

Professur für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Theorie der
Unternehmung und Methoden betriebswirtschaftlicher Forschung

Diskussionsbeitrag Nr. 1

Zwischen Organwaller und Verwaltungsentrepreneur – Die Modernisierung des mittleren Verwaltungsmanagements aus mikropolitischer Perspektive

MARKUS GÖBEL & GUIDO LAUEN

ISSN 2509-4513

HAMBURG, MÄRZ 2016

Fakultät für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften

Markus Göbel / Guido Lauen:

**Zwischen Organwalter und Verwaltungsentrepreneur-
Die Modernisierung des mittleren Verwaltungsmanagements aus mikropo-
litischer Perspektive**

Abstract:

Die Verwaltungsmodernisierung der neunziger Jahre hatte zum Ziel, alle administrativen Prozesse, Strukturen, Kulturen und Funktionen dem Leitbild eines der Betriebswirtschaft entlehntem „Neuen Steuerungsmodells“ unterzuordnen. Entgegen der Modellannahme einer Verwaltungsreform im modernen Sinne eines technischen Konstruierens, entstehen allerdings sowohl in der Initiierungs- wie in der Implementationsphase organisationale wie personalpolitische Friktionen und Probleme. Insbesondere auf der mittleren Führungsebene werden mikropolitische Handlungslogiken virulent, die sich in den Begriffen einer postmodernen Organisationsanalyse beschreiben lassen. Die organisationswissenschaftliche Analyse bietet Anknüpfungspunkte für eine praktische wie theoretische Weiterentwicklung von Steuerungsmodellen sowie subjektiven Theorien des Organisierens in der öffentlichen Verwaltung.

Modernising modern Administration. Organisational Games and Micropolitics in Middle Management.

The Modernisation of public administration throughout the nineties aimed at the reform of administrative processes, structures, cultures and functions according to the principles of an economic based „New Model of Governance“. Although the reform is seen as a process of technical construction, organisational problems appear especially in middle management as a result of micropolitics. The underlying structural constellations can be analysed by means of a post modern organisation theory. The organisational analysis has practical and theoretical implications for concepts of governance and for subjective theories of organising in public administration.

Zu den Autoren:

Univ- Prof. Dr. rer. publ. Markus Göbel, Jg. 1965, Dipl.-Ök., Inhaber der Professur für Betriebswirtschaftslehre insb. Theorien der Unternehmung und Methoden betriebswirtschaftlicher Forschung, Helmut-Schmidt Universität, Hamburg, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg.

Dr. rer. soc. Guido Lauen, Jg. 1969, Dipl.-Soz.Wiss., Geschäftsführung des Prodekanats, Lehre, Studium und Studienreform, Philosophische Fakultät, Universität Köln, Albertus Magnus Platz, 50923 Köln.

I. Paradigmenwechsel in der öffentlichen Verwaltung. Oder: Verwaltungsmodernisierung als betriebswirtschaftliches Projekt

Ob Berlin, Braunschweig oder Buxtehude - ein Thema bestimmte den verwaltungswissenschaftlichen und –praktischen Diskurs der neunziger Jahre wie kein zweites: Der Diskurs um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung.¹ Angesichts der Trias von ökonomischen Krisen, Spannungen im wohlfahrtsstaatlichen Institutionengefüge und politischen Mobilisierungsprozessen in der Parteienlandschaft stand und steht die bürokratische Verwaltungssteuerung auf dem Prüfstand. Gefordert wurde ein Wandel „der politischen Kultur von der Dominanz administrativer Hierarchie und der Professionalisierung hin zur Hervorhebung privater, kommerzieller und marktgetriebener Verwaltungskultur“². Das Modernisierungsleitbild „Dienstleistungsunternehmen Stadt“³ markiert hierbei den vorläufigen Endpunkt der traditionsreichen Geschichte westdeutscher Verwaltungsreform, die von der Planungsdiskussion mit ihren analytischen Methoden der sechziger Jahre über die Kommunale Gebietsreform der siebziger Jahre, die Reform des öffentlichen Dienstrechts und die Funktionalreform bis hin zur Entbürokratisierungsdiskussion mit ihrer Gutachtenflut⁴ reicht. Jeder dieser Reformzyklen manifestiert sich in einer neuen Schicht von Organisationssystemen, Handlungsprogrammen und technischen Anlagen, wobei die Relikte der einzelnen Modernisierungsepisoden den handelnden Akteuren in den Verwaltungen – und hier steht insbesondere das mittlere Verwaltungsmanagement im Vordergrund - jeweils als objektivierbare Arbeit gegenüber treten⁵. Eine häufige Folge dieses konservierenden Strukturrends ist die steigende „Kopflastigkeit“ der Verwaltung, die vor allem in den Servicebereichen und den Leitungsebenen augenfällig wird und die als „Verwaltungs-overhead“ sowohl steigende Kosten als auch zunehmende Bürokratisierung mit sich bringt. Die Organisation der öffentlichen Verwaltung wird relativ unflexibel und intransparent – und trägt insofern das Potential für ihre künftigen Reformen nach jedem erfolgten Modernisierungsschub in sich. Diese Entwicklung macht auch eine Revision der Logik vergangener Modernisierung selbst erforderlich. Der aus der Epoche moderner Verwissenschaftlichung ererbte Leistungsapparat mit seinen aufgeblähten Stäben, Hierarchien und

¹ Wichtige empirische Hinweise verdankt der Text der qualitativen Untersuchung dreier Kommunalverwaltungen im Zuge des Modernisierungsprozesses. (vgl. *Göbel, Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck! Eine mikropolitische Analyse*, 1999). Für Anmerkungen danken wir *Jennifer Beck* und *Eckard Kämper*.

² *Naschold, Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*, 1991, S.52.

³ Vgl. *Banner, VOP* 1991, S.6.

⁴ Vgl. *Wollmann, Die Verwaltung* 32 (1999), S.345.

⁵ Vgl. *Deutschmann, Soziale Welt* 40 (1989), S.373.

Formalisten gerät anstelle der „lebendigen Arbeit“ in das Fadenkreuz der Modernisierung⁶. So geht die partielle geht in eine „systemische“ Modernisierung über, und diese treibt das Verwaltungsmanagement in einen reflexiven Konflikt, im Zuge dessen die Führungsorganisation selbst zum Objekt der Rationalisierung wird. Diese mitunter als Paradigmenwechsel⁷ apostrophierte Verwaltungsökonomisierung findet ihre konzeptionelle Reflexion auch in dem „Neuen Steuerungsmodell“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGS_t), das die Verwaltungsmodernisierung der neunziger Jahre kennzeichnete.

Die Hauptmerkmale dieses Modells sind der Wandel von der Input- zur Outputsteuerung, eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, der Abbau starrer Hierarchien, und letztlich die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenkompetenz in „Result-Centern“, die Neudefinition von indirekten Abteilungen und Stabsarbeit als verwaltungsinterne Dienstleistung. Diese tiefgreifenden strukturellen Veränderungen sind verbunden mit der Implementation quasi-marktförmiger Steuerungs- und Koordinationsmechanismen sowie einer betriebswirtschaftlichen Kontextsteuerung⁸. Kurzum: „Neue Steuerung“ in der öffentlichen Verwaltung reduziert sich dabei nicht auf Personalabbau oder die bloße „Verschlankung“ von Hierarchien. Es handelt sich vielmehr um das Programm einer radikalen Reorganisation und Neugestaltung des Managements, die die kognitive wie emotionale Mitarbeiterqualifikation, die Autonomie polyzentraler Einheiten, den Prozesscharakter genauso wie die Kundenorientierung in besonderer Weise akzentuiert. Komplementär zur Verlagerung der stilisierten Referenzmodelle von der Weber'schen, typisch modernen Verwaltungsbürokratie mit festen Strukturen zur schlanken, polyzentralen Managementbehörde⁹ ändern sich die disziplinären Hegemonien. Dominierten bis dato rechtswissenschaftliche Prämissen den Verwaltungsaufbau und -betrieb, so findet im Zuge der aktuellen Verwaltungsmodernisierung eine „Verbetriebswirtschaftlichung“¹⁰ der administrativen Verfahren und Strukturen statt. Der Wandel vom juristischen zum „betriebswirtschaftlichen Reißbrett“¹¹ mit seinen Produktdefinitionen, Budgetierungskonzepten und Kontraktbeziehungen verdeutlicht, dass o.g. neues Steuerungsmodell primär ein betriebswirtschaftliches Projekt ist – und zwar eines, dass nicht nach Abschluss bruchlos wieder in feste Strukturen einmündet, sondern dass als Prozess ten-

⁶ Vgl. ebd.

⁷ Vgl. *Reinermann*, Neues Politik- und Verwaltungsmanagement. Leitbild und theoretische Grundlagen, 1998.

⁸ Vgl. *KGS_t* (Hrsg.), Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, 1993 sowie *Reichard*, Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, 1994.

⁹ Laut *Klages*, AfK 34 (1995), S.37, handelt es sich bei dem betriebswirtschaftlich bestimmten Praxiskonzept des Neuen Steuerungsmodells „um eine fast lehrbuchgenaue Übertragung grundlegender Managementprinzipien des Referenzmodells des privaten Großunternehmens auf die öffentliche Verwaltung.“

¹⁰ Vgl. *Wollmann*, Die Verwaltung 32 (1999), S.345 (372).

¹¹ ebd., S. 372

denziell emergent und ephemer ist und bleibt. Die Modernisierung als Prozess ist so betrachtet nicht mehr nur strukturbildend, sie wird zum Strukturmerkmal der modernisierten Verwaltung¹². Der Modernisierungsprozesses der öffentlichen Verwaltung und die damit verbundenen mikropolitischen Konflikte, organisationalen Hemmnisse und Chancen lassen sich dabei auch in den Begriffen postmoderner Organisationsforschung beschreiben und konstruktivistisch in den Widersprüchen zwischen Leitbildverständnis und Umsetzungswirklichkeit analysieren¹³. Wie aber wird dieses Modell implementiert?

II. Die Modellimplementation als Prozess technischen Konstruierens

Die „Verbetriebswirtschaftlichung“ der öffentlichen Verwaltung, deren Durchdringung mit ökonomischen Prämissen, Zumutungen und Anforderungen, prägt nicht nur die konzeptionellen Fachdiskurse und die Debatte um eine postmoderne Organisationsanalyse, sie beeinflusst auch als abstraktes „Denkzeug“ das Denken und Handeln der administrativen Stakeholder (Verwaltung, Politik, Berater, Fachöffentlichkeit) und kondensiert in alltagspraktischen Vorstellungen von ‚guter‘ Organisation und ‚richtigem‘ Reorganisieren. Solche sog. subjektiven Theorien lassen sich als System von Sätzen rekonstruieren, „die im Kern aus Bedingungsansagen, im Sinne eines Wissens über Tatsachenzusammenhänge (zum Beispiel: ‚Wenn ein Manager nicht delegiert, kann er eine Abteilung nicht erfolgreich führen‘), und Sachverhaltsbehauptungen, im Sinne genereller Aussagen über Personen oder Objekte (beispielsweise: ‚Manager arbeiten viel‘), bestehen.“¹⁴ Die zugrundeliegende Argumentationsstruktur dieser impliziten Theorien folgt in ihrer Logik denen wissenschaftlicher Theorien der Moderne. Eine dekonstruktivistische, mithin postmoderne Perspektive¹⁵ fehlt, und lässt die aus dem Modernisierungsprozess erwachsenden Probleme als unvorhersehbare Friktionen erscheinen. Da das Primat der eher praktisch-instrumentellen Verwertbarkeit, die ja Kennzeichen moderner Organisationstheorie ist, und weniger das der logischen Stringenz gilt, sind subjektive Theorien eher als sozial konstruierte „belief systems“ der Prozessbeteiligten zu verstehen. Sie erfüllen als solche verschiedene Funktionen: Sie befähigen zunächst zu einer schnellen Lagekodierung und Informationsverarbeitung und vermitteln Orientierungsgewissheit. Akteure strukturieren mit ihrer Hilfe die Lebenswelt und versehen sie mit Sinn. Subjektive Theorien dienen außerdem zur Rechtfertigung und Erklärung vergangener und zur Prognostizierung zukünftiger

¹² Vgl. Schreyögg (Hrsg.), Organisation und Postmoderne. Grundfragen, Analysen, Perspektiven, 1999.

¹³ ebd.

¹⁴ Walgenbach, Mittleres Management. Aufgaben, Funktionen, Arbeitsverhalten, 1994, S.85.

Ereignisse. Nähern sich die subjektiven Theorien der prominentesten Prozessbeteiligten (Berater, Manager, Mitarbeiter usw.) soweit an, dass ein allgemeinverbindliches (Reorganisationsprozess-)Leitbild entsteht, so lenken diese „ihre Aufmerksamkeit in einer solchen Weise auf die Umwelt und wählen sie so aus, dass die feste Überzeugung selbstbestätigend wird und die Gruppe eine noch glühendere Hingabe an das Schema entwickelt“¹⁶. Das aktuelle Prozessleitbild wird in entsprechenden Interaktionszusammenhängen dann selbst „zum Movens der Entwicklung, obwohl es weder experimentell abgesichert noch der mit seiner Realisierung verbundene Nutzen präzise greifbar ist“¹⁷. Analog zu dem betriebswirtschaftlichen Modell der „Konzernsteuerung“ hat sich im Implementationsprozess ein Leitbild modernen Reorganisierens herauskristallisiert, dass der modernen Vorstellung technischen Konstruierens nicht unähnlich ist. Neben neueren betriebswirtschaftlichen Ansätzen basiert dieses Modell primär auf dem modernen ingenieurwissenschaftlichen Konzept des Taylorismus und der klassischen Bürokratietheorie. Entsprechend sozialisierte Akteure haben als subjektive Theorie zumeist „(...) einen Zustand geordneter Beziehungen zwischen klar definierten Segmenten mit einer festgelegten Ordnung im Sinn. Sie sprechen von Organisationen, als wären es Maschinen, und als Konsequenz daraus erwarten sie, dass sie wie Maschinen funktionieren: routiniert, verlässlich und voraussagbar“¹⁸. Die Eigenschaften von Organisationen wie der öffentlichen Verwaltung sind „von Außenstehenden, von Wissenschaftlern oder Unternehmensberatern etwa, unabhängig von den Wahrnehmungen und dem Wissen der Organisationsmitglieder auf intersubjektiv eindeutige Weise“¹⁹ erfassbar. Das Problem der Organisationsgestaltung stellt sich in dieser Lesart als „Expertenproblem“ dar. Experten besitzen das Wissen und die adäquate Methode zum Entwurf einer geeigneten organisationalen Lösung, die primär aus einer Fixierung oder Reorganisation vorgegebener Strukturen besteht. Das Problem der Implementation dieser Lösung erscheint vor diesem Hintergrund lediglich als kognitives Problem, demzufolge die betroffenen Organisationsmitglieder lediglich von der Angemessenheit und Notwendigkeit der normativ abgeleiteten Lösung überzeugt werden müssen. Ihre Beteiligung bei der Lösungsgenerierung beschränkt sich auf die Lieferung „objektiver“ Informationen zu den analysierten Organisationsproblemen oder die Beantwortung von Detailfragen. Partizipationschancen in Form begrenzter Gestaltungsmöglichkeiten zielen primär auf eine „motivierteren“ Akzeptanz der neuen Struktur. Diese ist jedoch letztlich unausweichlich, da die neue Organi-

¹⁵ Vgl. *Ortmann*, Das Schweigen der Sirenen. Über das eingeschlossene Ausgeschlossene der Organisation. Unveröff. Manuskript, 1996.

¹⁶ *Weick*, Der Prozess des Organisierens, 1995, S.225.

¹⁷ *Weißbach*, in: *Malsch/Seltz* (Hrsg.): Die neuen Produktionskonzepte auf dem Prüfstand, 1987, S.209 (224).

¹⁸ *Morgan*, Images of Organization, 1986, S.22 (*Übersetzung von den Verfassern*).

¹⁹ *Kieser*, IndBez 5 (1998), S.45 (46).

sationsstruktur auf einer vordergründig wissenschaftlichen Grundlage basiert. Organisieren wird mithin immer auch als typisch moderne Gestaltung eines Instrumentariums zur Steuerung operativer Praktiken verstanden. Das Ergebnis dieser Gestaltungsform sind definierte, verlässliche und relativ invariante Organisationsstrukturen. Sie werden als Regelsystem – primär schriftlich fixiert in Form von Verfahrensrichtlinien, Organigrammen und Organisationshandbüchern - begriffen, das das Verhalten der Mitglieder auf die übergeordneten Gesamtziele der Organisation ausrichten soll²⁰. In diesem Kontext kann man die Gestaltung einer Organisationsstruktur mit der Konstruktion eines Autos vergleichen: „Die technische Konstruktion ist zwar das Entscheidende, aber sie hat auch zu berücksichtigen, dass sich die Menschen auch wohlfühlen und es auch gut chauffieren können“²¹.

III. Verwaltungsmodernisierung und mittleres Management

Prozessverlauf und verwaltungspolitische Konstellationen des Wandels im mittleren Management lassen sich jeweils in eine Initiierungs- und eine Implementationsphase unterteilen. Im Vordergrund stehen hier jeweils das kognitiv wie emotional bedingte Handeln der Akteure und die Konturen der jeweiligen Phasen, sowie die sich daraus ergebenden Probleme.

1. Akteure und Prozesskonturen der Initiierungsphase der Verwaltungsmodernisierung

Ist die Struktur der modernen Verwaltung erst einmal als Auslöser der Krise der Verwaltung erkannt, wird der Modernisierungsverlauf personalpolitisch vorstrukturiert. Dazu müssen normativ-kognitive und verwaltungspolitisch-informelle „Vorfeldentproblematisierung“ organisiert werden.

a.) Am Anfang steht die Krise: Zur leitbildgestützten Wahrnehmung von Umwelteinflüssen. Eine Krise steht bei der Entstehung und Durchsetzung der jeweiligen Modernisierungskonzepte scheinbar immer Pate. In ihr setzt sich die Erkenntnis durch, dass man so wie bisher nicht weitermachen kann. Neben einer unterstellten akuten Wirtschaftskrise (Steuerausfälle und steigende Sozialausgaben) ist die Legitimationskrise der bürokratischen Organisationssteuerung mindestens ebenso bedeutend. Galt diese Organisationsform unter den Vorzeichen der Moderne in Staat, Wirtschaft und Wissenschaft als Ausdruck einer effizienten und effektiven Verhaltenskoordinierung, so wenig passt sie gegenwärtig in die Rationalitätssemantik, mit der Gesellschaft sich in jüngster Zeit eben auch verstärkt auch als flexibel, teilweise wi-

²⁰ Vgl. ebd. sowie Göbel, *Verwaltungsmanagement* (FN 1).

²¹ Kieser/Hegele/Klimmer, *Kommunikation im organisatorischen Wandel*, 1998, S.137.

dersprüchlich und krisenanfällig, insgesamt relativ instabil beschreibt. Die öffentlichen Verwaltungen müssen aber aufgrund ihrer zentralen Stellung in der Gesellschaft „in besonderem Maße den akzeptierten gesellschaftlichen Normen entsprechen“²². Die Krise der öffentlichen Verwaltung ist insofern immer auch auf die Legitimationskrise des bestehenden Steuerungssystems rückführbar. Krisen müssen aber erst als solche wahrgenommen werden. Subjekt, Objekt und Prozess werden durch den ökonomischen und symbolischen Druck nur mehr oder weniger unspezifisch definiert, er „muss erst durch organisationsinterne Prozesse der Problemwahrnehmung, -anerkennung und -definition in einen anerkannten Handlungsbedarf und schließlich durch Entscheidungen in Eindeutigkeit transformiert werden“²³. Es zeigt sich, dass Leitbildern wie dem des „Neuen Steuerungsmodells“ in diesem Transformationsprozess als Orientierungsmuster eine hohe Bedeutung zukommt. Sie geben normative Orientierung und schreiben diese fest, sie eröffnen zudem als Bilder, Mythen und Metaphern beträchtlichen Spielraum für Definitionen und Auslegungen für die beteiligten Akteure und schaffen so Platz für Emotionen, der sich die traditionelle, moderne Verwaltung ja noch zu entledigen versuchte. Die von den Promotoren der Modernisierung in die Verwaltung getragenen Leitbilder liefern eine prägnante Darstellung der Situation und einen Entwurf der Verwaltungszukunft, ohne deren Botschaft detaillierter auszubuchstabieren. Zustandsbeschreibungen wie „organisierte Unverantwortlichkeit“ oder „bürokratischer Zentralismus“ lenken den Blick auf die Defizite der bestehenden Organisationsform und verstärken so das Krisenbewusstsein. Dieser Doppelcharakter des Leitbildes lässt sich vor dem Hintergrund postmoderner Organisations- theorie als Verlust von Eindeutigkeit verstehen, deren Herstellung ja eine Errungenschaft der modernen bürokratischen Verwaltung war. Mehrdeutigkeiten aber eröffnen Interpretations- spielräume und verbreitern Entscheidungskorridore. Solange „Overhead“, lange Entschwei- dungswege und Koordinierungskosten nicht erklärungsbedürftig sind, behalten die potentiellen organisationalen und akteursbedingten Widerstände leicht die Oberhand. Erst das Be- wusstsein der Krisen treibt die Verwaltungsmodernisierung an, es affiziert erst die Suche nach neuen Lösungen und erhöht die Durchsetzungschancen neuer Organisationskonzepte, gleich- zeitig restringieren sie aber auch die Vielfalt möglicher Handlungsoptionen im o.g. Sinne: Die Modernisierung der modernen Verwaltung bringt so Ambiguitäten, Paradoxien und Mehrdeu- tigkeiten hervor, die sich als dysfunktional herausstellen können²⁴. Die betriebswirtschaftliche Redefinition des Verwaltungsbetriebes als modernisierte Organisation führt zu einer Fokus-

²² *Kneissler*, Verwaltungen jenseits der Zweckrationalität. Ein organisationstheoretisch angeleiteter Vergleich verschiedener Konzepte, 1996, S.158.

²³ *Ortmann*, Formen der Produktion, 1995, S.185.

²⁴ Vgl. *Kieser*, IndBez 5 (1998), (FN 19), S.45 (57).

sierung der neuen Konzepte auf mögliche Ressourceneinsparungen. Langfristige Personal- oder Organisationsentwicklungsstrategien werden aus diesem Grund nicht selten auf dem Altar kurzfristiger Kostenreduzierung geopfert. Die Beförderung der Planung und erster Umsetzungsschritte bei gleichzeitiger Reduzierung möglicher Gestaltungsoptionen verdeutlicht die funktionale Ambivalenz der Krise für den Modernisierungsprozess²⁵: Sie macht eine personalpolitische Vorstrukturierung erforderlich.

b.) Personalpolitische Vorstrukturierung des Wandels: Modernisierung im „kleinen Kreis“. Die Transformation der Krise via Leitbilder in konkrete Organisationskonzepte ist ein Prozess, der symbolischen wie materiellen Anforderungen genügen muss. In einem klassisch modernen Sinne bedeutet dies, dass der Transformationsprozess der präskriptiven Planungsrationality folgen muss. Ein hoher Formalisierungsgrad, logische Kohärenz und zeitliche Kontinuität entlang eines linearen Modells sind hier wesentliche Ansprüche²⁶. Die wahrgenommene Krise ist so zu übersetzen, „dass sie mit den bestehenden betrieblichen Strukturen kompatibel sind. Die Transformationsleistung beruht demzufolge nicht nur darauf, relevante von irrelevanten Umwelteinflüssen zu scheiden, sondern auch darauf, die thematisierten Anforderungen so auszurichten, dass sie integrationsfähig sind“²⁷. Dies bedeutet zugleich immer auch, dass sich die ins Auge gefassten Lösungen den bestehenden Machtstrukturen und den mikropolitischen Strategien fügen müssen – und gerade diese liegen i.d.R. außerhalb jeder Planungsrationality. Um einerseits der modernen präskriptiven Planungsrationality gerecht zu werden, derzufolge die Prozessverantwortung zentralisiert ist, und andererseits die polyzentrischen, schwer zu eruiierenden mikropolitischen Einflussmöglichkeiten unterschiedlicher Akteure zu reduzieren, findet die Initiierung der Modernisierung in den untersuchten Verwaltungen „im kleinen Kreis statt“. Die sog. Lenkungsausschüsse spiegeln in der Zusammensetzung die heterogenen Anforderungen wieder. Diese sind zumeist paritätisch mit Mitgliedern der Verwaltungsführung und des mittleren Managements besetzt. Besteht die Aufgabe ersterer primär darin, für die grundsätzliche legitimatorische und machtpolitische Rückendeckung in Politik und Verwaltung zu sorgen, so sind letztere für den möglichst reibungslosen Verlauf des Implementationsprozesses verantwortlich. Die Mitglieder des mittleren Managements rekrutieren sich dabei fast ausnahmslos aus den Querschnittseinheiten, denn das modernisierungsrelevante Fachwissen ist aufgrund der bürokratischen Verwaltungsstruktur dort konzentriert. Die Leiter dieser Einheiten verfügen häufig über regionale und überregionale Kon-

²⁵ Vgl. Bogumil/Kißler, VOP (1996), S.23.

²⁶ Vgl. Mintzberg, Die strategische Planung. Aufstieg, Niedergang und Neubestimmung, 1995.

²⁷ Minssen, Die Rationalität von Rationalisierung. Betrieblicher Wandel und die Industriosozologie, 1992, S.50.

takte zu anderen Modernisierungsprotagonisten, so dass sich ein regelrechtes Netzwerk, in dem Informationen ausgetauscht, Organisationskonzepte präsentiert und „Modernisierungstrends“ gesetzt werden, entspinnt. Ebenso wichtig wie das Expertenwissen und die externen Kontakte ist für diese selektive Personalauswahl die wahrgenommene Loyalität gegenüber der Verwaltungsführung. Angesichts der prinzipiellen Offenheit und Ungewissheit des Modernisierungsprozesses, scheitern Kontrollen an der Intransparenz der Arbeitsprozesse und mangelnder Quantifizierbarkeit der Arbeitsleistung. Gleichzeitig haftet die Verwaltungsleitung als „Aushängeschild“ für den Prozesserfolg mit ihrer beruflichen Zukunft, so dass immer die Gefahr besteht, dass die mittleren Manager die entstandene Abhängigkeitsbeziehung opportunistisch ausnutzen. Reduziert werden soll diese Beziehungsasymmetrie durch den Einfluss der Verwaltungsleitung auf die Karriereentwicklung der mittleren Manager. Dieser arbeitsmarktliche Koordinationsmechanismus²⁸, der die Selbstdisziplinierung der Beschäftigten und die Kontrollkompetenz der Führung voraussetzt, verringert aber zugleich auch die Informationsasymmetrie und eröffnet der Verwaltungsleitung Steuerungsmöglichkeiten auf den Modernisierungsprozess. Es entsteht eine Beziehung, die sowohl auf Vertrauen, als auch auf gegenseitiger Abhängigkeit basiert. Die Arbeitsbeziehungen, die den Lenkungsausschüssen zugrunde liegen, knüpfen an traditionelle Strukturmerkmale der modernen, bürokratischen Verwaltung an. Neben Fachwissen, Leistungsfähigkeit und Engagement sind für diese Beziehungen vor allem Vertrauenswürdigkeit und Loyalität konstitutiv. Zugleich ist aber eine vertrauensbasierte Beziehung nur im Rahmen langfristiger Arbeitsverhältnisse realisierbar, da sie mit dem Aufbau persönlicher Reputation einhergeht. Der Rekurs auf Mechanismen des internen Arbeitsmarktes ist insofern als eine Strategie der Verwaltungsführung interpretierbar, sich im Rahmen administrativer Tauschkultur Steuerungsmöglichkeiten auf den konkreten Prozess zu sichern, wo formale Regeln versagen. Neben der modernen Selbstbeschreibung der Verwaltung als rein hierarchisch organisierter Organisation tritt hier das empirische, in den Begriffen postmoderner Organisationsanalyse fassbare Bild eines heterarchischen und normativ-kognitiv, wie verwaltungspolitisch-informell vorstrukturierten Aushandlungssystems, ohne dass Verwaltungsmodernisierung scheitern muss.

c.) *Die normativ-kognitive und verwaltungspolitisch-informelle Vorstrukturierung des Modernisierungsprozesses.* So wichtig Lenkungsausschüsse als Symbol des Wandels und Ausdruck formaler Planungsrationalität sind, eine formalisierte instrumentelle Planungsarchitektur alleine reicht für eine erfolgsversprechende Initiierungsphase nicht aus. Sie bedarf viel-

²⁸ Vgl. Göbel, *Verwaltungsmanagement*, (FN 1).

mehr der Unterstützung informeller Beziehungsstrukturen und personaler Netzwerke, die auf „breiter Front“ den Modernisierungsprozess protegieren. Das initiierte Zentrum versucht daher, für die Reorganisationsziele zu werben und die Möglichkeiten, Grenzen und Maßnahmen einer erfolgreichen politischen Realisierung administrativer Neuerungen zu erkunden. Die Mitglieder der Lenkungsausschüsse knüpfen also selektiv Kontakte zu Mitgliedern der mittleren und unteren Führungsebene, von denen sie sich Unterstützungsbereitschaft erhoffen. Denn neben der fachlichen Kompetenz und der wahrgenommenen Loyalität ist das Macht- und Einflusspotential der jeweiligen Unterstützer wichtigstes Auswahlkriterium²⁹. Dieser Personenkreis verfügt nicht nur über eine entsprechende Amtsautorität, vielmehr macht die zentrale Stellung im Verwaltungsbetrieb sie zu wichtigen Trägern von organisationsinternem Wissen, das produktiv in den Prozess der Verwaltungsmodernisierung eingespeist werden soll. Der nunmehr erweiterte Modernisierungskreis zeichnet sich neben seiner fachlichen Heterogenität durch ähnliche subjektive Theorien des Reorganisierens aus, die wiederum mit der Beurteilung außenstehender Führungskräfte korrespondiert. Den Mitgliedern dieser informellen Modernisierungszirkel werden teilweise missionarische Überzeugung und ebensolches Engagement in der Konzeptimplementation nachgesagt. Gemeinsame Überzeugungen wirken so „als symbolischer Integrationsmechanismus, indem einzelne fachlich disparate, wenig oder gar nicht anschlussfähige Problemstellungen auf einen gemeinsamen, übergeordneten kognitiv-normativen Nenner bezogen werden können“³⁰. Steht dieser Modernisierungskreis auch für „Controlling“, „Empowerment“ oder „Entrepreneurship“, so muss die „Modernisierungs-ideologie“ doch an die bestehende moderne „Verwaltungskultur“ als Organisationskultur anschlussfähig sein. Internalisierte Kontrollstandards, tradierte Handlungs- und Verhaltensmuster sowie überlieferte Normen und Werte markieren den „Stil des Hauses“ und stellen Orientierungsmuster bereit. Die Modernisierungsideologie ist als ein kognitiver, normativer und emotional unterfütterter Loyalitätsfilter gleichwohl mittelbar ein wirksames Steuerungsinstrument für die Verwaltungsführung, vor allem, weil sie auf diesem Wege Sachentscheidungen beeinflussen kann. Die Verwaltungsführung hat darüber hinaus die Möglichkeit mittelbar sicherzustellen, dass die eigenen Vorstellungen hinsichtlich der Macht- und Ressourcenverteilung ausreichend Berücksichtigung finden.

²⁹ Vgl. Göbel, ZfP 14 (2000), S.242.

³⁰ Schirmer/Smentek, IndBez 1 (1994), S.62 (75).

2. Akteure und Prozesskonturen in der Implementationsphase der Verwaltungsmodernisierung

Bei der Beschreibung der Hauptlinien und Akteurskonstellationen der Umsetzungsphase geht es zunächst um die Verteilung der „Gewinner“ und „Verlierer“ im Rahmen des Modernisierungsprozesses, mit dem sich auch das Verhältnis zwischen „Stab“ und „Linie“ verändert. Der Wandlungsprozess vom „Amtsleiter“ zum „Verwaltungsentrepreneur“ und dessen qualifikatorischen Implikationen werfen ebenso wie die Funktions- und Statusveränderungen der indirekten Bereiche weitere Probleme auf.

a.) *„Modernisierungsgewinner“ und „-verlierer“ vor dem Hintergrund individualisierten Interessenausgleichs.* Die Entdeckung des menschlichen Arbeitsvermögens als aktivierbares Rationalisierungspotential beeinflusst auch die betriebliche Sozialverfassung der Verwaltungen wesentlich. Zwar stehen Wirtschaftlichkeitskalküle eindeutig im Zentrum schlanker Managementkonzepte³¹, deren Realisierung berührt jedoch den Modus betrieblicher Sozialintegration, die Kooperationsformen und die Austausch- und Machtbeziehungen der Verwaltungen. Neben die eindeutige lineare, insofern moderne Kontrolle der Akteure tritt das Zugeständnis einer begrenzten Autonomie, verbunden mit der Anforderung an deren Fähigkeit zur Selbststeuerung und damit -disziplinierung in polyzentralen Einheiten. Die Verwaltungsleitung verspricht als Gegenleistung für eine effizienzsteigernde Preisgabe von Expertenwissen und Leistungspotentialen dem Verwaltungspersonal u.a. mehr Entscheidungskompetenz und die partielle Eigenkontrolle ihrer Tätigkeit und ihres Umfeldes. Diese „Rationalisierung in -begrenzter - Eigenregie“³² erfasst alle Funktionszusammenhänge und Statusgruppen. Bislang bloß ausführende Funktionen werden so um planende Tätigkeiten erweitert, die Leitungs- und die Planungsfunktionen werden entsprechend relativiert und müssen verstärkt eine moderierende Rolle einnehmen. Die Innovation der Verwaltung wird zum Gegenstand einer bislang unüblichen, dezentralen Kooperation vieler Akteure. Die Fokussierung der neuen Organisationskonzepte auf Dezentralisierung und Funktionsintegration bedeutet nicht nur eine Abkehr von der bisherigen hierarchisch-linearen Rationalisierungspraxis, sie entzieht zugleich der bisherigen verwaltungspolitischen Koalition quasi die Geschäftsbasis. Die „Modernisierungsverlierer“ gibt es jetzt auch im mittleren Management und in den Querschnittsabteilungen, die „Gewinner“ dagegen auch in den operativen Bereichen, und dies obwohl häufig schon die Entwertung beruflicher Standards und die erzwungene Abkehr vom beruflichen Selbstver-

³¹ Vgl. Bogumil/Kißler, VOP (1996), (FN 25), S.23 (24).

³² Dörre/Neubert/Wolf, SOFI-Mitteilungen (1993), S.15 (16).

ständnis ausreicht, um eine Selbsteinschätzung als „Verlierer“ zu erzeugen. Die subjektive, kognitiv wie emotional bedingte Sicht der Akteure ist hier handlungsleitend.

So wichtig die Ablösung der bisherigen verwaltungspolitischen Koalition aus symbolischen und mikropolitischen Gründen für den organisationalen Wandel ist, so prekär wirkt sich eine Redefinition von „Verlierern“ und „Gewinnern“ auf das arbeitspolitische „Commitment“ im Management aus. Die Initiatoren des Modernisierungsprozesses signalisieren spätestens zu Beginn des Implementationsprozesses verbindlich, dass ein Interessenausgleich zur Wahrung eines akzeptablen Austauschverhältnisses im Umsetzungsprozess zur Verhandlungssache gemacht werden kann. So wird in den meisten Verwaltungen von betriebsbedingten Kündigungen ebenso abgesehen wie von finanziellen Einbußen aufgrund veränderter Führungsstrukturen und einer Reduzierung der Hierarchien oder einer Umbesetzung von Führungspositionen. Die Modernisierungsprotagonisten nutzen so Handlungsspielräume und Entscheidungskorridore, um Reibungsverluste zu reduzieren und die Unterstützung der Betroffenen für den Wandel zu sichern. „Indem auf der betriebpolitischen Ebene die Möglichkeit eines Interessenausgleichs signalisiert wird, sollen die Manager zur Identifikation mit und Umsetzung von Konzepten bewogen werden, die ihre Funktion im Ergebnis möglicherweise überflüssig machen“³³. Die Strategie des verwaltungspolitischen Interessenausgleichs zielt auf eine „Entkopplung“ von Funktionslogik und persönlicher Betroffenheit des Managements, um so die Durchsetzung neuer Organisationskonzepte zu erleichtern. Die Qualität des verwaltungspolitischen Interessenausgleichs hängt im Wesentlichen von den individuell mobilisierbaren Machtressourcen der „Modernisierungsverlierer“ ab. Fallweise öffnen sich mikropolitische Gestaltungsoptionen für personelle Einzellösungen, die in verwaltungspolitischen Konstellationen zwischen Verwaltungsführung, betroffenen Führungskräften, Personalmanagement und Lenkungskreismitgliedern verhandelt werden. Ob die Verwaltungsleitung auf eine Einbindung oder eine Marginalisierung, die In- oder Exklusion der vom Funktionsverlust bedrohten Führungskräfte zielt, ist von den Drohpotentialen und Machtressourcen³⁴ der Betroffenen abhängig. Der Verzicht auf betriebsbedingte Entlassungen, Gehaltskürzungen oder Versetzungen dient nicht nur einer personen- oder gruppenspezifischen Verpflichtung auf die organisationspolitischen Prämissen, er kann darüber hinaus als Akt symbolischen und insofern uneindeutigen, weil interpretationsbedürftigen Managements verstanden werden, der sich auf die gesamte Belegschaft bezieht. Indem die Verwaltungsleitung ihre auf Kontinuität und Integration angelegte Personalpolitik auch in Reorganisationsphasen nicht gänzlich revidiert,

³³ Schirmer/Sementek, IndBez 1 (1994), FN 30, S.62 (77).

³⁴ Vgl. Göbel, ZfP 14 (2000), S.242, (FN 29).

demonstriert sie prinzipielle Kooperationsbereitschaft. Im Gegenzug erwartet sie von dem Verwaltungspersonal Loyalität für ihre verwaltungspolitischen Entscheidungen.

Die Differenzierung in „Modernisierungsverlierer“ und „-gewinner“ folgt nicht zwangsläufig der Funktionslogik herkömmlicher Dezentralisierungskonzepte. Jenseits „objektiver“ Funktions- und Kompetenzverlagerungen scheiden sich die Geister an der verwaltungspolitischen Linie. Wer zu den „Gewinnern“ gehört, entscheidet sich weniger nach der eindeutig definierten Gruppenzugehörigkeit (Position, Abteilung) einer Führungskraft, ausschlaggebender ist die tendenziell fragile machtpolitische Position des Lagers, dem er angehört. Die Protagonisten der Dezentralisierung gibt es genauso in den Abteilungen, die „verlieren“. Die Zuordnung zu einem Lager geht mit der individuellen Abschätzung von Chancen und Risiken für die eigene Karriere einher. Zugleich wird die Erfolgsträchtigkeit des neuen Konzepts im innerbetrieblichen Machtspiel eingeschätzt, wobei der zentrale Indikator hierfür nicht zuletzt die Einstellung und das Engagement der kommunalpolitischen Potentaten im Rahmen des Dezentralisierungsprozesses ist. An diesen richten sich die Lager aus. Die anfangs noch brüchigen Koalitionen können sich mit wachsender Einsicht in die Tauglichkeit der neuen Konzepte im Laufe des Dezentralisierungsprozesses stabilisieren, die wachsende Macht solcher Koalitionen demoralisiert die Opponenten und zieht anfängliche Zweifler dann auf die eigene Seite.

Wie auch immer die individuelle Lage einzuschätzen ist, sie wird in der modernisierten Verwaltung nicht durch die positionale Lage determiniert. „Verlierer“ oder „Gewinner“ wird man jeweils im verwaltungspolitischen Machtspiel des Wandels. „Diejenigen, die signalisieren können, geeignete Mitspieler in der neuen Organisation zu sein, die unbürokratisches und verantwortungsbewusstes Handeln voraussetzt, können in Gewinnerpositionen aufsteigen“³⁵. Das Mitspielen-Können ist aber, neben den persönlichen Fähigkeiten, an die Mobilisierung tatsächlicher oder vermeintlicher Machtressourcen gekoppelt. Das Expertenwissen und das Organisationskapital kommen dabei ebenso zum Tragen wie Umweltkontakte und Legitimitätssicherung. Vermeintliche „Modernisierungsverlierer“ können so zu wichtigen Verbündeten der Initiatoren werden und in autonomen, polyzentristischen Aushandlungsprozessen auf die faktische Verteilung von Status und Macht Einfluss nehmen. Es verwundert nicht, dass sich zwar in vielen Fällen bei den mittleren Führungskräften ein zuvor unbekanntes Maß an Verunsicherung feststellen lässt, Statusprobleme auf dieser Hierarchieebene aber nur selten einen überindividuellen Ausdruck finden³⁶.

³⁵ Brünnecke/Deutschmann/ Faust, in: Staehle/Conrad (Hrsg.), Managementforschung, 1992, S.1 (31).

b.) *Gewandelte Anforderungen an die mittleren Manager in Stab und Linie. Oder: Machtverschiebung auf leisen Sohlen.* Es sind in erster Linie die Interessensausgleiche, die Aushandlungsprozesse oder die temporären Koalitionen zwischen den Initiatoren des Wandels und den „grauen Mandarinen“³⁷ der überkommenen, typisch modernen Herrschaftsstruktur, die aus mikropolitische Perspektive die Durchsetzungschancen von Modernisierungskonzepten erhöhen. Ein Zuviel an realpolitischem Pragmatismus unterminiert die Legitimität des Modernisierungsprozesses und die machtpolitischen Implikationen des organisationalen Wandels. Die Motivation und das Engagement der Beschäftigten werden nicht selten angesichts strukturkonservativer Übereinkünfte innerhalb der Führungsebene und ähnlicher organisationaler Blockaden ausgebremst. Die Initiatoren des Modernisierungsprozesses sehen sich einem Dilemma gegenüber: Sie müssen einerseits den Modernisierungsprozess mikropolitisch weitgehend absichern, weshalb die „Verwaltungsmandarine“ mit ihrem Expertenwissen, ihren Kontakten und ihrem Organisationskapital nicht zu Modernisierungsgegnern gemacht werden dürfen. Der organisationale Wandel darf sich andererseits aber nicht nur auf symbolischer Ebene vollziehen, denn wie Erfahrungen zeigen, bewerten die Beschäftigten den Modernisierungsprozess nicht zuletzt danach, welche faktischen Auswirkungen dieser auf die veraltungspolitische (Macht-)Konstellation hat. Rhetorik des Wandels, darauf bezogene Entscheidungen und nicht zuletzt das Handeln müssen aus der Sicht des Personals zwar nicht eindeutig, aber zumindest teilkongruent sein, sollen die Modernisierungsanstrengungen nicht als Lippenbekenntnisse diskreditiert werden³⁸. Funktions- und Kompetenzverlagerung zwischen Stab und Linie werden so zu brisanten Manövern auf der mikropolitischen Bühne. Kompetenzen aber erfordern Qualifikationen.

c.) *Der „Result-Center-Manager“: Veränderte Qualifikationsanforderungen an Führungskräfte in der Linie.* Das Leitbild des „Result-Center-Managers“ bildet den personalpolitischen, der Betriebswirtschaft entlehnten Gegenentwurf zum bürokratischen Amtsleiter der klassisch-modernen Verwaltung. Steht letzterer für bürokratisch-modernen Zentralismus und organisierte Unverantwortlichkeit, so ist ersterer durch einen unternehmerischen Zuschnitt der Vorgesetztenfunktion in der Linie und die damit einhergehende Autonomisierung von Teilbereichen seines Handelns gekennzeichnet. Der deutliche Zugewinn an Kompetenz und Verantwortung wertet die Vorgesetztenposition in der Linie gegenüber den indirekten Bereichen des

³⁶ Vgl. *Greifenstein/Kißler*, Personalvertretungen in Reformrathäusern. Zur Standortsuche von Personalräten im Modernisierungsprozess, 2000.

³⁷ *Becker*, FAZ, 1995, H.36, S.36f.

³⁸ Vgl. *Brunsson*, The Organization of Hypocrisy, 1989.

Verwaltungshandelns auf, so dass die sprichwörtliche Stab-Linien-Konkurrenz um Kompetenz und Status zumindest partiell zugunsten der Linie entschieden wird.

Allerdings sind solche Leitbilder weder getreue Abbilder organisationaler Realität, noch lassen sich solche umstands- und umwegslos umsetzen. Es handelt sich vielmehr um normative und kognitive Orientierungsmuster, die einen großen Interpretationsspielraum beinhalten, und die überdies sich nur in rekursiven Schleifen sozialer Praxis umsetzen lassen. Dies ist bei dem personalpolitischen Leitbild des „Result-Center-Managers“ nicht anders. Was sich in realiter hinter dem unternehmerischen Zuschnitt von Vorgesetztenfunktionen in der Linie verbirgt, reicht von marktorientierten polyzentristischen „Cost-Centers“ bis hin zur Reisekostenbudgetierung. Die Selbstbeschreibung der modernen Verwaltung als Eindeutig wird so aber zugunsten interpretationsbedürftiger Mehrdeutigkeit ergänzt. So unterschiedlich sich die Verantwortungsverlagerung auch im Einzelnen darstellt, sie wird von vielen Verwaltungsmanagern als Erweiterung ihres Handlungsspielraums und insofern als Beitrag zu einer Autonomisierung in polyzentrischen Heterarchien wahrgenommen.

Trotz der positiven Gesamteinschätzung führt das veränderte Anforderungsprofil auf höherem Niveau zu einer Reproduktion des Kompetenz-Verantwortungsdilemmas. Die betroffenen Führungskräfte sind mit neuartigen Belastungen konfrontiert, „die zum Teil auf die ungewohnten Anforderungen und somit auf Qualifikationsdefizite, mehr noch aber auf die Problematisierung der eingeübten Denk- und Verhaltensmuster zurückzuführen sind. Die geteilte Verantwortung zwischen Linienfunktionen und indirekten Bereichen und Stäben hatte in der Vergangenheit entlastende Wirkung, wenn sie auch zumeist eher als Beschränkung der Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten der Linienmanager thematisiert wurde“³⁹. Der favorisierte Weg zum „Generalisten“ und „Result-Center-Manager“ führt vor Augen, dass ungeteilte Verantwortung auch belastend wirken kann.

Die angehenden „Result-Center-Manager“ haben einen führungspolitischen Spagat zu leisten, der einerseits ein Auftreten als „Macher“, der eigenverantwortlich und wettbewerbsorientiert seine Organisationseinheit führt, verlangt. Die „teamartigen“ Führungs- und Organisationskonzepte sehen andererseits vor, die Dezentralisierung von Kompetenzen nach unten weiterzutreiben und Tendenzen der Selbstorganisation auf operativer Ebene zu entwickeln⁴⁰. Verlangt die Rolle dieses „Entrepreneurs“ primär Durchsetzungsfähigkeit, Zielorientierung und Konfliktbereitschaft, so braucht der „Teamchef“ in erster Linie Diskussions- und Moderati-

³⁹ Faust/Jauch/Brünnecke/Deuschmann, Dezentralisierung von Unternehmen. Bürokratie- und Hierarchieabbau und die Rolle betrieblicher Arbeitspolitik, 1994, S.120f.

⁴⁰ Pongratz/Voß, ZfP 11 (1997), S.30 (33).

onsfähigkeit sowie zwischenmenschliche Sensibilität⁴¹. Auch hier kehrt also eine emotionale Komponente in die Verwaltungen zurück. Aber nicht nur die Aufgaben der Personalführung werden deutlich komplexer werden, sondern auch die Anforderungen an die Fachkenntnisse selbst steigen: Die Ergänzung der bürokratischen Regel- durch eine betriebswirtschaftlichen Kontextsteuerung erfordert auf allen Führungsebenen eine breite ökonomische Basisqualifikation. Insbesondere von den mittleren Managern werden aufgrund der erweiterten Ressourcenverantwortung genauere Kenntnisse der Personalwirtschaft, der Materiallogistik und des Finanzmanagements verlangt. Insgesamt lässt sich sowohl auf fachlichem als auch auf führungstechnischem Sektor eine deutliche Verlagerung und Erweiterung der Qualifikationsanforderungen der mittleren „Linienmanager“ konstatieren. Funktionen und Staus in den indirekten Bereichen wandeln sich entsprechend.

d.) Zwischen normativem Anspruch und verwaltungspolitischer Realität: Zum Funktions- und Statuswandel in den indirekten Bereichen. Die Überführung bürokratisch operierender Ämter in marktwirtschaftliche Servicebereiche markiert ein verwaltungspolitisches Problem, dass bei den beschriebenen Modernisierungsprozessen von zentraler Bedeutung ist⁴². Hier zeigt sich einmal mehr die machtpolitische Ambivalenz polyzentristischer Organisationskonzepte, die die indirekten Bereiche gemäß dem Idealtypus schlanker Verwaltung unter Modernisierungsdruck stellen. Das mittlere Management wird mit einer Redefinition seiner Aufgaben konfrontiert und muss ein neues Selbstverständnis entwickeln, dass i.d.R. mit einem Statuswandel gegenüber den Verwaltungseinheiten „in der Linie“ einher geht. Letztere wird im Zuge einer propagierten „Kunden- und Marktnähe“ als legitimierungssichernde Funktion identifiziert und aufgewertet, während sich die indirekten Bereiche durch ihren „Dienstleistungscharakter“ rechtfertigen müssen. Deren Tätigkeit konzentriert sich jetzt primär auf strategische Aufgaben der Koordinierung und Integration der operativen Einheiten in das Gesamtgefüge. Darüber hinaus übernehmen sie einen Restbestand an sehr spezialisierten Funktionen und sollen den operativen Einheiten als Ansprechpartner für spezielle Beratungsaufgaben dienlich sein. Die Beschäftigten der indirekten Abteilungen müssen vor allem vom überkommenen Anweisungs- und Kontrollverständnis, aber auch vom langjährig gepflegten Expertendünkel, die ja nicht zuletzt das Ergebnis der institutionalisierten Konkurrenz zwischen Stab und Linie sind, Abschied nehmen. Das geänderte Selbstverständnis, das sich aus der neuen „Unternehmensideologie“ speist, stellt insbesondere die Führungskräfte vor ganz neue Herausforderun-

⁴¹ Vgl. Gerstelberger/Grimmer/Wind, Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung, 1999.

⁴² Reiß, ZfP 7 (1993), S.171 (182).

gen. Sie müssen „Verkäufermentalitäten und -fähigkeiten entwickeln, wo sie noch zuvor mit der Abnahme nahezu jeder ‘wissenschaftlich’, mit Expertenautorität begründeten Dienstleistung, im internen Verbund rechnen konnten“⁴³. Der Wandel von der „Anordnungs-“ zur „Dienstleistungsphilosophie“ wird zum dominierenden Modernisierungsparadigma in den indirekten Bereichen, sie bringt die indirekten Bereiche mit ihren personellen und sachlichen Ressourcen aber auch in einen ungewohnten Rechtfertigungszwang. Der resultierende Ökonomisierungsdruck aber führt selten zu organisatorischen Konsequenzen, „Dienstleistungen auf Anforderungen“ in einem Kunden-Lieferanten-Verhältnis sind allenfalls in Anfängen zu verzeichnen – obwohl der informelle Rechtfertigungsdruck genau in diese Richtung zielt. Insbesondere die „Result-Center-Manager“, die sich „am Markt“ behaupten müssen, haben den „Verwaltungsoverhead“ im Visier, schließlich rückt ihre Kostenverantwortung und die erreichte Kostentransparenz die Umlagekosten der indirekten Bereiche in das Zentrum der Kritik. Verantwortung wird jetzt in allen Verwaltungsbereichen angemahnt, der Rechtfertigungszwang diffundiert in alle teilautonomen Einheiten.

Die Diskrepanz zwischen normativem Anspruch und faktischer Relevanz verweist auf der einen Seite auf den Gestaltungs- und Interpretationsspielraum, der Organisationskonzepten mit solch heterogenen Anforderungen zugrunde liegt. Die resultierenden Spielräume eröffnen den beteiligten Akteuren Verhandlungsmöglichkeiten über die faktische Macht- und Statusverteilung in der „neuen“ Organisation, denn schließlich verfügt gerade die mittlere Führungsebene der indirekten Bereiche über vielfältige Machtressourcen und damit Autonomisierungschancen in einer polyzentristischen Verwaltung. Diese erstrecken sich von modernisierungsrelevantem Fachwissen über den Zugang zu einflussreichen Beziehungsnetzwerken und Expertenkulturen, bis hin zur Sicherung der externen Legitimation. Im Tausch gegen eine generelle Akzeptanz der Modernisierungsziele erhalten die betroffenen Führungskräfte je nach Ressourcenlage machtpolitische Einflussmöglichkeiten. Auf der anderen Seite verunsichern Funktions- und Statuswandel. Kurzum: Verwaltungsmodernisierung bedeutet einen permanenten Prozess systematischer Destruktionsversuche von verwaltungskulturellen Kreisen und nicht nur einige veränderte Federstriche auf den Organigrammen moderner Bürokratie. Hier zeigen sich besonders prägnant die Relikte der zentralistisch-strukturkonservativen Rationalisierung, die ja typisches Kennzeichen der Moderne ist. Der bislang vorherrschende Karriereweg entlang der Bahnen, die durch die funktionale Organisation vorgezeichnet sind, führt zu einer Konzentration der leistungsfähigen und karriereorientierten Beamten des gehö-

⁴³ Faust/Jauch/Brünnecke/Deutschmann, *Dezentralisierung*, (FN 39), S.122.

benen Dienstes in den Querschnittseinheiten⁴⁴. Die institutionalisierte Nähe zu den administrativen Entscheidungsträgern bietet den dort Beschäftigten die Möglichkeit, sich entsprechend zu präsentieren und für höhere Aufgaben zu empfehlen. So entwickeln sich überdauernde Loyalitäts- und Vertrauensbeziehungen, die sich auch als karrierewirksam erweisen. Dieser Selbstrekrutierungseffekt stärkt die personalpolitische Stellung der Querschnittsbereiche und trägt ebenfalls wesentlich zum strukturkonservativen Charakter der Verwaltungsmodernisierung bei. Eine weitere Problemquelle ist der Übergang zur betriebswirtschaftlichen Kontextsteuerung.

IV. Integrations- und Koordinationsprobleme beim Übergang zur Kontextsteuerung

Die Ausrichtung der Formalstruktur an marktgesteuerte Mechanismen zielt auf eine tendenzielle Auflösung des bürokratischen Organisations-Umwelt-Verhältnisses. Die Implementation von Kunden-Lieferanten-Beziehungen, der Funktionswandel von indirekten Bereichen zu Serviceeinheiten und die Aufwertung der Linie durch sog. „Result-Center“ zeigt, dass die strikte Trennung zwischen den Koordinationsmechanismen Markt und Hierarchie mehr denn je obsolet ist. Dieser Wandel lenkt den Blick auf ein Steuerungskonzept, das den tradierten Steuerungsvorstellungen diametral gegenübersteht. Diese sog. dezentrale Kontextsteuerung „bedeutet die reflexive, dezentrale Steuerung der Kontextbedingungen aller Teilsysteme und selbstreferentielle Steuerung jedes einzelnen Teilsystems“⁴⁵ und verweist damit auf ein postmodernes Organisationsverständnis. Ein Mindestmaß an gemeinsamer Orientierung, die jedoch nicht mehr auf der Basis zentraler Vorgaben erfolgen sollte, ist dennoch unumgänglich. „Vielmehr müssen Kontextbedingungen aus dem Diskurs der autonomen Teile konstituiert werden“⁴⁶. Selbststeuerungskapazität erweist sich aus dieser Perspektive als konstitutive Voraussetzung für den im Prozess der Modernisierung der modernen Verwaltung notwendigen Detailreichtum, die Dynamik und Variabilität auf operativer Ebene. Die Fremdsteuerung erfolgt nicht mehr alleine durch die Leistungseinheit, sondern rekuriert verstärkt auf die Implementations- und Verarbeitungskapazität der Grundeinheiten, in die entsprechende Prozesse implementiert werden. Selbstorganisation und Fremdsteuerung verhalten sich mit anderen Worten weniger komplementär als ergänzend zueinander. Betriebswirtschaftliche Steuerungs-

⁴⁴ Vgl. Lange, DÖV 41 (1988), S.323.

⁴⁵ Naschold, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, 1995, S.105.

⁴⁶ ebd., S.106.

instrumente wie Kontraktmanagement, Produktdefinitionen und Kennziffernvergleiche sollen ebenso wie Formen symbolischen Managements die modern-hierarchische Regelsteuerung ablösen. Ihnen werden als Instrumente der Kontextsteuerung die prekäre Beherrschung des Wechselspiels zwischen interner Kooperation und Konkurrenz sowie zwischen zentraler Kontrolle und dezentraler Autonomie zugetraut. Gleichwohl stellt sich in realiter die möglichst friktionslose Integration der einzelnen Verwaltungseinheiten zu einer Gesamtverwaltung als steuerungspolitischer „Drahtseilakt“ dar. Die skizzierten Widersprüche können mit der Kontextsteuerung nur partiell bewältigt werden.

Teilweise konterkarieren sich die einzelnen Steuerungsinstrumente wechselseitig. Konsequenz dieser Antinomien sind verschiedene Folgeprobleme, die sowohl strukturimmanent als auch prozessabhängig sind und den Verwaltungsbetrieb nachhaltig gefährden können. Es sind dies die interne Konkurrenz, die Kompensation organisationaler Friktionen sowie die Maklermacht der Controller.

1. Die desintegrierende Wirkung der internen Konkurrenz

Die Logik der indirekten, am „Marktgeschehen“ orientierten Koordination bedeutet für die Integration dezentraler Verwaltungseinheiten ein Schlüsselproblem, das mit dem Begriff des „strukturellen Egoismus“⁴⁷, der aus der Handlungsorientierung am jeweiligen Betriebsergebnis der autonomen Einheiten resultiert, beschrieben werden kann. Dieser absichtsvoll in die Verwaltungsorganisation implementierte und durch die indirekte Kontrolle des Kennzahlenvergleichs auf Dauer gestellte Konkurrenzmechanismus als Dispositiv einer neuen Kontrollform erschwert den Zusammenhalt und die Koordinierbarkeit der Gesamtverwaltung massiv⁴⁸. Dies betrifft insbesondere den „Result-Center-Manager“, der bezüglich der Ressourcenzuweisung von oben, wie auch in Bezug auf die gemeinsame Ressourcennutzung der Servicebereiche, in Konkurrenz mit seinen „Unternehmerkollegen“ in der Verwaltung steht. So können sich gegenüber den verbleibenden Dienstleistungsbereichen leicht kurzfristige Orientierungen der Kostensenkung durchsetzen. Die Dienstleistungsbereiche selbst sehen sich mit widersprüchlichen Anforderungen konfrontiert. Sie sollen einerseits ihre internen Dienstleistungen kundengerecht, d.h. maßgeschneidert und individuell anbieten. Die Dienstleister verlieren so aber Standardisierungsvorteile, die sie vormals durch die bürokratische Regelungskompetenz hatten. Die interne Kunden-Lieferanten-Beziehung setzt sie andererseits unter

⁴⁷ *Deutschmann/Faust/Jauch/Notz*, ZfS 24 (1995), S. 436 (445), sowie *Brüggemeier*, Controlling in der Öffentlichen Verwaltung. Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes, 2. Aufl. 1997, S.261.

starken Rechtfertigungsdruck. Ihre Kostenstruktur wird kritisch betrachtet und mit externen, spezialisierten Anbietern verglichen, deren Standardisierungsstrategien sie dann häufig wenig entgegensetzen haben. Die Dienstleiter müssen darüber hinaus „die Verselbständigungstendenzen der geschäftsführenden Einheiten durch vermehrte Kommunikationsanstrengungen und eine Politik des Interessenausgleichs kompensieren“⁴⁹. Diese organisatorische Vereinfachung erweist sich angesichts des strukturell verankerten Egoismus leicht als Komplexitätstreiber.

Ein wichtiges Feld, auf dem solche strukturellen Konflikte virulent werden, ist die Personalpolitik. So sind die Leiter teilautonomer Verwaltungseinheiten aufgrund ihrer autonomisierten Budgetverantwortung bestrebt, überflüssiges Personal loszuwerden und zugleich für sie günstige Auswahlkriterien bei der Personalauswahl durchzusetzen. Da die „Unternehmerkollegen“ gleichfalls an einer Optimierung des Personalbestands interessiert sind, wird der „sozialverträgliche“ Personalausgleich zu einer heiklen Angelegenheit. So positiv sich eine leistungsorientierte Personalpolitik auf den kulturellen und leistungspolitischen Wandel in der öffentlichen Verwaltung auswirkt, so negativ kann sich das Leistungsprimat bei einer ideologischen Überhöhung des „Entrepreneurmodells“ auf die soziale Kohäsion auswirken, denn zum einen fördert die Betonung von „Konkurrenzbürokratie“ und finanzieller Autonomie die Ausbildung von begrenzten Rationalitäten und lokalen Kulturen. Kulturkreise und „Clanstrukturen“, die im alten System integrierend und koordinierend wirken⁵⁰, lassen sich angesichts fragmentierter Interessen kaum aufrechterhalten. So herrscht in dezentralisierten Unternehmen Kritikern zufolge eine partikuläre Orientierung vor, „die sich ausschließlich auf ökonomische Größen wie ‘Speed’, ‘Result’ und ‘Profit’ richteten und die nur wenig darüber hinausgehende Identifikationsmöglichkeiten böten“⁵¹. Der strukturelle Egoismus von „Entrepreneurshipkonzepten“ kann so leicht zu einer „kulturellen Nagelprobe“ der Kontextsteuerung werden. Zum anderen richtet sich das Interesse der teilautonomen Verwaltungseinheiten primär auf die Platzierung im verwaltungsinternen „Benchmarking“, weshalb der leistungspolitische Konsens leicht aus dem Blick gerät. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Motivation und das Engagement der unmittelbar Betroffenen, denn insbesondere jüngere und neu eintretende Arbeitnehmer werten den Umgang mit Älteren oder Leistungsgeminderten als Indiz dafür, was sie selbst zu erwarten haben⁵². Dementsprechend werden nur solche Machtinterventionen

⁴⁸ Hirsch-Kreinsen, ZfS 24 (1995), S.422 (429).

⁴⁹ Deutschmann/Faust/Jauch/Notz, ZfS 24 (1995) (FN 47), S.436 (446).

⁵⁰ Vgl. Göbel, *Verwaltungsmanagement*, 1999 (FN 1).

⁵¹ Hirsch-Kreinsen, ZfS 24 (1995), S.422 (431), (FN 48).

⁵² Vgl. Sadowski/Frick, *MittAB* 22 (1989), S.408 (410).

exzerziert, die auch von den Jüngeren und Abwanderungsfähigen als fair und gerecht empfunden werden. Eine diskriminierende Leistungspolitik würde die personalpolitische Reputation der Verwaltungen untergraben, was zur Folge hätte, dass nicht nur solche Bewerber abgeschreckt würden, die „nur eine ruhige Kugel schieben“ wollen. Eine disziplinierende Personalpolitik würde auch diejenigen Bewerber verprellen, denen an einem Mindestmaß an sozialer Kohäsion und organisationspolitischem „Commitment“ gelegen ist. Personen mit sozialintegrativen Fähigkeiten sind für die Funktionsfähigkeit der Kontextsteuerung so wichtig, dass eine adverse Personalselektion schwerwiegende Folgen haben könnte. Gefragt ist hier wiederum die Implementierung sich selbst steuernder, autonomer Einheiten. Neben personalpolitischen behindern auch organisationalen Hemmnisse des Modernisierungsprozesses.

2. Von Kooperationserfordernissen, Schnittstellenproblemen und Motivationsdefiziten

Die Verwaltungen versuchen, die desintegrierende Wirkung der „Konkurrenzbürokratie“ durch verschiedene Maßnahmen zu kompensieren. Diese wirken keineswegs immer problemlösend, da sie ihrerseits unerwartete organisationale Folgen hervorrufen und kontraproduktive Effekte entfalten. So versucht die Verwaltungsführung verschiedentlich, die Integrationsprobleme durch hierarchische Eingriffe in die dezentrale Autonomie zu lösen. Stets erfolgen solche Eingriffe mit der Absicht, entgegen den Partikularinteressen einzelner Verwaltungseinheiten übergreifende Ziele durchzusetzen und die Homogenität der sich heterogen entwickelnden Verwaltung zu sichern. Die Prinzipien der Kontextsteuerung werden dabei partiell außer Kraft gesetzt, indem die Entscheidungsparameter der einzelnen Verwaltungseinheiten beschränkt werden. Dies betrifft besonders die konzeptionellen Gestaltungsmöglichkeiten bei der Reorganisation. In diesem Sinne sind Regelungen zu begreifen, wonach von den „Result-Centern“ die Einsparungen, die einen bestimmten Prozentsatz des Jahresbudgets überschreiten, an die Verwaltungszentrale abgeführt werden müssen. Dies führt nicht nur zu Konflikten zwischen den Querschnittsämtern und den Leitern der teilautonomen Verwaltungseinheiten, sondern erzeugt auch Demotivationserscheinungen auf operationaler Ebene. Es ist ein generelles Problem der mittleren Führungsebene, schließlich muss diese Managementgruppe ja die Ziele und Erfordernisse der Gesamtverwaltung mit den partikularen und heterogenen Interessen der jeweils eigenen Verwaltungseinheit abstimmen. Im Zuge der Budgetverantwortung und interner Konkurrenz verschärft sich dieses Problem noch erheblich. Die Handlungsorientierung an dem Betriebsergebnis birgt so die Gefahr des Unterlaufens der Regelungen indirekter Kontrolle und der Manipulation der Kennziffern. Eher problemverschärfend als -lösend wirken mitunter auch die aufwendigen Kommunikationsprozesse diverser Modernisierungszirkel,

Gesprächskreise und Diskussionsforen, welche die Homogenität der sich heterogenisierenden, verselbständigenden Verwaltung sichern sollen. Der Kommunikationsaufwand verweist auf die steuerungspolitische Ambivalenz der „dezentralen Ressourcenverantwortung“, die dem Regelungsverständnis der administrativen Kontextsteuerung zugrunde liegt. Dieses Konzept basiert seinerseits auf dem modernen organisationswissenschaftlichen „Kongruenzprinzip“, wonach sich Aufgabe, Kompetenz, Verantwortung und das Informationspotential eines Aufgabenträgers wechselseitig entsprechen sollen⁵³. Es zielt darauf ab, den Bedarf an Führungskoordination im operativen Bereich zu senken. Die Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung reduziert die strategischen Interdependenzen zwischen den Akteuren in Stab und Linie, was sich besonders in der Abnahme strategischer Schnittstellen niederschlägt. Damit entfallen zwar Probleme, die aus dem verwaltungstypischen Ressourcenmanagement resultieren⁵⁴, zugleich entstehen aber auch neue Schnittstellenproblematiken. So wird das, was an grenzüberschreitenden Kooperationsnotwendigkeiten zwischen den Funktionen abgebaut wird, zwischen den „Result-Centern“ und den Serviceeinheiten teilweise wieder aufgebaut. Der gestiegene Kommunikationsaufwand und eine hohe Sitzungs- und Gesprächsdichte kann häufig nur mangelhaft die strukturelle Widersprüchlichkeit organisationaler Dezentralisierung kompensieren. Der Wegfall von zentralisiert-funktionalen Organisationsformen führt zu einem Verlust der damit verbundenen, eingespielten informellen Strukturen.⁵⁵ Der permanente Modernisierungsprozess mit seinen unpräziseren Schnittstellen bedingt nicht nur, dass informelle Kooperationsbeziehungen nicht nur neu aufgebaut werden müssen, im Gegenteil, der mangelnde Formalisierungsgrad erzeugt angesichts verwaltungsinterner Konkurrenz auch ein gestiegenes Komplexitäts- und Politisierungsniveau der modernisierten Verwaltung, das sich auch an der Maklermacht der Controller ablesen lässt.

⁵³ *Stahle/ Conrad/ Sydow*, Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive, 8. Aufl.2000.

⁵⁴ Vgl. *Göbel*, ZfP 14 (2000), S.242 (FN 29).

⁵⁵ *Lindenberg*, VR 41 (1995), S.165 (166), weist in diesem Zusammenhang daraufhin, „daß die bisher gültigen sozialen Commitments im Hinblick auf die Sozialstrukturen der Organisation und die damit verbundenen Rollen erodieren. Ersatzweise von Hierarchie etwa auf Kommunikation umzusteigen bedeutet aber wieder, es müssen Entscheidungen getroffen werden, die wiederum Fragen von Rationalität und Beteiligung (wer kann sie treffen und umsetzen?) aufwerfen, und damit ergibt sich sekundär ein Druck in Richtung Systemkomplexität. Es steigen die Kosten für Entscheidungen, denn wenn man sich nicht mehr auf feste Ordnungen ungefragter Selbstverständlichkeit stützen kann, muss neu, d.h. nach guten Gründen gewählt werden.“

3. Die Ökonomisierung der Verwaltung und die Maklermacht der Controller

Die polyzentrale Aushandlung von Leistungszielen und Budgets, von Verrechnungspreisen und von konkreten Gestaltungsspielräumen bei der dezentralen Ressourcenverantwortung verweist auf die „Ökonomisierung“ der Interessenperspektiven innerhalb der Verwaltung und das Risiko ihrer Verselbständigung. So „avancieren nun etwa Kosten- und Leistungskennzahlen etc. zu wichtigen argumentativen ‘Waffen’, wenn die wechselseitigen Durchsetzungs- und Verteidigungsstrategien der Fachverwaltungsakteure - beispielsweise in internen Budgetspielen – aufeinandertreffen“⁵⁶. Mit Leistungs- und Finanzziele als Steuerungsgrößen werden nur die quantifizierbaren Outputs erfasst und in Beziehung gesetzt.⁵⁷ Wer demgegenüber seine Interessen lediglich mit Verweis auf fachpolitische Argumente verfolgen kann, gerät zunehmend in die Defensive. Die verwaltungspolitische Interessenfokussierung auf messbare Kosten- und Nutzenkalküle kann nicht den mikropolitischen und daher uneindeutigen Charakter von betriebswirtschaftlichen Quantifizierungsprozessen verbergen. Die Effizienz eines Leistungserstellungsprozesses oder einer Organisationseinheit ist keine objektiv gegebene Größe, die von Betriebswirten nur auszurechnen ist; was als „effizient“ gilt und was nicht, welcher „Slack“ zur Sicherung der Stabilität und Flexibilität toleriert wird, ist das Resultat eines mikropolitischen, machtdurchwirkten, rekursiven und symbolischen Aushandlungsprozesses. Unterschiedlich mächtige Akteure versuchen dort sich darüber zu einigen, „welche Kriterien zur Beschreibung von Effizienz heranzuziehen sind und welche konkreten normativen Anspruchsniveaus beispielsweise ex ante als Steuerungsgrößen festgelegt bzw. einer entsprechenden ex post Bewertung von ‘Ergebnissen’ zugrundegelegt werden“⁵⁸. Entsprechend ihrer Bedeutung muss es sich bei diesen Definitionsprozessen für den individuellen „Erfolgsnachweis“ um ein „umkämpftes Terrain“ handeln: je spannungsgeladener und konfliktreicher solche Prozesse sind, umso wichtiger werden die Ungewissheitszonen an den Schnittstellen der Machtbeziehungen zwischen den beteiligten Akteuren, wobei die Entscheidungskorridore der Stäbe nicht selten breiter werden. „In dieser Situation wächst mit den Konkurrenz- und Kooperationsproblemen das Machtpotential derjenigen Akteure, die durch eine partielle Reduzierung der Ungewissheitszonen die Interessen der beteiligten Akteure zu einem neuen

⁵⁶ Brüggemeier, Controlling, (FN 47), S.280.

⁵⁷ Pitschas, DÖV 47 (1994), S.973 (984), verweist mit Blick auf die Jugendhilfe daraufhin, daß einerseits „für die Darstellung vieler Kinder- und Jugendhilfeleistungen ... Möglichkeiten einer operationalen Definition (fehlen, Verfasser). Beratungs- und Betreuungsfälle als solche ergeben noch keine Leistungskennzeichen. (...) Andererseits ist der Nutzen der Kinder- und Jugendhilfe kaum je präzise zu ermitteln.“ (Hervorh. im Orig.).

⁵⁸ Brüggemeier, Controlling (FN 47), S.273.

Konsens zusammenführen können“⁵⁹. Die formale Eindeutigkeit moderner Bürokratie wird zugunsten solcher Aushandlungsprozesse in der modernisierten Verwaltung suspendiert. Soweit die Verwaltungsführung nicht selbst eine legitimierungssichernde Integrator- und Maklerrolle übernimmt, wird diese Funktion betriebswirtschaftlichen Controlling-Experten auf speziellen Schnittstellenpositionen übertragen. Dabei ist die machtvolle Durchsetzung einer bestimmten „Lesart“ der betriebswirtschaftlichen Quantifizierung an die gesellschaftlich „herrschenden“ Regeln der Signifikation und Legitimation gekoppelt. „Gerade die Gesellschaft verlangt von Organisationen, sofern sie von ihr Ressourcen akquirieren und letztlich ihr Überleben sichern wollen, Objektivität und Rationalität zu symbolisieren (...); genau dies kann durch die Implementierung und Verwendung ‘anerkannter’ Verfahren des Rechnungswesens erreicht werden“⁶⁰. Die Controller als neuer Akteure modernisierter Verwaltung verfügen somit als Träger und Sinnbild gesellschaftlicher Rationalitätssemantik über eine wichtige Machtressource. Indem sie Rationalität, Effizienz und Effektivität personifizieren, sichern sie die gesellschaftliche Legitimität des Verwaltungsbetriebes. Die Institutionalisierung der verschiedenen Machtquellen bei den Verwaltungscontrollern bedeutet eine Austrocknung und eine Gefährdung von bisherigen Makler- und Expertenmachtquellen. So kann es nicht verwundern, dass die Akzeptanz und die Kooperationsbereitschaft besonders bei ihren Managerkollegen nicht sehr ausgeprägt ist. Dies nicht zuletzt deshalb, da ein Übermaß an leistungspolitischer Transparenz den arbeitspolitischen Konsens innerhalb ihrer Organisationseinheiten gefährden könnte. Die mangelnde Akzeptanz resultiert nicht nur aus der potentiellen Machtfülle, die mit der Controllingfunktion verbunden ist. Controller haben mit institutionalisierten Deutungsmustern zu kämpfen, die an traditionelle subjektive Führungstheorien anknüpfen. In den Augen vieler Vorgesetzter und Mitarbeiter sind die Controller keine „richtigen“ Führungskräfte, schließlich verfügen sie weder über Personal noch über eine gefestigte Stellung in der Heterarchie modernisierter Verwaltung. Das Aufgabenspektrum und das Berufsbild sind zudem häufig diffus. Erklären lässt sich diese für den modernen Verwaltungsapparat gänzlich untypische Uneindeutigkeit der zugrundeliegenden Controllingkonzeptionen mit dem permanenten Wandel bzw. großen Interpretationsspielraum der Tätigkeit selbst.

Die konkrete Ausgestaltung dieser Funktion unterliegt ebenfalls zumeist einem mikropolitischen Aushandlungsprozess, den mächtige Akteure aus den verschiedenen Centern und Funktionsbereichen beeinflussen. Die Modernisierungskonzepte müssen sich mit der bestehende

⁵⁹ ebd., S.284.

Legitimations-, Signifikations- und Herrschaftsstruktur auseinandersetzen müssen. Sie bewegen sich einerseits in den überkommenen Institutionen und knüpfen an diese an, während sie sich andererseits an ihnen reiben und Veränderungsimpulse hervorrufen. Was lässt sich aus organisationswissenschaftlicher Perspektive folgern?

V. Jenseits der „Meta-Erzählung“: Innovationsparadoxien und Steuerungsdilemmata der Modernisierung

Analysiert man abschließend die Verwaltungsmodernisierung im Hinblick auf ihren „paradigmatischen“ Veränderungsimpetus, so wird offenkundig, dass sich die Modernisierungsproponenten wie die Reformverweigerer einer „modernen“ Steuerungsrationalität beugen müssen, die zugleich aber an Eindeutigkeit verloren hat. An die Stelle von Verwaltungsvorschriften, Dienst- und Geschäftsanweisungen tritt ein polyzentristisches System von Regelkreisen, Kennzahlensystemen, Produkt- und Leistungsdefinitionen. Die Verhaltensdisziplinierung orientiert sich an einer betriebswirtschaftlichen Logik, die sich qualitativ kaum von dem „stahlharten Gehäuse“ der Verwaltungsbürokratie unterscheidet⁶¹, zugleich aber auch Raum für die autonomen Aushandlungsprozesse innerhalb der Abteilungen und Centern bietet. Hier wie dort sind allerdings Zweckrationalität, formale Logik und Instrumentenperfektion⁶² zentrale Legitimitätskriterien⁶³. Das Neue Steuerungsmodell bleibt mithin konstitutiv verwiesen auf die bürokratische Verwaltungsorganisation, an die sie anknüpft, indem sie sich von ihr absetzt, und von der sie sich absetzt, indem sie an sie anknüpft. „Das Paradox der Innovation liegt darin, dass sie etwas voraussetzt, das sie erneuert. Sie bricht mit der Vergangenheit, indem sie sie fortsetzt, und sie setzt sie fort, indem sie den Gang der Dinge unterbricht⁶⁴“. Dieses Vexierspiel von „Alt“ und „Neu“ im Prozess der Modernisierung verdeutlicht, dass jenseits monokausaler Ergebniszuschreibungen der Implementierungserfolg ein „mehrdimensionales Konstrukt“ ist. Einzelwirtschaftliche Effizienzsteigerung und verwaltungspolitische Leitbildrealisierung sind hier ebenso zu nennen wie der „geräuschlose“ Umgang mit modernisierungsrelevanten Prozessrisiken und mikropolitischen Verteilungskämpfen oder die Aufrechterhaltung einer verwaltungspolitischen „Aura des Vertrauens“⁶⁵. Die „Mehrdimensiona-

⁶⁰ *Ortmann/Sydow/Windeler*, in: *Ortmann/Sydow/Türk* (Hrsg.): *Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft*, 1997, S.315 (349).

⁶¹ Vgl. *Klimecki*, *Management Forschung und Praxis*, 1998, H.24.

⁶² *Wollmann*, *Die Verwaltung* 32 (1999), S.345, (FN 4).

⁶³ Vgl. *Meyer/Rowan*, *AJS* 83 (1977), S.340.

⁶⁴ *Waldenfels*, *In den Netzen der Lebenswelt*, 1985, S.96.

⁶⁵ *Meyer/Rowan*, *AJS* 83 (1977), S.340, (FN 53).

lität“ des Modernisierungserfolges erfordert ihrerseits einen reflexiven Umgang mit der „neuen“, in den Begriffen der postmodernen Organisationsanalyse beschreibbaren und „alten“, modernen Steuerungsstruktur. Angesichts prozessinduzierter Ambiguität und tendenzieller Ergebnisoffenheit erleben „alte“ Werte moderner Bürokratie wie Fachkompetenz und Loyalität ihre verwaltungspolitische Renaissance. Jenseits offizieller Zielvereinbarungen und Führungsdoktrin werden in vertrauensbasierten Verhandlungssystemen polyzentral Leistungs- und Risikobereitschaft, Loyalität und Fachwissen gegen materielle (Karrierperspektiven, Leistungszuschläge) wie immaterielle Anreize (Handlungsspielräume) getauscht. In der modernen Bürokratie wie in der postmodernen Verwaltung als „Serviceanbieter“ gehören Kompensationsgeschäfte, Tauschbörsen und Verhandlungssysteme zum mikropolitischen Handwerkszeug des Verwaltungsmanagements, nicht zuletzt weil die Formalstruktur und die sie konstituierenden Regeln „nie mehr als eine nur annähernde Beschreibung der wirklichen Funktionsweise einer Organisation“⁶⁶ darstellen. Beide bedürfen vielmehr der „(...) (Er-)Füllung und Ergänzung, im durchaus nicht seltenen Extrem der Ersetzung – des Auf-den-Kopf-Stellens – in situierten Praktiken, unter den Bedingungen des Jetzt, Hier und So, mittels der Kompetenz von Akteuren mit besonderen Biographien“⁶⁷. Ob modernisiertes Neues Steuerungsmodell oder moderne Verwaltungsbürokratie, formale Steuerungsstrukturen und mikropolitische Praxis stehen in einem rekursiven Konstitutionszusammenhang. Erstere basiert auf Machtstrukturen und informellen Austausch- und Verhandlungsprozessen, für die sie ihrerseits Argumente und Ressourcen liefert. Steuerungsstruktur und Mikropolitik, Verfassungsregel und -praxis sind nicht unabhängig voneinander denkbar⁶⁸. Ersteres schließt immer das Zweitere mit ein und umgekehrt. So betrachtet hat es die Modernisierung der modernen Verwaltung zu tun mit der Inklusion der Negation, mit dem Einschluss des Ausgeschlossenen⁶⁹. Jenseits der modernen „Meta-Erzählung des Fortschritts“⁷⁰ eröffnet die Gleichursprünglichkeit von linearer Steuerungsstruktur und polyzentristischer Mikropolitik sowie von „Verwaltungsbürokratie“ und „Neuer Steuerung“ eine postmoderne Perspektive auf den administrativen Wandel.

Angesichts der wechselseitigen Durchdringung von präskriptiver, eindeutiger Formalstruktur und beobachtbarer, prozesshafter und mehrdeutiger Mikropolitik erscheint der teleologische Charakter moderner Organisationsansätze in Richtung einer impliziten Tendenz zur Ord-

⁶⁶ Friedberg, *Ordnung und Macht. Dynamiken organisierten Handelns*, 1995, S.147.

⁶⁷ Ortmann, *Schweigen*, S.9, (FN 15)

⁶⁸ Vgl. Hill, *DÖV* 40 (1987), S.31.

⁶⁹ Vgl. Ortmann, *Schweigen*, (FN 15).

⁷⁰ Lyotard, *Das postmoderne Wissen. Ein Bericht*, 4. Aufl. 1994.

nungsstiftung zumindest diskussionswürdig. Tatsächlich erscheint vielmehr eine Gesamtsituation der Simultaneität und Interpenetration differenter Konzepte und Ansprüche. Hinter dem Modernisierungsmotto „Alter Wein in neuen Schläuchen“ offenbart sich Modernisierungsverständnis, dass organisationalen Wandel nicht zwangsläufig mit einem permanenten, linearen Fortschritt vom Schlechteren zum Besseren gleichsetzt. Wandel kann nur als Hinweis auf eine Veränderung des Verhältnisses von Reproduktion und Veränderung in bestimmten Situationen interpretiert werden. (Verwaltungs-)Organisationen werden in diesem Zusammenhang eben *nicht* als exakt abgrenzbare Entitäten aufgefasst, die sich durch ihre Kontinuität *oder* ihre Brüche beschreiben lassen. Die Modernisierung der modernen Verwaltung zeichnet sich gerade dadurch aus, dass durch die Umsetzung des Leitbildes „Neues Steuerungsmodell“ zu destruierte Strukturen sich im mikropolitischen Organisationsspiel reetablieren. Nicht die moderne Steuerung qua planmäßiger Gestaltung, (...) sondern der *Prozeß des Organisierens*, d.h. der Entstehung, Stabilisierung und Destabilisierung von Organisationen rückt in den Vordergrund⁷¹. Organisatorischer Wandel stellt sich damit in postmoderner Perspektive als definitionsabhängige, prinzipielle und dauerhafte Eigenschaft des Organisierens als Prozess dar, und nicht bloß als Gestaltungsinstrument einer Organisation, das der Anpassung an veränderte Rahmensbedingungen dient. Der Schlüssel zu einer gelingenden Verwaltungsmodernisierung liegt in der *reflexiven* Kommunikation zwischen den Akteuren, die konstitutiv für jeden Prozess des Organisierens ist⁷².

⁷¹ Holtbrügge, in: Schreyögg/Conrad (Hrsg.), Organisatorischer Wandel und Transformation, 2000, S.99 (129), (Hervorh. von den Verfassern).

⁷² Vgl. Kieser, IndBez 5 (1998), S.45 (FN 19).

Literaturverzeichnis

- Banner, G. (1991). Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. *Verwaltung, Organisation, Personal*(1), S. 6-11.
- Becker, J. (1995). Die Macht der grauen Mandarine. Über die stille Revolution der bürokratischen Herrschaft. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*(36), S. 36-37.
- Bogumil, J., & Kißler, L. (1996). Reformmaßnahmen sorgen für Verunsicherung. *Verwaltung, Organisation, Personal*, 10, S. 23-26.
- Brüggemeier, M. (1997). *Controlling in der öffentlichen Verwaltung : Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes* (2. Ausg.). München/ Mering: Hampp.
- Brünnecke, K., Deutschmann, C., & Faust, M. (1992). Betriebspolitische Aspekte des Bürokratieabbaus in Industrieunternehmen. In W. H. Staehle, & P. Conrad, *Managementforschung 2* (S. 1-38). Berlin/ New York: de Gruyter.
- Brunson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Dörre, K., Neubert, J., & Wolf, H. (1993). "New Deal" im Betrieb - Unternehmerische Beteiligungskonzepte und ihre Wirkung auf die Austauschbeziehung zwischen Management, Belegschaft und Interessenvertretungen. *SOFI-Mitteilungen*, 20, S. 15-36.
- Deutschmann, C. (1989). Reflexive Verwissenschaftlichung und kultureller "Imperialismus" des Managements. *Soziale Welt*, 40(3), S. 373-396.
- Deutschmann, C., Faust, M., Jauch, P., & Notz, P. (1995). Veränderungen der Rolle des Managements im Prozeß reflexiver Rationalisierung . *ZfS - Zeitschrift für Soziologie*, 24(6), S. 436-450.
- Faust, M., Jauch, P., Brünnecke, K., & Deutschmann, C. (1994). *Dezentralisierung von Unternehmen. Bürokratie- und Hierarchieabbau und die Rolle betrieblicher Arbeitspolitik*. München/ Mering: Rainer Hampp.
- Friedberg, E. (1995). *Ordnung und Macht: Die Dynamik organisierten Handelns* . Frankfurt a. M./ New York: Campus Verlag.
- Gerstlberger, W., Grimmer, K., & Wind, M. (1999). *Innovationen und Stolpersteine der Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Ed. Sigma.
- Goebel, M. (1999). *Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck! :Eine mikropolitische Analyse*. München, Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Goebel, M. (2000). Wandel im mittleren Verwaltungsmanagement! Vom Organwalter zum Verwaltungsintrapreneur? *ZfP - Zeitschrift für Personalforschung*, 14, S. 242-269.
- Greifenstein, R., & Kißler, L. (2000). *Personalvertretungen in Reformrathäusern. Zur Standortsuche von Personalräten im Modernisierungsprozeß*. Berlin: Ed. Sigma.
- Hill, H. (1987). Rechtsstaatliche Bestimmtheit oder situationsgerechte Flexibilität des Verwaltungshandelns. *Die öffentliche Verwaltung*(40), S. 885-895.
- Hirsch-Kreinsen, H. (1995). Dezentralisierung: Unternehmen zwischen Stabilität und Desintegration. *ZfS - Zeitschrift für Soziologie*, 24(6), S. 422-435.
- Holtbrügge, D. (2000). Entwicklung, Evolution oder Archäologie? - Ansätze zu einer postmodernen Theorie des organisatorischen Wandels. In G. Schreyögg, & P. Conrad, *Organisatorischer Wandel und Transformation* (S. 99-142). Wiesbaden : Gabler.
- KGSt. (1993). *Das neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung*. Köln: KGSt.
- Kieser, A. (1998). Über die allmähliche Verfertigung der Organisation beim Reden. Organisieren als Kommunizieren. *Industrielle Beziehungen*, 5(1), S. 45-75.

- Kieser, A., Hegele, C., & Klimmer, M. (1998). *Kommunikation im organisatorischen Wandel*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Klages, H. (1995). Verwaltungsmodernisierung durch "neue Steuerung"? *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 34(2), S. 203-228.
- Klimecki, R. (1998). Verwaltungsreform durch organisationales Lernen : auf dem Wege zu einer modernen Verwaltung. *Management Forschung und Praxis*, 24.
- Kneissler, T. (1996). *Verwaltungen jenseits der Zweckrationalität: ein organisationstheoretisch angeleiteter Vergleich verschiedener Konzepte*. Baden-Baden: Nomos.
- Lange, H. (1988). Organisationswandel und Rekrutierungspolitik im öffentlichen Dienst. *Die Öffentliche Verwaltung*(8), S. 323-332.
- Lindenberg, B. M. (1995). Wie unmodern sind moderne Organisationen? *Verwaltungsrundschau*(5), S. 165-170.
- Lyotard, J.-F. (1994). *Das postmoderne Wissen. Ein Bericht* (4. Ausg.). Wien: Passagen.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83(2), S. 340-363.
- Minssen, H. (1992). *Die Rationalität von Rationalisierung : betrieblicher Wandel und die Industriesoziologie*. Stuttgart: Enke.
- Mintzberg, H. (1995). *Die Strategische Planung: Aufstieg, Niedergang und Neubestimmung*. München, Wien: Hanser.
- Morgan, G. (1986). *Images of Organization*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Naschold, F. (1991). *Modernisierung des Staates: zur Ordnung- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*. Berlin: Ed. Sigma.
- Naschold, F. (1995). *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa*. Berlin: Ed. Sigma.
- Ortmann, G. (1995). *Formen der Produktion*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften - Springer .
- Ortmann, G. (1996). Das Schweigen der Sirenen. Über das eingeschlossenen Ausgeschlossene der Organisation. unveröffentlichtes Manuskript.
- Ortmann, G., Sydow, J., & Windeler, A. (1997). Organisation als reflexive Strukturierung. In G. Ortmann, J. Sydow, & K. Türk, *Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft* (S. 315-354). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pitschas, R. (1994). Die Jugendverwaltung im marktwirtschaftlichen Wettbewerb? - Balanceprobleme zwischen Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit. *Die öffentliche Verwaltung*, 47(23), S. 973-986.
- Pongratz, H. J., & Voß, G. G. (1997). Fremdorganisierte Selbstorganisation. Eine soziologische Diskussion aktueller Managementkonzepte. *ZfP - Zeitschrift für Personalforschung*, 11(1), S. 30-53.
- Reiß, M. (1993). Die Rolle der Personalführung im Lean Management : vom Erfüllungsgehilfen zum Schrittmacher einer Management-Revolution. *ZfP - Zeitschrift für Personalforschung*(2), S. 171-194.
- Reichard, C. (1994). *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung* (2 Ausg.). Berlin: Ed. Sigma.
- Reinermann, H. (1998). *Neues Politik- und Verwaltungsmanagement. Leitbild und theoretische Grundlagen*. Speyer: Speyerer Arbeitshefte.
- Sadowski, D., & Frick, B. (1989). Unternehmerische Personalpolitik in organisationsökonomischer Perspektive: Das Beispiel der Schwerbehindertenbeschäftigung. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, 22(3), S. 408-417.
- Schirmer, F., & Smentek, M. (1994). Management contra "Neue Managementkonzepte"? Gleichzeitig Anmerkungen zur betriebspolitisch marginalisierten Bedeutung von

- Sprecherausschüssen in Reorganisationsprozessen. *Industrielle Beziehungen*, 1(1), S. 62-97.
- Schreyögg, G. (1999). *Organisation und Postmoderne. Grundfragen, Analysen, Perspektiven*. Wiesbaden: Gabler.
- Staehe, W. H., Conrad, P., & Sydow, J. (2000). *Management: Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive* (8. Ausg.). München: Vahlen.
- Waldenfels, B. (1985). *In den Netzen der Lebenswelt*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Walgenbach, P. (1994). *Mittleres Management: Aufgaben - Funktionen - Arbeitsverhalten*. Wiesbaden: Mittleres Management.
- Weißbach, H.-J. (1987). Auf der Suche nach einem Antiparadigma. In T. Malsch, & R. Seltz, *Die neuen Produktionskonzepte auf dem Prüfstand - Beiträge zur Entwicklung der Industriearbeit* (S. 209-230). Berlin: Ed. Sigma Bohn.
- Weick, K.-E. (1995). *Der Prozeß des Organisierens*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Wollmann, H. (1999). Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: zwischen Managementlehre und Demokratiegebot. *Die Verwaltung*(32), S. 345-375.

