und zu entwickeln. „Sie sollen als Dialoginstrument und fachlicher Bezugspunkt für einen Austausch über die Qualität von professionellen Evaluationen dienen.“⁴¹⁹ Des Weiteren sollen sie bei der Planung und Durchführung von Evaluationen eine Orientierung geben sowie verschiedene Anknüpfungspunkte, z.B. für die Aus- und Weiterbildung von Evaluatoren bieten.

Gegenüber der Öffentlichkeit soll durch die professionelle Anwendung der Standards Transparenz geschaffen und die Akzeptanz der Bewertungen erhöht werden. Der gesamte Evaluationsprozess könnte insofern durch die Anwendung der Standards unterstützt werden.⁴²⁰

Die Standards der DeGEval und ihre Begründung weisen keinen expliziten Bezug zur lernenden Organisation aus, ihr Schwerpunkt liegt vielmehr im Bereich der Planung und Durchführung von Evaluationen. Die Evaluationsergebnisse könnten als Auslöser für Lernprozesse wirken. Als Folge einer Evaluation erscheinen sowohl Single loop als auch Double loop und Deutero-Lernen möglich.

In DIN EN ISO 9004 wird empfohlen, die Leistung der Organisation und die Zufriedenheit von Kunden und anderer interessierter Parteien⁴²¹ durch wirksame Datenerfassung und Messungen zu gewährleisten.⁴²² Damit wird die Verwendung der gewonnenen Ergebnisse deutlich betont.

Ob und ggf. in welchem Umfang die Ergebnisse von Evaluationen zu Lernergebnissen führen, könnte auch vom Umfang und von der Frequenz der Evaluationen abhängig sein. In DIN EN ISO 9004 wird ausdrücklich empfohlen, die Messdaten in Informationen und Wissen umzuwandeln, damit ein Nutzen für die Organisation erreicht werde.⁴²³

⁴¹⁹ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Evaluation 2002, S. 12.

⁴²⁰ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Evaluation 2002, S. 12.

⁴²¹ Interessierte Parteien sind nach DIN EN ISO 9000: 2000-12 z.B. Kunden, Eigentümer, Personen in der Organisation, Lieferanten, Bankiers, Vereinigungen, Partner oder die Gesellschaft.

⁴²² Vgl. DIN EN ISO 9004: 2000-12, Abschnitt 8.

⁴²³ Vgl. DIN EN ISO 9004: 2000-12, Abschnitt 8.1.2.

Eine methodische Ähnlichkeit mit dem Verfahren der Evaluation weist das Benchmarking⁴²⁴ auf.⁴²⁵ Durch den systematischen Vergleich von Prozessergebnissen unterschiedlicher Arbeitseinheiten soll ein „Lernen von den Besten“ ermöglicht werden.⁴²⁶ Häufig wird der Blick dabei auf die Leistungsergebnisse gerichtet, weil diese am leichtesten durch geeignete Kennzahlen zu quantifizieren sind.

Unterschieden werden können

- internes Benchmarking als Vergleich in der eigenen Organisation und
- externes Benchmarking als organisationsübergreifender Vergleich innerhalb oder auch außerhalb der Branche.

Zur praktischen Durchführung des Benchmarking sind folgende Schritte zu erledigen:

- überschaubare Bereiche festlegen,
- Auswahl der zu vergleichenden Aufgaben bzw. Prozesse,
- Vergleichspartner auswählen,
- kritische Kenngrößen ermitteln,
- Bewertungskriterien identifizieren,
- Ergebnisse feststellen,
- Maßnahmen entwickeln,
- Verbesserungen umsetzen.⁴²⁷

Gefördert wird das Benchmarking durch die KGSt, durch die Bertelsmann Stiftung sowie international durch die OECD.⁴²⁸

⁴²⁴ Das Wort stammt aus der Topografie, ein benchmark ist dort ein Fixpunkt für die Messung im Gelände mit Richtpunkten (vgl. CAMP 1994, S. 15).

⁴²⁵ Das Verfahren wurde in großem Umfang erstmalig von dem amerikanischen Unternehmen Xerox praktiziert, vgl. CAMP 1994, S. 4.

⁴²⁶ Vgl. BANDEMÉR 2005, S. 444.

⁴²⁷ Vgl. BANDEMÉR 2005, S. 449 f.

⁴²⁸ Vgl. ADAMASCHEK 1997; BANDEMÉR 2005, S. 445.

In der öffentlichen Verwaltung hat die Evaluation im Zuge der NPM-Diskussion zumindest im konzeptionellen Bereich an Bedeutung gewonnen, WOLLMANN hat sogar eine „dritte Welle“ der Evaluierung identifiziert.⁴²⁹ Es sind bislang zur aktuellen Verwaltungsentwicklung aber nur wenige Studien veröffentlicht worden,⁴³⁰ WOLLMANN betont, dass insbesondere systematische Untersuchungen durch externe Forscher fehlen.⁴³¹ Fraglich ist also, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sowie mit welchem Nutzen Evaluationen in der Verwaltungspraxis tatsächlich durchgeführt werden, insbesondere von externen Forschern.

Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, dass die institutionalisierten Rückkopplungen als wesentliche Elemente des Lernverhalten einer lernenden Organisation durchaus Eingang in die öffentliche Verwaltung gefunden haben bzw. dort verstärkt implementiert werden könnten. Controlling, Qualitätsmanagement, Evaluation einschließlich Benchmarking sind nicht nur in der Verwaltungswissenschaft, sondern auch in der Verwaltungspraxis bekannte Konzepte, die teilweise auch praktiziert werden. Somit wäre diese Teil-Voraussetzung für eine Intensivierung des Organisationslernens in der öffentlichen Verwaltung erfüllt.

⁴²⁹ Nach zwei Wellen im vorigen Jahrhundert (1960/70 und 1970/80), vgl. WOLLMANN 2005, S. 509.

⁴³⁰ Zu den wenigen aktuellen Beispielen gehören die Zwischenbilanz zur Berliner Verwaltungsreform (ENGELNIEDERHAMMER 2000) sowie SEYFRIED 2001, S. 156 - 159; daneben zum NSM JANN u.a. 2004.

⁴³¹ Vgl. WOLLMANN 2005, S. 509.

3.3.2 Formen des Organisationslernens

Von den beschriebenen Rückkopplungen können unterschiedliche Folgen ausgelöst werden: im defizitären Fall ungeachtet der Messergebnisse gar keine, im günstigeren Fall kurzzeitige oder nachhaltige. Nach DIN EN ISO 9004 sollte eine Organisation ständig nach einer Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz ihrer Prozesse streben, anstatt darauf zu warten, dass solche Verbesserungsgelegenheiten durch eine Störung aufgedeckt werden.⁴³² Für dieses strategische Ziel werden 2 Hauptansätze aufgezeigt: bahnbrechende Projekte und schrittweise ständige Verbesserungen.

Mit dem Modell der lernenden Organisation erscheint insbesondere der Vorschlag der schrittweisen ständigen Verbesserung vereinbar. Als ständige Verbesserungen werden wiederkehrende Tätigkeiten bezeichnet, mit denen die Fähigkeit, Anforderungen zu erfüllen, erhöht werden soll.⁴³³ Für die ständige Prozessverbesserung werden Personen der Organisation als beste Ideenquelle empfohlen.⁴³⁴ Der Organisationsleitung wird empfohlen, eine Kultur⁴³⁵ zu schaffen, die Personen der Organisation aktiv in die Suche nach Möglichkeiten für die Leistungsverbesserung von Prozessen, Tätigkeiten und Produkten einbezieht, um auf diese Weise die Zukunft der Organisation und die Zufriedenheit der interessierten Parteien zu unterstützen.⁴³⁶ Diese Anregung entspricht der Grundvoraussetzung der „Lernbereitschaft“ für das individuelle Lernen.⁴³⁷

Zu den ständigen Verbesserungen gehören nach DIN EN ISO 9000

- a) Analysieren und Beurteilen der aktuellen Situation, um verbesserungswürdige Bereiche zu erkennen,
- b) Festlegen der Ziele der Verbesserung,
- c) Suche nach möglichen Lösungen, um diese Verbesserungen zu erreichen,

⁴³² Vgl. DIN EN ISO 9004: 2000-12, Abschnitt 8.5.1.

⁴³³ Vgl. DIN EN ISO 9000: 2000-12.

⁴³⁴ Vgl. DIN EN ISO 9004: 2000-12, Anhang B (informativ).

⁴³⁵ Eine explizite Begriffsbestimmung zu dem Ausdruck „Kultur“ ist in der betreffenden Norm nicht enthalten.

⁴³⁶ Vgl. DIN EN ISO 9004: 2000-12, Abschnitt 8.5.4.

⁴³⁷ Die Frage der Lernbereitschaft als notwendige Voraussetzung für das Organisationslernen wird in Unterabschnitt 3.5.2 dieser Untersuchung näher geprüft.

- d) Beurteilen dieser Lösungen und Treffen einer Auswahl,
- e) Verwirklichen der gewählten Lösung,
- f) Messen, Verifizieren, Analysieren und Beurteilen der Ergebnisse der Verwirklichung, um zu ermitteln, ob die Ziele erreicht wurden,
- g) Formalisieren der Änderungen.

Nach Bedarf sollen die erzielten Ergebnisse wiederum bewertet werden, um weitere Verbesserungsmöglichkeiten zu ermitteln, so dass es sich bei dem Verbessern um eine ständig stattfindende Tätigkeit handelt.⁴³⁸

Eine derartige Schrittfolge erinnert an die von ROTH für das individuelle Lernen beschriebene Lernmethode der „Rückwirkungen von Handlungen“. Die von den Personen vorgeschlagenen Änderungen stellen für die Organisation Anstöße für das Lernen dar, wie sie in vergleichbarer Weise von ROTH für das individuelle Lernen beschrieben wurden.

Mit dem ständigen Verbesserungsprozess als einer kontinuierlichen „Rückwirkungen von Handlungen“ wird explizit eine nachhaltige Verbesserung angestrebt, so dass das Element „relativ überdauernde Veränderung des Potentials“ aus der Definition des individuellen Lernens erfüllt ist. Eine nur kurzzeitige Reaktion der Organisation auf einen Reiz aus der Umgebung, wie z.B. eine Ermahnung des Organisationsleiters an die Mitarbeiter in Anschluss an Kundenbeschwerden, könnte dagegen kaum als Lernergebnis interpretiert werden.

Sofern sich also aus den verschiedenen Rückkopplungen relativ dauerhafte Veränderungen ergeben, kann diese Abfolge als Lernprozess angesehen werden, die vorgenommene Änderung repräsentiert das Lernergebnis. Bleibt dagegen eine Veränderung aus oder besteht diese nur aus einer temporären Reaktion, kann dieser insoweit defizitäre Ablauf nicht als Lernen angesehen werden.

Ob es sich bei den Lernprozessen der Organisation um verknüpfendes Lernen nach dem behaviouristischen Reiz-Reaktions-Muster handelt oder ob es sich auch um reflexives

⁴³⁸ Vgl. DIN EN ISO 9000: 2000-12, Abschnitt 2.9.

Lernen, also Lernen durch Einsicht, handeln kann, lässt sich kaum unterscheiden,⁴³⁹ die Klärung dieser Frage dürfte aber im jetzigen Stadium der Untersuchungen noch von untergeordneter Bedeutung sein.

Unabhängig von dieser Unterscheidung ist zur näheren Darlegung der gegebenen Lernfähigkeit noch zu fragen, mit welchem Pendant zum menschlichen Gehirn die Organisation operiert, um Daten, Informationen und Verknüpfungen zu speichern und diese für künftiges Handeln bereitzustellen.⁴⁴⁰

Traditionell speichern Organisationen ihre Daten und Informationen in Akten, die zu einem Archiv zusammengefasst werden, ggf. auch zu mehreren Archiven. Der Zugriff auf einen derartigen Aktenbestand ist aber mühsam, Verknüpfungen zwischen den in verschiedenen Akten gespeicherten Daten sind kaum herstellbar. Weitere „Datenspeicher“ in Organisationen sind deren Regelwerke, wie z.B. Dienstanweisungen, Vorschriftensammlungen und Handbücher. Neben diesem offiziellen Speicher werden in der Organisation noch Daten, Informationen und Wissen in den Köpfen ihrer Angehörigen gespeichert, jedoch stellt die Zusammenführung dieser „dezentralen Datenbestände“ ein Problem dar.

Die Leistungsfähigkeit des Datenspeichers betrifft in der Terminologie von ARGYRIS / SCHOEN das Deutero-Lernen, also die Lernfähigkeit der Organisation. Verbesserungen könnten möglich werden durch die Nutzung der modernen Informationstechnologie sowie durch ein systematisch betriebenes Wissensmanagement.⁴⁴¹ Das Wissensmanagement wird teils als Voraussetzung und teils als Folge des Organisationslernens interpretiert.⁴⁴²

⁴³⁹ Eine derartige Unterscheidung ist möglicherweise auch bei individuellen Lernprozessen nicht immer einfach zu treffen.

⁴⁴⁰ Genauer geprüft werden diese Fragen in Unterabschnitt 3.5.1 dieser Untersuchung.

⁴⁴¹ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 7/2001.

⁴⁴² Vgl. EHLERS 2000; JAITNER 2001; MENNE-HARITZ 2001.

Die Bezeichnung „Wissensmanagement“ ist nicht genormt. Nach der Diskussion verschiedener Konzepte⁴⁴³ gelangt GÜLDENBERG zu der Auffassung, zentral für das Wissensmanagement einer Organisation seien die Wissensgenerierung, die Wissensspeicherung, der Wissenstransfer und die Wissensanwendung.⁴⁴⁴ WILKESMANN bezeichnet unter Rückgriff auf PROBST die Generierung neuen Wissens sowie die Speicherung und Nutzung von Daten als die wichtigsten Funktionen des Wissensmanagements.⁴⁴⁵ Als Ziel des Wissensmanagements resümieren STAUDT und KRIEGESMANN unter Hinweis auf mehrere einschlägige Veröffentlichungen die Absicht, verdeckte, verteilte und bisher ungenutzte Wissensbestände in den Unternehmen zu erschließen, aufzubereiten und bedarfsgerecht zugänglich zu machen.⁴⁴⁶

Bezüglich des Ausbaustandes des Wissensmanagements wird insbesondere die organisationsbezogene Komponente als „stark unterbelichtet“ gekennzeichnet,⁴⁴⁷ nach ersten Implementationsversuchen sei „Ernüchterung“ eingetreten.⁴⁴⁸ Nach Auffassung von STAUDT und KRIEGESMANN wird das Wissensmanagement im engeren Sinne derzeit kaum durch organisatorische Maßnahmen flankiert, die geeignet wären, die Anwendung des bereitgestellten Wissens systematisch zu fördern.⁴⁴⁹ DREYER und RICHTER betrachten den „Verhaltensbereich“ als das schwierigste Problem des Wissensmanagement, erforderlich seien Veränderungsprozesse im Umgang mit Informationen und Wissen, insgesamt müsse für ein erfolgreiches Wissensmanagement ein „Vertrauensklima“ geschaffen werden.⁴⁵⁰

⁴⁴³ Insbesondere NONAKA, Ikujiro: Management of Knowledge Creation. Tokio 1990; ALBRECHT, Frank: Strategisches Management der Unternehmensressource Wissen. Frankfurt 1993 (zugleich Dissertation an der TU Berlin, 1992); WILLKE, Helmut: Systemisches Wissensmanagement. Stuttgart u.a.O. 1998; PAWLOWSKY, Peter: Wissensmanagement in der lernenden Organisation. Paderborn 1994 (zugleich Habilitationsschrift an der Universität Gesamthochschule Paderborn); PROBST, Gilbert / RAUB, Steffen / ROMHARDT, Kai: Wissen managen. Wiesbaden 1997.

⁴⁴⁴ Vgl. GÜLDENBERG 2001, S. 250.

⁴⁴⁵ Vgl. WILKESMANN 2004, S. 387.

⁴⁴⁶ Vgl. STAUDT / KRIEGESMANN 2002, S. 46.

⁴⁴⁷ WILLKE 1995, S. 288, zit.n. GÜLDENBERG 2001, S. 238.

⁴⁴⁸ Vgl. GÜLDENBERG / HELTING 2004, S. 524.

⁴⁴⁹ Vgl. STAUDT / KRIEGESMANN 2002, S. 48.

⁴⁵⁰ Vgl. DREYER / RICHTER 2005, S. 215.

Unterschieden werden können mehrere Wissensarten. So differenzierte POLANYI bezogen auf individuelles Wissen bereits frühzeitig implizites und explizites Wissen, wobei dem impliziten Wissen (z.B. Geschicklichkeit, Spürsinn, geniale Fähigkeiten) nach Auffassung von POLANYI besondere Bedeutung zukomme, da es häufig eine Basis für das explizite Wissen darstelle.⁴⁵¹ Bezogen auf Organisationen unterscheidet SACKMANN Begriffswissen (Dictionary Knowledge), Handlungswissen (Directory Knowledge), Rezeptwissen (Recipe Knowledge) und Grundsatzwissen (Axiomatic Knowledge).⁴⁵²

Die Unterscheidung verschiedener Wissensformen könnte für die Gestaltung darauf bezogener Lernprozesse Bedeutung erlangen. Nach dem didaktischen Modell dürften je nach Wissensart unterschiedliche Arrangements für Lernprozesse zur Anwendung des Wissens zweckmäßig sein.

Zusammengefasst erscheint die Form der schrittweisen ständigen Verbesserung nach DIN EN ISO 9000 als Lernform für das Organisationslernen in der öffentlichen Verwaltung durchaus geeignet. Die grundlegenden Voraussetzungen der Lernfähigkeit und der Lernbereitschaft könnten gegeben sein,⁴⁵³ als erfolgskritisch könnte sich dagegen das Wissensmanagement erweisen.

Insgesamt ist also erkennbar, dass Organisationslernen abgesehen vom Wissensmanagement ohne größere Reorganisationsmaßnahmen stattfinden kann. Die hier betroffenen Organisationen verfügen bereits über institutionalisierte Rückkopplungen, wenngleich diese in den meisten Fällen noch ausbaufähig sein dürften. Somit ist die notwendige Potential-Ausstattung zumindest im Grundsatz gegeben. Um auf der Basis dieses Potentials entsprechende Prozesse in Gang zu setzen, sind unterschiedliche Formen des Organisationslernens denkbar, wobei dem Konzept der schrittweisen ständigen Verbesserung nach DIN EN ISO 9000 und dem Wissensmanagement eine entscheidende Bedeutung zukommen könnte. Offen bleibt die Frage nach dem Ausbaustand und einer möglichen Strategie des Wissensmanagements.

⁴⁵¹ Vgl. POLANYI 1985, S. 14.

⁴⁵² Vgl. SACKMANN 1992, S. 142.

⁴⁵³ Eine nähere Prüfung der Lernfähigkeit und der Lernbereitschaft erfolgt in den Unterabschnitten 3.5.1 und 3.5.2 dieser Untersuchung.

3.4 Verwaltungswissenschaftlich begründete Erwartungen an eine lernende Organisation

In diesem Unterabschnitt soll geprüft werden, welchen verwaltungswissenschaftlichen Erwartungen sich das Organisationslernen stellen müsste. Hierzu werden die hauptsächlichsten verwaltungswissenschaftlich begründeten Erwartungen beschrieben, um sie dem bisher erkennbaren Leistungsvermögen einer lernenden Organisation gegenüber zu stellen.

Das Lernen einer Organisation ist kein Selbstzweck, sondern soll wie andere organisatorische Maßnahmen dazu dienen, eine umfassende organisatorische Leistung zu erreichen, diese aufrechtzuerhalten und zu verbessern, damit die Erfordernisse und Erwartungen der Kunden und anderer interessierter Parteien in wirksamer und effizienter Weise erfüllt werden können.⁴⁵⁴

Damit sind ökonomische Kriterien des Verwaltungshandelns angesprochen, die in der gegenwärtigen Diskussion zur Verwaltungsreform in Deutschland im Vordergrund stehen, weil sie in der öffentlichen Verwaltung traditionell einen geringeren Stellenwert als das Handeln nach Recht und Gesetz hatten.⁴⁵⁵ Rechtsstaat und Demokratie werden angesichts der insoweit soliden Basis nicht als Problem der öffentlichen Verwaltung gesehen, sondern deren mangelnde Effektivität.⁴⁵⁶ Als Teilproblem der Effektivität der öffentlichen Verwaltung ist insbesondere das Problem der Steuerung und Koordination anzusehen, auf das REESE bereits frühzeitig hingewiesen hat.⁴⁵⁷

⁴⁵⁴ Vgl. DIN EN ISO 9000: 2000-12, Abschnitt 0.1 Allgemeines.

⁴⁵⁵ Vgl. NULLMEIER 1998, S. 314.

⁴⁵⁶ Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2000, S. 43 f.

⁴⁵⁷ Vgl. REESE 1986, S. 568.

Zu den primär beklagten Defiziten der öffentlichen Verwaltung als einer bürokratischen Organisation gehört ferner deren mangelnde Flexibilität.⁴⁵⁸ In den folgenden Abschnitten erfolgt daher eine Konzentration auf diese Kriterien.⁴⁵⁹

Neben diesen zunächst positiv erscheinenden Lernergebnissen sind ebenso wie beim individuellen Lernen auch problematische Lernergebnisse der Organisationen denkbar. So wäre z.B. eine Verschiebung zwischen den Eigeninteressen der Organisation und der Zweckbestimmung der Organisation aufgrund von Lernprozessen denkbar. Derartige Lernergebnisse wären nicht-intendierte Nebenfolgen des Organisationslernens.

3.4.1 Effektivität und Effizienz

Die Bezeichnungen Effektivität und Effizienz werden im Sprachgebrauch uneinheitlich benutzt.⁴⁶⁰ Für professionelle Zwecke sind die Definitionen für Effektivität und Effizienz genormt.⁴⁶¹ Danach handelt es sich bei der Effektivität (Wirksamkeit, „effectiveness“) um das Ausmaß, in dem geplante Tätigkeiten verwirklicht und geplante Ergebnisse erzielt werden.⁴⁶² Als Effizienz („efficiency“) wird dagegen das Verhältnis zwischen dem erreichten Ergebnis und den eingesetzten Ressourcen bezeichnet.⁴⁶³ Entscheidende Merkmale sind also, dass die Effektivität das Verhältnis zwischen Planung und Ergebnis bei Ausblendung des Ressourceneinsatzes erfasst, während sich die Effizienz auf das Verhältnis zwischen Ergebnis und Ressourceneinsatz bezieht und die Planung ausblendet.

⁴⁵⁸ Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2000, S. 17.

⁴⁵⁹ Es handelt sich nicht um spezifische verwaltungswissenschaftliche Anforderungen, sondern um allgemeine betriebswirtschaftliche Zielsetzungen, die allerdings auch in der Verwaltungspraxis von herausragender Bedeutung sind und daher in diesem Zusammenhang als verwaltungswissenschaftliche Erwartungen bezeichnet werden können.

⁴⁶⁰ Vgl. NULLMEIER 2005, S. 431 f.

⁴⁶¹ DIN EN ISO 9000: 2000-12.

⁴⁶² DIN EN ISO 9000: 2000-12, Nr. 3.2.14.

⁴⁶³ DIN EN ISO 9000: 2000-12, Nr. 3.2.15.

Der Ressourceneinsatz wird in der Betriebswirtschaftslehre in Bezug auf den Leistungsprozess als Input bezeichnet, während die erbrachte Leistung als Output bezeichnet wird. Davon zu unterscheiden ist die Größe Outcome, mit der die Wirkungen erfasst werden sollen.⁴⁶⁴ Wegen des Einflusses externer Bedingungen auf die Wirkungen der erbrachten Leistungen ist eine Beziehung zwischen dem Input und dem Output leichter herzustellen als zwischen dem Input und dem Outcome.

Die ständige Verbesserung der Gesamtleistung einer Organisation wird als permanentes Ziel jeder Organisation angesehen.⁴⁶⁵ Empfohlen wird, dafür eine Kultur zu schaffen, die alle betroffenen Personen aktiv in die Suche nach Möglichkeiten für die Leistungsverbesserung von Prozessen, Tätigkeiten und Produkten einbezieht.⁴⁶⁶

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht betrachtet BECKER die Kriterien der Effektivität und der Effizienz als Teil der Gesamtrationalität der Verwaltung. Vorrangig seien die Verfassungsmäßigkeit und die rechtlich-formale Gesetzmäßigkeit beim Vollzug der verbindlichen politischen Handlungsprogramme, jedoch müssten die verbindlichen politischen Programme auch materiell gesetzmäßig ausgeführt werden. Dies erfordere als „Effektivitätsgebot“, alle programmierten Elemente richtig zu verstehen und zu verarbeiten sowie die nicht programmierten Elemente im Sinne des Programms verwaltungsintern zu programmieren. Neben der Bindung an besondere „ethisch-moralische Imperative“ stünden Verwaltungshandlungen zusätzlich unter dem Kriterium der Effizienz im Sinne der ökonomischen Rationalität, da Ressourcen nicht beliebig verfügbar seien. Ökonomische Rationalitäten seien daher selbstverständliche Bestandteile der Gesamtrationalität, auch wenn sie nicht ausdrücklich programmiert seien.⁴⁶⁷

⁴⁶⁴ Vgl. NULLMEIER 2005, S. 431.

⁴⁶⁵ Vgl. DIN EN ISO 9004: 2000-12, Nr. 4.3 f.

⁴⁶⁶ Vgl. DIN EN ISO 9004: 2000-12, Nr. 8.5.4.

⁴⁶⁷ Vgl. BECKER 1989, S. 118 ff.

Verbesserungen durch Lernen erscheinen in allen von BECKER benannten Teilbereichen der Gesamtrationalität von Verwaltungen möglich. Folgt man den Diagnosen von NULLMEIER sowie SCHEDLER /PROELLER, so sind sie in den Teilbereichen Effektivität und Effizienz besonders dringlich.⁴⁶⁸ Die Verbesserung von Effektivität und Effizienz ist aber gerade das Ziel der institutionalisierten Rückkopplungen nach dem Modell der lernenden Organisation, somit korrespondieren die verwaltungswissenschaftlichen Erwartungen an eine Steigerung der Gesamtleistung mit den Zielen einer lernenden Organisation.

3.4.2 Flexibilität

Als mögliches erwünschtes Lernergebnis des Organisationslernens kommt neben Verbesserungen der Effektivität und der Effizienz die Erhöhung der Flexibilität in Betracht. Unterschieden werden in Anlehnung an Veröffentlichungen der OECD für den Bereich der Unternehmen funktionale, numerische, interne und externe Flexibilität.⁴⁶⁹

Die funktionale Flexibilität umfasst „Maßnahmen zur Qualifikation und Weiterbildung sowie alle Aktivitäten des Unternehmens zur Förderung von Mitarbeiterkompetenzen“.⁴⁷⁰ Die numerische Flexibilität betrifft die Anpassung der betrieblichen Arbeitszeit an das betriebliche Arbeitsvolumen (variierte Mitarbeiterzahl, flexible Arbeitszeitmodelle, Outsourcing). Als interne Flexibilität werden Veränderungen in der internen Unternehmensstruktur bezeichnet (Aufbau- und Ablauforganisation), während die externe Flexibilität die Kontakte zu anderen Märkten und Firmen betrifft.⁴⁷¹ Es wird davon ausgegangen, dass die Unternehmen je nach Branche und externen Anforderungen in unterschiedlichen Bereichen flexibel reagieren müssen.⁴⁷²

⁴⁶⁸ Ähnlich RÜRUP 2000.

⁴⁶⁹ Vgl. FRIELING 1999, S. 153 f.

⁴⁷⁰ FRIELING 1999, S. 159.

⁴⁷¹ Vgl. FRIELING 1999, S. 154.

⁴⁷² Vgl. BERNARD 2000, S. 76.

In welchem Umfang Behörden flexibel sind, ist nicht zuverlässig bekannt. BECKER geht von einer geringen Flexibilität aus und betrachtet den Verlust an Flexibilität als schwerwiegende Folge des hohen Grades an Formalisierung in Behörden. Dadurch werde ein Verlust der Anpassungsfähigkeit in komplexen und sich schnell ändernden Arbeitsumwelten und in sich ändernden intervenierenden Variablen, wie z.B. Ressourcenveränderungen, hervorgerufen.⁴⁷³

Die Ursache für die geringe Flexibilität wird in dem Bürokratiemodell vermutet, das von WEBER als Idealtyp konstruiert wurde. Bezieht man die von WEBER dargestellte Konzeption auf die seinerzeitigen historischen Umstände, so ist zu erkennen, dass es sich bei den am Ende des 19. Jahrhunderts zu erledigenden Verwaltungsaufgaben in erster Linie um solche der Hoheitsverwaltung gehandelt haben dürfte, d.h. es waren überwiegend vorprogrammierte hoheitliche Regelungen zu vollziehen.⁴⁷⁴ Für derartige vorwiegend konditional programmierte Aufgaben wird der bürokratische Strukturtyp der Organisation als geeignet angesehen.⁴⁷⁵

Liegen dagegen nicht bzw. gering oder überwiegend final programmierte Aufgaben vor, die wegen ihrer Komplexität einen eigenständig auszufüllenden Handlungsspielraum⁴⁷⁶ erfordern, erscheint der bürokratische Strukturtyp eher disfunktional.⁴⁷⁷ Für derartige Aufgaben, die eher in der Dienstleistungsverwaltung als in der Ordnungsverwaltung anzutreffen sein sollen,⁴⁷⁸ wird eine professionell-teamartige Organisationsform empfohlen.⁴⁷⁹

⁴⁷³ Vgl. BECKER 1989, S. 629 f.

⁴⁷⁴ Vgl. BECKER 1989, S. 556.

⁴⁷⁵ Vgl. BECKER 1989, S. 567 und MAYNTZ 1997, S. 115 ff.

⁴⁷⁶ Zum Begriff Handlungsspielraum vgl. ULICH 2001, S. 143 ff.

⁴⁷⁷ Vgl. MAYNTZ 1997, S. 117 f. und BECKER 1989, S. 567.

⁴⁷⁸ MAYNTZ 1997, S. 118 f.

⁴⁷⁹ MAYNTZ 1997, S. 120 f.

Als Beispiele für derartige Organisationsformen verweist BECKER auf das Strukturmodell von LIKERT sowie auf das Human-Relations-Modell von LITWAK.⁴⁸⁰ Aus dem industriellen Produktionsbereich ist dazu das Modell der „teilautonomen Arbeitsgruppe“ bekannt, wobei sich die Teil-Autonomie auf die Feinsteuerung der Prozesse z.B. durch Verteilung der Einzelaufgaben in der Gruppe einschließlich der Vertretungsregelung unter Beachtung der jeweiligen Rahmenbedingungen wie z.B. Produktionsnormen und betriebliche Bedingungen bezieht.⁴⁸¹

Analog zur Branchenzugehörigkeit der Unternehmen wäre möglicherweise auch die zweckmäßige Flexibilität für Behörden nicht generell zu bestimmen, sondern differenziert in Abhängigkeit vom Aufgabenschwerpunkt als dem Pendant zur Branchenzugehörigkeit.

Flexibilität als Ergebnis des Handelns setzt vorhandene oder zu schaffende Gestaltungs- und Handlungsspielräume voraus. Sowohl die Gestaltungs- und Handlungsspielräume als auch die Flexibilität als realisiertes Ergebnis könnten Gegenstand von Lernprozessen sein. In welchem Umfang Flexibilität für die öffentliche Verwaltung zweckmäßig oder notwendig ist, dürfte sich kaum abstrakt bestimmen lassen. Mit der Vorstellung von Flexibilität werden Handlungsbedingungen der öffentlichen Verwaltung berührt, die näher zu prüfen sind.⁴⁸² Wenn Flexibilität in der öffentlichen Verwaltung als zweckmäßig oder notwendig angesehen wird, ist diese Erwartung mit dem Organisationslernen vereinbar, wenn umgekehrt Flexibilität unzweckmäßig und damit unerwünscht sein sollte, wäre die Intensivierung des Organisationslernens problematisch.

⁴⁸⁰ Vgl. BECKER 1989, S. 560 ff. und S. 566 f.

⁴⁸¹ Vgl. SCHNECK 1998, Stichwort „Teilautonome Gruppe“.

⁴⁸² Die Prüfung der Handlungsbedingungen wird im folgenden Kapitel dieser Untersuchung vorgenommen.

3.5 Implementationsvoraussetzungen für das Organisationslernen

In diesem Unterabschnitt wird geprüft, ob die Voraussetzungen für eine Intensivierung des Organisationslernens in der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich gegeben sind und welche Implementationsstrategie grundsätzlich in Betracht käme.

Wenn das Organisationslernen im Organisationsalltag stärker betont werden soll, könnte dies einen „Programmwechsel“ darstellen, vergleichbar der Implementation eines neuen Programms. In einem solchen Fall unterliegt der „Programmwechsel“ den Gesetzmäßigkeiten der Implementation, es ist daher zweckmäßig, die Bedingungen für den „Programmwechsel“ auf der Grundlage der zuvor dargestellten Modelle zum Innovationsprozess sowie zur Didaktik zu formulieren.

Analog zu den notwendigen Mindest-Bedingungen für erfolgreiche individuelle Lernprozesse sind als relevante Voraussetzungen für die Implementation des Organisationslernens insbesondere die Lernfähigkeit und die Lernbereitschaft des „lernenden Subjekts“ zu betrachten.

3.5.1 Lernfähigkeit

Voraussetzungen für das Lernen von Individuen sind ein Mindestmaß an Intelligenz, einschließlich der Merkfähigkeit, und die Fähigkeit, Reize wahrnehmen zu können.

Kennzeichnend für die Intelligenz ist, ungeachtet der Unterschiede zwischen den verschiedenen Forschungsansätzen,⁴⁸³ die zweckmäßige Aufnahme und Verarbeitung von Daten und Informationen⁴⁸⁴, z.B. durch Kombination verschiedener Daten oder Einzelinformationen, mit dem Ziel, unter Nutzung dieser Ergebnisse Aufgaben und Probleme lösen zu können.

⁴⁸³ Auf die Unterschiede zwischen den Forschungsansätzen kommt es für den hier gegebenen Untersuchungszweck nicht an, die unterschiedlichen Forschungsansätze werden daher nicht vorgestellt.

⁴⁸⁴ Informationen sind Daten mit Bedeutung, DIN EN ISO 9000: 2000-12.

Möglicherweise sind für höherrangige reflexive Lernaufgaben wie Transfer und Problemlösen höhere Schwellenwerte der Intelligenz erforderlich als für einfaches Reiz-Reaktions-Lernen. Die Intelligenz und das Wahrnehmungsvermögen wirken sowohl für den Umfang des Lernens limitierend als auch für das Tempo des Prozesses und die Nachhaltigkeit der Ergebnisse.

Bezüglich der Lernfähigkeit von Organisationen wäre daher jeweils ein Pendant zur Intelligenz und zum Wahrnehmungsvermögen zu bestimmen.

Als Gegenstück zum Gehirn als Träger der Intelligenz eines Individuums kommt die in der Organisation verteilte Intelligenz in Betracht, wobei sich das Problem einer zweckmäßigen Zusammenführung der verteilten Fähigkeiten ergibt. Ebenso wie die Speicherung der Erfahrungen und Lernergebnisse wäre die Kopplung der verteilten Intelligenz eine Aufgabe des Wissensmanagements. Neben der personengebundenen Intelligenz und dem personengebundenen Speichervermögen sind insbesondere entsprechende Lösungen unter Nutzung der Informationstechnologie denkbar.

Die Wahrnehmung von Reizen durch ein Individuum erfolgt durch die Sinnesorgane. Organisationen verfügen nicht über Sinnesorgane, ein mögliches Gegenstück wären die Schnittstellen zur „Organisationsumgebung“, also z.B. ein Kundenbüro. Die in externen und internen Informationsquellen verfügbaren Daten und Informationen können in Wissen der Organisation umgewandelt werden.⁴⁸⁵

Sowohl die Wahrnehmung der Reize als auch die Verarbeitung durch eine organisationsinterne „Intelligenz“ erscheinen also möglich, so dass die Mindestbedingungen bezüglich der Lernfähigkeit einer Organisation erfüllt sind.

⁴⁸⁵ Vgl. DIN EN ISO 9000: 2000-12, Abschnitte 6.5, 8, 8.1.

3.5.2 Lernbereitschaft

Ob und in welchem Umfang die Lernfähigkeit genutzt wird, ist von der Lernbereitschaft abhängig. Nach der Unterscheidung von ROTH kann der Lernvorgang vom Individuum selbst initiiert werden (okkasionell oder vorsätzlich) oder durch Einfluss anderer in Form von „Lehren“ angestoßen werden.⁴⁸⁶ Ob die anfängliche Motivation letztlich zu einem Lernergebnis führt, ist von zahlreichen Faktoren des Individuums, der Aufgabe und der Situation abhängig.⁴⁸⁷

In ähnlicher Weise könnten der Verlauf und die Ergebnisse von Lernprozessen der Organisationen ebenfalls von der Motivation abhängig sein. Den Organisationen wird empfohlen, im Rahmen ihrer Prozesse zur ständigen Verbesserung die jeweils alten Prozesse durch die verbesserten zu ersetzen, damit ein Wiederauftreten von Problemen und der dafür grundlegenden Ursachen verhindert wird.⁴⁸⁸ Ob es dazu kommt, könnte von der Lernmotivation der Organisation abhängen. Denkbar wäre ähnlich wie bei Individuen auch beim Organisationslernen eine Abhängigkeit der Lernmotivation von den Lernaufgaben, der Situation und insbesondere auch der Schlüsselpersonen wie Promotoren und Change Agents.⁴⁸⁹

Empirische Ergebnisse signalisieren, dass die realen Lernvorgänge von Organisationen gefördert oder auch behindert werden können. So wurden in einer Befragung im Auftrag der Dekra-Akademie Stuttgart als wichtigste lernförderliche Bedingungen für das Organisationslernen genannt:

1. aktive Veränderungsbereitschaft der Mitarbeiter,
2. Transparenz der Strukturen,
3. Motivation der Mitarbeiter.

⁴⁸⁶ Vgl. ROTH 1973, S. 223; auf die Einzelheiten der Motivation zum individuellen Lernen kommt es für den hier vorliegenden Untersuchungszweck nicht an.

⁴⁸⁷ Vgl. ROTH 1973, S. 236 ff.

⁴⁸⁸ Vgl. DIN EN ISO 9000: 2000-12, Anhang B (informativ).

⁴⁸⁹ Vgl. Unterabschnitt 2.3.2 dieser Untersuchung.

Als wichtigste Hindernisse wurden genannt:

1. Eigenständigkeit, Initiative und Eigenverantwortlichkeit der Mitarbeiter sind nicht gefragt,
2. hierarchisches Karrieredenken der einzelnen Mitarbeiter und Vorgesetzten,
3. Fehler werden bestraft und nicht als Chance gesehen.⁴⁹⁰

Zusammengefasst stellt sich nach dieser Untersuchung der Befund so dar, dass Organisationen das Organisationslernen durch ungünstige Bedingungen behindern oder verhindern können, für die Intensivierung des Organisationslernens aber die Bedingungen der Organisation nur eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung darstellen und mithin eine Intensivierung des Organisationslernens die aktive Beteiligung der entsprechend motivierten Mitarbeiter erfordert.

Wie sich in dieser Frage die Verhältnisse in der öffentlichen Verwaltung darstellen, ist nicht zuverlässig bekannt. Sollten entsprechende Hindernisse für das Organisationslernen vorliegen, wäre aber grundsätzlich eine Beseitigung dieser Hindernisse denkbar, z.B. durch Personalentwicklung oder durch Maßnahmen auf der Führungsebene der Behörden.⁴⁹¹

3.5.3 Organisationslernen im didaktischen Modell

In diesem Unterabschnitt sollen wesentliche Merkmale einer möglichen Strategie zur erfolgreichen Implementation des Organisationslernens skizziert werden, um zu prüfen, ob eine derartige Strategie mit dem Ziel der Intensivierung des Organisationslernens grundsätzlich in der öffentlichen Verwaltung möglich sein könnte.

⁴⁹⁰ Vgl. LITTIG 1997.

⁴⁹¹ Vgl. STÖBE-BLOSSEY 2005, S. 287 ff.

Nach dem vorgestellten didaktischen Modell⁴⁹² besteht der organisierte Lehr- und Lernprozess bezogen auf das Lernen der Individuen aus einigen Kernelementen, die in verschiedene Rahmenbedingungen eingebettet sind. Wenn für die erwünschten bzw. erwarteten Lernprozesse des Organisationslernens vergleichbare Überlegungen angestellt werden wie bei der Planung und Analyse organisierter Lernprozesse für Individuen, führen diese Überlegungen insbesondere zu den folgenden Themen und Fragen. Für die jeweils auf einen Einzelfall erforderlichen Diagnosen insbesondere zur Ausgangslage, zu den Zielen, zu den Methoden und zur Erfolgskontrolle sind geeignete Verfahren auszuwählen oder zu entwickeln.

Die Frage nach der Ausgangslage betrifft die Lernfähigkeit und die Lernbereitschaft der Personen und der Organisation. Als übergeordnete Ziele des Organisationslernens wurden bereits die kontinuierliche Verbesserung der Effektivität und der Effizienz sowie der Flexibilität der Organisation bei gleichzeitiger Wahrung der übrigen Organisationsziele begründet. Als Methoden des Organisationslernens sind z. B. die Lernmöglichkeiten nach dem Modell von ARGYRIS / SCHOEN (Single loop, Double loop, Deutero-Lernen) zu betrachten, bezüglich der Medien ist das Wissensmanagement der Organisation entscheidend. Die Erfolgskontrolle ergibt sich aus den von der Organisation vorgenommenen bzw. vorzunehmenden Evaluationen.

Institutionelle Bedingungen für das Organisationslernen betreffen die Aufbau- und Ablauforganisation einschließlich der daraus resultierenden Arbeits- und Handlungsbedingungen, das Selbstverständnis der Organisation, die verfügbaren Ressourcen (insbesondere die IT als Basis für das Wissensmanagement) sowie die Kooperationsbeziehungen der Organisation zu anderen Organisationen. Als gesellschaftliche Verhältnisse sind die weiteren Rahmenbedingungen für die Organisation aufgrund der Rechts-, Sozial- und Wirtschaftsordnung anzusehen. Bezogen auf Behörden sind dies vor allem die politischen Entscheidungen zu Art und Umfang der Staatstätigkeit, ferner das Verhältnis der Organisation zu den „Kunden“ sowie die Rechtsverhältnisse der Organisationsmitglieder.

⁴⁹² Vgl. Unterabschnitt 3.2 dieser Untersuchung.

Auf dieser allgemeinen Ebene werden keine potentiellen Hindernisse zur Anwendung dieser hier nur knapp skizzierte Strategie ersichtlich, die Strategie nach dem Modell der Didaktik erscheint daher unter den Handlungsbedingungen der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich realisierbar.

3.5.4 Organisationslernen und das Innovationsmodell

Die Intensivierung des Organisationslernens könnte als Innovation angesehen werden. Nach dem weiter oben entwickelten Modell zum Erfolg von Innovationsprozessen⁴⁹³ sind zur Analyse und Optimierung die Ziele des Programms und der Akteure zu betrachten, das methodische Vorgehen zur Implementation, die Ausgangslage der beteiligten Akteure und die Rückkopplungen.

Als allgemeine Ziele der Innovation kommen die Verbesserungen hinsichtlich Effektivität, Effizienz und Flexibilität in Betracht, diese allgemeinen Ziele wären für ein konkretes Programm zu differenzieren und gegebenenfalls zu ergänzen. Akteure sind in jedem Fall die Beschäftigten, eventuell auch Personen außerhalb der Organisation (interessierte Parteien⁴⁹⁴). Hinsichtlich der Ziele der Akteure könnte empirisch erhoben werden, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang diese mit den Programmzielen zu vereinbaren sind. Bezüglich der Ausgangslage der Akteure sind deren Fähigkeiten, Kenntnisse und Motivation in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Unter Berücksichtigung der Programmziele, der Ziele der Akteure und der Ausgangslage der Akteure kann das methodische Vorgehen zur Implementation gewählt werden, z.B. die Projektmethode. Soll der Innovationsprozess aufrecht erhalten werden, wird empfohlen, nach Einführung von Verbesserungsmaßnahmen diese erneut zu bewerten und dabei neue Ziele und Lösungen zu entwickeln.⁴⁹⁵

⁴⁹³ Vgl. Unterabschnitt 2.3.3 dieser Untersuchung.

⁴⁹⁴ Interessierte Parteien können neben den Personen in der Organisation auch z.B. Kunden, Lieferanten oder Eigentümer sein, vgl. DIN EN ISO 9000: 2000-12, Nr. 3.3.7.

⁴⁹⁵ Vgl. DIN EN ISO 9004: 2000-12, Anhang B (informativ).

Auch diese hier wiederum nur knapp skizzierte Strategie nach dem Innovationsmodell erscheint grundsätzlich unter den Handlungsbedingungen der öffentlichen Verwaltung vertretbar. In einem möglichen Praxisvorhaben zur Intensivierung des Organisationslernens könnten eventuell sogar Elemente aus dem Modell zur Didaktik und aus dem Innovationsmodell kombiniert werden.

Insgesamt stellt sich der Befund dieses Unterabschnittes zu den verwaltungswissenschaftlichen Anforderungen so dar, dass grundsätzlich entscheidende verwaltungswissenschaftliche Erwartungen an das Organisationslernen in der öffentlichen Verwaltung erfüllt werden könnten. Allerdings könnte es für eine erfolgreiche Intensivierung des Organisationslernens auf die in einer Organisation bestehenden konkreten Implementationsbedingungen sowie auf die Gestaltung der Implementationsstrategie ankommen.

Ob das Konzept der lernenden Organisation geeignet ist, insgesamt bessere Lösungen für eine Organisation hervorzubringen als das zuvor praktizierte Verhalten, lässt sich wegen der noch ungeklärten möglichen nicht-intendierten Folgen indes nicht zuverlässig abschätzen. Hierzu sind weitere Untersuchungen erforderlich. Möglicherweise könnte zur Klärung dieser Frage ein experimentelles Vorgehen in Betracht kommen.

Zusammengefasst ist die in diesem Kapitel zu prüfende Frage, ob das Konzept der lernenden Organisation grundsätzlich geeignet erscheint, die Programme und die Prozesse zur Entwicklung von Organisationen förderlich zu beeinflussen, für die öffentliche Verwaltung zu bejahen.

Für Verwaltungsorganisationen könnten allerdings im Vergleich zu sonstigen Organisationen Besonderheiten von Bedeutung sein, die eine Nutzung des Konzepts der lernenden Organisation modifizieren. Mögliche Besonderheiten werden im folgenden Kapitel vor allem auch mit Blick auf das NSM und vergleichbare Reformvorhaben geprüft.

In diesem Zusammenhang ist auch zu ermitteln, in welchem Umfang das Konzept der lernenden Organisation eventuell bereits Eingang in die Verwaltungspraxis gefunden haben könnte. Dies lässt sich nur empirisch klären, im folgenden Kapitel wird dazu eine

eigene Befragung als Vorstudie ausgewertet.

4 Organisationslernen in der öffentlichen Verwaltung

Die bisher vorgenommenen Untersuchungsschritte haben ergeben, dass eine Intensivierung des Organisationslernens grundsätzlich geeignet erscheint, Programme und Prozesse zur Entwicklung von Organisationen förderlich zu beeinflussen, so auch in der Grundtendenz in der öffentlichen Verwaltung. Es ist jetzt zu prüfen, ob sich aus den besonderen Aufgaben oder den besonderen Handlungsbedingungen der öffentlichen Verwaltung bislang nicht erkannte Einschränkungen bezüglich einer Intensivierung des Organisationslernens ergeben. Zu diesem Zweck sind die Lern- und Handlungsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf ihre Günstigkeit für das Organisationslernen zu betrachten. Zu prüfen ist ferner, inwieweit Vorstellungen zum Organisationslernen bereits im Konzept des NSM enthalten sind bzw. in anderen Reformzusammenhängen getestet wurden. Abgeschlossen werden die Prüfschritte in diesem Kapitel mit einer Befragung von Experten aus der kommunalen Verwaltungspraxis zum Stand und zu den Perspektiven der aktuellen Verwaltungsentwicklung, insbesondere auch zur Relevanz des Organisationslernens.

Vorkommen, Verlauf und Ergebnisse individueller Lernprozesse sind sowohl vom Zusammenspiel zwischen Ausgangslage und Lerngegenstand als auch von den institutionellen Bedingungen und den gesellschaftlichen Verhältnissen abhängig.⁴⁹⁶ Ob ein systematisches Organisationslernen in dem hier dargestellten Sinne von einer Organisation mehr oder weniger intensiv betrieben wird, könnte in ähnlicher Weise von strukturellen und personellen Faktoren abhängig sein.

⁴⁹⁶ Vgl. das weiter oben dargestellte Modell des Lehr- und Lernprozesses (Unterabschnitt 3.2 dieser Untersuchung).

Als strukturelle Faktoren kommen die Stellung der Organisation im gesellschaftlichen Gefüge, die Aufgaben und Bezugsgruppen der Organisation und die innere Verfassung der Organisation in Betracht. Personelle Faktoren sind die Fähigkeiten und die Bereitschaft der Beschäftigten. Zwischen den strukturellen und den personellen Faktoren können Wechselwirkungen bestehen.

Für die Untersuchung zur Eignung des Modells der „lernenden Organisation“ zur Förderung der Reformfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sind diese strukturellen und personellen Faktoren näher zu betrachten. Der gegenwärtige Stand zur Berücksichtigung des Organisationslernens im NSM und in der kommunalen Reformpraxis könnte Hinweise darauf geben, in welchem Umfang die Potentiale der lernenden Organisation in der öffentlichen Verwaltung genutzt werden und somit möglicherweise die Herleitung weiterer Gestaltungs-Empfehlungen erlauben, wobei freilich zu berücksichtigen ist, dass aufgrund der je spezifischen institutionellen Prägung der einzelnen Organisationen rational begründete Top down - Planungen nur in begrenztem Umfang wirksam sind.⁴⁹⁷ Hierzu werden nachfolgend sowohl eine Literaturdurchsicht zu den Bedingungen für das Organisationslernen und zur Berücksichtigung des Organisationslernens durch die KGSt als auch eine Expertenbefragung als Pilotstudie im kommunalen Bereich vorgenommen.

⁴⁹⁷ Vgl. GRIMMER 1998, S. 500 ff.

4.1 Lern- und Handlungsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung

Zwischen den strukturellen Merkmalen der Arbeitssituation und den arbeitsbezogenen Lernprozessen von Individuen bestehen Zusammenhänge.⁴⁹⁸ Entsprechende Beziehungen zwischen Merkmalen der Arbeitssituation und Merkmalen der Persönlichkeit wurden vielfach empirisch untersucht, wobei als Merkmale der Arbeitssituation in den verschiedenen Untersuchungen insgesamt das erforderliche Qualifikationsniveau, der Tätigkeitsspielraum, die Problemhaltigkeit der Arbeitsinhalte, der Entscheidungs- und Kontrollspielraum, der Interaktionsspielraum, die Belastungen, der berufliche Status und das Einkommen berücksichtigt wurden. Als Merkmale der Persönlichkeit wurden Selbstbewusstsein und Kompetenzbewusstsein, Intelligenz und intellektuelle Flexibilität, Moralbewusstsein soziale Kompetenz, Kontrollbewusstsein sowie die Erweiterung fachlicher Qualifikationen erfasst.⁴⁹⁹

Zusammengefasst ließ sich erkennen, dass die Arbeitssituation die menschliche Persönlichkeit beeinflusst, wobei den Wirkungen auf die intellektuelle Leistungsfähigkeit sowie auf die sozialen Fähigkeiten und Kompetenzen besondere Bedeutung zukommt.⁵⁰⁰ Als besonders relevante Merkmale der Arbeit erwiesen sich die kognitiven Anforderungen, die sozialen Anforderungen und die objektiv vorhandenen Kontrollmöglichkeiten.⁵⁰¹ Inhaltlich komplexe Aufgaben, die selbständiges Handeln erfordern, unterstützen und fördern die Entwicklung kognitiver Persönlichkeitsmerkmale.⁵⁰² Die Problemhaltigkeit der Arbeitsaufgabe, der Handlungsspielraum, die Funktionsvielfalt, die Interaktionsfelder und die zeitliche Organisation der Arbeitstätigkeit werden aufgrund dieser Befunde als lernförderlich angesehen.⁵⁰³

Obwohl die sozialisierenden Wirkungen der Arbeit über eine insgesamt größere Mächtigkeit verfügen, erweist sich das Verhältnis von Arbeit und Persönlichkeit gleichwohl

⁴⁹⁸ Vgl. KAUFFELD / GROTE 2000, S. 141.

⁴⁹⁹ Vgl. BAITSCH 1998, S. 305.

⁵⁰⁰ Vgl. BAITSCH 1998, S. 303.

⁵⁰¹ Vgl. BAITSCH 1998, S. 303.

⁵⁰² Vgl. BAITSCH 1998, S. 289.

nicht als unidirektional, die Arbeitenden und das Arbeitssystem sind vielmehr hinsichtlich ihrer Entwicklung strukturell verkoppelt, indem von den Personen Selektionsentscheidungen bei der Arbeitsplatzwahl getroffen werden und über diesen Weg das Arbeitssystem beeinflusst wird.⁵⁰⁴

Die referierten Befunde betreffen zunächst das individuelle Lernen, ob sie in allen Punkten vollständig und hinreichend differenziert sind, kann an dieser Stelle offen bleiben. Da die Situation für das individuelle Lernen in Organisationen jedoch eine notwendige Bedingung für Organisationslernen darstellt, kann von den sich positiv auf das individuelle Lernen auswirkenden strukturellen Bedingungen indirekt auch ein positiver Einfluss auf das Organisationslernen erwartet werden.

Vor diesem Hintergrund stellen sich die Arbeitsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung uneinheitlich dar. Der Inhalt der von den Beschäftigten vorzunehmenden Handlungen betrifft als primäre Vollzugshandlungen das Herstellen von speziell-konkreten Entscheidungen, die konditional oder final vorprogrammiert sind (z.B. Bescheide), oder das Erbringen sonstiger Dienstleistungen (z.B. Personenbeförderung) sowie seltener die Herstellung und Abgabe von Sachgütern (z.B. Trinkwasser). Hinzu kommen sekundäre Tätigkeiten, insbesondere Leistungen in der Vorbereitung der Herstellung politischer Entscheidungsprogramme,⁵⁰⁵ sowie Handlungen, die als Selbstgestaltung der Organisation der Aufrechterhaltung des Betriebes dienen. Im einzelnen bestehen die Leistungs- und Funktionsbereiche der öffentlichen Verwaltung aus einer Vielzahl einzelner Aufgabenfelder und Aufgaben, zwischen denen unterschiedlich ausgeprägte Zusammenhänge bestehen.⁵⁰⁶

⁵⁰³ Vgl. FRANKE / KLEINSCHMITT 1987, S. 9 ff.; SEVERING 1994, S. 174 ff.

⁵⁰⁴ Vgl. BAITSCH 1998, S. 304.

⁵⁰⁵ Vgl. BECKER 1989, S. 96.

⁵⁰⁶ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 14.

Herausragende Kennzeichen für die Arbeitssituation der Beschäftigten sind die hierarchische Unterordnung und die Tätigkeitsnormierung, wobei es nach dem Ergebnis der Untersuchungen von MAYNTZ zwischen den verschiedenen Tätigkeitsbereichen erhebliche Unterschiede geben soll. Tendenziell weniger bürokratisch sei die Arbeitssituation in den technischen Tätigkeitsbereichen sowie bei den stark professionalisierten personalen Dienstleistungen.⁵⁰⁷

Neben der unmittelbaren Bedeutung der Arbeitssituation für die Beschäftigten wird der Arbeitssituation von MAYNTZ auch ein Einfluss auf die Orientierung der Beschäftigten und damit auf die Aufgabenerfüllung zugeschrieben.

Als Pole der Orientierungsdimension stehen sich die Ausprägungen „bürokratisch, regelorientiert“ und „professionell, dienstleistungsorientiert“ gegenüber,⁵⁰⁸ wobei eine dominante Regelorientierung der Beschäftigten beim Vollzug von Dienstleistungsprogrammen wegen des Klientenbezuges eher disfunktional erscheine.⁵⁰⁹ In realen Situationen trete allerdings die Klientenorientierung in ein Spannungsverhältnis zu der Forderung nach Gleichbehandlung.⁵¹⁰

Das aufgezeigte Spannungsverhältnis verweist auf die allgemeinen Zielvorstellungen für das Handeln in der Verwaltung, insbesondere Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe.⁵¹¹

⁵⁰⁷ Vgl. MAYNTZ 1997, S. 216.

⁵⁰⁸ Vgl. MAYNTZ 1997, S. 229.

⁵⁰⁹ Vgl. MAYNTZ 1997, S. 231 f.

⁵¹⁰ Vgl. MAYNTZ 1997, S. 232.

⁵¹¹ Vgl. THIEME 1984, S. 98 und 332.

In ähnlicher Weise wird dieses Spannungsverhältnis bei neueren Untersuchungen zur Verwaltungskultur⁵¹² erkennbar. So berichten SCHEDLER / PROELLER unter Bezugnahme auf Untersuchungen in St. Gallen über mögliche unterschiedliche Verhaltensausrägungen in allen dort unterschiedenen 6 Dimensionen zur Beschreibung der Verwaltungskultur.⁵¹³ Zum Zweck der Operationalisierung werden 6 Dimensionen unterschieden: Kundeneinbezug, Ermessensauslegung, Lernmuster, Kooperationsmuster, soziale Muster und Führungsmuster.⁵¹⁴

Möglich wären demnach neben zahlreichen „mittleren Konstellationen“ 2 extreme Kombinationen: zum einen ein obrigkeitliches Verhalten gegenüber Kunden bei einer regelorientierten Ausübung des Ermessens, das im inneren Bereich mit formalhierarchischem Kooperationsmuster, autoritärer Führung und isoliertem sozialen Muster sowie Lernen durch Übernahme von Traditionen verbunden ist. Die gegenteilige Ausprägung wäre eine autonome Selbststeuerung der Kunden bei kundenorientierter Ausübung des Ermessens, verbunden mit informell-kollegialer Kooperation, autonomer Arbeit, engagiertem sozialen Muster sowie offenem Lernen im internen Bereich.⁵¹⁵ Eine systematische Erhebung der realen Häufigkeitsverteilung dieser möglichen Ausprägungen liegt noch nicht vor.

⁵¹² Die Bezeichnung „Verwaltungskultur“ ist nicht genormt und wird demzufolge von den jeweiligen Autoren mit einer selbst definierten Bedeutung benutzt; als Anknüpfungspunkt kommt eine Definition von SCHEIN in Betracht, nach der es sich bei der Organisationskultur um „ein Muster gemeinsamer Grundannahmen, das die Gruppe bei der Bewältigung ihrer Probleme externer Anpassung und interner Integration erlernt hat, das sich bewährt hat und somit als bindend gilt, und das daher an Mitglieder als rational und emotional korrekter Ansatz für den Umgang mit diesen Problemen weitergegeben wird“, vgl. SCHRIDDE 2005, S. 216.

⁵¹³ SCHEDLER / PROELLER definieren Verwaltungskultur vereinfachend als „Gesamtheit des Gelebten in der Verwaltung“, die im Umgang der Mitarbeiter miteinander und mit ihren Ansprechpartnern außerhalb der Verwaltung durch Informelles, Tatsächliches und Erlebtes geprägt wird; vgl. SCHEDLER / PROELLER 2000, S. 239.

⁵¹⁴ Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2000, S. 243 ff.

⁵¹⁵ Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2000, S. 255.

Unter Bezugnahme auf qualitativ deskriptive Forschungsergebnisse charakterisiert FISCH die Behördenkultur⁵¹⁶ übergreifend als „bürokratisch“, wobei im einzelnen die hohe Regelungsdichte mit einem Vorrang der Kontrolle vor Ergebnissen, die Rechtsbindung und die Personunabhängigkeit hervorgehoben werden.⁵¹⁷ Die Handlungsspielräume seien wegen der Gesetze und anderer Regelwerke recht eng. Hinzu komme ein spezifisches Beamtenethos, das durch Gehorsam, Pflichtgefühl, Genauigkeit, Normgerechtigkeit, Unbestechlichkeit und Berechenbarkeit gekennzeichnet sei. Allerdings befinde sich die öffentliche Verwaltung seit dem Ausgang des 20. Jahrhunderts in einem Wandel, der auch die Behördenkultur ergriffen habe.⁵¹⁸ In ähnlicher Weise behauptet WEWER, die deutsche Verwaltung folge in ihren Grundzügen einer formalisierten Regelungskultur, die als fragmentiert, detailliert, kompliziert, immobil, dem Status quo verhaftet und auf Konflikt und Misstrauen beruhend eingestuft werden könne.⁵¹⁹

Das parallele Vorkommen von bürokratischer Regelorientierung und professioneller Dienstleistungsorientierung⁵²⁰ führt zu unterschiedlichen Aussichten für das arbeitsbezogene Lernen. Während das bürokratisch-regelorientierte Verhalten ein individuelles Lernen durch Übernahme von Tradition nahelegt, erscheinen bei dem professionell-dienstleistungsorientierten Verhalten die Aussichten für offenes Lernen größer. Größere Chancen für offenes Lernen wiederum erhöhen die Aussichten für ein Organisationslernen.

⁵¹⁶ FISCH weist auf die unterschiedliche Nutzung der „Kulturbegriffe“ in den verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen hin: in der Betriebswirtschaftslehre wird vorwiegend die Bezeichnung „Unternehmenskultur“ benutzt, in den Verwaltungswissenschaften die Bezeichnung „Verwaltungskultur“ oder „Behördenkultur“, in den Sozialwissenschaften vorzugsweise die Bezeichnung „Organisationskultur“; vgl. FISCH 2002, S. 450; an anderer Stelle betont FISCH, dass die „Vorstellung von Kultur“ jeweils sinngemäß auf bestimmte soziale Aggregate übertragen werden könne; FISCH 2002, S. 458; folgt man diesem Vorschlag, ist die „Behördenkultur“ die „Organisationskultur“ einer Behörde; unter Hinweis auf PARSONS schlägt FISCH vor, die jeweiligen „Kulturen“ durch 5 Kategorien zu beschreiben: alle rationalen und nicht rationalen Wissenssysteme, Symbolsysteme, Normensysteme, Wertesysteme und das Handeln in Standardsituationen; vgl. FISCH 2002, S. 459.

⁵¹⁷ Mit der Bezeichnung „bürokratisch“ kennzeichnet FISCH „eine bestimmte Form des Denkens und Handelns in Behörden“, die durch die jeweiligen Gegebenheiten in den 5 Kategorien der Behördenkultur geformt wird; vgl. FISCH 2002, S. 463 f.

⁵¹⁸ Vgl. FISCH 2002, S. 463 f.

⁵¹⁹ Vgl. WEWER 1998, S. 142.

⁵²⁰ Vgl. MAYNTZ 1997, S. 229 f.

Folgt man dieser Überlegung, so steht eine durch bürokratisch-regelorientiertes Verhalten gekennzeichnete Behördenkultur dem Organisationslernen eher entgegen. Die Entwicklung einer Behörde zu einer lernenden Organisation könnte demnach durch eine Veränderung der Behördenkultur gefördert werden.

Ob und in welchem Ausmaß die Organisationskultur und mithin die Behördenkultur gestaltbar ist, wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt.⁵²¹ SCHEDLER / PROELLER sind unter Hinweis auf Erfahrung aus der Verwaltungsreform in der Schweiz in dieser Frage eher optimistisch, auch die Forderung nach Gleichbehandlung bzw. Rechtsgleichheit stehe einer Veränderung der Verwaltungskultur⁵²² und insbesondere einer stärkeren Kundenorientierung nicht von vornherein entgegen.⁵²³ Allerdings fehle es in den Reformprojekten häufig an einer ausreichenden Beachtung der Bedeutung der Verwaltungskultur.⁵²⁴

4.2 Organisationslernen und das Neue Steuerungsmodell

Mit dem NSM wurden den Kommunen von der KGSt eine veränderte Sichtweise ihrer Arbeit sowie Veränderungen im Aufbau und im Ablauf der Verwaltungsorganisation empfohlen.⁵²⁵ Fraglich ist, ob in diesem Zusammenhang explizit auf das Modell der lernenden Organisation Bezug genommen wurde oder zumindest implizit die Grundlagen des Modells der lernenden Organisation berücksichtigt wurden. Dieser Fragenbereich soll daher anhand der relevanten KGSt-Berichte näher betrachtet werden. Zu berücksichtigen sind der grundlegende Bericht 5/1993 („Das Neue Steuerungsmodell“) sowie die bilanzierenden Berichte 10/1995 („Das Neue Steuerungsmodell, Erste Zwischenbilanz“) und das KGSt-Sonderinfo Nr. 1 aus 2001 („Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell“).

⁵²¹ Zur Übersicht vgl. FISCH 2002, S. 466.

⁵²² SCHEDLER / PROELLER ziehen die Bezeichnung „Verwaltungskultur“ offenbar der Bezeichnung „Behördenkultur“ vor, ein substantieller Unterschied ist nicht erkennbar.

⁵²³ Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2000, S. 258.

⁵²⁴ Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2000, S. 256.

⁵²⁵ Vgl. KGSt-Bericht 5/1993.

Der grundlegende Bericht 5/1993 umfasst insgesamt 31 Seiten Text, von denen 10 Seiten auf die Darstellung des NSM entfallen, die übrigen Seiten betreffen die Diagnose (8 Seiten) und Vorschläge zur Umsetzung (13 Seiten). Die Ausdrücke „lernende Organisation“ und „Organisationslernen“ werden in diesem Bericht nicht verwandt. Von den für eine lernende Organisation typischen rückkoppelnden Elementen kommen „Controlling“ und „Qualitätsmanagement“ vor, allerdings nur in geringem Umfang. Der Ausdruck „Controlling“ wird lediglich erwähnt (S. 19), das Qualitätsmanagement wird auf 15 Zeilen in allgemeiner Form knapp dargestellt (S. 22).

Die „Erste Zwischenbilanz“ umfasst 26 Textseiten, jedoch keinerlei quantitative Aussagen zur Einführung des NSM. Ebenso wie in dem grundlegenden Bericht 5/1993 werden auch in dieser „Ersten Zwischenbilanz“ die Ausdrücke „lernende Organisation“ und „Organisationslernen“ nicht benutzt. Auf das Qualitätsmanagement wird nicht eingegangen, dem Controlling ist ein kurzer Absatz (Unterabschnitt 4.8) mit 15 Zeilen gewidmet (S. 22), wobei in einer Fußnote auf den Bericht 15/1994 („Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell“) hingewiesen wird.

Mit einem zeitlichen Abstand von weiteren 6 Jahren wurde als KGSt-Sonderinfo Nr. 1 die Bilanz „Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell“ veröffentlicht. Auf 40 Textseiten sind 6 Beiträge der KGSt und 11 Beiträge aus der kommunalen Praxis zusammengefasst. Die Beiträge enthalten keine quantitativen Angaben. In den Beiträgen der KGSt werden die „lernende Organisation“ bzw. das „Organisationslernen“ nicht explizit betrachtet. Lediglich in dem Beitrag von Harms (Landkreis Pinneberg) erfolgt im Zusammenhang mit der Darstellung kontinuierlicher Veränderungen ein expliziter Hinweis auf die „lernende Organisation“ (S. 35). Von den hauptsächlichen Rückkopplungs-Elementen Controlling, Qualitätsmanagement und Evaluation wird das Controlling in verschiedenen Beiträgen angesprochen, das Qualitätsmanagement gelegentlich und die Evaluation gar nicht.

Im Rahmen ihrer laufenden Publikationspraxis hat die KGSt 3 weitere Berichte veröffentlicht, die für die hier zu klärende Frage von Bedeutung sein könnten: Bericht 15/1994 „Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell“, 6/1995 „Qualitätsmanagement“ und 7/2001 „Wissensmanagement in Kommunalverwaltungen“.

Die 3 Berichte bieten zu ihrem jeweiligen Thema einen Überblick und Hinweise auf mögliche Anwendungen im Verwaltungsbereich, wobei die Hinweise im Bereich „Controlling“ deutlich konkreter sind als in den anderen Bereichen. Die Berichte zum Verwaltungscontrolling und zum Qualitätsmanagement wurden allerdings durch weitere hier nicht ausgewertete Berichte zu speziellen Anwendungen ergänzt. Konzeptionelle Verbindungen zur „lernenden Organisation“ bzw. zum „Organisationslernen“ werden in den 3 Berichten nicht explizit hergestellt. Lediglich in dem Bericht zum Wissensmanagement finden sich gelegentliche Bezüge zur lernenden Organisation bzw. zum Organisationslernen, vor allem in den Literaturangaben. Ebenfalls nur knapp angedeutet ist in den Berichten die Einordnung der Themen in das NSM.

Die Ursache für die gerade zum „Kernanliegen“ NSM der KGSt wenig systematische Publikationspraxis ist nicht ohne weiteres ersichtlich. Insgesamt kann jedoch aufgrund dieses Befundes vermutet werden, dass den Modellen der „lernenden Organisation“ bzw. des „Organisationslernens“ auf der konzeptionellen Ebene des NSM von der KGSt offenbar keine große Bedeutung zugeschrieben wird.

4.3 Organisationslernen und Verwaltungspraxis

Zwischen der Bedeutung einer Variablen in einer Modell-Konzeption und in der Realität können Unterschiede bestehen. So zeigt eine empirische Untersuchung zu den lernförderlichen Bedingungen für das Organisationslernen, dass auch in Unternehmen, die sich selbst als lernende Unternehmen verstehen, Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit bestehen können.⁵²⁶

Erkennbar wurde in einer entsprechenden Fallstudie, dass die Beschäftigten nur 2 von 3 als besonders wichtig eingeschätzten Kennzeichen der Arbeitsumgebung als realisiert ansehen. Gerade die für das Organisationslernen als am wichtigsten angesehene Bedingung „Unterstützung bei der Lösung von Problemen durch Vorgesetzte und Kollegen“ wurde in der Realisierung als relativ defizitär gekennzeichnet. „Projektarbeit“ und „Freiräume für Entscheidungen“ waren dagegen aus der Sicht der Beschäftigten gegeben.⁵²⁷

Umgekehrt ist auch denkbar, dass eine im Modell gering ausgeprägte Bedeutung für das Organisationslernen, wie im Falle des NSM, in der Realität übertroffen wird. Ob dies der Fall ist, soll anhand der Durchsicht von Berichten über einige aktuelle Fallstudien aus der kommunalen Praxis geprüft werden.⁵²⁸

In der öffentlichen Verwaltung können für das Organisationslernen sowohl förderliche als auch hinderliche Bedingungen vermutet werden. Als angeblich vorhandene „Lernblockaden“ für das Organisationslernen identifizieren KÖNIG / BERGER / FELDNER in ihrer Fallstudie aus Dortmund⁵²⁹ allerdings ohne empirischen Beleg die Arbeitsteilung, die „Kultur der Fehlervermeidung und Verhaltenskontrolle“ sowie die Konzentration auf Regeln und die geforderte Regeltreue.⁵³⁰ Zur Überwindung dieser von ihnen so bezeichneten „Blockaden“ empfehlen die Autoren einen Ausbau der Personalentwick-

⁵²⁶ Vgl. HARTEIS 2003, S. 26 f.

⁵²⁷ Vgl. HARTEIS 2003, S. 21.

⁵²⁸ Aufgrund einer Literaturrecherche konnten zum Bearbeitungszeitpunkt (Mitte 2004) allerdings nur 2 einschlägige Fallstudien identifiziert werden: KÖNIG / BERGER / FELDNER 2001 sowie EPSKAMP u.a. 2001.

⁵²⁹ Die Fallstudie bezieht sich auf die Einführung des NSM in der Stadtverwaltung Dortmund.

⁵³⁰ Vgl. KÖNIG / BERGER / FELDNER 2001, S. 52 - 55.

lung,⁵³¹ den sie in der Stadtverwaltung Dortmund begleitet haben. Belastbare Daten zum behaupteten Erfolg dieser Empfehlung wurden jedoch nicht veröffentlicht.

In einer weiteren Fallstudie aus Hamburg⁵³² wurde zwar unter den Beschäftigten ganz allgemein die Bereitschaft zur Modernisierung erkannt, jedoch dominierten im einzelnen nach einigen Jahren NSM-Reformprozess skeptische Einstellungen der Beschäftigten, die von den Autoren zusammengefasst wurden: „Diejenigen, die der Modernisierung eher ablehnend gegenüberstehen, sehen sich in ihren Befürchtungen bestätigt, diejenigen, die sie tragen wollen, fühlen sich enttäuscht. Alle haben Bedenken, was die Ernsthaftigkeit und Ehrlichkeit des Unternehmens angeht. Viele wissen nicht, in welche Richtung das Ganze gehen soll.“⁵³³ Gleichwohl sind die Autoren zuversichtlich, dass die Organisationen der öffentlichen Verwaltung zu lernenden Organisationen umgewandelt werden könnten, die sich „selbstreflexiv und intelligent“ entwickelten.⁵³⁴ Sie begründen diese Einschätzung im wesentlichen mit Praxiserfahrungen aus einem Modellversuch im Bezirksamt Hamburg-Eimsbüttel, der allerdings nicht wie geplant abgeschlossen werden konnte, sondern durch die für alle Bezirksamter in Hamburg beschlossene NSM-Reform verdrängt wurde.⁵³⁵

Gestaltungsbedarf in dieser Sache sehen ebenfalls BRÜGGEMEIER und RÖBER, die sogar davon ausgehen, dass der Bestand Öffentlicher Institutionen von ihrem Selbstverständnis als „lernende Organisation“ abhängt.⁵³⁶ Weil die Schwerpunkte des NSM auf Veränderungen im Bereich der Steuerung, insbesondere der Finanzsteuerung, und der Aufbauorganisation gelegt worden seien, könne von diesen Veränderungen allenfalls Single loop Lernen erwartet werden.⁵³⁷ Weil diese Idee, die Defizite der Bürokratie durch veränderte Steuerungsmechanismen überwinden zu wollen, sich offenbar als Trugschluss erwiesen habe, seien Änderungen der Produktionsprozesse erforderlich, um

⁵³¹ Vgl. KÖNIG / BERGER / FELDNER 2001, S. 90 ff.

⁵³² EPSKAMP u.a. 2001; die Fallstudie bezieht sich auf ein Projekt zur versuchten Einführung von Partizipation in dem Hamburger Bezirksamt Eimsbüttel.

⁵³³ EPSKAMP u.a. 2001, S. 164.

⁵³⁴ Vgl. EPSKAMP u.a. 2001, S. 210.

⁵³⁵ Vgl. EPSKAMP u.a. 2001, S. 10 - 16.

⁵³⁶ Vgl. BRÜGGEMEIER / RÖBER 2003, S. 127.

⁵³⁷ Vgl. BRÜGGEMEIER / RÖBER 2003, S. 131.

auch Double loop und Deutero Lernen zu ermöglichen.⁵³⁸ Dies würde nach Auffassung von BRÜGGEMEIER und RÖBER bedeuten, das Bürokratiemodell⁵³⁹ als „Technik“ und „Philosophie“ der Verwaltungskultur zu überwinden.⁵⁴⁰ Erforderlich seien ausreichende Entscheidungs- und Kontrollspielräume für Beschäftigte im unmittelbaren „Kundendienst“ sowie ein entsprechendes „Empowerment“ dieser Beschäftigten.⁵⁴¹ Lernförderliche Arbeitsstrukturen und Arbeitsprozesse seien zu ermöglichen, die Entwicklung der Arbeitsorganisation müsse eng mit der Personalentwicklung verbunden werden.⁵⁴² Angesichts wechselnder Rahmenbedingungen sei allerdings von differenzierten Produktionsprozessen in der öffentlichen Verwaltung auszugehen, so dass auch eine darauf abgestimmte Arbeitsgestaltung differenzierte Lösungen zulassen müsse.⁵⁴³

Zusammenfassend zeigt sich also nach der Durchsicht dieser Fallstudien, dass vorwiegend Hindernisse für effektive Reformen beschrieben werden. Dies könnte bedeuten, dass in der Verwaltungspraxis lernförderliche Arbeitsbedingungen eher selten anzutreffen sind. Mithin wären auch die Chancen für ein wirkungsvolles Organisationslernen gegenwärtig noch nicht sehr hoch. Andererseits werden durchaus entsprechende Forderungen erhoben⁵⁴⁴ und weitere Modellversuche werden ausgeführt.⁵⁴⁵ Zuverlässige Daten zu derartigen Modellversuchen und insbesondere zu deren Ergebnissen liegen allerdings noch nicht vor.

Insgesamt ergibt die Prüfung der Lern- und Handlungsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung in Bezug auf deren Beitrag zum Organisationslernen keinen eindeutigen Befund. Deutlich wurde, dass die KGSt dem Organisationslernen in ihren Konzepten offenbar kaum Bedeutung beigemessen hat, die ausgewerteten Fallstudien aus Dortmund und Hamburg ergaben letztlich kein eindeutiges Bild. In ähnlicher Weise

⁵³⁸ Vgl. BRÜGGEMEIER / RÖBER 2003, S. 147.

⁵³⁹ Gemeint ist das „klassische“ Modell, welches von WEBER als Idealtyp beschrieben wurde, vgl. BRÜGGEMEIER / RÖBER 2003, S. 128.

⁵⁴⁰ Vgl. BRÜGGEMEIER / RÖBER 2003, S. 148.

⁵⁴¹ Vgl. BRÜGGEMEIER / RÖBER 2003, S. 135.

⁵⁴² Vgl. BRÜGGEMEIER / RÖBER 2003, S. 135 f.

⁵⁴³ Vgl. BRÜGGEMEIER / RÖBER 2003, S. 148.

⁵⁴⁴ Vgl. KÖNIG / BERGER / FELDNER 2001, S. 4; EPSKAMP u.a. 2001, S. 210.

⁵⁴⁵ Vgl. das Projekt Kommunale Initiative Lernende Organisation (K.I.L.O.) in Schleswig-Holstein, an dem sich unter Leitung und Beratung von KIBLER / WIECHMANN 6 Ämter beteiligen; der Projektantrag aus 2001 ist im Internet zugänglich, vgl. <http://www.shgt.de/kilo/Netzwerkknotten/Netzwerkantrag.htm>,

ergab auch die Gegenüberstellung von Lern- und Handlungsbedingungen, die sich nach den Ergebnissen empirischer Untersuchungen als förderlich für das Organisationslernen erwiesen haben, mit den Bedingungen in der öffentlichen Verwaltung ein nicht ganz eindeutiges Bild. Es erscheint fraglich, ob Forderungen nach weitgehenden Änderungen der „Produktionsbedingungen“ in der öffentlichen Verwaltung, wie sie von BRÜGGEMEIER und RÖBER erhoben werden, angesichts der Vielfalt von Aufgaben und Aufgabenfeldern in der öffentlichen Verwaltung⁵⁴⁶ in allen Bereichen realistisch sind.

Weiterer Aufschluss zur aktuellen Relevanz des Organisationslernens in der Verwaltungspraxis soll mit einer Expertenbefragung in ausgewählten Kommunalverwaltungen gewonnen werden, die im folgenden Unterabschnitt dargestellt wird.

4.4 Expertenbefragung zum Organisationslernen in der Verwaltungspraxis

Im Mittelpunkt dieses Unterabschnitts steht ein Praxiseinblick. Anhand der Befragung verschiedener Experten aus Kommunalverwaltungen soll ein aktueller Einblick in die Voraussetzungen für eine mögliche Implementation des Organisationslernens gewonnen werden. Vergleichbare Befragungen sind nicht bekannt, auch liegt insgesamt nur wenig Literatur zum Themenbereich Verwaltung und lernende Organisation vor, so dass die Konzeption einer eigenen Vorstudie sich als zweckmäßig darstellt.⁵⁴⁷ Die Vorstudie könnte entweder so konzipiert werden, dass eine größere Zahl fachkundiger Experten aus den Kommunalverwaltungen in standardisierter Form befragt wird, oder dass eine intensive Befragung weniger Experten aus der kommunalen Praxis vorgenommen wird.

Wie bereits weiter oben dargestellt,⁵⁴⁸ wurde aus sachlichen Gründen den Experteninterviews⁵⁴⁹ der Vorzug gegeben. Aus arbeitsökonomischen Gründen musste die Zahl der

Zugriff am 17.10.2004.

⁵⁴⁶ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 14.

⁵⁴⁷ Vgl. Unterabschnitt 1.3 dieser Untersuchung.

⁵⁴⁸ Vgl. Unterabschnitt 1.3 dieser Untersuchung.

⁵⁴⁹ Bei FRIEDRICHS: Intensivinterview, vgl. FRIEDRICHS 1990, S. 224 ff.

Interviews auf je 2 Experten aus den 3 berücksichtigten Gemeinde-Größenklassen⁵⁵⁰ beschränkt werden. Von dieser Vorgabe wurde allerdings insoweit abgewichen, als bei den kleinen Gemeinden aus Hessen 2 Fälle zu berücksichtigen waren, da zunächst ein möglicher Sondereinfluss aufgrund des in Planung befindlichen Flugplatz-Ausbaus bei einer ausgewählten Gemeinde vernachlässigt worden war.⁵⁵¹ Während des Interviews kamen jedoch Bedenken wegen des möglichen Einflusses dieses Sonderfaktors auf, so dass eine zweite Gemeinde ähnlicher Größenordnung zusätzlich in den Interviewplan aufgenommen wurde.⁵⁵² Eine kurze Übersicht zu den auf diese Weise berücksichtigten 7 Gemeinden ist als Anhang B dieser Untersuchung beigelegt.

4.4.1 Ziel der Befragung

Das übergeordnete Ziel der Befragung besteht darin, den aktuellen Status und die potentielle Bedeutung von Elementen des Organisationslernens in Kommunalverwaltungen unterschiedlicher Größe aus der Sicht fachkundiger Angehöriger der Kommunalverwaltung zu eruieren.⁵⁵³ Da es sich bei dem Konzept des Organisationslernens bzw. der lernenden Organisation um eine möglicherweise in den erfassten Verwaltungen noch nicht genau bekannte Terminologie handelt, bietet es sich an, die einschlägigen Fragen in ein Gespräch zum Gesamtkomplex Verwaltungsentwicklung einzubetten, um auch Elemente wahrzunehmen, die von den Gesprächspartnern zwar nicht explizit dem Organisationslernen zugeordnet werden, jedoch sachlich diesem zugeordnet werden können.

⁵⁵⁰ Berücksichtigt wurden 3 kleine Gemeinden mit ungefähr 10000 Einwohnern, 2 mittlere Städte mit ungefähr 30000 Einwohnern bis zu 50000 Einwohnern sowie 2 große Städte mit mehr als 100000 Einwohnern.

⁵⁵¹ Gemeinde Calden.

⁵⁵² Gemeinde Immenhausen.

⁵⁵³ Vgl. Unterabschnitt 1.1 dieser Untersuchung.

Im einzelnen sind also folgende Fragen bzw. Themenbereiche zu klären:⁵⁵⁴

- Wie ist der allgemeine Stand der Verwaltungsentwicklung in der betrachteten Kommune und wie werden die einzelnen Elemente eingeschätzt (Erwartungen und Erfahrungen)? Erfolge und Defizite der Kommune?

Mit diesem Themenbereich sollen die Bedingungen für eine mögliche Intensivierung des Organisationslernens aus der Sicht der befragten Experten erfasst werden, insbesondere auch die wahrgenommenen Erfolge und Defizite, um aus diesen mögliche Prioritäten für die weitere Entwicklung erkennen zu können.

Im einzelnen geht es um die Erfolge und Defizite (Fragen Nr. 4.1 - 4.9 des Interviewleitfadens), Erfahrungen und Erwartungen zur Verwaltungsreform (Fragen Nr. 5.1 - 5.8 des Interviewleitfadens) und um den Stand der Verwaltungsentwicklung in der jeweiligen Behörde (Fragen 2.1 - 2.12 des Interviewleitfadens), insgesamt also um 29 Einzelfragen. Die Einzelfragen korrespondieren zu der Hauptfrage a) im Unterabschnitt 1.1 dieser Untersuchung. Sie ergeben sich im wesentlichen aus den bisherigen Analysen,⁵⁵⁵ auf eine Einzelbegründung kann daher verzichtet werden.

- Wie weit ist die jeweilige Kommune mit der Einführung bestimmter Instrumente der modernen Verwaltung und wie wird die Bedeutung dieser Instrumente eingeschätzt (z.B. Controlling, regelmäßige Befragungen)?

Mit diesem Themenbereich wird nach dem Stand der Einführung der institutionalisierten Rückkopplungen gefragt, die als wesentlicher Bestandteil des Lernverhaltens lernender Organisationen anzusehen sind.⁵⁵⁶

⁵⁵⁴ Die Einzelfragen stellen in der Gesprächssituation im wesentlichen Impulse dar, es ist durchaus möglich, dass der jeweilige Gesprächspartner das Gespräch von sich aus in eine etwas andere Richtung lenkt.

⁵⁵⁵ Insbesondere die Defizite des NSM sowie die bei der Implementation aufgetretenen Defizite bilden den Hintergrund der Einzelfragen, vgl. Unterabschnitt 2.5 dieser Untersuchung.

⁵⁵⁶ Vgl. Unterabschnitt 3.3.1 dieser Untersuchung.

Im einzelnen betrifft dieser Themenbereich die Fragen 3.1 - 3.6 des Interviewleitfadens, insgesamt also 6 Einzelfragen zur Rückkopplung. Diese Fragen-Serie betrifft teils die Hauptfrage a), teils die Hauptfrage b) dieser Untersuchung.⁵⁵⁷

- Wie stellen sich die Arbeitsbedingungen hinsichtlich ihrer Unterstützung der Qualifikationsanwendung und der Förderung der Kompetenz dar (z.B. Aufgabendelegation, IT-Nutzung)?

Mit diesem Themenbereich soll die personelle Ausgangslage genauer beleuchtet werden, die z.B. bei der Implementation des NSM häufig vernachlässigt wurde.⁵⁵⁸

Im einzelnen handelt es sich um die Fragen zur Bedeutung und Umsetzung verschiedener Ziele und Vorhaben, die im Kern die Veränderung von Arbeitsbedingungen betreffen (Frage 6.1 - 6.7 des Interviewleitfadens) sowie um Fragen zu Erfahrungen und Entwicklungen, die ebenfalls die Arbeitsbedingungen betreffen (Frage 7.1 - 7.6 des Interviewleitfadens). Insgesamt werden zu diesem Themenbereich also 13 Einzelfragen gestellt. Diese Fragen-Serien betreffen teils die Hauptfrage a), teils die Hauptfrage b) dieser Untersuchung.⁵⁵⁹

- Welche Auffassungen werden zu der Perspektive einer Kommunalverwaltung als lernende Organisation vertreten (Assoziation, eventuelle Schritte)?

Mit diesem Themenbereich soll explizit nach der möglichen Bedeutung des Organisationslernens gefragt werden, wobei einkalkuliert ist, dass die Bezeichnung lernende Organisation mit unterschiedlichen Vorstellungen in Verbindung gebracht wird.⁵⁶⁰

Im einzelnen geht es um eine explizite Stellungnahme zur lernenden Organisation (Frage 8.1 - 8.3 des Interviewleitfadens), um die bevorstehenden Schritte der Ver-

⁵⁵⁷ Vgl. Unterabschnitt 1.1 dieser Untersuchung.

⁵⁵⁸ Vgl. Unterabschnitte 2.5.3 und 2.5.4 sowie 4.1 dieser Untersuchung.

⁵⁵⁹ Vgl. Unterabschnitt 1.1 dieser Untersuchung.

⁵⁶⁰ Angesichts der geringen Bedeutung der lernenden Organisationen in dem NSM und in der KGSt-Strategie (vgl. Unterabschnitt 4.2 dieser Untersuchung) muss einkalkuliert werden, dass die Terminologie in den befragten Verwaltungen relativ unbekannt ist, es werden daher nur wenige explizite Fragen zur lernenden Organisation gestellt.

waltungsentwicklung in der betreffenden Behörde (Frage 9.1 - 9.2 des Interviewleitfadens) sowie um eine Gesamtbeurteilung in Verbindung mit einer persönlichen Einschätzung der aktuellen Verwaltungsentwicklung (Fragen 10.1 - 10.3 des Interviewleitfadens). Zusammen werden also 8 Einzelfragen zur Lernenden Organisation und zur Gesamteinschätzung gestellt. Diese Fragen betreffen schwerpunktmäßig die im Unterabschnitt 1.1 dargestellte Hauptfrage c).

Diese 4 Themenbereiche werden im Interviewleitfaden in 10 Fragenkomplexe mit zusammen mehr als 50 Unterpunkten aufgelöst. Die gewählte Anordnung der Fragen lässt für die Gesprächspartner nicht erkennen, welche Schwerpunkte mit dem Gespräch verfolgt werden, so dass weder eine direkte noch eine indirekte thematische Beeinflussung der Gesprächspartner durch die Interviewer zu befürchten ist.

Ein Muster des Interviewleitfadens ist als Anhang A beigefügt. Beigefügt ist ferner eine Korrespondenz-Tabelle zwischen der Benummerung der Fragen in dem Interviewleitfaden und der Synopse zur matrixorientierten Darstellung der Befragungsergebnisse.⁵⁶¹

Da es sich bei den Expertengesprächen um eine relativ offene Interviewform handelt, sind in Verbindung mit dem Hauptgegenstand auch „Nebenbefunde“ aus den Gesprächen denkbar, die zwar erfasst, aus Gründen der mangelnden Repräsentativität jedoch nicht interpretiert werden.

⁵⁶¹ Anhang C.

4.4.2 Experteninterviews in Kommunen

Geplant wurden Interviews mit „Reformexperten“. Allerdings sind nur in großen Behörden entsprechende Stabsstellen zu erwarten, in mittleren und kleineren Kommunen ist von einer „nebenamtlichen“ Wahrnehmung der Projektleitung „Reform“ durch den Bürgermeister oder durch einen beauftragten Führungsbeamten auszugehen.

Die Vorgespräche zur Terminvereinbarung mit den in Aussicht genommenen Kommunen bestätigten diese Vermutung. In 2 kleinen und einer mittleren Kommune erklärte sich der Bürgermeister persönlich bereit, das Gespräch zu führen, in jeweils 1 kleinen und 1 mittleren Kommune wurde ein Fachbereichsleiter benannt, der besonders mit „Reformangelegenheiten“ befasst war. In den beiden großen Städten wurde die Verwaltungsreform zumindest zeitweilig hauptamtlich koordiniert, in einer der beiden Städte konnte die Leiterin des Haupt- und Organisationsamtes für das Gespräch gewonnen werden, in der anderen Stadt die frühere Koordinatorin für die Verwaltungsreform. In allen Fällen zeigte sich schon bei der Terminvereinbarung großes Interesse an der Mitarbeit bei dieser Untersuchung, es gab keine Absagen.

FRIEDRICHS empfiehlt, vor der eigentlichen Durchführung der Befragung, einen Pretest vorzunehmen, mittels dessen eine Überprüfung der Konzeptualisierung der Befragung und des entwickelten Instruments möglich ist.⁵⁶² Allerdings bezieht sich diese Empfehlung explizit auf größere Untersuchungen, wobei der Pretest insbesondere Aussagen zur Brauchbarkeit des Interview-Leitfadens liefern soll.⁵⁶³ In diesem Fall war jedoch keine größere Untersuchung beabsichtigt, der Pretest wurde daher durch eine Beratung mit 2 einschlägig tätigen Verwaltungswissenschaftlern zum Inhalt und zum Aufbau des Interview-Leitfadens ersetzt.

⁵⁶² Vgl. FRIEDRICHS 1990, S. 153 ff.

⁵⁶³ Vgl. FRIEDRICHS 1990, S. 234 f.

4.4.3 Durchführung der Interviews

Die Interviews wurden im Zeitraum vom 04.07.2004 bis zum 24.08.2004 in Nordhessen und in Nordwest-Niedersachsen durchgeführt. Während die Interviews in Nordhessen sämtlich von der Autorin dieser Studie durchgeführt wurden, erschien aus pragmatischen Gründen die Vergabe der Interview-Durchführung in Nordwest-Niedersachsen an eine gebietsansässige fachkundige Auftragnehmerin sinnvoll.⁵⁶⁴ Die Auftragnehmerin wurde in die Zielsetzung der Forschungsarbeit eingewiesen, die Verhaltensweise während des Interviews, wie z.B. Nachfragen, wurde im einzelnen abgestimmt. Zu den Einzelfragen enthielt der Interview-Leitfaden stichwortartige Begründungen,⁵⁶⁵ auf die in den Gesprächen von Seiten der Interviewerinnen zur Wahrung eines einheitlichen Vorgehens zurückgegriffen werden konnte.

Die Interviews dauerten jeweils ca. 1 bis 2 Stunden, die Gespräche wurden in den jeweiligen Diensträumen mit einem Ton-Kassettenrekorder aufgenommen, auf eine Video-Aufzeichnung wurde verzichtet, da es z.B. auf Mimik und Gestik bei diesen Expertenäußerungen nicht ankam. Parallel zur Tonaufnahme wurden die Aussagen in Stichworten protokolliert. Die Aufnahmen wurden zunächst wörtlich transkribiert und anschließend unter Berücksichtigung der Notizen sprachlich überarbeitet. Die sprachlich überarbeitete Fassung wurde den Interviewpartnern zur Genehmigung vorgelegt, wobei die Möglichkeit der Korrektur und Ergänzung eingeräumt wurde, von der in einigen Fällen Gebrauch gemacht wurde. So wurden z.B. Daten nachgetragen oder Aussagen präzisiert. Die entsprechend überarbeiteten Protokolle sind als Synopse in tabellarischer Darstellung als Anhang beigefügt, sie bilden die Basis für die folgenden Auswertungen.

⁵⁶⁴ Der Auftrag wurde von der Diplom-Sozialwissenschaftlerin Margrit Dannemann, Universität Oldenburg, ausgeführt.

⁵⁶⁵ Vgl. Anhang A zu dieser Untersuchung.

4.4.4 Ergebnisse der Befragung

Sowohl die Interview-Fragen als auch die Antworten der Gesprächspartner sind in tabellarischer Form vollständig im Anhang dargestellt.⁵⁶⁶

Zur Auswertung werden zunächst die Antworten zu den Fragen aus den 4 dargestellten Themenbereichen jeweils zusammenfassend wiedergegeben. Zur Illustration der Antwort-Tendenz werden jeweils einige Einschätzungen im Wortlaut zitiert. Auf die Betonung von Einzelheiten wird in der Regel verzichtet, da es sich nicht um eine repräsentative Untersuchung handelt. Vielmehr werden vorwiegend die „großen Linien“ dargestellt, wobei die Antworten auf der einen Seite mit Blick auf die Problematik der lernenden Organisation gewürdigt werden, zum andern wird aber auch auf Unterschiede hingewiesen, die mit der Größe der jeweiligen Verwaltung korrelieren könnten.

4.4.4.1 Allgemeine Einschätzungen zur Verwaltungsentwicklung

Zur Erfassung der allgemeinen Einschätzung der aktuellen Verwaltungsentwicklung durch die Gesprächspartner wurden insgesamt 3 Fragen zu den Erfolgen und Defiziten der eigenen Verwaltung einschließlich der hauptsächlichen Informationsquellen, zu den Erfahrungen und Erwartungen in bezug auf die Verwaltungsreform sowie eher summarisch Daten zum Stand bzw. zur Planung bestimmter Elemente der Verwaltungsreform in den Gesprächsleitfaden aufgenommen. Es handelt sich um die Fragen 4.1 - 4.9, 5.1 - 5.8 sowie 2.1 - 2.12 des Interviewleitfadens.⁵⁶⁷ Die Ergebnisse sind in den Zeilen 2 - 10, 11 -18 sowie 19 - 30 der Ergebnisübersicht dargestellt.⁵⁶⁸

⁵⁶⁶ Interviewleitfaden: Anhang A; Korrespondenztabelle Fragen / Antworten: Anhang C; Synopse der Antworten: Anhang D.

⁵⁶⁷ Vgl. Anhang A dieser Untersuchung.

⁵⁶⁸ Vgl. Anhang D dieser Untersuchung.

In den Ergebnissen zeigten sich erwartungsgemäß einige beachtliche Unterschiede, die teilweise auch mit der Größe der Verwaltung in Beziehung stehen könnten.⁵⁶⁹ So wurde in den Themenbereich Abbau von Bürokratie (Zeile 17)⁵⁷⁰, Verkürzung von Dienstwegen (Zeile 14), verbesserte Kundenorientierung (Zeile 18) von den Gesprächspartnern aus den kleineren Verwaltungen regelmäßig darauf hingewiesen, dass dort ohnehin kurze Wege vorherrschten und intern kaum unnötige Bürokratie⁵⁷¹ vorhanden sei.

Typisch ist dafür die folgende Aussage (Feld B 14)⁵⁷²:

Die Dienstwege sind in einer kleinen Verwaltung ohnehin nicht lang, sie sind aber durch die Einrichtung von Fachbereichen nochmals kürzer geworden. ...

Bei den großen Verwaltungen dagegen wurden diesbezüglich unterschiedliche Erfahrungen berichtet, so wurden z.B. Strategie und Systematik vermisst:

Als erstes der mangelnde Wille oder die mangelnde Fähigkeit, eine Strategie zu entwickeln. Das gilt sowohl für die gesamte Stadtentwicklung als auch für die Verwaltungsentwicklung, das hängt ja miteinander zusammen. ... (Feld F 4).

Wenn es an einer klaren Strategie und an einem systematischen Vorgehen mangelt, stellen sich keine entsprechenden Erfolge ein, die aber bei einem anderen Vorgehen durchaus möglich erscheinen, wie es z.B. aus einer mittelgroßen Kommune berichtet wird:

Defizite sehe ich weniger, Probleme mit der Einführung des NSM haben wir nicht gehabt, im Gegenteil konnten früher bestehende Probleme „entschärft“ werden (Feld D 3).

... Diese Maßnahmen waren insbesondere deswegen so erfolgreich, weil wir die Mitarbeiter frühzeitig mit eingebunden haben (räumliche Gestaltung, Arbeitsverfahren,

⁵⁶⁹ Die Größe der Kommunalverwaltungen orientiert sich an der Zahl der Einwohner der Kommune, in dieser Befragung wurden Kommunen mit 7288 Einwohner bis 194322 Einwohner berücksichtigt, vgl. Zeile 1 der Ergebnisdarstellung (Anhang D) sowie Anhang B dieser Untersuchung.

⁵⁷⁰ Die angegebenen Zeilennummern beziehen sich auf die betreffende Zeile der Ergebnisdarstellung in Anhang D dieser Untersuchung.

⁵⁷¹ Der mit negativer Bedeutung versehene Ausdruck „Bürokratie“ betrifft umgangssprachlich in erster Linie die negativen Folgen der Arbeitsteilung sowie als unnötig kompliziert und starr empfundene Verfahren.

⁵⁷² Die angegebenen Feldbezeichnungen beziehen sich auf die betreffenden Felder der Ergebnisdarstellung in Anhang D dieser Untersuchung.

Dienstpläne usw.) (Feld D 2).

Die Beteiligung der Beschäftigten an den verschiedenen Entwicklungsvorhaben erscheint allen Gesprächspartnern wünschenswert, zugleich wird jedoch, abgesehen von den kleinen Verwaltungen, vorsichtig ein Beteiligungsdefizit konstatiert (Felder D 12, F 12, G 12), obgleich sogar regelmäßig „Multiplikatoren-Fortbildung“ betrieben wurde, teils mit dem Ziel Projektmanagement, teils als Moderatoren oder allgemein zur Motivation (Zeilen 15 und 16). An geeigneter interner und externer Fortbildung scheint generell kein Mangel zu herrschen, inhaltlich wurde allerdings von den kleinen Verwaltungen kritisiert, dass die Standard-Lösungen aus den Fortbildungsveranstaltungen häufig für kleine Verwaltungen nicht brauchbar seien.

So wird z.B. aus einer kleinen hessischen Kommune berichtet:

Wir haben an allgemeinen Fortbildungsmaßnahmen zum NSM teilgenommen, aber das war eigentlich nichts, was uns direkt weitergeholfen hätte, wir mussten uns letztlich das Konzept für unser Vorhaben selber stricken. ... (Feld B 15).

Mit der offenbar zurückhaltenden Beteiligung an den Entwicklungsmaßnahmen mag auch zusammenhängen, dass die Auswirkungen auf das Betriebsklima unterschiedlich eingeschätzt werden, ohne dass eine Regelmäßigkeit erkennbar wäre (Felder B 13, F 13, G 13).

Modellprojekte zur Verwaltungsentwicklung wurden selbst in den großen Städten nur selten durchgeführt, im Ergebnis mit gemischtem Erfolg (Felder F 11, G 11). Allgemein wurde der Schwerpunkt der eigenen Erfolge unterschiedlich zugeordnet: während kleine Verwaltungen die Erfolge eher im organisatorischen Bereich sehen (Felder A 2, B 2, C 2) blicken die mittleren Verwaltungen stark auf die wirtschaftlichen Aspekte (Felder D 2, E 2). In den großen Verwaltungen dominieren dagegen Image-Verbesserungen und nach innen wirkende Maßnahmen, wie z.B. die Personalentwicklung (Felder F 2, G 2). Defizite werden vorwiegend in der kommunalen Finanzausstattung gesehen (Felder A 4, C 4), in der Qualifikation des Personals (Feld E 3) und in der Qualifikation der Kommunalpolitiker (Feld E 4), die sich vor allem auch in der defizitären strategischen Orientierung bemerkbar macht.

So weist z.B. ein Bürgermeister einer mittelgroßen Kommune auf noch nicht behobene Qualifikationsdefizite hin:

Das größte Defizit besteht darin, dass die Verwaltungsaufgaben noch immer aus einer zu engen Perspektive heraus wahrgenommen werden, weniger z.B. nach betriebswirtschaftlichen Kriterien, einfach weil die Mitarbeiter dazu noch nicht entsprechend qualifiziert sind. ... (Feld E 3).

Das fehlende strategische Management wurde vor allem in den großen Verwaltungen beklagt (Felder F 3, F 4, F 5), gekoppelt mit einer teilweise auch innerhalb der Verwaltung erkennbaren fehlenden gesamtstädtischen Orientierung und dem Fehlen geeigneter Promotoren für die systematische Verwaltungsentwicklung (Feld G 4).

Externe Beratung wird in den befragten Verwaltungen eher zurückhaltend in Anspruch genommen, bei den kleinen Verwaltungen aus Kostengründen (Felder A 8, B 8, C 8), bei den großen Verwaltungen auch wegen Zweifel an der Qualität (Feld F 8). Prinzipiell könnte eine derartige „Beratungslücke“ durch ein wirkungsvolles internes Consulting geschlossen werden, dies ist jedoch für kleine und mittlere Verwaltungen aus Kompetenz- und Kostengründen kaum realisierbar (Felder A 9, B 9, C 9). In großen Verwaltungen könnte dagegen ein derartiges System aufgebaut werden, wie es in Ansätzen zumindest in einer der befragten großen Verwaltungen bereits der Fall ist (Feld G 9).

So wurde auf die Frage nach dem Vorhandensein einer Stelle für „Internes Consulting“ in einer Großstadt-Verwaltung erklärt:

Ja, im letzten Jahr haben wir in meinem Amt eine interne „Unternehmensberatung“ eingerichtet. D.h. wir beraten die Ämter ganzheitlich in Fragen der Organisation, Technikeinsatz, Personal und Schulung (Feld G 9).

Weitere Informationsquellen zur Verwaltungsentwicklung sind in fast allen befragten Verwaltungen die KGSt-Berichte, wobei in den kleineren Verwaltungen beklagt wird, dass die dort vorgeschlagenen Schritte für kleine Verwaltungen nicht ohne weiteres sinnvoll und praktikabel seien (Felder A 6, B 6, C 6). In den größeren Verwaltungen wird dagegen eher vor einer Überschätzung der KGSt-Berichte gewarnt (Feld F 6). Ergänzt werden die KGSt-Berichte daher kompensatorisch durch Empfehlungen des Städte- und Gemeindebundes für die kleineren Verwaltungen (Feld B 7) sowie durch

Gutachten und Empfehlungen anderer Forschungsinstitutionen (Feld F 7) und weitere Fachliteratur für größere Verwaltungen (Feld G 7). Unabhängig von der Größe der Verwaltung wird in jedem Fall die Bedeutung des kommunalen Erfahrungsaustausches in den verschiedenen Arbeitskreisen und auf Fachtagungen hervorgehoben (Felder A 7, D 7, E 7, G 7).

Die Vorteile des Erfahrungsaustausches werden z.B. in einer mittelgroßen Verwaltung geschildert:

Wir informieren uns allgemein auf den einschlägigen Internet-Seiten, tauschen bereitwillig mit anderen Städten und Gemeinden aus, z.B. auch auf Fachtagungen, die sich am Rande auch zu einer Informationsbörse entwickeln. So erhält man neue Anregungen und auch Bestätigung für den eigenen Kurs (Feld D 7).

Relativ oft wurde die von der KGSt empfohlene Bildung von Verwaltungsprodukten vorgenommen (Felder C 19, D 19, F 19, G 19), die dadurch erleichterte Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ist dagegen überwiegend noch in der Vorbereitung (eingeführt Feld D 20; in Planung Felder E 20, F 20, G 20). Ähnliches gilt für das Controlling (eingeführt Felder D 21, G 21; in Planung Felder B 21, C 21, E 21, F 21)), wobei die Bedeutung des Controllings zudem umstritten zu sein scheint (Felder A 21, F 21). Auch die Budgetierung von Haushaltsmitteln wird erst teilweise praktiziert (umfassend eingeführt Felder D 22, G 22; in Teilbereichen Felder B 22, C 22).

Je eine Verwaltung in allen hier unterschiedenen 3 Größenbereichen praktiziert die Budgetierung relativ umfassend:

kleine Verwaltung: praktizieren wir seit 1995 in einem definierten Bereich, der übrige Bereich ist dafür weniger geeignet (Feld B 22),

mittlere Verwaltung: in Teilbereichen seit 2000, umfassend seit 2001 (Feld D 22),

große Verwaltung: vor 7 Jahren in Pilotbereichen und vor 4 Jahren flächendeckend eingeführt (Feld G 22).

Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation als organisatorische Veränderungen im engeren Sinne wurden etwa in der Hälfte der erfassten Kommunen vorgenommen, äußerlich erkennbar an der Umwandlung der „Ämterstruktur“ in

Fachbereiche (Felder B 23, C 23, D 23, G 23).

Für alle hier erfassten Kommunen existiert eine Website im Internet (Zeile 25), wobei die Nutzungsmöglichkeiten vorwiegend im Informationsbereich liegen, entscheidende Schritte zum E-Government wurden noch nicht vorgenommen.

Abgerundet wurden die Gespräche zu diesem Themenbereich mit einer offenen Frage zu weiteren Maßnahmen der Verwaltungsentwicklung, (Frage 2.12 des Interviewleitfadens) auf die teils mit Hinweisen auf die beabsichtigte Intensivierung bereits angesprochener Maßnahmen, teils mit Angaben zu weiteren organisatorischen Maßnahmen wie Bürgerbüros (Feld C 30) und Öffnungszeiten (Feld A 30) geantwortet wurde.⁵⁷³ Beide Großstadtverwaltungen betonen ihr jeweiliges Konzept zur Personalentwicklung (Felder F 30, G 30).

Insgesamt ergibt die Auswertung der Antworten zu diesem Themenbereich, dass die Aktivitäten der KGSt einschließlich der darauf bezogenen Fortbildungsmaßnahmen primär die mittleren Kommunen erreichen, für kleine Verwaltungen passen die angebotenen Lösungen nicht immer, große Verwaltungen können selber geeignete Strategien entwickeln. Unabhängig von der Größe der Verwaltung werden die Vorteile des Erfahrungsaustausches auf den unterschiedlichen Ebenen betont. Zusammenfassend drängt sich jedoch aufgrund der „Implementationsrückstände“ der Eindruck auf, dass die in den befragten Kommunen verbal durchaus begrüßte Reform tatsächlich noch nicht in allen Fällen sehr weit fortgeschritten ist. Dies trifft, möglicherweise aus unterschiedlichen Gründen, tendenziell auf alle drei hier unterschiedenen Größenbereiche zu.⁵⁷⁴

⁵⁷³ Die Fragen 2.8 - 2.11 des Interviewleitfadens zu den Rückkopplungen (Zielvereinbarungen, Mitarbeitergespräche, Qualitätsmanagement, Beschwerdemanagement) werden im folgenden Unterabschnitt kommentiert.

⁵⁷⁴ Erkennbar insbesondere an der noch fast völlig fehlenden Verwaltungsreform in der mittelgroßen niedersächsischen Kommune (vgl. Feld E 12) sowie an den nicht erkennbaren Erfolgen in der hessischen Großstadt (vgl. Feld F 2).

4.4.4.2 Spezielle Angaben zum Stand der Verwaltungsentwicklung

Zur Orientierung über den Stand der Einführung verschiedener Instrumente der modernen Verwaltungsentwicklung wurde angesichts deren Bedeutung für das Organisationslernen⁵⁷⁵ eine eigene Serie differenzierter Fragen gestellt.⁵⁷⁶ Die Auswertung der Antworten erfolgt nachfolgend im Zusammenhang mit den thematisch vergleichbaren Antworten auf die Fragen 2.8 bis 2.11 des Interviewleitfadens.⁵⁷⁷

Von den hier besonders interessierenden Elementen mit Rückkopplungscharakter ist die Einführung der Mitarbeitergespräche abgesehen von den kleinen hessischen Kommunen (Felder A 27, B 27) relativ weit gediehen (eingeführt Felder C 27, D 27, F 27, G 27; geplant Feld E 27).

Die Bedeutung der Mitarbeitergespräche wird auch dort hoch eingeschätzt, wo sie noch nicht praktiziert werden (Feld E 27):

Halte ich für wichtig, sollte Standard in jeder Organisation sein, also im weitesten Sinne geplant (Feld E 27).

Die oft mit den Mitarbeitergesprächen im Zusammenhang gesehenen Zielvereinbarungen werden dagegen erst teilweise praktiziert (relativ umfassend Feld D 26, sonst allenfalls in Teilbereichen). Regelmäßige Mitarbeiterbefragungen werden ebenfalls nicht vorgenommen (Zeile 34), auch erfolgen keine regelmäßigen Kundenbefragungen (Zeile 33), obgleich in beiden Fällen die Bedeutung dieser regelmäßigen Befragungen als hoch eingeschätzt wird (Zeilen 33 und 34).

Typisch sind dafür folgende Aussagen:

bedeutsam wäre das schon, bisher gab es hier aber noch keine, man sollte das vielleicht alle 3 Jahre machen (bezogen auf Mitarbeiterbefragungen, Feld E 34)

Kundenbefragungen werden unregelmäßig vorgenommen; die Ergebnisse müssen be-

⁵⁷⁵ Vgl. Unterabschnitt 3.3 dieser Untersuchung.

⁵⁷⁶ Es handelt sich um die Fragen 3.1 - 3.6 des Interviewleitfadens, die Antworten dazu sind in den Zeilen 31 - 36 von Anhang D enthalten.

⁵⁷⁷ Die Antworten auf die Fragen 2.8 - 2.11 sind in den Zeilen 26 - 29 von Anhang D enthalten.

wertet werden, insgesamt ist die Bedeutung der Kundenbefragungen für uns eher hoch (Feld B 33).

Für das Qualitätsmanagement (QM) wird keine herausragende Bedeutung gesehen z.B. Feld F 31: gibt es bei uns nicht), ein QM wird daher allenfalls in Teilbereichen (Forstverwaltung) praktiziert (Feld A 31), konkrete Planungen zur weiteren Einführung eines QM waren nicht bekannt (Felder E 28, F 28). Ein systematisches Beschwerdemanagement wird in keiner der erfassten Kommunen betrieben (Zeile 29), über eine eventuell geplante Einführung war nichts bekannt.

Ähnlich verhält es sich generell mit Evaluations-Studien (Zeile 35). Allenfalls teilweise wird eine Evaluation bestimmter Maßnahmen vorgenommen (Felder F 35, G 35), hinsichtlich einer besonderen Bedeutung der Evaluation zeigten sich die Gesprächspartnern eher noch unsicher.⁵⁷⁸

Auch steht die Nutzung eines Intranets offenbar noch am Anfang der Möglichkeiten, ein systematisches Wissensmanagement unter Nutzung des Intranets wird noch nicht betrieben (Zeile 36), Aussagen zur Bedeutung eines derartigen Wissensmanagements sind noch wenig konkret, vgl. z.B. Feld G 36:

Wir haben ein Intranet, aber das kann man noch nicht als Wissensmanagement bezeichnen, Wissensmanagement umfasst nach meiner Auffassung weit mehr (Feld G 36).

Insgesamt signalisieren auch die Aussagen zu diesem Themenbereich der für das Organisationslernen besonders bedeutsamen Instrumente zur Rückkopplung, dass zwar verbal in den meisten Fällen eine hohe Bedeutung attestiert wird, tatsächlich sich aber in den betreffenden Verwaltungen die Implementation derartiger Instrumente, sofern überhaupt begonnen, noch am Anfang steht.

⁵⁷⁸ Erkennbar an den überwiegend fehlenden bzw. thematisch sehr allgemeinen Aussagen.

4.4.4.3 Einschätzungen zu kompetenzförderlichen Arbeitsbedingungen und zum Lernpotential

Mit 2 weiteren Frage-Serien wurden Einschätzungen zu den kompetenzrelevanten Arbeitsbedingungen (Fragen 6.1 - 6.7 des Interviewleitfadens) und zum Lernpotential der aktuellen Arbeitsorganisation (Fragen 7.1 - 7.6 des Interviewleitfadens) erbeten. Auch in diesem Themenbereich variieren die Einschätzungen⁵⁷⁹ in zentralen Fragen mit der Größe der Verwaltung.

Weitgehende Einigkeit herrscht allerdings in der Frage der optimalen Nutzung der Fähigkeiten der Beschäftigten (Frage 7.4 des Interviewleitfadens) sowie der IT-Ressourcen (Frage 7.3 des Interviewleitfadens). Generell wird in beiden Teilbereichen noch ungenutztes Potential vermutet (Zeilen 47 und 46 von Anhang D), bei leichten Unterschieden nach der Größe der Verwaltung bei den personellen Ressourcen. Je größer die Verwaltung, desto eher werden ungenutzte Fähigkeiten der Beschäftigten vermutet (Anhang D Zeile 47).

Bezüglich der „Außenorientierung“ der Verwaltung wurde in diesem Bereich die Einschätzung zur Kundenorientierung erhoben (Frage 6.7 des Interviewleitfadens). Kaum Unterschiede gab es in diesen Einschätzungen zwischen den kleinen und mittleren Verwaltungen, übereinstimmend wurde die Bedeutung der Kundenorientierung als hoch eingeschätzt, die Realisierung bei weiteren kontinuierlichen Bemühungen als weitgehend gelungen (Felder A 43, B 43, C 43, D 43 , E 43). Auch in den großen Verwaltungen wurde die Bedeutung der Kundenorientierung als hoch eingeschätzt (Felder F 43, G 43), jedoch wurde darauf hingewiesen, dass dieser Aspekt zumindest anfangs im NSM defizitär gewesen sei (Feld G 43), zudem sei auch die Realisierung der Kundenorientierung nicht immer konsequent betrieben worden (Feld F 43) und daher im Ergebnis uneinheitlich.

Zu der internen Arbeitsteilung wurden Einschätzungen zur Delegation von Aufgaben und zur Ausprägung der hierarchischen Struktur erbeten (Fragen 6.1 und 6.6 des Interviewleitfadens). Bei leichten Unterschieden wurde die Bedeutung der Delegation

von Aufgaben als eher hoch angesehen (Zeile 37), während die Realisierung bei mittleren und größeren Verwaltungen erst teilweise gelungen zu sein scheint (Felder E 37, F 37, G 37). In der Tendenz gleichgerichtet fallen auch die Einschätzungen zu dem Organisationsziel „flache Hierarchie“ aus (Frage 6.6 des Interviewleitfadens). In kleinen und mittleren Verwaltungen scheint dies kein großes Problem zu sein (Felder A 42, B 42, C 42, D 42), dagegen wird die Umsetzung dieser Zielvorstellung in den großen Verwaltungen unterschiedlich beurteilt (Felder F 42, G 42).

Ähnlich verhält es sich mit Einschätzungen zur ganzheitlichen Sachbearbeitung (Frage 6.2 des Interviewleitfadens). Das Ziel erscheint durchgängig erstrebenswert (Zeile 38), jedoch ist die Realisierung in den großen Verwaltungen anscheinend noch nicht optimal gelungen, sondern auf ämterpezifischem Stand (Felder F 38, G 38). Hierzu tendenziell gegenläufig scheint die Praxis der Team- und Projektarbeit zu sein. Bei hoher Wertschätzung in allen Verwaltungen (Zeile 39) scheint die Realisierung in den großen Verwaltungen eher weiter zu sein (Felder F 39, G 39) als in den übrigen Verwaltungen (Felder C 39, D 39).

Typische Aussagen dazu sind:

kleine Verwaltung: In einer kleinen Verwaltung sind die Möglichkeiten der Team- und Projektarbeit eingeschränkter, da es viele "Einzelkämpfer" auf den Arbeitsplätzen gibt. In den Außenstellen (z.B. in den Kindergärten) hat Teamarbeit eine andere Bedeutung, als in der Kernverwaltung (Feld C 39).

mittlere Verwaltung: nicht vollständig umgesetzt, weil manche Mitarbeiter das Prinzip noch nicht verstanden haben oder nicht teamfähig sind (Feld D 39),

große Verwaltung: die Umsetzung der Teamarbeit ist bei uns sehr weit gediehen, Projektarbeit wird noch nicht in allen Bereichen praktiziert (Feld G 39).

Ohne größere Bedeutung scheint derzeit die Telearbeit in der Kommunalverwaltung zu sein, einhellig wurde die Bedeutung von den Gesprächspartnern als gering bezeichnet, die Zahl der praktizierten Fälle wurde als vernachlässigbar beschrieben (Zeile 40).

Angesichts der Veränderungen in der Arbeitsorganisation werden regelmäßige Mitar-

⁵⁷⁹ Die Antworten auf diese Fragen sind in den Zeilen 37 - 43 und 44 - 49 von Anhang D dargestellt.

beiterbesprechungen (Frage 6.5 des Interviewleitfadens) als Mittel der Personalführung mit hoher Relevanz belegt, die Einführung derartiger Mitarbeiterbesprechungen ist offenbar in allen erfassten Verwaltungen vollzogen worden (Zeile 41). Zweifel an der Effizienz der Mitarbeiterbesprechungen werden aus einer großen Verwaltung geäußert (Feld F 41).

Als Quelle für Impulse zur Veränderungen werden die regelmäßigen Mitarbeiterbesprechungen allerdings nicht genannt (Frage 7.5 des Interviewleitfadens), hier wird der öffentlichen Kritik und den Verbesserungsvorschlägen aufgrund der Initiative der Beschäftigten eine größere Bedeutung zugeschrieben (Anhang D Zeile 48).

Mit 2 weiteren Fragen sollte die Nutzung von Erfahrungen als Quelle für Lernprozesse erfragt werden (Fragen 7.1 und 7.2 des Interviewleitfadens). Die Antworten sind vergleichsweise uneinheitlich (Zeilen 44 und 45 in Anhang D) und lassen sich nicht wie bei vielen anderen Fragen auf 2 Ausprägungen reduzieren. Im Ergebnis zeigt sich, dass zwar die „klassischen“ Wege über den Vorgesetzten oder über Dienstbesprechungen genutzt werden, um Erfahrungen auch weiterzugeben, jedoch werden kaum systematische Vorkehrungen insbesondere auch unter Ausnutzung der Möglichkeiten der Informationstechnologie getroffen. Allerdings werden das Problem und die grundsätzlichen Lösungsmöglichkeiten zumindest in den befragten großen Verwaltungen erkannt (Felder F 44, F 45, G 44, G 45), wie die folgende Aussage zeigt:

Dies geht in Richtung eines umfassenden Wissensmanagements, das wäre ausgesprochen wichtig, hier passiert nach meiner Einschätzung noch zu wenig, wir arbeiten daran (Feld G 44).

Dass insgesamt noch nicht mehr Bürokratie abgebaut werden konnte (Frage 7.6 des Interviewleitfadens), wird von den Gesprächspartnern nicht auf „verwaltungsinterne“ Defizite, sondern auf traditionelle Vorurteile zurückgeführt (Felder A 49, B 49, C 49, D 49 E 49), wobei in einem Fall allerdings mit Hinweis auf die Janusköpfigkeit auch die Zielvorstellung des Bürokratieabbaus relativiert wird (Feld F 49).

Aussagen dazu sind z.B.

Es fehlt an Eigenverantwortung und an der Bereitschaft, für sich selbst zu sorgen, das ist

ein gesellschaftliches Problem. Unser Rechtsstaat ist so aufgebaut, dass manchmal der direkte Bürgerdienst behindert oder erschwert wird, die Juristen blockieren, das ist ein großes Problem (Feld A 49),

aber auch

Wir brauchen Bürokratie, berechenbare Verfahren, Gleichbehandlung der Bürger, Bürokratie hat viele Vorteile, wir wollen doch keine „Bananenrepublik“ sein, das wird in der Öffentlichkeit häufig übersehen, manche sehen auch nur ihre Partikularinteressen, der „Januskopf“ der Bürokratie ist aber unteilbar. Auch die Verwaltungsreform ist nach meinen Erfahrungen zum Teil von definierten Regeln abhängig (Feld G 49).

Fasst man die Aussagen der befragten Experten zu diesem Themenbereich zusammen, so zeigt sich, dass durchgängig der Kundenorientierung der Kommunalverwaltung eine hohe Bedeutung zugemessen wird, auch unter Berücksichtigung der tendenziellen Vernachlässigung dieses Ziels im NSM der KGSt. Mangelnde Fortschritte beim Abbau unnötiger Bürokratie, die einer Kundenorientierung entgegen stehen könnten, werden allerdings nicht auf „verwaltungsinterne“, sondern auf externe Ursachen zurückgeführt. Ungenutzte Potentiale werden durchgängig im Bereich der Nutzung der Informationstechnologie gesehen, im Bereich der Fähigkeiten der Mitarbeiter wenn überhaupt, dann in den großen Verwaltungen. Dort werden auch Probleme bei der Reduzierung der Arbeitsteilung gesehen: Delegation von Befugnissen, Abflachung der Hierarchie und ganzheitliche Sachbearbeitung als kompetenzförderliche Arbeitsbedingungen werden zwar gewünscht, jedoch scheint die Umsetzung Probleme zu bereiten. Umgekehrt signalisieren die Antworten aus den kleinen und mittleren Verwaltungen, dass dort Problem mit der vielfach gewünschten Projekt- und Teamarbeit bestehen könnten. Die für eine Intensivierung des Organisationslernens besonders wichtige systematische Nutzung von Erfahrungen befindet sich offenbar noch im Stadium der Überlegungen, bislang werden, wenn überhaupt, nur die traditionellen Möglichkeiten zur Weitergabe und Bereitstellung von Erfahrungen genutzt. Zwar gibt es in den großen Verwaltungen schon Zweifel an dieser Praxis, auch werden dort bereits Überlegungen zur Implementation eines Wissensmanagements angestellt, jedoch zeichnen sich noch keine konkreten Lösungen des Problems ab.

4.4.4.4 Lernende Organisation als Perspektive

Abschließend wurden mit den Gesprächspartnern Assoziationen zur Bezeichnung „lernende Organisation“ erörtert, wobei auch bereits erkennbare Tendenzen auf dem möglichen Weg der Verwaltungen zu einer lernenden Organisation einbezogen wurden (Fragen 8.1 - 8.3 des Interviewleitfadens). Abgerundet wurden die Gespräche schließlich mit einem Ausblick auf die geplanten (Fragen 9.1 und 9.2 des Interviewleitfadens) und die als wünschenswert anzusehenden nächsten Schritte (Fragen 10.2 und 10.3 des Interviewleitfadens) sowie mit einer Gesamteinschätzung des bisherigen Ergebnisses der aktuellen Verwaltungsreform (Frage 10.1 des Interviewleitfadens).

Die Assoziationen mit der Bezeichnung „lernende Organisation“ (Frage 8.1 des Interviewleitfadens) sind sehr vielfältig, umkreisen jedoch mit unterschiedlichen Schwerpunkten den Themenbereich Weiterbildung und Entwicklung (Anhang D Zeile 50). Sowohl das Lernen von Personen (Felder A 50, B 50, C 50, D 50, E 50) als auch das Organisationslernen (Felder F 50, G 50) werden explizit als notwendig gekennzeichnet, nur so sei die Konkurrenz- und Entwicklungsfähigkeit der Verwaltung aufrechtzuerhalten (Felder E 50, F 50).

Bei den kleinen und mittleren Verwaltungen liegt der Schwerpunkt der Aussagen eher auf dem Lernen der Personen in der Organisation, bei den Aussagen aus den großen Verwaltungen wird auch das Lernen der Organisation explizit angesprochen, wie die folgenden Auszüge zeigen:

kleine Verwaltung: ... Zusammengefasst hat für mich die „lernende Organisation“ vor allem mit Weiterbildung und der Stärkung von Eigenverantwortung zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit zu tun. (Feld A 50).

mittlere Verwaltung: Es gibt immer wieder Veränderungen, man muss lernen, sich zu verändern, Erfahrungen umzusetzen, auch von anderen lernen, z.B. von der Privatwirtschaft. Der Lernprozess hört nie auf, die Verwaltung muss diesen Prozess mitmachen. (Feld D 50),

große Verwaltung: Die Verwaltung war schon immer eine lernende Organisation. Sie muss sich ständig auf wechselnde „Umweltprobleme“ einstellen. ... (Feld F 50); Dabei geht es m. E. um die Frage der Gestaltung von Strukturen, Strategien und Kulturen mit

dem Ziel einer verbesserten Entwicklungsfähigkeit von Unternehmen, aber eben auch von öffentlichen Verwaltungen (Feld G 50).

Konsequenterweise wird daher eine Entwicklung der Verwaltung zur lernenden Organisation (Frage 8.2 des Interviewleitfadens) von allen Gesprächspartnern als realistisch angesehen (Zeile 51), erste Schritte auf diesem Weg (Frage 8.3 des Interviewleitfadens) werden sogar schon in den jeweiligen Verwaltungen identifiziert (Zeile 52), wobei diese entsprechend den jeweiligen Assoziationen (Zeile 50) in den kleinen und mittleren Verwaltungen überwiegend das Lernen der Personen betreffen. Stärker auf die Organisation bezogen sind die Aussagen aus den beiden Großstadt-Verwaltungen:

Das gibt es überall ...(Feld F 52); Ein kleiner Schritt dazu ist bei uns das Intranet, bei dem es in Zukunft auch darum gehen soll, Wissen zur Verfügung zu stellen, sich auszutauschen usw. ... Wichtig vor allem aber ist, dass den Mitarbeitern das Prinzip der lernenden Organisation und des „lifelong learning“ nahe gebracht wird. (Feld G 52).

Die in den erfassten Verwaltungen geplanten weiteren Maßnahmen zur Verwaltungsreform (Frage 9.1 des Interviewleitfadens) untermauern diese positive Einschätzung der lernenden Organisation allerdings nicht. Geplant sind recht unterschiedliche Schritte, z.B. die Einrichtung eines Bürgerportals (Feld A 53) oder weitere Veränderungen im Finanzwesen (Felder C 53, D 53, E 53), teilweise wird eine fehlende Strategie und fehlende Prioritätenbildung beklagt (Feld F 53). So bleiben die Begründungen für die jeweils geplanten Schritte (Frage 9.2 des Interviewleitfadens) teilweise auch an der Oberfläche:

... erscheint uns sinnvoll (Feld G 54)

Die persönlich als besonders wichtig angesehenen weiteren Schritte der Verwaltungsentwicklung (Frage 10.2 des Interviewleitfadens) umfassen erneut die verschiedentlich angemahnte strategische Ausrichtung von Politik und Verwaltung (Feld F 56), notwendige Grundentscheidungen zum Rechnungswesen (obligatorische Einführung der Doppik) (Felder C 56, E 56) sowie die Förderung der Handlungsfähigkeit der Kommunen durch eine entsprechende Finanzausstattung (Felder C 56, E 56, G 56) und durch den Abbau staatlicher Bürokratie (Feld B 56). Hinzu kommen aus einer größeren Stadt Vorschläge zur Einführung des E-Governments, zur Verbesserung des Führungssystems

z.B. durch Einführung von Zielvereinbarungen und zur Einführung eines Wissensmanagements (Feld G 56). Systematische Unterschiede nach Verwaltungsgröße sind nicht zu erkennen, wie die folgenden Auszüge zeigen:

kleine Verwaltung: Sehr wichtig wäre ein größerer Gestaltungsspielraum für die Kommunen, auch und gerade bei wirtschaftlicher Betätigung. Daneben wäre der Abbau von Vorschriften wichtig, damit Spielraum für eigenverantwortliche Betätigung geschaffen wird, auch die haushaltsrechtlichen Vorschriften müssten stärker flexibilisiert werden. (Feld B 56),

mittlere Verwaltung: Der wichtigste Schritt ist, ein klares Ziel zu entwickeln, hierzu kann eine Defizit-Analyse sinnvoll sein, ein Leitbild zum Soll-Zustand kann Orientierung geben, wobei die Bürgerschaft von vornherein mit beteiligt werden muss, denn die Kommunalverwaltung ist ja kein Selbstzweck. Zur Realisierung von Reorganisationsmaßnahmen darf man nicht auf gesetzliche Änderungen warten, sondern muss selber die Initiative ergreifen, z.B. das Haushaltssystem umstellen, die Budgetierung einführen, mehr Kundenorientierung bieten. Zu derartigen Veränderungen sind natürlich motivierte Mitarbeiter nötig, Motivation für Veränderung kann aber nur erwartet werden, wenn keine Nachteile zu befürchten sind, also muss man den Mitarbeitern eventuell vorhandene Befürchtungen und Ängste nehmen. (Feld D 56);

Also, der Gesetzgeber müsste jetzt langsam mal ein Ergebnis bezüglich der Doppik erreichen, kommt sie nun oder nicht? ... (Feld E 56),

große Verwaltung: Es gibt viele Veränderungen, aber es gibt keine systematische Reform mit Berücksichtigung aller Verbindungen zwischen den Elementen des Neuen Steuerungsmodells. (Feld F 56);

... Meine Priorität sieht so aus: Weiterhin Führungskompetenz fördern, Zielvereinbarungen weiter ausbauen auf der Grundlage einer Gesamtstrategie für die jeweilige Kommune. Sehr wichtig auch die Einführung von E-Government-Elementen und der Aufbau eines umfassenden Wissensmanagements und eines Führungsinformationssystems. (Feld G 56).

Die Begründungen für diese bevorzugten Schritte (Frage 10.3 des Interviewleitfadens) umfassen thematisch die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Kommunen und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit auch im internationalen Vergleich (Zeile 57). Genannt werden daneben aber auch psychologische Begründungen, wie z.B. sichtbare Erfolge für die Bürger (Feld B 57) und die Förderung der Motivation der Beschäftigten (Feld D 57).

Das Gesamturteil der Gesprächspartner zum aktuellen Stand der Verwaltungsreform (Frage 10.1 des Interviewleitfadens) fällt ambivalent aus (Zeile 55). Auf der einen Seite werden durchaus positive Veränderungen erkannt (Felder D 55, G 55), auf der anderen Seite wird aber auch über ungenutzte Chancen, Stillstand und Enttäuschung berichtet (Felder E 55, F 55). Abhängigkeiten von der Verwaltungsgröße sind nicht zu erkennen, wie die folgenden Auszüge zeigen:

kleine Verwaltung: Nach meinem Eindruck ist die Umsetzung auf den höheren Verwaltungen sehr schwierig, ... (Feld A 55); Landesweit ist das bisherige Ergebnis unbefriedigend, soweit mir bekannt ist, hat sich in Hessen für die Bürger noch keine positive Veränderung ergeben. ... (Feld B 55). Also wenn ich noch mal auf die Doppik eingehe, dann halte ich das für völlig unsinnig, weil das für den öffentlichen Bereich keinen Sinn macht. ... (Feld C 55),

mittlere Verwaltung: Ich beurteile die aktuelle Verwaltungsentwicklung insgesamt äußerst positiv. (Feld D 55); Ganz allgemein, also nicht auf unsere Stadt bezogen, hätte ich mir mehr gewünscht. Der Prozess ist ja auch schon wieder ins Stocken geraten, ... (Feld E 55),

große Verwaltung: Es ist ein „Durchwursteln“. ... Unterm Strich hat sich aber dennoch vieles positiv verändert. (Feld F 55); Ich begrüße es sehr, dass moderne Managementstrukturen auch in die Verwaltung einziehen. (Feld G 55).

Zusammenfassend wird erkennbar, dass die Bezeichnung „lernende Organisation“ den Gesprächspartnern durchaus bekannt ist und durchgängig von ihnen mit positiver Bedeutung versehen wird. Allerdings sind die inhaltlichen Vorstellungen von einer lernenden Organisation unterschiedlich, sie treffen eher bei den großen Verwaltungen die hauptsächliche Bedeutung der Bezeichnung. Eine Entwicklung der Verwaltung zu einer lernenden Organisation wird durchaus als realistisch angesehen, allerdings betreffen

weder die bereits geplanten noch die persönlich als wünschenswert angesehenen nächsten Schritte der Verwaltungsreform explizit das Organisationslernen, abgesehen von der einmaligen Nennung des Wissensmanagements. Das Gesamturteil der Gesprächspartner zur Verwaltungsreform fällt unterschiedlich aus. Neben einigen als positiv angesehenen Zielen und Ergebnissen werden sowohl allgemeine⁵⁸⁰ als auch spezifische Defizite⁵⁸¹ benannt.

4.4.4.5 Relevanz der Ergebnisse für die Untersuchungsfragen

Überblickt man die Antworten der Experteninterviews im Zusammenhang, so lassen sich einerseits Gemeinsamkeiten erkennen, andererseits aber auch Unterschiede, die teilweise mit der Größe der betrachteten Verwaltungen in Beziehung stehen könnten. Ordnet man diese Gemeinsamkeiten und Unterschiede den Elementen des vorgestellten Innovationsmodells⁵⁸² zu, ergibt sich das folgende Bild.

Auffällig sind zunächst die mehrfach angemerkten Unklarheiten im Zielbereich. Vermisst werden strategische Ziele und Handlungsvorgaben, die im Verbindlichkeitsgrad über das NSM hinausgehen, wie z.B. politische Grundentscheidungen zur Handlungsfähigkeit der Kommunen. Dies betrifft die rechtlichen Vorgaben und den allgemein vermissten Bürokratieabbau, aber auch die Finanzausstattung der Kommunen. Die fehlenden staatlichen Vorgaben setzen sich in einem als defizitär empfundenen strategischen Management der Kommunen fort.

Die Methoden der Umsetzung von Reformprogrammen stellten keinen gewichtigen Teil der Gespräche dar. Übereinstimmend wurde die Bedeutung des interkommunalen Erfahrungsaustausches in verschiedenen Gremien hervorgehoben. Externe Beratung und internes Consulting kommen aus Kostengründen dagegen vorwiegend für große Verwaltungen in Betracht. Von den KGSt-Veröffentlichungen scheinen in erster Linie die mittleren Verwaltungen zu profitieren, für kleine und große Verwaltungen treffen

⁵⁸⁰ Z.B. „noch keine sichtbaren Erfolge für die Bürger“ (Anhang D Felder B 55 und E 55).

⁵⁸¹ Z.B. „Es sind vertrauensbildende Maßnahmen erforderlich, sonst machen die Mitarbeiter nicht mit“ (Feld D 57).

die Veröffentlichungen aus unterschiedlichen Gründen offenbar nicht die jeweilige Problemlage. Kleine Verwaltungen informieren sich dagegen beim Städte- und Gemeindebund, große Verwaltungen nutzen zusätzlich die Fachliteratur und die Dienstleistungen wissenschaftlicher Einrichtungen.

Die Ausgangslage der beteiligten Akteure war bezüglich der Mitarbeiter mehrfach Gegenstand der Gespräche. Insgesamt wurde eine noch intensivere Beteiligung der Mitarbeiter an den Reformschritten für möglich gehalten, zumal in den großen Verwaltungen noch ungenutzte Fähigkeiten der Mitarbeiter vermutet wurden. Unzureichende Beteiligung wurde als Risiko für Enttäuschungen und Stillstand genannt, als notwendig wurden motivationsfördernde Elemente bezeichnet. Die Fortbildung der Beschäftigten war in den erfassten Fällen offenbar zufriedenstellend, wobei allerdings die fehlende Umsetzbarkeit von Standard-Lösungen aus Fortbildungsmaßnahmen in kleineren Verwaltungen bemängelt wurde.

Nachlassende Beteiligung und sinkende Motivation könnten auch darauf zurückzuführen sein, dass regelmäßige Mitarbeiterbefragungen nicht vorgenommen werden und somit eine wichtige Informationsquelle ungenutzt bleibt. Die inzwischen weit verbreiteten jährlichen Mitarbeitergespräche stellen offenbar keinen Ersatz für regelmäßige Befragungen dar. Gleichfalls ungenutzt bleibt das Reservoir der Kundenerfahrungen. Regelmäßige Kundenbefragungen finden nicht statt. Weder Beschwerdemanagement noch Qualitätsmanagement oder allgemeine Evaluationen werden genutzt, um Rückmeldungen einzuholen und Rückkopplungen zu ermöglichen. Selbst das operative Controlling ist noch nicht in allen Verwaltungen eingeführt. Insgesamt wird den rückkoppelnden Elementen von den Gesprächspartnern aktuell noch keine große Bedeutung in der Verwaltungspraxis zugeschrieben.

Bezogen auf die hauptsächlichen Untersuchungsfragen zu dieser Expertenbefragung⁵⁸³ können die Ergebnisse dahingehend zusammengefasst werden, dass bezüglich des allgemeinen Standes der Verwaltungsreform ein „Implementationsrückstand“ zu konstatieren ist, von dem Verwaltungen aller Größen betroffen sind. Als defizitär wird

⁵⁸² Vgl. Unterabschnitt 2.3.3 dieser Untersuchung.

⁵⁸³ Vgl. Unterabschnitt 4.4.1 dieser Untersuchung.

zuweilen die gesamte Strategie der Verwaltungsreform empfunden, die Bemühungen der KGSt erreichen vorwiegend die Kommunen mittlerer Größe, tendenziell bemühen sich die erfassten Kommunen, durch den kommunalen Erfahrungsaustausch Defizite auszugleichen und neue Ideen zu entwickeln. Die für das Organisationslernen unverzichtbaren Instrumente der Rückkopplung genießen zwar bei den Gesprächspartnern hohes Ansehen, sind jedoch von Ausnahmen abgesehen noch nicht implementiert. Die Kundenorientierung als ein mögliches Gesamtziel der Verwaltungsreform wird positiv bewertet, negative Aspekte der Bürokratie, die einer stärkeren Kundenorientierung entgegen stehen könnten, werden als extern verursacht interpretiert und nicht etwa auf eigenverantwortliches Handeln der jeweiligen Behörde zurückgeführt. Zumindest in den größeren Verwaltungen werden noch „Qualifikationsreserven“ des Personals vermutet, die bislang nicht genutzt werden. Die Veränderungen der Arbeitsumgebung⁵⁸⁴ in arbeitspsychologischer Hinsicht mit der Zielsetzung einer kompetenzförderlichen Arbeitsgestaltung⁵⁸⁵ und der dadurch eventuell möglichen Nutzung zusätzlicher Qualifikationen begegnen nach Anfangserfolgen Schwierigkeiten.⁵⁸⁶ Als problematisch stellt sich ferner das Wissensmanagement dar, individuelle behördeninterne Erfahrungen werden bislang nicht in systematischer Weise zur weiteren Nutzung aufbereitet. Das Gesamturteil zur Verwaltungsreform lässt Defizite auf unterschiedlichen Gebieten erkennen.⁵⁸⁷ Zwar wird die lernende Organisation von den Gesprächspartnern positiv gesehen, jedoch ist eine nennenswerte Implementation zugehöriger Elemente nach den Angaben der Gesprächspartner in den jeweiligen Verwaltungen nicht zu erkennen. Auch die geplanten und die erwünschten nächsten Schritte der Verwaltungsreform betreffen nicht explizit das Organisationslernen.

Für die mögliche Intensivierung des Organisationslernens zeichnet sich also bezüglich der praktischen Bedingungen ab, dass ein derartiges Vorhaben zwar als Ziel positiv

⁵⁸⁴ Nach DIN EN ISO 9000 wird der Satz von Bedingungen, unter denen Arbeiten auszuführen sind, als Arbeitsumgebung bezeichnet.

⁵⁸⁵ Vgl. Unterabschnitt 4.1 dieser Untersuchung.

⁵⁸⁶ Bei den kleinen und mittleren Verwaltungen ist die Verstärkung der Team- und Projektarbeit möglicherweise problematisch, bei den größeren Verwaltungen dagegen die tendenzielle Reduzierung der Arbeitsteilung durch ganzheitliche Sachbearbeitung, vgl. Unterabschnitt 4.4.4.3 dieser Untersuchung.

⁵⁸⁷ Die Angaben betreffen teils das Ziel, teils die Strategie der Verwaltungsreform, vor allem aber die Umsetzung der Reformvorstellungen.

angesehen werden dürfte, aber die Voraussetzungen dafür noch nicht in allen Verwaltungen hergestellt sein dürften. Als generelles Problem für eine mögliche Intensivierung des Organisationslernens zeichnen sich die ungelösten Fragen des Wissensmanagements ab.

Zwischen den Ergebnissen der Literaturdurchsicht, der Analyse der KGSt-Berichte und der vorgenommenen empirischen Erhebung bestehen bezüglich des Organisationslernens keine nennenswerten Widersprüche. Die Lern- und Arbeitsbedingungen sind in der öffentlichen Verwaltung für das Organisationslernen noch nicht optimal, in den Fallstudien zeigen sich mehr hinderliche als förderliche Faktoren, das NSM verzichtet weitgehend auf einen expliziten Einbezug des Organisationslernens und die befragten Experten sehen übereinstimmend zwar die Notwendigkeit zur Intensivierung des Organisationslernens, derzeit aber noch keine große Bedeutung für das Organisationslernen in der Verwaltungspraxis.

Welche Chancen eine Intensivierung des Organisationslernens unter Berücksichtigung der spezifischen Gegebenheiten der öffentlichen Verwaltung bieten könnte, ist Gegenstand des abschließenden Kapitels.

5 Organisationslernen als Option

In diesem Kapitel sollen zunächst die Antworten auf die eingangs formulierten Untersuchungsfragen⁵⁸⁸ dargestellt werden. Daran anknüpfend werden die grundsätzlichen Möglichkeiten zur systematischen Intensivierung des Organisationslernens in der öffentlichen Verwaltung aufgezeigt, um darauf aufbauend das Organisationslernen als Perspektive der ständigen Verbesserung für die öffentliche Verwaltung zu behandeln. Schließlich sind offene Fragen zu benennen, die als Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen dienen könnten.

Als erstes war zu untersuchen, ob angesichts von Verlauf und Ergebnissen der aktuellen Prozesse der Verwaltungsentwicklung überhaupt ein Bedarf an Programmen oder Prozessen zur Optimierung der Verwaltungsentwicklung besteht. Untersucht wurde diese Frage am Beispiel des derzeit bekanntesten Programms zur Modernisierung der deutschen Kommunalverwaltung, dem NSM der KGSt. Nach einer inzwischen mehr als 10-jährigen Einführungsphase wird ungeachtet einiger positiver Veränderungen die Gesamtbilanz zum NSM nahezu einhellig als „mager“ bezeichnet.⁵⁸⁹ Im einzelnen lassen sich sowohl bezüglich des Modells problematische Lücken⁵⁹⁰ und Beschränkungen⁵⁹¹ erkennen als auch Defizite in dem Implementationsverfahren.⁵⁹² Insgesamt ist also die Frage nach dem Optimierungsbedarf zu bejahen.

⁵⁸⁸ Vgl. Unterabschnitt 1.1 dieser Untersuchung.

⁵⁸⁹ Vgl. im einzelnen Unterabschnitt 2.5.4 dieser Untersuchung.

⁵⁹⁰ Z.B. die im NSM kaum beachtete Kundenorientierung und die fehlende Berücksichtigung von Möglichkeiten der Informationstechnologie, vgl. im einzelnen Unterabschnitt 2.5.2 dieser Untersuchung.

⁵⁹¹ Das NSM ist auf die Binnenmodernisierung der Verwaltung beschränkt.

⁵⁹² Vgl. im einzelnen Unterabschnitt 2.5.3 dieser Untersuchung.

Für diesen Fall wurde als weitere Untersuchungsfrage die Prüfung des Modells der lernenden Organisation zur Befriedigung dieses Optimierungsbedarfs vorgesehen. Untersucht wurde diese Frage unter Anwendung des Modells von ARGYRIS / SCHOEN.⁵⁹³ Im Ergebnis zeigt sich, dass die Intensivierung des Organisationslernens als Möglichkeit zur Optimierung von Implementationsprozessen auch in der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich in Betracht gezogen werden kann. Sowohl die grundlegenden Lernvoraussetzungen für das Organisationslernen als auch die grundlegenden verwaltungswissenschaftlich begründeten Anforderungen an das Organisationslernen als Optimierungsverfahren erscheinen erfüllt.

Während die beiden ersten Untersuchungsfragen eindeutig beantwortet werden können, erweist sich dies bei der dritten Untersuchungsfrage als problematisch. Geprüft werden sollte, ob das grundsätzlich geeignet erscheinende Modell zur Intensivierung des Organisationslernens auch unter den besonderen Handlungsbedingungen der öffentlichen Verwaltung wirksam werden kann. Diese Frage lässt sich allein aufgrund einer Literaturdurchsicht nicht eindeutig beantworten; zum einen erweist sich die Verwaltung als recht heterogen,⁵⁹⁴ zum anderen liegt zu dieser speziellen Frage nur wenig aktuelle Literatur vor.⁵⁹⁵ Die Literaturanalyse⁵⁹⁶ wurde daher in der vorliegenden Untersuchung durch eine Expertenbefragung in ausgewählten Kommunalverwaltungen ergänzt.⁵⁹⁷ Im Ergebnis dieser Befragung zeigt sich, dass die Vorstellung von einer lernenden Organisation zur Optimierung des Verwaltungshandelns durchaus auf Interesse stößt, jedoch die Einführungs- und Betriebsbedingungen zur Intensivierung des Organisationslernens noch nicht in allen Behörden gegeben sind und möglicherweise auch nicht in allen Behörden hergestellt werden können.

⁵⁹³ Vgl. im einzelnen Unterabschnitt 3.2 dieser Untersuchung.

⁵⁹⁴ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 14 - 17, 22 - 30.

⁵⁹⁵ So konnten z.B. zur versuchten Einführung des Organisationslernens nur 2 Fallstudien aufgefunden werden, die sich zudem bezüglich des empirischen Teils als wenig ergiebig erwiesen.

⁵⁹⁶ Vgl. Unterabschnitt 4.3 dieser Untersuchung.

⁵⁹⁷ Vgl. Unterabschnitt 4.4 dieser Untersuchung.

Das Organisationslernen kann möglicherweise besonders in solchen Bereichen förderlich wirken, in denen entsprechende Lern- und Handlungsbedingungen zu einer Selbststeuerung der Abläufe der Verwaltungshandlungen bestehen. Wenn dagegen keine Handlungsspielräume bestehen, kann das Organisationslernen nur geringe Wirkungen entfalten. Zusammengefasst ist also das Organisationslernen als Option für die Bürokratie entsprechend differenziert zu beurteilen. Hierzu bleiben allerdings noch zahlreiche Einzelfragen offen, die im einzelnen noch zu begründen sind.⁵⁹⁸

In den hier durchgeführten Gesprächen mit Experten aus verschiedenen Verwaltungen zur Reform der Kommunalverwaltung zeigte sich, dass die Zielvorstellung „lernende Organisation“ für eine Kommunalverwaltung durchaus begrüßt wird, jedoch noch keine nennenswerten Schritte in eine derartige Entwicklungsrichtung unternommen wurden. Auch ergab die Analyse der Expertengespräche, dass die Lern- und Handlungsbedingungen in den betrachteten Kommunalverwaltungen zur Förderung des Organisationslernens noch nicht als optimal bezeichnet werden können. Die personellen Bedingungen dürften allerdings vergleichsweise günstig sein, da entgegen verbreiteter Vorurteile im öffentlichen Dienst von besonders leistungsfähigen Beschäftigten ausgegangen werden kann. Dies ist darin begründet, dass im allgemeinen nur besonders leistungsstarke Bewerber nach erfolgreicher Teilnahme an einer Eignungsfeststellung in den öffentlichen Dienst eingestellt werden.⁵⁹⁹

Die vorgenommene Untersuchung zeigt zusammenfassend auf der einen Seite, dass bislang das Konzept der lernenden Organisation bei der Verwaltungsentwicklung keine herausragende Rolle gespielt hat, Versuche zur expliziten Intensivierung des Organisationslernens sind erst in Ansätzen erkennbar. Auf der anderen Seite sind Defizite bei der Implementation des NSM als dem gegenwärtig in Deutschland wichtigsten Reformvorhaben für die Kommunalverwaltung erkennbar, die mit einer Implementationsstrategie, die auf die Nutzung des Organisationslernens setzt, möglicherweise hätten vermieden werden können, so dass es angesichts absehbarer kontinuierlicher Veränderungen durchaus Bedarf für eine Entwicklung zur Nutzung des

⁵⁹⁸ Vgl. Unterabschnitt 5.4 dieser Untersuchung.

⁵⁹⁹ Ausnahmen (vor allem in „politiknahen“ Funktionen) könnten möglicherweise auch hier die Regel bestätigen.

Organisationslernens geben könnte.⁶⁰⁰

Abschließend sollen daher die sich nach dem bisherigen Ergebnis der Untersuchungen anbietenden Möglichkeiten zur Intensivierung des Organisationslernens in der öffentlichen Verwaltung unter verschiedenen strategischen Möglichkeiten betrachtet werden. Unterschieden wird dabei entsprechend dem Modell von ARGYRIS und SCHÖN nach den Ebenen des Organisationslernens.⁶⁰¹ Die Ebene des Single loop learning wird in dieser Betrachtung anhand der Behebung erkennbarer Defizite im Organisationshandeln erfasst, das Double loop learning wird anhand eines möglichen Leitbildes „lernende Verwaltung“ betrachtet. Das Deutero-Lernen wird am Beispiel des Wissensmanagements in die Überlegungen einbezogen. Im Ergebnis werden Chancen sichtbar, die bei der Intensivierung des Organisationslernens auf allen Ebenen zu einer höheren Effektivität und zu mehr Effizienz des Verwaltungshandelns führen könnten. Abgeschlossen wird dieses Kapitel mit einem Ausblick auf weiterführende Untersuchungsfragen.

5.1 Organisationslernen zur Kompensation von Defiziten

Nach dem Modell von ARGYRIS und SCHÖN vollzieht sich das Organisationslernen auf verschiedenen Ebenen. Im einfachsten Fall führt eine Rückkopplung mit mehr oder weniger Zeitverzug zu einer dauerhaften Verhaltensänderung der Organisation. Ein solcher Lerneffekt könnte sich zur Behebung erkennbarer Defizite im Verwaltungshandeln eignen.

⁶⁰⁰ Vgl. den Vorschlag der schrittweisen ständigen Verbesserung nach DIN EN ISO 9004, Anhang B.

⁶⁰¹ Vgl. Unterabschnitt 3.2 dieser Untersuchung.

Defizitäre Situationen können sich in unterschiedlichen Abschnitten der Verwaltungstätigkeit ergeben.⁶⁰² Sie können intern oder extern erkannt werden. Solange keine Grundannahmen der Organisation⁶⁰³ betroffen sind, erscheint die Behebung manifester Defizite aus sachlicher Sicht eher unproblematisch. Neben der Behebung manifester Defizite kommt eine präventive Tätigkeit in Betracht, um den verschiedenen Erwartungen auch bei wechselnden Handlungsbedingungen nachkommen zu können, z.B. durch Anpassungen der Aufbau- und Ablauforganisation.

Geht man von dem einfachen Modell des Leistungsprozesses bei der Erstellung von Dienstleistungen aus,⁶⁰⁴ so bieten sich 3 Eingriffspunkte zur Behebung erkennbarer Defizite und für präventive Strategien an:

- das Leistungspotential,
- der Leistungsprozess und
- das Leistungsergebnis.

Leistungspotential steigern

Das Leistungspotential betrifft die Personen, die Organisation und die sachlichen Einsatzmittel. Ziel der Steigerung des Leistungspotentials ist es, auf den „externen Faktor“ noch effektiver und effizienter eingehen zu können. Dies setzt zum einen realistische Einschätzungen des das eigenen Potentials und der Wünsche der Kunden voraus, die vor allem über systematische Rückmeldungen zu gewinnen sind, und zum andern die Fähigkeit, die Folgen des eigenen Handelns beurteilen zu können.

⁶⁰² Denkbar sind z.B. die Annahme unvollständiger Anträge, die fehlerhafte Anwendung von Vorschriften bei der Bearbeitung, mangelnde Verständlichkeit der Bescheide.

⁶⁰³ Derartige „Grundannahmen“ wären z.B. die gesetzlichen Grundlagen des Verwaltungshandelns und die grundlegende innere Behördenorganisation.

⁶⁰⁴ Vgl. Unterabschnitt 2.3.1 dieser Untersuchung.

Prozesse optimieren

Die Optimierung betrieblicher Leistungsprozesse bewirkt eine Steigerung der Prozessqualität. Diese kann durch die Einbindung in eine übergreifende Qualitätspolitik und ein damit verbundenes Qualitätsmanagement gefördert werden. Anlässe zur Veränderung der Prozesse können sich aus internen oder externen Impulsen ergeben.

Die operative Durchführung der Qualitätsverbesserung wird häufig besonderen Gruppen übertragen, die als Qualitätszirkel bezeichnet werden. Es handelt sich dabei um moderierte formale Gruppen mit freiwilligen Mitgliedern aus dem jeweiligen Arbeitsbereich. Die Mitglieder treffen sich regelmäßig während der Arbeitszeit, um durch Erfahrungsaustausch und Ideenproduktion Verbesserungen an den Produkten oder den Verfahren zu entwickeln.

Wesentliche Aufgaben derartiger Qualitätszirkel können z.B. sein:

- Probleme und Schwachstellen identifizieren,
- Probleme analysieren und Ursachen ermitteln,
- Problemlösungen entwickeln,
- Ergebnisse der zuständigen Stelle berichten,
- Einführung der Verbesserung überwachen.

Ergebnisse verbessern

Zur Beurteilung der eigenen Leistungen einer Organisation könnten sich Vergleichsdaten eignen, mit der Verwendung von Vergleichsdaten kann ein Benchmarking durchgeführt werden.⁶⁰⁵

Im Vergleich zu gewerblichen Unternehmen ist die öffentliche Verwaltung beim Benchmarking in einer vorteilhaften Position, da die Leistungsergebnisse zwischen Stellen der öffentlichen Verwaltung bereitwilliger ausgetauscht werden dürften als zwischen konkurrierenden Unternehmen.

⁶⁰⁵ Vgl. Unterabschnitt 3.3.1.3 dieser Untersuchung.

Benchmarking wird daher trotz einiger Probleme bei der praktischen Durchführung⁶⁰⁶ auch in der öffentlichen Verwaltung zur Standortbestimmung und zur Identifizierung von Verbesserungspotentialen genutzt („interkommunaler Leistungsvergleich“), wobei insbesondere der externe Vergleich mit dem jeweiligen „Branchenführer“ die eigene Perspektive erweitern soll.

Gemeinsame Merkmale

Ungeachtet der Spezifika der jeweiligen Methoden zur Behebung oder zur Prävention von Defiziten können diese zusammengefasst als einfache Formen des Organisationslernens bezeichnet werden, die parallel von einer systematischen Personalpolitik, insbesondere einer Personalentwicklung, flankiert werden können. Mit Arbeitszyklen, die von der Erhebung des Ist-Zustandes bis zur Überprüfung der revidierten Verfahren reichen, wird bereits erkennbaren Defiziten begegnet und präventiv eventuellen Defiziten vorgebeugt. Die Gesamtheit dieser Vorgänge kann als Lernen der Organisation betrachtet werden, da eine Verhaltensänderung der Organisation erfolgt.

In allen 3 betrachteten Bereichen des Erstellens einer Dienstleistung (Potential, Prozess und Ergebnis) greifen organisationale und personelle Lernprozesse ineinander. Neben den organisationalen Lernprozessen tragen auch individuelle Lernprozesse z.B. zur Potentialerweiterung bei. So dürfte es z.B. für größere Organisationen zweckmäßig sein, in der eigenen Organisation Fortbildungsmaßnahmen für die Tätigkeit als Projektleiter oder Moderator durchzuführen. Sowohl die Projektleiter als auch die Moderatoren wirken durch die Anwendung ihres Wissens und ihrer Fähigkeiten als Multiplikatoren. Sie setzen also bei weiteren Individuen Lernprozesse in Gang. Dadurch steigt das Potential der Organisation. Auch hier gilt, dass individuelle und organisationale Lernprozesse in der Praxis miteinander verknüpft sind und nur gedanklich getrennt werden können.

Ähnlich bei der Veränderung der Leistungsprozesse: Durch die ständige Verbesserung ihrer Leistungsprozesse gelingt es der Organisation zunehmend besser, sich auf die Be-

⁶⁰⁶ Vgl. BANDEMÉR 2005, S. 451.

dürfnisse der Kunden einzustellen.⁶⁰⁷ Sie ändert ihr Verhalten, dies kann als Anzeichen für einen organisationalen Lernprozess gewertet werden. Daneben lernen auch die Individuen. Diese können die organisatorischen Veränderungen als Anstoß zur Reflexion über das eigene Verhalten interpretieren und haben dadurch die Chance, sich flexibel auf legitime Erwartungen anderer einstellen zu können.

Auch der Leistungsvergleich und die dadurch geschaffene Wettbewerbssituation sind geeignet, Lernprozesse in Gang zu setzen. Nachfolgende Veränderungen im Verhalten der Organisation im Anschluss an die Datenanalyse (z.B. geringere Bearbeitungszeiten, niedrigere Kosten, höhere Zufriedenheit der Kunden) können als das Ergebnis vorangegangener Lernprozesse der Organisation interpretiert werden. Benchmarking ist also ebenfalls eine Methode, um das Lernen in einer Organisation stärker zu betonen.

Die genannten Vorgehensweisen betreffen den Ressourceneinsatz, einschließlich des Arbeitsverhaltens, nicht jedoch notwendigerweise die Grundannahmen der Organisation. Es handelt sich also in erster Linie um einfache Lernprozesse nach dem Muster des Single loop learning. Gleichwohl verlaufen derartige Prozesse in der Organisationswirklichkeit nicht ohne Probleme.

So beschreibt MACHURA mit Bezug auf das von der Bertelsmann Stiftung und der KGSt geförderte Benchmarking über Ängste und Blockaden sowohl der Führungskräfte als auch der Mitarbeiter, die sogar vor der Teilnahme an entsprechenden „Vergleichsringen“ die Zusicherung der Beschäftigungssicherheit erforderten.⁶⁰⁸ In ähnlicher Weise hatte bereits ADAMASCHEK über Probleme beim Benchmarking wie z.B. fehlende Identifikation der Verwaltungsführung und der Politik mit dem Leistungsvergleich und dadurch ausbleibende Erfolge mit der weiteren Folge der abnehmenden Bereitschaft des Personals zur Erhebung und Umsetzung berichtet.⁶⁰⁹

Möglicherweise stellen derartige Ängste und Blockaden auch eine Ursache für die geringe Verbreitung regelmäßiger Kunden- und Mitarbeiterbefragungen, von Controlling, Qualitätsmanagement und Evaluationen in der Praxis dar. Selbst das Controlling als die

⁶⁰⁷ Z.B. durch Straffung der Verfahren oder durch ganzheitliche Sachbearbeitung.

⁶⁰⁸ Vgl. MACHURA 2004, S. 139.

den Haushalts-Problemen am nächsten stehende Form der Rückkopplung ist keineswegs in allen Kommunalverwaltungen eingeführt.⁶¹⁰ Im Ergebnis führt die geringe Verwendung dieser Instrumente jedenfalls dazu, dass die Möglichkeiten und Chancen zum Single loop learning bislang nicht ausgeschöpft werden.

5.2 Organisationslernen als Leitbild

Wird die Ebene der Behebung bereits erkennbarer Defizite im Verwaltungshandeln überschritten und eine Verhaltensänderung thematisiert, die Grundannahmen und -regeln der Organisation betrifft, handelt es sich nach dem Modell von ARGYRIS und SCHÖN um Double loop learning. Dabei kann es sich um eine Modifikation einzelner bestehender Annahmen und geschriebener oder ungeschriebener Regeln handeln⁶¹¹ oder um eine Veränderung im Gesamtbestand der einschlägigen Annahmen und Regeln, also um eine Reduzierung oder Erweiterung des Bestandes.⁶¹² Nachfolgend wird der Fall betrachtet, dass die Nutzung des Organisationslernens als fallübergreifendes Prinzip bzw. Leitbild in den Bestand der Organisationsregeln aufgenommen wird. Die Verankerung von Handlungsgrundsätzen in Leitbildern für ein Unternehmen oder eine Behörde ist gegenwärtig ein übliches Vorgehen.⁶¹³

Ein Unternehmensleitbild ist nach einer Definition von HUNSDIEK die Summe der schriftlich fixierten Aussagen zum Grundzweck und den globalen Soll-Vorstellungen eines Unternehmens unter Berücksichtigung aller relevanten Anspruchsgruppen.⁶¹⁴

⁶⁰⁹ Vgl. ADAMASCHEK 1997, S. 79.

⁶¹⁰ Die Haushalts-Probleme werden häufig als der Haupt-Beweggrund für die aktuelle Welle der Verwaltungsreform angesehen.

⁶¹¹ Z.B. Einführung „gleitender Arbeitszeit“ oder Telearbeit.

⁶¹² Z.B. grundlegende Änderung von Verwaltungsvorschriften, grundlegende Änderungen des Geschäftsverteilungsplanes.

⁶¹³ Vgl. BÖLLHOFF / WEWER 2005, S. 149; BEHNKE 2005, S. 245.

⁶¹⁴ Vgl. HUNSDIEK 1996, S. 5 - 23.

Als wesentliche Bestandteile von Unternehmensleitbildern hat HUNSDIEK erkannt:

- Definition der Geschäftstätigkeit,
- Beschreibung der Unternehmensziele,
- Leitideen (Verantwortung gegenüber Gesellschaft und Umwelt, unternehmerische Führung und Organisation, Partnerschaft im Unternehmen, interne und externe Kundenorientierung, innovatives Mitarbeiterverhalten).⁶¹⁵

Die entsprechenden Dokumente sind unterschiedlich weit konkretisiert und daher auch unterschiedlich umfangreich. Damit ein Leitbild von allen relevanten Personen und Personengruppen akzeptiert wird, hält HUNSDIEK die Beteiligung aller Anspruchsgruppen bereits bei der Entwicklung für erforderlich.

Auch in der öffentlichen Verwaltung sind derartige Leitbild-Entwicklungen in großer Zahl zu beobachten.⁶¹⁶ Auf kommunaler Ebene handelt es sich dabei in vielen Fällen um ein umfassendes „Stadt-Leitbild“, das allgemeine Aussagen zum Leben in der betreffenden Stadt (einschließlich Stadtentwicklung), zur kommunalen Politik und zur Verwaltung in der Stadt enthält.⁶¹⁷ Ähnlich wie bei einem Unternehmensleitbild soll das Leitbild einer Verwaltung insbesondere Ziel und Wertvorstellungen beschreiben sowie Prinzipien formulieren für die Bestimmung der Aufgabenfelder, für die Gestaltung der Organisation und für den Umgang der Mitarbeiter und Führungskräfte sowohl untereinander als auch mit den Kunden. Das Leitbild soll das Selbstverständnis der Verwaltung nach außen dokumentieren und die Erwartungen der Mitglieder der Verwaltung zum Ausdruck bringen.⁶¹⁸ Allerdings wird zunehmend eine Lücke zwischen den Vorstellungen aus Leitbildern und der korrespondierenden Praxis beklagt, die geeignet sei, die Identifikationskraft von Leitbildern erodieren zu lassen.⁶¹⁹ Empfohlen wird daher, die vereinfachende Sichtweise von Organisationsveränderungen als einer

⁶¹⁵ Die Auswertung umfasst eine nicht genannte Zahl von Leitbildern von „Großunternehmen unterschiedlichster Branchen“, z.B. Henkel AG, Bayer AG, Procter & Gamble, Mettler-Toledo, Vorwerk, Daimler-Benz, Bertelsmann AG; vgl. HUNSDIEK 1996, S. 5 - 23.

⁶¹⁶ Zahlreiche Beispiele dazu sind im Internet verfügbar.

⁶¹⁷ Vgl. z.B. für die Stadt Passau (gut 50.000 Einwohner): Bertelsmann Stiftung; Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.) 1997.

⁶¹⁸ Vgl. Bertelsmann Stiftung; Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.) 1997, S. 11 f.

„überwiegend logisch-konstruktiven Aufgabe“ stärker durch die Berücksichtigung der personellen und sozialen Ausgangslage zu ergänzen.⁶²⁰

Für eine Landesverwaltung bietet sich die Möglichkeit, zunächst ein Rahmen-Leitbild zu formulieren, um dann bei Bedarf Leitbilder für die einzelnen Landesbehörden entwerfen zu können. So hat z.B. Nordrhein-Westfalen bereits 1998 ein entsprechendes Rahmen-Leitbild verabschiedet.⁶²¹

Gegenstand der Leitbilder sind auch Verweise auf die Verwaltung als lernende Organisation.⁶²² Im Rahmen-Leitbild NRW wird z.B. als Nr. 5 („Lernende Verwaltung und Aufgabenkritik“) ausgeführt:

„Die Landesverwaltung versteht sich als eine sich kontinuierlich fortentwickelnde, lernende Verwaltung von hoher fachlicher und sozialer Kompetenz. Sie unterzieht deshalb ihren Aufgabenbestand einer regelmäßigen Aufgabenkritik, die mit einer Überprüfung der Arbeitsabläufe und Strukturen einhergeht. Sich zunehmend schneller verändernden Rahmenbedingungen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft begegnet die Landesverwaltung flexibel. Auf diese Weise trägt die Landesverwaltung zu einer schlanken, zeitgemäßen Administration in Nordrhein-Westfalen bei.“⁶²³

Weitere gleichrangig behandelte Themen in diesem Rahmen-Leitbild sind abgesehen vom Vorwort „Rechtsstaatlichkeit und Wohl der Allgemeinheit“, „Sozialstaatsprinzip“, „Dreiteilung der Gewalten“, „Nachhaltige Entwicklung“, „Kooperationsorientierung“, „Bürgerorientierung“, „Mitarbeiterorientierung“ „Ergebnisorientierte Steuerung mit neuen Instrumenten“ sowie „Qualität, Effektivität und Effizienz“.⁶²⁴

Die Zielvorstellung „Lernende Verwaltung“ ist in diesem Beispiel wie in vermutlich den meisten übrigen Leitbildern eine Angabe unter mehreren. Gleichwohl deutet die

⁶¹⁹ Vgl. VOGEL 2003, S. 97.

⁶²⁰ Vgl. VOGEL 2003, S. 98.

⁶²¹ Rahmen-Leitbild für die Landesverwaltung. MinBl. NRW Nr. 64 v. 13.11.1998.

⁶²² Allein die Kombination „Leitbild“ und „lernende Verwaltung“ führt gegenwärtig (Januar 2005) bei der Suchmaschine Google zu mehr als 7000 Treffern im Internet.

⁶²³ Rahmen-Leitbild für die Landesverwaltung, Nr. 5. MinBl. NRW Nr. 64 v. 13.11.1998.

Erläuterung mit den ausdrücklichen Hinweisen auf „Aufgabenkritik“ und „Flexibilität“ sowie auf Selbststeuerung („sich fortentwickelnd“)⁶²⁵ darauf hin, dass mehr gemeint sein könnte als die Reaktion auf bereits erkennbare Defizite.

Denkbar wäre ferner eine Berücksichtigung der Zielvorstellung „lernende Verwaltung“ als übergeordnetes Prinzip, das sich als Entwicklungsprinzip im Sinne einer Selbststeuerung auf unterschiedliche Bereiche des Verwaltungshandelns beziehen und Prozesse des Double loop learning ermöglichen kann. Der Anspruch einer „Selbststeuerung“ von Verwaltungseinheiten bzw. der dortigen Beschäftigten könnte allerdings angesichts der tragenden Prinzipien des Modells der herkömmlichen Bürokratie theoretischen und praktischen Bedenken begegnen.

In theoretischer Hinsicht ist zu beachten, dass die Produkte und Verfahren der öffentlichen Verwaltung in einem weit höheren Maße als in einem gewerblichen Unternehmen durch entsprechende Vorgaben festgelegt sind, jedoch ergeben sich zumindest auf der operativen Ebene noch Gestaltungsmöglichkeiten.⁶²⁶ Diese dürften um so größer sein, je weiter die Aufgaben vom Kern der staatlichen Hoheitsverwaltung entfernt sind.⁶²⁷ Zu konstatieren ist eine Vielfalt von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung⁶²⁸ mit einer beachtlichen Palette unterschiedlicher Organisationen.⁶²⁹ Aufgaben- und Organisationsvielfalt schließen die zentrale Regelung sämtlicher Einzelheiten des Verwaltungshandelns aus und bedingen statt dessen die Notwendigkeit zu einer begrenzten „Selbstorganisation der Behörden“.⁶³⁰ Die Rahmenbedingungen erlauben den Organisationen der öffentlichen Verwaltung also wegen der Gestaltungsmöglichkeiten im Leistungsbereich durchaus eine eigenständige Entwicklung. Risiken können sich eventuell aufgrund zentrifugaler Kräfte ergeben, z.B. in Form einer tendenziellen Ver-

⁶²⁴ Rahmen-Leitbild für die Landesverwaltung. MinBl. NRW Nr. 64 v. 13.11.1998.

⁶²⁵ Die Einräumung von Möglichkeiten der „Selbststeuerung“ für eine Arbeitsgruppe bezieht sich in industriellen Produktionsprozessen auf die Feinstuerung der Arbeitsprozesse durch Verteilung der Einzelaufgaben unter Beachtung der Produktionsnormen und der betrieblichen Rahmenbedingungen („teilautonome Gruppenarbeit“), vgl. SCHNECK Stichwort „Teilautonome Gruppe“.

⁶²⁶ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 12.

⁶²⁷ Dies ist möglicherweise auch ein Grund für den „Vorsprung“ der Kommunen bei der Verwaltungsentwicklung, auf staatlicher Ebene müssen die notwendigen Gestaltungsspielräume erst in einem schwerfälligen politischen Entscheidungsverfahren abgesichert bzw. geschaffen werden.

⁶²⁸ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 12 f.

⁶²⁹ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 22 f.

selbständigung organisatorischer Einheiten.⁶³¹

Die praktischen Erfahrungen in einem Teilbereich der Verwaltungsreform in Hamburg geben einen Einblick in die Realisierungsmöglichkeiten einer Form von „Selbststeuerung“. Die Erfahrungen aus einem Vorhaben zur Verwaltungsreform werden von den begleitenden Forschern dahingehend zusammengefasst, dass eine im wesentlichen „sich selbst programmierende Partizipation“ zwar „Aufbruchstimmung und Engagement“ erzeugen könne, aber „keine Richtung“ finde.⁶³² Im Ergebnis habe sich in Hamburg gezeigt, dass die Verwaltungsreform einerseits „nur mit der Belegschaft“ und andererseits „nicht ohne Steuerung“ gehe.⁶³³ Gleichwohl sei bei günstigeren Rahmenbedingungen eine Entwicklung möglich, die es den Organisationen der öffentlichen Verwaltung erlauben, „sich selbstreflexiv und intelligent zu entwickeln“.⁶³⁴ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt GRIMMER aufgrund einer Analyse des Spannungsverhältnisses zwischen Struktur und Flexibilität einer Organisation.⁶³⁵ Das optimale Verhältnis zwischen Strukturierung und Flexibilität sei fallbezogen in „Trial- and error-Prozessen“ zu bestimmen. Zur Durchführung organisatorischer Verhaltensänderungen und zur Wahrnehmung von Lernmöglichkeiten sei daher die Strategie des „Top-Down und Bottom-Up“ zweckmäßig.⁶³⁶

Ausdrücklich werden ergänzend zu dem Hinweis auf die Entwicklung zur lernenden Verwaltung in dem Rahmen-Leitbild NRW die Schranken der Selbststeuerung aufgezeigt, so z.B. durch Hinweise auf „Gesetz und Recht“ als Bestimmungsgründe für das Handeln der Landesverwaltung (Nr. 2) und die Aufgabe des „Gesetzesvollzuges“ im Rahmen der „Dreiteilung der Gewalten“ (Nr. 4).⁶³⁷

Aufgrund dieses Beispiels wird bereits sichtbar, dass zwischen dem Leitbild einer Behörde und der möglichen Praxis des Organisationslernens Wechselwirkungen bestehen

⁶³⁰ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 12.

⁶³¹ Vgl. SCHNEIDER 2002.

⁶³² Vgl. EPSKAMP u.a. 2001, S. 204.

⁶³³ Vgl. EPSKAMP u.a. 2001, S. 205.

⁶³⁴ Vgl. EPSKAMP u.a. 2001, S. 210.

⁶³⁵ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 92 f.

⁶³⁶ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 93.

⁶³⁷ Vgl. Rahmen-Leitbild für die Landesverwaltung. MinBl. NRW Nr. 64 v. 13.11.1998.

können. Das Leitbild kann das Organisationslernen anstoßen und unterstützen, umgekehrt können Ergebnisse des Organisationslernens wiederum Anstöße zur Veränderung des Leitbildes liefern.

5.3 Organisationslernen als Perspektive für die öffentliche Verwaltung

Die Intensivierung des Organisationslernens in Behörden wirft zumindest Fragen nach der Vereinbarkeit einer tendenziellen Selbststeuerung⁶³⁸ durch Organisationslernen mit dem herkömmlichen Verständnis der Verwaltungsfunktion und nach Möglichkeiten zur effektiven Gestaltung des Organisationslernens auf. Während es sich bei dem ersten Fragenbereich um ein verwaltungswissenschaftliches bzw. ein verwaltungspolitisches Problem handelt, betrifft die zweite Frage den Bereich der Lernfähigkeit bzw. der optimalen Lernstrategie der Organisation, also den Bereich, der in dem Modell von ARGYRIS und SCHÖN als Deutero-Lernen bezeichnet wird. Das Deutero-Lernen soll hier anhand des Beispiels des Wissensmanagements erfasst werden. Insgesamt erfolgt die Betrachtung unter perspektivischen Gesichtspunkten, d.h. unter Berücksichtigung möglicher Entwicklungen der nahen Zukunft. Als eine solche mögliche Entwicklung wird beispielhaft das E-Government in die Überlegung einbezogen.

Zur Sicherung der Entwicklungsfähigkeit der Verwaltungsorganisationen betrachtet GRIMMER ein Bündel von Maßnahmen, insbesondere die Personalentwicklung, die Organisations- und Arbeitsgestaltung, die Qualitätssicherung, die Wirtschaftlichkeit sowie die Hardware- und Software-Ergonomie, als erforderlich.⁶³⁹ Derartige entwicklungsichernde Maßnahmen gewinnen ihre besondere Bedeutung vor dem Hintergrund der von der öffentlichen Verwaltung neben den Grundfunktionen (Gesetzesvollzug, Leistungsbereitstellung, Planungsmaßnahmen in der Ordnungs-, Leistungs- und Planungsverwaltung) wahrgenommenen „Meta-Funktionen“ wie z.B. „strukturierende Wirkung in die Gesellschaft, Zuordnung von Problemen und Benennung von Problemwahrnehmungsmöglichkeiten, organisatorische Sicherung von Freiheit,

⁶³⁸ Zur Feinabstimmung der Arbeitsprozesse innerhalb definierter Rahmenbedingungen.

⁶³⁹ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 93 m.w.N.

Vermittlung von Identitätsbezügen und Innovationsmöglichkeiten, Gemeinwohlhoffnung“.⁶⁴⁰ Angesichts der Offenheit, Komplexität und Variabilität dieser „Meta-Funktionen“ erscheint eine zentralistische Steuerung der darauf bezogenen Handlungen problematisch.

Fraglich ist, ob das NSM der KGSt in dieser Hinsicht eine Verbesserung gegenüber der hergebrachten Verwaltung und Verwaltungssteuerung darstellt. Nach den hier vorgenommenen Analysen⁶⁴¹ dürfte die tatsächliche Attraktivität des NSM für die Kommunalverwaltungen hinter der öffentlichen Rhetorik zurückbleiben. Selbst die Kernbestandteile des Rechnungs- und Finanzwesens aus dem NSM sind nach mehr als 10-jähriger Diskussion noch keineswegs flächendeckend eingeführt.⁶⁴²

Als Ursache für die eher geringe Wirkung des NSM dürfte ein Bündel von Einzelfaktoren in Betracht kommen, die insgesamt auf problematische Annahmen bei der Modellkonzeption verweisen, wie z.B. der Annahme der Rationalität und damit der prinzipiellen Planbarkeit aller Verwaltungsabläufe, der klaren Trennbarkeit zwischen Kommunalpolitik (was?) und Kommunalverwaltung (wie?), der impliziten Annahme, das „Einheitsmodell“ NSM sei für das gesamte Spektrum der kommunalen Verwaltungen geeignet, sowie die Annahme, eine Kommunalverwaltung könne nur zentralistisch nach dem Rationalmodell und hergebrachten hierarchischen Prinzipien gesteuert werden. Hinzu kommen nach dem Ergebnis der hier vorgenommenen Analysen⁶⁴³ konzeptionelle Lücken im Modell sowie eine nahezu fehlende Implementationsstrategie. Mit Blick auf die Defizite des NSM in Bezug auf die politische Steuerung sowie der entgegen dem eigenen Anspruch nur mittelbaren Steuerungswirkung der Komponenten des NSM warnt GRIMMER daher vor einer Überschätzung des NSM, das er gleichwohl als „diskussionswert“ betrachtet.⁶⁴⁴

⁶⁴⁰ GRIMMER 2004b, S. 74.

⁶⁴¹ Vgl. Unterabschnitt 2.5 dieser Untersuchung.

⁶⁴² Vgl. Unterabschnitt 2.5 dieser Untersuchung.

⁶⁴³ Vgl. Unterabschnitt 2.5 dieser Untersuchung.

⁶⁴⁴ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 90, 95.

Gerade wenn die Handlungen einer Organisation aufgrund der Komplexität und der Variabilität der Umwelt nicht vollständig antizipiert und geplant werden können, bietet sich komplementär zu einer Konzentration auf die zentrale Steuerung der Blick auf die Kompetenz der Organisationsangehörigen an, um auch bei fehlender Planung aufgrund des sinnvollen Handelns der Organisationsangehörigen eine vertretbare Problemlösung erzielen zu können. Vor diesem Hintergrund erscheint die bereits erwähnte Kombination von „Top-Down und Bottom-Up“ plausibel, wobei die politisch legitimierten Entscheidungsträger sich auf die grundsätzlichen Entscheidungen konzentrieren können, die von der Verwaltung mit partizipativen Methoden vorbereitet und implementiert werden. Die Managementaufgabe bestände folglich darin, zweckmäßige Rahmenbedingungen für die Entwicklung und Veränderung der Leistungsprozesse zu schaffen, insbesondere durch Zielformulierung sowie durch die Bereitstellung einer Organisationsstruktur, die ausreichende Handlungsspielräume für die Beschäftigten vorsieht, so dass unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten realisiert werden könnten.⁶⁴⁵

GRIMMER warnt allerdings vor einer Überbewertung der Selbststeuerung.⁶⁴⁶ Nach den bisherigen Erfahrungen mit einem partizipativen Modernisierungsprozess bestehen Risiken für das Verfahren vor allem dann, wenn die Ziele unklar bleiben, Ergebnisse nicht sichtbar werden, keine Unterstützung durch die Führung erfolgt, das Management der Ressourcen sich defizitär gestaltet oder die Transparenz des Verfahrens nicht gegeben ist. Übergreifend ist der Erfolg eines partizipativen Verfahrens von der korrespondierenden Verwaltungskultur abhängig; autoritäre Strukturen können den Beteiligungsprozess konterkarieren.⁶⁴⁷

⁶⁴⁵ Vgl. auch KÖNIG / BERGER / FELDNER 2001, S. 122 ff.

⁶⁴⁶ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 91 f.

⁶⁴⁷ Vgl. KIßLER / GRAF / WIECHMANN 2000, S. 137.

Konstitutiv für den notwendigen Handlungsspielraum zur Selbststeuerung in einer Arbeitssituation sind der Abwechslungsreichtum der Tätigkeit, die Ganzheitlichkeit der Aufgabe, die Bedeutung der Aufgabe, die Selbständigkeit bei der Aufgabenerledigung und die Rückmeldung aus der Arbeit selbst.⁶⁴⁸ Sofern auf den Handlungsspielraum abgestimmte Kenntnisse und Fähigkeiten vorhanden sind, das Bestreben zur Selbstentfaltung vorhanden ist und Zufriedenheit mit den Kontextbedingungen besteht, begünstigt ein großer Handlungsspielraum die intrinsische Motivation und das kooperative Handeln der Beschäftigten,⁶⁴⁹ so dass innerhalb eines begrenzten Rahmens Selbststeuerung möglich wird. Diese Form der partiellen Selbstorganisation können als Ergebnis sowohl individueller als auch organisationaler Lernprozesse interpretiert werden. Individuelle Lernprozesse und organisationale Lernprozesse verlaufen gleichzeitig, die Lernergebnisse des Organisationslernens und des individuellen Lernens greifen ineinander. Das Organisationslernen wird stabilisiert durch fortdauerndes individuelles Lernen. Dies könnte vergrößerte Handlungsspielräume der Beschäftigten mit entsprechend erweiterten Befugnissen nach sich ziehen, also zu mehr Selbständigkeit im Arbeitshandeln führen.

Voraussetzungen für die sinnvolle Nutzung der Handlungsspielräume sind u.a. auf diese abgestimmte Kenntnisse und Fähigkeiten. Um diese Voraussetzung zu gewährleisten, wäre eine systematische Personalentwicklung zum Zweck des Empowerment⁶⁵⁰ hilfreich. Für die Personalführung kämen eher Methoden in Betracht, die auf Commitment⁶⁵¹ setzen statt auf Kontrolle, also Vertrauenskultur statt Misstrauenskultur. Nach wie vor werden allerdings im Bereich der Personalentwicklung für die deutsche Verwaltung erhebliche Defizite konstatiert.⁶⁵² Es wird sogar auf Enttäuschungen der Beschäftigten aufgrund unaufrichtigen Verhaltens im Rahmen der bisherigen Beteiligungsangebote hingewiesen, die eine weitere Beteiligung der Beschäftigten an organisationalen Lernprozessen mangels Motivation als eher fraglich erscheinen lassen

⁶⁴⁸ Vgl. WILKESMANN 2004, S. 388 f. m.w.N.

⁶⁴⁹ Vgl. WILKESMANN 2004, S. 388 f. sowie FN 3 unter Verweis auf HACKMAN und OLDHAM (1980).

⁶⁵⁰ Im Sinne von Befähigung und Engagement zur sinnvollen Mitarbeit.

⁶⁵¹ Im Sinne von Selbstverpflichtung, vgl. RUDOLPH / SCHÜTTPELZ 1999, S. 13 - 21.

⁶⁵² Vgl. LÖFFLER 2003, S. 252 ff.

könnten.⁶⁵³

Aus den hier durchgeführten Interviews ergeben sich zwar Hinweise auf eine systematische Personalentwicklung,⁶⁵⁴ jedoch ist noch keine Evaluation vorgenommen worden, so dass die tatsächlichen Effekte unklar bleiben. Insgesamt wird aus den Antworten eine hohe Wertschätzung für kompetenzförderliche Arbeitsbedingungen und für die Lernpotentiale deutlich.⁶⁵⁵ Allerdings werden auch in diesem Fall die tatsächlichen Effekte der realisierten Maßnahmen nur partiell durch regelmäßige Mitarbeiterbefragungen validiert.⁶⁵⁶ Insgesamt zeigen sich also in den geführten Interviews im verbalen Bereich durchaus günstige Voraussetzungen für eine partizipationsorientierte Personalentwicklung, jedoch bleiben die bislang erzielten tatsächlichen Effekte aufgrund fehlender systematischer Rückkopplungen unklar.

Mit der zunehmenden Anwendung der Informationstechnologie in der Verwaltung und den dadurch ermöglichten verschiedenen Formen des „electronic government“ (E-Government) wird die organisatorische Formenvielfalt der öffentlichen Verwaltung möglicherweise noch weiter gesteigert.⁶⁵⁷ Fraglich ist, ob die Gestaltung und der Betrieb des E-Government mit Methoden des herkömmlichen Verwaltungshandelns möglich bzw. ob dieses zweckmäßig ist. Diskutiert werden weitreichende Veränderungen, wie z.B. Lösungen, die durch eine konsequente Trennung zwischen front- und back-office eine gemeinsame Erledigung der Aufgaben für alle Kommunen eines Landes in einer landesweit tätigen Einrichtung ermöglichen könnte, eventuell auch in einer Public-Private-Partnership.⁶⁵⁸ Insgesamt würde sich daraus eine neue Kombination von zentraler und dezentraler Aufgabenerledigung ergeben.⁶⁵⁹ Derartige Veränderungen erscheinen ohne ein „Verwaltungs-Reengineering“ kaum realisierbar.⁶⁶⁰

⁶⁵³ Vgl. RÖBER 2005, S. 477 f.

⁶⁵⁴ Vgl. Anhang D, Felder F 15, F 30, G 30.

⁶⁵⁵ Vgl. Anhang D Zeilen 37 - 42.

⁶⁵⁶ Vgl. Anhang D Zeile 34 in allen Interviews.

⁶⁵⁷ Vgl. z.B. BLUMENTHAL 2002; KAMMER / RIEDL 2002.

⁶⁵⁸ Vgl. GRÖMIG 2004, S. 14.

⁶⁵⁹ Vgl. HILL 2004, S. 18.

⁶⁶⁰ Vgl. WINKEL 2004, S. 131.

Zu berücksichtigen ist beim E-Government die schnelle Weiterentwicklung der IT, die in Abhängigkeit von dem Entwicklungsstand veränderte Anwendungen erlaubt.⁶⁶¹ Es ist also davon auszugehen, dass die Flexibilität des Arbeitssystems zunimmt. Dies könnte ein korrespondierendes flexibles Organisations- und Arbeitsverhalten der Beschäftigten erfordern. Im Ergebnis wären bei der Einführung bzw. bei der Intensivierung des E-Government sowohl organisationale als auch individuelle Lernprozesse erforderlich. Individuelle Lernprozesse, um angesichts der technologischen Fortschritte zur „Pflege des Leistungspotentials“ stets auf dem neuesten Stand zu bleiben, Organisationslernen betrifft die schrittweisen ständigen Anpassungen des Leistungsangebots an die informativ-technischen Möglichkeiten und an die Bedürfnisse der Kunden. Angesichts der begrenzten Planbarkeit der sich bietenden Anwendungsmöglichkeiten bei noch unklaren Nutzerpräferenzen ist von reflexiven Lernprozessen auszugehen, bei denen auch die Prämissen der Systemgestaltung bzw. Systementwicklung kontinuierlich zu überprüfen sind. Die zu erwartenden Lernprozesse können also dem Double loop learning zugeordnet werden.

Eine vergleichbare Entwicklung könnte sich bei der Einführung eines Wissensmanagements in der öffentlichen Verwaltung ergeben. LENK und WENGELOWSKI halten eine Übernahme von Konzepten aus der gewerblichen Wirtschaft angesichts der Spezifika und der Heterogenität der öffentlichen Verwaltung für unzweckmäßig.⁶⁶² Um ein nutzbringendes Wissensmanagement aufbauen zu können, empfehlen sie die aktive Teilnahme der Wissensträger und der Wissensnutzer an der Gestaltung und den „Betrieb“ des Wissensmanagements. Die „Wissensarbeiter“ sollten selber entscheiden, wie ein effektives Wissensmanagement aussehen könnte. Mit der Nutzung von „Wissensportalen“ als Kombination zahlreicher Funktionen und Anwendungen sei eine gute Möglichkeit gegeben, das Wissensmanagement bedürfnisgerecht zu konfigurieren. Lösungen „per Dekret“ seien dagegen wenig erfolgversprechend.⁶⁶³ In ähnlicher Weise betonen WILKESMANN und RASCHER, die Notwendigkeit geeigneter Kontextbedingungen bei der Implementierung eines Wissensmanagements, um den Austausch von Informationen über Datenbanken zu ermöglichen und zu fördern. Sowohl die

⁶⁶¹ Vgl. LENK 2004, S. 69 ff.

⁶⁶² Vgl. LENK / WENGELOWSKI 2004, S. 163.

Struktur der Datenbank als auch die Anreize für die Dateneingabe müssten von den Nutzern mitbestimmt werden, ansonsten bestehe die Gefahr, dass sich die Datenbanken zu „Datenfriedhöfen“ entwickelten.⁶⁶⁴ Im Ergebnis zeichnet sich also ab, dass zentralistische Lösungen nach dem hergebrachten Bürokratie-Modell oder nach dem NSM nicht optimal sind, als erfolgversprechend werden dagegen selbstorganisierte und selbstgesteuerte Prozesse innerhalb eines zuvor vereinbarten Rahmens angesehen. Unter Abstimmung auf die dynamischen IT-Möglichkeiten der Wissensportale ergeben sich aufgrund der aktiven Beteiligung der Wissensträger als Folge somit individuelle Lernprozesse, organisationale Lernprozesse werden durch das Vorhandensein der neuen Möglichkeiten angestoßen. Die Lernprozesse können nach der Terminologie von ARGYRIS und SCHOEN teils dem Double loop learning, teils dem Deutero-Lernen zugeordnet werden.

Für die Einführung bzw. die Intensivierung des E-Governments und des Wissensmanagements kämen wissenschaftlich begleitete Modellprojekte in Betracht. Nach den hier durchgeführten Interviews befinden sich sowohl das E-Government als auch das Wissensmanagement als Voraussetzung für eine Intensivierung des Organisationslernens noch am Anfang der Implementation in die Kommunalverwaltung.⁶⁶⁵ Dies mag auch mit den insbesondere in den größeren Kommunalverwaltungen beklagten Defiziten in der strategischen Orientierung⁶⁶⁶ zusammenhängen. Auf der anderen Seite wird die Vorstellung von der Kommunalverwaltung als „lernender Organisation“ nach dem Ergebnis der durchgeführten Gespräche durchaus als realistisch angesehen und begrüßt, wenngleich bei der Frage nach bereits beobachtbaren Schritten in Richtung einer „lernenden Organisation“ zwar einige Einzelheiten, aber noch keine nennenswerten Schritte benannt werden konnten.⁶⁶⁷

Insgesamt ist die öffentliche Verwaltung in Deutschland gegenwärtig durch eine Vielfalt von Aufgabenfeldern, Leistungsfeldern, Typen von Arbeitsprozessen und

⁶⁶³ Vgl. LENK / WENGELOWSKI 2004, S. 161, 163 f.

⁶⁶⁴ Vgl. WILKESMANN / RASCHER 2004, S. 128.

⁶⁶⁵ Vgl. Anhang D Zeilen 25, 36, 45-46, 50-52; jeweils alle Interviews.

⁶⁶⁶ Vgl. Anhang D Felder F 4, F 56, F 57, G 4, G 56, G 57.

⁶⁶⁷ Vgl. Anhang D Zeilen 50-52, jeweils alle Interviews.

Handlungskonstellationen gekennzeichnet.⁶⁶⁸ Die unterschiedlichen Ziele, Funktionen und Prozesse führen zu einem heterogenen System⁶⁶⁹ mit entsprechend differenzierten organisatorischen Ausprägungen.⁶⁷⁰ Für veränderte Funktionen und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung stehen nicht mehr Anweisung und Vollzug im Vordergrund, sondern in einem höheren Maße könnte die Selbststeuerung im Rahmen eines definierten Rahmens möglich und erforderlich sein.⁶⁷¹

BOUCKAERT bezeichnet diesen unter dem Einfluss des NPM sich abzeichnenden „Modell-Wechsel“ im administrativen System als Übergang zum „Neo-Weberianischen - Modell“, das u.a. dadurch gekennzeichnet sei, dass die Beamten des Staates nicht nur „Bürokraten und Rechtsexperten“ sind, sondern auch Angehörige einer „Management-Profession mit einer Leistungs- und Kundenorientierung“.⁶⁷² Während das klassische „Weber-Modell“ möglicherweise nur bedingt mit dem partizipativen Ansatz zur Steuerung in der Verwaltung zu vereinbaren ist, könnte die inzwischen in der Verwaltungswirklichkeit anzutreffende Differenzierung organisatorischer Lösungen durchaus Raum für die Realisierung begrenzter Selbststeuerung und einer „lernenden Organisation“ bieten. Je nach den vorherrschenden Aufgaben betrachtet z.B. HEBELER die starre Struktur der hierarchischen Organisation als modifizierbar durch „flache Hierarchien, dezentrale Entscheidungszuständigkeiten, dezentrierte, auch in die Horizontale gerichtete und ungebundene Kommunikationsnetze und gering formalisierte Organisationsstrukturen“.⁶⁷³ Die Einführung von „Elementen der Kooperation“ zur Milderung der Hierarchie in Verwaltungsorganisationen wird als rechtlich zulässig angesehen.⁶⁷⁴ Die Verwaltung als „lernende Organisation“ könnte sich als Fortentwicklung der Bürokratie im Sinne von BOUCKAERT zu einem weiteren Kennzeichen des „Neo-Weberianischen-Modells“ bzw. vielleicht zutreffender zu einem Kennzeichen der Post-Weberianischen-Modellvielfalt entwickeln.

⁶⁶⁸ Vgl. LENK / WENGELOWSKI 2004, S. 148.

⁶⁶⁹ Vgl. LENK / WENGELOWSKI 2004, S. 163.

⁶⁷⁰ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 22 ff.

⁶⁷¹ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 90.

⁶⁷² Vgl. BOUCKAERT 2004, S. 34.

⁶⁷³ HEBELER 2004, S 140 f. m.w.N.

⁶⁷⁴ Vgl. HEBELER 2004, S 142.

5.4 Offene Fragen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht

Mit den aufgezeigten möglichen Perspektiven zur Intensivierung des Organisationslernens in der öffentlichen Verwaltung stellen sich vielfältige neue Fragen, die z.B. in entsprechenden Modellprojekten beantwortet werden könnten. Aus der Vielzahl möglicher Fragen werden nachfolgend beispielhaft für die unterschiedlichen sachlichen Ebenen der Fragestellung einige untersuchungsbedürftige Fragen erläutert.

Eine erste Ebene möglicher Folgeuntersuchungen betrifft die Wirksamkeit des Organisationslernens. Zu prüfen wäre dabei insbesondere, in welchem Umfang sich die Fähigkeit zum Organisationslernen steuern lässt, also die Beeinflussbarkeit des Deutero-Lernens.⁶⁷⁵ In Kenntnis möglicher Steuergrößen ließe sich möglicherweise das Verwaltungsverfahren weiter flexibilisieren, so dass auch bei neuen Problemlagen eine zügige Erledigung der Aufgaben bzw. eine weitere Anpassung der Organisation an diese geänderten Problemlagen möglich sein könnte.

Auf derselben Ebene stellt sich das Problem des Wissensmanagements, das ebenfalls der Wirksamkeit des Organisationslernens zuzurechnen ist. Ohne ein effektives Wissensmanagement als Pendant zur Funktion des Gedächtnisses beim individuellen Lernen kann das Lernpotential einer Organisation nicht ausgeschöpft werden.⁶⁷⁶

Die Absicht, das Organisationslernen systematisch zu intensivieren, stellt einen Prozess des Wandels in der betroffenen Organisation dar. Es ergibt sich somit auf einer zweiten Ebene die Frage, wie ein solcher Wandel effektiv unterstützt werden kann,⁶⁷⁷ insbesondere auch, welche Bedeutung den Promotoren zukommt und welche Verhaltensweisen der „Change-Manager“ in diesem Fall erfolversprechend sind.⁶⁷⁸

⁶⁷⁵ Vgl. z.B. die Fragen am Schluss von Unterabschnitt 3.2 dieser Untersuchung.

⁶⁷⁶ Vgl. Unterabschnitt 3.3.2 dieser Untersuchung.

⁶⁷⁷ Vgl. Unterabschnitt 2.3.2.1 dieser Untersuchung.

⁶⁷⁸ Vgl. Unterabschnitt 2.3.2.2 dieser Untersuchung.

Die Intensivierung des Organisationslernens einschließlich des Bestandteils Wissensmanagement führt zu einer Erweiterung der Selbststeuerung in Teilbereichen der Verwaltung. Damit stellt sich auf einer dritten Ebene die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Selbststeuerung in Abhängigkeit von den Aufgaben und Handlungsbedingungen. Wie bereits mehrfach dargestellt, sind in der gesamten öffentlichen Verwaltung unterschiedliche Organisationsformen gleichzeitig vorfindbar. Eine einzige „richtige“ Organisationsform für alle Verwaltungseinheiten („one best way“) gibt es offensichtlich nicht, so dass insbesondere bei einem Wandel der Aufgaben oder der Handlungsbedingungen eine Anpassung der Organisation an die Strukturen des Wandels erforderlich werden, die lernende Organisation erscheint als „vernünftiger Weg“, um die jeweils optimale Organisation zu finden.⁶⁷⁹

Schließlich wäre auf einer vierten Ebene zu untersuchen, wie sich die „lernenden Verwaltungseinheiten“ in ein Gesamtsystem der Verwaltungsmodernisierung einordnen.⁶⁸⁰

Die Erweiterung der herkömmlichen Verwaltungsorganisation um den Aspekt des Organisationslernens bewirkt eine „Binnenmodernisierung“ der betreffenden Organisationen. Wie bereits am Beispiel des NSM erkennbar ist, besteht bei der Konzentration auf einzelne Maßnahmen der Binnenmodernisierung jedoch die Gefahr, das Gesamtziel der Verwaltungsentwicklung aus dem Auge zu verlieren. Um dieser Gefahr zu entgehen, könnte eine Erweiterung des Veränderungsbereiches auf weitere Bereiche des administrativen Systems zu erwägen sein, wie es BLANKE / SCHRIDDE vorschlagen.⁶⁸¹

⁶⁷⁹ Vgl. KÜHL 2002, S. 245 ff.

⁶⁸⁰ Vgl. SCHRIDDE 2005, S. 224.

⁶⁸¹ Vgl. BLANKE / SCHRIDDE 2004.

Zentral sind dabei die Fragen nach der Begründung einer öffentlichen Verwaltung vor dem Hintergrund der wahrzunehmenden Aufgaben und politischer Leitvorstellungen sowie die Ausgestaltung der öffentlichen Verwaltung,⁶⁸² wobei auch z.B. Fragen der Public-Private-Partnerships bzw. die Konzentration der öffentlichen Verwaltung auf noch zu bestimmende Kernaufgaben zu diskutieren wären.

Die vorstehenden Forschungsfragen sind zur Erweiterung des Praxiswissens nach entsprechenden theoretischen Vorklärungen empirisch zu beantworten. Dabei kann mangels einschlägiger Erfahrungen kaum eine „flächendeckende Erhebung“ in Betracht kommen, vielmehr werden zunächst geeignete Fallstudien anzufertigen sein. Zwar können die Fallstudien mangels Repräsentativität keine verallgemeinerungsfähigen Resultate hervorbringen, gleichwohl erlauben sie die Formulierung von Hypothesen, die wiederum als Basis für weitere Untersuchungen dienen können.⁶⁸³

Als inhaltlicher Bereich für ein experimentelles Vorgehen mit einem hohen Potential zur Selbststeuerung und damit zum Organisationslernen könnte sich das Vorhaben des E-Governments anbieten. Dabei handelt es sich nicht nur um eine intensivierte Nutzung technischer Medien, sondern um ein Vorhaben, das erhebliche organisatorische Konsequenzen mit sich bringt, und kontinuierlich an die jeweils gegebenen Möglichkeiten der IT sowie an das jeweilige Bedürfnis der Nutzer und des Nutzer-Verhaltens anzupassen ist.⁶⁸⁴ Daneben erscheinen unterschiedliche Formen der Beteiligung gewerblicher Unternehmer oder anderer Organisationen an der Realisierung vorstellbar, z.B. in Form des Public-Private-Partnership. Bei einer derartigen Konstellation könnten die Voraussetzungen für ein dezentrales Vorgehen als Selbststeuerung günstig sein, so dass in einer entsprechenden Begleitforschung ein Erkenntnisgewinn aussichtsreich sein könnte.

⁶⁸² Vgl. GRIMMER 2004b, S. 51 ff.

⁶⁸³ Vgl. WOLLMANN 2005, S. 506.

⁶⁸⁴ Vgl. KARGER / RÜß / SCHEIDT 2005, S. 137 - 140.

Wissenschaftssystematisch handelt es sich bei diesem hier nur grob skizzierten Untersuchungsvorhaben um ein Programm, das die Organisationsstruktur und Leistungsprozesse der Verwaltung sowie die Verhaltensweisen und die Lernbemühungen der Menschen in der Verwaltung betrifft. Das aufgezeigte Forschungsprogramm betrifft mithin ein verwaltungswissenschaftliches Vorhaben mit verwaltungspädagogischen Bezügen. Für die entsprechenden Untersuchungen stellt dies eine Erhöhung der Komplexität dar, zumal das Arbeitsgebiet der Verwaltungspädagogik sich als Teildisziplin, welche sich mit der Erziehung und Bildung der Menschen in dem gesellschaftlichen Handlungs- und Bedingungsfeld der öffentlichen Verwaltung beschäftigt, erst langsam entwickelt.⁶⁸⁵

Mit der Klärung dieser noch offenen Fragen könnten die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung untermauert und weitergeführt werden, letztlich mit dem Ziel, auch künftig eine flexible, souveräne, kenntnisreiche und rechtsstaatlich gebundene Verwaltung⁶⁸⁶ zu fördern, die angemessen auf gesellschaftliche Entwicklungen und neue Problemlagen reagieren kann.

⁶⁸⁵ Vgl. MINTKEN / SCHENK 2005b, S. 31 f.

⁶⁸⁶ Vgl. GRIMMER 2004b, S. 95 f.

Quellenverzeichnis

- ADAMASCHEK Bernd: Hoheitsverwaltung und / oder Dienstleistungsunternehmen. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998, S. 32 - 41
- ADAMASCHEK, Bernd: Interkommunaler Leistungsvergleich. 2. Aufl. Gütersloh 1997
- ALSHEIMER, Constantin: Öffentliche Beteiligungen über Controlling besser steuern. In: Innovative Verwaltung 25 (2003) 11, S. 24 - 28
- ANDERSEN, Uwe: Gemeinden/kommunale Selbstverwaltung. In: ANDERSEN, Uwe; WOYKE, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. 2. Aufl. Bonn 1995, S. 178 - 187
- ANDREE, Ulrich: Möglichkeiten und Grenzen des Controlling in Kommunalverwaltungen (zugleich Dissertation an der Universität Marburg 1993). Göttingen 1994
- ANDREE, Ulrich: Studiengang MPA, Lehr- und Studienmaterial, Kurs Operatives Controlling, Studienheft 1: Systemtheoretische Grundlagen. Nur für Lehr- und Studienzwecke, unveröffentlicht. Universität Kassel. Aktuelle Auflage: 10/2004
- ARGYRIS, Chris; SCHOEN, Donald: Organizational Learning. Reading 1978
- ARGYRIS, Chris; SCHOEN, Donald: Die lernende Organisation. Stuttgart 1999
- ARNIM, Hans-Herbert von: Gemeindeverfassungen in Deutschland. In: KOST, Andreas; WEHLING, Hans-Georg: Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Bonn 2003 (= Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung), S. 350 - 351
- AST; Susanne: Chancen und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells im öffentlichen Bereich. In: Verwaltung und Management 6 (2000) 5, S. 289 - 294
- BACHMANN, Günther: Nachhaltigkeit: Politik mit gesellschaftlicher Perspektive. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (2002) B 31 - 32, S. 8 - 16
- BAITSCH, Christof: Lernen im Prozeß der Arbeit - zum Stand der internationalen Forschung. In: Arbeitsgemeinschaft Qualifikations-Entwicklungs-Management (Hrsg.): Kompetenzentwicklung '98. Münster u.a.O. 1998, S. 269 - 337
- BANDEMER, Stephan von: Benchmarking. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Opladen 2005, S. 444 - 451
- BANDEMER, Stephan von: Qualitätsmanagement. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Opladen 2005, S. 452 - 460
- BANNER, Gerhard: 25 Jahre Verwaltungsreform - und es geht weiter. In: Innovative Verwaltung 25 (2003) 11, S. 13 - 17
- BANNER, Gerhard: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen - die Kommunen brauchen ein Neues Steuerungsmodell. In: VOP (1991) 1, S. 6 - 11
- BECHTEL, Klaus: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, vom Dienstleistungsunternehmen zur Bürgerkommune. In: KGSt - Sonderinfo: Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell. Köln 2001, S. 26 - 29
- BECKER, Bernd: Öffentliche Verwaltung. Percha 1989
- BEHNKE, Nathalie: Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Opladen 2005, S. 243 - 251
- BENKENSTEIN, Martin: Dienstleistungsqualität. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 63 (1993) 11, S. 1095 - 1115
- BERNARD; Heike: Unternehmensaktivitäten und Flexibilitätsgrad. In: FRIELING, Ekkehard u.a.: Fle-

xibilität und Kompetenz. Münster u.a.O. 2000, S. 75 - 94

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Carl Bertelsmann Preis 1993. Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung. Band 1: Dokumentationsband zur internationalen Recherche. Gütersloh 1993; Band 2: Dokumentation zu Symposium und Festakt. Gütersloh 1994

Bertelsmann Stiftung; Saarländisches Ministerium des Innern (Hrsg.): Kommunales Management in der Praxis, Band 2: Leitbildentwicklung. Gütersloh 1997

BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Opladen 2005

BLANKE, Bernhard; SCHRIDDE, Henning: Wissensmanagement an den Schnittstellen öffentlicher Leistungsprozesse. In: Verwaltung und Management 10 (2004) 5, S. 246 -251

BLOCHER, Markus; BETZ, Petra; STOCK, Alexander: Strategisches Controlling in der Kommunalverwaltung. In: Die Neue Verwaltung 7 (1998) 5, S. 25 - 28

BLUMENTHAL, Jörg: Die Rolle Digitaler Rathäuser beim E-Government. In: Verwaltung und Management 8 (2002) 1, S. 37 - 40

BOGUMIL, Jörg: Binnenmodernisierung des Staates am Beispiel Deutschland - Entwicklungsstand und Implementationsstrategien. In: NASCHOLD, Frieder; BOGUMIL, Jörg (Hrsg.): Modernisierung des Staates. Opladen 1998, S. 109 - 189

BOGUMIL, Jörg: Modernisierung des Staates durch Public Management. In: GRANDE, Edgar; PRÄTORIUS, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden 1997, S. 21 - 44

BOGUMIL, Jörg; KIBLER, Leo: Stillstand auf der Baustelle. Baden-Baden 1998

BOGUMIL, Jörg; KUHLMANN, Sabine: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. In: JANN, Werner u.a.: Status-Report Verwaltungsreform. Berlin 2004, S. 51 - 63

BÖHMECKE-SCHWAFERT, Angela u.a.: Der Studiengang Öffentliches Management als Gegenstand einer Evaluation. In: EMDE, Monika; MINTKEN, Karl-Heinz; REESE, Jürgen (Hrsg.): Evaluation des Studiengangs Öffentliches Management (= Moderne Verwaltungsentwicklung, Band 1) Münster 2004, S. 17 - 35

BÖHRET, Carl: Verwaltung und Verwaltungspolitik in der Übergangsgesellschaft. In: KÖNIG, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002, S. 59 - 75

BOLAY, Friedrich: Zum Konzept eines ressourcenorientierten Verwaltungsmanagement. In: Verwaltung und Management 7 (2001) 2, S. 100 - 108

BOLAY, Friedrich; VOLZ, Jürgen: Erste Schritte zu Controlling im hessischen Justizvollzug. In: Verwaltung und Management 9 (2003) 5, S. 264 -270

BÖLLHOFF, Dominik; WEWER, Göttrik: Zieldefinition in der Verwaltung. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Opladen 2005, S. 147 - 153

BOUCKAERT, Geert: Die Dynamik von Verwaltungsreformen. In: JANN, Werner u.a.: Status-Report Verwaltungsreform. Berlin 2004, S. 22 - 35

BREISIG, Thomas: Zielvereinbarungskonzepte. In: Verwaltung und Management 5 (1999) 6, S. 337 - 339

BREZINKA, Wolfgang: Aufklärung über Erziehungstheorien. München, Basel 1989

BRINCKMANN, Hans: Planung, Implementation und Evaluation im Hochschulbereich. In: TEICHLER, Ulrich (Hrsg.): Hochschule und Beruf. Frankfurt, New York 1979, S. 120 - 128

BRINCKMANN, Hans: Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung. In: NASCHOLD, Frieder; PRÖHL, Marga (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Band 1. Gütersloh 1994, S. 167 - 242

- BRINK, Stefan; REINEMANN, Hilmar: Parlamente im Prozeß der Verwaltungsmodernisierung. In: *Verwaltung und Management* 8 (2002) 5, S. 265 - 272
- BROEKMATE, Loes; DAHRENDORF, Katharina: Qualitätsmanagement in der Hamburger Verwaltung. In: *Verwaltung und Management* 6 (2000) 4, S. 228 - 233
- BRÜGGEMEIER, Martin; RÖBER, Manfred: Stand und Entwicklungsperspektive der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst - auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime? In: KOCH, Rainer; CONRAD, Peter (Hrsg.): *New Public Service*. Wiesbaden 2003, S. 123 - 153
- BUCHANAN, David; BODDY, David: *The Expertise of the Change Agent: Public performance and backstage activity*, Prentice Hall 1992
- BUDÄUS, Dietrich: *Public Management*. 3. Aufl. Berlin 1995
- BÜHLER, Bernd: Von Outputs zu Outcomes. In: *Verwaltung und Management* 8 (2002) 5, S. 273 - 278
- CAMP, Robert: *Benchmarking*. München, Wien 1994 (amerik. Original 1989)
- CEYLANGOGLU; Sena: Über Zielvereinbarungen die Beschäftigten motivieren. In: *Innovative Verwaltung* 24 (2002) 5, S. 20 - 22
- CEYLANOGLU, Sena: Zielvereinbarungen - Instrumente erfolgreichen Personalmanagements. In: *Die Neue Verwaltung* 11 (2002) 1, S. 14 - 16
- CORSTEN, Hans: *Betriebswirtschaftslehre der Dienstleistungsunternehmen*. München, Wien 1988
- CORSTEN, Hans: *Dienstleistungsmanagement*. München, Wien 1997
- DAMKOWSKI, Wulf; PRECHT, Claus: *Public Management*. Stuttgart, Berlin, Köln 1995
- DEHNHARD, Albrecht: Öffentliche Unternehmen ohne öffentliche Kontrolle? In: *Verwaltung und Management* 9 (2003) 4, S. 193 - 200
- DERLIEN, Hans-Ulrich: Entwicklung und Stand der empirischen Verwaltungswissenschaft. In: KÖNIG, Klaus (Hrsg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden 2002, S. 365 - 391
- DERLIEN, Hans-Ulrich: Standort der empirischen Verwaltungsforschung. In: KÖNIG, Klaus (Hrsg.): *Verwaltung und Verwaltungsforschung*. Speyer 2000 (= Speyerer Forschungsberichte Nr. 211), S. 15 - 44
- Deutsche Gesellschaft für Evaluation (Hrsg.): *Standards für Evaluationen*. 2. Aufl. Köln 2002
- Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission: *Strukturplan für das Bildungswesen*. (1970) Taschenausgabe (= unveränderter Nachdruck der 4. Aufl. 1972). Stuttgart 1973
- DOHMEN, Günther: Kompetenzentwicklung in der Lerngesellschaft. In: VOGEL; Norbert (Hrsg.): *Organisation und Entwicklung in der Weiterbildung*. Bad Heilbrunn 1998, S. 124 - 140
- DREYER, Matthias; RICHTER, Walter: Wissensmanagement. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3. Aufl. Opladen 2005, S. 205 - 215.
- EBERT, Günter: Controlling in der kommunalen Verwaltung. In: *Die Neue Verwaltung* 8 (1999) 4, S. 4 - 7
- EHLERS, Ulrich: Die Organisation und ihr Gehirn. In: *Verwaltung und Management* 6 (2000) 5, S. 306 - 311
- EHLERS, Ulrich: Projektcontrolling mit der Etappen-Zeit-Kostenanalyse. In: *Verwaltung und Management* 5 (1999) 6, S. 345 - 347
- EICHHORN, Peter; FRIEDRICH, Peter: *Verwaltungsökonomie I*. Baden-Baden 1976

- ELLWEIN, Thomas: Evaluierung von Organisations- und Verwaltungsreformen. In: BÖHRET, Carl (Hrsg.): Verwaltungsreformen und Politische Wissenschaft. Baden-Baden 1978, S. 21 - 44
- EMDE, Monika; ENDERLEIN, Ralf: Studiengang MPA, Lehr- und Studienmaterial, Kurs Projektmanagement und Teamarbeit, Studienheft 3: Innovationsförderung durch Schlüsselpersonen. Nur für Lehr- und Studienzwecke, unveröffentlicht. Universität Kassel. Aktuelle Auflage: 04/2005
- EMDE, Monika; MINTKEN, Karl-Heinz: Studiengang MPA, Lehr- und Studienmaterial, Kurs Internationale Verwaltungsentwicklung, Studienheft 1: Vergleichende Verwaltungsforschung. Nur für Lehr- und Studienzwecke, unveröffentlicht. Universität Kassel. Aktuelle Auflage: 04/2005
- EMDE, Monika; REESE, Jürgen: Studiengang MPA, Lehr- und Studienmaterial, Kurs Praxis des Innovationsmanagements, Studienheft 3: Förderung durch Schlüsselpersonen. Nur für Lehr- und Studienzwecke, unveröffentlicht. Universität Kassel. Aktuelle Auflage: 04/2005
- ENGELNIEDERHAMMER, Stefan u.a.: Hauptwege und Nebenwege. Berlin 2000
- EPSKAMP, Heinrich u.a.: Lernende Organisation. Verwaltungsmodernisierung am Beispiel eines Bezirksamts in Hamburg. Opladen 2001
- ERPENBECK, John: Selbstgesteuertes, selbstorganisiertes Lernen. In: Arbeitsgemeinschaft Qualifikations-Entwicklungs-Management (Hrsg.): Kompetenzentwicklung '97. Münster u.a.O. 1997, S. 309 - 316
- ERWIN, Joachim: Spürbare Verbesserungen für Bürgerinnen und Bürger. In: KGSt - Sonderinfo: Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell. Köln 2001, S. 20 - 21
- FISCH, Rudolf: Organisationskultur von Behörden. In: KÖNIG, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002, S. 449 -468
- FISCH, Rudolf: Widerstände gegen Veränderungen in Behörden - sozialpsychologische Perspektiven. In: KÖNIG, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002, S. 547 -584
- FISCHER, Edmund; BECKHOF, Heiner: Verwaltungsmodernisierung und Reform des Haushalts- und Rechnungswesens. In: KGSt - Sonderinfo: Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell. Köln 2001, S. 7 - 9
- FLECHTNER, Hans-Joachim: Grundbegriffe der Kybernetik. 3. Aufl. Stuttgart 1968
- FRANKE; Guido; KLEINSCHMITT, Manfred: Der Lernort Arbeitsplatz. Berlin 1987
- FRIEDRICHS, Jürgen: Methoden empirischer Sozialforschung. 14. Aufl. Opladen 1990
- FRIELING, Ekkehart: Unternehmensflexibilität und Kompetenzerwerb. In: Arbeitsgemeinschaft Qualifikations-Entwicklungs-Management (Hrsg.): Kompetenzentwicklung '99. Münster u.a.O. 1999, S. 147-212
- FUCHS Elisabeth: Rechtsbindung der Verwaltung. In: Verwaltung und Management 7 (2001) 5, S. 285 - 293
- GAIRING, Fritz: Organisationsentwicklung als Lernprozeß von Menschen und Systemen. 3. Aufl. Weinheim, Basel 2002
- GEISSLER, Harald. Organisationslernen. In: Arbeitsgemeinschaft Qualifikations-Entwicklungs-Management (Hrsg.): Kompetenzentwicklung '98. Münster u.a.O. 1998, S. 129 - 142
- GERSTLBERGER, Wolfgang; GRIMMER, Klaus; KNEISSLER, Thomas: Institutionelle Leistungsfähigkeit von Verwaltungsinstitutionen. Baden-Baden 1997
- GERSTLBERGER, Wolfgang; GRIMMER, Klaus; WIND, Martin: Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung. Berlin 1999
- GERSTLBERGER, Wolfgang; KNEISSLER, Thomas: Die Eigendynamik ausgegliederter Verwaltungseinheiten: Theoretische Überlegungen und empirische Befunde. In: Die Verwaltung 31 (1998), S. 193 - 218
- GÖBEL, Markus; LAUEN, Guido: Personalentwicklung und organisationales Lernen im Prozeß reflexi-

- ver Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltung und Management 8 (2002) 1, S. 32 - 36
- GONSHORREK, Norbert: Die zukunftsfähige Stadt. In: Verwaltung und Management 6 (2000) 2, S. 83 - 89
- GRAFFE, Friedrich: Das Neue Steuerungsmodell - Verwaltung bewegt sich doch. In: KGSt - Sonderinfo: Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell. Köln 2001, S. 31 - 32
- GREINKE, Helmut; HUNKE, Oliver: Zielerreichung und Ressourcen aussagekräftig messen. In: Innovative Verwaltung 24 (2002) 1-2, S. 59 - 61
- GRIMMER, Klaus (2004a): Verwaltungsmodernisierung und kommunale Organisationsmodelle. In: Verwaltung und Management 10 (2004) 2, S. 68 - 72
- GRIMMER, Klaus (2004b): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Wiesbaden 2004
- GRIMMER, Klaus: Die Gestaltbarkeit von Verwaltungen. In: Die Verwaltung 31 (1998), S. 481 - 503
- GRIMMER, Klaus: Politik und Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltung und Management 6 (2000) 3, S. 138 - 144
- GRIMMER, Klaus; KNEISSLER, Thomas: Mehr Verwaltung - weniger Kompetenz? In: REICHARD, Christoph; WOLLMANN, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin 1996, S. 78 - 97
- GRÖMIG, Erko: Die industrialisierte Kommunalverwaltung als Zukunftsperspektive. In: Innovative Verwaltung 26 (2004) 10, S. 11 - 14.
- GÜLDENBERG, Stefan: Wissensmanagement und Wissenscontrolling in lernenden Organisationen (zugl. Dissertation an der Wirtschaftsuniversität Wien). 3. Aufl. Wiesbaden 2001
- GÜLDENBERG, Stefan; HELTING, Holger: Wissensmanagement falsch verstanden? In: Die Betriebswirtschaft 64 (2004) 5, S. 523 - 537
- HACK, Hans: Vom Nischendasein zum strategischen Partner? In: KGSt - Sonderinfo: Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell. Köln 2001, S. 10 - 12
- HACK, Hans; HOLZRICHTER, Elke: Vom Nischendasein zum strategischen Partner? In: KGSt - Sonderinfo: Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell. Köln 2001, S. 10 - 12
- HARTEIS, Christian: Lernende Organisationen aus der Sicht der Beschäftigten. In: Berufsbildung (2003) 2, S. 18 - 28
- HASENRITTER, Karl-Heinrich: Wissensmanagement. In: Verwaltung und Management 8 (2002) 2, S. 118 - 121
- HAUSCHILDT, Jürgen (Hrsg.): Innovationsmanagement. 2. Aufl. München 1997
- HAUSCHILDT, Jürgen; CHAKRABARTTI, Alok: Arbeitsteilung im Innovationsmanagement. In: HAUSCHILDT, Jürgen; GEMÜNDEN, Hans Georg (Hrsg.): Promotoren. 2. Aufl. Wiesbaden 1999, S. 69 - 87
- HAUSCHILDT, Jürgen; Schewe, Gerhard: Gatekeeper und Prozesspromotoren. In: HAUSCHILDT, Jürgen; GEMÜNDEN, Hans Georg (Hrsg.): Promotoren. 2. Aufl. Wiesbaden 1999, S. 161 - 176
- HEBELER, Timo: Moderne Verwaltungsorganisation und moderne Personalentwicklung im Lichte der Herrschaftssoziologie Max Webers. In: Die Verwaltung 37 (2004), S. 119 - 144
- HEESEN, Heidi te: Von der Hochschul-Kosten und -Leistungsrechnung zum Hochschul-Controlling. In: Verwaltung und Management 7 (2001) 1, S. 17 - 23
- HEINTZE, Cornelia: Führen durch Zielvereinbarungen in öffentlichen Verwaltungen. In: Verwaltung und Management 8 (2002) 2, S. 95 - 100

- HEINZ, Rainer: Management braucht Manager. Wie kann es mit der kommunalen Verwaltungsreform weiter gehen? In: KGSt - Sonderinfo: Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell. Köln 2001, S. 5 - 7
- HELLSTERN, Gerd-Michael: Assessing Evaluation Research. In: KAUFMANN, Franz-Xaver u.a. (Hrsg.): Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. Berlin, New York 1986, S. 279 - 312
- HELLSTERN, Gerd-Michael; WOLLMANN, Hellmut (Hrsg.): Handbuch zur Evaluierungsforschung. Opladen 1984
- HELLSTERN, Gerd-Michael; WOLLMANN, Hellmut: Evaluierung und Evaluierungsforschung - ein Entwicklungsbericht. In: dies. (Hrsg.): Handbuch zur Evaluierungsforschung. Opladen 1984, S. 17 - 93
- HILBERTZ, Hans-Joachim: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell der KGSt. In: KGSt - Sonderinfo: Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell. Köln 2001, S. 1 - 5
- HILGARD, Ernest; BOWER, Gordon: Theorien des Lernens. 5. Aufl. Stuttgart 1983
- HILL, Hermann: Kompetenzentwicklung in der öffentlichen Verwaltung - Modelle der Reorganisation. Berlin 1997 (= Arbeitsgemeinschaft Qualifikations-Entwicklungs-Management (Hrsg.): QUEM-Report, Heft 48)
- HILL, Hermann: Zehn Thesen zur kommunalen Selbstverwaltung. In: Innovative Verwaltung 26 (2004) 3, S. 18 - 19
- HILLE, Dietmar: Das Neue Steuerungsmodell erfordert auch neue Organisationsformen. In: Verwaltung und Management 5 (1999) 6, S. 352 - 355
- HINTE, Wolfgang: Jugend- und Sozialhilfe - verwalten oder gestalten? In: Damkowski, Wulf; Precht, Claus (Hrsg.) Moderne Verwaltung in Deutschland. Stuttgart, Berlin, Köln 1998, S. 300 - 314
- HUNSDIEK, Detlef: Unternehmensleitbild: Wegweiser einer zielorientierten Entwicklung der Unternehmenskultur. In: Bertelsmann Stiftung; Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): Unternehmensleitbild und Unternehmensverfassung. Gütersloh 1996, S. 5 - 23
- HÜSEMANN, Horst: Instrumente der Steuerung und des Qualitätsmanagements. In: Die Neue Verwaltung 10 (2001) 5, S. 21 - 23
- Jahresgutachten 2003/03 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (= Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode: Drucksache 15/100 v. 15.11.2002).
- JAITNER, Arne: Abschied vom Taylorismus. In: Verwaltung und Management 7 (2001) 5, S. 306 - 310
- JANN, Werner u.a.: Status-Report Verwaltungsreform. Berlin 2004
- JANN, Werner: Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance? In: KÖNIG, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002, S. 279 - 303
- JANN, Werner: Verwaltungswissenschaft und Managementlehre. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998, S. 47 - 57
- JORDAN, Dirk: Die neue Bescheidenheit der Berliner Verwaltungsreform. In: Verwaltung und Management 8 (2002) 2, S. 109 - 113
- KAMMER, Matthias; RIEDL, Jörn: Die IuK- Strategie der Freien und Hansestadt Hamburg. In: Verwaltung und Management 8 (2002) 1, S. 23 - 27
- KANTER, Rosabeth Moss: The Enduring Skills of Change Leaders. Leader to Leader. 13 (1999), S. 15 - 22
- KARGER, Pia; RÜß, Oliver; SCHEIDT, Nadia vom: E-Government. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Opladen 2005, S. 136 - 144

- KAUFFELD, Simone; GROTE, Sven: Arbeitsgestaltung und Kompetenz. In: FRIELING, Ekkehard u.a.: Flexibilität und Kompetenz. Münster u.a.O. 2000, S. 141 - 161
- KEILER, Thorsten: Gemeinsame Qualitätskriterien für alle Verwaltungen Europas. In: Innovative Verwaltung 24 (2002) 9, S. 15 - 16
- KGSt - Sonderinfo Nr. 1: Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell. Köln 2001
- KIESER; Alfred: Max Webers Analyse der Bürokratie. In: KIESER; Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien. 4. Aufl. Stuttgart 2001, S. 39 - 64
- KIBLER, Leo; GRAF, Melanie; WIECHMANN, Elke: Nachhaltige Partizipation. Berlin 2000
- KIBLER; Leo u.a.: Moderne Zeiten im Rathaus. Berlin 1997
- KLAGES, Helmut: Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltung und Management 9 (2003) 1, S. 4 - 12.
- KLAGES, Helmut: Verwaltungsmodernisierung (= Speyerer Forschungsberichte Nr. 172). 3. Aufl. Speyer 1999
- KLAGES, Helmut: Verwaltungsmodernisierung Band II (= Speyerer Forschungsbericht Nr. 181). 2. Aufl. Speyer 1998
- KOCH, Renate; SCHUBERT, Simone: Transparenz durch strategisches und operatives Controlling. In: Die Neue Verwaltung 10 (2001) 5, S. 15 - 18
- KÖNIG, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002
- KÖNIG, Klaus: „Neue“ Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung. Verwaltungspolitik in den 90er Jahren. In: Die Öffentliche Verwaltung 48 (1995) 9, S. 349 - 358
- KÖNIG, Klaus: Zum Standort der Verwaltungswissenschaft. In: Die Öffentliche Verwaltung 43 (1990) 8, S. 305 - 310
- KÖNIG, Rainer; BERGER, Christin; FELDNER, Juliane: Die Kommunalverwaltung als lernende Organisation. Stuttgart, Berlin, Köln 2001
- KOPATZ, Michael (Hrsg.): Reformziel Nachhaltigkeit. Berlin 2003
- KROMREY, Helmut: Evaluation – ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis. 24 (2001) 2
- KÜBLER, Hartmut: Geschäftsprozeßoptimierung in der Kommunalverwaltung. In: Verwaltung und Management 6 (2000) 5, S. 298 - 301
- KÜHL, Stefan: Sisyphos im Management. Weinheim 2002
- KUHLMANN, Sabine: Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen. In: Politische Vierteljahresschrift 45 (2004) 3, S. 370 - 394
- KÜHNLEIN, Gertrud; WOHLFAHRT; Norbert: Leitbild lernende Verwaltung? Situation und Perspektiven der Fortbildung in westdeutschen Kommunalverwaltungen. Berlin 1995
- LANGER, Christian: Ordnungsparameter im handlungsorientierten Führungsmodell (zugl. Dissertation an der WHU Koblenz). Wiesbaden 2002
- LABLEBEN, Hermann: Das Management der lernenden Organisation (zugl. Dissertation an der Universität Konstanz). Wiesbaden 2002
- LEHMANN, Helmut: Systemtheoretisch-kybernetisch orientierte Organisationstheorie. In: FRESE, Erich (Hrsg.): Handwörterbuch der Organisation. 3. Aufl. Stuttgart 1992, Sp. 1838 - 1853

- LENK, Klaus; WENGELOWSKI, Peter. Wissensmanagement für das Verwaltungshandeln. In: EDELING, Thomas; JANN, Werner; WAGNER, Dieter (Hrsg.): Wissensmanagement in Politik und Verwaltung. Wiesbaden 2004, S. 147 - 165
- LENK, Klaus: Der Staat am Draht. Berlin 2004
- LITTIG, Peter: Lernende Organisation in der Praxis. Erste Ergebnisse aus der Studie „Das Lernende Unternehmen“. In: WITTHAUS, Udo; WITTWER, Wolfgang (Hrsg.): Vision einer Lernenden Organisation. Bielefeld 1997, S. 53 - 68
- LÖFFLER, Elke: Governance - die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltung und Management 7 (2001) 4, S. 212 - 215
- LÖFFLER, Elke: Implementation der Verwaltungsmodernisierung: Probleme der komparativen Forschung. In: GRANDE, Edgar; PRÄTORIUS, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden 1997, S. 145 - 161
- LÖFFLER, Elke: Leadership im öffentlichen Sektor - nicht nur eine Herausforderung für Führungskräfte. In: KOCH, Rainer; CONRAD, Peter (Hrsg.): New Public Service. Wiesbaden 2003, S. 239 - 262
- LÜDER, Klaus: Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor? In: Die Öffentliche Verwaltung 49 (1996) 3, S. 93 - 100
- LÜDER, Klaus: Verwaltung in der Marktwirtschaft. In: KÖNIG, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002, S. 119 - 130
- LÜHR, Henning: Verwaltungsreform - die Vielfalt vernetzen. In: KGSt - Sonderinfo: Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell. Köln 2001, S. 17 - 18
- MACHURA, Stefan: Erfolgsermittlung in öffentlichen Betrieben: Ein Baustein des „Wissensmanagements“. In: EDELING, Thomas; JANN, Werner; WAGNER, Dieter (Hrsg.): Wissensmanagement in Politik und Verwaltung. Wiesbaden 2004, S. 131 - 146.
- MALSCH, Bernhard: Controlling in der Verwaltung der Stadt Coswig. In: Die Neue Verwaltung 8 (1999) 4, S. 11 - 14
- MARCH, James; OLSEN, Johan: Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen 1976
- MASTRONARDI, Philippe: Die staatspolitische Erweiterung des NPM-Konzeptes aus rechtlicher Sicht. In: Verwaltung und Management 6 (2000) 4, S. 222 - 227
- MAUCHER, Irene: Komplexitätsbewältigung durch Entwicklung und Gestaltung von Organisation (zugl. Diss. an der Universität Duisburg). München, Mering 2001
- MAYNTZ, Renate: (Hrsg.): Implementation politischer Programme. Band I Königstein 1980 und Band II Opladen 1983
- MAYNTZ, Renate: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. In: Die Verwaltung 10 (1977) 1, S. 51 - 66
- MAYNTZ, Renate: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 4. Aufl. Heidelberg 1997
- MENNE-HARITZ, Angelika: Das Dienstwissen der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltung und Management 7 (2001) 4, S. 198 - 204
- MEYER, Hubert; HEESSEN, Heidi te: Von der Hochschul-Kosten und -Leistungsrechnung zum Hochschul-Controlling. In: Verwaltung und Management 7 (2001) 1, S. 17 - 23
- MINTKEN, Karl-Heinz; SCHENK, Uwe (2005a): Studiengang MPA, Lehr- und Studienmaterial, Kurs Lernen und Kommunikation. Studienheft 1: Kommunikation in der Organisation. Nur für Lehr- und Studienzwecke, unveröffentlicht. Universität Kassel. Aktuelle Auflage: 04/2005
- MINTKEN, Karl-Heinz; SCHENK, Uwe (2005b): Studiengang MPA, Lehr- und Studienmaterial, Kurs Lernen und Kommunikation. Studienheft 3: Lernende Organisation. Nur für Lehr- und Studienzwecke, unveröffentlicht. Universität Kassel. Aktuelle Auflage: 04/2005
- MINTKEN, Karl-Heinz; SCHENK, Uwe (2005c): Studiengang MPA, Lehr- und Studienmaterial, Kurs

Lernen und Kommunikation. Studienheft 4: Lehr- und Lernprozesse. Nur für Lehr- und Studienzwecke, unveröffentlicht. Universität Kassel. Aktuelle Auflage: 04/2005

MÜLLER, Hartmut: Personal- und Organisationsentwicklung auf der Grundlage von Qualitätsmanagement und der systemischen Theorie Senges (= Dissertation an der Universität Kassel). München Mering 2001

NASCHOLD, Frieder u.a.: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Berlin 1996

NASCHOLD, Frieder u.a.: Neue Städte braucht das Land. Berlin o.J. (1994) (= WZB Arbeitspapier FS II 94-206)

NASCHOLD, Frieder: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Berlin 1995

NASCHOLD, Frieder: Modernisierung des öffentlichen Sektors im internationalen Vergleich. In: NASCHOLD, Frieder; BOGUMIL, Jörg (Hrsg.): Modernisierung des Staates. Opladen 1998, S. 19 - 67

NASCHOLD, Frieder: The dialectics of modernising local government. Berlin o.J. (1997) (= Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Heft FS II 07-205)

NASCHOLD, Frieder: Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine international vergleichende Zwischenbilanz. In: NASCHOLD, Frieder u.a.: Innovative Kommunen. Stuttgart, Berlin, Köln 1997, S. 15 - 48

NASCHOLD, Frieder; OPPEN, Maria; WEGENER, Alexander: Kommunale Spitzeninnovationen. Berlin 1998

NABMACHER, Hiltrud; NABMACHER, Karl-Heinz: Kommunalpolitik in Deutschland. Opladen 1999

NEUBACH, Barbara u.a.: Erweiterung von Controlling um das strategische Ziel Mitarbeiterorientierung. In: Verwaltung und Management 7 (2001) 6, S. 350 - 354

NOLTZE, Karl; BÖHM, Jürgen: Aufbau eines ganzheitlichen Verwaltungscontrolling im Regierungspräsidium Chemnitz. In: Die Neue Verwaltung 10 (2001) 5, S. 18 - 20

NULLMEIER, Frank: Input, Output, Outcome, Effektivität und Effizienz. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998, S. 314 - 322

NULLMEIER, Frank: Output-Steuerung und Performance-Management. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Opladen 2005, S. 431 - 444

OPPEN, Maria: Qualitätsmanagement. Berlin 1995

OPPEN, Maria; WEGENER, Alexander: Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion. Berlin o.J. (1998) (WZB Arbeitspapier FS II 98 - 206)

OSER, Doris: Controlling und Qualitätsmanagement im Kulturamt Dresden. In: Die Neue Verwaltung 10 (2001) 1, S. 25 - 27

PFISTER, Manfred: Reformen in den kommunalen Verwaltungen Westdeutschlands. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Verwaltungsreformen in Städten und Gemeinden. Bonn 1995, S. 39 - 68

PIPPKE, Wolfgang: Neues Steuerungsmodell, Bürgerkommune und lokale Lebensqualität. In: Verwaltung und Management 6 (2000) 5, S. 284 - 288

POLANYI, Michael: Implizites Wissen. Frankfurt 1985

POOK, Manfred: Neue Perspektiven: Steuern können, Wettbewerb suchen, Vermögen managen. In: KGSt - Sonderinfo: Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell. Köln 2001, S. 15 - 17

PRÖHL, Marga (Hrsg.): Good Governance für Lebensqualität vor Ort. Gütersloh 2002

PRÖHL, Marga (Hrsg.): Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft. Gütersloh 1997

PRÖHL, Marga: Zielsetzung und Methodik der Preisvergabe. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Carl Bertelsmann-Preis 1993. Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung. Band I, Dokumentationsband zur internationalen Recherche. Gütersloh 1993, S. 9 - 22

RAFFETSEDER, Georg: Erfolgs- und Mißerfolgsk Faktoren der Verwaltungsmodernisierung (= Dissertation an der HWP Hamburg). Frankfurt u.a.O. 2001

RAULF, Martin: Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltungsführung, Organisation, Personalwesen (VOP) (1995) 6, S. 389 - 393

REESE, Jürgen: Implementationsforschung. In: Soziologische Revue 5 (1982) 1, S. 37 - 44

REESE, Jürgen: Planning and Organizational Intelligence. In: KAUFMANN, Franz-Xaver u.a. (Hrsg.): Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. Berlin, New York 1986, S. 557 - 569

REFA: Methodenlehre des Arbeitsstudiums. Teil 1, Grundlagen. 6. Aufl. München 1978

REICH, Kersten: Lerndimensionen. In: LENZEN, Dieter; MOLLENHAUER, Klaus (Hrsg.): Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Band 1, Theorien und Grundbegriffe der Erziehung und Bildung, Stuttgart, Dresden 1995, S. 495 - 498

REICHARD, Christoph: Die „New Public Management“ - Debatte im internationalen Kontext. In: REICHARD, Christoph; WOLLMANN, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin 1996, S. 241 - 274

REICHARD, Christoph: Institutionenökonomische Ansätze und New Public Management. In: KÖNIG, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002, S. 585 - 603

REICHARD, Christoph: Zum Stand der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. In: Die Verwaltung 36 (2003), S. 389 - 407

REICHARD, Christoph: Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung. In: NASCHOLD, Frieder u.a.: Innovative Kommunen. Stuttgart, Berlin, Köln 1997, S. 49 - 74

REICHENBACH, Michael: Wichtige Investition in die Zukunft - Verwaltungsmodernisierung in Coswig. In: KGSt - Sonderinfo: Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell. Köln 2001, S. 18 - 20

REINERMANN, Heinrich: Auswirkungen der Neuen Verwaltungskonzepte auf die Informationsverarbeitung. In: Verwaltungsführung - Organisation - Personal 17 (1995) 2, S. 90 - 100

REINERS, Markus: Diskrepanzen zwischen Theorie und Empirie bei der Neuen Steuerung des Landes Baden-Württemberg. In: Verwaltung und Management 10 (2004) 3, S. 161 - 165

REINERS, Markus: Wandlungsfähigkeit des Staates. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (2003) B 51, S. 23 - 29

RICHTER, Walter; DREYER, Matthias: Strategisches Controlling. In: Die Neue Verwaltung 8 (1999) 4, S. 8 - 11

RÖBER, Manfred: Über einige Mißverständnisse in der verwaltungswissenschaftlichen Modernisierungsdebatte. In: REICHARD, Christoph; WOLLMANN, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin 1996, S. 98 - 111

RÖBER, Manfred: Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungselan und Reformmüdigkeit. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Opladen 2005, S. 473 - 481

ROTH, Heinrich: Pädagogische Psychologie des Lehrens und Lernens. 14. Aufl. Hannover u.a.O. 1973

RUDOLPH, Hedwig; SCHÜTTPELZ, Anne: Commitment statt Kommando. Berlin 1999

RÜGHEIMER, Volker: Eine effizientere Verwaltung. In: Die Neue Verwaltung 11 (2002) 1, S. 22 - 24

- RÜRUP, Bert: Effizienzrevolution in der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltung und Management 6 (2000) 5, S. 265 - 268
- RUTER, Rudolf: Total Quality Management in der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltung und Management 5 (1999) 6, S. 363 - 367
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.): Abschlußbericht. 3 Bände. Bonn o. J. (1997)
- SACKMANN, Sonja: Culture and Subcultures. In: Administrative Science Quarterly. 37 (1992) 1, S. 140 - 161
- SCHAEFER, Christina: Öffentliches Beteiligungscontrolling. In: Verwaltung und Management 10 (2004) 6, S. 120 - 125
- SCHEDLER, Kuno; PROELLER, Isabella: New Public Management. Bern, Stuttgart, Wien 2000
- SCHERF-BRAUNE, Sandra: Organisationales Lernen (zugl. Dissertation an der Technischen Universität Berlin). Wiesbaden 2000
- SCHIEMENZ, Bernd: Betriebswirtschaftliche Systemtheorie. In: WITTMANN, Waldemar (Hrsg.): Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Band III. Stuttgart 1993, Sp. 4128 - 4140
- SCHIERSMANN, Christiane; THIEL, Heinz-Ulrich; PFIZENMAIER, Eva: Organisationsbezogenes Qualitätsmanagement. Opladen 2001
- SCHMIDBERGER, Jürgen: Controlling für öffentliche Verwaltungen (zugleich Dissertation an der Universität Erlangen 1992). 2. Aufl. Wiesbaden 1994
- SCHNECK, Ottmar: Lexikon der Betriebswirtschaft. 3. Aufl. München 1998
- SCHNEIDER, Karsten: Arbeitspolitik im „Konzern Stadt“. Baden-Baden 2002 (zugleich Dissertation an der Universität Kassel)
- SCHREYÖGG, Georg; EBERL, Peter: Organisationales Lernen. Viele Fragen, noch zu wenig neue Antworten. In: Die Betriebswirtschaft 58 (1998) 4, S. 516 - 536, 518
- SCHREYÖGG, Georg; NOSS, Christian: Organisatorischer Wandel. Von der Organisationsentwicklung zur lernenden Organisation. In: Die Betriebswirtschaft 55 (1995) 2, S. 169 - 185
- SCHRIDDE, Henning: Verwaltungskultur, Change Management und lernende Organisation. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Opladen 2005, S. 216 - 225
- SEIBEL, Wolfgang; REULEN, Stephanie: Strategiefähigkeit veraltungspolitischer Akteure. In: KÖNIG, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002, S. 525 - 545
- SEIFFERT, Ulrich: KVP - Bestandteil eines evolutionären Produktentstehungsprozesses. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (1995) 4, S. 197 - 202
- SEMMLER, Jörg; WEWER, Göttrik: Mitarbeitergespräche. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Opladen 2005, S. 290 - 297
- SEVERING, Eckart: Arbeitsplatznahe Weiterbildung. Neuwied, Kriftel, Berlin 1994
- SEYFRIED, Peter: Erfolg der Bündelung von Aufgaben auf der unteren Verwaltungsebene. In: Verwaltung und Management 7 (2001) 3, S. 156 - 159
- SEYFRIED, Peter: Regieren als Rechenaufgabe? In: Verwaltung und Management 9 (2003) 4, S. 172 - 181
- SIMON, Hermann: Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer. In: Aus Politik und Zeitgeschehen (1996) B 23, S. 3 - 13
- SKOWRONEK, Helmut: Lernen. In: LENZEN, Dieter; MOLLENHAUER, Klaus (Hrsg.): Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Band 1, Theorien und Grundbegriffe der Erziehung und Bildung, Stuttgart, Dresden 1995, S. 498 - 501
- SOMMERMANN, Karl-Peter: Verwaltung im Rechtsstaat. In: KÖNIG, Klaus (Hrsg.): Deutsche Ver-

waltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002, S. 97 - 118

SPITZER, Malte: Produkte als Informationsträger. In: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998, S. 332 - 339

STÄDLER, Markus: Die Electronic Government-Aktivitäten der Länder: In: Verwaltung und Management 8 (2002) 3, S. 172 - 180

STALLMEISTER, Klaus: Mit kleinen Schritten starten und schnelle Erfolge anstreben. In: KGSt - Sonderinfo: Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell. Köln 2001, S. 21 - 24

STAUDT, Erich; KRIEGESMANN, Bernd: Zusammenhang von Kompetenz, Kompetenzentwicklung und Innovation. In: STAUDT, Erich u.a.: Kompetenzentwicklung und Innovation. Münster u.a.O. 2002, S. 15 - 70

STERN, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band II. München 1980

STÖBE, Sibylle: Output-Steuerung des Verwaltungshandelns In: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998, S. 323 - 332

STÖBE-BLOSSEY, Sibylle: Mitarbeiterbeteiligung. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Opladen 2005, S. 280 - 290

TEGETHOFF, Hans-Georg; WILKESMANN, Uwe: Lean Administration. In: Soziale Welt 46 (1995) 1, S. 27 - 50

THIEME, Werner: Verwaltungslehre. 4. Aufl. Köln u.a.O. 1984

TONDORF, Karin: Zielvereinbarungen. In: Verwaltung und Management 5 (1999) 6, S. 340 - 344

ULICH, Eberhard: Arbeitspsychologie. 5. Aufl. Zürich, Stuttgart 2001

ULRICH, Hans: Die Unternehmung als produktives soziales System. Bern, Stuttgart 1968

UNGER, Helga: Organisationales Lernen durch Teams (zugl. Dissertation an der Universität Magdeburg). 2. Aufl. München, Mering 2002

VOGEL, Rick: Leitbilder und ihre Grenzen. In Verwaltung und Management 9 (2003) 2, S. 96 - 98

WEBER, Beate: Von der Behörde zum effizienten, bürger- und kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen. In: KGSt - Sonderinfo: Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell. Köln 2001, S. 24 - 26

WEBER, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, 5. revid. Aufl. Tübingen 1972 (Original: 1922)

WEGENER, Alexander: Dienstleistungsunternehmen Großstadt: „Best run City in the world“? Fallstudie Phoenix, Arizona (U.S.A.) Berlin o.J. (1997) (= WZB Arbeitspapier FS II 97 - 202)

WEGENER, Alexander: Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen zentralstaatlicher Regulierung und lokaler Initiative. Fallstudie Braintree District Council, Vereinigtes Königreich. Berlin o.J. (1996) (= WZB Arbeitspapier FS II 96-203)

WEHLING, Hans-Georg; KOST, Andreas: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland - eine Einführung. In: KOST, Andreas; WEHLING, Hans-Georg: Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Bonn 2003 (= Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung), S. 7 - 19

WEILER, Joachim: Controlling und andere vertrauensbildende Maßnahmen. In: Die Neue Verwaltung 7 (1998) 4, S. 11 - 13

WEWER, Göttrik: Leitbilder und Verwaltungskultur. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998, S. 141 - 150

WEWER, Göttrik: Mitarbeitergespräche. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998 b, S. 160 - 166

WIENER, Norbert: Kybernetik. Regelung und Nachrichtenübertragung in Lebewesen und der Maschine. Düsseldorf 1963 (amerik. Original: Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine. MIT 1948)

WILKESMANN, Uwe: Lernende Organisation, Wissensmanagement und Lernkulturentwicklung - schöne Worte oder mehr? In: Zeitschrift für Betriebs- und Wirtschaftspädagogik 100 (2004) 3, S. 383 - 397

WILKESMANN, Uwe; RASCHER, Ingolf: Lässt sich Wissen durch Datenbanken managen? In: EDELING, Thomas; JANN, Werner; WAGNER, Dieter (Hrsg.): Wissensmanagement in Politik und Verwaltung. Wiesbaden 2004, S. 113 - 129

WILLKE, Helmut: Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme. Stuttgart u.a.O. 1995

WINKEL, Olaf: E-Government. In: Verwaltung und Management 10 (2004) 3, S. 126 -132

WITTE, Eberhard: Das Promotorenmodell. In: HAUSCHILDT, Jürgen; GEMÜNDEN, Hans Georg (Hrsg.): Promotoren. 2. Aufl. Wiesbaden 1999, S. 11 – 41

WOLLMANN, Hellmut: Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Reformdiskurse. In: REICHARD, Christoph; WOLLMANN, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin 1996, S. 1 - 49

WOLLMANN, Helmut: Evaluierung von Verwaltungsmodernisierung. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Opladen 2005, S. 502 - 510

WOLLMANN, Helmut: Verwaltungspolitische Reformdiskurse und -verläufe im internationalen Vergleich. In: KÖNIG, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002, S. 489 - 524

WOTTAWA, Heinrich; THIERAU, Heike (Hrsg.): Lehrbuch Evaluation. 2. Aufl. Bern, Göttingen, Toronto, Seattle 1998

WULFF, Marianne: Produkte in dezentraler Verantwortung - und was nun? Organisatorisch-technische Konsequenzen aus dem Reformprozess. In: KGSt - Sonderinfo: Zehn Jahre Verwaltungsreform - Neues Steuerungsmodell. Köln 2001, S. 12 - 14

ZIEGENBEIN, Klaus: Controlling. 7. Aufl. Ludwigshafen 2002

Ausgewählte KGSt-Berichte (mit Bezug zum NSM)

- Nr. 12/1991 Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell
- Nr. 19/1992 Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg
- Nr. 5/1993 Das Neue Steuerungsmodell
- Nr. 6/1993 Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte
- Nr. 10/1993 Ausbildung und Entwicklung von Personal mit betriebswirtschaftlichem Aufgabenschwerpunkt
- Nr. 7/1994 Dezentrale Personalarbeit. Der Beitrag der Personalwirtschaft zur Modernisierung der Verwaltung
- Nr. 8/1994 Das Neue Steuerungsmodell. Definition und Beschreibung von Produkten
- Nr. 13/1994 Personalentwicklung
- Nr. 14/1994 Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell
- Nr. 15/1994 Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell
- Nr. 17/1994 Die Realisierung von Erschließungsanlagen: Projekte im Neuen Steuerungsmodell
- Nr. 1/1995 Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept
- Nr. 6/1995 Qualitätsmanagement
- Nr. 8/1995 Das Neue Steuerungsmodell in kleineren und mittleren Gemeinden
- Nr. 10/1995 Das Neue Steuerungsmodell. Erste Zwischenbilanz
- Nr. 11/1995 Aufgaben und Produkte der Gemeinden und Kreise in den Bereichen Soziales, Jugend, Sport, Gesundheit und Lastenausgleich
- Nr. 12/1995 Kommunales Informationsmodell KIM
- Nr. 13/1995 Personalkostenmanagement. Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung
- Nr. 3/1996 Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe
- Nr. 6/1996 Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell - Anforderungen an vorrangige Zielgruppen
- Nr. 7/1996 Technikunterstützte Informationsverarbeitung. Die ökonomische Dimension
- Nr. 8/1996 Kommune und Wettbewerb
- Nr. 2/1997 Rechnungsprüfung und Neues Steuerungsmodell
- Nr. 3/1997 Von der Kulturverwaltung zum Kulturmanagement im Neuen Steuerungsmodell. Aufgaben und Produkte für den Bereich Kultur
- Nr. 4/1997 Aufgaben und Produkte der kommunalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung
- Nr. 5/1997 KGSt-Produktbuch für Gemeinden, Städte und Kreise
- Nr. 7/1997 Auf dem Weg in das Ressourcenverbrauchskonzept. Die kommunale Bilanz
- Nr. 8/1997 Qualitätsmanagement II. Der Einstieg in die Praxis über die Selbstbewertung
- Nr. 9/1997 Steuerung kommunaler Haushalte. Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis
- Nr. 10/1997 Personalvertretung im Neuen Steuerungsmodell
- Nr. 11/1997 Steuerung der Sozialhilfe
- Nr. 12/1997 Zwischenbilanz zur produktbezogenen Steuerung. Ein Diskussionsbeitrag

Nr. 13/1997	Kundenbefragungen. Ein Leitfaden
Nr. 1/1998	Führungsunterstützung. Von betriebswirtschaftlichen Aufgabenschwerpunkten zum Fortbildungsrahmenplan
Nr. 2/1998	Bewertung von Beamtenstellen im Neuen Steuerungsmodell
Nr. 4/1998	Kontraktmanagement. Steuerung über Zielvereinbarungen
Nr. 5/1998	Steuerung der Feuerwehr, Teil I. Vorgabe von Produkten und Budgets, Kontraktmanagement
Nr. 6/1998	Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung
Nr. 8/1998	Geschäftsprozeßoptimierung. Eine Wegbeschreibung
Nr. 10/1998	KGSt-Mitgliederbefragung 1997. Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken (TuI). Neues Steuerungsmodell und TuI-Einsatz
Nr. 2/1999	Flexible Arbeitszeiten in der Praxis
Nr. 3/1999	Personalführung, Teil 1: Leistungsermittlung
Nr. 4/1999	Personalführung, Teil 2: Potentialermittlung
Nr. 5/1999	Steuerung der Feuerwehr, Teil II: Controlling
Nr. 6/1999	Bürgerengagement - Chance für Kommunen
Nr. 7/1999	Steuerung der kommunalen Informationsverarbeitung
Nr. 1/2000	Kommune und Internet
Nr. 2/2000	Optimierung kommunalen Grund- und Gebäudevermögens
Nr. 3/2000	Personalentwicklung im Veränderungsprozeß
Nr. 4/2000	Rahmenregeln bei dezentraler Ressourcen und Ergebnisverantwortung
Nr. 5/2000	Fortbildung im Wandel
Nr. 6/2000	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Neuen Steuerungsmodell
Nr. 7/2000	Kommunale Gebäudewirtschaft
Nr. 8/2000	Strategisches Management I
Nr. 9/2000	Strategisches Management II
Nr. 10/2000	Strategisches Management III
Nr. 11/2000	Strategisches Management IV, Fachbereichsstrategien am Beispiel der Jugendhilfe
Nr. 12/2000	Kommunale Leistungen im Wettbewerb
Nr. 1/2001	Neue Steuerung der Gebäudereinigung
Nr. 2/2001	Kommunales Qualitätsmanagement von Bildung, Erziehung und Betreuung in Tageseinrichtungen für Kinder
Nr. 3/2001	Steuerung mit Zielen
Nr. 4/2001	Arbeit mit Kennzahlen, Teil 1
Nr. 5/2001	Arbeit mit Kennzahlen, Teil 2
Nr. 6/2001	Strategisches Management V, Stärken-, Schwächen- und Potentialanalysen am Beispiel der Sozialhilfe
Nr. 7/2001	Wissensmanagement in Kommunalverwaltungen
Nr. 9/2001	Management der Bauordnung

Nr. 1/2002	Strategische Ziele des Personalmanagements
Nr. 2/2002	Das Mitarbeitergespräch in der Praxisbewährung
Nr. 3/2002	Schriftgutverwaltung auf dem Weg zum digitalen Dokument
Nr. 4/2002	Optimierungspotenziale im Baubetriebshof
Nr. 5/2002	„Lebenslagen“: Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht
Nr. 7/2002	Neuausrichtung interner Dienstleistungen und Dienstleister
Nr. 9/2002	Praxis der kommunalen Rechnungsprüfung
Nr. 1/2003	Personalmanagement: Impulse für E-Government
Nr. 4/2003	Elektronische Vergabe und Beschaffung in Kommunalverwaltungen
Nr. 5/2003	Kennzahlengestütztes Personalcontrolling
Nr. 8/2003	Führungsnachwuchs auch ohne „Goldfischteich“
Nr. 9/2003	Qualitätsmessung in der kommunalen Gebäudereinigung
Nr. 10/2003	Professionelle Personalauswahl
Nr. 11/2003	Fortbildung für das neue Haushalts- und Rechnungswesen
Nr. 2/2004	Einführungsstrategie für das neue Haushalts- und Rechnungswesen
Nr. 3/2004	Vom Ratsinformationssystem (RIS) zum Ratsportal
Nr. 7/2004	Kommunale Managementberichte I
Nr. 8/2004	Kommunale Managementberichte II
Nr. 9/2004	Marketing in Kommunen

Leitfaden für Experteninterviews

Kommentar:

- *Das gesamte Gespräch sollte aus Gründen der Konzentration nicht länger als ca. 90 min dauern,*
- *Aufnahme mit Kassettenrekorder,*
- *zur Sicherheit Stichworte notieren,*
- *zusammengefasste Transkription zur Veröffentlichung,*
- *Autorisierung der Zusammenfassung durch den jeweiligen Gesprächspartner*

1 Größe der Verwaltung

Kommentar:

- *Beschränkung auf Kernbereich ohne Krankenhaus, GmbH, AG, ... (ggf. Besonderheiten notieren)*
- *Zahl der Beschäftigten ungefähr schätzen (mit teilzeitbeschäftigten Personen und mit Azb)*

1.1 Zahl der Beschäftigten (nur Kernbereich, ohne Ausgliederungen)

2 Stand der Verwaltungsentwicklung in Ihrer Behörde

Kommentar:

- *Ziel. ungefähre Überblick*
- *ungefähre Zeitangaben erfragen und notieren*
- *ggf. Umfang notieren (z.B. marginale Veränderung in der Organisation)*
- *andere aus der Sicht der Gesprächspartner wichtige Maßnahmen erfassen*

	Maßnahme	eingeführt	geplant
2.1	Produktbeschreibungen		
2.2	KLR		
2.3	Controlling		
2.4	Budgetierung		
2.5	neue Aufbauorganisation		
2.6	neue Ablauforganisation		
2.7	Internet-Angebot		
2.8.	Zielvereinbarungen		
2.9	Mitarbeitergespräche		
2.10	Qualitätsmanagement		
2.11	Beschwerdemanagement		
2.12	andere besonders wichtige Maßnahmen		

3 Stand und Bedeutung einiger Instrumente zur Verwaltungsreform

Kommentar:

- *Stand und Bedeutung verbal erfassen*
- *die Vorgaben betreffen im Hinblick auf die Lernende Organisation überwiegend Instrumente der Rückkopplung, daneben als Basis Wissensmanagement*

	Instrumente	Stand	Bedeutung
3.1	Qualitätsmanagement (DIN EN ISO, EFQM, andere)		
3.2	Controlling (zentral, Fachbereich)		
3.3	regelmäßige Kundenbefragungen		
3.4	regelmäßige Mitarbeiterbefragungen		
3.5	Evaluation von Reform- maßnahmen oder von be- sonderen Projekten		
3.6	Wissensmanagement (Intranet, interne „gelbe Seiten“)		

4 Erfolge und Defizite

Kommentar:

- *auf Hinweise zu möglichen Verbindungen zwischen Erfolgen und Defiziten sowie der Lernenden Organisation achten*
- *jeweils ca. 3 Erfolge und Probleme / Defizite erfragen*
- *Hinweise auf Tendenzen zur „Selbsthilfe“ erfragen*

4.1 Welches waren in letzter Zeit die größten Erfolge Ihrer Behörde (intern oder extern)? Warum verliefen diese Vorhaben erfolgreich?

4.2 Und bei welchen Vorhaben Ihrer Behörde zeigten sich die größten Probleme und Defizite? Warum verliefen diese Vorhaben nicht so gut?

4.3 Welches sind aus Ihrer Sicht die 3 größten Defizite Ihrer Behörde?

4.4 Wie könnten die Defizite behoben werden?

4.5 Welche Bedeutung haben KGSt-Berichte für Ihre Behörde?

- 4.6 Welche anderen Informationsquellen nutzen Sie für die Planung und Durchführung von Reformmaßnahmen?
- 4.7 In welchem Umfang nutzen Sie externe Beratung?
- 4.8 Gibt es in Ihrer Behörde auch eine Stelle für „interne Beratung“ bzw. „Internes Consulting“?
- 4.9 Wenn sich Probleme im behördlichen Handeln ergeben, wie schnell ist Ihre Behörde bei der Störungsbeseitigung?

5 Erfahrungen und Erwartungen zur Verwaltungsreform

Kommentar:

- *falls wenig Erfahrung mit Verwaltungsreform: „Erwarten Sie ... Was vermuten Sie ...*

- 5.1 Gab oder gibt es bei Ihnen „Modellprojekte“ (bes. Förderung, wiss. Begleitung) zur Verwaltungsreform? Falls ja, in welchem Umfang konnten Ergebnisse in andere Bereiche übertragen werden?
- 5.2 Wieviel Prozent aller Beschäftigten beteiligen sich aktiv an der Verwaltungsreform? Wie beurteilen Sie diesen Beteiligungsumfang?
- 5.3 Hat sich hier in der Behörde das Betriebsklima im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform verändert? Wie? Auch in Ihrem Arbeitsbereich (Amt, Abteilung, Fachbereich)?
- 5.4 Sind im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform die Dienstwege nennenswert verkürzt worden? Wie beurteilen Sie das?
- 5.5 Gab oder gibt es allgemeine Fortbildungsmaßnahmen zur Verwaltungsreform, die für Sie und Ihre Kollegen zugänglich sind bzw. waren? Gab oder gibt es hausinterne Fortbildungsmaßnahmen? In welchen Bereichen? Wie beurteilen Sie diese Fortbildung?
- 5.6 Gab oder gibt es Fortbildung, die speziell auf die Mitwirkung der Beschäftigten an der Reform ausgerichtet sind? Welche? Wie beurteilen Sie diese Fortbildung?

- 5.7 Ist im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform im internen Betrieb Bürokratie abgebaut worden? Wie beurteilen Sie das?
- 5.8 In welchen Bereichen ist Ihre Verwaltung im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform kundenfreundlicher geworden? Ursachen? Woran ist diese höhere Kundenfreundlichkeit aus der Sicht der Kunden zu erkennen?

6 Bedeutung und Umsetzung verschiedener Ziele und Vorhaben

Kommentar:

- *Bedeutung und Stand verbal erfragen*
- *im Hinblick auf die lernende Organisation vor allem kompetenzfördernde Arbeitsbedingungen*

	Ziel bzw. Vorhaben	Bedeutung	Stand der Umsetzung
6.1	delegierte Entscheidungskompetenz		
6.2	vielfältige Arbeitsaufgaben, ganzheitliche Aufgabenerledigung		
6.3	Team- und Projektarbeit		
6.4	Telearbeit		
6.5	regelmäßige Mitarbeiterbesprechungen		
6.6	flache Hierarchie		
6.7	Kundenorientierung		

7 Erfahrungen und Entwicklung

Kommentar:

- *Umgang der Organisation mit „Erfahrungen“ als Quelle für Lernprozesse erfragen*

7.1 Jeder Sachbearbeiter macht in seinem Aufgabenbereich Erfahrungen. Werden diese Erfahrungen in Ihrer Verwaltung auch den übrigen Beschäftigten zugänglich gemacht?

7.2 Gibt es in Ihrer Verwaltung Beispiele für Erfahrungen mit der Verwaltungsreform, die systematisch zur weiteren Nutzung aufbereitet wurden?

7.3 Haben Sie den Eindruck, dass die technischen Möglichkeiten der modernen Informationstechnik für die Verwaltungsreform bereits gut genutzt werden oder wäre noch mehr möglich?

7.4 Haben Sie den Eindruck, dass die Fähigkeiten und Kenntnisse der Beschäftigten in zweckmäßiger Weise genutzt werden oder werden vorhandene Fähigkeiten der Beschäftigten nicht bzw. unzureichend genutzt?

7.5 Welches sind für Ihre Organisation die wichtigsten Anstöße für Veränderungen im Aufbau oder im Ablauf?

7.6 Seit Jahren wird in Deutschland über die Bürokratie geklagt, warum hat es bislang offenbar keine entscheidende Veränderung gegeben?

8 Lernende Organisation

Kommentar:

- *Gedankenverbindungen erfragen*
- *keine exakte Definition erforderlich*
- *Nachfragen bei „noch nie gehört“*

8.1 Neuerdings wird gefordert, die Verwaltungen sollten sich zu „lernenden Organisationen“ entwickeln, was verbinden Sie mit dem Ausdruck „Lernende Organisation“?

8.2 Ist die Vorstellung einer „lernenden Organisation“ aus Ihrer Sicht eine realistische Perspektive für die öffentliche Verwaltung?

8.3 Gibt es in Ihrer Behörde Entwicklungen, die als Schritte in Richtung „Lernende Organisation“ angesehen werden könnten? Welche sind das?

9 Geplante Schritte

Kommentar:

- *ca. 2 bis 3 Schritte erfragen*
- *ggf. nachfragen bei Nennung einer Komponente der lernenden Organisation*
- *Begründung erfragen*

9.1 Welche Reformschritte plant Ihre Verwaltung als nächstes?

9.2 Warum sollen diese Schritte als nächstes unternommen werden?

10 Gesamturteil Verwaltungsreform

Kommentar:

- *Verhältnis Ansatz/Defizite/Alternativen erfragen*
- *ca. 2 bis 3 Schritte erfragen*
- *ggf. nachfragen bei Nennung einer Komponente der lernenden Organisation*
- *Begründung erfragen*

10.1 Alles in allem: wie beurteilen Sie persönlich die aktuelle Verwaltungsentwicklung?

10.2 Was wären aus Ihrer persönlichen Sicht die 3 dringlichsten Schritte zu einer wirksamen Reform der Kommunalverwaltung?

10.3 Warum wären diese Schritte so wichtig?

Überblick zur durchgeführten Befragung

Kommune	Land	Einwohner am 31.12.2003	Gesprächspartner	Interview am	Interviewer
Baunatal	Hessen	28144	Herr Geißer	2004-07-01	Emde
Calden	Hessen	7802	Herr Dinges	2004-08-10	Emde
Immenhausen	Hessen	7288	Herr Güttler	2004-08-12	Emde
Kassel	Hessen	194322	Frau Bielefeld-Hart	2004-07-20	Emde
Nordenham	Niedersachsen	27830	Herr Dr. Raffetseder	2004-08-10	Dannemann
Oldenburg	Niedersachsen	158340	Frau von Danckelmann	2004-08-24	Dannemann
Wardenburg	Niedersachsen	15929	Frau Geisler	2004-07-13	Dannemann

Korrespondenztabelle Fragen - Antworten

Frage Nr. des Interviewleitfadens (Anhang A)	Zeile mit den Antworten in der Synopse (Anlage D)
1.1	1
2.1	19
2.2	20
2.3	21
2.4	22
2.5	23
2.6	24
2.7	25
2.8	26
2.9	27
2.10	28
2.11	29
2.12	30
3.1	31
3.2	32
3.3	33
3.4	34
3.5	35
3.6	36
4.1	2
4.2	3
4.3	4
4.4	5
4.5	6
4.6	7
4.7	8
4.8	9
4.9	10

5.1	11
5.2	12
5.3	13
5.4	14
5.5	15
5.6	16
5.7	17
5.8	18
6.1	37
6.2	38
6.3	39
6.4	40
6.5	41
6.6	42
6.7	43
7.1	44
7.2	45
7.3	46
7.4	47
7.5	48
7.6	49
8.1	50
8.2	51
8.3	52
9.1	53
9.2	54
10.1	55
10.2	56
10.3	57

Synopse: Antworten der befragten Experten „Allgemeine Einschätzungen zur Verwaltungsentwicklung“

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
1	Zahl der Beschäftigten (nur Kernbereich, ohne Ausgliederungen)	16 im Kernbereich, alles zusammen ca. 70 Personen	17 Vollzeitstellen	ca. 45, bei ca. 180 Beschäftigten insgesamt	ca. 125	ca. 140	ca. 2400 (davon ca. 360 in Kindertagesstätten)	Nach dem Stand von Juli 2004 hatten wir einschließlich der Auszubildenden und der ABM-Kräfte, jedoch ohne BSHG-Kräfte und ohne Beurlaubte 1931 Personen, umgerechnet 1577 Vollzeitstellen.
	Erfolge und Defizite							
2	Welches waren in letzter Zeit die größten Erfolge Ihrer Behörde (intern oder extern)? Warum verliefen diese Vorhaben erfolgreich?	<p>Der direkte Draht zum Bürgermeister; zusätzliche Öffnungszeiten der Verwaltung; selbständige Haushaltsführung in den Kindergärten („Quasi-Budgetierung“); Übernahme der Tätigkeit des Wasserverbandes, verbunden mit einer Stelleneinsparung.</p> <p>Möglich wurde dies durch unser „Handeln mit Augenmaß“. Nachteilig wirken sich hier die EU-Vorschriften zur Wasser- und Abwasserqualität aus, diese verursachen im ländlichen Raum im wesentlichen Kosten und bringen kaum Nutzen.</p>	<p>Die erfolgreichsten Schritte waren die beschriebene Errichtung des Zweckverbandes, der interne Verwaltungsumbau und die Touristik-Region. Bei diesen Aktivitäten ist es zu messbaren Erfolgen gekommen. Weiterhin sehr beachtlich ist der Bau einer Teilortsumgehung einer Landesstraße mit Sicherstellen des Planungsrechts durch kommunalen B-Plan und Grunderwerb. Wir sind ferner die einzige Stadt dieser Größenordnung in Hessen, die zwei Sanierungsgebiete bewilligt bekommen hat.</p>	<p>Erfolge in einer öffentlichen Verwaltung zu beziffern, fällt schwer, da Erfolge nicht ohne weiteres messbar sind. Orientiert an der Verbesserung des Bürgerservices ist sicher die Einrichtung eines Bürgerbüros zu nennen und im letzten Jahr die Einrichtung der Kfz-Zulassungsstelle.</p>	<p>Wir haben momentan eine schwierige Haushaltslage, da ist es schon ein Erfolg, wenn man an und für sich „negative“ Entscheidungen doch befriedigend hinbekommt. Gut gelaufen ist bei uns die Planung der Musikschule, hier konnten Verwaltung, Politik und Betroffene schon während der Planungsphase zusammenarbeiten, um die Gestaltung dieser Musikschule festzulegen. Im Zusammenhang mit dem NSM haben wir nach umfangreichen Umbaumaßnahmen das Bürgerbüro als Servicezentrum eingerichtet, das sehr gut beurteilt wird. Auch bei der Zulassungsstelle hatten wir einen guten Kundenservice eingerichtet, leider musste die Zulassungsstelle auf Beschluss des Kreistages an die Stadt Kassel abgegeben werden, im Zuge dieser Entwicklung wurden unsere positiven Vorarbeiten leider teilweise wieder zurückgenommen.</p> <p>Diese Maßnahmen waren insbesondere deswegen so erfolgreich, weil wir die Mitarbeiter frühzeitig mit eingebunden haben (räumliche Gestaltung, Arbeitsverfahren, Dienstpläne usw.).</p>	<p>Intern befindet sich die Verwaltung in einem permanenten Prozess, mit weniger Personal mehr Leistung zu erbringen, also wirtschaftlicher zu werden. Auch hatten wir bis zum letzten Jahr einen ausgeglichenen Haushalt, wir konnten also unsere Ausgaben nach den Einnahmen steuern. Extern wäre insbesondere die Innenstadtsanierung zu nennen, an der die Verwaltung in verschiedener Weise beteiligt war.</p> <p>Die Erfolge waren möglich, weil Politik und Verwaltung in diesen Angelegenheiten zielorientiert zusammengearbeitet haben.</p>	<p>Wir haben vor kurzem in einem Test gewonnen, gesucht wurde die freundlichste Ausländerbehörde, aber ich kenne das nur aus der Zeitung, daher kenne ich auch nicht die näheren Umstände und die Gründe; andere bedeutende Erfolge sind mir nicht bekannt.</p>	<p>Hier möchte ich noch mal unser Personalentwicklungskonzept nennen, wir haben einen sehr erfolgreichen Aufgabenkritik-Prozess durchgeführt, teilweise sind wir noch dabei; dann haben wir ein Konzept zur Konsolidierung der Personalkosten erstellt; wir wurden ausgewählt als Media@KommTransfer-Kommune, ferner haben wir eine Ehrenamtlichen-Agentur eingerichtet und wir haben viele Sponsoring-Projekte.</p> <p>Diese Projekte haben der Behörde finanziell und imagemäßig etwas gebracht, die Erfolgsaussichten waren von Anfang an erkennbar; wichtig war daneben die Einbeziehung der Mitarbeiter.</p>

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
3	Und bei welchen Vorhaben Ihrer Behörde zeigten sich die größten Probleme und Defizite? Warum verliefen diese Vorhaben nicht so gut?	Die Flughafendiskussion belastet unsere Gemeinde bereits seit mehreren Jahren, es entstehen hohe Kosten durch das aufwendige Planungsverfahren; dies beeinträchtigt auch das Zuzugverhalten interessierter Bürger	Dazu fallen mir im Moment keine Vorhaben ein. Natürlich gab es anfänglich Vorbehalte gegenüber der Idee mit dem Zweckverband, aber letztlich konnte doch ein gemeinsamer Weg zwischen Bürgermeister und dem politischen Bereich gefunden werden.	Es ist möglich, dass es im Einzelfall Umsetzungsprobleme bei einzelnen Vorhaben gegeben hat, die in den Fachbereichen "angefallen" sind. Ernsthafte Defizite sind mir nicht bekannt, sicher kann man sich aber immer verbessern.	Defizite sehe ich weniger, Probleme mit der Einführung des NSM haben wir nicht gehabt, im Gegenteil konnten früher bestehende Probleme „entschärft“ werden.	Das größte Defizit besteht darin, dass die Verwaltungsaufgaben noch immer aus einer zu engen Perspektive heraus wahrgenommen werden, weniger z.B. nach betriebswirtschaftlichen Kriterien, einfach weil die Mitarbeiter dazu noch nicht entsprechend qualifiziert sind. Hier ist eine Nach-Qualifikation erforderlich, unser Fortbildungsangebot soll genau da ansetzen.	Als zentrales Defizit sehe ich den Umgang mit Geld, es fehlen die strategische Orientierung und die notwendige Kommunikation; wenn einfach nur abgebaut wird, ohne erkennbares System und teilweise willkürlich, dann kann das nur demotivierend wirken. Es werden immer noch die alten Spiele gespielt, „unten“ ist zwar viel guter Wille vorhanden, aber Probleme gibt es mit dem „oben“.	Schwierig ist immer noch die Einbeziehung der Politik in den Prozess der Neuen Steuerung; auch die flächendeckende Durchsetzung einer Steuerung über Zielvorgaben erweist sich als schwierig. Für die Kommunalpolitiker ist es verständlicherweise problematisch, sich auf strategische Zielvorgaben zu beschränken, denn von den Wählern werden auch Aktivitäten der Kommunalpolitiker bei Alltagsproblemen erwartet.
4	Welches sind aus Ihrer Sicht die 3 größten Defizite Ihrer Behörde?	Wir haben nicht genug Geld, um die an und für sich notwendigen Arbeiten vergeben zu können, hier staut sich ein Auftragsvolumen mit Auswirkung auf die Arbeitsplätze. Daneben haben wir hohe Kosten für Kindergartenplätze und für das Schwimmbad, ohne dass die Nutzer durch entsprechende Zahlungen für Ausgleich sorgen.	Nennenswerte Defizite fallen mir nicht ein.	Es gibt immer etwas, was man verbessern kann, z.B. bei der Information, die Technik-Ausstattung kann man sicher verbessern, und die Finanzlage wäre natürlich verbesserungsfähig, aber das haben wir nicht in der Hand.	Ein relatives Defizit liegt darin, dass sich ein noch größerer Teil der Mitarbeiter aktiv einbringen könnte, wir haben sehr viele Mitarbeiter, die auch außerhalb ihres eigentlichen Arbeitsbereiches bereitwillig mitarbeiten, aber es gibt auch Mitarbeiter, die einfach alles so hinnehmen, wenige Mitarbeiter haben sehr große Vorbehalte gegenüber Neuerungen.	Aus meiner Sicht ist das strategische Management zu gering ausgeprägt, also insbesondere die strategische Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung mit entsprechender Prioritätensetzung. Dann ist die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Weiterqualifizierung des Personals vor dem Hintergrund immer neuer Herausforderungen noch nicht umgesetzt. Als weitere Schwachstelle erweist sich die Arbeit im Rat, von den Politikern wird immer mehr verlangt, sie müssen auch betriebswirtschaftlich denken und die Wirkungen ihrer Entscheidungen voraussehen können. Hier zeigen sich Qualitätsdefizite und als Folge Qualitätsdefizite der Entscheidungen.	Als erstes der mangelnde Wille oder die mangelnde Fähigkeit, eine Strategie zu entwickeln. Das gilt sowohl für die gesamte Stadtentwicklung als auch für die Verwaltungsentwicklung, das hängt ja miteinander zusammen. Es gibt in diesem Bereich keine fördernde Kraft, es wird immer nur klein-klein und kurzfristig gedacht, komplizierte Zusammenhänge werden von den politischen Spitzen nicht immer verstanden. Alle strategischen Prozesse in dieser Stadt sind bisher gescheitert, vielleicht klappt ja die Bewerbung um die Kulturhauptstadt, die Voraussetzungen sind günstig, alle Beteiligten unterstützen das Vorhaben.	Aus meiner Sicht fehlt es an einer strategischen Gesamtausrichtung. Daneben fällt es manchen Führungskräften immer noch schwer, sich von Ressortegoismen zu verabschieden und gesamtstädtisch zu denken. Ein weiteres Problem ist die Abgrenzung von Steuerung und Dienstleistung in den Querschnittsbereichen.

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
5	Wie könnten die Defizite behoben werden?	Ich hoffe auf den Flughafen-ausbau, der mehr Einnahmen mit sich bringen würde. Bezüglich der Verpflichtung zur Vorhaltung von Kindergarten-Plätzen wäre es wünschenswert, wenn der Gesetzgeber auch für die Kosten aufkäme.	Von den Mitarbeitern wird schon viel Flexibilität verlangt, weil ständige Anpassungen der Verwaltung an die Problemlagen erforderlich sind. Bei internen Problemen versuchen wir eine Lösung über Personalgespräche.	Eine bessere Finanzausstattung würde sicher helfen. Ansonsten halte ich es für sehr wichtig, im Dialog zu bleiben. Das gilt insbesondere für die Zusammenarbeit mit den Außenstellen, weil sie "weiter weg" sind.	Bestehende Defizite können durch Schulungen behoben werden, z.B. Einführung neuer EDV-Verfahren, zwar ist die Haushaltslage nicht sehr rosig, aber wir haben im Bereich Fortbildung nicht sehr viel gestrichen, denn die Mitarbeiter sind unser wertvollstes Kapital.	Zu einem großen Teil geht es einfach um fehlendes Wissen, Verwaltungsspitze und Politiker müssten geeignete Fortbildungsmöglichkeiten stärker nutzen.	„Neue Männer braucht das Land“, anders geht's nicht, Promotoren sind für strategische Prozesse unverzichtbar. Stadtmarketing ist gescheitert, Verwaltungsmodernisierung gescheitert, Agenda 21 gescheitert, alles strategische Prozesse, es wird nichts nachrücklich verfolgt, weil keine Macht-Promotoren dahinter stehen.	Das ist eine sehr schwierige Frage, bislang gibt es dazu noch keine überzeugenden Antworten, ich habe auch kein Patentrezept.
6	Welche Bedeutung haben KGSt-Berichte für Ihre Behörde?	Wenig, die KGSt ist hier kaum bekannt.	KGSt-Berichte werden hier zur Kenntnis genommen und wir versuchen, die Vorschläge auf unsere Verhältnisse zu übertragen, aber ähnlich wie bei sonstigen Empfehlungen sind Übertragungen im Verhältnis 1:1 in der Regel nicht möglich.	Die KGSt-Berichte sind für uns eine interessante Informationsquelle und werden vor Entscheidungen häufig berücksichtigt.	Die KGSt-Berichte haben für uns eine sehr hohe Bedeutung, zum Teil arbeiten unsere Mitarbeiter sogar an der Entstehung dieser Berichte mit. Wir nehmen auch aktiv am Austausch von Erfahrungen und Materialien teil, z.B. wurde unser Entwicklungsbericht über das Bürgerbüro in sehr großer Zahl von anderen Verwaltungen angefordert.	Die KGSt-Berichte werden sorgfältig gelesen, für uns ist das ein wichtiger Punkt der Informationsbeschaffung, aber nicht der einzige.	Die KGSt-Berichte erreichen für manche Personen den Stellenwert von Glaubensbekenntnissen.	Die KGSt-Berichte sind für uns eine wichtige Orientierungshilfe.
7	Welche anderen Informationsquellen nutzen Sie für die Planung und Durchführung von Reformmaßnahmen?	Wir haben häufig vergleichende Prüfungen, z.B. im Bereich Wasserwirtschaft, Kindergärten, Feuerwehr, vom Städte- und Gemeindebund. Sehr wertvoll sind auch die Berichte des Rechnungsprüfungsamtes, die seit kurzem sehr zeitnah erstellt werden. Daneben haben wir auch mehrere Arbeitskreise, so z.B. die Bürgermeister-Kreisversammlung, auf denen wichtige Informationen ausgetauscht werden.	Informationen aus dem Städte- und Gemeindebund sowie allgemeine Informationen z.B. auch aus Veranstaltungen für Behördenleiter beim Verwaltungsseminar. Ich habe allerdings manchmal den Eindruck, dass dieses Thema Verwaltungsreform viel zu sehr theoretisiert wird. Wir brauchen keine Berge von Papier über das neue Steuerungsmodell, nicht noch mehr Bürokraten und juristische Bedenken-Träger, sondern wir müssen nur entschlossen die jeweils bestehenden Probleme lösen.	Sehr intensiv das Internet, daneben Fachzeitschriften usw. Außerdem Informationen des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes und ähnlicher „Zusammenschlüsse“.	Wir informieren uns allgemein auf den einschlägigen Internet-Seiten, tauschen bereitwillig mit anderen Städten und Gemeinden aus, z.B. auch auf Fachtagungen, die sich am Rande auch zu einer Informationsbörse entwickeln. So erhält man neue Anregungen und auch Bestätigung für den eigenen Kurs.	Erfahrungsberichte anderer Städte, Ergebnisse aus Benchmarking-Prozessen, Erkenntnisse wissenschaftlicher Institute und Referate von Praktikern	Z.B. Kontakte zur Bertelsmann-Stiftung, zur Hans-Böckler-Stiftung.	Wir werten die Fachliteratur aus, z.B. Fachzeitschriften; daneben nehmen wir bei verschiedenen Institutionen, wie z.B. KGSt, Difu, Bertelsmann-Stiftung, an Seminaren teil; weiterhin stellt natürlich der Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen eine wichtige Informationsquelle dar.

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
8	In welchem Umfang nutzen Sie externe Beratung?	Das ist problematisch. aus Sicht der Verwaltung wäre es durchaus wünschenswert, die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsabläufe extern überprüfen und optimieren zu lassen, wir hatten dafür ein kostengünstiges Angebot der Universität Kassel im Umfang von etwa 7 TEUR, jedoch wurde dies von den politischen Gremien nicht bewilligt.	Das sind so die klassischen Leistungen z.B. des Städte- und Gemeindebundes, also Mustersatzungen, und natürlich auch Fortbildungsmaßnahmen, aber externe Berater können wir einfach nicht bezahlen.	Wegen der schwierigen Finanzlage faktisch gar nicht. Allerdings greifen wir z.B. im Bereich EDV auf das Know-How der KDO (Kommunale Datenzentrale Oldenburg) zurück.	Gegenwärtig nicht, aber am Anfang haben wir z.B. zur Frage der Teamarbeit externe Beratung genutzt. Daneben haben wir für alle Produktverantwortlichen externe Fortbildung zur Personalführung durchgeführt, die sich an den Dienstvereinbarungen zur Personalarbeit orientierte.	Externe Beratung ist nötig, wenn Fragen aus den Prozessen heraus nicht beantwortet werden können, nur dann setzen wir gezielt Berater ein, komplette Konzepte geben wir bei Beratern nicht in Auftrag.	Das Übliche, es werden Aufträge vergeben, die Auftragnehmer erhalten viel Geld für überwiegend nutzlose Ergebnisse.	Wir haben ein externes Führungskräfte-Coaching und mehrere einzelne Organisationsuntersuchungen, die von externen Beratern durchgeführt wurden.
9	Gibt es in Ihrer Behörde auch eine Stelle für „interne Beratung“ bzw. „Internes Consulting“?	Wir nutzen kontinuierlich die Kompetenz der Mitarbeiter in den verschiedenen Bereichen, jedoch eine besondere Stelle haben wir dafür in unserer kleinen Gemeindeverwaltung nicht. Juristische Beratung nutzen wir über den Hauptamts-Leiter.	Nicht direkt, aber es gibt immer Fachgespräche zwischen mir und den Fachbereichsleitern, und dadurch lösen wir die Probleme intern.	Nicht direkt. Bei der Größe der Verwaltung ist eine solche Aufgabe nicht abbildbar; sie fällt am ehesten noch in den Bereich des Fachbereichs Zentrale Dienste und Controlling.	Generell kann der Bereich „Zentrale Steuerung“ als interne Beratung angesehen werden, in bestimmten Fachbereichen, so im pädagogischen Bereich, gibt es eine Fachberatung.	Das gibt es bei uns nicht.	Das gibt es nur bezogen auf den Bereich „Personalentwicklung“.	Ja, im letzten Jahr haben wir in meinem Amt eine interne „Unternehmensberatung“ eingerichtet. D.h. wir beraten die Ämter ganzheitlich in Fragen der Organisation, Technikeinsatz, Personal und Schulung.
10	Wenn sich Probleme im behördlichen Handeln ergeben, wie schnell ist Ihre Behörde bei der Störungsbeseitigung?	Das hängt immer vom Thema ab, wir sitzen hier ja alle auf einem Flur, es kann schnell der Kollege gefragt werden, daneben können wir auch Fachkollegen aus anderen Gemeinden fragen, so dass wir Probleme meistens sehr schnell lösen können.	Wir versuchen in der Regel, die Störungen sofort zu beseitigen.	Das kommt ganz drauf an, wir bemühen uns natürlich, Probleme so schnell wie möglich zu beheben. Leider hat man hat es nicht immer alleine in der Hand. Es gibt aber regelmäßige Teambesprechungen (einmal pro Woche), bei denen Probleme angesprochen und in aller Regel auch sofort gelöst werden.	Das hängt von dem auftretenden Problem ab, so können eventuelle Probleme aus dem Kundenverkehr sogleich mit der zuständigen Ebene besprochen werden. Bei Beschwerden über Mängel in der Erreichbarkeit werden wir aktiv, warten also nicht, bis der Kunde wieder erscheint.	Selbstverständlich bemühen wir uns, die Probleme möglichst schnell und unkompliziert zu lösen. Wir versuchen dabei, immer auch die Perspektive der Betroffenen oder Beteiligten einzunehmen und die Probleme im gewünschten Sinne zu lösen, absolute Zeitangaben kann ich dazu nicht angeben.	Also z.B. Dienstaufsichtsbeschwerden werden sehr ernst genommen, obwohl manchmal auch notorische Querulanten am Werk sind.	Selbstverständlich versuchen wir, die Störungen schnellstmöglich zu beheben.

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
	Erfahrungen und Erwartungen zur Verwaltungsreform							
11	Gab oder gibt es bei Ihnen „Modellprojekte“ (bes. Förderung, wiss. Begleitung) zur Verwaltungsreform? Falls ja, in welchem Umfang konnten Ergebnisse in andere Bereiche übertragen werden?	Im Bereich der Wasserversorgung werden gerade im Rahmen einer in Darmstadt vergebenen Studienarbeit die Strukturen untersucht. Die Ergebnisse könnten eventuell auch auf die Abwasserwirtschaft übertragen werden.	Nein, allerdings haben wir zahlreiche Anfragen anderer Gemeinden wegen der Gründung unseres Zweckverbandes erhalten.	Nach meiner Kenntnis nicht (ich bin allerdings erst seit 3 Jahren in dieser Gemeinde tätig). Die Verwaltungsreform wurde über Projektgruppenarbeit umgesetzt.	Wir haben ein Vorschlagswesen, das sowohl für Verbesserungsvorschläge aus dem eigenen Bereich als auch für externe Bereiche offen ist, für die erfolgreiche Mitarbeit werden Belobigungen ausgesprochen und auch Geldprämien gezahlt. Bei Neuerungen wie z.B. dem digitalisierten Bestellsystem erproben wir zunächst in einem abgegrenzten Bereich, um dann die Neuerung flächendeckend einzuführen. Alle unsere Neuerungen sind neben den laufenden Geschäften entwickelt und eingeführt worden, wir haben keine Fördergelder aus Modellprojekten u.ä. bekommen, so dass wir z.B. auch keine Mitarbeiter für die „Reformarbeit“ freistellen konnten.	Nein, derartige Projekte haben wir noch nicht durchgeführt.	Herausragend war das Projekt „Bürgerbüro“, wenn ich das symptomatisch nehme und „hochrechne“, könnte man Verwaltungsmodernisierung bei uns dichtmachen. Die von Anfang an von der Zentrale „bekämpften“ Bezirksbüros wurde teilweise aus Kostengründen wieder geschlossen, Aufgabenübertragungen von anderen Ämtern zum Bürgerbüro wie in anderen Städten (z.B. Heidelberg) haben nicht stattgefunden, hier gab es nur Bedenken und Ablehnung, irgendwie symptomatisch für diese Stadt. Übertragbare positive Ergebnisse aus diesem Projekt können nicht erkannt werden.	Da sind in erster Linie die Einführung der Mitarbeitergespräche mit der zugehörigen wissenschaftlichen Begleitung zu nennen und die Auswahl der Stadt Oldenburg als Media@KommTransfer-Kommune .

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
12	Wieviel Prozent aller Beschäftigten beteiligen sich aktiv an der Verwaltungsreform? Wie beurteilen Sie diesen Beteiligungsumfang?	Etwa die Hälfte der Beschäftigten ist irgendwie an Verbesserungsmaßnahmen beteiligt.	Es beteiligen sich immer alle Mitarbeiter, das geht in einer kleinen Verwaltung gar nicht anders, dies ist positiv zu beurteilen.	Die meisten Ziele wurden bereits umgesetzt. Andere Projekte sind auf Eis gelegt, weil wir da noch abwarten müssen, was die Einführung der Doppik bringt. Viele Kollegen waren in die Projektgruppen eingebunden, aber ich kann da keine genauen Zahlen nennen.	Am Anfang der Reformen haben sich etwa 50 % der Beschäftigten aktiv an den verschiedenen Gruppen und Maßnahmen beteiligt, inzwischen sind es noch ca. 15 Personen, die kontinuierlich an den Reformen mitarbeiten.	Bei uns gibt es derzeit noch keine Verwaltungsreform, also auch noch keine Beteiligung.	Die Beteiligungsquote ist rapide gesunken, allenfalls 5 % sind aktiv in irgendwelchen Projektgruppen beteiligt. Es gibt hier kein System der Verwaltungsmodernisierung, viele Dinge hängen miteinander zusammen, werden aber isoliert bearbeitet, niemand hat die ganze Sache im Blick und im Griff, Mitarbeiter müssten stärker beteiligt werden, Hierarchien und Verantwortungsbereiche müssten anders gestaltet werden, Mitarbeiter müssten motiviert werden, auch gibt es für die beteiligten Mitarbeiter nichts zu gewinnen, man handelt sich nur Ärger ein. Vor 10 Jahren gab es z.B. heftige Diskussionen über Konzepte wie KVP oder TQM, das gibt es nicht mehr, trotzdem ändert sich etwas, vorwiegend aufgrund des Technik-Einflusses, das ist eher eine schleichende Modernisierung. Von den jüngeren Mitarbeitern ist kein besonderer Einfluss zu erwarten, die machen ihren Job und das war's.	Eine exakte Größe kann ich dazu nicht angeben, es sind ziemlich viele, gleichwohl wäre die Zahl noch steigungsfähig. Aus meiner Sicht ist der gegenwärtige Beteiligungsumfang aber schon als gut zu bezeichnen.
13	Hat sich hier in der Behörde das Betriebsklima im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform verändert? Wie? Auch in Ihrem Arbeitsbereich (Amt, Abteilung, Fachbereich)?	Das von mir geförderte eigenverantwortliche Arbeiten steigert die Leistungsbereitschaft und die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter.	Aufgrund mehrerer gleichzeitig zu realisierenden investiver Vorhaben haben wir eine hohe Arbeitsbelastung bei allen Mitarbeitern, wenn dann noch Reformen mit Stellenabbau dazu kommen, sind negative Reaktionen der Beschäftigten verständlich, aber wir sind mit den arbeitsintensiven Vorhaben in der Schlussphase, danach wird sich auch das Betriebsklima wieder besser darstellen.	Dazu kann ich nichts sagen, denn ich habe den Arbeitsplatz erst übernommen, als die großen Reformschritte schon abgeschlossen waren. Mit ist aber nicht bekannt, dass größere Probleme entstanden wären. Dies wohl vor allem deshalb nicht, weil die Beschäftigten mit einbezogen und somit gut informiert waren.	Allgemein hat sich das Klima verbessert, auch weil das durch die Reform erzielte bessere Image in der Öffentlichkeit positive Rückwirkungen nach innen hervorgebracht hat. Daneben hat die veränderte Arbeitsweise (mehr gemeinsames Problemlösen statt Anordnung und Ausführung) zu mehr Gesprächskontakten geführt, wodurch ein besseres Klima in allen Bereichen entstanden ist, auch in meinem Fachbereich.	Also, es hat zwar Veränderungen gegeben, so wurden mehrere Ämter zu Fachbereichen zusammengelegt, aber eine Verwaltungsreform im Sinne des Neuen Steuerungsmodells ist das noch nicht.	Das Betriebsklima wird schlechter, wenn es um Abbauen geht, das ist immer so, man kann das zum Teil auffangen, wenn man anständig miteinander umgeht. Für die gesamte Behörde kann ich das nicht beurteilen, das ist auch personenabhängig.	Ja, zumindest anfänglich gab es eine große Skepsis, aber jetzt hat es sich eigentlich wieder normalisiert, abgesehen vielleicht von einigen Einzelfällen. Hier in meinem Amt mit ca. 90 Beschäftigten, das ich seit 2002 leite, sind sehr reformfreudige Mitarbeiter beschäftigt, Beeinträchtigungen des Betriebsklimas aufgrund der Reform kann ich nicht erkennen, im Gegenteil: Es besteht eine große Reformbereitschaft, viele Initiativen kommen auch von meinen Mitarbeitern

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
14	Sind im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform die Dienstwege nennenswert verkürzt worden? Wie beurteilen Sie das?	Auf jeden Fall, der direkte Weg zum Bürgermeister steht immer offen, dies ist positiv zu beurteilen.	Die Dienstwege sind in einer kleinen Verwaltung ohnehin nicht lang, sie sind aber durch die Einrichtung von Fachbereichen nochmals kürzer geworden. Dies ist überwiegend positiv zu beurteilen, es gibt allerdings gelegentlich auch unerwünschte Nebenwirkungen, wenn sich Sachbearbeiter direkt an mich wenden, fühlt sich manchmal der zuständige Fachbereichs-Koordinator übergangen.	Das vermute ich und dürfte auch eines der Ziele der Neustrukturierung gewesen sein. Die Neubildung von Fachbereichen ist sicher auch unter diesem positiven Aspekt erfolgt.	Ja, weil wir eine Konzentration auf bestimmte Aufgabenbereiche vorgenommen haben. Ich beurteile das positiv, der eingeschlagene Weg wird noch weiter geführt, denn die Reform wird nicht mehr enden.	Durch die bisherigen Veränderungen noch nicht. Aus meiner Sicht wäre eine Delegation von Verantwortung sehr wichtig, dann kann man auch mit weniger Personal mehr erreichen, ich bedaure daher, dass unsere Stadt diesen Weg bislang noch nicht gegangen ist. Wir müssen das im nächsten Jahr nachholen.	Das glaub ich nicht.	Ja, das ist eindeutig der Fall, ich beurteile das sehr positiv, sicher gibt es immer noch Ausnahmen, in denen noch nicht alles optimal läuft, aber es geht ja jetzt um den Gesamteindruck.
15	Gab oder gibt es allgemeine Fortbildungsmaßnahmen zur Verwaltungsreform, die für Sie und Ihre Kollegen zugänglich sind bzw. waren? Gab oder gibt es hausinterne Fortbildungsmaßnahmen? In welchen Bereichen? Wie beurteilen Sie diese Fortbildung?	Wir nutzen Fortbildungsmöglichkeiten beim Verwaltungssseminar Kassel sowie beim Städte- und Gemeindebund. Die Angebote betreffen sowohl die Mitarbeiter als auch die Kommunalpolitiker. Hier im Haus ist von einem externen Anbieter eine DV-Fortbildung durchgeführt worden. Die Fortbildungsangebote werden von den Mitarbeitern gerne genutzt.	Wir haben an allgemeinen Fortbildungsmaßnahmen zum NSM teilgenommen, aber das war eigentlich nichts, was uns direkt weitergeholfen hätte, wir mussten uns letztlich das Konzept für unser Vorhaben selber stricken. Wir haben dann in Gesprächen gemeinsam überlegt, wie wir am besten vorgehen. Ganz allgemein ist bei diesen Vorhaben immer die Größe der Gemeinde besonders wichtig, meistens sind Einzel-Lösungen erforderlich, zwar kann man Grundlinien übertragen, aber nicht alles was in dem einen Fall sinnvoll ist, funktioniert auch im nächsten Fall. Strukturelle Gegebenheiten und personale Faktoren können gerade in kleinen Gemeinden entscheidende Bedeutung erlangen.	Gab es auf jeden Fall. Im Bereich Fortbildung ist sehr viel investiert worden. Fortbildungen spielen auch heute noch eine wichtige Rolle. Wegen der schwieriger gewordenen finanziellen Situation können die Wünsche nur noch nach Priorität bedient werden. Die Verwaltungsreform steht bei den Seminarthemen sicher nicht mehr im Vordergrund. Hausintern gab es zu "Reformzeiten" z.B. Fortbildungen zum Projektmanagement. Erkenntnisse aus diesen Seminaren lassen sich auch heute noch verwerten und einsetzen.	Den Produktbereichen werden jeweils umgehend die eintreffenden Informationen über externe Fortbildungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt, wir animieren auch zur Teilnahme, insbesondere auch bei besonderen Personengruppen wie z.B. Seiteneinsteiger und Wiedereinsteiger. Intern haben wir kontinuierlich Fortbildungsmaßnahmen, z.B. im EDV-Bereich.	Ja, wir haben ein Budget für die Qualifizierung von Mitarbeitern zu bestimmten Themen, die im Zusammenhang mit der Reform aktuell sind, aber es handelt sich noch nicht um eine umfassende Qualifizierung zur Verwaltungsreform. Im letzten Jahr hatten wir eine hausinterne Fortbildung zur Projektentwicklung bzw. zum Projektmanagement, diese Fortbildung war sehr positiv.	Es gab interne und externe Fortbildungsmaßnahmen, besonders viel wird im Bereich „Personalentwicklung“ gemacht, da haben wir viele Schulungen, auch mit gewerblichen Instituten. Fortbildung gab es u.a. auch zum Qualitätsmanagement, zum Projektmanagement, zur Moderation und zur Konfliktbewältigung oder zur Doppik; das sind alle Themen, die es noch gibt.	Ja, wir haben sehr viele Fortbildungen und Informationsveranstaltungen zur Verwaltungsreform durchgeführt, viele Inhalte der Verwaltungsreform sind auch zusammen mit den Mitarbeitern erarbeitet worden. Ich bin davon überzeugt, dass Information, Schulung und Begleitung von Change Management-Prozessen sehr wichtig sind!
16	Gab oder gibt es Fortbildung, die speziell auf die Mitwirkung der Beschäftigten an der Reform ausgerichtet sind? Welche? Wie beurteilen Sie diese Fortbildung?	Das läuft eigentlich fast von alleine. Im Vordergrund steht immer die eigenverantwortliche Aufgabenerledigung. Zur Einführung der Doppik ist noch weitere Fortbildung erforderlich, auch in Zusammenhang mit den Nachbargemeinden.	Also, in dem Sinne hatten wir noch keine spezielle Fortbildung, das lief bei uns alles auf Gesprächs-Basis.	Ja, z.B. das eben erwähnte Projektmanagement.	Zu Beginn der Reform hatten wir Motivationsseminare mit externen Beratern, dies hat sich gut bewährt, ähnlich auch die Veranstaltungen für die Mitglieder der politischen Gremien, die von KGSt-Consult durchgeführt wurden.	Bislang, abgesehen vom Projektmanagement, noch nicht, dies wäre aber wünschenswert.	Ja, z.B. Aufbau des Moderatorenpools.	Ja, wir haben immer alles mit einem hohen Grad an Mitarbeiterbeteiligung gestaltet. Aus meiner Sicht ist diese mitarbeiterorientierte Fortbildung sehr wichtig.

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
17	Ist im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform im internen Betrieb Bürokratie abgebaut worden? Wie beurteilen Sie das?	Auf jeden Fall, z.B. auch bei unserer Aktenführung. Das ist ein positiver Effekt der ständigen Weiterentwicklung der Verwaltung.	Also, viel Bürokratie gibt es in einer kleinen Gemeinde sowieso nicht, aber durch die Verkürzung der Entscheidungswege haben wir wohl nochmals unnötige Bürokratie abgebaut. Das ist uneingeschränkt positiv zu beurteilen.	Da kann ich wieder nur sagen: vermutlich, weil das vor meinem Eintritt in die Behörde war. In Wardenburg wurden ganz neu strukturiert. Die alten "Ämter" wurden aufgelöst und zum Teil in neuer Konstellation zu Fachbereichen zusammengefasst. Die Aufgaben wurden insbesondere thematisch neu sortiert. Im Fachbereich "Bildung, Soziales und Freizeit" werden z.B. Schulen und Kindergärten betreut, während die Schulen früher dem sog. Hauptamt angeschlossen waren.	Bürokratie ist abgebaut worden, es sind mehr Kompetenzen delegiert worden, die Produktverantwortlichen haben mehr Verantwortung und sind z.B. allein für die Bewirtschaftung ihrer Haushaltsmittel zuständig, dies alles beurteile ich positiv.	Da wir bislang keine Verwaltungsreform durchgeführt haben, konnte auch noch keine Bürokratie abgebaut werden, aber wenn wir die Reform durchführen, wird das ein wesentliches Ziel sein. Wenn durch die Verwaltungsreform die Bürokratie nicht deutlich zurückgebaut wird, hat man das Ziel nicht erreicht.	Nee, für jede Regelung, die in einem Bereich verschwindet, gibt es in einem anderen Bereich neue Regelungen. Ich würde dies aber auch nicht überbewerten, denn viele Verfahren sind nun einmal regelungsbedürftig.	Ja, in ganz erheblichem Umfang, ein gutes Beispiel ist die Überprüfung von Verwaltungsvorschriften: von 225 Vorschriften konnten wir auf 25 reduzieren. Das ist aus meiner Sicht ein großer Erfolg.
18	In welchen Bereichen ist Ihre Verwaltung im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform kundenfreundlicher geworden? Ursachen? Woran ist diese höhere Kundenfreundlichkeit aus der Sicht der Kunden zu erkennen?	Die Abwicklung des Kundenverkehrs erfolgt direkt, die Überschaubarkeit unserer Verhältnisse wirkt sich hier positiv aus. Auch außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten können Termine abgesprochen werden. Wir sind immer für die Bürger erreichbar.	Durch noch mehr Delegation wurden die Entscheidungswege weiter verkürzt, dadurch sind letztlich schnellere Entscheidungen möglich. Dies müsste auch so von den Kunden erkennbar sein, vor allem weil Ergebnisse schneller zustande kommen.	Wir haben ein Bürgerbüro eingerichtet, das es vorher nicht gab. Hier werden alle Anliegen der Bürger zentral bearbeitet. Erkennbar ist das an der zentralen Anlaufstelle, man kann da zwar nicht alles erledigen, aber ein Großteil der Anliegen der Bürger kann dort bearbeitet werden. Darüber hinaus gibt es die bereits erwähnte Kfz-Zulassungsstelle. Die publikumsintensiven Bereiche sind im Erdgeschoss angesiedelt. Das Bürgerbüro befindet sich quasi im Haupteingangsbereich des Rathauses.	Am deutlichsten ist dies im Bereich Bürgerbüro, für die Kunden ist dies schon äußerlich an den Räumlichkeiten erkennbar, aber auch an der Aufgabenzusammenfassung sowie an den kompetenten Mitarbeiterinnen, bei deren Auswahl großer Wert auf Sozialkompetenz gelegt wurde.	Unabhängig von der Verwaltungsreform ist die Verbesserung der Kundenfreundlichkeit ein laufender Prozess, wir führen z.B. auch Kundenbefragungen durch, an deren Ergebnis wir uns wiederum orientieren. Auch erweitern wir die Öffnungszeiten der Verwaltung, aber dies soll durch die Verwaltungsreform noch einmal verbessert werden. Nach dem Ergebnis unserer Kundenbefragung sind die Kunden mit den Leistungen des Rathauses zufrieden.	Im Einwohner- und Standesamt sind die Wege trotz aller Rückschläge kürzer geworden, das ist insgesamt schon kundenfreundlicher geworden.	Ganz eindeutig im Bürgeramt und durch die Einrichtung unserer Website, daneben haben wir im Bereich der Baugenehmigungen, also im Bauordnungsamt, eine Front-/Back-Office Situation geschaffen. Zu erkennen ist das für die Kunden an geringen Wartezeiten z.B. im Bürgeramt, am freundlichen Auftreten unserer Mitarbeiter, an der guten Außendarstellung und vor allem an der raschen Bearbeitung.
Stand der Verwaltungsentwicklung in Ihrer Behörde								
19	Produktbeschreibungen eingeführt	noch nicht eingeführt		seit etwa 5 Jahren	flächendeckend seit 2001		haben wir seit ca. 5 Jahren	vor etwa 5 Jahren eingeführt, wird kontinuierlich optimiert
	geplant	im Rahmen der Einführung der Doppik vorgesehen, bis ca. 2007	Einführung im Zusammenhang mit der Doppik geplant, ca. 2007			Einführung für ca. Ende 2005 vorgesehen		

		A	B	C	D	E	F	G	
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI	
20	KLR	eingeführt	ebenfalls noch nicht eingeführt			flächendeckend seit 2003		ist in der Entwicklung	
		geplant	im Gesamtpaket Doppik enthalten	Einführung im Zusammenhang mit der Doppik geplant, ca. 2007	zunächst für den Bereich des Baubetriebshofes geplant, steht ansonsten sicher im Zuge der Einführung der Doppik bevor		soll eingeführt werden, zur Zeit existiert aber noch keine genauer Projektplan für die Einführung		die Einführung der KLR ist in Vorbereitung
21	Controlling	eingeführt	nicht eingeführt			seit 2001		noch nicht eingeführt, zwar werden diverse Daten erhoben (z.B. Arbeitszeit je Produkt), jedoch ist die Verwendung der Daten unklar	schon vor ca. 10 Jahren eingeführt
		geplant	nach meiner Ansicht bei Gemeinden dieser Größenordnung nicht erforderlich	Einführung im Zusammenhang mit der Doppik geplant, ca. 2007	nach der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung		soll eingeführt werden, zur Zeit existiert aber noch keine genauer Projektplan für die Einführung	ja	
22	Budgetierung	eingeführt	zur Vereinfachung bisher z.B. Pauschale für Vereine, für Feuerwehr wieder eingeschränkt	praktizieren wir seit 1995 in einem definierten Bereich	bislang in den Schulen, Kindergärten und im Hallenbad für bestimmte Bereiche (insbesondere Geschäftsausgaben und Ähnliches)	in Teilbereichen seit 2000, umfassend seit 2001		in Teilbereichen	vor 7 Jahren in Pilotbereichen und vor 4 Jahren flächendeckend eingeführt
		geplant		der übrige Bereich ist dafür weniger geeignet			zusammen mit der Produktsteuerung geplant, also ca. Ende 2005		
23	neue Aufbauorganisation	eingeführt		im budgetierten Bereich realisiert; im Herbst 2002 haben wir die gesamte Verwaltungsstruktur umgestellt, von 3 Ämtern auf 4 Fachbereiche, dies hat zum Wegfall von Stellen geführt mit Einsparungen von ca. 100 TEUR p.a.	die Gemeindeverwaltung ist nach Fachbereichen gegliedert	seit 2000		nein, z.B. keine Fachbereiche	seit 2000
		geplant	evtl. soll die Hauptamtsleitung wegfallen, dann wären statt der 4 nur noch 3 Ämter (Hauptamt mit Kämmerei, Ordnungsamt mit Rest Hauptamt und Bauamt) vorhanden, vielleicht in ca. 2 - 3 Jahren				soweit die Produktsteuerung es notwendig macht, also Ende 2005 zu erwarten	nein	

		A	B	C	D	E	F	G	
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI	
24	neue Ablauforganisation eingeführt		seit 2002, die 4 Fachbereichs-Koordinatoren üben eine fachlich beratende Funktion aus, dies ermöglicht für die Mitarbeiter mehr selbständiges Arbeiten	Die Neustrukturierung der Verwaltung bedingte eine (teilweise) Neugestaltung von Abläufen.	seit 2003		nicht in großem Stil, für größere Umorganisationen sind auch keine Ressourcen da	seit 2000	
		geplant	neuer Geschäftsverteilungsplan in Verbindung mit der Neu-Gliederung der Ämter erforderlich				mit der Produktsteuerung müssen auch bestimmte Abläufe geändert werden, also ebenfalls Ende 2005 zu erwarten	wahrscheinlich auch nicht geplant	
25	Internet-Angebot eingeführt		seit einigen Jahren sind wir im Internet vertreten	das übliche Angebot, wir haben eine eigene Website mit einer Beschreibung der Verwaltung und mit Veranstaltungsangeboten	seit etwa 5 Jahren Webpräsenz	eigene Website und Formulare zum Kopieren seit 2001	allgemeine Internetdienste seit ungefähr 1996	interaktiv (Formulare direkt ausfüllen) seit etwa 2 Jahren	das haben wir seit längerer Zeit
		geplant	weiterer Ausbau vorgesehen	Einführung eines CMS-Systems in Vorbereitung					
26	Zielvereinbarungen eingeführt		bislang wenig	ja, im budgetierten Bereich	Können mit den Mitarbeitern abgeschlossen werden; das Verfahren und die Ausgestaltung ist den Fachbereichsleitern überlassen.	seit 2000		vereinzelt, z.B. Sozialamt	teilweise, z.B. in Teams, jedoch nicht in allen Bereichen und nicht auf allen Ebenen
		geplant	Die Aufgaben der Mitarbeiter ergeben sich aus dem Stellenplan und der Geschäftsverteilung, Flexibilität ist erforderlich, genaue Ziele können bei einer Verwaltung unserer Größenordnung nicht im voraus festgelegt werden				noch nicht konkret geplant, sind aber sicher sinnvoll und werden daher vermutlich eingeführt	ja	

		A	B	C	D	E	F	G	
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI	
27	Mitarbeitergespräche	eingeführt	wir führen regelmäßige Abteilungsleiterbesprechungen durch und auch regelmäßig Gespräche mit dem Personalrat	werden unregelmäßig geführt	werden regelmäßig geführt. das Verfahren und die Ausgestaltung sind den Fachbereichsleitern überlassen. Daneben gibt es regelmäßige Beurteilungen.	seit 2000		ja, sehr positiv	ja, erstmalig in diesem Jahr
		geplant					halte ich für wichtig, sollte Standard in jeder Organisation sein, also im weitesten Sinne geplant		
28	Qualitätsmanagement	eingeführt	das kann man in der Form nicht sagen, dass wir das hier eingeführt hätten	ja, aufgrund von Kundebefragungen	mit Einschränkungen über die Produkte (qualitative Anforderungen), nicht in allen Bereichen, kein formalisiertes QM	seit 2001		nein	wird teilweise praktiziert, aber leider noch sehr wenig
		geplant	unser Haus ist überschaubar, da ist mehr nicht geplant				im Rahmen der Produktsteuerung müssen auch Qualitätsmaßstäbe festgelegt werden, vielleicht ab ca. 2007	eventuell	
29	Beschwerdemanagement	eingeführt	für Bürger steht der direkte Weg zum Bürgermeister offen, auch ist in der Gemeindezeitung ein Fragebogen für Beschwerden enthalten	ähnlich wie QM, es kommt aber darauf an, wie man es definiert	nicht vorhanden; vorhandene Instrumente werden unter Berücksichtigung der Größe der Verwaltung als ausreichend erachtet	kein formalisiertes System, aber seit mehr als 10 Jahren Bürgerbeauftragter		nein, wurde zwar versucht, aber die Arbeitsgruppe ist wieder „eingeschlafen“, wie auch andere Arbeitsgruppen, die im Anschluss an Kundebefragungen gebildet worden waren (z.B. Qualitätszirkel, Verwaltungsmarketing)	praktizieren wir nicht
		geplant	ein besonderes Management-System ist nicht geplant		nicht geplant		wird ab Herbst 2004 eingeführt		

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
30	andere besonders wichtige Maßnahmen eingeführt	wichtig war die Verbesserung der Öffnungszeiten, das liegt aber schon etwa 7 Jahre zurück (Donnerstag bis 18 Uhr)	Besonders wichtig ist für uns die kommunale Zusammenarbeit durch Bildung eines kommunalen Zweckverbandes zur Wahrnehmung der Aufgaben des Bauhofs, der Wasserversorgung usw., dadurch haben wir im ersten Jahr etwa 10 % Effizienzsteigerung erzielt, daneben konnten wir z.B. durch gemeinsame Jahresaus-schreibungen und gemeinsame Beschaffungen sowie durch spezialisierten Personaleinsatz weitere wirtschaftliche Vorteile erzielen; weiterhin haben wir mit 4 weiteren Gemeinden eine gemeinsame Touristik-Zentrale gebildet, die zu einer deutlichen Steigerung der Übernachtungszahlen in allen beteiligten Gemeinden geführt hat	Einrichtung eines Bürgerbüros mit einer Kfz-Zulassungsstelle (Übernahme einer Aufgabe des Landkreises); hierdurch Verbesserung der Kundenfreundlichkeit beigetragen	zur Zeit Einführung eines neuen Buchhaltungsverfahrens, altes Verfahren gekündigt, neue Software wird ausgewählt	im Frühjahr 2004 haben wir das Projektmanagement eingeführt, ein bereichs-übergreifendes Referat für Projekte wurde eingerichtet	aus meiner Sicht herausragend ist der Bereich der Personalentwicklung (z.B. neue Beurteilungsrichtlinien, Anforderungsprofilen, kooperatives Mitarbeitergespräch in allen Ämtern, Programm für Nachwuchsförderung, Moderatorenpool) daneben gab es in Zusammenarbeit mit der Universität Kassel ein Projekt zum „Dienstleistungszentrum Bau“, das für die Verwaltung eine Bündelung verschiedener Aufgaben bei etwa 1-2 Ansprechpartnern für die Bürger vorsah, ein tolles Konzept, aber leider noch nicht umgesetzt	wir haben ein umfassendes Personalentwicklungs-Konzept (mit Beurteilungsrichtlinien, Anforderungsprofilen, Auswahlkriterien, Mitarbeitergesprächen usw.); Einführung der Teamarbeit
	geplant	bei weiterer Arbeitszeitverlängerung planen wir auch am Dienstag eine längere Öffnungszeit bis 18 Uhr, da die lange Öffnungszeit am Donnerstag sehr gut angenommen wird						

Synopsis: Antworten der befragten Experten „Spezielle Angaben zum Stand der Verwaltungsentwicklung“

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
	Stand und Bedeutung einiger Instrumente zur Verwaltungsreform							
31	Qualitätsmanagement (DIN EN ISO, EFQM, andere)	Stand: DIN EN ISO 9000 wird bei der forstlichen Tätigkeit berücksichtigt, dies wurde seinerzeit vom Forstamt Kassel eingeführt	nach bestimmten Modellen gehen wir nicht vor, für uns sind aktive Bürgerbeteiligung und Kundenkritik wichtig	zwar sind Qualitätsgesichtspunkte zum Teil in die Produktbeschreibungen eingearbeitet, jedoch ist kein formalisiertes QM vorhanden	wir sind noch nicht allzu weit, aber es wird daran gearbeitet, zur Zeit Diskussion mit den politischen Gremien, ein explizit eingerichtetes QM existiert noch nicht	noch nicht eingeführt	gibt es bei uns nicht	in dieser formalisierten Form haben wir das nicht, abgesehen von dem ausgegliederten Abfallwirtschaftsbetrieb
	Bedeutung:	es stellt eine Qualitätskontrolle dar und hat deswegen eine hohe Bedeutung	die Bedeutung der Bürgeranregungen ist hoch			die Bedeutung ist durchaus gegeben, fraglich ist aber ob dies nach DIN-Normen geschehen sollte, jedenfalls ist das bei uns so noch nicht vorgesehen		
32	Controlling (zentral, Fachbereich)	Stand: in der klassischen Form nicht eingeführt	zur Zeit nicht vorhanden; wenn Controlling eingeführt wird, dann zusammen mit der Doppik auf Fachbereichsebene	haben wir noch gar nicht	regelmäßige Berichterstattung, unterschiedliche Perioden (Quartal, Jahr) für Finanzberichte und KLR	noch nicht eingeführt	gibt es bei uns nicht	Controlling ist bei uns als Zentrales Controlling und als dezentrales Amtscontrolling eingeführt
	Bedeutung:	in unserer kleinen Verwaltung steht der kurze direkte Weg offen	für eine kleine Verwaltung ist die Bedeutung eher gering		wird unterschiedlich gesehen, die unmittelbar Beteiligten und die politischen Gremien erwarten wesentliche Erkenntnisse für die Steuerung	sehr hohe Bedeutung	Controlling im Sinne von Kontrolle würde vielleicht von einigen Amtsleitern gewünscht, Controlling im Sinne von Steuern wird noch nicht richtig erkannt	das Controlling sehe ich als sehr wichtig an
33	regelmäßige Kundenbefragungen	Stand: in erster Linie über die Formulare in der Bürgerzeitung, ansonsten bisher noch keine regelmäßigen Bürgerbefragungen; der direkte Kontakt wird aber auch durch die Ortsvorsteher gewährleistet, die sich wiederum regelmäßig mit dem Bürgermeister zum Erfahrungsaustausch treffen	Kundenbefragungen werden unregelmäßig vorgenommen	werden nicht durchgeführt, ggf. Anlass bezogen	nach Produktbereichen getrennt, auch für interne Dienstleistungen	bislang nur unregelmäßig	gibt es nicht, nur sporadisch, aber ohne Folgen	im Bürgeramt, daneben wird gerade zum zweiten Mal eine Befragung zum Internet-Auftritt durchgeführt
	Bedeutung:	insgesamt hat die Verbindung zu den Kunden eine recht hohe Bedeutung	die Ergebnisse müssen bewertet werden, insgesamt ist die Bedeutung der Kundenbefragungen für uns eher hoch		große Bedeutung, wichtige Information „wo wir stehen“, nicht alle Mitarbeiter sind mit großer Freude dabei, es wird auf Freiwilligkeit gesetzt			die Rückkopplung mit den Kunden-Erwartungen ist für uns sehr wichtig

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
34	regelmäßige Mitarbeiterbefragungen	regelmäßige Gespräche mit den Abteilungsleitern sowie mit dem Personalrat und daneben auch mit den Ortsvorstehern	werden durchgeführt	werden nicht durchgeführt, ggf. Anlass bezogen	unregelmäßig	gibt es noch nicht	gibt es nicht, nur 1 vor ca. 10 Jahren	wir führen Mitarbeiterbefragungen durch, allerdings aperiodisch, also nicht in regelmäßigen Abständen
		Bedeutung: diese Gespräche haben einen hohen Stellenwert	die Bedeutung derartiger Befragungen ist hoch		größere Bedeutung haben bei uns die regelmäßigen Mitarbeitergespräche (1 x jährlich oder anlassbezogen)	bedeutsam wäre das schon, bisher gab es hier aber noch keine, man sollte das vielleicht alle 3 Jahre machen		Mitarbeiterbefragungen sind für uns sehr wichtig
35	Evaluation von Reformmaßnahmen oder von besonderen Projekten	in unseren überschaubaren Einheiten ist eher gesunder Menschenverstand gefragt, letztlich üben die Bürger mit Hilfe der Direktwahl des Bürgermeisters die entscheidende Kontrolle aus	eine exakte Evaluation z.B. unseres 2002 eingerichteten Zweckverbandes hat noch nicht stattgefunden; wir prüfen, ob wir auch andere Aufgaben nach diesem Muster für mehrere Gemeinden gemeinsam erledigen können	durch "Leben" der Umstrukturierung, aber nicht durch eine standardisierte Evaluation	ständige Reflexion in der inzwischen aufgelösten Projektgruppe, besonders zu Beginn der aktuellen Verwaltungsreform	entfällt, da wir noch keine größeren Reformmaßnahmen durchgeführt haben	wird sicher hin und wieder gemacht	bezüglich der Mitarbeitergespräche wird eine Evaluation von der Universität Oldenburg in Zusammenarbeit mit der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt, ansonsten wird noch keine Evaluation gemacht
		Bedeutung:			Berichte aus dem Controlling werden mit den politischen Gremien (auch Fraktionen) beraten, teilweise auch Beratung der Controlling-Berichte mit den Mitarbeitern		die Bedeutung ist unterschiedlich, manchmal werden Berichte der Stadtverordnetenversammlung vorgelegt, z.B. aus dem Sozialbereich zur Existenzgründung; es hängt immer sehr von den Promotoren ab, ohne engagierte Personen wird alles nichts; wichtig ist insbesondere auch die Funktion des Machtpromotors, z.B. des Oberbürgermeisters	Evaluationen erscheinen mir sehr wichtig, ich bedaure, dass davon noch nicht in größerem Umfang Gebrauch gemacht wird

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
36	Wissensmanagement (Intranet, interne „gelbe Seiten“) Stand:	wir haben die Möglichkeit, die E-Mail Adressen zentral zu erfassen, so dass dies von allen Mitarbeitern genutzt werden kann;	ist hier noch nicht vorhanden	alle Mitarbeiter erhalten diverses Info-Material im Umlaufverfahren zur Kenntnis; daneben gibt es ein Intranet (alle Dienstweisungen, Rahmenregelungen, Satzungen etc. abrufbar) und z.T. Internetzugänge	im Intranet zur Zeit Satzungsrecht und interne Vordrucke sowie ein internes Bestellsystem	wird gerade aufgebaut	das läuft dezentral und ist in den einzelnen Ämtern sehr unterschiedlich, es werden durchaus Informationen bereitgestellt, z.B. KGSt-Berichte, Stellenausschreibungen	wir haben ein Intranet, aber das kann man noch nicht als Wissensmanagement bezeichnen, Wissensmanagement umfasst nach meiner Auffassung weit mehr
	Bedeutung:	man könnte natürlich in dem Bereich noch viel machen, es stellt sich natürlich die Frage, wieviel Aufwand in einer kleinen Gemeinde vertretbar ist, also in welchem Verhältnis stehen Aufwand und Ertrag zueinander					die Seiten sind unterschiedlich gepflegt, je nach Amt	

Synopsis: Antworten der befragten Experten „Einschätzungen zu kompetenzförderlichen Arbeitsbedingungen und zum Lernpotential“

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
	Bedeutung und Umsetzung verschiedener Ziele und Vorhaben							
37	delegierte Entscheidungskompetenz Bedeutung:	hohe Bedeutung	die Bedeutung ist relativ hoch	wichtig	wichtig	hohe Bedeutung	geringe Bedeutung	in den Bereichen, in denen die Delegation möglich ist, sollte davon unbedingt Gebrauch gemacht werden.
	Stand der Umsetzung:	keine Probleme, z.B. bei Auftragsvergabe ist die Kompetenz betragsmäßig festgelegt	noch mehr als bei uns schon realisiert, ist wohl nicht zu machen	Bei uns werden Entscheidungskompetenzen delegiert.	100 %, Ausnutzung ca. 80 %	wir arbeiten daran	nur in geringem Umfang umgesetzt	bei uns ist diese Delegation in den möglichen Bereichen pauschal betrachtet weit umgesetzt
38	vielfältige Arbeitsaufgaben, ganzheitliche Aufgabenerledigung Bedeutung:	in einer kleinen Verwaltung ist die Arbeitsteilung sowieso nicht so stark ausgeprägt, daher ist die Bedeutung dieses Ziels für uns nur mittelmäßig	das ist wichtig		hohe Bedeutung, aber nicht überall möglich	hat im Rahmen des Projektmanagements Bedeutung	das wird bestimmt angestrebt, erkennbar auch am Wegfall der früheren „Büromädchen“ mit geringer Fachqualifikation	auch dies hat eine hohe Bedeutung im Interesse der Mitarbeitermotivation
	Stand der Umsetzung:	projektartige Strukturen bei bestimmten Vorhaben, z.B. Bau eines Feuerwehrhauses, dann ist die ganzheitliche Aufgabenerledigung möglich	in einer kleinen Verwaltung ist das von vornherein so gegeben, wir haben dies weitestgehend gefördert	Fließbandarbeit haben wir nicht, das ist schon ganzheitliche Sachbearbeitung.	im Servicebereich umgesetzt	ist in der Umsetzung	die Umsetzung ist ämterspezifisch	im Rahmen des möglichen ist dies bei uns weitgehend umgesetzt
39	Team- und Projektarbeit Bedeutung:	für die Kindergärten ist die Bedeutung hoch, sonst eher gering	das ist sehr wichtig	Teamarbeit ist wichtig. Projektarbeit nur, wenn es in dieser Form auch Sinn macht.	wichtig	hat eine Bedeutung, gerade auch in Bezug auf die Vielfältigkeit der Aufgaben	ziemlich große Bedeutung	beides ist sehr wichtig
	Stand der Umsetzung:	das ist bei uns besonders im Kindergarten ausgeprägt	vor allem bei größeren fachbereichsübergreifenden Vorhaben wichtig, so praktizieren wir das auch	In einer kleinen Verwaltung sind die Möglichkeiten der Team- und Projektarbeit eingeschränkter, da es viele "Einzelkämpfer" auf den Arbeitsplätzen gibt. In den Außenstellen (z.B. in den Kindergärten) hat Teamarbeit eine andere Bedeutung, als in der Kernverwaltung.	nicht vollständig umgesetzt, weil manche Mitarbeiter das Prinzip noch nicht verstanden haben oder nicht teamfähig sind	ist in der Umsetzung	in den meisten Ämtern wird das umgesetzt	die Umsetzung der Teamarbeit ist bei uns sehr weit gediehen, Projektarbeit wird noch nicht in allen Bereichen praktiziert

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
40	Telearbeit		für eine kleine Verwaltung ist die Bedeutung eher gering	Nein, das haben wir nicht.	nicht überall möglich, Datenschutz großes Problem	nur in Einzelfällen möglich, ist aus meiner Sicht nicht so bedeutend	kein Thema	wichtig
	Bedeutung:							
		bei uns noch nicht, vorstellbar wäre das in bestimmten Bereichen	wir haben das in einem Fall mal versucht, aber es gab technische Probleme, und man muss auch sagen, dass die wenigen Mitarbeiter bei einer kleinen Verwaltung im Rathaus präsent sein müssen	das ist schon an den Kosten gescheitert	wir arbeiten daran, wird noch nicht praktiziert	wird erfahrungsgemäß nur wenig in Anspruch genommen	insgesamt gibt es nur einen einzigen Telearbeitsplatz	Telearbeit wird von uns angeboten, aber nur in geringem Umfang angenommen
41	regelmäßige Mitarbeiterbesprechungen	hohe Bedeutung	hohe Bedeutung	das ist sehr wichtig	sehr wichtig	diese Besprechungen haben eine hohe Bedeutung	wird überall praktiziert, Effizienz ist aber fraglich	dies hat eine hohe Bedeutung
	Bedeutung:							
		werden bei uns mit den Abteilungsleitern durchgeführt	werden bei uns durchgeführt	das wird gemacht, auf jeden Fall	100 %	werden durchgeführt		wird in den meisten Bereichen praktiziert
42	flache Hierarchie	die Bedeutung ist hoch	hohe Bedeutung		wichtig für kurze Wege und schnelle Entscheidungen, bei uns 4 Hierarchiestufen (BM, FBL, Produktverantwortlicher, Sachbearbeiter)	ist eine notwendige Folge der Delegation, im Hinblick auf eigenverantwortliche Tätigkeit wünschenswert	die Forderung hat auch eine Kehrseite, wenn es keine Hierarchie mehr gibt, entfallen auch die Aufstiegschancen	wichtig
	Bedeutung:							
		die ist bei unserer kleinen Verwaltung automatisch gegeben	ist bei uns gegeben	die haben wir	durchgängig	wird Thema bei der Verwaltungsreform sein, ebenso bedeutendes Ziel der Reform	es wird angestrebt, die Leitungsspannen zu vergrößern, insgesamt bewegt sich da aber wenig	bei uns weitgehend umgesetzt

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
43	Kundenorientierung Bedeutung:	sehr hohe Bedeutung	sehr hoch	große Bedeutung	sehr wichtig	das Maß aller Dinge, denn die Verwaltung ist ja kein Selbstzweck, sondern für die Bürger, also die Kunden da	die Bedeutung ist sehr hoch	anfänglich kam im NSM die Kundenorientierung zu kurz, diese ist aber sehr wichtig
	Stand der Umsetzung:	bei uns weitgehend realisiert	ist bei uns realisiert	bei uns realisiert, vor allem durch das Bürgerbüro, wir haben das gut umgesetzt	100 % (Ausnahme: geregeltes Beschwerdemanagement, aber dies ist wegen des damit verbundenen Aufwandes ambivalent)	das ist bei uns ein fortlaufender Prozess	die Umsetzung erfolgt nicht konsequent	wir sind in der Kundenorientierung nach meiner Einschätzung sehr weit
	Erfahrungen und Entwicklung							
44	Jeder Sachbearbeiter macht in seinem Aufgabenbereich Erfahrungen. Werden diese Erfahrungen in Ihrer Verwaltung auch den übrigen Beschäftigten zugänglich gemacht?	Das ist dann der Fall, wenn die Stellen neu besetzt werden müssen, dann hat man natürlich die Möglichkeit, die Dienstgeschäfte im Rahmen eines bestimmten Zeitraumes zu übergeben; eine direkte „job rotation“ haben wir nicht, dies scheidet an dem erforderlichen Fachwissen; die Weitergabe von Erfahrungen geschieht auch im Rahmen der Projektgruppen, daneben wie üblich in den Arbeitspausen.	Ja, wir machen Erfahrungsaustausch in den regelmäßigen Besprechungen, und wir führen 1 x wöchentlich Sitzungen der Fachbereichs-Koordinatoren durch, um z.B. die Umsetzung der Beschlüsse zu beraten und Aufgaben zu koordinieren.	Wir machen regelmäßige Dienstbesprechungen, wo alle Probleme angesprochen werden können, und wenn Kollegen auf Schulung gehen, sollen sie anschließend eine Multiplikatorenfunktion übernehmen, d.h. sie sollen ihr Gelerntes weitergeben.	Ja, über mehrere Wege: zum einen werden bestimmte Erfahrungen über das Intranet weitergegeben, zum andern über das Vorschlagswesen und schließlich auch noch über interne Befragungen, z.B. bezüglich der internen Fortbildungen.	Das geschieht nur in der klassischen Form, indem die Erfahrungen von dem Vorgesetzten aufgegriffen werden und an andere weitergegeben werden, einen institutionalisierten Prozess gibt es dazu noch nicht.	Kaum, allerdings bearbeiten die Nachwuchs-Führungskräfte im Rahmen ihrer Schulung jeweils ein Projekt, über das in der Haus-Zeitung berichtet werden muss, dies wird systematisch von der Stelle für Personalentwicklung gefördert.	Dies geht in Richtung eines umfassenden Wissensmanagements, das wäre ausgesprochen wichtig, hier passiert noch zu wenig, wir arbeiten daran.

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
45	Gibt es in Ihrer Verwaltung Beispiele für Erfahrungen mit der Verwaltungsreform, die systematisch zur weiteren Nutzung aufbereitet wurden?	Nein, eigentlich nicht.	Das ist schwierig zu sagen, wir geben schon die Erfahrungen mit dem Zweckverband weiter, aber als systematische Aufbereitung kann man das wohl nicht bezeichnen.	Projektmanagement ist so ein Punkt, der immer wiederkehrt und auch heute noch zum Tragen kommt, sonst fällt mir da auf Anhieb nichts ein.	Ja, z.B. in der Frage der Öffnungszeiten (Flexibilisierung, Verlängerung, Anpassung an den gewerblichen Bereich) oder auch im Bereich der Software-Einführung: wir testen in einem abgegrenzten Bereich, sammeln dort die Erfahrungen und übertragen dann auf den Gesamt-Bereich.	Nein, da wir noch keine umfassende Verwaltungsreform durchgeführt haben.	Kaum, aber die Berichte der Nachwuchs-Führungskräfte über ihre Projekte könnte man so werten.	Dazu fallen mir unser Handbuch zur Personalentwicklung, das Controllingkonzept, das Beteiligungsmanagementkonzept (in Arbeit), das E-Govertment-Konzept und das Personalkostenkonsolidierungskonzept ein.
46	Haben Sie den Eindruck, dass die technischen Möglichkeiten der modernen Informationstechnik für die Verwaltungsreform bereits gut genutzt werden oder wäre noch mehr möglich?	Hier wäre mehr möglich, Probleme sind aber die Datensicherheit und der Datenschutz.	Da wäre noch mehr möglich, zum Teil liegt das auch an der Software (oftmals auch nicht bezahlbar), die nicht immer auf die Bedürfnisse einer kleinen Kommunalverwaltung zugeschnitten ist.	Da ist mehr möglich.	Es wäre noch mehr möglich, deshalb führen wir auch soviel Schulungen durch, aber man muss auf der anderen Seite auch aufpassen, dass die Schulungen wirklich bedarfsgerecht erfolgen.	Da wäre nach meiner Einschätzung noch mehr möglich.	Das ist von wenigen Ausnahmen abgesehen gut geregelt.	Die werden schon sehr gut genutzt, selbstverständlich ist immer noch mehr möglich. Ich lege darauf großen Wert und bin daher froh, dass die Informations- und Kommunikationstechnik in meinem Amt angesiedelt ist.
47	Haben Sie den Eindruck, dass die Fähigkeiten und Kenntnisse der Beschäftigten in zweckmäßiger Weise genutzt werden oder werden vorhandene Fähigkeiten der Beschäftigten nicht bzw. unzureichend genutzt?	Bei uns werden im allgemeinen die Fähigkeiten der Beschäftigten voll genutzt.	Das ist meines Erachtens optimal, auch im ehrenamtlichen Bereich.	Also, der Arbeitgeber hat ja immer ein Interesse daran, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter so einzusetzen, dass die Potentiale gut genutzt werden, vielleicht schlummern aber ja in dem einen oder anderen noch Talente, die bislang verborgen geblieben sind. Das dürfte aber - aus dienstlicher Sicht - die Ausnahme sein.	Wir nutzen die Fähigkeiten aus. Darauf ist auch unser Auswahlverfahren bei Stellenbesetzungen ausgerichtet, wir arbeiten mit Anforderungsprofilen und standardisierten Vorstellungsgesprächen. Nach den Ergebnissen einer kürzlich durchgeführten Befragung der ausgewählten Bewerber und der betreffenden Vorgesetzten hat sich das Auswahlverfahren bewährt.	Auch hier wäre nach meiner Einschätzung mehr möglich, die Fähigkeiten der Beschäftigten werden qualitativ unzureichend genutzt.	Also, da gibt es wesentlich mehr Fähigkeiten als genutzt werden, wenn jemand z.B. Projektarbeit macht, werden viele Fähigkeiten abgerufen, die vorher nur geschlummert haben.	Ein Urteil über alle Ämter kann ich mir nicht erlauben, aber ich hoffe, dass überall die Fähigkeiten gut genutzt werden. Hier könnte man durch gezielte Maßnahmen des Wissensmanagements auch noch mehr erreichen. In unseren Personalauswahlverfahren achten wir sehr darauf, die Mitarbeiter entsprechend ihren Fähigkeiten und Neigungen einzusetzen.
48	Welches sind für Ihre Organisation die wichtigsten Anstöße für Veränderungen im Aufbau oder im Ablauf?	Entscheidend ist der Gedanke der Eigenverantwortung, Anstöße kommen auch aus Vergleichen mit anderen Gemeinden, auch aus unserer Partnerschaft mit der ungarischen Gemeinde.	Also, die wesentlichen Anstöße resultieren letztlich aus der Notwendigkeit, Einsparungen zu leisten, aber wichtige Ziele sind auch, Verwaltungsvorgänge zu vereinfachen und zu beschleunigen, das hängt miteinander zusammen.	Anstöße von intern, z.B. Verbesserungsvorschläge; von außen auch, was immer auch an uns herangetragen wird.	Eigeninitiative der Mitarbeiter und Anstöße von außen, aber überwiegend sind es interne Anstöße.	Also, das Top-Management muss immer dahinterstehen. Um Veränderungen zu realisieren, muss der Prozess über Maßnahmen zur besseren Steuerung angestoßen werden, also z.B. Produkte, Controlling, Berichtswesen, strategisches Management, mit diesen Anstößen könnte das Ziel, also mehr Bürgerfreundlichkeit und mehr Effizienz, erreicht werden.	Das wichtigste und wirksamste ist die öffentliche Kritik, Anstöße von innen bleiben meistens unbeachtet.	Orientierungsgrößen sind hier die Produktorientierung, flache Hierarchien und insgesamt eine schlanke Verwaltung.

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
49	Seit Jahren wird in Deutschland über die Bürokratie geklagt, warum hat es bislang offenbar keine entscheidende Veränderung gegeben?	Es fehlt an Eigenverantwortung und an der Bereitschaft, für sich selbst zu sorgen, das ist ein gesellschaftliches Problem. Unser Rechtsstaat ist so aufgebaut, dass manchmal der direkte Bürgerdienst behindert oder erschwert wird, die Juristen blockieren, das ist ein großes Problem.	Das hängt mit der bürokratischen Tradition zusammen, wir haben zu viele "Bedenken-Träger", gerade in mittleren und größeren Landesverwaltungen blockieren die Juristen, es ist also auch eine Mentalitäts-Frage.	Ich glaube, das ist in Deutschland auch eine Mentalitätsfrage. Ich habe den Eindruck, dass wir immer dann etwas regeln, wenn es Probleme gegeben hat oder Fehler passiert sind. Vielleicht muss man hier gelassener werden.	Es hat sich schon eine Menge verändert, aber es dauert lange, bis ein Negativ-Image korrigiert werden kann, in konkreten Fällen wird die Verwaltungsleistung durchaus positiv beurteilt, z.B. bei Kundenbefragungen. Ein Problem ist in diesem Zusammenhang noch das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik: die ehrenamtlich tätigen Kommunalpolitiker haben in der Regel zu wenig Einblick in das Reformgeschehen und erscheinen dadurch manchmal als „Bremsen“.	Es ist sehr schwer, verkrustete Strukturen aufzubrechen und alte Denk- und Handlungsweisen zu verändern, das hat etwas mit den Menschen zu tun, die Gewohnheiten bewahren möchten, deswegen dauern solche Prozesse auch immer etwas länger. Ich würde mir ein schnelleres Entbürokratisieren wünschen.	Wir brauchen Bürokratie, berechenbare Verfahren, Gleichbehandlung der Bürger, Bürokratie hat viele Vorteile, wir wollen doch keine „Bananenrepublik“ sein, das wird in der Öffentlichkeit häufig übersehen, manche sehen auch nur ihre Partikularinteressen, der „Januskopf“ der Bürokratie ist aber unteilbar. Auch die Verwaltungsreform ist nach meinen Erfahrungen zum Teil von definierten Regeln abhängig.	Es gibt insgesamt zu viele gesetzliche Vorschriften, die die Durchführung von Reformmaßnahmen im öffentlichen Dienst erschweren; z.B. auch im Personalvertretungsrecht, das Blockaden erlaubt, die weit über die Wahrnehmung der berechtigten Interessen des Personals hinausgehen.

Synopsis: Antworten der befragten Experten „Lernende Organisation als Perspektive“

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
	Lernende Organisation							
50	Neuerdings wird gefordert, die Verwaltungen sollten sich zu „lernenden Organisationen“ entwickeln, was verbinden Sie mit dem Ausdruck „Lernende Organisation“?	Entwicklungen in einer Leistungsgesellschaft, wie wir sie haben, verlaufen immer schnell, und das bedeutet, dass sich die Ausbildung immer wieder an die Bedingungen anpassen muss. Es ist aber oft mehr mit vernünftigem Menschenverstand regelbar als mit angelerntem Wissen. Mit Sicherheit ist aber Weiterbildung sinnvoll, wenn man bedarfsgerecht die entsprechenden Leute zusammen bringt, also versucht, Synergieeffekte zu nutzen. Derartig gute Weiterbildung würde mit Sicherheit auch vom Arbeitgeber honoriert. Negativ-Beispiel ist da die Weiterbildung von Frauenbeauftragten, die am konkreten Bedarf völlig vorbei geht, so etwas muss doch nicht der Arbeitgeber bezahlen. Zusammengefasst hat für mich die „lernende Organisation“ vor allem mit Weiterbildung und der Stärkung von Eigenverantwortung zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit zu tun.	Wichtig ist mir dabei, dass alle Beschäftigten Verbesserungsvorschläge sowohl in fachlicher als auch in arbeitsorganisatorischer Hinsicht einbringen, so dass jeder den Eindruck gewinnt, dass er selbst unmittelbar zu Veränderungen beitragen kann, also „learning by doing“. Das Engagement und die qualitativ herausragende Arbeit werden daher auch finanziell gefördert, z.B. durch eine Zulage zum Gehalt.	Ja, nicht Stillstand, wie der Ausdruck schon sagt, dass der Mensch nie aufhören sollte zu lernen, sondern sich immer weiter bilden und qualifizieren sollte und sich weiter entwickelt, lebenslanges Lernen ist das Schlagwort dazu. Wenn eine Organisation davon profitieren und "mit lernen" soll, gilt es vor allem, die Ängste der Menschen vor Veränderung abzubauen.	Es gibt immer wieder Veränderungen, man muss lernen, sich zu verändern, Erfahrungen umzusetzen, auch von anderen lernen, z.B. von der Privatwirtschaft. Der Lernprozess hört nie auf, die Verwaltung muss diesen Prozess mitmachen.	Man darf sich nicht auf den derzeitigen vorhandenen Kenntnissen und Fähigkeiten ausruhen, sondern man muss immer auch von anderen lernen. Man muss fähig sein, sich den notwendigen Veränderungen geistig zu stellen und man muss auch in der Lage sein, sein Wissen in adäquater Weise weiterzugeben.	Die Verwaltung war schon immer eine lernende Organisation. Sie muss sich ständig auf wechselnde „Umweltprobleme“ einstellen. Gesellschaftliche Probleme durchlaufen eine „Karriere“, bis zu ihrer Bearbeitung durch die öffentliche Verwaltung. Aus meiner Sicht wäre dabei wichtig, dass die öffentliche Verwaltung nicht wartet, bis ein Problem sie erreicht, sondern dass sie seismographische Fähigkeiten entwickelt und Prävention anbietet, z.B. im Bereich Gesundheit. Zur Zeit ist das aber schwierig: kein Geld und die Probleme nehmen zu. Im Sinne einer Bürgergesellschaft wäre es wünschenswert, dass die öffentliche Verwaltung gestärkt wird, weil alle anderen lebensbegleitenden Institutionen wie z.B. Familie, Kirche, Gewerkschaft an Bedeutung verlieren. Wenn die Verwaltung eine positive Rolle in einer Bürgergesellschaft spielen will, kann sie dies nur als „lernende Organisation“.	Dabei geht es m. E. um die Frage der Gestaltung von Strukturen, Strategien und Kulturen mit dem Ziel einer verbesserten Entwicklungsfähigkeit von Unternehmen, aber eben auch von öffentlichen Verwaltungen.
51	Ist die Vorstellung einer „lernenden Organisation“ aus Ihrer Sicht eine realistische Perspektive für die öffentliche Verwaltung?	Auf jeden Fall, man müsste allerdings auch konsequent das Leistungsprinzip ausbauen, wobei das sicher in der öffentlichen Verwaltung schwieriger ist als in einem gewerblichen Betrieb.	Auf alle Fälle, ja.	Das ist eine Notwendigkeit, Arbeitsplätze verändern sich auch hier, da müssen die Beschäftigten sich anpassen.	Ja, man kann davon nur profitieren.	Ganz klar, ja.	Auf jeden Fall wäre es eine wünschenswerte Perspektive.	Ja, durchaus, sowohl ein erstrebenswertes Ziel als auch eine realistische Perspektive.

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
52	Gibt es in Ihrer Behörde Entwicklungen, die als Schritte in Richtung „Lernende Organisation“ angesehen werden könnten? Welche sind das?	Auf der einen Seite gibt es erfreuliche Entwicklungen von Mitarbeitern, die als Auszubildende beginnen und dann immer weiter vorrücken, andererseits wäre es manchmal auch günstig, die Organisation durch Fachkräfte von außen zu stärken, das scheitert aber meistens am Personalrat. Gute Kontakte gibt es zwischen Kindergärten und der Schule, in diesem Beispiel können die beteiligten Organisationen voneinander lernen. Basis für das Lernen und Arbeiten in einer Organisation ist jedoch die eigene Ausbildung, deswegen haben wir im Verwaltungsbereich auch im Durchschnitt pro Jahr einen Auszubildenden, im Wasser- und Abwasserbereich könnten wir das noch ausbauen.	Ja, eigentlich ist es dieses Ermuntern, sich selbst einzubringen, Kritik zu üben, um Verbesserungen zu erreichen. Hier greifen formelle und informelle Aspekte eng ineinander.	Also, wir investieren eigentlich relativ viel in Fortbildung und Schulung, auch unter hohem Finanzdruck noch.	Ja, voneinander lernen, auch intern, aber nicht unreflektiert übernehmen, sondern immer die Beobachtungen auch bewerten und dann gezielt übernehmen.	Ja, z.B. der Einsatz von externer Unterstützung, der führt dazu, dass die Mitarbeiter sich im Beratungsprozess mehr Wissen aneignen, dadurch selbständiger werden und wir bei weiteren vergleichbaren Fällen den Umfang der einzukaufenden Beratung reduzieren können.	Die gibt es überall, ein Beispiel wäre vielleicht unsere Baumschutzsatzung, mit der ein Interessenausgleich zwischen unterschiedlichen Individuen und Gruppen herbeigeführt werden soll, die Verwaltung muss lernen, diesen Interessenausgleich praktisch zu vermitteln.	Ein kleiner Schritt dazu ist bei uns das Intranet, bei dem es in Zukunft auch darum gehen soll, Wissen zur Verfügung zu stellen, sich auszutauschen usw. Des weiteren konzipieren wir jetzt zusammen mit verschiedenen Akteuren die Einführung des E-Learning, in Form des „blended learning“. Wichtig vor allem aber ist, dass den Mitarbeitern das Prinzip der lernenden Organisation und des „lifelong learning“ nahe gebracht wird.
	Geplante Schritte							
53	Welche Reformschritte plant Ihre Verwaltung als nächstes?	Wir wollen als nächstes ein Bürgerportal im Internet einrichten.	Modifikationen der Strukturen sind immer erforderlich, das ist eine Daueraufgabe. Daneben wollen wir die Ausdehnung der interkommunalen Zusammenarbeit auf weitere Sachgebiete prüfen.	Wir arbeiten zur Zeit an der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung auf dem Baubetriebshof. Weitere Vorhaben sind abhängig vom Ausgang der Diskussion um die Einführung der Doppik.	Für uns ist es jetzt wichtig, ein aussagekräftiges Finanzwesen zu bekommen, daneben arbeiten wir an der Verbesserung des Berichtswesens, das ist auch ein permanenter Vorgang.	Als nächstes ist die Einführung der Produkte vorgesehen, ergänzt durch die Budgetierung und verbunden mit der Personalentwicklung.	Es gibt unterschiedliche Maßnahmen, die aber nicht in ein Konzept eingebettet sind, so dass mir keine Gesamt-Auflistung mit Prioritäten bekannt ist	Als nächstes ist aufgrund gesetzlicher Vorgaben die Doppik einzuführen. Intern planen wir im Bereich Personalentwicklung die Einführung eines neuen Beurteilungswesens. Das Thema „blended learning“ steht – wie gesagt – an und wir wollen im weiten Bereich des E-Government weiter voranschreiten.

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
54	Warum sollen diese Schritte als nächstes unternommen werden?	Den Bürgern soll „Nutzen auf Verlangen“ geboten werden, Wegezeiten und Terminvereinbarungen können aufgrund des Internetzugangs der Verwaltung eingespart werden. Der Zeitgewinn bringt Vorteile für die Bürger.	Wir wollen mit der interkommunalen Zusammenarbeit einerseits die kommunale Eigenständigkeit erhalten, andererseits aber durch die Ausdehnung von räumlichen Zuständigkeitsbereichen eine Spezialisierung im Personaleinsatz erreichen, die eine qualitativ höherwertige Arbeitsausführung mit sich bringt. Auf diese Weise sollen die Lebensbedingungen der Einwohner hier im ländlichen Raum verbessert werden.	Für den Baubetriebshof erhoffen wir uns mehr Kostentransparenz. Die Einführung der Doppik halte ich persönlich für nicht erforderlich. Nach derzeitigen Planungen wird sie aber gesetzlich vorgeschrieben werden.	Wir brauchen aussagekräftigere Daten, um die Verwaltung steuern zu können, sowohl verwaltungsintern als zur Vorbereitung von Entscheidungen der politischen Gremien, z.B. bei Einsparungen und Leistungseinschränkungen.	Das sind aus meiner Sicht die Grundpfeiler jeder weiteren Veränderung, Controlling und Zielvereinbarungen bauen darauf auf, auch die Steuerungsentscheidungen werden dadurch erst möglich, weitere Qualifizierungsmaßnahmen müssen darauf aufbauen, kurz: das ist für mich das Fundament der neuen Steuerung.		Aufgrund unserer Situation erscheinen uns diese Schritte als sinnvoll.
	Gesamturteil Verwaltungsreform							
55	Alles in allem: wie beurteilen Sie persönlich die aktuelle Verwaltungsentwicklung?	Nach meinem Eindruck ist die Umsetzung auf den höheren Verwaltungen sehr schwierig, auch weil es Widerstand von den Personalvertretungen gibt. Aus wirtschaftlicher Sicht ist die Reform auf Bundes- und Landesebene unverzichtbar.	Landesweit ist das bisherige Ergebnis unbefriedigend, soweit mir bekannt ist, hat sich in Hessen für die Bürger noch keine positive Veränderung ergeben. Verwaltungsbehörden sind nicht weniger geworden, neue finanzielle Handlungsspielräume haben sich noch nicht ergeben. Räumliche Neuordnungen wie z.B. die diskutierte Region Kassel sind zum einen schwer durchsetzbar und versprechen zum ändern auch keine Verbesserungen für die Bürger.	Also wenn ich noch mal auf die Doppik eingehe, dann halte ich das für völlig unsinnig, weil das für den öffentlichen Bereich keinen Sinn macht. Eine erweiterte Kameralistik würde reichen, Doppik halte ich für völlig überzogen, das ist nur teuer und bringt keinen zusätzlichen Nutzen. Im Übrigen hat die Verwaltungsreform sicher zu einer anderen Betrachtungsweise geführt und viele "alte Zöpfe" abgeschnitten.	Ich beurteile die aktuelle Verwaltungsentwicklung insgesamt äußerst positiv.	Ganz allgemein, also nicht auf unsere Stadt bezogen, hätte ich mir mehr gewünscht. Der Prozess ist ja auch schon wieder ins Stocken geraten, auch wegen Diskussion um die Einführung der Doppik. Seit etwa 15 Jahren läuft jetzt der Prozess der Verwaltungsreform, am Anfang sehr dynamisch, derzeit wird nach meiner Einschätzung wieder verstärkt gefragt: „Warum machen wir das eigentlich?“ Da müsste man sich jetzt noch einmal der Ziele vergewissern und sich dann aber auf die schnelle Umsetzung konzentrieren. Ich glaube, wir brauchen da wieder neuen Schwung.	Es ist ein „Durchwursteln“. Es gibt auch Städte, die haben den großen Wurf versprochen, das haben wir hier nicht, es hat zwar in Teilbereichen euphorische Erwartungshaltungen gegeben, aber eben nur in Teilbereichen, insofern ist auch der Frust über das Scheitern auf wenige Köpfe verteilt. Unterm Strich hat sich aber dennoch vieles positiv verändert.	Ich begrüße es sehr, dass moderne Managementstrukturen auch in die Verwaltung einziehen.

		A	B	C	D	E	F	G
	Frage	kleine Kommune HE	kleine Kommune HE	kleine Kommune NI	mittlere Kommune HE	mittlere Kommune NI	große Kommune HE	große Kommune NI
56	Was wären aus Ihrer persönlichen Sicht die 3 dringlichsten Schritte zu einer wirksamen Reform der Kommunalverwaltung?	Konsequentes Leistungsprinzip in der Verwaltung, Stärkung der Eigenverantwortung und die Verpflichtung der Verwaltung gegenüber dem Bürger.	Sehr wichtig wäre ein größerer Gestaltungsspielraum für die Kommunen, auch und gerade bei wirtschaftlicher Betätigung. Daneben wäre der Abbau von Vorschriften wichtig, damit Spielraum für eigenverantwortliche Betätigung geschaffen wird, auch die haushaltsrechtlichen Vorschriften müssten stärker flexibilisiert werden.	Also Einführung der erweiterten Kameralistik, um mehr Transparenz zu erreichen. Kommunen müssten irgendwie finanziell entlastet werden, um finanziell handlungsfähig zu bleiben. Bürokratieabbau wäre auch etwas, was man in einigen Punkten noch vorantreiben könnte.	Der wichtigste Schritt ist, ein klares Ziel zu entwickeln, hierzu kann eine Defizit-Analyse sinnvoll sein, ein Leitbild zum Soll-Zustand kann Orientierung geben, wobei die Bürgerschaft von vornherein mit beteiligt werden muss, denn die Kommunalverwaltung ist ja kein Selbstzweck. Zur Realisierung von Reorganisationsmaßnahmen darf man nicht auf gesetzliche Änderungen warten, sondern muss selber die Initiative ergreifen, z.B. das Haushaltssystem umstellen, die Budgetierung einführen, mehr Kundenorientierung bieten. Zu derartigen Veränderungen sind natürlich motivierte Mitarbeiter nötig, Motivation für Veränderung kann aber nur erwartet werden, wenn keine Nachteile zu befürchten sind, also muss man den Mitarbeitern eventuell vorhandene Befürchtungen und Ängste nehmen.	Also, der Gesetzgeber müsste jetzt langsam mal ein Ergebnis bezüglich der Doppik erreichen, kommt sie nun oder nicht? Diese Diskussion muss beendet werden, damit die Verwaltung sich darauf einstellen kann. Der Gesetzgeber muss auch für einen finanziellen Ausgleich sorgen, damit die Kommunen, die es wollen, es auch finanziell können. Es handelt sich um eine Investition in die Zukunft, aber manche Kommunen können es einfach nicht mehr finanzieren. Als drittes wäre wichtig, dass die Politik und die Verwaltungschefs dieses Thema ernsthaft angehen und strategisch diskutieren und planen und natürlich auch Mittel dafür bereitgestellt werden.	Es gibt viele Veränderungen, aber es gibt keine systematische Reform mit Berücksichtigung aller Verbindungen zwischen den Elementen des Neuen Steuerungsmodells. Es gibt andere Städte, bei denen größeres Durchhaltevermögen vorhanden war und in denen dann auch mehr verändert werden konnte, z.B. Bremen. Die Entwicklung einer Strategie ist das A und O.	Zunächst bedarf es dringend einer Gemeindefinanzreform, um den Gemeinden überhaupt erst mal wieder zu ermöglichen, ihre Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Aber das ist vermutlich nicht das, was Sie in diesem Kontext meinen. Meine Priorität sieht so aus: Weiterhin Führungskompetenz fördern, Zielvereinbarungen weiter ausbauen auf der Grundlage einer Gesamtstrategie für die jeweilige Kommune. Sehr wichtig auch die Einführung von E-Government-Elementen und der Aufbau eines umfassenden Wissensmanagements und eines Führungsinformationssystems.
57	Warum wären diese Schritte so wichtig?	Wir müssen unsere Konkurrenzfähigkeit in der EU behalten, die neuen EU-Mitglieder haben erhebliche Kostenvorteile. Daneben ist die Nachhaltigkeit des Wirtschaftens ein wichtiger Punkt, hier erscheint mir Deutschland fortschrittlicher als die USA. Wichtig sind in dem Zusammenhang die Entwicklung der sozialen Marktwirtschaft und das Prinzip der Subsidiarität.	Mit diesen Schritten könnten wir mehr Effizienz erreichen, auch mehr Motivation und Engagement bei den Beschäftigten. Letztlich würden wir dadurch mehr Gestaltungsmöglichkeiten zugunsten der Bürger gewinnen. Für die Bürger wäre es wichtig, auch einmal positive Veränderungen zu erleben, nicht immer nur neue Belastungen, wie z.B. im Gesundheitswesen aufgrund der Politik der Bundesregierung.	Ja, finanzielle Entlastung, um einfach handlungsfähig zu bleiben. Weiter wäre wichtig, die Transparenz zu erhöhen, dazu könnte die erweiterte Kameralistik beitragen. Auch Bürokratieabbau wäre bei mehr Transparenz einfacher. Man hätte größere und bessere Chancen, die Wege zu verkürzen und somit letztendlich Kosten einzusparen.	Reorganisationsmaßnahmen sind erforderlich, um die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung zu steigern. Es sind vertrauensbildende Maßnahmen erforderlich, sonst machen die Mitarbeiter nicht mit.	Weil dadurch erst ein gewisser Handlungsrahmen festgelegt wird, auf dessen Basis dann ein verbindlicher Projektplan für die nächsten Jahre erarbeitet werden könnte. Darauf könnte sich dann jeder Mitarbeiter einstellen und der Prozess könnte dann entsprechend professionell gestaltet werden. Aus eigener Kraft ist eine derartige Aufgabe für eine kleine Kommune überhaupt nicht zu leisten, auch wir brauchen zur Unterstützung Erfahrungen aus anderen Verwaltungen und externe Beratung.	Ohne Systematik, ohne Strategie fehlt die Abstimmung, es wird zwar etwas erreicht, aber weniger als mit gleichem Aufwand möglich wäre.	Die genannten Maßnahmen helfen, eine Kommune zukunftsfähig, will sagen zu einem effektiv und effizient arbeitenden „Unternehmen“ zu machen.

