

Jutta Bott

Die Wirkung von Macht auf Innovationen innerhalb einer öffentlichen Verwaltung

Jutta Bott

Die Wirkung von Macht auf Innovationen innerhalb einer öffentlichen Verwaltung

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.) angenommen.

Erster Gutachter: Prof. Dr. Jürgen Reese
Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Peter Eberl

Tag der mündlichen Prüfung

26. Februar 2013

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.dnb.de> abrufbar

Zugl.: Kassel, Univ., Diss. 2013
ISBN 978-3-86219-614-2 (print)
ISBN 978-3-86219-615-9 (e-book)
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0002-36150>

© 2013, kassel university press GmbH, Kassel
www.uni-kassel.de/upress

Druck und Verarbeitung: Print Management Logistics Solutions, Kassel
Printed in Germany

Inhalt

1 Einleitung und Vorgehensweise	1
2 Innovationen in der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung in das Problemfeld	4
2.1 Ein historischer Überblick über die Geschichte von Verwaltungsreformen in der Bundesrepublik Deutschland und die Reformthemen	8
2.2 Die Nachkriegszeit	8
2.3 Verwaltungsreformen in der Bundesrepublik Deutschland – Begriffspräzisierung	10
2.4 Phasen der Verwaltungsreform	11
2.4.1 Aktiver Staat und Kommunale Gebietsreform (ca. 1964-1975)	11
2.4.2 Schlanker Staat – Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau (ab ca. 1975)	12
2.4.3 Bürgerämter, Bürgergesellschaft, Bürgernähe, Aktiver Staat (ab ca. 1978)	13
2.4.4 New Public Management (ab ca. 1991)	16
2.4.4.1 Der öffentliche Sektor	18
2.4.4.2 Rahmenbedingungen	19
2.4.5 Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung	22
2.4.6 Stand der Innovationsimplementierung innerhalb der Einführung des New Public Management und des Neuen Steuerungsmodells	24
2.5 Zusammenfassende Ergebnisse der Verwaltungsreformgeschichte	31
3 Innovationsmanagement	34

3.1	Der Innovationsbegriff	34
3.2	Das Management von Innovationen	36
3.3	Kategorien von Innovationen	37
3.3.1	Produktinnovationen	37
3.3.2	Prozessinnovationen	38
3.3.3	Andere Innovationsgegenstände	39
3.3.4	Kategorien von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung	40
3.3.5	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	40
3.4	Die Phasen des Innovationsprozesses	42
3.4.1	Einflüsse auf den Innovationsprozess	44
3.4.2	Die traditionelle Forschung zu den Erfolgsfaktoren	44
3.5	Strategien und Erfolgsfaktoren zur Implementation von Innovationen	46
3.5.1	Innovationsstrategien	46
3.5.2	Strategien zur Implementation von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung	48
3.5.3	Veränderungskonzeptionen	53
3.5.4	Business Process Reengineering	55
3.5.5	Bewertung der Strategie des Business Process Reengineering	59
3.5.6	Evolutionärer Wandel als kontinuierlicher Verbesserungsprozess	64
3.5.6.1	Die Strategie der lernenden Organisation	70
3.5.6.2	Kybernetik	72
3.5.6.3	Organisationales Lernen	73
3.5.7	Welche Strategie eignet sich für Innovationen in der öffentlichen Verwaltung?	76

3.6	Strukturierung der Einflussfaktoren	79
3.6.1	Interne Einflussfaktoren	80
3.6.1.1	Das Alter des Unternehmens	80
3.6.1.2	Die Innovationshistorie und die Organisationskultur	80
3.6.1.3	Die Unternehmensgröße	80
3.6.2	Unternehmensexterne Einflussgrößen	81
3.6.2.1	Markt und Wettbewerb	81
3.6.2.2	Marktdynamik	82
3.6.2.3	Möglichkeiten der Kooperation	82
3.6.3	Die Steuerung von Innovationsprozessen	82
3.6.3.1	Die führungstheoretische Perspektive	82
3.6.3.2	Die ressourcentheoretische Perspektive	83
3.6.4	Innovationsbereitschaft und Innovationsdurchführung	84
3.7	Der Einflussfaktor „Mensch“ auf die Implementation von Innovationen	85
3.7.1	Eine Innovationsförderliche Unternehmenskultur und eine innovationsförderliche Organisation	85
3.7.2	Einflussfaktoren auf der Organisationsebene	92
3.7.3	Merkmale der theoretischen Auswahl	94
3.8	Gründe für Misserfolge von Innovationen	95
4	Übertragbarkeit der Einflussfaktoren auf die Implementation von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung	98
4.1	Die Organisation „öffentliche Verwaltung“	99
4.1.1	Was sind Organisationen?	99
4.1.2	Ziel- bzw. Zweckorientierung	100

4.1.3	Die Mitglieder der Organisation	101
4.1.4	Formale Organisationsstrukturen	102
4.1.5	Aktivitäten der Organisationsmitglieder	103
4.2	Die Theorie der administrativen Verwaltungsführung von Max Weber	104
4.3	Das bürokratische Verwaltungssystem	108
4.3.1	Regelgebundener Amtsbetrieb, klare Kompetenzabgrenzung und Arbeitsteilung	108
4.3.2	Das Prinzip der Amtshierarchie und der Aktenmäßigkeit	108
4.3.3	Anstellung und fachliche Schulung	109
4.3.4	Festgehalt, Laufbahnprinzip und Amtstreue	110
4.4	Kritik am Bürokratiemodell	110
4.5	Übertragbarkeit der Einflussfaktoren auf Innovationen in der öffentlichen Verwaltung	112
4.5.1	Unterschiede zwischen privaten Unternehmungen und der öffentlichen Verwaltung	112
4.5.2	Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung	113
4.5.2.1	Finanzielle Ressourcen und Ziele der Aufgabenerfüllung in der öffentlichen Verwaltung	113
4.5.2.2	Benchmarking, Konkurrenz und Bestandsgarantie	114
4.5.2.3	Bürokratischer Aufbau der öffentlichen Verwaltung	115
4.5.2.4	Entscheidungsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung	116
4.5.2.5	Die Verwaltungskultur	118
4.5.2.6	Motive der Berufswahl und Eintrittsbereitschaft in den öffentlichen Dienst	120
4.5.2.7	Qualifikation und Ausbildung im öffentlichen Dienst	121

4.5.2.8 Berufsbeamtentum	121
4.5.2.9 Rationalisierungsfalle, Glaubwürdigkeitslücke, Strukturkonservatismus	122
4.6 Übertragbarkeit der Erkenntnisse aus dem Innovationsmanagement auf die öffentliche Verwaltung	124
4.7 Der Einflussfaktor Macht auf die Implementation von Innovationen	126
5 Die Analyse der Macht	130
5.1 Einführung	130
5.1.1 Abgrenzung der Begriffe Macht und Herrschaft	131
5.1.2 Macht bei Max Weber	135
5.1.3 Macht bei Niklas Luhmann	139
5.1.3.1 Der Machtbegriff bei Luhmann	141
5.1.3.2 Die Voraussetzungen für das Entstehen von Macht bei Luhmann	142
5.1.4 Macht bei Michel Crozier und Erhard Friedberg	142
5.1.4.1 Das Entstehen von Macht bei Crozier und Friedberg	145
5.1.4.2 Machtvoraussetzungen bei Crozier und Friedberg	146
5.1.4.3 Die Struktur der Organisation und der Wirkungskreis von Machtbeziehungen	147
5.1.4.4 Machtquellen bei Crozier und Friedberg	149
5.1.5 Macht bei Karl Sandner	151
5.2 Nicht-relationale Theorien und relationale Theorien der Macht	157
5.2.1 Nicht-relationale Theorien der Macht	157
5.2.2 Relationale Theorien der Macht	159
5.2.2.1 Dependenzmodelle der Macht	159

5.2.2.2 Das Machtbasen-Modell	160
5.2.2.3 Verbindung der Machtgrundlagen	165
5.2.2.4 Kritik am Machtbasen-Modell	166
5.2.2.5 Machtgrundlagenmodelle	166
5.2.2.6 Umfang der Macht	171
5.3 Macht und Einfluss	173
5.4 Interessen, Konflikte und Widerstände in Innovationsprozessen	176
5.4.1 Interessen	178
5.4.2 Konflikte in Innovationsprozessen	182
5.4.2.1 Klassifikation der Konflikte	184
5.4.2.2 Konflikttypen	186
5.4.2.3 Klassifikation der Konflikte nach dem Konfliktgegenstand	187
5.4.2.4 Das Auftreten von Konflikten	189
5.4.3 Widerstände bei der Implementation von Innovationen	195
5.4.3.1 Innovationshinderliches Verhalten	197
5.4.3.2 Erscheinungsformen von Widerstand	199
5.4.3.3 Die Wirkungen von Widerstand bei der Implementation von Innovationen	201
5.4.3.4 Die Ursachen des Widerstandes	203
5.4.3.5 Besondere Erscheinungsform des Widerstandes bei Führungskräften	204
5.4.4 Promotoren und Opponenten in Innovationsprozessen	206
5.4.5 Individuelle Widerstände innerhalb der Theorie der mentalen Modelle	209
5.5 Emotionen im Innovationsprozess	210

5.6	Möglichkeiten der Einwirkung auf Innovationsprozesse	212
5.6.1	Möglichkeiten sozialer Einwirkung	214
5.6.1.1	Die strukturelle Komponente	215
5.6.1.2	Die interaktionsbezogene Komponente	216
5.6.1.3	Die soziale Komponente	217
5.7	Macht und Machtmotivation	217
5.7.1	Ziele und Formen des Machthandelns	219
5.7.2	Deskriptives Modell des Machthandelns	220
5.7.2.1	Machtmotivation	221
5.7.2.2	Widerstand von Seiten der Zielperson	221
5.7.2.3	Machtquellen und Hemmungen	222
5.7.2.4	Einsatz von Einflussmitteln	223
5.7.2.5	Reaktionen der Zielperson	224
5.7.2.6	Folgen für den Machtausübenden	224
5.8	Macht und Machtmotivation bei der Implementation von Innovationen	225
5.9	Die Macht der Gegenorganisationen	230
6	Die Anwendung der Machtanalyse auf Innovationen in der öffentlichen Verwaltung	232
6.1	Die kommunale Gebietsreform	234
6.1.1	Die kommunale Gebietsreform in Zahlen	236
6.1.2	Die Ziele der kommunalen Gebietsreform	236
6.1.3	Potenzial und Widerstände	237
6.1.4	Vorgehensweise zur Implementierung	239
6.1.5	Erfolg oder Misserfolg der Gebietsreform?	240

6.1.6	Die Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform auf das Verwaltungspersonal	241
6.1.7	Das Beispiel Hessen und die Stadt Lahn	243
6.1.7.1	Durchführung der Reform in Hessen	244
6.1.7.2	Die Stadt Lahn	245
6.1.8	Der Einflussfaktor Macht auf die Innovation „Kommunale Gebietsreform“	248
6.2	Die freiwillige Fusion von drei Kommunen	251
6.2.1	Ziele der Fusion	252
6.2.2	Vorgehensweise zur Implementierung	253
6.2.3	Erfolg oder Misserfolg der Fusion?	256
6.2.4	Böhmetal	257
6.2.5	Der Einflussfaktor Macht auf die Innovation „Freiwilliger Zusammenschluss von drei Kommunen“	258
6.3	Interkommunale Zusammenarbeit	262
6.3.1	Ziele einer interkommunalen Zusammenarbeit zwischen den Städten Nürnberg, Fürth, Erlangen und Schwabach	263
6.3.1.1	Vorgehensweise zur Implementierung der Innovation	264
6.3.1.2	Auswahl der durchzuführenden Projekte	265
6.3.1.3	Grenzen der Zusammenarbeit und Rahmenbedingungen	266
6.3.2	Interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Städten Böblingen und Sindelfingen	266
6.3.3	Der Einflussfaktor Macht auf die Innovation „Interkommunale Zusammenarbeit“	267
6.3.3.1	Der Einsatz von Machtquellen	269
6.3.3.2	Organisationale Interessenvielfalt	270

6.4	Die Implementation von Innovationen in Bundesministerien	271
6.4.1	Übergreifende Ergebnisse der Einzelfallstudien	273
6.4.2	Aufwand und Nutzen der Implementation der Innovationen	274
6.4.3	Die Innovationsprozesse und die beteiligten Akteure	274
6.4.4	Weitere Einflussfaktoren auf die Innovationsprozesse	276
6.4.5	Zusammenfassende Ergebnisse	278
6.4.6	Der Einflussfaktor Macht auf Innovationen in Bundesministerien	279
6.5	Business Process Reengineering in der Stadt Wuppertal	281
6.5.1	Die Wuppertaler Innovationsstrategie	283
6.5.2	Die neue Organisationsstruktur in Wuppertal	286
6.5.3	Die Führungskräfte in der Wuppertaler Reform	288
6.5.4	Die Rolle der Mitarbeiter	288
6.5.5	Fazit aus der Wuppertaler Reformstrategie	290
6.5.6	Wesentliche Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung in der Stadt Wuppertal	292
6.5.7	Der Einflussfaktor Macht auf die Innovation in der Stadt Wuppertal	293
6.6	Die Einführung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells in der Stadt Hagen	297
6.6.1	Die Implementationsphase	299
6.6.2	Die Ziele und die Umsetzung der Hagener Modernisierungsstrategie	304
6.6.3	Die Hagener Strategie – nur ein Rationalisierungsinstrument?	306
6.6.4	Zusammenfassung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung	310

6.6.5	Der Einflussfaktor Macht auf die Implementierung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells in der Stadt Hagen	311
6.6.6	Die Implementationsstrategien in den Städten Wuppertal und Hagen im Vergleich	314
6.7	Die Dienstrechtsreform	317
6.7.1	Geschichtlicher Abriss	318
6.7.2	Die Alternativlosigkeit zum Bürokratiemodell	321
6.7.3	Der öffentliche Dienst und die Mitarbeiter	322
6.7.4	Der Einflussfaktor Macht auf die Implementation einer Dienstrechtsreform	327
7	Zusammenfassende Betrachtungen und Empfehlungen	331
7.1	Allgemeines	331
7.2	Die Macht der Mitglieder in öffentlichen Verwaltungen	332
7.3	Die Macht der politisch Verantwortlichen	336
7.4	Empfehlungen	337
7.5	Ausblick	339
Quellenverzeichnis und Anhang		341
Abkürzungsverzeichnis		363
Abbildungsverzeichnis		364

1 Einleitung und Vorgehensweise

In den vergangenen Jahrzehnten sind öffentliche Verwaltungen zunehmend unter Reformdruck geraten. Ausschlaggebend dafür war unter anderem die hohe Verschuldung der deutschen Gebietskörperschaften. Darüber hinaus sah sich die öffentliche Verwaltung auch immer einer Kritik ausgesetzt, dass sie nicht effizient wirtschaften könne. Dies mündete schließlich in einer Forderung nach der Modernisierung des öffentlichen Sektors und in den 1990er Jahren wurden Reformkonzepte wie New Public Management oder das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement entwickelt, um ein Gegenmodell zum Bürokratiemodell zu präsentieren und eine Abkehr von der traditionellen Bürokratie hin zur Übernahme betriebswirtschaftlicher Methoden zu erreichen.

Allerdings zeigen einschlägige wissenschaftliche Untersuchungen ein eher nüchternes Bild. Reformprozesse geraten häufig ins Stocken und bei den Ergebnissen der Implementierung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells zeigt sich, dass Veränderungsprozesse häufig nur mit teilweise guten Erfolgen abgeschlossen werden konnten.

Dennoch zeigt die Historie von Verwaltungsreformen in der Bundesrepublik Deutschland, dass auch schon in den Jahrzehnten zuvor immer wieder Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung angestoßen wurden. Als eine der umfassendsten Reformen ist die kommunale Gebietsreform zu nennen, die innerhalb eines Jahrzehntes umgesetzt werden konnte, aber auch die Reform des öffentlichen Dienstrechtes, bei der nur ansatzweise Erfolge erreicht werden konnten und die Diskussionen um weitere Reformen bis heute nicht verstummen.

Entsprechend stieg auch das Interesse an einer wissenschaftlichen Durchdringung von Innovationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung, vor allem an den Faktoren, die ihren Erfolg beeinflussen, darunter Wissen, Information, Organisationsstruktur und Strategien. Zwar werden auch sogenannte weiche Faktoren wie Organisationskultur und Betriebsklima zur Erklärung des Verlaufs, des Erfolgs oder Misserfolgs von Innovationsprozessen herangezogen, seltsamerweise aber nicht der Faktor Macht, der in früheren soziologischen Analysen der Organisation stets eine große Rolle spielte, so z. B. bei Max Weber, Karl W. Deutsch und Amitai Etzioni. Die vorliegende Arbeit untersucht die Erklärungskraft dieses Faktors für den Verlauf von Innovationsprozessen. Die zentrale These dieser Arbeit ist, dass Innovationsprozesse auch Machtprozesse sind, die durch die beteilig-

ten Akteure beeinflusst werden. Ziel der Arbeit ist es, die Wirkung des Einflussfaktors Macht auf Innovationsprozesse sowie auf deren Verlauf und ihre Ergebnisse in Veränderungsprozessen zu untersuchen. Möglicherweise können so auftretende und bisher nicht erklärbare Modernisierungsphänomene bei der Implementation von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung erklärbar werden. Es finden sich nämlich in der einschlägigen Literatur zahlreiche Hinweise darauf, dass Macht und Innovationen in vielfältiger Weise miteinander verknüpft sind. Durch die Implementation von Innovationen werden Ziele und Interessen aller handelnden Akteure in öffentlichen Verwaltungen berührt und durch Innovationen werden Machtrelationen verändert.

Es soll mit der vorliegenden Arbeit aufgezeigt werden, dass in unterschiedlichen Situationen Macht in Reformprozessen sichtbar werden kann. Diese Arbeit möchte einen Beitrag dazu leisten, dass anhand der Machtanalyse ein besseres Verständnis von Innovationsprozessen erzeugt werden kann. Die Durchdringung der einschlägigen Literatur zum Innovationsmanagement zeigt nämlich, dass der Faktor Macht bisher bei der Analyse von Innovationsprozessen eine untergeordnete oder gar keine Rolle gespielt hat. Mit der vorliegenden Arbeit wird daher der Versuch unternommen, in diese Forschungslücke einzudringen.

Zur Vorgehensweise

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um eine Sekundäranalyse einschlägiger wissenschaftlicher Untersuchungen zu Verwaltungsreformprozessen.

Um den Begriff der Macht wissenschaftlich durchdringen zu können, sind zunächst einige Vorarbeiten nötig, die in den ersten drei Kapiteln der Arbeit ihren Niederschlag finden.

Zunächst wird im Kapitel 2 ein historischer Überblick über Verwaltungsreformen und die Reformthemen in der Bundesrepublik Deutschland gegeben.

Es werden Innovationsprozesse in der öffentlichen Verwaltung exemplarisch beschrieben.

In Kapitel 3 wird anschließend analysiert, was die Forschung in der Betriebswirtschaftslehre zu den Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren bei der Implementation von Innovationen bisher herausgefunden hat.

Eine besondere Bedeutung hat dabei die Frage, inwieweit die vornehmlich aus der betriebswirtschaftlichen Forschung gewonnenen Erkenntnisse zu den Einflussfaktoren auf Innovationsprozesse auch auf die öffentliche Verwaltung übertragbar sind. Dies wird in Kapitel 4 untersucht. Es werden

also in diesem Zusammenhang auch die Unterschiede zwischen der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft analysiert.

Das Kapitel 5 befasst sich mit der Untersuchung, welches begriffliche Instrumentarium die Machtanalyse bisher aufgeboten hat. Hierbei werden wissenschaftliche Erkenntnisse aus der Sozialwissenschaft, aber auch der Persönlichkeitspsychologie herangezogen.

Die Machtanalyse wird in Kapitel 6 auf Innovationsprozesse angewandt. Hierzu werden die anfangs beschriebenen Beispiele von Innovationsprozessen herangezogen.

Schließlich wird in der vorliegenden Arbeit untersucht, welche Reichweite bzw. Erklärungskraft die Machtanalyse zur Prognose des Verlaufs und Ergebnisses von Innovationsprozessen haben kann.

2 Innovationen in der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung in das Problemfeld

„Die Vorstellung, die Verwaltung müsse reformiert werden, scheint jeder-
mann einzuleuchten. Erstickt nicht jede Initiative an den festgefahrenen
Strukturen der Bürokratie?“¹

Diese Behauptung scheint darauf hinzudeuten, dass sich die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland träge und beharrlich in ihren Strukturen über die Jahrzehnte ihres Vorhandenseins bewegt.

Schon seit vielen Jahrzehnten ist die öffentliche Verwaltung einer Kritik ausgesetzt, die an der Leistungsschwäche ansetzt und sich folgendermaßen äußert:

- Es bestehen Koordinationsmängel bei den Warte- und Bearbeitungszeiten und damit einhergehend eine Kritik in dem Sinne, dass die öffentliche Verwaltung umständlich, formelhaft, überheblich und anonym arbeitet.
- Es besteht eine Bürokratiekritik dahingehend, dass die Verwaltung gegenüber der Politik zu mächtig wird und damit die Freiheit des Bürgers gegenüber dem Staat und seiner Verwaltung in Gefahr ist. Um dies zu verhindern, sollen entsprechende rechtsstaatliche Instrumente der Verwaltungskontrolle und der Aufsicht eingesetzt werden.
- Verwaltungsorganisationen obliegen einem sukzessiven Wachstum, das in ihrer Eigenstruktur begründet ist. Scheinbar sind hier Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau bis heute nur teilweise realisiert worden.² Bereits 1863 formulierte der deutsche Nationalökonom Adolph Wagner das Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, insbesondere der Staatstätigkeit. Er sah voraus:

„Der Staat fortschreitender, culturfähiger Völker, so namentlich der modernen, hört immer mehr auf, einseitig Rechtsstaat im Sinne der möglichst alleinigen Verwirklichung des Rechts- und Machtzweckes zu sein, und wird immer mehr Cultur- und Wohlfahrtsstaat, in dem Sinne, dass gerade seine Leistungen auf dem Gebiet des Cultur- und Wohlfahrtsstaates sich beständig mehr

¹ Zitat aus Voigt/Walkenhaus (2006), XIII

² Vgl. Voigt/Walkenhaus (2006), XVII

ausdehnen und einen reicher und mannigfacheren Inhalt gewinnen".³

- Die Kosten der öffentlichen Verwaltung stehen seit jeher in der Kritik, wobei einer der Auslöser dafür das Anwachsen der öffentlichen Aufgaben ist.⁴

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland steht also seit Jahren vor einer großen Herausforderung. Die Finanzkrise des Staates und die immer weiter steigenden Anforderungen der Menschen an die Leistungen, die die Verwaltung erbringt und an deren Mitarbeiter, haben eine umfassende Reformdiskussion ausgelöst.

Dabei galt die bürokratische Organisation des Staates einmal als Modell der rationalen Aufgabenerledigung. Regelbindung und Berechenbarkeit, das Vorbild des treuen Beamten zu seinem Dienstherrn als Garant guter Amtsführung, wie in der Bürokratietheorie von Max Weber dargestellt, werden seit einiger Zeit als Hemmnis für die effiziente und effektive Aufgabenerfüllung der öffentlichen Verwaltung gesehen.⁵

Aber kann die öffentliche Verwaltung innerhalb der Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland nicht nur dann dauerhaft bestehen, wenn sie sich den Anforderungen der Gesellschaft innerhalb des Staates, aber auch den globalen Anforderungen entsprechend anpasst, um dadurch ihre Aufgaben optimal erfüllen zu können?

Das vorliegende Kapitel der Arbeit befasst sich mit dieser Fragestellung, denn die Geschichte der Bundesrepublik zeigt ein anderes Bild. So hat es seit ihrem Bestehen immer wieder Verwaltungsreformen und -modernisierungsbestrebungen gegeben. Die Verwaltung war immer wieder bestrebt, ihre Zielerreichung durch Innovationen, sei es in der Aufbau- als auch in der Ablauforganisation in Qualität und Zeitabläufen zu verbessern, wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg. Innovationen können gut gelingen oder auch nur teilweise gut, manchmal gar nicht. Dieses Kapitel befasst sich also zunächst mit der Entwicklung von Reformetappen nach der Entstehung der Bundesrepublik. Ausführlicher wird die Reformetappe des „New Public Management“ und des Neuen Steuerungsmodells der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement behandelt. Dies liegt darin begründet, dass innerhalb der Verwaltungsreformen hierbei eine Veränderung des Reformansatzes erfolgte und erstmals in der Nachkriegsgeschichte betriebswirtschaftliche Elemente in die öffentliche Ver-

³ Zitat Wagner aus Mattern (1989), S. 45-47

⁴ Vgl. Voigt/Walkenhaus (2006), XVII

⁵ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 11 ff.

waltung implementiert werden sollten. Dies zeigt auch der derzeitige Reformstand der öffentlichen Verwaltung.

Anschließend wird anhand von ausgewählten Fallbeispielen beschrieben, welche Arten von Reformvorhaben innerhalb der Geschichte der öffentlichen Verwaltung durchgeführt worden sind.

An dieser Stelle ist jedoch ein Hinweis nötig, dass sich die Evaluationsforschung zu bereits durchgeföhrten Verwaltungsinnovationen durch die Vielfältigkeit der Vorhaben und ihre Heterogenität sehr schwierig gestaltet und eine vertiefende Analyse dazu bis heute nur schwer erfolgen kann.⁶

So haben Wollmann und Hellstern in einer Annäherung versucht, fünf Entwicklungslinien von Reformen herauszuarbeiten:

- Evaluierungsforschung im Bereich innovativer Politikansätze. Hierbei besteht der Erkenntnisgewinn darin, dass neue Handlungsformen und -inhalte wissenschaftlich begleitet werden, um Verläufe und Ergebnisse solcher innovativen Politik zu erfassen.
- Reformkonzepte, die sich mit dem politisch-administrativen System befassen und eine Verbesserung für die Planungs- und Managementfähigkeiten anstreben, sollten durch eine Bewertung der Informationsbeschaffung und -verarbeitung mit einer anschließenden Rückmeldung zu Planungs- und Handlungszyklen erfolgen.
- Evaluierung unter Kosten- und Effizienzgesichtspunkten sollte die Auswahlentscheidungen über Kürzungen, Prioritäten öffentlicher Aufgaben und Ausgaben betreffen, die mit Hilfe von Informationen über Folgelasten, Nebenwirkungen und Wirksamkeit gewonnen werden.
- Bei der Evaluierung zur Vielfalt und Dichte von Regelungen scheinen sich Ansätze der Untersuchung von Chancen, Verantwortlichkeiten und Transparenz zur „Entbürokratisierung“ staatlicher Handlungsformen zu eignen.
- Die Erfassung von Wirksamkeit und Wirkungen politisch-administrativer Programme und Maßnahmen kann einen Ausweg bieten, um die Dichte und Komplexität von Programmen und Plänen zu entflechten und Informations- und Kompetenzvorsprünge zu erreichen.⁷

⁶ Vgl. Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut in Hellstern/Wollmann (Hrsg.), (1984), S. 38 ff.

⁷ Vgl. Ebenda, S. 38 ff.

Kritisch sehen diese Problematik auch andere Autoren. Grimmer und Kneissler vertreten die Auffassung, dass die Diskussion um Verwaltungsreformen und die Themen wie z.B. Strukturreform, Entbürokratisierung, Aufgabenabbau oder Entstaatlichung nur schwer voneinander abgegrenzt werden können. Die praktischen Ergebnisse von Dezentralisierungs- und Modernisierungsversuchen wurden nicht grundlegend evaluiert. Das Scheitern oder auch der Erfolg wurden akzeptiert. So hat man z.B. die Privatisierungen der 1970er Jahre anhand ihrer ökonomischen Ergebnisse gemessen und als negativ bewertet. Auch bei der Gebiets- und Funktionalreform wurde die politische Dimension beurteilt, die Arbeiten zur Durchführung der Reform waren jedoch auf deren Funktionalität bezogen und damit begrenzt aussagekräftig.⁸

Ähnlich äußern sich die beiden Autoren zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich des New Public Management. Auf der einen Seite steht einer Vielzahl von Entwürfen zur Verwaltungsmodernisierung eine Vielzahl von Praxisberichten gegenüber. Die Defizite bestehen hingegen in der mangelnden Verbindung von Theorie und Praxis.⁹

Damkowski und Precht sehen die Problematik beim Neuen Steuerungsmodell darin, dass die Bewertung und Behandlung unterschiedlich erfolgt. Zum einen gibt es Wissenschaftler, die sich besonders aus der öffentlich-rechtlichen Sichtweise mit der neuen Steuerung befassen und sich zum Teil nur reserviert oder gar nicht an der Diskussion über das Modell beteiligen. Eine weitere Gruppe hat zunächst eine positive Einstellung zum Neuen Steuerungsmodell, befasst sich aber mit der Frage, welche Elemente sich auf die öffentliche Verwaltung übertragen lassen und an welcher Stelle bei den Elementen der Neuen Steuerung nachgebessert werden muss. Die letzte Gruppe, die vorwiegend betriebswirtschaftlich an das Neue Steuerungsmodell herangeht, ist euphorisch, hält es für notwendig und für uneingeschränkt anwendungsfähig. Kritik äußert diese Gruppe dahingehend, dass das Tempo der Umsetzung nicht schnell genug ist.¹⁰

Es wird jedoch in der vorliegenden Arbeit trotz aller Schwierigkeiten im Rahmen der Evaluation von Verwaltungsreformen der Versuch unternommen, exemplarisch Innovationsprozesse zu analysieren, um deren Erfolgs- oder Misserfolgsfaktoren zu ergründen und um der Fragestellung nachgehen zu können, ob in den bisherigen Analysen alle Einflussfaktoren auf Innovationsprozesse hinreichend berücksichtigt worden sind.

⁸ Vgl. Grimmer, Klaus/Kneissler, Thomas in: Reichard/Wollmann (Hrsg.), 1996, S. 79 f.

⁹ Vgl. Ebenda, S. 80

¹⁰ Vgl. Damkowski, Wulf/Precht, Claus; in: Damkowsi/Precht (Hrsg.), 1998, S. 18 f.

2.1 Ein historischer Überblick über die Geschichte von Verwaltungsreformen in der Bundesrepublik Deutschland und die Reformthemen

Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland hat nach dem zweiten Weltkrieg verschiedene Entwicklungsstufen durchlaufen. Wenn man diese Entwicklung beschreiben will, zeigt sich ein eher widersprüchliches Bild. Zunächst ist die öffentliche Verwaltung seit weit über einhundert Jahren durch die Merkmale der weberianischen Bürokratie geprägt. Allerdings, so konstatieren Bogumil und Jann, dass die bestimmenden Strukturmerkmale der öffentlichen Verwaltung, wie die Bereiche der Dreistufigkeit des Verwaltungsaufbaus, das öffentliche Dienstrecht mit seinem Berufsbeamtentum, die Verfahrensabläufe in ihrer Rechtsfähigkeit und Justizierbarkeit nicht grundlegend verändert wurden.¹¹

Trotz dieser insgesamt institutionellen Stabilität der öffentlichen Verwaltung waren die Gebietskörperschaften in der Dreistufigkeit ihres Aufbaus in der Lage, sich ökonomischen und kulturellen Entwicklungsprozessen zu stellen und sich anzupassen.¹²

2.2 Die Nachkriegszeit

Die öffentliche Verwaltung der Nachkriegszeit wurde durch die Besatzungsmächte beeinflusst, die allerdings die wesentlichen Strukturen auf der Ebene der Kommunen und die Mittelinstanzen ohne größere Veränderungen übernommen hatten. Damit wurde an den vorhandenen Organisations-, Aufgaben-, Verfahrens-, Rechts- und Personalbeständen des Dritten Reiches angeknüpft. An dieser Stelle ist besonders das Berufsbeamtentum herauszuheben, das sich nach drei Umbrüchen 1918, 1933 und 1945 verstärkte und mit Beharrungskräften verfestigte. Dies hatte wiederum Auswirkungen auf die institutionelle Kontinuität, denn nicht nur die Alliierten, sondern auch die deutsche Bevölkerung hatten großes Interesse an einer möglichst schnell funktionsfähigen öffentlichen Verwaltung.

Bis 1949 gab es keinen Bruch mit alten Verwaltungstraditionen. Allerdings stand die öffentliche Verwaltung auch zu dieser Zeit nicht besonders im Blickfeld der Öffentlichkeit, denn im Vordergrund stand die Rückkehr zu normalen Lebensbedingungen.¹³

¹¹ Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 211

¹² Vgl. Hesse/Benz (1990), S. 153

¹³ Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 214

Im Zuge des Aufbaus der Bundesverwaltung gab es einige Kontroversen um die Diskussion der Größe und Rolle der Ministerien, aber auch über die Trennung von Bundesregierung und Ministerialverwaltung. Es wurde zu Beginn der Bundesrepublik auch erörtert, ob es nicht eine räumliche Trennung zwischen Ministerialverwaltung und Regierungsspitze geben sollte, damals Bonn und Frankfurt/M. In einem nicht veröffentlichten Gutachten vom Mai 1949 sprach sich jedoch der Rechnungshof gegen eine räumliche Trennung aus. Bereits 1948 wurde eine erste Verwaltungsreformkommission gebildet, die die Aufgabe hatte, einen Vorschlag zu unterbreiten, wie die Bundesverwaltung organisiert werden könnte, um eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes zu erreichen bei gleichzeitiger Steigerung der Verwaltungsleistungen (die sog. Haaser-Kommission). Im Ergebnis lief der Vorschlag der Kommission auf eine Verkleinerung der Verwaltung hinaus, z.B. durch eine Vergrößerung der Aufgabenbereiche und damit zu einer Verringerung der Anzahl der Organisationseinheiten. Der Vorschlag wurde jedoch nicht befolgt. Statt der acht geplanten wurden dreizehn Bundesministerien eingerichtet und eine insgesamt personelle Überbesetzung wurde mit einem Mangel an geeigneten Fachleuten begründet.¹⁴

Zu dieser Diskussion kam hinzu, dass sich der Parlamentarisch Rat dafür einsetzte, dass die Bundesrepublik ein föderatives System erhalten sollte, in dem die Länder und Gemeinden eine weitreichende Autonomie bekommen sollten. Dies führte zu einer Verflechtung von Aufgaben- und Entscheidungsstrukturen und letztlich zu einer Verflechtung der Ressourcenverteilung.¹⁵

Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland war man zunächst damit beschäftigt, den Wiederaufbau zu organisieren und die Kriegsschäden zu beseitigen. Eine einheitliche Verwaltungspolitik wurde nicht verfolgt. Gesetzesnovellen verstärkten in den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts die personelle Besetzung der öffentlichen Verwaltung. Allerdings wurde als Reformvorhaben in dieser Zeit eine Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts angestrebt und damit die formale, legalistische und hierarchische Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung gestärkt.¹⁶

An diesem Beispiel der Verwaltungsrechtsnovellierung ist sehr gut zu erkennen, dass sich die öffentliche Verwaltung in einem Dilemma befindet. Zum einen sollen Effizienz und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwal-

¹⁴ Vgl. Ebenda, S. 216 ff.

¹⁵ Vgl. Hesse/Benz (1990), S. 106 ff.

¹⁶ Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 218 ff.

tung gesteigert werden, zum anderen werden die Aufgabenerfüllung und die formalen Strukturen noch weiter reglementiert und formalisiert.

2.3 Verwaltungsreformen in der Bundesrepublik Deutschland – Begriffspräzisierung

Zunächst muss der Begriff der Verwaltungsreform näher betrachtet werden, denn in der Betriebswirtschaftslehre sowie in der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Literatur werden häufig die Begrifflichkeiten „Verwaltungsreform“ und „Verwaltungsmodernisierung“ synonym verwendet. In der Betriebswirtschaftslehre wird der Begriff Modernisierung dazu verwendet, um eine Ausrichtung des administrativen Systems auf neuartige und veränderte Umweltbedingungen aufzuzeigen, wobei der Endzustand des Modernisierungsprozesses nicht bekannt ist. Damit ist der Begriff der Modernisierung zunächst zwar ziellos, aber trotzdem ist er ein Gegenstand des Veränderungsmanagements.

Mit Verwaltungsreformen hingegen ist das Ziel von Verwaltungsmodernisierung festgelegt. Durch eine Definition oder Festlegung des Endzustandes im Rahmen von Leitbildern, Programmen, gelenkten Prozessen oder programmatischen Zielen werden Reformen durchgeführt. Zusammenfassend sind somit Verwaltungsreformen zielgerichtete Prozesse mit Kenntnis des Endzustandes. Damit ist die Verwaltungsreform der Verwaltungsmodernisierung übergeordnet.¹⁷

Bogumil und Jann definieren Verwaltungsreform als „geplante Veränderungen von organisatorischen, rechtlichen, personellen und fiskalischen Strukturen der Verwaltung“.¹⁸

Eine andere Herangehensweise vertritt Grimmer, der Verwaltungsmodernisierung wie folgt definiert: „Verwaltungsmodernisierung ist letztlich nichts anderes als ständige Optimierung der einzelnen Instrumente, ihres Zusammenhangs und ihres Wechselspiels, bezogen auf die Aufgaben einer Verwaltung und die weiteren in der Art und Weise der Aufgabenerledigung zu realisierenden gesellschaftspolitischen, verwaltungspolitischen und organisationspolitischen Ziele“.¹⁹ Dabei unterscheidet er im Einzelnen Modernisierung und Innovation im Rahmen der Aufgabenerfüllung (Aufgabenpolitik), Modernisierung und Innovation im Rahmen der Zuweisung von Aufgaben (Strukturpolitik) sowie Modernisierung und Innovation im

¹⁷ Vgl. Voigt/Walkenhaus (2006), XVI

¹⁸ Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 219

¹⁹ Zitat aus Grimmer (1997), S. 63

Rahmen der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung (Verwaltungspolitik, Organisationspolitik und Modernisierungspolitik).²⁰

Für ihn liegt Modernisierung im eigentlichen Sinne nur dann vor, wenn in der Verwaltungsorganisation neue Erkenntnisse über ihre Struktur oder Gestaltungsmöglichkeiten vorliegen und verschiedene Instrumente, z.B. Wissen, Information, Technik und Personal, in die Zusammenhänge der Organisation neu aufgenommen werden.²¹ Der Begriff „Verwaltungsreform“ wird bei Grimmer nicht verwendet.

Es erscheint sinnvoll, die begriffliche Trennung von Verwaltungsreform und Verwaltungsmodernisierung, wie sie Voigt und Walkenhaus vorschlagen, in der vorliegenden Arbeit zu verwenden. Anhand der noch zu beschreibenden Beispiele von Veränderungen kann dadurch eine genauere Einordnung in das Veränderungsmanagement der öffentlichen Verwaltung erfolgen. Eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Innovationsbegriff folgt an anderer Stelle.

2.4 Phasen der Verwaltungsreform

In Deutschland lassen sich zur Verwaltungsreform verschiedene Phasen festhalten, die nachfolgend erläutert werden:

2.4.1 Aktiver Staat und Kommunale Gebietsreform (ca. 1964-1975)

Mit der großen Koalition 1966 begann eine Periode der inneren Reformen.²² Durch eine Rezession 1965 wurden Innovationsversuche unternommen, um eine gesellschaftliche und wirtschaftliche Weiterentwicklung zu erreichen. Themen wie Bildungsplanung, Globalsteuerung sowie Infrastrukturplanung hatten Auswirkungen auf die Ebenen des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Als Maßnahmen dieser Diskussionen folgten eine Finanzreform (1969), eine kommunale Gebietsreform (ab 1964), eine Funktionalreform (1970er Jahre), eine Dienstrechtsreform und eine Ministerialreform (1970). Ohne im Einzelnen auf den Inhalt der Reformen einzugehen, so gilt die Gebietsreform zur Schaffung leistungsfähiger Verwaltungseinheiten als die gelungenste unter ihnen. Sie führte zu einem Rückzug aus der Fläche, zu Zentralisierung und Spezialisierung. Die fachliche Differenzierung zur Steigerung der Qualität der Dienstleistungen wurde positiv eingeschätzt.

²⁰ Vgl. Grimmer (1997), S. 61 ff.

²¹ Ebenda, S. 62

²² Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 220; so auch Voigt/Walkenhaus (2006), XXVI

Auch die östlichen Bundesländer wurden nach der Wiedervereinigung in ihren Gebieten reformiert. Die Zahl der Gemeinden wurde dabei allerdings nicht so drastisch reduziert wie bei der ersten Reform dreißig Jahre zuvor.

Die Funktionalreform konnte ebenfalls nur in Ansätzen durchgesetzt werden, eine Kommunalisierung der Aufgaben von Sonderbehörden wurde zögernd oder unvollständig umgesetzt, die Sonderbehörden blieben weitestgehend erhalten. Hier wurden scheinbar Eigeninteressen erfolgreich durchgesetzt, denn hier zeigte sich, dass es einfacher ist, eine abhängige Organisation zu verändern als im eigenen Bereich tätig zu werden.

Die Finanzreform sollte zu einer stärkeren Homogenisierung der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Bundesländern beitragen, nachdem eine vorherige territoriale Neugliederung gescheitert war, und mündete im Mai 1969 in einem neu geschaffenen Länderfinanzausgleich. Insgesamt gilt die Reform als erfolgreich.

Durch die Ministerialreform sollte eine Stärkung der Koordinierungs- und Planungskapazitäten auf der zentralstaatlichen Ebene erreicht werden. Zur Zeit der großen Koalition arbeitete eine Projektgruppe von 1969 bis 1975 an Reformvorschlägen für eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Bundesregierung und Bundesverwaltung. Beteiligte an der Projektgruppe waren unter anderem Frieder Naschold, Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf. Die ersten Empfehlungen der Projektgruppe u.a. zur Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche, der Aufgaben und Stellung der Parlamentarischen Staatssekretäre wurden bei der Regierungsneubildung 1969 weitgehend berücksichtigt. Spätere Vorschläge zu Aufgabenverlagerungen oder zur Verbesserung der inneren Organisation der Bundesministerien durch eine Veränderung der interministeriellen Zusammenarbeit brachten erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten mit sich.²³ Hieran wird deutlich, dass diese Entscheidungsprozesse nicht allein rational erklärbar sind. Es scheinen auch Machtprozesse eine Rolle zu spielen.

2.4.2 Schlanker Staat – Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau (ab ca. 1975)

Mitte der 1970er Jahre wurde eine vielfältige Kritik am modernen Wohlfahrtsstaat laut. Kritisiert wurden unter anderem zunehmende staatliche Regelungen, eine Vermehrung der staatlichen Aufgaben nach bürokratischen Prinzipien der formellen und schriftlichen Regelungen sowie hierar-

²³ Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 221 ff.

chisch und unpersönlich aufgebaute Behörden mit zunehmender Tendenz der Verselbstständigung der öffentlichen Verwaltung.²⁴

Alle Bundesländer setzten 1978 Verwaltungsreformkommissionen ein und auf kommunaler Ebene wurde das Thema der Aufgabekritik von der KGSt aufgegriffen. Außerdem rückte die Diskussion um die Privatisierung öffentlicher Aufgaben in den Vordergrund. In der politischen Diskussion stellte man sich die Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen vor und als Instrumente sollten Rechtsvereinfachung, Aufgabekritik und Outsourcing eingesetzt werden.²⁵

Im Ergebnis wurden von 87.000 Einzelnormen auf Bundesebene 15 Gesetze und 30 Verordnungen aufgehoben sowie 400 Einzelvorschriften gestrichen.²⁶ Dieses Resultat zeigt auf, dass zwar ein gewisser Erfolg bei der Rechtsbereinigung zu verzeichnen war, dass aber ohne strukturelle Veränderung der öffentlichen Verwaltung die Regelungsdichte nur schwer veränderbar ist.²⁷ Nach wie vor bedarf es umfassender Regelungen zur föderalistischen Struktur und die kommunale Selbstverwaltung ermöglicht den Kommunen außerdem, eigenes Recht zu setzen.

Bis zur Wiedervereinigung 1990 wurden die Telekom und die Deutsche Bahn privatisiert, sonst gab es keine grundlegenden strukturellen Veränderungen.²⁸

Die Wiedervereinigung und auch der Regierungsumzug von Bonn nach Berlin sorgten dafür, dass die Verwaltungsressourcen gebündelt werden mussten, es blieb zunächst keine Zeit für Reformüberlegungen.

2.4.3 Bürgerämter, Bürgergesellschaft, Bürgernähe, Aktiver Staat (ab ca. 1978)

Die Verwirklichung einer bürgernahen Verwaltung kann bei den Reformbestrebungen als Daueraufgabe verstanden werden. Aus diesen Überlegungen heraus entstand Ende der 1970er Jahre die Idee eines Bürgeramtes, welches erstmalig in der Stadtverwaltung Unna realisiert wurde. Dienstleistungen sollten für die Bürger an einer Stelle gebündelt werden. In der Masse wurden Bürgerämter jedoch erst im Zuge der Diskussion um

²⁴ Vgl. Ebenda, S. 224

²⁵ Vgl. Voigt/Walkenhaus (2006), XXVI

²⁶ Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 225

²⁷ Zum Vergleich: 1997 existierten 4.874 Gesetze mit über 89.400 Einzelbestimmungen; Vgl. Bogumil/Jann (2006), S. 225

²⁸ Vgl. Voigt/Walkenhaus (2006), XXVI

das NSM eingerichtet, also ab Mitte der 1990er Jahre.²⁹ Bis dahin wurden Organisationsveränderungen vorgenommen, Aufgaben aus Sicht der Kunden integriert, Kommunalverwaltungen dezentralisiert und technikunterstützende Maßnahmen ergriffen, um Öffnungszeiten zu erweitern, Wartezeiten zu verkürzen und das Informationsangebot für den Bürger zu verbessern.

Hinzu kam, dass auch die Bürgerbeteiligung und damit das bürgerschaftliche und zivilgesellschaftliche Engagement forciert werden sollten.

Daran wird ein Wandel deutlich, in welchem die veränderte Form der Aufgabenerledigung und Arbeitsorganisation ein neues Verständnis vom Bürger als Kunden zeigt. Damit einhergehend kann auch eine Veränderung im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung erfasst werden, denn die neue Interaktionsform führte auch zu einem veränderten Verständnis von Verwaltung. Letztlich verminderte sich dadurch die Kluft zwischen Staat und Gesellschaft, wie sie für die deutsche Entwicklung bis dahin im Vordergrund stand.

Die öffentliche Verwaltung wurde damit, auch durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken, Teil eines Netzwerkes, in dem unterschiedliche Ordnungs- und Dienstleistungen für den Bürger zur Verfügung gestellt werden konnten. Grimmer, aber auch Bogumil und Jann sehen darin eine Gefahr: Wenn diese neuen Netzwerke Hierarchien aushebeln und neue Märkte für den Bürger erschließen, kann das zu einem Verlust der politischen Kompetenzen führen. Diese Entwicklungen können sich verschärfen, wenn die Politikbereiche ihre Werte- und Zielvorstellungen so bestimmen, dass Effektivität und Effizienz rechtlich oder ökonomisch gemessen werden. Dadurch kann sich auch die Handlungsausrichtung der öffentlichen Verwaltung verändern. Die Verwaltung tritt nicht mehr daseinsvorsorgend oder ordnend dem Bürger entgegen, sondern muss ihre Handlungsspielräume inhaltlich wirtschaftlich steuern.³⁰

Dadurch ist es erforderlich, dass die Kompetenzen der politisch Verantwortlichen, aber auch der Verwaltungsbereiche klar geregelt werden. Die Politik muss die Aufgaben, Ziele und Ressourcen für die Verwaltung bestimmen, die ihrerseits für den optimalen Einsatz von Personal, Sachmitteln, Räumen, Information und Wissen zur Leistungserbringung verantwortlich ist.³¹

²⁹ Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 229 ff.

³⁰ Vgl. Grimmer (1997), S. 72; so auch Bogumil/Jann (2009), S. 234

³¹ Vgl. Ebenda, S. 72

Die größere Orts- und Bürgernähe der Kommunalverwaltungen sollte dafür sorgen, dass politische Entscheidungen die Belange der betroffenen Bürger stärker berücksichtigten. Hinzu kam eine direkte Einflussnahme auf die Art und Weise der Dienstleistungserstellung, außerdem sollten die Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürger an den Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft im Sinne eines partizipativen Ansatzes verbessert werden.³² Unterstützt wurde die Neuorientierung hin zu mehr Bürgerbeteiligung durch die Etablierung der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürger-schaftlichen Engagements“ des Bundestages. Diese sollte anhand einer systematischen Bestandsaufnahme des bisherigen bürgerschaftlichen Engagements Rahmenbedingungen für politische Handlungsempfehlungen entwickeln. Die Ergebnisse wurden im Jahr 2002 präsentiert. Im Kern versuchte man nun, gesellschaftliche Probleme durch die aktive Einbeziehung der gesellschaftlichen Akteure zu lösen. „Niemandem, weder am unteren Ende der Sozialskala (z.B. Langzeitarbeitslose, Obdachlose) noch am oberen Ende (Abschottung durch "gated communities"³³, Privatschulen etc.) soll erlaubt werden, sich aus der gesellschaftlichen Verantwortung heraus zu stehlen.“³⁴

Auf kommunaler Ebene wurde ab 1998 die Bürgerkommune zunehmend ins Blickfeld gerückt. Hier wurde der Bürger als Kunde der Verwaltung, aber auch als Mitgestalter und politischer Auftraggeber der Gesellschaft gesehen. Es wurde versucht, Bürger in die Produktion öffentlicher Dienstleistungen einzubeziehen, z.B. in der Seniorenarbeit, in der Stadtteilarbeit, in der Kultur- und Jugendarbeit.

Individuelles Engagement wurde gefördert, z.B. durch Freiwilligenzentren oder Spielplatzpatenschaften, aber auch durch Formen der Selbstorganisation und der Selbsthilfe, z.B. in den Bereichen Arbeitslosigkeit, Drogenabhängigkeit und in der Seniorenarbeit.³⁵ Schließlich ergaben sich neue Formen der Selbstverwaltung durch Bürger und Vereine, z.B. die Betreuung von Schwimmbädern oder die Mithilfe bei der Durchführung von Kultur-

³² Vgl. Grimmer (1997), S. 67

³³ Als gated community oder auch geschlossene Wohnanlage (geschlossene Community) wird ein Siedlungszentrum der Ober- oder Mittelschicht bezeichnet, welches durch Sicherheitseinrichtungen und Absperrungen – wie Alarmanlagen, Mauern, Zäune, Kameraüberwachung, privates Sicherheitspersonal – von der übrigen Gesellschaft separiert ist.

³⁴ Zitat aus Bogumil/Jann (2009), S. 234

³⁵ Zwischen 1985 und 1995 war die Anzahl der Selbsthilfegruppen von 25.000 auf 60.000 gestiegen, heute wird sie auf 70.000 bis 100.000 geschätzt. Quelle: Bogumil/Jann (2009), S. 235

und Sportveranstaltungen. In den Vordergrund sollte damit die Frage rücken, welchen Nutzen öffentliche Leistungen und Angebote für die Bürgerschaft haben. Damit hatte sich der Fokus von der traditionellen Innensicht der Verwaltung zu einer Außenorientierung hin verlagert.³⁶

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Kunden- und Bürgerorientierung in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich verbessert werden konnte. Gerade auf kommunaler Ebene konnten für die Bürger vielfältige Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet und gefördert werden. Dies macht auf der einen Seite deutlich, dass es sich lohnt, auf die Bürger zuzugehen, damit sie an öffentlichen Aufgaben partizipieren können. Auf der anderen Seite zeigt dies auch deutlich, dass die immer enger werden finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen die Kreativität der öffentlichen Verwaltung in diesem Bereich beflügelt haben. Dies kann auch als ein Zeichen dafür gedeutet werden, wie sehr die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung im Laufe dieser Zeit geschwächt wurde.

2.4.4 New Public Management (ab ca. 1991)

Die letzte große bundesweite Diskussion um eine Veränderung der öffentlichen Verwaltung wurde durch eine Haushaltsskrie Anfang der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts ausgelöst. Stimmen nach einer neuen Steuerung der öffentlichen Verwaltung wurden laut. Einen großen Anteil daran hatte die Diskussion um Veränderungen der öffentlichen Verwaltungen in anderen europäischen Staaten, so unter anderem in Großbritannien.

Die Regierung unter Margaret Thatcher hatte sich schon Jahre vorher die Ausgabensenkung zum Ziel gesetzt. So wurden die Lokalfinanzen und die Ressourcenbeziehungen zwischen den Verwaltungsebenen grundlegend verändert. 1980 wurde ein „Block Grant-System“ eingeführt. Dadurch wurden die finanziellen Zuweisungen davon abhängig gemacht, ob die Betreffenden die ihr vorgegebenen Ausgabenziele einhielten. Für jede Lokalverwaltung wurden die Ausgaben detailliert geschätzt und danach die Zuweisungen berechnet. Sofern eine Körperschaft Ausgaben tätigte, die das Volumen dieser Schätzungen überstieg, wurden die Zuweisungen gekürzt. Obwohl die kommunalen Spitzenverbände zeitweise eine Opposition gegen das Regierungsvorhaben bildeten, setzte sich die britische Regierung mit ihrem Modernisierungsprogramm durch.³⁷

³⁶ Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 235

³⁷ Vgl. Hesse/Benz (1990), S. 136 ff.

Erst ab Mitte der 1990er Jahre begann eine erneute Reformdiskussion und die internationale New-Public-Management-Konzeption rückte in den Vordergrund. Zusätzlich wurde 1997 erneut die Frage nach der Rechtsbereinigung durch den Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ aufgegriffen und auch die zweite Regierung Schröder hatte 2002 den Bürokratieabbau zu einem Schwerpunkt des Regierungsprogramms gemacht. Die OECD propagierte den Ansatz einer Deregulierung seit Jahren und so setzte schließlich die Große Koalition nach niederländischem Vorbild ein Gremium zur Bürokratiekostenmessung und -reduktion ein. Darüber hinaus wurde ein Standard-Kosten-Modell implementiert, durch das systematisch die konkreten Bürokratiekosten für einen Betroffenen durch staatlich aufgelegte Informationspflichten abgebildet werden konnten. So wurden bis Ende 2006 von den Bundesministerien 10.945 Informationspflichten ermittelt, die sich aus Bundes- und EU-Recht für den Einzelnen ergeben können, woraus sich zusätzliche jährliche finanzielle Belastungen in Höhe von ca. 27 Mrd. Euro ergaben. Ein Erfolg dieser Versuche der Entbürokratisierung kann jedoch derzeit noch nicht eingeschätzt werden.³⁸

Das New Public Management mit seinen Elementen rückte in der nächsten Reformphase das unternehmerische Handeln der öffentlichen Verwaltung in den Vordergrund.

Angefangen auf kommunaler Ebene wurden eine betriebswirtschaftlich geprägte Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung und eine Neuausrichtung der Staatsaufgaben begonnen. Begreift man Management als eine Steuerung von Organisationen, so wollte sich New Public Management als Konzept begreifen, das sich der spezifischen Steuerungsprobleme von öffentlichen Organisationen zuwendet.

New Public Management entwickelte sich aus unterschiedlichen Reformstrategien, das sich ursprünglich zunächst in den 1980er Jahren in den angelsächsischen (USA, Großbritannien, Australien, Neuseeland) Staaten etablierte und später vor allem in den skandinavischen Staaten und den Niederlanden durch Reformbewegungen verbreitet war.³⁹

Inhaltlich wurde das New Public Management im Wesentlichen aus den Wirtschaftswissenschaften, der Rechts-, der Verwaltungs- und Politikwissenschaft sowie der Organisationspsychologie und -soziologie theoretisch geformt. Das New Public Management bezog dabei insgesamt sämtliche Aufgabenbereiche des öffentlichen Sektors ein, weil sie weitgehend ähnli-

³⁸ Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 226

³⁹ Vgl. Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut in: Blanke et al. (Hrsg.), (2005), S. 63 ff.

che Zielbestimmungen aufweisen. Sie weisen außerdem annähernd gleiche Struktur- und Rahmenbedingungen auf.⁴⁰

2.4.4.1 Der öffentliche Sektor

In der Grobgliederung gehören zum Public Sector zunächst Bund, Länder und Gemeinden. Gliedert man den öffentlichen Sektor hier weiter auf, so gehören öffentliche Verwaltungen (wie Kommunalverwaltungen, Hochschulen, Ministerien), öffentliche Vereinigungen (wie Zweckverbände, Ortskrankenkassen, Kammern) und öffentliche Unternehmen (wie Rundfunkanstalten, Sparkassen und Verkehrsunternehmen) dazu. Ebenso werden zum öffentlichen Sektor die Eigen- und Regiebetriebe sowie sonstige öffentlich-rechtliche Anstalten, Körperschaften und Stiftungen, aber auch die Bundesbank, die Landeszentralbanken sowie die Rechnungshöfe gezählt.⁴¹

Die bis heute bestehende dauerhafte wechselseitige Abhängigkeit zwischen zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften sowohl struktureller als auch finanzieller Art führte in der Reformlandschaft immer wieder zu Konflikten, um Eingriffe in den eigenen Kompetenzbereich abzuwehren. Die vom Bund angestrebte Politikentflechtung war stets nur begrenzt durchsetzbar, weil sich die Kommunen und Länder erfolgreich gegen die Übernahme der damit verbundenen Kosten wehren konnten.

Hier scheint sich auch für die Zukunft abzuzeichnen, dass die unterschiedlichen Finanzausgleichssysteme die bestehenden Verteilungskonflikte nicht ausgleichen können, sondern immer wieder in den Fokus von Diskussionen rücken und so die Verhandlung neuer Verteilungsstrategien evozieren.⁴² Damit können Reformen offensichtlich nur schwer durchgeführt werden, denn die Konsensbildung kann bei einer Vielzahl von vertretenen Interessen langwierig sein. Hinzu kommt, dass gerade die Kommunalverwaltungen bis heute durch die Normenproduktion der staatlichen Gesetzgeber einer stets zunehmenden Belastung ausgesetzt sind. Durch arbeitsaufwändige Auflagen und Durchführungsverordnungen sowie durch Auftrags- und Pflichtaufgaben wird der finanzielle Spielraum immer geringer.

⁴⁰ Vgl. Damkowski/Precht (1995), S. 23

⁴¹ Vgl. Ebenda, S. 25 ff.

⁴² Vgl. Hesse/Benz (1990), S. 220 f.

Die Reformbewegung breitete sich auf der kommunalen Ebene aus; als Vorzeigbeispiel dafür galt weitgehend die niederländische Stadt Tilburg. Die Kommunen sahen sich seinerzeit offensichtlich in größerer Finanznot und standen gegenüber ihren Bürgern, aber auch den übergeordneten Verwaltungsinstanzen stets unter einem Zwang, sich für ihr Handeln rechtfertigen zu müssen.⁴³

Ansatzpunkte zur Reduzierung der Staatskosten waren in der Vergangenheit in der Regel Maßnahmebündel gewesen, die aus Globalkürzungen, Rückbauprogrammen oder permanenter Rationalisierung bestanden hatten.⁴⁴

Aus diesen Gründen wurde ein grundlegend neues Verwaltungsmodell eingefordert. Wie Banner im Jahr 1991 formulierte, hatte sich die öffentliche Verwaltung in der Praxis durch die webersche Bürokratie zu einem System der „organisierten Unverantwortlichkeit“⁴⁵ entwickelt. Es gab keine ausreichenden politischen Steuerungspotenziale und noch nicht ausreichende Anreize innerhalb der öffentlichen Verwaltung, wirtschaftlich zu handeln. Als Ursachen für diese Entwicklungen wurde in den Kommunalverwaltungen die historisch gewachsene bürokratische Organisationsstruktur benannt. Die Handlungsfähigkeit hatte sich kontinuierlich verringert und darüber hinaus die Abhängigkeit der kommunalen von der staatlichen Ebene vergrößert. Den begrenzten finanziellen Ressourcen konnte man weder durch Steuererhöhungen noch durch Aufgabenverzicht begegnen. Damit war der Grundstein für einen grundsätzlichen Wandel gelegt, der eine organisatorische Binnenreform, aber auch einen Wandel innerhalb der administrativen Funktionsweise beinhaltete.

Eine Reform dieser Art, die sich an vornehmlich betriebswirtschaftlichen Elementen orientieren sollte, hatte es so in der Geschichte der Nachkriegsreformen noch nicht gegeben. Ökonomische Effizienzkriterien sollten dabei in den Vordergrund rücken.⁴⁶

2.4.4.2 Rahmenbedingungen

Die aufkommenden Reformbestrebungen des New Public Management lassen sich wie folgt beschreiben:

⁴³ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 122

⁴⁴ Vgl. Reese, Hans, Koch (1999), S. 4

⁴⁵ Zitat Banner aus VOP 1991, S. 6 f.

⁴⁶ Vgl. König (1997), S. 56 f.

- Bereits seit Beginn der 1980er Jahre befanden sich die Industriestaaten, so auch die Bundesrepublik Deutschland in einer globalen ökonomischen Krise. Die öffentlichen Haushalte waren nicht mehr ausgeglichen, zusätzlichen Aufgaben standen nicht mehr wie in früheren Zeiten gleichzeitig zusätzliche finanzielle oder personelle Ressourcen gegenüber.

Die gleichzeitig zu beobachtenden Globalisierungstendenzen innerhalb einzelner Volkswirtschaften bedeuteten aus betriebswirtschaftlicher Sicht nichts anderes als eine große Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Die geografische Verankerung der Leistungserstellung verlor innerhalb der Standortbestimmungskriterien zunehmend an Bedeutung.⁴⁷

Dies erforderte ebenfalls eine Neuorientierung der öffentlichen Verwaltung. Sie konnte offensichtlich ihre Aufgaben nicht mehr aus autoritärer Position erfüllen, sondern musste sich stattdessen an kooperativen Leistungsprozessen orientieren. Dies bedeutete aber auch, dass sich die öffentliche Verwaltung zumindest partiell dem Wertesystem der privaten Wirtschaft angleichen musste.⁴⁸

Hinzu kam der zunehmende Druck, dem die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich ausgesetzt war, denn viele andere Staaten trieben bereits Innovationen im öffentlichen Sektor voran.

Begreift man also das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung als Standortfaktor im globalen Wettbewerb, so kann man Reformbestrebungen im internationalen Kontext, jenseits des nationalstaatlichen Verständnisses sehen. Daraus ergibt sich insgesamt ein verändertes internationales Umfeld auf den Feldern Produktion und Management, aber auch konkurrierende Modernisierungsstrategien im inter-nationalen Vergleich.⁴⁹

- Die öffentlichen Verwaltungen standen unter einem zunehmenden Druck, die Bürger als Kunden, Konsumenten und als aktiv Teilnehmende am Dienstleistungsmarkt anzuerkennen. Diese Entwicklungen beruhten u.a. auf veränderten Sozialstrukturen. Das Bildungsniveau der Bürger war gestiegen. Als ein entscheidender Grund dafür kann die Entstehung der Studentenbewegung (1966-1971) genannt werden; aber auch in breiten Schichten außerhalb der Universitäten wollten Bürger auf politische und administrative Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen.

⁴⁷ Vgl. Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut in: Blanke et al. (Hrsg.), (2005), S. 64

⁴⁸ Vgl. Ebenda, Seite 64

⁴⁹ Vgl. Noll, Werner/Ebert, Werner in: Budäus (1998), S. 70 ff.

Hinzu kam eine Unzufriedenheit der Bürger mit öffentlichen Leistungsangeboten, aber auch ein Glaubwürdigkeitsverlust der Mandatsträger auf politischer und administrativer Ebene.⁵⁰ Die öffentliche Verwaltung sollte ihre Aufgaben nicht mehr im Sinne einer wohlfahrtsorientierten Ausrichtung erfüllen. Zu staatlichen Großbürokratien hatte man in weiten Teilen der Gesellschaft kein Vertrauen mehr. Dies wurde unter dem Schlagwort Bürokratie- und Politikverdrossenheit zusammengefasst.

- In den westlichen Industrienationen war ein Wertewandel innerhalb der Gesellschaften zu beobachten. Die Bürger wollten an der Gesellschaft partizipieren und erwarteten auch von der öffentlichen Verwaltung, dass sie ihre Aufgabenerfüllung den individuellen Bürger- und damit Kundenwünschen anpasste.⁵¹

Das New Public Management sollte einen Gegenentwurf zum Bürokratiemodell darstellen. Dem alten Leitbild einer bürokratischen und zentralistischen Steuerung wollte man ein neues Leitbild einer dezentralen und ergebnisorientierten Steuerung entgegensetzen. Als Wirkungsmechanismen sollten im öffentlichen Sektor eine effektive und effiziente Produktion von Dienstleistungen sowie eine Verbesserung der Qualität der Leistungsbringung erzielt werden.⁵²

Die Gestaltungselemente des New Public Management (nach Bogumil/Jann):⁵³

Ansatzpunkt	Maßnahmen
Organisationsstrukturen	Dezentralisierungs-, Verselbständigungs- und Entflechtungsstrategien
Verfahren	Ergebnisorientierung durch Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, outputorientiertes Rechnungswesen und Wirkungsanalysen; Kontraktmanagement: Trennung von Politik und Verwaltung durch klare Verantwortungsabgrenzung
Personal	Organisationsentwicklung durch die Einrichtung von Partizipations-, Kooperations- und Gruppenelementen und den Einbezug externer Berater;

⁵⁰ Vgl. Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut in: Blanke et al. (Hrsg.), 2005, S. 64

⁵¹ Vgl. Ebenda, S. 64

⁵² Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 239 ff.

⁵³ Eigene Darstellung nach Bogumil/Jann (2009), S. 240

	Personalentwicklung durch Personalbeurteilung, Fort- und Weiterbildungsplanung, Karriere- und Verwendungsplanung; Herausbildung einer Corporate Identity (CI)
Außenverhältnis	Ausbau der Kundenorientierung durch Total Quality Management (TQM) und Management by Competition (MbC)

2.4.5 Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung

Die programmatische Grundlage für die Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene bildeten Arbeiten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung. Nach einer Analyse der Schwachstellen wurde der herkömmlichen bürokratischen Verwaltung das Modell eines Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung gegenüber gestellt.

Man hatte zunächst innerhalb der Kommunalpolitik eine Strategielücke herausgefunden, da es an klaren Entwicklungszügen und Prioritätensetzungen fehlte. Darüber hinaus hatte die KGSt Mängel im Management und der Verwaltung identifiziert, die sich darin zeigten, dass es innerhalb der Verwaltungen an klaren Leistungsaufträgen mangelte und der Ressourcenrahmen nicht eindeutig definiert war und insgesamt auch keine Anreize bestanden, die Ausgaben zu reduzieren. Den Kommunalverwaltungen wurde weiterhin eine Attraktivitätslücke attestiert. Einem gut qualifizierten Personal wurden nur begrenzte Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt. In einer seit jeher sehr arbeitsteiligen Organisation konnten Kreativität und Engagement nur begrenzt erschlossen werden. Man warf den bürokratischen Organisationen vor, immer weniger flexibel zu sein; darüber hinaus mussten sie sich den Vorwurf gefallen lassen, dass die Kosten ihrer Leistungserbringung nicht bekannt seien.

Als weiterer Kritikpunkt wurde schließlich benannt, dass die öffentliche Verwaltung bis dahin nicht gelernt habe, den Bürger als gleichwertigen Partner zu akzeptieren, sondern der Bürger häufig noch als Verwaltungssubjekt betrachtet wurde. Dieser Kritikpunkt wurde als Legitimitätslücke zwischen der Verwaltung und dem Bürger benannt.⁵⁴

⁵⁴ Vgl. KGSt (Hrsg.), Bericht 5/1993, S. 9 ff; so auch König (1997), S. 56 ff.

Dem althergebrachten Behördenmodell der kommunalen Verwaltung wurde damit ein neues Steuerungsmodell vorgelegt, das den schrittweisen Umbau zu einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur vorsah. Dies orientierte sich unzweifelhaft an den Elementen des New Public Management:

Es sollten neue Führungsstrukturen implementiert werden. Das oberste Kommunalorgan, der Rat oder die Gemeindevorvertretung, sollte der Verwaltung die Rahmenbedingungen vorgeben (das „was“), Ziele setzen und den Fachbereichen der Verwaltung Handlungsspielräume (das „wie“) übertragen sowie die Leistungsaufträge kontrollieren und erforderlichenfalls anpassen. Zwischen Verwaltung und politischer Führung sollten Leistungsvereinbarungen über die in den Fachbereichen zu erzeugenden Leistungen und Produkte und die ihnen dafür zur Verfügung gestellten Budgets getroffen werden.⁵⁵

An dieser Stelle wurde allerdings auch deutlich, dass es bei einer Implementierung dieser Führungsstruktur zu einer Verschiebung der Machtzentren kommen würde. Der politischen Führungs- und Kontrollinstanz der Gemeindevorvertretung bzw. des Rates wird insofern Macht entzogen, indem dem Verwaltungsapparat durch eine verbesserte Steuerung der Handlungsmöglichkeiten innerhalb der Verwaltung mehr Kompetenzen zugesprochen werden. Hier wird sich zeigen, inwieweit sich diese Art der eingeschränkten politischen Einflussmöglichkeiten durchsetzen wird. Es bleibt fraglich, ob die Kommunalpolitiker hierzu bereit sein werden.⁵⁶

Durch die Übertragung der Ressourcenverantwortung in die Fachbereiche besteht die Möglichkeit, Kunden- und Marktverantwortung zu entwickeln. Durch die Verlagerung von Kompetenzen auf untere Organisationseinheiten und der damit einhergehenden Ergebnisverantwortung können Verwaltungen in eine „Konzernstruktur“ hineinwachsen.

Hierbei erhält die politische Führung die Möglichkeit, ihr Budgetrecht tatsächlich auszuüben. Durch das kamerale Haushaltswesen konnte in der Vergangenheit kaum nachvollzogen werden, für welche Leistungen wie viel Haushaltssmittel ausgegeben wurden. Durch die Bildung von Produkten, in denen die Einzelaktivitäten der Verwaltung in einer überschaubaren Anzahl von Leistungsbündeln zusammengefasst werden, kann folglich abgebildet werden, welche finanziellen Ressourcen die Verwaltung für welche Leistungen verbraucht hat.

⁵⁵ Vgl. Ebenda

⁵⁶ Vgl. Wollmann, Hellmut in: Reichard/Wollmann (Hrsg.), (1996), S. 38

Die Outputsteuerung lässt sich erreichen durch die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, für die als Grundlage das Rechnungswesen der Kaufmännischen Buchführung in Betracht kommt.

Die von der Verwaltung erbrachten Leistungen sollen bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllen. Es wird ein umfassendes Qualitätsmanagement erforderlich, um im Wettbewerb mit anderen Anbietern Stand halten zu können. Dazu gehört auch, systematisch die Erwartungen der Bürger und der Wirtschaft an die kommunalen Dienstleistungen zu ermitteln.

Viele kommunale Leistungen unterlagen wegen ihres Monopolcharakters vom Markt her bislang keinem Wettbewerbsdruck. Durch die neue Steuerung kann durch interkommunale Leistungsvergleiche sowie Vergleiche mit privaten Anbietern die eigene Leistungsfähigkeit transparent und messbar gemacht werden.⁵⁷

Durch das Reformkonzept der KGSt sollen die Kommunalverwaltungen in einem dauerhaften Prozess in öffentliche Dienstleistungsunternehmen umgewandelt werden. Inhaltlich sollen zusammengefasst der schrittweise Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur sowie die Aktivierung dieser Struktur durch Wettbewerb erfolgen. Verhaltensanpassungen der Organisationsmitglieder sollen sich langfristig einstellen und eine neue „Verwaltungskultur“ erzeugen. Das NSM skizziert jedoch lediglich die unverzichtbaren Mindestbedingungen für das Entstehen des „Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung“. Die Verwaltungen haben letztendlich die Aufgabe, das Modell den örtlichen Gegebenheiten anzupassen.⁵⁸

2.4.6 Stand der Innovationsimplementierung innerhalb der Einführung des New Public Management und des Neuen Steuerungsmodells

Die Autoren Bogumil und Kuhlmann haben sich zehn Jahren nach dem Beginn der Modernisierungsdiskussion um das New Public Management, das einher ging mit einer Neubewertung der Staatsaufgaben und einer Neuorganisation der Aufgabenerledigung durch staatliche und kommunale Institutionen, mit einer Bewertung des Modernisierungserfolges befasst. Dabei haben sie als Referenzrahmen die abhängige Variable der Reformergebnisse und -wirkungen aufgegriffen und diese im Hinblick auf instituti-

⁵⁷ Vgl. KGSt, Bericht Nr. 5/1993, S. 16 ff.

⁵⁸ Vgl. Ebenda, S. 15

onelle Veränderungen, Veränderungen im Verwaltungshandeln sowie die outcomes (im Sinne von Wirkungen) analysiert.⁵⁹

Die Ergebnisse dieser Analyse sind in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

Die Ergebnisse einer Analyse der Dimensionen der Reformelemente um das Neue Steuerungsmodells⁶⁰:

Binnendimension		Außendimensionen
Verhältnis Politik – Verwaltung	Ablösung des klassischen Bürokratiemodells	
Trennung von Politik und Verwaltung („Was“ und „Wie“) <ul style="list-style-type: none"> ◆ Politische Kontrakte ◆ Politisches Controlling ◆ Produktbudgets 	Verfahrensinnovationen <ul style="list-style-type: none"> ◆ Dezentrale Fach- und Resourcenverantwortung ◆ Outputsteuerung über Produkte ◆ Budgetierung ◆ Controlling ◆ Kosten-Leistungs-Rechnung ◆ Controlling 	Kundenorientierung <ul style="list-style-type: none"> ◆ Qualitätsmanagement ◆ One-Stop-Agencies
	Organisationsinnovationen <ul style="list-style-type: none"> ◆ Konzernstruktur ◆ Zentraler Steuerungsdienst ◆ Querschnittsbereich als Servicedienststellen 	Wettbewerbselemente <ul style="list-style-type: none"> ◆ Vermarktlichung ◆ Privatisierung ◆ Leistungsvergleiche
	Personalinnovationen <ul style="list-style-type: none"> ◆ Kooperations- und Gruppenelemente ◆ Anreizsysteme ◆ modernes Personalmanagement ◆ betriebswirtschaftliches Wissen ◆ ganzheitliche Arbeitszusammenhänge 	

⁵⁹ Vgl. Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine in: Jann/Bogumil/Bouckaert et al., (2006), S. 51 ff.

⁶⁰ Eigene Darstellung nach Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm (2008), S. 31

Betrachtet man in der Rückschau die politischen Zielsetzungen als abhängige Variable im Prozess der Verwaltungsreform, so ist festzustellen, dass die öffentlichen Verwaltungen auf allen Verwaltungsebenen die Modernisierung beachtlich voran gebracht haben, dass aber mit einem Forschungsprojekt „10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung“ ein empirischer Bericht zur Verwaltungsmodernisierung mit ernüchterndem Ergebnis vorgestellt wurde.⁶¹ Der Bericht entstand im Rahmen einer Sekundäranalyse von empirischen Studien und Umfragen, die den Autoren zugänglich waren oder die sie bereits vorher selbst durchgeführt hatten. Diese befassen sich vordringlich mit institutionellen Veränderungen, also ob und wie Organisations-, Personal- und Finanzstrukturen in Bewegung geraten sind und welche Instrumente dazu ausgewählt worden sind. Untersuchungsgegenstand war die Ebene der Kommunalverwaltung.⁶²

Die Modernisierungsbereiche und deren Umsetzungsgrad⁶³

Modernisierungsbereich		Umsetzungsgrad	
Organisationsstrukturen	In der ganzen Verwaltung	In Teilbereichen	Z.Zt. im Aufbau
Fachbereichsstrukturen	43,6% (379)	9,3% (81)	5,2% (45)
Zentrale Steuerungsunterstützung	25,9% (225)	12,4% (108)	12,4% (108)
Umbau der Querschnittsbereiche zu Servicestellen	23,9% (208)	24,7% (215)	13,9% (121)
Dezentrale Controllingstellen	10,9% (95)	13,6% (118)	16,0% (139)
Abbau von Hierarchieebenen	34,5 % (300)	25,4% (221)	5,1% (44)
Teamstrukturen	14% (102)	38,2% (332)	6,2% (54)

⁶¹ Vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm (2008), S. 37 ff.

⁶² Vgl. Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine in: Jann/Bogumil/Bouckaert et al., (2006), S. 54 ff.

⁶³ Eigene Darstellung nach Bogumil, Jörg (a) in: Fisch et al. (Hrsg.), (2008), S. 329 ff.

2.4.5 Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung

Modernisierungsbereich		Umsetzungsgrad	
Ressourcenbewirtschaftung	In der ganzen Verwaltung	In Teilbereichen	Z.Zt. im Aufbau
Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung	33,1% (288)	26,2% (288)	9,4% (82)
Budgetierung	33,1% (288)	34,4% (299)	7,9% (69)
Produkte	29,0% (252)	9,9% (86)	22,9% (199)
Kosten- und Leistungsrechnung	12,7% (108)	33,0% (287)	27,1% (236)
Berichtswesen	22,1% (192)	20,7% (180)	23,4% (204)
Doppik	3,8% (33)	4,8% (42)	50,2% (437)
Vermögensbewertung	7,7% (67)	14,3% (124)	48,6% (423)
Kontraktmanagement	eingeführt		
Zwischen Politik und Verwaltung	14,8% (129)	*	*
Zwischen Verwaltungs spitze und anderen Einheiten	24,3% (211)	*	*
Zwischen Servicestellen und anderen Einheiten	8,0% (70)	*	*
Zwischen Verwaltung und kommunalen Beteiligungen	6,7% (58)	*	*
Zwischen Verwaltung und Leistungserbringern von außen	9,3% (81)	*	*
Personal	eingeführt		
Mitarbeitergespräche	62,0% (539)	*	*
Führungskräftebeurteilung	21,5% (187)	*	*
Job-Rotation	10,3% (90)	*	*

Modernisierungsbereich	Umsetzungsgrad
Leistungsprämien	22,4% (195)
Neue Personalauswahlmethoden	34,6% (301)
Personalbeurteilungen	46,6% (405)
Ganzheitliche Sachbearbeitung	50,0% (435)
Teamarbeit	55,6% (484)
Fort- und Weiterbildung	72,6% (632)
Betriebswirtschaftlich geschultes Personal	36,1% (314)
Wettbewerb	Regelmäßige Teilnahme
Interkommunaler Leistungsvergleich	15,5% (135)
Kostenvergleiche öffentliche/private Erstellung	27,9% (243)
Kundenorientierung	eingeführt
Einrichtung von Bürgerämtern	57,5% (500)
Erweiterung der Sprechzeiten	74,5% (648)
Einführung eines Qualitätsmanagements	13,9% (121)
Verkürzung der Bearbeitungszeit	49,5% (431)
Einführung eines Beschwerde-managements	29,9% (260)
Vereinfachung von Formularen	42,9% (373)
Kunden- und Bürgerbefragungen	54,7% (476)
Servicegarantien und Leistungs-versprechen	7,1% (62)
Ortsnahes Angebot von Dienst-leistungen	40,0% (348)

Anmerkungen: N = 870, * Item nicht vorhanden

Dieser gute Überblick zeigt, welche umfangreichen Instrumente herangezogen werden, um die Elemente des Neuen Steuerungsmodells zu implementieren. Trotzdem scheint es schwierig zu sein, die Ergebnisse zu beurteilen. Hier zeigt die Evaluierungsforschung Grenzen auf. Es sind zwar institutionelle Veränderungen zu erkennen; allerdings kann an dieser Stelle kaum eine Antwort darauf gegeben werden, welche Faktoren die Implementation begünstigt oder erschwert haben.

Zumindest hat eine breite Verwaltungsmodernisierung begonnen und den Reformpromotoren ist es gelungen, eine im Kern betriebswirtschaftlich ausgerichtete Binnenmodernisierung durchzusetzen. Eine wirkliche neue Steuerung oder gar eine völlig neue Ausrichtung weg vom Bürokratiemodell hin zu einem New Public Management konnte bisher allerdings nicht festgestellt werden.

Problematisch ist, dass anhand der in der Übersicht genannten Beispiele deutlich wird, dass die Implementation von Innovationen in der Verwaltung in der Regel anhand der beobachtbaren und sachlichen Konzeptionsumsetzung untersucht wird.

Derartige Implementationsprobleme versuchen Bogumil und Jann auf zweierlei Weise zu erklären: Es kann damit zusammen hängen, dass eine an sich richtige Theorie unzulänglich implementiert wird. Dabei wird darauf aufmerksam gemacht, dass das Modernisierungsmanagement nicht optimal war, dass die Beschäftigten nicht ausreichend in den Reformprozess eingebunden waren oder die Prozessorientierung gefehlt hat. Auf der anderen Seite werden die Implementationsprobleme damit erklärt, dass die zugrunde liegende Theorie nicht geeignet war. Hier wird darauf verwiesen, dass es die spezifischen Gegebenheiten der öffentlichen Verwaltung nicht zulassen, ein betriebswirtschaftlich ausgerichtetes New Public Management zu implementieren. Diese These wird gestützt durch wissenschaftliche Analysen. An einer Stelle wird der Produktansatz im NSM in Frage gestellt.⁶⁴ Das Produkt scheint sich unter anderem zur politisch-strategischen Steuerung nicht zu eignen.

An anderer Stelle wird von den Autoren Lenk und Prätorius das gesamte Konzept des NSM als nicht für geeignet im Bereich der Eingriffsverwaltung erachtet. In der Eingriffsverwaltung folgen Arbeitsabläufe einer eigenen Logik, und da es sich dabei im Wesentlichen um Informationsverarbeitungsprozesse handelt, können sie nicht unter dem NSM subsumiert werden.⁶⁵

⁶⁴ Vgl. Reichard, Christoph in: Grunow/Wollmann (Hrsg.) (1998), S. 85 ff.

⁶⁵ Vgl. Lenk, Klaus in: Lenk/Prätorius (Hrsg.), (1998), S. 159 ff.

Was anhand der Übersicht ebenfalls nicht zu erkennen ist, sind Bewertungen zur Verwaltungskultur. Veränderungsprozesse finden auch ihren Niederschlag in der Verwaltungskultur und damit im Mitarbeiterverhalten. Ohne Unterstützung von Reformprozessen durch die Mitarbeiter lassen sich aber Modernisierungsvorhaben nicht realisieren.⁶⁶ Hemmend bei der Einführung der Elemente des NSM könnte in Betracht kommen, welchen Spielraum externe Gegebenheiten, z.B. die rechtlichen Rahmenbedingungen den Verwaltungen lassen oder auch die über Jahre gewachsene Organisationskultur.⁶⁷

Die sozialen Beziehungen und Netzwerke der handelnden Organisationsmitglieder, die durch die Innovationen betroffen sind, werden in der Übersicht, aber auch in der einschlägigen Literatur nur oberflächlichen oder gar keinen Betrachtungen unterzogen. Insbesondere Macht- und Einflussfaktoren werden kaum beachtet.

Es ist erkennbar, dass nicht grundsätzlich die Implementation einzelner Elemente des Neuen Steuerungsmodells gehemmt wird, aber es ist feststellbar, dass häufig Mechanismen im Implementationsprozess diesen hemmen oder behindern können.

Trotzdem muss man auch fragen: Wie können Innovationen dennoch in Bewegung kommen, obwohl die Formalisierung staatlicher bürokratischer Organisationen so groß ist?

So konstatierten schon Bogumil und Kißler 1998, dass es starke Beharrungskräfte in den Verwaltungen gibt. Sie subsumierten dies unter den Begriff des „Strukturkonservatismus“. Gemeint war, dass die Autoren durch Befragungen analysiert hatten, dass der Großteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit ihrer Arbeitssituation recht zufrieden war; zum Teil wurden die Tätigkeiten und Rahmenbedingungen als äußerst positiv bewertet. Aus der subjektiven Sichtweise der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bestand und besteht offensichtlich kaum Anlass für grundlegende Veränderungen der Arbeitsstrukturen und Prozesse. Diese Beharrungsmechanismen kann man als arbeitspolitische Schutzfunktion betrachten. In der Regel wurden in der Vergangenheit im öffentlichen Dienst die Beschäftigteninteressen eingelöst. Durch die Einführung der Elemente des Neuen Steuerungsmodells wird plötzlich Unsicherheit darüber erzeugt, inwieweit Besitzstände gehalten werden können.⁶⁸

⁶⁶ Vgl. Kluth (2001), S. 35 ff.

⁶⁷ Vgl. Reese (2005), S.4

⁶⁸ Vgl. Bogumil, Jörg (b) in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), (1998), S. 135

2.5 Zusammenfassende Ergebnisse der Verwaltungsreformgeschichte

Insgesamt zeigt sich bei der Betrachtung aller Verwaltungsreformetappen und deren spezifischen Themen, dass in der Regel die Veränderungsprozesse selten ohne größere Schwierigkeiten umgesetzt werden konnten.

Die Funktionalreform gilt als weitgehend erfolgreich umgesetzt, die Dienstrechtsreform gilt als gescheitert. Bereits nach dem Zweiten Weltkrieg gab es Probleme mit der Größe und der Struktur beim Aufbau der Ministerien, das Berufsbeamtentum konnte nicht abgeschafft werden. Die Diskussion um einen schlanken Staat durch Verwaltungsvereinfachung hat im Ergebnis keinen nennenswerten Bürokratieabbau gebracht, die Regelungsdichte durch gesetzliche Vorschriften ist nach wie vor hoch. Bei der Aktivierung der Bürger und der Kundenorientierung sind jedoch beachtliche Reformerfolge erzielt worden. Heute sind Bürgerämter und die Erbringung der Dienstleistung nah am Kunden in allen öffentlichen Verwaltungen selbstverständlich.

Die Implementation des New Public Management und Neuen Steuerungsmodells erweist sich ebenso als schwierig.

Bei der Analyse der Implementationsschwierigkeiten zeigt sich, dass das Verwaltungshandeln insgesamt immer noch bestimmten normativen Ansprüchen gerecht werden muss, was sich bereits aus dem Grundgesetz, aber auch aus Einzelgesetzen und der Funktion der öffentlichen Verwaltung innerhalb des politischen Systems ergibt. Daraus folgt, dass die Grenzen zwischen politischen Entscheidungen zur Gestaltung der Verwaltung und der verwaltungseigenen Organisationskompetenz fließend sind. Hieran ist zu erkennen, dass alle Epochen der Verwaltungsreform sich innerhalb dieser Grenzen wieder finden und das jeweilige Demokratie-, Staats- und Verwaltungsverständnis abbilden.⁶⁹

Allerdings zeigt die Verwaltungsreformgeschichte der Bundesrepublik Deutschland auch, dass seit Mitte der 1960er Jahre Begriffe wie Strukturreform, Verwaltungsvereinfachung, Entbürokratisierung oder Aufgabenabbau die Reformlandschaft abbilden und nur schwer voneinander abzugrenzen sind, wie das vorliegende Kapitel zeigt. Deutlich wird dabei auch, dass sich immer auch Privatisierungstendenzen gezeigt haben, um das staatliche Aufgabenwachstum einzuschränken. Dabei ist allerdings nicht deutlich geworden, welches letztlich die Aufgaben der Kommunen und welches die Aufgaben des Staates sind. Damit kann auch ein Verlust der

⁶⁹ Vgl. Grimmer (1997), S. 65 ff.

Steuerungs- und Kontrollmacht der Kommunen eintreten, was wiederum ihren grundgesetzlich eingeräumten Selbstverwaltungsspielraum einschränken kann.⁷⁰

Darüber hinaus ist Verwaltungsreform auch immer eine Reform innerhalb von Organisationen, sei es, ob die Reform von einer höheren Verwaltungsebene vorgegeben oder innerhalb der eigenen Verwaltung begonnen wurde. Hier zeichnet sich deutlich ab, dass nicht allein Vorgehensweise und Konzeption Schwierigkeiten verursachen. Hier stehen selbstverständlich immer auch Interessen im Vordergrund. Dies können persönliche Interessen sein, aber auch institutionelle oder Interessen von Dritten, die z.B. eine Reform initiieren. An dieser Stelle wird nun erkennbar, welche Reformetappes man in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland auch betrachtet, dass sich Widerstände und damit „Gegenmächte“ zur Implementation von Innovationen bilden können.

Wahrscheinlich können Innovationsprozesse durch starke formale Organisationsstrukturen, ihre breite Reglementierung sowie den hierarchischen Aufbau der öffentlichen Verwaltung nur begrenzt begünstigt werden.

In welchem Verhältnis aber stehen in öffentlichen Verwaltungen die formal ungebundene Macht und die formale Autorität bzw. Hierarchie, also legale Herrschaft im Sinne von Max Weber, zu Innovationsprozessen?

Es muss also analysiert werden, was jenseits der Formalstruktur passiert. Steht bei der Implementation von Innovationen die positionelle Macht im Sinne von Herrschaft im Vordergrund oder geht es auch um die informellen Beziehungen im Sinne von Macht? Es muss ein Erklärungsversuch unternommen werden, zu hinterfragen, welche Mächte bewirken etwas Positives und durch was werden sie beeinflusst? Hat nicht jede Macht auch eine „Gegenmacht“?

Es müssen daher die Formalstruktur und deren hierarchische Ausprägung von Behörden analysiert werden, um den Versuch unternehmen zu können, die Frage zu beantworten, wie sich Macht innerhalb der Formalstruktur äußert und ob sie selbst nicht als „amorpher“ Begriff (Weber) wissenschaftlich unzugänglich bleiben muss, sondern eben innerhalb der Zwänge einer starken organisatorischen Formalstruktur der wissenschaftlichen Analyse zugängliche Strukturen und Prozesse ausbildet.

Dabei zeigt sich anhand ihrer Geschichte, dass die öffentliche Verwaltung immer wieder Veränderungen durchlaufen hat und Innovationen implementiert hat.

⁷⁰ Vgl. Ebenda, S. 71 f.

Im Kontext zur Geschichte der Verwaltungsreform werden in einem späteren Kapitel im Rahmen einer Sekundäranalyse exemplarisch Innovationsprozesse aus der Verwaltungsreformgeschichte analysiert und wie sich innerhalb dieser Veränderungsprozesse der Einflussfaktor Macht auswirkt. Zunächst wird die Funktionalreform in den 1970er Jahren untersucht, hier die kommunale Gebietsreform in Hessen und das Beispiel der Stadt Lahn. Anschließend werden der Versuch eines freiwilligen Zusammenschlusses von drei Kommunen sowie die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit von Gemeinden analysiert.

Daran anschließend werden Veränderungsprozesse aus der Bundesverwaltung einer Betrachtung unterzogen, in denen Elemente des New Public Management implementiert wurden. Es schließt sich eine Analyse der Städte Wuppertal und Hagen an, in denen Elemente des Neuen Steuerungsmodells implementiert worden sind. Eine Besonderheit bei diesen Städten liegt in der unterschiedlichen Vorgehensweise zur Implementation und es erscheint wichtig, diese Strategien dahingehend zu untersuchen, ob diese in einem besonderen Zusammenhang zu dem Einflussfaktor Macht stehen.

Darüber hinaus hat ein Thema in der Geschichte der Verwaltungsreform immer wieder eine Rolle gespielt, nämlich die Reform des öffentlichen Dienstrechts. Dieser Innovationsprozess wird ebenfalls auf den Untersuchungsgegenstand des Einfluss-faktors Macht hin untersucht.

3 Innovationsmanagement

In den vergangenen Jahrzehnten sind die öffentlichen Verwaltungen zunehmend unter Reformdruck geraten. Dadurch ist auch das Interesse an einer wissenschaftlichen Durchdringung von Innovationsprozessen gestiegen. Daher werden in diesem Kapitel der Arbeit Faktoren untersucht, die Innovationsprozesse beeinflussen können. Dazu bietet die einschlägige Literatur zum Innovationsmanagement eine Vielzahl von Schriften auf, wobei der Analyse überwiegend Arbeiten aus der betriebswirtschaftlichen Forschung zu Grunde liegen. Zunächst werden verschiedene Arten von Innovationen analysiert und strukturiert; daran anschließend wird dargestellt, welche Arten von Innovationen innerhalb der öffentlichen Verwaltung implementiert werden. Es werden kurz die Phasen des Innovationsprozesses analysiert, um dann die Strategien und Einflussfaktoren auf den Innovationsprozess zu untersuchen. Hierbei werden zunächst Strategien untersucht, die auch in der öffentlichen Verwaltung als Implementationsstrategien angewandt werden, hier die Strategie des Business Process Reengineering und die Strategie der lernenden Organisation. Es bietet sich an, diese beiden Strategien zu untersuchen, weil sie durch unterschiedliche Ansätze geprägt sind, wobei bei der Strategie des Business Process Reengineering den Vorgesetzten anscheinend eine besondere Bedeutung zu kommt. Anschließend werden die Einflussfaktoren auf Innovationen strukturiert und aus verschiedenen Perspektiven analysiert, da hierzu verschiedene Autoren unterschiedliche Herangehensweisen vorschlagen. Schließlich werden noch Faktoren erläutert, die sich innovationsförderlich auf die Unternehmenskultur und die Organisation auswirken können, wobei schließlich auch Gründe aufgezeigt werden, die sich negativ auf die Implementation von Innovationen auswirken können.

3.1 Der Innovationsbegriff

Der Begriff „Innovation“ stammt von dem lateinischen Wort „innovatio“ ab. Dies bedeutet so viel wie Neuerung, Erneuerung oder auch Neuheit oder Neueinführung.⁷¹

Eine einheitliche Definition gibt es jedoch nicht.

Vahs und Burmester definieren Innovationen grundsätzlich als die zielgerichtete Durchsetzung von neuen technischen, wirtschaftlichen, organisa-

⁷¹ Vgl. Vahs/Burmester (2005), S. 45

torischen und sozialen Problemlösungen, die darauf ausgerichtet sind, die Unternehmensziele auf eine neuartige Weise zu erreichen.⁷²

Nach Hauschildt und Salomo sind Innovationen im Ergebnis qualitativ neuartige Produkte oder Verfahren, die sich gegenüber dem vorangegangenen Zustand merklich – wie immer das zu bestimmen ist – unterscheiden.⁷³

Hierbei muss jedoch berücksichtigt werden, dass in der einschlägigen Literatur zwischen subjektiven und objektiven Neuheiten unterschieden wird. Es besteht z.B. die Möglichkeit, dass für ein Individuum oder auch eine Institution eine Neuheit subjektiv als eine solche empfunden wird, aber bereits auf dem Markt vorhanden ist.⁷⁴ So erwirbt z.B. ein Arbeitnehmer einen elektronischen Terminkalender. Diese Anschaffung ist für ihn subjektiv eine Neuheit, objektiv ist dieses Produkt seit Jahren am Markt eingeführt. Die Innovation dringt also mit der Verzögerung der subjektiven Wahrnehmung in das Bewusstsein ein.

Eine objektive Neuheit liegt dann vor, wenn sie als Markt- oder Weltneuheit eingeführt wird.

Der Ökonom Joseph A. Schumpeter prägte den Begriff der Innovation im Jahr 1931 zunächst im Sinne ökonomischer Entwicklung. Schumpeter beschreibt den Begriff der Innovation damit, dass Produktionsmittel ihrem früheren Gebrauch entzogen und neu kombiniert werden. Für Schumpeter gehört zur Innovation die schöpferische Zerstörung, d.h. nur wer sich auf die Zerstörung alter Strukturen, Produkte und Prozesse einlässt, kann etwas Neues erschaffen.

Diese ökonomische Sichtweise lässt sich durchaus auf Innovationen innerhalb von Verwaltungsorganisationen übertragen, denn wenn hier Strukturen, Prozesse und Abläufe verändert werden, ist eine „schöpferische Zerstörung“ veralteter Strukturen unabdingbar.

Dieser Auffassung folgen auch Hauschildt und Salomo, indem sie Schumpeters Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung wörtlich wiedergeben und lediglich noch außer der sog. neuen Zweck-Mittel-Kombination die Unterscheidung zwischen Produkt- und Prozessinnovation treffen.⁷⁵

⁷² Vgl. Vahs/Burmester (2005), S. 2ff. Die beiden Autoren beziehen sich unter anderem auf das Werk des österreichischen Nationalökonom Joseph Alois Schumpeter über die „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“, das erstmals 1912 erschienen ist.

⁷³ Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 4

⁷⁴ Vgl. Ebenda, S. 4 ff.

⁷⁵ Vgl. Ebenda, S. 9f.

Selbst im Bereich des neuen Forschungszweiges der evolutorischen Ökonomie wird Innovation als Neuheit definiert, die im Rahmen der Interpretation eine Rekombination des Vorhandenen generiert.⁷⁶

3.2 Das Management von Innovationen

Das Innovationsmanagement ist ein Forschungszweig, der zunächst vornehmlich innerhalb der Betriebswirtschaftslehre vorzufinden ist. Zunehmender Wettbewerb und ein sich immer weiter beschleunigender technologischer Wandel sind bezeichnend für ein Umfeld, in dem sich private Unternehmungen in der heutigen Zeit bewegen müssen. Das bedeutet auch, dass private Unternehmen Wettbewerbsvorteile entwickeln müssen, um sich am Markt behaupten zu können. Innovationsmanagement kann somit als die dispositive Gestaltung von Innovationsprozessen bezeichnet werden.

Innovationen lassen sich aufgrund verschiedener Merkmale in unterschiedliche Kategorien einteilen. Anhand von Differenzierungskriterien ist eine systematische Einteilung möglich.

Häufig werden Innovationen nach ihrem Gegenstandsbereich kategorisiert. Am häufigsten findet sich die Unterscheidung von Produkt- und Prozessinnovationen. Darüber hinaus werden auch organisatorische und soziale Innovationen unterschieden.⁷⁷

Hilzenbecher geht in seiner Gliederung noch tiefer. Er bezieht Innovationen nicht allein auf das Entwickeln und Anbieten neuer Produkte und Dienstleistungen, sondern unterscheidet Innovationen nach Feldern:

- Produktinnovation,
- Prozessinnovation,
- Erschließung neuer Absatzwege im In- und Ausland,
- Erschließung neuer Vorproduktmärkte und Rohstoffquellen und
- Veränderung der Markt- oder Unternehmensorganisation insgesamt.⁷⁸

Dass diese Sichtweise belegt ist, zeigt ein Blick in die Harvard Business Review (Ausgabe 12/2003). Hier werden sechs Innovationsarten identifiziert:

⁷⁶ Vgl. Herrmann-Pillath (2002), S. 71 ff.

⁷⁷ Vgl. Vahs/Burmester (2005), S.72

⁷⁸ Vgl. Hilzenbecher, Uwe in: Berndt et al., (2005), S. 47 ff.

- Ausweitung entlang der Wertschöpfungskette,
- Ausweitung des Dienstleistungsangebotes,
- Nutzung neuer Distributionswege,
- Eintritt in neue Regionen,
- Einstieg in neue Kundensegmente und
- Eintritt in einen neuen, unbekannten Markt.⁷⁹

Die Darstellung der verschiedenen Arten von Innovationen macht schnell deutlich, dass unterschiedliche Voraussetzungen geschaffen werden müssen oder auch bereits vorhanden sind, um Neuerungen durch das Management zu steuern.⁸⁰

Berndt fasst zusammen:

„Ein erfolgreiches Innovationsmanagement setzt ein Systemdenken voraus, welches erst die Interaktion zwischen den Subsystemen der Unternehmung und den innovativen Prozessen ermöglicht. Die Wirkung der ganzheitlichen Gestaltung von Elementen des Unternehmenssystems (Operationen, F&E, Marketing, Human Ressources, Finanzen) auf die einzelnen Phasen des Innovationsprozesses (Awareness, Interest, Evaluation, Trial, Adaption) erzielen eine Wertsteigerung, die durch das lineare Denken nicht erreicht werden kann.“⁸¹

3.3 Kategorien von Innovationen

Betrachtet man die Innovationsarten und vergleicht diese mit der Verwaltungsreformhistorie im ersten Abschnitt dieses Kapitels, ist erkennbar, dass die öffentliche Verwaltung sich nicht mit der Einführung neuer Produkte am Markt befasst. Der Vollständigkeit halber sollen allerdings Produktinnovationen beschrieben werden.

3.3.1 Produktinnovationen

Produktinnovationen sind die von einem Unternehmen auf dem Markt angebotenen materiellen oder immateriellen Leistungen, die durch ihre Funktionen und Eigenschaften dazu geeignet sind, tatsächliche oder potenzielle Kundenbedürfnisse zu befriedigen.⁸²

⁷⁹ Vgl. Ebenda, S. 47 ff.

⁸⁰ Vgl. Happe, Guido in: Happe (Hrsg.), (2011), S. 7

⁸¹ Vgl. Ergenzinger, Rudolf/Krulis-Randa, Jan in: Berndt et al. (2005), S. 102 f.

⁸² Vgl. Hilzenbecher, Uwe in: Berndt et al., (2005), S. 47 ff.

Hierbei muss der Unternehmer dem schnellen technischen Fortschritt Stand halten und sich den immer schneller wandelnden Konsumentenbedürfnissen und immer kürzer werdenden Produktlebenszyklen anpassen. Das bedeutet, der Unternehmer verhält sich innerhalb seines Innovationsmanagements völlig anders als ein Unternehmer, der beispielsweise die internen Strukturen seines Unternehmens verändern möchte.

Er muss seine Wettbewerbsvorteile und seine marktstrategischen Instrumente nutzen, um einen zeitlichen Vorsprung zu seinen Mitwettbewerbern zu erzielen. Dies erfordert eine intensive Forschungs- und Entwicklungstätigkeit, das Eingehen von Kooperationen mit anderen Unternehmen sowie eine vertikale Integration in bestehende Innovationsnetzwerke.⁸³

3.3.2 Prozessinnovationen

Prozesse sind inhaltlich abgeschlossene, zeitliche und sachlogische Abfolgen von Funktionen, welche zur Bearbeitung betriebswirtschaftlich relevanter Objekte notwendig sind. Prozessinnovationen werden mittels Assets und Kompetenzen betrieben; sie transportieren Informationen, Produkte, Services und Werte.⁸⁴

Vahs und Burmester verstehen unter Prozessen eine Folge logisch zusammenhängender Aktivitäten, um zielgerichtet eine Leistung zu erstellen. Die Leistungserstellung erfolgt nach bestimmten Regeln und in einer bestimmten Zeitspanne. Prozessinnovationen unterscheiden sich von Produktinnovationen dadurch, dass sie darauf zielen, die Unternehmensprozesse und -verfahren zu verbessern oder neu zu gestalten.⁸⁵

Bei den Prozessinnovationen können vier Prozessgruppen im Unternehmen betroffen sein:

- Managementprozesse, die für die Planung, Steuerung, Kontrolle und den Ressourceneinsatz von Prozessen verantwortlich sind,
- Geschäftsnetzwerkprozesse, die über die Grenzen des Unternehmens hinaus Aktivitäten von Kooperationspartnern, Kunden und Lieferanten einbeziehen,
- Unterstützungsprozesse, die interne Kunden haben, weil sie für die Abfolgen von sekundären Aktivitäten darstellen und die Kernprozesse unterstützen,

⁸³ Vgl. Janz, Norbert in: Janz/Licht (2003), S. 73 ff.

⁸⁴ Vgl. Hilzenbecher, Uwe in: Berndt et al., (2005), S. 47 ff.

⁸⁵ Vgl. Vahs/Burmester (2005), S.76 ff. Die beiden Autoren verweisen in diesem Zusammenhang auf Norbert Thom: Effizientes Innovationsmanagement in kleinen und mittleren Unternehmen, (Bern 1997), S. 8

- Kernprozesse, die auf die Bedienung externer Kunden ausgerichtet sind und die primären Aktivitäten im Unternehmen darstellen.⁸⁶

Als Ziele von Prozessinnovationen können z.B. Kundenorientierung, Mitarbeiterorientierung, Durchführung von kontinuierlichen Verbesserungen oder die Optimierung des Informationsflusses im Unternehmen genannt werden. Die Übersicht zur Evaluation des Neuen Steuerungsmodells zeigt, dass in vielen Kommunalverwaltungen Prozessinnovationen vorangetrieben worden sind.

3.3.3 Andere Innovationsgegenstände

Darüber hinaus gibt es noch andere Innovationsgegenstände.

Hierzu gehören die organisatorischen Innovationen, die eine Neugestaltung bzw. Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation beinhalten. Diese stehen neben den Prozessinnovationen und betreffen Innovationen im Humanbereich oder in der Aufbau- und Ablaufstruktur.

Als organisatorische Gestaltungselemente kommen unter anderem die Zusammenfassung von Geschäftsprozessen, die Delegation von Entscheidungsbefugnissen, eine Verringerung von Hierarchieebenen und die Einführung neuer Führungskonzepte in Betracht.⁸⁷

Die organisatorischen Innovationen, von den Autoren Vahs und Burmester auch als Strukturinnovationen bezeichnet, zielen auf eine Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation ab. Mit organisatorischen Innovationen besteht die Möglichkeit, harte Ziele (z.B. Produktivitätssteigerungen, Qualitätsverbesserungen oder Kostensenkungen) zu erreichen, aber auch weiche soziale Ziele (besseres Betriebsklima, höhere Arbeitszufriedenheit) zu verfolgen.⁸⁸

Durch Sozialinnovationen sollen soziale Ziele, wie z.B. eine Erhöhung der Arbeitszufriedenheit, der Abbau körperlicher Belastungen, Entwicklung neuer Formen der Arbeitszeitgestaltung oder der Arbeitsorganisation, die Entwicklung einer offenen Kommunikationsstruktur im Unternehmen oder eine Verbesserung des Unfallschutzes im Unternehmen erreicht werden. Sie betreffen in der Regel das Verhalten der Menschen im Unternehmen.⁸⁹ Sozialinnovationen sind damit ausschließlich Veränderungen im Humanbereich und sind eng mit anderen Innovationen verbunden und

⁸⁶ Vgl. Pleschak/Sabisch (1996), S. 21

⁸⁷ Vgl. Pleschak/Sabisch (1996), S. 22 f.

⁸⁸ Vgl. Vahs/Burmester (2005), S.79 f.

⁸⁹ Vgl. Ebenda, S.79

damit einhergehend mit einer ständigen Weiterentwicklung der Unternehmens- und Führungskultur.⁹⁰

Betrachtet man die verschiedenen Innovationsarten in ihrer Vielfalt und Unterschiedlichkeit, so ist trotzdem zu erkennen, dass sie inhaltlich miteinander verflochten sind und nicht unabhängig voneinander betrachtet werden können. Dies ist besonders bei den Prozessinnovationen und den organisatorischen Innovationen erkennbar.

3.3.4 Kategorien von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung

Zusammenfassend können die Etappen und Themen der Verwaltungsreform seit dem Bestehen der Bundesrepublik Deutschland am ehesten den Bereichen der Prozessinnovationen sowie den organisatorischen Innovationen zugeordnet werden. Dass dabei auch immer wieder soziale Innovationen implementiert worden sind, ist sicher unstrittig. Sie sind letztlich eine Folge der notwendigen durchzuführenden Prozess- und Strukturinnovationen in der öffentlichen Verwaltung.

Damit sind auch Verwaltungsreformen oder -modernisierungen Innovationen. Eine Funktionalreform z.B. verändert die Strukturen und damit die Aufbau- und Ablauforganisation einer öffentlichen Verwaltung und die Einführung eines Neuen Steuerungsmodells setzt an einer Veränderung der Prozesse und internen Abläufe an. Es bietet sich daher an, Verwaltungsreformen im Rahmen eines Innovationsmanagements zu implementieren. Hierzu sollen nachfolgend in der einschlägigen Literatur zum Innovationsmanagement die Erfolgsfaktoren für die Implementation von Innovationen analysiert, aber auch ergründet werden, weshalb die Implementation von Innovationen erschwert werden kann.

3.3.5 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Bei der weiteren Analyse von Innovationsprozessen ist es erforderlich, den Untersuchungsbereich in der vorliegenden Arbeit einzugrenzen.

In der Innovationsforschung lassen sich für innerorganisatorische Veränderungen drei Hauptrichtungen vorfinden:

- die Forschung zur Diffusion von Innovationen,
- die Innovationsprozessforschung und
- die Forschung zur organisationalen Innovativität.⁹¹

⁹⁰ Vgl. Pleschak/Sabisch (1996), S. 23

Die erste Hauptrichtung befasst sich mit der Untersuchung von Bedingungen für die Übernahme bzw. Verbreitung von Neuerungen. Hierzu zählen unter anderem die Merkmale der Innovation, die Merkmale der Adopter oder auch die Art, wie über eine Innovation kommuniziert und für sie geworben wird. An dieser Stelle ist u.a. auf die wissenschaftlichen Arbeiten von Everett Rogers zu verweisen.

Diese Forschungsrichtung ist allerdings für die vorliegende Arbeit nicht von Relevanz, denn die vorliegende Arbeit unterstellt, dass die Innovation bereits vorhanden ist, z.B. dass Elemente des Neuen Steuerungsmodells noch implementiert werden müssen oder dass eine Funktionalreform noch umzusetzen ist.

Die zweite Hauptrichtung befasst sich mit dem Innovationsprozess selbst, sie analysiert die Existenz und die Sequenzierung einzelner Innovationsphasen.

Die dritte Hauptrichtung zur Forschung im Rahmen der organisationalen Innovativität untersucht die Bedingungen innerhalb von Organisationen, um Innovationen zu implementieren.

Unter diesen Bedingungen kann man verschiedene Ebenen als Forschungsgegenstand betrachten: Unter anderem das Individuum, die Gruppe, die Organisation, das Team oder die Teamarbeit.⁹²

Die vorliegende Arbeit ist innerhalb der zweiten und dritten Forschungsrichtung angesiedelt. Sie analysiert Bedingungen über die Innovativität von öffentlichen Verwaltungen und will gleichzeitig einen Erkenntnisgewinn dazu beitragen, wie Innovationsprozesse verlaufen und durch welche Faktoren sie beeinflusst werden. Dazu wird an anderer Stelle noch eingehend auf die Besonderheiten von bürokratischen Organisationen eingegangen, in denen man besondere Bedingungen zur Implementierung von Innovationen vorfindet. Auch die Rahmenbedingungen sind andere als bei privaten Unternehmungen, worauf ebenfalls eingegangen werden wird.

⁹¹ Vgl. Krause (2004), S. 2 ff.; Krause bezieht sich unter anderem auf einen Aufsatz von Richard A. Wolfe: *Organizational innovation: Review, critique and suggested research directions*; in: *Journal of Management Studies* (1994), 31 (3), 405-431 sowie auf Everett M. Rogers: *Diffusion of innovations* (3rd ed.); New York: Free Press (1983).

⁹² Vgl. Ebenda, S. 2 ff.

3.4 Die Phasen des Innovationsprozesses

In der einschlägigen Literatur wird der Innovationsprozess in unterschiedliche Phasen untergliedert.

In einer ersten Grobgliederung unterscheiden Frey et al. die Phase des kreativen Prozesses und die Phase der Umsetzung.

In der Phase des kreativen Prozess erfolgen zunächst das Erkennen von Veränderungsmöglichkeiten und die Wahrnehmung von der Veränderungsfähigkeit im Unternehmen. Dem schließt sich die Initiation an und es werden kreative Ideen und Lösungsvorschläge produziert.⁹³

Stern und Jaberg schlagen vor, diesen Teil des Innovationsprozesses mit den Begriffen Ideenfindung und Ideenbewertung zu bezeichnen.⁹⁴

Wie bereits bei der Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes ausgeführt wurde, wird in der vorliegenden Arbeit unterstellt, dass die Innovation bereits geschehen ist. Deshalb wird dieser Teil des Innovationsprozesses nicht weiter analysiert. Aus diesem Grund werden auch die Einflussfaktoren zu diesem Teil des Innovationsprozesses, wie z.B. der Umgang mit Kreativitätstechniken im vorliegenden Kapitel nicht weiter betrachtet.

Frey et al. haben in der weiteren Grobgliederung des Innovationsprozesses die Phasen der Umsetzung benannt. Innerhalb derer erfolgt die Implementation der Innovation. Dazu gehören das Ausprobieren und schließlich die Etablierung der neuen Ideen. Als letztes folgt in der Phase der Umsetzung schließlich die Stabilisierung. Hierunter verstehen Frey et al., dass sich in dieser Prozessphase Routinen in der Anwendung der Innovation herausbilden und dass die Innovation nach und nach in die Organisation integriert wird. Wenn die Implementation so weit voran geschritten ist, ist es erforderlich, die Innovation im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses kritisch zu überprüfen und erforderlichenfalls Anpassungen bei der Implementierung oder der Innovation selbst vorzunehmen.⁹⁵

Stern und Jaberg benennen diese Phasen des Innovationsprozesses zum einen mit der „internen Umsetzung“, wobei durch interne Marketingstrategien im Unternehmen für die Innovation geworben werden soll und die „externe Umsetzung“; das ist die Verbreitung der Innovation auf dem Markt und dessen möglichst umfassende Durchdringung.

⁹³ Vgl. Frey, Dieter/Streicher, Bernhard/Kerschreiter, Rudolf/Fischer, Peter in: Weissenberger-Eibl (Hrsg.), (2005), S. 123

⁹⁴ Vgl. Stern/Jaberg (2007), S. 17

⁹⁵ Vgl. Frey, Dieter/Streicher, Bernhard/Kerschreiter, Rudolf/Fischer, Peter in: Weissenberger-Eibl (Hrsg.), 2005, S. 122 ff.

Zu Recht weisen Frey et al. darauf hin, dass der Erfolg der Implementierung von Innovationen auch mit Macht zusammenhängt. So hat die Innovationsforschung sich damit befasst, dass es nicht nur die Fachpromotoren gibt, die bei Innovationen eine Rolle spielen, sondern in besonderem Maße Machtpromotoren, die für den Erfolg einer Innovation entscheidend sind.⁹⁶

Bei der Umsetzung neuer Ideen werden häufig Veränderungen am Status quo von Mitarbeitern vorgenommen oder Prinzipien verletzt, die für die Akzeptanz von Innovationen notwendig sind, was zu heftigen Wiederständen führen kann. Hier müssen Entscheidungsprozesse durch Führungskräfte nachvollziehbar, transparent und neutral vermittelt werden.⁹⁷

Außerdem schlagen die Autoren vor, den Implementationsprozess durch Multiplikatoren unterstützen zu lassen. Dabei sollten Multiplikatoren fachlich kompetent und menschlich integer sein, um in ihren Netzwerken für die Innovation werben und auch an der Implementation mitwirken zu können.⁹⁸

Auch Hauschildt und Salomo widmen sich sehr ausführlich dem Widerstand als einem Wesensmerkmal der Innovation. In der Regel bedeuten Innovationen eine erhebliche Veränderung von Arbeitsweisen. Dies wird von vielen Mitarbeitern als Störung, sinnlose Turbulenz oder als Ärgernis aufgefasst. Auch diese beiden Autoren weisen auf die Bedeutung der Promotoren als wichtige Akteure im Innovationsprozess hin.⁹⁹

⁹⁶ Witte hat 1973 erstmals den Begriff des „Promotors“ für Personen verwendet, die einen Innovationsprozess aktiv und intensiv fördern. Witte, Eberhard in: Hauschildt (1998), S. 9 ff.

⁹⁷ Vgl. Frey, Dieter/Streicher, Bernhard/Kerschreiter, Rudolf/Fischer, Peter in: Weisenberger-Eibl (Hrsg.), (2005), S. 125

⁹⁸ Vgl. Ebenda, S. 127

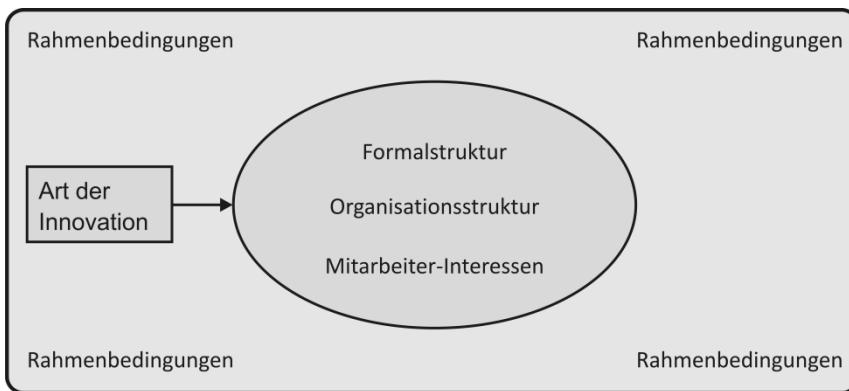
⁹⁹ Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 99

3.4.1 Einflüsse auf den Innovationsprozess

Innovationsprozessen werden von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst. Dies soll anhand der nachfolgenden Abbildung aufgezeigt werden.

Abbildung 1

Grundstruktur der Einflussfaktoren auf Innovationsprozesse¹⁰⁰



3.4.2 Die traditionelle Forschung zu den Erfolgsfaktoren

Die traditionelle Forschung beleuchtet bei dem Bezug zum Innovationserfolg ausschließlich die betriebswirtschaftliche Sichtweise: Unternehmen sollen nachhaltig ihre Gewinne steigern und an diesem Ziel ihre Innovationen ausrichten. Dadurch werden andere Faktoren außer Acht gelassen, die ebenfalls von Bedeutung sein könnten. Unberücksichtigt bleiben Fragestellungen nach den gesellschaftlichen Umständen, unter denen Innovationen gedeihen. Aber auch die Fragestellung nach Zielen und Gestaltungsmöglichkeiten des politischen Einflusses auf Innovationen werden dabei nicht aufgegriffen. Diese Einschränkungen begrenzen damit auch die Analysen zum Innovationserfolg.¹⁰¹

Daraus ergeben sich drei Problembereiche, mit denen die Aussagekraft von Einflussfaktoren auf Innovationen behaftet ist:

¹⁰⁰ Eigene Darstellung nach Reese (2005), S. 6

¹⁰¹ Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 31

- Die traditionelle Forschung über den Erfolg von verschiedenen Einflussfaktoren behandelt situative Einflüsse nicht oder nicht vollständig. Dadurch können Besonderheiten der unternehmensinternen und -externen Innovationssituation weitgehend unberücksichtigt bleiben.
- Es besteht ein Problem dadurch, dass es der Wissenschaft bis heute nicht gelungen ist, die Variable „Innovationserfolg“ einheitlich messbar bzw. operationalisierbar zu machen. Subjektive Ermessensspielräume machen eine Vergleichbarkeit von Untersuchungsergebnissen nahezu unmöglich.
- In den meisten Untersuchungen, die auf dem Gebiet der Innovationsforschung erfolgt sind, wurden die Einflussgrößen nicht hinsichtlich der verschiedenen Innovationsarten differenziert.¹⁰²

Auf diese Unzulänglichkeiten haben auch andere Autoren hingewiesen. Hauschildt und Salomo kritisieren bei der Erfolgsfaktorenforschung besonders, dass sie inhaltliche Defizite aufweist. Beispielsweise wird bei technologischen Innovationen häufig der Blick ausschließlich auf eine systematische Forschung und Entwicklung gerichtet, der eigentliche Innovationsprozess spielt dagegen eine untergeordnete Rolle. Außerdem sehen die Autoren methodische Defizite und verweisen auf Studien vor allem aus dem US-amerikanischen Raum. Dabei wurden viele Studien mit Fragebogenhebungen durchgeführt. Eine geringe Rücklaufquote und subjektive Wahrnehmungen der Datenerheber beeinflussten die ausgewerteten Ergebnisse.

Damit sehen Hauschildt und Salomo die Gefahr darin, dass die Erfolgsfaktorenforschung unter theoretischen und methodischen Defiziten leidet.¹⁰³ Auf einen defizitären Entwicklungsprozess in der Evaluationsforschung im Bereich der öffentlichen Verwaltung weisen auch Hellstern und Wollmann hin, wobei sich dort ein besonderes Problem zeigt: Die Analyse politisch-administrativen Handelns wird erschwert durch die Verflechtungen unterschiedlicher Handlungsinteressen, die unterschiedliche Evaluierungsansätze oder -verfahren zum Teil hemmen und zum Teil fördern.¹⁰⁴

Die vorliegende Arbeit wird sich trotz aller Schwierigkeiten innerhalb der Implementationsforschung mit Innovationsstrategien und Einflussfakto-

¹⁰² Vgl. Vahs/Burmester (2005), S. 375; Die beiden Autoren beziehen sich unter anderem auf einen Beitrag von Jürgen Hauschildt: Zur Messung des Innovationserfolges; in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 1991, S. 451-476.

¹⁰³ Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 33 f.

¹⁰⁴ Vgl. Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut in: Hellstern/Wollmann (Hrsg.), (1984), S. 65

ren auseinandersetzen, die eine Auswirkung auf die Implementation von Innovationen haben können.

3.5 Strategien und Erfolgsfaktoren zur Implementation von Innovationen

3.5.1 Innovationsstrategien

„Die vernünftigen Menschen passen sich der Welt an; die unvernünftigen versuchen, sie zu verändern. Deshalb hängt aller Fortschritt von den Unvernünftigen ab“ (G. B. Shaw).

Um auf Dauer zu bestehen, muss die öffentliche Verwaltung, wie alle anderen Organisationen auch, den Anforderungen gerecht werden, die die Umwelt an sie stellt. Bei der öffentlichen Verwaltung kommt hinzu, dass sie sich nicht nur dem immer weiter steigenden Kostendruck stellen muss, sondern überdies den geänderten Rahmenbedingungen und den Ansprüchen der Politik und der Bürger nachkommen muss.

Wie empirische Untersuchungen über die Ergebnisse der Implementation von Verwaltungsreformelementen zeigen, ist z.B. bei der Implementation von Elementen des Neuen Steuerungsmodells eher ein nüchternes Bild vorzufinden. Verwaltungsmodernisierung ist in der Praxis oft mühsam umzusetzen und führt häufig nur zu kleineren Implementationserfolgen.

Es muss also der Versuch unternommen werden, heraus zu arbeiten, weshalb dieses nüchterne Bild nach wie vor besteht. Deshalb werden sich die nachfolgenden Ausführungen, nachdem die Innovationsarten im öffentlichen Sektor bereits analysiert wurden, auf mögliche Implementationsstrategien sowie die Einflussfaktoren auf Innovationen beziehen.

Die einschlägige Literatur zum Innovationsmanagement teilt die sich in Unternehmen vollziehenden Veränderungen in zwei Gruppen ein:

Dabei werden revolutionäre oder sprunghafte Veränderungen sowie evolutionären Veränderungen unterschieden.

Zu den revolutionären Veränderungen zählen z.B. Basisinnovationen, wie die Neugestaltung von Arbeitsabläufen und Prozessen oder die Anwendung neuer Wirkprinzipien. Bei den evolutionären Veränderungen stehen die Veränderung von organisatorischen Strukturen und eine ständige, kontinuierliche Verbesserung bestehender Lösungen im Vordergrund.¹⁰⁵

In der Unternehmenspraxis lassen sich revolutionäre und evolutionäre nur schwer voneinander abgrenzen, es bestehen allerdings Unterschiede zwis-

¹⁰⁵ Vgl. Pleschak/Sabisch (1996), S. 2

schen dem Ausmaß und dem Neuheitsgrad der Innovation sowie bezüglich der sozialen und wirtschaftlichen Wirkungen.¹⁰⁶

Innovationen bedeuten in der Regel immer eine neuartige Kombination von Zwecken und Mitteln der Leistungserstellung. Allerdings scheint die Methodik bzw. das Konzept zur Implementation von Innovationen einen Einfluss auf den Erfolg der Innovation zu haben.

Pleschak und Sabisch vertreten die Auffassung, dass in den letzten Jahren ein grundlegender Wandel im Innovationsverständnis eingetreten ist.¹⁰⁷ Dies findet sich in der nachfolgenden Darstellung wieder.

Darstellung der Veränderung des Innovationsverständnisses¹⁰⁸

	Innovationsverständnis	Innovationsverständnis
Merkmal	„alte Art“	„neue Art“
Effekt	Kurzfristig, aber dramatisch	Langfristig und andauernd, aber undramatisch
Tempo	Große Schritte	Kleine und große Schritte
Protagonisten	Wenige Auserwählte, Geschäftsleitung und Mitarbeiterstab	Jeder Mitarbeiter im Unternehmen, interfunktionelle Organisation
Vorgehensweise	Individuelle Ideen und Anstrengungen	Kollektivgeist, Gruppenarbeit und systematisches Vorgehen
Devise	Abbruch und Neuaufbau	Erhaltung, Verbesserung und Neuaufbau
Führungsgrundsatz	Spezialistenorientiert	Generalistenorientiert
Informationsaustausch	Geheim und intern	Öffentlich und gemeinsam
Feedback	Eingeschränkt	Umfassend und intensiv

Die Darstellung zeigt, dass ältere Vorgehensweisen zur Implementation von Innovationen eher die betriebswirtschaftliche Sichtweise in den Vordergrund stellten und sich Veränderungen in großen Schritten vollziehen sollten. Es hat sich offensichtlich jedoch gezeigt, dass die Mitarbeiter mit dieser Vorgehensweise eher schwerer umgehen können, so dass sich eine

¹⁰⁶ Vgl. Ebenda, S. 2

¹⁰⁷ Vgl. Ebenda, S. 2

¹⁰⁸ Eigene Darstellung nach Pleschak/Sabisch (1996), S. 3

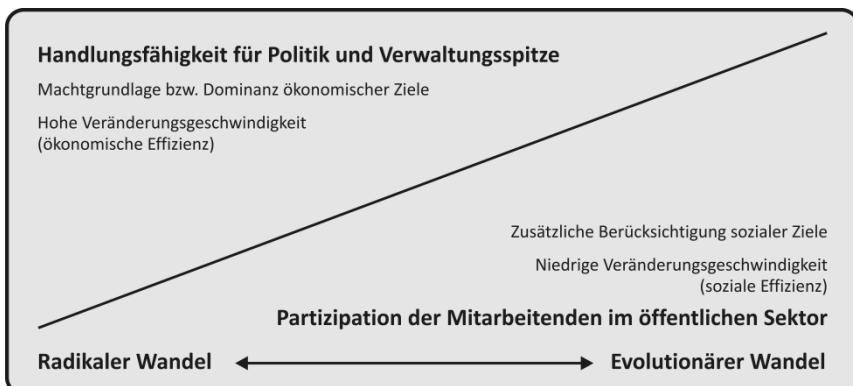
Veränderung der Vorgehensweise hin zu einer kontinuierlichen Veränderung im Rahmen des Innovationsverständnisses vollzogen hat. Dies zeigen auch die nachfolgenden Ausführungen.

3.5.2 Strategien zur Implementation von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung

Auch im öffentlichen Sektor kommt der Verwaltungsführung eine erhebliche Bedeutung zu, denn die Geschwindigkeit, in der sich die Umwelt öffentlicher Verwaltungen verändert, erfordert Strategien zu deren Steuerung. Dabei geht es für die Verwaltungsführung darum, eine Veränderung des Innovationsniveaus herbeizuführen. Dazu gehören Veränderungen in der Verwaltungskultur, der organisatorischen Gestaltung und im Personalmanagement.¹⁰⁹

Veränderungen können sich in großen Schüben oder in kleinen Schritten vollziehen. Thom und Ritz zeigen auf, dass es eine Bandbreite an Umgestaltungsmaßnahmen gibt, die sich zwischen evolutionärem und radikalem Wandel bewegen. Dieses Grundverständnis zur Gestaltung des Wandels wird anhand nachfolgender Abbildung deutlich:¹¹⁰

Abbildung 2
Die Gestaltung des Wandels



¹⁰⁹ Vgl. Thom/Ritz (2000), S. 66 f.

¹¹⁰ Eigene Darstellung nach Thom/Ritz (2000), S. 108

Die radikale Veränderung hat ihren Ursprung in dem Konzept des Business Process Reengineering von Hammer und Champy und stellt ein fundamentales Überdenken von Unternehmensprozessen dar. Hier stehen die radikale Neugestaltung von Prozessen und eine umfassende Befriedigung der Kundenwünsche im Vordergrund.

Dem gegenüber steht beim evolutionären Ansatz die Organisationsentwicklung. An dieser Konzeption partizipieren die Betroffenen an der konzeptionellen Planung, der Initiierung und der Durchführung von Veränderungsprozessen. Das Ziel besteht in der Leistungsverbesserung der Organisation, aber auch in der Verbesserung des Arbeitslebens.¹¹¹

Gegenüberstellung und inhaltliche Ausgestaltung des revolutionären und des evolutionären Ansatzes¹¹²

Kriterium	Business Reengineering	Organisationsentwicklung
Menschen-Bild	Tendenziell Theorie X (während des Wandlungsprozesses) ¹¹³	Theorie Y (für den Wandlungsprozess und das Zusammenleben danach)
Ziele	Erhebliche und nachhaltige Erhöhung der Wirtschaftlichkeit (ökonomische Effizienz)	Erhöhung der Wirtschaftlichkeit (ökonomische Effizienz) und der Humanität (soziale Effizienz)
Auslöser / Krise	<ul style="list-style-type: none"> ◆ - Liquiditätskrise ◆ - Erfolgskrise 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ - Erfolgskrise ◆ - Strategische Krise
Veränderungsstrategien	<ul style="list-style-type: none"> ◆ - Spitze-Abwärts-Strategie 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ - Spitze-Abwärts-Strategie ◆ - Basis-Aufwärts-Strategie ◆ - Bipolare Strategie
Fortsetzung der Tabelle siehe nächste Seite		

¹¹¹ Vgl. Thom/Ritz (2000), S. 108 ff.

¹¹² Eigene Darstellung nach Thom/Ritz (2000), S. 109

¹¹³ McGregor prägte die Theorie X erstmals 1960 seinem Buch „The Human Side of Enterprise“ und sah in ihr eine implizite Grundlage der traditionellen hierarchischen Betriebsführung. Jedoch lehnte McGregor die Theorie X ab und bevorzugte die von ihm vorgeschlagene Alternative der Theorie Y. Der Mensch hat nach der Theorie X eine angeborene Abneigung gegen Arbeit und versucht ihr aus dem Wege zu gehen wo irgendwie möglich. Bei der Theorie Y hat Arbeit für den Menschen einen hohen Stellenwert und ist wichtige Quelle der Zufriedenheit, denn er ist von Natur aus leistungsbereit und von innen motiviert.

Kriterium	Business Reengineering	Organisationsentwicklung
Stärken	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Möglichkeit zum Neuanfang ◆ Chance zur deutlichen Steigerung der Wirtschaftlichkeit ◆ Schnelligkeit des Wandels ◆ Konzeptionelle Einheitlichkeit der Veränderungsmaßnahmen (durchgängige Prozess-Perspektive) ◆ Bedeutende Kompetenzerweiterungen für „Prozess-Spezialisten“ 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Sozialverträglichkeit aufgrund natürlicher Veränderung ◆ Berücksichtigung der Entwicklungsfähigkeit der Systemmitglieder ◆ Förderung des Selbstmanagements beziehungsweise der Selbstorganisation ◆ Langfristige Optik ◆ Vermeidung/Reduktion von Änderungswiderständen
Schwächen (Gefahren)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Instabilität in der Veränderungsphase ◆ Zeit- und Handlungsdruck, u.a. Druck auf kurzfristige Resultatverbesserungen ◆ Ausschluss alternativer Veränderungsstrategien (neben der Spitze-Abwärts-Strategie) ◆ Mangelnde Sozialverträglichkeit (wenig Sensibilität bei Änderungswiderständen) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Reaktionsgeschwindigkeit teilweise unzureichend ◆ Extrem hohe Anforderungen an die Sozialkompetenz der Beteiligten ◆ Zwang zu Suche nach Kompromissen ◆ Unzureichende Möglichkeit zur Durchsetzung unpopulärer aber notwendiger Entscheidungen (Unterschätzung der Machtkomponente für Ressourcen- und Kompetenzverlagerungen)

Noch detaillierter findet sich eine Übersicht bei Osterloh und Frost, wobei hier die revolutionäre Veränderungsstrategie als „Bombenwurfstrategie“ bezeichnet wird und die evolutionäre Strategie der Organisationsentwicklung zugerechnet wird:¹¹⁴

¹¹⁴ Eigene Darstellung nach Osterloh/Frost (2006), S. 249

Darstellung der Revolutions- und der Evolutionsstrategie

	„Bombenwurf“- oder Revolutionsstrategie	Organisationsentwicklungs- oder Evolutionsstrategie
Grundprinzip	Veränderungen werden von der Unternehmensleitung ausgearbeitet und bis zur schlagartigen Implementation geheim gehalten.	Betroffene Organisationsmitglieder werden an den Veränderungsprozessen beteiligt.
Umfang der Veränderungen	In der Regel : <ul style="list-style-type: none"> ◆ erzielen von Quantensprüngen ◆ Konzentration auf Strukturfragen, aber radikaler Abstand vom Ist-Zustand ◆ „Bombenwurf“ 	In der Regel: <ul style="list-style-type: none"> ◆ kontinuierliche, inkrementelle Verbesserungen ◆ dauerhafter Lernprozess ◆ „Evolution“
Rolle der Unternehmensleitung	<ul style="list-style-type: none"> ◆ logisch-rational definierte Expertenlösung ◆ Geschäftsleitung entscheidet exklusiv über die neue Struktur 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Change Agent = Veränderungshelfer: Beratungs- und Unterstützungsfunction ◆ externe Berater nur als Moderatoren
Vorgehensweise	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Geheimhaltung der Lösung bis zum Tag X ◆ Ausschluss der Mitarbeiter und des mittleren Managements (tendenziell Konfliktvermeidung) ◆ „Bombenwurf“ am Tag X ◆ einheitliche Fremdregelung; ◆ genaues Vorgehen nach Plan 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Betroffene zu Beteiligten machen ◆ Partizipation (tendenziell Konflikt-Handhabung) ◆ vielfältige Selbstregulierung: Hilfe zur Selbsthilfe
Fortsetzung der Tabelle siehe nächste Seite		

	„Bombenwurf“- oder Revolutionsstrategie	Organisationsentwicklungs- oder Evolutionsstrategie
Chancen	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Wandel „aus einem Guss“ ◆ radikale Änderungen ◆ Konzept und Lösung relativ rasch definiert ◆ Zeitvorteil bei Krisensituationen ◆ klar abgegrenzte und definierte Phasen: Konzept- und Umsetzungsphasen sind genau zu charakterisieren. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ große Lernprozesse für alle Beteiligten einbringen der Detail- und Ablauf-kennnisse der Mitarbeiter ◆ kleine Veränderungen wirken „natürlich“ ◆ keine oder nur geringe Widerstände bei der Realisation ◆ häufig wenig Anpassungen und Nachbesserungen nötig ◆ durch breit abgestützte Vorbereitungen keine Überraschungseffekte: die neue Struktur „sitzt“. ◆ Veränderungs-Know-how auf allen Stufen gebildet
Gefahren	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Akzeptanzprobleme und Widerstände bei den sich übergängen fühlenden Mitarbeitern ◆ Reibungsverluste, bis sich die neue Struktur eingespielt hat; häufiges Nachbessern ist nötig. ◆ hohe Instabilität während der Umsetzungsphase ◆ keine Lernprozesse für die Mitarbeiter ◆ kurzfristige, schnell eingeführte Verbesserungen können zu Lasten langfristiger Entwicklungen gehen. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ zeitaufwändige Lösungsfindung: bei hoher Umweltdynamik zu langsam ◆ trotz erhöhter Informationsdiffusion längere Phase der Verunsicherung; ständige Unruhe durch „herumexperimentieren“ ◆ Schwierigkeit, sich von bestehen den Strukturen zu lösen und wirklich eine neue Lösung zu finden ◆ mangelnde Unterstützung durch die Unternehmensleitung.

Wenn unterstellt wird, dass Reformstrategien in privaten Unternehmen einen überragenden Wettbewerbsfaktor darstellen, um das Überleben der Unternehmung zu sichern, ist fraglich, ob sich die öffentliche Verwaltung bisher dieser Frage in gleichem Ausmaß gestellt hat. Beide Ansätze werden dazu näher untersucht.

Fundamental unterschiedlich sind die beiden Extremstrategien im Menschenbild und im Machtverständnis. Während der evolutionäre Wandel auf der Partizipation aller Akteure am Innovationsprozess fußt, nimmt die Partizipation beim radikalen Wandel ab und es findet eine Verschiebung hin zu Verwaltungsspitze und Politik statt. Das bedeutet aber nicht gleichzeitig, dass dadurch Machtressourcen bei den beteiligten Akteuren verloren gehen, sie finden sich möglicherweise nur an anderer Stelle wieder.¹¹⁵

Aufgrund des hohen Formalisierungsgrades der öffentlichen Verwaltungen, der starren Rahmenbedingungen durch gesetzliche Vorgaben, das starre öffentliche Dienstrecht und unzählige Arbeitsanweisungen scheint es schwieriger zu sein, radikale Reengineering-Strategien in der öffentlichen Verwaltung durchzuführen.

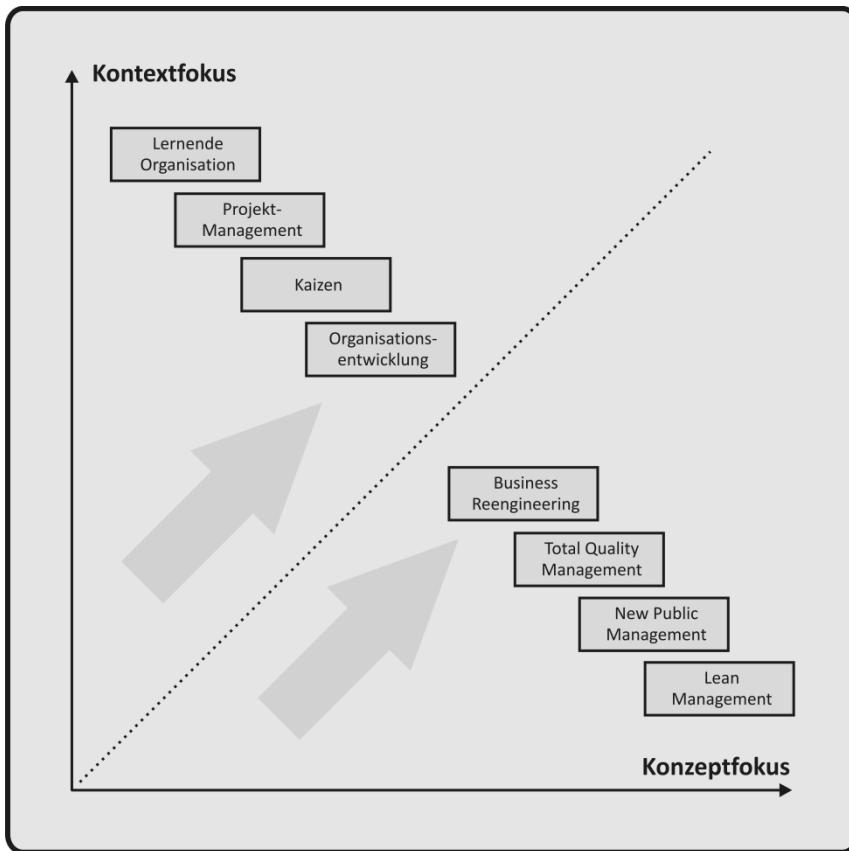
3.5.3 Veränderungskonzeptionen

Die beiden genannten Erneuerungsansätze lassen sich in zwei Gruppen einteilen: Einerseits gibt es Konzepte, die schwerpunktmäßig den Inhalt des Veränderungsprogramms betrachten (Konzeptfokus), andererseits Ansätze, die stärker auf die Art und Weise der Umsetzung (Kontextfokus) gerichtet sind und sich z.B. auf die notwendige Infrastruktur zur Erreichung der Innovationsziele konzentrieren. Durch konzeptorientierte Strategien soll eine Akzeptanz für eine konkrete Veränderung erreicht werden, während kontextorientierte Strategien zum Ziel haben, innerhalb der Organisation ein allgemeines Veränderungspotenzial zu schaffen.¹¹⁶ Die nachfolgende Abbildung soll die beiden Sichtweisen verdeutlichen.

¹¹⁵ Vgl. Thom/Ritz (2000), S. 108 ff.

¹¹⁶ Vgl. Thom/Ritz (2000), S. 110 ff.

Abbildung 3
Die unterschiedlichen Sichtweisen: Konzeptfokus – Kontextfokus¹¹⁷



Dass beide Erneuerungsansätze in der Organisationsplanung vorhanden sind, darauf verweisen auch Picot und Franck. Sie unterstreichen, dass bei der Prozessplanung (die Sichtweise, in dem das Konzept im Vordergrund steht), klare Ziele gesetzt werden müssen, eine rationale Suche nach der Ideallösung erfolgen muss und dass klare Entscheidungen der Unternehmensführung und dem Top-down-Vorgehen erforderlich sind, um den Veränderungsprozess erfolgreich durchführen zu können.¹¹⁸

¹¹⁷ Eigene Darstellung nach Thom/Ritz (2000), S. 111

¹¹⁸ Vgl. Picot, Arnold/Franck, Egon in: Nippa/Picot (Hrsg.), (1995), S. 19

Beide Strategien verdienen es, näher untersucht zu werden, weil gerade bei der konzeptorientierten Vorgehensweise den Führungskräften eine besondere Rolle zukommt.

3.5.4 Business Process Reengineering

Die radikale Strategie des Business Process Reengineering ist nicht zu verwechseln mit der derzeit in vielen Verwaltungen praktizierten Strategie der Prozess-Reorganisation. Diese Prozess-Reorganisation setzt bei der Optimierung von Geschäftsprozessen an und wird in der Regel als ganzheitliche Strategie genutzt. Allerdings gehört auch die Prozess-Reorganisation zu den Strategien, die im Kontextfokus vorzufinden sind.

Business Process Reengineering als Veränderungsstrategie ist auch in die öffentlichen Verwaltungen eingedrungen; allerdings bleibt die Anwendung dieser Strategie nach zwei Jahrzehnten der Implementierung von Elementen des neuen Steuerungsmodells deutlich in der Minderheit. Als erstes bekanntes Beispiel in Deutschland ist innerhalb der öffentlichen Verwaltung die Stadt Wuppertal zu nennen, die sich für den Top-down-Ansatz entschieden hat.

Business Process Reengineering verfolgt in der Tat einen radikalen Wandel innerhalb der öffentlichen Aufgaben und wird häufig auch als „Bombenwurfstrategie“ bezeichnet. Der Ansatz besteht darin, nur von dem gewünschten Zustand auszugehen, also das Ergebnis im Blick zu haben, zunächst losgelöst von der bestehenden Organisation. Auf der „grünen Wiese“ mit einem leeren Blatt Papier wird ein völlig neuer konzeptioneller Ablauf entworfen. Es erfolgt keine detaillierte Analyse des vorgefundenen Zustandes. Diesem Prozess wird der Vorrang gegenüber einer kontinuierlichen Veränderung der organisatorischen Strukturen gegeben; allein der Wunsch des Kunden, ihn mit den entsprechenden nachgefragten Produkten zu versorgen, hat oberste Priorität.

Diese eher rücksichtslose Top-down-Strategie wurde von seinen Erfindern als ein Konzept bezeichnet, das keinesfalls von unten nach oben durchzuführen sei. Die Initiative soll vom obersten Management ausgehen und ein Team von Experten das Konzept umsetzen.

Insgesamt will die Strategie des Business Process Reengineering, dass eine gemeinsame Vision alle Akteure beflügeln soll; allerdings wird bei der Umsetzung wenig dafür getan, Akteure zu Beteiligten zu machen.¹¹⁹

Wichtig für eine stringente Umsetzung der Strategie ist ein strukturiertes methodisches Vorgehen.

¹¹⁹ Vgl. Beyer, Lothar in: Blanke et al. (1998), S. 108 ff.

Die nachfolgende Abbildung stellt den Verlauf eines Business Reengineering-Managements dar.

Der Ablauf eines Business Reengineering-Managements¹²⁰

1. Schritt: Prozessbeschreibung

Die klare Abgrenzung und grafische Darstellung des Ist-Prozesses ermöglicht jedem Teammitglied, seinen Beitrag zum Gesamtprozess zu verstehen.

2. Schritt: Identifizieren von Schwachstellen (Disconnects)

Kleine und größere Störfaktoren – typischerweise Schnittstellenprobleme – werden gemeinsam aufgelistet und bewertet.

3. Schritt: Gestalten des Soll-Prozesses

In Workshops wird ein konsequent „kundenorientierter Soll-Ablauf“ entworfen und Schritt für Schritt ausgestattet.

4. Schritt: Umsetzung und Controlling

Ausgehend von den Kundenbedürfnissen werden „Messgrößen“ definiert. Deren systematische Auswertung hilft mit, den Prozess kontinuierlich weiter zu verbessern.

In der Umsetzungspraxis geht es vor allem darum, die reformbedürftigen Geschäftsprozesse zu identifizieren, schließlich Visionen zu entwickeln, um die Prozessumgestaltung zu beginnen. Im Anschluss daran müssen Prototypen entwickelt werden, um beurteilen zu können, dass die neuen Prozesse auch tatsächlich durchführbar sind. Am Ende muss die Vision umgesetzt werden. Hierzu empfehlen einige Autoren, externe Berater einzusetzen.¹²¹

Auch Reiß et al. haben sich mit dem Ansatz des Business Process Reengineering auseinander gesetzt und haben mehrere Faktoren extrahiert, die zu einer großen Resonanz dieser Strategie geführt haben:

So haben zunächst Managementberater diese Strategie in einer Zeit wirtschaftlicher Schwierigkeiten propagiert. Der Ansatz wurde entwickelt, als ein Höhepunkt der strukturellen Probleme in vielen Firmen und Branchen in der westlichen Welt eingetreten war.

Das Reengineering wurde als westliche Alternative zu den bis dahin bestehenden japanischen Konzepten dargestellt, bei denen sich inzwischen

¹²⁰ Eigene Darstellung nach Dähler, Stefan/Mannes, Ernst in: Müller/Rupper (Hrsg.), (1994), S. 20

¹²¹ Vgl. Dangel, Jürgen W. in: Müller/Rupper (Hrsg.), (1994), S. 16 ff.

jedoch Implementationsbarrieren gezeigt hatten (unter anderem bei dem Automobilhersteller Toyota).

Nicht zuletzt präsentierte sich dieser Ansatz als gegensätzlich zum Total Quality Management, Lean Management oder anderen Vorgängerkonzepten und erschien für viele Betrachter tatsächlich als wirklich neue Strategie.

Der Veränderungsprozess ist top-down initiiert und wird auch top-down getragen. Selbstorganisatorische Kräfte sind nicht erwünscht und treten höchstens in den zu bildenden Prozessteams auf.

Reengineering-Projekte sollten möglichst innerhalb eines Jahres umgesetzt sein, denn Befürworter dieser Strategie meinen, dass sich die Bereitschaft zur Veränderung und die Fähigkeit dazu nicht über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten lässt.¹²²

Das von Hammer und Champy entwickelte Konzept des Business Process Reengineering setzt am dauerhaften und sich immer schneller vollziehenden Wandel von Organisationen an. „Die Welt von Adam Smith und ihr Geschäftsgebaren sind das Paradigma der Vergangenheit“.¹²³

In ihrem Konzept stellen Hammer und Champy die zur damaligen Zeit vorherrschenden Anforderungen an Unternehmungen dar und nennen drei Hauptfaktoren, denen sich Unternehmungen zu stellen haben:

- Die Kunden übernehmen das Kommando.

Anstelle der Anbieter, wie in den frühen 1980er Jahren, haben die Kunden die Oberhand gewonnen und geben vor, welche Produkte sie nachfragen und welchen Preis sie bereit sind, dafür zu zahlen. Die Kundenerwartungen schnellen in die Höhe und die meist japanische Konkurrenz bringt sie qualitativ hochwertiger und häufig preisgünstiger auf den Markt.

Unternehmen, die im Massenmarkt produziert haben, haben plötzlich Schwierigkeiten damit zu akzeptieren, dass jeder Kunde zahlt und Konsumgüter keine Mangelware wie nach dem Zweiten Weltkrieg mehr sind.

- Der Wettbewerb wird intensiver.

Es gibt nicht nur mehr Konkurrenten, sondern auch unterschiedliche Arten von Wettbewerb. Neukonkurrenten, die keinen organisatorischen Ballast mit sich tragen, können ihre Produkte auf den Markt bringen, während bestehende Unternehmen noch dafür Sorge tragen müssen, dass sich die Entwicklungskosten für die

¹²² Vgl. Reiß, Michael in: Reiß/Rosenstiel/Lanz (Hrsg.), (1997), S. 34 ff.

¹²³ Vgl. Hammer/Champy (1994), S. 30

Produkte der letzten Generation amortisieren. Die Technologie verändert den Wettbewerb enorm, technische Innovationen verbessern die Beziehungen zwischen Kunden und Unternehmen.

- Der permanente Wandel wird zur Konstante.

Wandel ist heute die Norm. Der Lebenszyklus von Dienstleistungen und Produkten ist erheblich kürzer geworden. Damit verkürzt sich auch die Zeit für die Produktentwicklung und -einführung. Heutige Unternehmen müssen sich auf dieses Tempo einstellen, sonst stagnieren sie.¹²⁴

Bereits vor diesem Hintergrund wird deutlich, weshalb die Autoren dieser Strategie den Unternehmen gerade nicht vorschlagen, an den bestehenden Strukturen „herumzudoktern“. Es geht ihnen nicht um Notlösungen. Business Process Reengineering bedeutet, altbekannte Vorgehensweisen fallen zu lassen und die Dienstleistungen und Produkte aus einem neuen Blickwinkel heraus zu betrachten. Dazu muss man bei null anfangen.

„Business Reengineering ist ein fundamentales Überdenken und radikales Redesign von Unternehmen oder wesentlichen Unternehmensprozessen. Das Resultat sind Verbesserungen um Größenordnungen in entscheidenden, heute wichtigen und messbaren Leistungsgrößen in den Bereichen Kosten, Qualität, Service und Zeit“.¹²⁵

Hammer und Champy stellen die Misserfolge der Anwendung der Strategie des Business Process Reengineering in einigen Unternehmen dar und nennen als Schwächen unter anderem:

- Unternehmen begehen den Fehler, sich nicht wirklich einer Radräkalkur zu stellen, sondern versuchen, alte Prozesse zu optimieren,
- sie beachten nicht die Wertvorstellungen und Überzeugungen der Belegschaft und rügen, dass Manager nicht genug dafür tun, die Mitarbeiter von der Strategie zu überzeugen,
- sie geben sich mit minimalen Ergebnissen zufrieden, anstatt in einem schmerzlichen und leidvollen Prozess eine höhere Leistungsverbesserung zu erzielen,
- sie lassen sich durch die Unternehmenskultur und die Haltung des Managements beeinflussen,
- sie versuchen, Business Reengineering von unten nach oben einzuführen,
- sie wollen Business Reengineering durchführen, ohne dafür Opfer zu bringen,

¹²⁴ Vgl. Hammer/Champy (1994), S. 30 ff.

¹²⁵ Vgl. Ebenda, S. 48

- sie treten den Rückzug an, wenn sich die Mitarbeiter gegen den Wandel stellen.¹²⁶

Diese beispielhafte Aufzählung zeigt, wie schwierig es zu sein scheint, die Strategie des Business Process Reengineering anzuwenden und in der Folge auch durchzusetzen. In der einschlägigen Literatur zur Innovationsforschung wird zwischenzeitlich häufiger darauf hingewiesen, dass diese Strategie ein inzwischen etablierter Trend in Bereichen der Informationstechnologie ist, um signifikante Verbesserungen in datenverarbeitenden Bereichen zu erzielen und eine Vielfalt neuer Programme es lohnend macht, Unternehmensprozesse zu überdenken.

3.5.5 Bewertung der Strategie des Business Process Reengineering

Der Hauptgegenstand dieser Strategie zur Gestaltung des Wandels ist die Prozessorientierung. Alle Prozesse, die einen Wert oder Nutzen für den Kunden erzeugen, werden organisatorisch in diesem Sinne restrukturiert. Hammer und Champy benutzen dabei die Schlüsselbegriffe „fundamental“, „radikal“, „Verbesserungen um Größenordnungen“ sowie „Unternehmensprozesse“.¹²⁷

Nach Reiß et al. haben die bisherigen praktischen Erfahrungen allerdings gezeigt, dass beim Business Process Reengineering ein außergewöhnlich hohes Fehlschlags- und Abbruchrisiko besteht, das in einer Größenordnung von 50-75% liegt. Auch hierbei stehen im Vordergrund Verunsicherungen bei den Betroffenen, Konflikte, Spannungen und Wertverluste. Diese müssen von vorn herein bei der Durchführung einkalkuliert werden. Eine Gefahrenquelle bei dieser Strategie liegt außerdem in der allein im Vordergrund stehenden Kundenorientierung. Wird jeder Kunde wie ein einzelner kleiner Markt behandelt, kann das in eine Kundeninflation münden, die die Komplexität eines Unternehmens überfordern kann. Ein weiteres Risiko liegt darin, dass der tatsächlich erreichbare Harmoniegrad innerhalb der Prozessgestaltung falsch eingeschätzt wird und damit ein Spannungsverhältnis zwischen den unterschiedlichen Zielen und den betroffenen Anspruchsgruppen entstehen kann. Auch zwischen Mitarbeiterinteressen und Unternehmensinteressen kann es zu Konflikten kommen. Diese können dann eintreten, wenn über die Prozessorientierung als zusätzliche Möglichkeit der Regulierung und Reglementierung des Mitarbeiterverhaltens hinaus Prozessrichtlinien oder Organisationshandbücher

¹²⁶ Vgl. Ebenda, S. 260 ff.

¹²⁷ Vgl. Ebenda, S. 48 ff.

erstellt werden. Hier muss mit einer Demotivation der Mitarbeiter gerechnet werden.¹²⁸

Positiv scheint sich diese Strategie auf die Mitarbeitermotivation auszuwirken, da sie ganzheitlich Prozessverantwortliche für bestimmte Vorgänge sind. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, sich z.B. durch einen Zeitvorsprung bei der Entwicklung neuer Produkte oder bei der Abwicklung von Aufträgen von der Konkurrenz abzuheben. Schließlich kann eine Vernetzung der Prozesse für eine bessere Ausschöpfung des Potenzials innerhalb der Informations- und Kommunikationstechnologie sorgen.¹²⁹

In ihrem Fazit weisen Reiß et al. darauf hin, dass sich die starren Denkstrukturen der Mitarbeiter als größtes Hindernis herausgestellt haben. Da diese mit ihrem Tagesgeschäft betraut waren, war es schwierig, sie mit in den Reorganisationsprozess einzubinden. Daher erscheint die Strategie des Business Process Reengineering eher begrenzt tauglich. Mitarbeiter sollten durch den Einsatz der Strategie nicht überfordert werden und man sollte sie „mit ins Boot“ nehmen, um die Strategie erfolgreich einzusetzen zu können.¹³⁰

Kritisch äußern sich Reiß et al. weiterhin zur Strategie des Business Process Reengineering und knüpfen dabei an die verallgemeinerbaren Verfahren innerhalb einer Organisation, also ihren Regeln und den Verfahren der „Sinnkonstitution und der Legitimation“ an. Organisationale Wahrnehmungen der Organisationsmitglieder, die Routinen, ihre Typisierungs-, Entscheidungs- und Handlungsweisen erfolgen zu einem beträchtlichen Teil in Zweck- und Konditionalprogrammen. Geschriebene und ungeschriebene Regeln haben Einfluss auf Strategien in Organisationen und damit kommt der Auswahl einer Strategie erhebliche Bedeutung zu. Die strategische Selbsttransformation eines Unternehmens muss nun einmal dort beginnen, wo es sich gerade befindet, also inmitten seiner Ressourcen und inmitten seiner Kompetenzen. Es kann nach Auffassung der Autoren nie alles gleichzeitig zur Disposition stehen, denn damit wird eine Strategie wie von Hammer und Champy ad absurdum geführt; organisationale Trägheit und die inneren Strukturen verschärfen das Problem. Beim organisationalen Lernen hingegen lernt ein Unternehmen heute von dem, was es gestern an Wissens- und Kompetenzbeständen erworben hat.

Deshalb begreifen Reiß et al. die Auswahl der Organisationsstrategie als einen Teil der Struktur der Organisation und stellen die Weichen hin zu

¹²⁸ Vgl. Reiß, Michael in: Reiß/Rosenstiel/Lanz (Hrsg.), (1997), S. 36

¹²⁹ Vgl. Reiß, Michael in: Reiß/Rosenstiel/Lanz (Hrsg.), 1997, S. 42 ff.

¹³⁰ Vgl. Wegscheider, Wilhelm in: Reiß/Rosenstiel/Lanz (Hrsg.), (1997), S. 293 ff.

einem Strategiediskurs in Richtung einer internen organisatorischen Veränderung der Verhältnisse und Prozesse sowie der Entwicklung und des Transfers des Wissens und der Kompetenzen hin zu organisationalem Lernen. Die Auswahl der Strategie besteht damit in einer auf die Wettbewerbsvorteile gerichteten Veränderung der Organisation selbst.¹³¹

Hieran knüpfen auch andere Autoren an. Sie betrachten die planerische Schwäche als kritischen Punkt der Tabula-Rasa-Strategie. Der planerische Ansatz an sich ist eine Stärke bei der Durchsetzung veränderter organisatorischer Grobstrukturen in Unternehmen und eine Bottom-up-Strategie erscheint in solchen Situationen von der Konzeption her zu aufwändig bzw. langwierig.

Es kann allerdings bei der Top-down-Vorgehensweise zu schwer durchsetzbaren Ergebnissen kommen und zudem werden die Ideen und das Wissen der Beteiligten nicht ausreichend zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen genutzt. Hier scheint den sozialen Aspekten menschlichen Handelns zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet zu sein. Dies hat zum Scheitern anfänglich erfolgversprechender Business-Process-Reengineering-Projekte geführt. Als Beispiel wird hier angeführt, dass in der amerikanischen Finanzverwaltung durch die Einführung eines Case-Management-Systems eine ganzheitliche Antragsbearbeitung durch Mitarbeiter eingeführt wurde und so eine enorme Produktivitätssteigerung erzielt werden konnte. Allerdings kündigten in der Folge eine große Zahl der Case-Manager ihre Arbeitsverhältnisse, da durch die alleinige und isolierte Bearbeitungsweise ihrer Fälle eine soziale Verarmung eingetreten war.¹³²

In einer zusammenfassenden Studie wurden Beispiele zur Anwendung der Strategie des Business Process Reengineering im deutschsprachigen Raum gesammelt und bewertet. Dabei scheint sich insgesamt abzuzeichnen, dass der Einsatz der Strategie sich dort als sinnvoll erweist, wo man gut strukturierte Prozesse ermitteln kann und Unternehmen einen Massenbedarf befriedigen.

Allerdings wird dabei die Strategie insoweit in Frage gestellt, dass in der einschlägigen Literatur die Konzeption anhand von Beispielen erläutert und insgesamt als allgemeines Erfolgsrezept generalisiert wird.¹³³

Als Vorteil dieser revolutionären Strategie erscheint, dass es eine klare Trennung zwischen Ruhephasen und Phasen der Veränderung gibt. Das

¹³¹ Vgl. Ortmann, Günther in: Schreyögg/Conrad (Hrsg.), (2010), S. 7 ff.

¹³² Vgl. Picot, Arnold/Franck, Egon in: Nippa/Picot (Hrsg.), (1995), S. 20 ff.

¹³³ Vgl. Ebenda, S. 15

bedeutet, dass sich eine Organisation nach dem Umbruch auf die veränderte Situation einstellen kann. Da man beim Business Process Reengineering davon ausgeht, dass der Veränderungsdruck auf eine Organisation sehr hoch ist – das Unternehmen befindet sich in aller Regel in einer Krisensituation – wird auch die Veränderungsbereitschaft der Mitarbeiter als hoch eingeschätzt. Weiterhin wird die Veränderung aus einem Guss erarbeitet und nicht Stück für Stück anhand von Einzelmaßnahmen. Dies macht den Reorganisationsprozess überschaubar und auch zeitlich befristet.¹³⁴

Kritisch kann dem gegenüber allerdings gesehen werden, dass nur wenige Unternehmen auch tatsächlich in der Lage und bereit sind, einen allumfassenden Veränderungsprozess durchzustehen.

Es müssen ad hoc tradierte Strukturen aufgebrochen werden. Das übersteigt häufig die vorhandenen Möglichkeiten und stößt an Grenzen, besonders wenn es um Machtfragen geht. Außerdem wird die Unternehmenskultur in den Wandel einbezogen. Um eine Unternehmenskultur zu ändern, bedarf es Zeit. Außerdem erscheint auch die Planbarkeit von Veränderungen begrenzt zu sein und es besteht ein Risiko innerhalb der Veränderungsphase, dass diese unter Umständen instabil werden kann. Auf allen Beteiligten lastet enormer Druck, der sogar in eine Überbeanspruchung der Organisation münden kann.¹³⁵

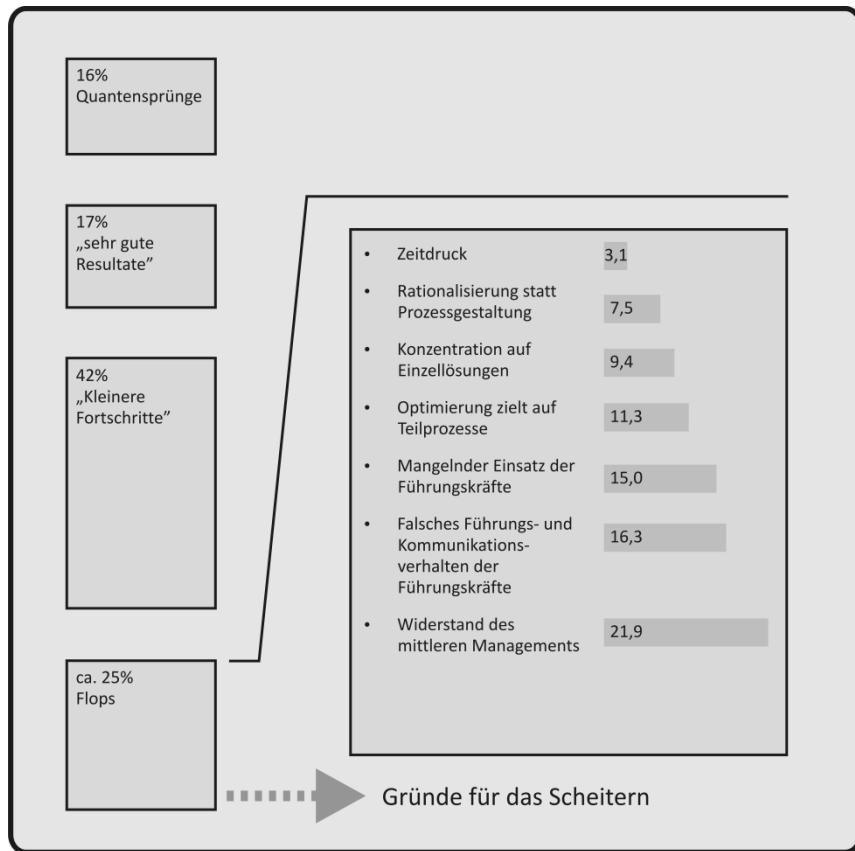
Eine weitere Schwäche kann sich offenbaren, wenn sich bei der Durchführung von Business Process Reengineering konfliktär gegenüber stehende Ziele ergeben. So kann der Kunde von der Zielharmonie profitieren; allerdings kann dies zu Lasten des Unternehmens gehen, wenn nicht alle Spannungsfelder zwischen den unterschiedlichen Zielen und den betroffenen Mitarbeitergruppen (z.B. durch eine unklare Zuweisung von Aufgaben) aufgelöst werden können.¹³⁶

Die nachfolgende Darstellung zeigt die Begrenztheit des Erfolges von Reengineeringprojekten auf.

¹³⁴ Vgl. Vahs (2009), S. 383 ff. Vahs bezieht sich in seinen Ausführungen insbesondere auf das Werk von Michael Hammer und James Champy: *Business Reengineering; Die Radikalkur für das Unternehmen* (Frankfurt, New York 1995)

¹³⁵ Vgl. Ebenda, S. 385 ff. Vahs bezieht in seine Überlegungen unter anderem das Werk von Wilfried Krüger ein: *Organisation der Unternehmung*; Stuttgart et al. 1993

¹³⁶ Vgl. Reiß, Michael in: Reiß/Rosenstiel/Lanz (Hrsg.), (1997), S. 34 ff.

Abbildung 4**Die Grenzen des Erfolges von Reengineering-Projekten in der Unternehmenspraxis¹³⁷**

Hinzu kommt, dass die Beurteilung der Strategie auch für die öffentliche Verwaltung erfolgen muss. Betrachtet man das nach wie vor starre öffentliche Dienstrecht und die ausgeprägten hierarchischen Strukturen vor dem Hintergrund, dass nun der Kunde allein im Mittelpunkt stehen soll, kann die Zweckmäßigkeit der Strategie in Frage stehen. Denn bei der Bewältigung des Wandels innerhalb der öffentlichen Verwaltung geht es vor allem um evolutionäre Veränderungen. Die Innovationen in der öffentlichen

¹³⁷ Eigene Darstellung nach Vahs (2009), S. 386

Verwaltung bedeuten Prozessveränderungen und organisatorische Veränderungen. Und an dieser Stelle müssen die bestmöglichen Voraussetzungen geschaffen werden, um die Implementation von Innovationen zu unterstützen. Ob dabei eine revolutionäre Top-down-Strategie sinnvoll ist, scheint fraglich.

An dieser Stelle sollte man Gersick nicht unbeachtet lassen: In einem Überblicksaufsatz hat die Autorin hinterfragt, in welcher Weise sich verschiedene Topoi (Erwachsene, Gruppen, Organisationen, Wissenschaft, biologische Evolution und die Physik) entwickeln und wie sie diese Veränderungen wahrnehmen. Dazu merkt Gersick an, dass verschiedene wissenschaftliche Untersuchungen ergeben haben, dass die Entwicklung all dieser genannten Topoi nicht stetig und langsam erfolgt, sondern über eine lange Zeit statisch und dann plötzlich revolutionär.¹³⁸ Dies erscheint gerade vor dem Hintergrund diskussionswürdig, da in den evolutionären Organisationstheorien häufig eine strukturelle Trägheit innerhalb von Organisationen zu erkennen ist. Organisationen versuchen, ihre vorhandenen Abläufe, Produkte und ihre Organisationskultur ständig zu verbessern und zu optimieren und verlieren darüber den Kontakt zu ihrer organisationalen Umwelt. Dies kann dazu führen, dass sie sogar den Anschluss an die aktuelle Entwicklung in den jeweiligen Branchen verlieren und am Ende untergehen. In der wissenschaftlichen Literatur findet man dazu häufig den Begriff der „structural inertia“ vor.¹³⁹ Es bedarf also eines „Ruckes“, der durch die Organisation geht, also einer revolutionären Veränderung, um Innovationen zu implementieren. Folgt man den Untersuchungen von Gersick, so sind Revolution und evolutionäre Entwicklung eng miteinander verbunden bzw. bedingen sich gegenseitig.

3.5.6 Evolutionärer Wandel als kontinuierlicher Verbesserungsprozess

„Der Abbau von festen Formationen, Gewohnheitsbahnen oder Routineverfahren kann sowohl schöpferisch wie pathologisch sein. Er ist schöpferisch, wenn er einhergeht mit der Verbreitung grundlegender Hilfsmittel und folglich mit einer Ausweitung des Bereichs, aus dem möglicherweise neue Informationen und neue Kombinationen gewonnen werden können. Schöpferisch ist das Aufbrechen der verkrusteten Sitten und Gebräuche in

¹³⁸ Vgl. Gersick (1991), 10-36

¹³⁹ Vgl. Wolf (2008), S. 389; Wolf bezieht sich unter anderem auf eine Studie von Danny Miller und Ming-Jer Chen (1994): Sources and Consequences of Competitive Intertia – A Study of the U.S. Airline Industry; in: Administrative Science Quarterly, 39. Jg., Heft 1, S. 1-24

einer Gesellschaft oder Organisation, wenn deren menschlichen Einzelglieder dabei nicht nur aus alten Beschränkungen befreit, sondern zugleich zu einer besseren Kommunikation und Kooperation mit der Welt, in der sie leben, befähigt werden. Wo diese Bedingungen nicht erfüllt werden, da kann es sich um echte Regression handeln. Der Rückfall in die Barbarei bedeutet dann nicht allein den Verlust wertvoller Traditionen oder Routineverfahren, sondern jene relative Unfähigkeit zu reden und zu hören, die mit dem griechischen Wort *barbaros* ursprünglich gemeint war.“¹⁴⁰ Dieses provokante Zitat von Deutsch zeigt auf, in welche Richtungen sich ein Wandel von Organisationen bewegen kann, sogar bis hin zu deren Untergang.

Im Gegensatz zu einem Top-down-Ansatz wie einer Radikalstrategie des Business Process Reengineering, verlangt der evolutionäre Wandel eine Anpassung der Organisationsveränderungen an die Organisation und an das, was sie an Veränderung verkraften kann. Die Form dieses Wandels vollzieht sich über einen längeren Zeitraum und lehnt sich an die Organisationsentwicklung an. Die wichtigste Voraussetzung in diesem Veränderungsprozess ist also der Faktor Zeit.

Wenn Unternehmen sich mit organisatorischen Veränderungen tragen und der Handlungsdruck nicht so stark ist, dass revolutionäre Maßnahmen ergriffen werden müssen, dann ist eine kontinuierliche Veränderung mit evolutionären Strategien möglich. Allerdings ist hierbei eine strategische Ausrichtung enorm wichtig, denn nur eine langfristige Zielorientierung ermöglicht einen tatsächlichen Veränderungsprozess. Dies erfordert ein stabil ausgerichtetes Management des Wandels.¹⁴¹

Es geht also bei evolutionären Ansätzen der Organisationsentwicklung um eine partizipative Konzeption. Zuerst müssen sich die Verhaltensweisen, Werte und Einstellung der Organisationsmitglieder ändern, bevor sich das System selbst wandeln kann. Teilprozesse der Organisation sollen sukzessive und unter Beteiligung der Organisationsmitglieder optimiert und umgestaltet werden.¹⁴² Hierbei stehen von Anfang an die Kommunikation und das Erzeugen von Vertrauen im Vordergrund. Erst daran anschließend werden die zu verändernden Kernprozesse identifiziert und in eine priorisierende Reihenfolge gebracht. Dieser Prozess und das Verstehen der zu verändernden Strukturen, einhergehend mit dem Sammeln von Redesign-

¹⁴⁰ Zitat aus Deutsch (1973), S. 242

¹⁴¹ Vgl. Vahs (2009), S. 387 f.

¹⁴² Vgl. Thom/Ritz (2000), S. 108

Ideen, bilden die nächste Stufe in der Entwicklung. Am Ende stehen schließlich die Konzeptentwicklung und das Umsetzen.¹⁴³

French und Bell jr. definieren Organisationsentwicklung im sozialwissenschaftlichen Sinn als „eine langfristige Bemühung, die Problemlösungs- und Erneuerungsprozesse in einer Organisation zu verbessern, vor allem durch wirksamere und auf Zusammenarbeit gegründete Steuerung der Organisationskultur – unter besonderer Berücksichtigung der Kultur formaler Arbeitsteams – durch die Hilfe eines OE-Beraters oder Katalysators und durch Anwendung der Theorie und Technologie der angewandten Sozialwissenschaften unter Einbeziehung von Aktionsforschung“.¹⁴⁴

Unter Problemlösungsprozessen verstehen die Autoren die Herangehensweise, wie Organisationen Herausforderungen und Chancen der Umwelt analysieren und Entscheidungen treffen. Sie sehen eine enge Beziehung zwischen den Problemlösungsprozessen und der Verbesserung der organisationsinternen Innovationsprozesse.

Sie verweisen hierbei auf Gordon L. Lippitt (Organization Renewal, New York 1969, S. 1), der unter organisationsinterner Innovation den Prozess der Initierung und der Durchführung erforderlicher Veränderungen versteht, durch den sich Organisationen ein dynamisches Gleichgewicht schaffen bzw. aufrechterhalten und damit die Fähigkeit erlangen, sich neuen Bedingungen anzupassen, Probleme zu lösen und aus der Erfahrung lernen zu können.¹⁴⁵

Argyris beschreibt Organisationsentwicklung als das Bemühen von Organisationen um die Vitalisierung des Wachstums, die Aktualisierung, ihre Aktivierung und Erneuerung durch menschliche und technische Ressourcen.¹⁴⁶

Einen weiteren Erklärungsversuch hat Paul unternommen: „Organisationsentwicklung ist ein längerfristiger angelegter organisationsumfassender Veränderungsprozess von Organisationen und den in ihnen tätigen Menschen.“¹⁴⁷

¹⁴³ Vgl. Vahs (2009), S. 388; Vahs bezieht sich in seinen Ausführungen unter anderem auf Hans-Gerd Servatius: Reengineering-Programme umsetzen; Von erstarnten Strukturen zu fließenden Prozessen (Stuttgart 1994).

¹⁴⁴ Zitat aus French/Bell jr. (1994), S. 31

¹⁴⁵ Vgl. Ebenda, S. 31 ff.

¹⁴⁶ Vgl. Ebenda, S. 32

¹⁴⁷ Zitat Paul aus KGSt-Handbuch Organisationsmanagement (1999), S. 3-35

Aus dieser Erklärung von Paul leitet die KGSt fünf Hauptziele für die öffentliche Verwaltung ab, die mit Hilfe von Organisationsentwicklungsprozessen umgesetzt werden können:

- Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung zum Wohle der Bürger,
- die Implementation von Problemlösefähigkeiten, um die Organisation zur dauerhaften Selbsterneuerung zu befähigen,
- das Schaffen besserer Arbeitsbedingungen und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter,
- Betroffene werden zu Beteiligten,
- es steigt die Fähigkeit der Organisation, mit Zielkonflikten und Spannungen besser umgehen zu können.¹⁴⁸

Der Sozialpsychologe Lewin hat ein Dreistufenmodell vorgeschlagen, um einen Wandlungsprozess erfolgreich durchführen zu können. Seine Vorstellung ist, dass sich eine Organisation derzeit in einem Gleichgewicht befindet. Um dieses Gleichgewicht zu verändern, wird eine sogenannte „Auftauphase“ erforderlich. Hierbei muss sich zunächst die Bereitschaft zur Veränderung herausbilden und alte Gewohnheiten müssen in Frage gestellt werden (Unfreezing).

In der „Bewegungsphase“ müssen das Interesse und die Kritik an der Veränderung aufgenommen werden. Es müssen Lösungen, die in die gewünschte Veränderungsrichtung führen können, gesucht werden (Changing). Schließlich wird der Veränderungsprozess abgeschlossen, die neuen Strukturen müssen stabilisiert und wieder eingefroren werden, damit sie Bestand haben können (Refreezing). Ansonsten kann die Gefahr bestehen, dass bereits kleine Rückschläge dazu führen, dass alte Strukturen wieder hervorbrechen. Das neue Gleichgewicht muss sich also zunächst einpendeln.¹⁴⁹

Insgesamt handelt es sich auch bei einer Strategie des evolutionären Wandels nicht um kleine, unbedeutende Veränderungen; vielmehr nimmt sie in der Regel, bezogen auf die Gesamtstruktur, eine erhebliche Dimension ein. Wie bereits weiter vorn beschrieben, unterscheidet sich diese Strategie von der des radikalen Wandels durch den Faktor Zeit. Beim evolutionären Wandel werden Innovationen in zeitlich gestuften Phasen der Invention,

¹⁴⁸ Vgl. Ebenda, S. 3-36

¹⁴⁹ Vgl. KGSt-Handbuch Organisationsmanagement (1999), S. 3-37 ff.

der Konzeptionierung, der Entscheidung, der Implementation und der Evaluierung eingeführt.¹⁵⁰

Schäfer weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein Zusammenspiel von strukturellen, kulturellen und sozialen Faktoren die Einstellungen und Verhaltensweisen der Organisationsmitglieder prägt und an dieser Stelle ein Reformproblem der öffentlichen Verwaltung zutage tritt. Menschen bewegen sich seiner Auffassung nach gerne in gewohnten Umgebungen. Das bedeutet, dass Reformprozesse nur dann erfolgreich durchgeführt sein können, wenn die Arbeitsroutinen dergestalt verändert werden, dass ineffiziente Gewohnheiten im Arbeitsalltag abgebaut und zugleich effiziente und leistungsfähigere Gewohnheiten aufgebaut werden. Dieses Vorgehen spricht gegen den Einsatz eines Top-Down-Ansatzes.¹⁵¹

Auch French und Bell jr. sehen die Hauptkriterien der Organisationsentwicklung in der Diagnose des Systems und den sich dort abspielenden Prozessen. Hierüber müssen aussagekräftige Informationen gesammelt werden, die den gegenwärtigen Zustand beschreiben, zuzüglich Informationen über laufende Probleme und Wirkungen von Handlungen, soweit sie sich auf die Erreichung des Ziels beziehen. Der Datensammlung schließt sich eine Datendiagnose bzw. -analyse an. Dieses Vorgehen ist wichtig, denn nur, wenn man den Ist-Zustand und die daraus resultierenden Wirkungen genau kennt, lässt sich eine wirksame Strategie daraus ableiten. Für größere Organisationen bietet es sich dabei an, sich bei der Umsetzung von erarbeiteten Strategien zunächst auf verschiedene Zielgruppen in einer geplanten Reihenfolge zu konzentrieren. Schließlich werden weitere Subsysteme einbezogen, damit am Ende die gesamte Organisation am Entwicklungsprozess teilhaben kann.¹⁵²

Die nachfolgende Abbildung aus French/Bell jr. zeigt noch einmal die wesentlichen Bestandteile eines Organisationsentwicklungsprozesses auf und wird als ein in sich geschlossener Kreislauf dargestellt:¹⁵³

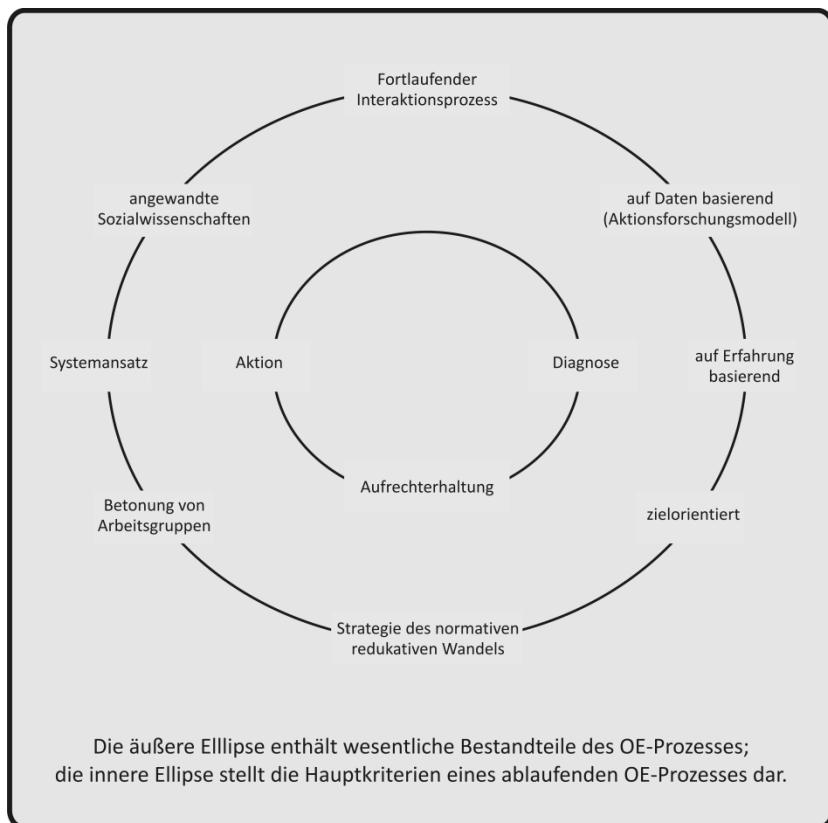
¹⁵⁰ Vgl. Damkowski, Wulf/Precht, Claus in: Damkowski/Precht (Hrsg.), (1998), S. 480

¹⁵¹ Vgl. Schäfer (2011), S. 25 ff.

¹⁵² Vgl. French/Bell jr., (1994), S. 49 ff.

¹⁵³ Eigene Darstellung nach French/Bell jr., (1994), S. 49

Abbildung 5
Der Kreislauf eines Organisationsentwicklungsprozesses



Die beiden vorgenannten Autoren äußern allerdings auch Zweifel am Konzept der Organisationsentwicklung. So setzt ein Kritikpunkt an der konzeptionellen Grundlage von Organisationsentwicklungsstrategien an, wonach sie diese auf geplanten sozialen Wandel beschränken. Problematisiert wird, dass die Strategien in der Regel am gegenwärtigen Wissensstand ansetzen und nur begrenzt Modelle zur Verfügung stehen, die langfristige Veränderungen unterstützen. Besonders kritisch sehen die Autoren, dass bei diesen Modellen der Faktor „Macht in Organisationen“ nur eingeschränkt berücksichtigt wird.

Hier berücksichtigen die zugrunde liegende Strategien häufig Zusammenarbeit, Vertrauen und Sympathie, aber nicht Zwang, interne Konkurrenz und Macht. Deshalb könnte sich bei der Entwicklung neuer Modelle herausstellen, dass die Praxis der Organisationsentwicklung leicht verändert werden muss.¹⁵⁴

3.5.6.1 Die Strategie der lernenden Organisation

„Stellen wir uns eine Organisation als Organismus vor. Wir betrachten sie dann als lebendes System, das in einer umfangreichen Umwelt existiert, von der es bei der Befriedigung verschiedener Bedürfnisse abhängt. Wenn wir uns in der Welt der Organisationen umschauen, stellen wir fest, dass sich verschiedene Arten von Organisationen in unterschiedlichen Umfeldern unterscheiden lassen. So wie wir in arktischen Regionen Eisbären antreffen, Kamele in der Wüste und Krokodile in Sumpfgebieten, bemerken wir, dass bestimmte Arten von Organisationen besser an spezifische Umweltbedingungen angepasst sind als andere. Wir stellen fest, dass bürokratische Organisationen am effektivsten in einer Umgebung funktionieren, die stabil oder auf irgendeine Weise geschützt ist, und dass in stärker wettbewerbsorientierten, turbulenten Regionen ganz andere Formen anzutreffen sind, zum Beispiel im Umfeld hochtechnisierter Firmen der Luft- und Raumfahrt und der Mikroelektronik.“ ¹⁵⁵

Betrachteten noch die klassischen Managementtheorien z.B. nach Frederick Taylor die Organisation als „technisches Problem“, wurden Ende der 20er Jahre des letzten Jahrhunderts die Organisationstheorien dahingehend erweitert, dass man die Grenzen dieser Sichtweise öffnete. Hierfür kann die Hawthorne-Studie von Elton Mayo als Ausgangspunkt gelten.¹⁵⁶ Später wurden Motivationstheorien entwickelt, z.B. die von Abraham Maslow, der den Menschen darstellt als jemanden, der um die Befriedigung

¹⁵⁴ Vgl. French/Bell jr., (1994), S. 233 ff.

¹⁵⁵ Zitat aus Morgan (2006), S. 51

¹⁵⁶ Die Hawthorne-Studie wurde in den 20er und 30er Jahren des letzten Jahrhunderts in der Hawthorne-Filiale der Western Electric Company in Chicago durchgeführt. Ursprünglich ging es darum, den Zusammenhang zwischen Arbeitsbedingungen und der Häufigkeit von Ermüdungserscheinungen und Langeweile bei den Arbeitnehmern zu untersuchen. Später allerdings wurden Aspekte der Arbeitssituation, z.B. die Einstellungen und Meinungen der Arbeitnehmer einbezogen. Es wurde nachgewiesen, dass soziale Bedürfnisse am Arbeitsplatz die Arbeitsleistung beeinflussen. Durch die Hawthorne-Studie wurde die Arbeitsmotivation zu einem besonderen Thema und es entstand eine neue Organisationstheorie, die auf der Vorstellung beruhte, dass Individuen und Gruppen nur dann effektiv arbeiten können, wenn ihre Bedürfnisse befriedigt werden.

seiner Bedürfnisse und um Streben nach Wachstum und größtmöglicher Entwicklung bemüht ist. An dieser Stelle sei auf die Maslow'sche Bedürfnispyramide verwiesen.

Insgesamt haben diese Entwicklungen dazu beigetragen, einen Ausweg aus der rein technokratischen oder bürokratischen Denkweise zu finden. Diese Erkenntnisse werden heute in der Regel als „Kontingenztheorie“ bezeichnet und in der Praxis im Rahmen von Organisationsentwicklungsstrategien umgesetzt.¹⁵⁷

Eine Weiterentwicklung stellt nun die Strategie der lernenden Organisation dar. Begreift man Organisationen als technokratische Gebilde, so müssen die Mitglieder der Organisation zu einem effizienten Arbeitsablauf beitragen und sich in vorbestimmte Strukturen einfügen. Dies setzt jedoch voraus, dass die festgelegten Aufgaben in stabilen Rahmenbedingungen erledigt werden. Bei sich ändernden Bedingungen ist es allerdings wichtig, dass zumindest Teile der Organisation in der Lage sind, sich den geänderten Bedingungen anzupassen, um Handlungsweisen zu verändern oder auch erforderlichenfalls die Strategie der Organisation zu verändern.¹⁵⁸

Betrachtet man nun private und öffentliche Unternehmungen, so schreitet deren Entwicklung immer schneller und rasanter voran. Organisationen sind Informationssysteme; viele Organisationen haben vielleicht künftig keine Standorte mehr, sondern ihre Mitglieder sind durch Netzwerke mittels PCs oder anderen elektronischen Kontakten verbunden, es finden evolutionäre Entwicklungen statt. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die Mitglieder in Organisationen dauerhaft lernfähig sein müssen, damit sie als Mitglieder von privaten und öffentlichen Unternehmen von diesen neuen Entwicklungen partizipieren können und nicht den Untergang des Unternehmens verursachen.

Hinzu kommt, dass ganze Bereiche von Unternehmen, Wirtschaftsregionen und Regierungen in eine weltweit agierende Wirtschaft eingebunden sind, in der ein immer schärferer globaler Wettbewerb herrscht. Offenbar grundsolide Firmen, manchmal ganze Branchen, verschwinden oder brechen ein, weil sie frühe Warnsignale, die einen Wechsel verlangen, nicht erkennen oder nicht darauf reagieren. Gerade in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts änderte sich das Wettbewerbsspiel in der Automobil- und der Computerbranche. Viele Organisationen mussten sich grundlegender umgestalten, als sie bislang angenommen hatten.

¹⁵⁷ Vgl. Morgan (2006), S. 65 ff.

¹⁵⁸ Vgl. Ebenda, S. 109 ff.

Man hatte in der gegenwärtigen Wirtschaftswelt den „Zustand der Stabilität“ hinter sich gelassen. Hierauf reagierte man unter anderem mit der Theorie der Lernenden Organisation, damit Unternehmen einem dauerhaften Wandel standhalten konnten.

In diesem Sinne wird der Erfolg einer Organisation in Abhängigkeit von ihrer Fähigkeit betrachtet, die Dinge auf eine neue Art zu sehen. Innerhalb von Organisationen sollen so ein neues Verständnis und veränderte Verhaltensmuster implementiert werden, um schließlich auf kontinuierliche Weise die gesamte Organisation darin einzubeziehen.¹⁵⁹

3.5.6.2 Kybernetik

An dieser Stelle soll kurz auf die Kybernetik eingegangen werden. Der Begriff wurde von dem Mathematiker Norbert Wiener etwa 1940 geprägt (griech. *kybernetes*, was „Steuermann“ bedeutet). Die ersten Erkenntnisse erlangte Wiener durch Forschungsbemühungen, bei denen er im Zweiten Weltkrieg Geräte für die Steuerung von Geschützen entwickelte und verfeinerte. Wichtig dabei war, dass, wenn man ein Geschütz auf ein Flugzeug abfeuerte, mehrere Faktoren berücksichtigt werden mussten, die zum Teil auf Unsicherheit beruhten. So mussten Geschwindigkeit und Position des Flugzeugs zu einem bestimmten Zeitpunkt richtig sein, aber auch Richtung und Geschwindigkeit der abzufeuern Waffe. Hinzu kamen die Unsicherheiten wie Windeinwirkungen und wechselnde Flugmanöver. Das bedeutete, dass die von Wiener entwickelte Maschine in der Lage sein musste, ebenso flexibel und anpassungsfähig zu sein, wie ein menschliches Gehirn. Aus diesen Entwicklungen ging die Kybernetik hervor, die durch unterschiedliche Disziplinen, wie der Mathematik, der Kommunikationstheorie, der Sozial-wissenschaften und der Medizin weiterentwickelt werden konnte.¹⁶⁰

Innerhalb der Kybernetik werden vier Hauptprinzipien vertreten. Systeme müssen die Fähigkeit haben, ihre Umwelt zu erfassen, sie müssen sie überwachen und prüfen. Schließlich müssen sie diese Informationen mit ihren eigenen Normen und ihrem eigenen Verhalten abgleichen. Daraufhin müssen sie Abweichungen erkennen können und sie müssen viertens in der Lage sein, Korrekturmaßnahmen einzuleiten, sofern sie Abweichungen festgestellt haben.

Auf diese Art kann sich das System auf selbstregulierende Weise verhalten. Dies funktioniert aber nur, so lange Normen existieren, die eine Ordnung

¹⁵⁹ Vgl. Argyris/Schön (2006), S. 9 ff.

¹⁶⁰ Vgl. Morgan (2006), S. 118 ff.

festlegen, innerhalb derer die Selbstregulation ausreichend ist, um festgestellten Veränderungen zu begegnen.

Sind diese Standards nicht mehr vorhanden, kann das System der Selbstregulierung nicht funktionieren, weil der Vorgang des negativen Feedbacks dazu führen würde, nicht weiter angemessene Verhaltensweisen aufrechtzuerhalten.¹⁶¹

Auf diesen Fähigkeiten beruhen Vorgehensweisen innerhalb von Systemen, die dadurch in der Lage sind, sich selbst zu regulieren. Sie sind folglich in der Lage zu lernen und das Lernen zu lernen, um sich selbst zu organisieren.

3.5.6.3 Organisationales Lernen

Argyris und Schön definieren das organisationale Lernen wie folgt: „Organisationales Lernen findet statt, wenn einzelne in der Organisation eine problematische Situation erleben und sie im Namen der Organisation untersuchen. Sie erleben eine überraschende Nichtübereinstimmung zwischen erwarteten und tatsächlichen Aktionsergebnissen und reagieren darauf in einem Prozess von Gedanken und weiteren Handlungen; diese bringt sie dazu, ihre Vorstellungen von der Organisation oder ihr Verständnis organisationaler Phänomene abzuändern und ihre Aktivitäten neu zu ordnen, damit Ergebnisse und Erwartungen übereinstimmen, womit sie die handlungsleitende Theorie der Organisation ändern. Um organisational zu werden, muss das Lernen, das sich aus Untersuchungen in der Organisation ergibt, in den Bildern der Organisation verankert werden, die in den Köpfen ihrer Mitglieder und/oder den erkenntnistheoretischen Artefakten existieren (den Diagrammen, Speichern und Programmen), die im organisationalen Umfeld angesiedelt sind.“¹⁶²

Als oberste Aufgabe steht dabei die Entwicklung eines „Leitgedanken“ für die Vision, die den Zweck, die Aufgaben oder die Grundwerte von öffentlichen und privaten Unternehmen definiert. Eine Vision soll die Zukunft des Unternehmens umschreiben, also die Frage nach dem „Was“ beantworten. Es soll aber auch der Zweck erklärt werden, also die Frage nach dem „Warum“, damit die Mitglieder der Organisation den Sinn ihrer Existenz erkennen. Bei den Grundwerten geht es darum, die Frage zu beantworten, ob und wie die Mitglieder innerhalb der Organisation ihre Handlungen so gestalten, dass die Verwirklichung der Vision angestrebt werden kann.

¹⁶¹ Vgl. Ebenda, S. 121 ff.

¹⁶² Zitat aus Argyris/Schön (2006), S. 31 ff.

Dazu können Offenheit, Sparsamkeit, Loyalität oder Freiheit gehören. Es soll damit ein Alltag innerhalb der Organisation beschrieben werden, der dazu führen soll, die Vision zu erreichen.¹⁶³

Damit stellt sich die Frage, inwieweit Organisationen sich nun tatsächlich in die Lage versetzen können, andauernd und fortwährend zu lernen. In der Sozialwissenschaft wird dies als das Lernen in Einzel- bzw. Doppelschleifen bezeichnet. Diese Konzeption besteht aus einer Reihe handlungstheoretischer Annahmen über Handlungsfähigkeiten, Strategien und Grundorientierungen kollektiver Akteure, und daraus folgend aus Verfahren zur Erlangung und Stabilisierung eines sich auf einer höherer Stufe befindlichen organisationalen und individuellen Lernens.¹⁶⁴

Das Lernen in Einschleifen (Singel-Loop-Learning) beruht dabei auf der Fähigkeit, Fehler mit Bezug auf eine gegebene Zahl von Handlungsweisen festzustellen und zu korrigieren. Dies ist insofern ein instrumentales Lernen, als Handlungen oder Annahmen, denen bestimmte Strategien zugrunde liegen, so verändert werden, dass die Wertvorstellungen einer Handlungstheorie unverändert bleiben. Findet zum Beispiel ein Qualitätskontrolleur ein fehlerhaftes Produkt, so muss die Produktion dergestalt geändert werden, dass künftig die Mängel behoben sind.

Diese Art Lernereignis ist gekennzeichnet durch eine einzige Rückkoppelungsschleife, die durch eine organisationale Untersuchung erzeugt wird. Die Annahmen bzw. Strategien der Organisation werden abgeändert, wobei die Leistung der Organisation im Rahmen ihrer Normen und Wertvorstellungen bestehen bleibt. Wertvorstellungen und Normen verändern sich also nicht.¹⁶⁵

Unter dem Doppelschleifen-Lernen (Double-Loop-Learning) wird das Lernen verstanden, bei dem bloße Anpassungsmaßnahmen des Einschleifen-Lernens nicht ausreichen. Dies stellt einen anspruchsvolleren Lernvorgang dar. Hierbei müssen möglicherweise die Rahmenbedingungen überdacht und evtl. angepasst werden, um die Ergebnisse zu verbessern. Hierbei werden bisherige Arbeitsprozesse hinterfragt und analysiert, um frühere Strategien zu optimieren. Das bedeutet, dass es zu einem Wertewchsel sowohl der handlungsleitenden Theorien als auch der Annahmen und Strategien führt.

Die zweite Doppelschleife bezieht sich dabei auf die Rückmeldeschleifen, durch die die Auswirkungen des Handelns mit den Strategien und Wert-

¹⁶³ Vgl. Senge (2011), S. 243 ff.

¹⁶⁴ Vgl. Brentel, Helmut (a) in: Türk (Hrsg.), (2000), S. 16 (Beitrag S. 15-18)

¹⁶⁵ Vgl. Argyris/Schön (2006), S. 35 ff.

vorstellungen verbunden wird. In der Folge können sich Strategien, Normen und Annahmen verändern, ebenso kann ein Wertewechsel die Folge sein. Das bedeutet also, dass die Irrtumskorrektur oder Fehlerbehebung Untersuchungen erfordert, durch die die Werte und Normen der Organisation selbst verändert werden. Dies ist dann das organisationale Doppelschleifen-Lernen.¹⁶⁶

Die dritte Form, das Deutero-Lernen, meint das Lernen, wie man lernt (learning how to learn). Damit ist der Übergang vom einfachen zum Doppelschleifen-Lernen gemeint. Das bedeutet, dass sich Akteure ihrer jeweils gebrauchten organisationalen und individuellen Handlungsmuster bewusst werden und Verfahrensweisen zu deren Überwindung erlernen können. Damit verbunden ist ebenfalls eine Neuordnung der gesamten Interventions- und Veränderungsprozesse der Akteure. Am Ende geht es um einen kontinuierlichen Lernprozess, um permanent die eigenen Handlungsmuster anzupassen.¹⁶⁷

Wichtig bei der Theorie der evolutionären Veränderung von Organisationen und der damit einhergehenden Implementation von Innovationen ist eine klare Strategie.

So weist auch Senge darauf hin, dass beim Aufbau einer lernenden Organisation strategisches Denken und Handeln unerlässlich sind. Dabei soll als erstes die Frage beantwortet werden, worin die Ziele des Unternehmens bestehen und welches die Wachstums- und Innovationsbereiche sind, die eine lernende Organisationskultur erfordern. Dann soll die Frage beantwortet werden, worauf sich Führungskräfte konzentrieren und worauf sie ihre Aufmerksamkeit richten müssen, um eine derartige Unternehmenskultur aufzubauen.¹⁶⁸

Um die Strategie zielorientiert verfolgen zu können, ist es wichtig, dass Führungskräfte durch ihre Führungsarbeit aktiv an der Veränderung der Kultur mitwirken, denn eine Kultur ist nicht statisch, sondern wird im täglichen Umgang verändert und, wenn auch langsam, kann der „tiefe Lernzyklus“ eine bestehende Kultur verfestigen, verstärken oder auch neu entwickeln. Drei Elemente sind dafür wesentlich: Zum einen eine Leitidee, dann Theorien, Methoden und Werkzeuge und schließlich Innovationen in der Infrastruktur der Organisation.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Vgl. Ebenda, S. 36

¹⁶⁷ Vgl. Brentel, Helmut (a) in: Türk (Hrsg.), (2000), S. 16 ff.

¹⁶⁸ Vgl. Senge (2011), S. 329 ff.

¹⁶⁹ Vgl. Ebenda, S. 331

3.5.7 Welche Strategie eignet sich für Innovationen in der öffentlichen Verwaltung?

Für den eigentlichen Wandel in der öffentlichen Verwaltung scheint der Kontextfokus ein entscheidender Faktor zu sein. Bei allen Reformetappen und -themen, die in der Bundesrepublik Deutschland vorzufinden sind, wurden Veränderungen an den inneren Strukturen der Organisation vorgenommen. Beim Public Management und der damit einhergehenden Implementation von betriebswirtschaftlichen Elementen in die öffentliche Verwaltung stehen neue Steuerungselemente im Vordergrund. Insgesamt bedingen Reformen auch eine Kulturveränderung in der öffentlichen Verwaltung. Kontextorientierte Ansätze haben zum Ziel, innerhalb von Organisationen ein allgemeines Veränderungspotenzial zu schaffen. Hier scheint die Akzeptanz der Innovation durch die betroffenen Mitarbeiter höher zu sein.¹⁷⁰ Wie dargestellt wurde, haben verschiedene Autoren analysiert, dass viele Business-Process-Reengineering-Projekte aufgrund mangelnder Akzeptanz der Mitarbeiter gescheitert sind.

Matzler et al. haben ausgewählte Managementmethoden und -konzepte und deren Bedeutung für die Zukunft untersucht. Dazu haben sie 114 Berater in Deutschland, der Schweiz und Österreich per Internet befragt. Um repräsentative Ergebnisse vorweisen zu können, wurden die Befragten danach ausgewählt, dass sie Mitglieder der jeweiligen Verbände der Berufsgruppen waren. Zu den zwanzig ausgewählten Methoden und Managementkonzepten, zu denen die Befragung erfolgte, gehörten unter anderem Strategische Planung, Prozessmanagement, Wissensmanagement, Kernkompetenzen, Benchmarking, Total Quality Management, Reengineering, Lean Management und Change Management.

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigten, dass eine Strategische Planung, Prozessmanagement, Kernkompetenzen und Change Management derzeit bei den Unternehmensstrategien im Vordergrund stehen, während Total Quality Management und Lean Management nur noch eine untergeordnete bis gar keine Rolle mehr spielen.

Dies könnte darauf zurück zu führen sein, dass Lean Management zu einer Zeit propagiert wurde, in der es in einer wirtschaftlichen Krise und im Rahmen der Globalisierung der Wirtschaft und dem damit einhergehenden Wettbewerbsdruck zu Massenentlassungen kam.

Beim TQM als Reaktion auf die Unternehmenserfolge in Japan wurde seinerzeit das Hauptaugenmerk auf Qualität gelegt, um durch die Gestaltung des Leistungsangebotes eine hohe Zufriedenheit des Kunden zu erreichen.

¹⁷⁰ Vgl. Thom/Ritz (2000), S. 110

Allerdings, so vermuten die Autoren Matzler et al., ist die Qualität der Leistung ein wesentlicher Erfolgsfaktor, jedoch scheint der ganzheitliche Ansatz des TQM viele Unternehmen überfordert zu haben.¹⁷¹

Problematisch erscheint, dass Managementmethoden häufig nicht universal eingesetzt, sondern kontinuierlich optimiert werden müssen. Dabei spielt für die Befragten zukünftig eine Weiterentwicklung des Wissensmanagement die größte Rolle. Dies liegt unter anderem darin begründet, dass offensichtlich viele Unternehmen bei der Implementation von Wissensmanagementkonzepten bisher enttäuscht worden sind. Dass auch das Prozessmanagement heute eine wichtige Strategie ist, wird damit begründet, dass Unternehmen in der heutigen Zeit Prozesse verstärkt am Kunden ausrichten. Dafür ist derzeit eines der populärsten Managementkonzepte das CRM. Matzler et al. verweisen dazu allerdings auf eine weitere Studie der Gartner Group, die festgestellt haben, dass in der Praxis etwa 55% der CRM-Projekte bisher gescheitert sind.¹⁷²

Insgesamt resümieren die Autoren, dass es nicht die „richtige“ Konzeption oder Strategie zu geben scheint, die mustergültig auf bestimmte Innovationsprozesse angewendet werden kann. Ein wichtiges Kriterium ist allerdings die Auswahl der Konzeption, bei der man auf Nachhaltigkeit achten sollte und dass die Konzeption den Bedürfnissen des Unternehmens entspricht.

Außerdem weisen Matzler et al. darauf hin, dass sich Unternehmen den Weg nicht von populären Managementberatern vorschreiben lassen sollten. Dadurch können Unternehmen den Fehler begehen, sich auf immer neue Konzepte einlassen zu müssen. Damit einhergehend werden dann zwangsläufig die Unternehmenskultur und die geltenden Prinzipien im Unternehmen ständig an neuen Konzepten ausgerichtet. Gerade diese sollten jedoch beständig sein und dauernde Neuausrichtungen gefährden die Glaubwürdigkeit des Managements und des Unternehmens.¹⁷³

Wenn man diese Untersuchungsergebnisse analysiert, scheint sich eine revolutionäre Strategie nicht für Innovationsprozesse in der öffentlichen Verwaltung zu eignen. Die Mitarbeiter müssen für Veränderungen motiviert werden. Obwohl Innovationen in der Regel unter Zeitdruck implementiert werden müssen, muss innerhalb der Mitarbeiterschaft ein Vertrauen in die Innovationsbereitschaft aufgebaut werden und dafür scheint eher eine evolutionäre Strategie hilfreich.

¹⁷¹ Vgl. Matzler, Kurt/Rier, Martin/Hinterhuber, Hans H./Renzl, Birgit/Stadler, Christian in: Weissenberger-Eibl (Hrsg.), (2004), S. 50 ff.

¹⁷² Vgl. Ebenda, S. 54 ff.

¹⁷³ Vgl. Ebenda, S. 54 ff.

Es geht dabei um das „aktive Beeinflussen eines für das Unternehmen tief greifenden Wandels, der eine strategische Ausrichtung hat, parallel zueinander die Arbeit in verschiedenen Projekten erfordert und entsprechend mit einem hohen Zeit- und Prioritätendruck verbunden ist sowie meist einen Wandel der Unternehmenskultur impliziert.“¹⁷⁴

Hier kann die Strategie der lernenden Organisation hilfreich sein, Prozessinnovationen und organisatorische Innovationen zu implementieren.

Auch Rosenstiel gibt zu bedenken, dass die Strategie des Business Reengineering durch Berater eingesetzt wurde, die zunächst eine eher betriebswirtschaftliche Herangehensweise an einen Veränderungsprozess praktiziert hatten. Da diese Konzeption aus ingenieurs- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht entwickelt wurde, wird sie durch Ziele dominiert, die auf Kosteneinsparungen oder die Beschleunigung von Geschäftsprozessen abzielt. Mitarbeiter werden als Kostenfaktor betrachtet und Humanziele werden außer Acht gelassen. Dies wird die Akzeptanz der Mitarbeiter in die Strategie schnell schwinden lassen.¹⁷⁵

Thom und Ritz sehen außerdem die Gefahr, dass gerade innerhalb der öffentlichen Verwaltung mit ihren hierarchischen Strukturen, der starken Regelungsorientierung und der Wahrung des Demokratieprinzips mit einer Lebenszeitbeschäftigung und festen Entlohnungsprinzipien der Widerstand gegen radikale Reorganisationsmaßnahmen besonders ausgeprägt zu sein scheint. Dies liegt nach Auffassung der Autoren unter anderem daran, dass sich die Verwaltungskultur noch nicht so weit verändert hat, dass der permanente Wandel die Realität abbildet und von den Mitarbeitern als Konstante so akzeptiert wird. Dies spricht ebenso dafür, den Wandel in der öffentlichen Verwaltung evolutionär zu gestalten.¹⁷⁶

„Menschen sind nicht grundsätzlich gegen Veränderungen. Sie sind aber dagegen, verändert zu werden, also lediglich Objekte der Veränderung sein.“¹⁷⁷

Da sich die vorliegende Arbeit mit der Wirkung von Macht auf Innovationen in der öffentlichen Verwaltung befasst und dieser Einflussfaktor an anderer Stelle noch einer eingehenden Analyse zu unterziehen sein wird, ist zu hinterfragen, inwieweit die beiden eben dargestellten Implementationsstrategien Machtbeziehungen tangieren. Für Veränderungen und deren Gestaltungen hat das Zitat von Thom und Ritz insofern eine Bedeutung, als

¹⁷⁴ Zitat aus Rosenstiel (2007), S. 451

¹⁷⁵ Vgl. Rosenstiel (2007), S. 467 f.

¹⁷⁶ Vgl. Thom/Ritz (2000), S. 118

¹⁷⁷ Zitat aus Thom/Ritz (2000), S. 116

die Beeinflussung des Wandels in der Richtung von oben nach unten oder von unten nach oben erfolgen kann, wobei es darum gehen sollte, die betroffene Organisation in ihrer Gesamtheit für die Veränderung zu gewinnen. Beim Business Process Reengineering wird die Initiative für die Implementation der Innovation von der Leitung ausgehen, die wiederum ihre hierarchische Position dafür verwenden wird, den Implementationsprozess zu steuern und letztlich auch durchzuführen. Hiermit wird schlagartig, deshalb auch als „Bombenwurfstrategie“ bezeichnet, von einem relativ kleinen Personenkreis ein Veränderungskonzept entworfen, wodurch zunächst eine Partizipation der Mitarbeiter ausgeschlossen ist. Die hohe Zahl der durch das Business Process Reengineering gescheiterten Innovationen gibt deutliche Hinweise dahingehend, dass das gewählte Vorgehen möglicherweise nicht durch den Einsatz hierarchischer Macht der obersten Organisationsebene umgesetzt werden kann, sondern am Widerstand der Betroffenen scheitert.

Bei der Strategie der lernenden Organisation hingegen wird stets die Partizipation der Mitarbeiter angestrebt. Dabei kann man annehmen, dass eine Innovation leichter zu implementieren ist, wenn die Betroffenen von Anfang an darüber informiert sind und dass dadurch Widerständen gegen die Innovation auch schneller begegnet werden kann. Bei dieser Strategie wird Macht durch die Beteiligung der Mitarbeiter sozusagen delegiert, indem sie an dem Veränderungsprozess partizipieren.

Nachdem nun verschiedene Strategien zur Implementation von Innovationen analysiert wurden und aufgezeigt wurde, welche Strategie sich für die Implementation von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung eher eignet, werden nachfolgend Einflussfaktoren auf den Innovationsprozess betrachtet, die sich positiv auf Prozessinnovationen und organisatorische Innovationen auswirken können. Dabei wird sich zeigen, dass in der einschlägigen Literatur zum Innovationsmanagement zahlreiche unterschiedliche Strukturierungen der Einflussfaktoren vorgenommen werden, die allerdings im Ergebnis eher Gemeinsamkeiten aufweisen.

3.6 Strukturierung der Einflussfaktoren

Vahs und Burmester unterteilen Einflüsse auf Innovationsprozesse in unternehmensinterne und unternehmensexterne Faktoren.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Vgl. Vahs/Burmester (2005), S. 380; Die beiden Autoren verweisen unter anderem auf Hans-Walter Mohr: Bestimmungsgründe für die Verbreitung neuer Technologien, Berlin (1977), S. 108 ff.

3.6.1 Interne Einflussfaktoren

3.6.1.1 Das Alter des Unternehmens

In der Privatwirtschaft spielt das Alter des Unternehmens und damit das zeitliche Bestehen in der jeweiligen Branche in Innovationsprozessen eine Rolle.

Ein langjährig bestehendes Unternehmen verfügt in der Regel nicht nur über eine solide finanzielle Ausstattung, es hat indirekt in der Vergangenheit bereits den Beweis erbracht, sich durch Innovationsbereitschaft am Markt zu behaupten. Hier kann es sich jedoch als problematisch erweisen, dass man überkommene Verhaltensmuster beibehalten möchte, frei nach dem Motto: Das haben wir doch schon immer so gemacht.

Auf der anderen Seite könnte man meinen, dass in jungen Unternehmen die Innovationsbereitschaft stärker ausgeprägt ist, um neue Märkte zu erschließen.¹⁷⁹ Dem gegenüber können allerdings in älteren Unternehmen aufgrund ihres Kapitalspielraumes eher große Forschungs- und Entwicklungsabteilungen eingerichtet sein, die innovative Ideen hervorbringen, wobei Fehlinnovationen wahrscheinlich dann nicht zwangsläufig zum Untergang des Unternehmens führen müssen.

3.6.1.2 Die Innovationsgeschichte und die Organisationskultur

Hierbei wird untersucht, welche Erfahrungen Unternehmen im Laufe ihrer Existenz mit Innovationen gemacht haben. An dieser Stelle kann sich Erfahrungswissen als ausnahmslos vorteilhaft erweisen. Eine langjährige Innovationsgeschichte kann man als organisationale Wissensbasis verstehen, die laufend ergänzt wird und so den Umgang mit neuen Ideen fördert.¹⁸⁰

Allerdings kann damit auch die Gefahr verbunden sein, dass erfolgreiche Innovationen zukünftige Entwicklungen hemmen, weil es Unternehmen nicht gelingt, an ihren Innovationserfolg anzuknüpfen und gleichzeitig andere Unternehmen die Innovation erfolgreich imitieren oder darüber hinaus verbesserte Produkte auf dem Markt platzieren.

3.6.1.3 Die Unternehmensgröße

Die Unternehmensgröße wird in der einschlägigen Literatur zum Innovationsmanagement immer wieder als Einflussfaktor für Innovationen genannt. Es wird unterstellt, dass mit einer steigenden Verfügbarkeit an Res-

¹⁷⁹ Vgl. Ebenda, S. 380 ff.

¹⁸⁰ Vgl. Ebenda, S. 380 ff.

sourcen und einer größeren Marktmacht die Innovationsfähigkeit steigt. Darüber hinaus ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass in größeren Unternehmen umfangreiche Erfahrungen im Umgang mit Innovationen vorhanden sind.

Die Unternehmensgröße kann jedoch auch ein Faktor sein, der sich negativ auswirken kann. Mit zunehmender Unternehmensgröße nimmt die Gefahr der Bürokratisierung zu; es kann zu Kommunikations-, Koordinations- und Steuerungsproblemen im Unternehmen kommen.¹⁸¹

3.6.1.4 Das Kapital/finanzielle Ressourcen

In der privaten Wirtschaft ist die Kapitalausstattung in der Regel durch Eigenkapital und Fremdkapital abgesichert. Die Liquidität ist abhängig von Kunden-Lieferanten-Beziehungen. Das Kapitalverwertungsinteresse ist regelmäßig hoch. Finanzielle Engpässe können Innovationsmöglichkeiten einschränken. Insgesamt ist jedoch bei der Finanzierung von Innovationen darauf zu achten, dass eine positive Relation zwischen dem Einsatz finanzieller Mittel für Innovationen und ihrem Ergebnis besteht und somit auch tatsächlich einen Markterfolg erwarten lassen.¹⁸²

3.6.2 Unternehmensexterne Einflussgrößen

Bei den unternehmensexternen Faktoren unterscheiden die Autoren Vahs und Burmester

3.6.2.1 Markt und Wettbewerb

Das Überleben der privaten Unternehmung hängt wesentlich von einem dauerhaften Erfolg auf dem Absatzmarkt ab. Sie steht in hohem Wettbewerb mit anderen Anbietern und unterliegt einem hohen Bestandsrisiko.

Die Marktgröße wird als Einflussfaktor ambivalent gesehen: Die vollständige Durchdringung eines überschaubaren Marktes ist eher mit geringem Aufwand möglich, als die Bearbeitung eines größeren Marktes. Ist der Markt allerdings zu klein, kann es einem innovationsfreudigen Unternehmen vielleicht nicht gelingen, die Gewinnschwelle zu überschreiten.¹⁸³

¹⁸¹ Vgl. Ebenda, S. 380 ff.

¹⁸² Vgl. Ebenda, S. 382 f.

¹⁸³ Vgl. Ebenda, S. 386

3.6.2.2 **Marktdynamik**

Unternehmen, die eine hohe Innovationsrate besitzen, laufen Gefahr, dass sie in eine instabilen Absatzlage und unklare Produktperspektiven geraten. Hierin kann auch ein großer Vorteil liegen, denn dynamische Märkte kennzeichnen sich in der Regel durch hohe Wachstumsraten aus.¹⁸⁴

3.6.2.3 **Möglichkeiten der Kooperation**

Eine Einflussgröße kann auch die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit anderen/externen Partnern darstellen und die Innovation positiv beeinflussen. An die Stelle von traditionellen Lieferanten-Hersteller-Beziehungen oder Hersteller-Kunden-Beziehung treten langfristige Beziehungen zu externen Partnern.

Damit steigt die Bedeutung von unternehmensübergreifenden Netzwerken und Kooperationen. Durch die Nutzung einer breiten Wissensbasis, die von mehreren Organisationen in Anspruch genommen werden kann, steigt der Einfluss auf Innovationen. Synergien können genutzt werden und es besteht die Möglichkeit, individuelle Ressourcenknappheit zu überwinden.¹⁸⁵

Am Ende ihrer Beschreibung führen Vahs und Burmester noch die sonstigen Einflussgrößen an und nennen dabei die Einflussfaktoren, die man innerhalb der Unternehmensstruktur vorfindet, wie z.B. die Art und Weise der Kommunikation oder die Führungsstruktur. Damit greift die Analyse an dieser Stelle zu kurz, hier ist es notwendig, weitere Einflussgrößen zu untersuchen.

Eine andere Typisierung schlagen Hauschildt und Salomo vor. Sie greifen drei theoretische Ansätze auf, in denen die Steuerung von Innovationsprozessen im Vordergrund steht:¹⁸⁶

3.6.3 **Die Steuerung von Innovationsprozessen**

3.6.3.1 **Die führungstheoretische Perspektive**

Bei dieser Sichtweise werden Entscheidungen über und die Durchsetzung von Innovationen betrachtet. Dabei wird unterstellt, dass es sich bei Innovationsentscheidungen um komplexe Entscheidungen handelt. Darüber hinaus müssen bei der Durchsetzung von Innovationen häufig erhebliche

¹⁸⁴ Vgl. Ebenda, S. 386

¹⁸⁵ Vgl. Vahs/Burmester (2005), S. 387. Die beiden Autoren beziehen sich auf Gary Hamel und C. K. Prahalad: Wettlauf um die Zukunft, Wien (1995), S. 285

¹⁸⁶ Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 34 ff.

Widerstände überwunden werden. Diese Widerstände können bei den Mitarbeitern erwachsen, indem sie die neue Kombination von Zweck und Mitteln nicht akzeptieren, aber auch bei Marktpartnern, die die Neuerung ebenfalls für sich als nicht vorteilhaft ansehen.

Insgesamt bedeutet damit Innovation die Überwindung von Komplexität, die allerdings dann gelingen kann, wenn sie positiv durch die Interaktionspartner beeinflusst wird.¹⁸⁷

„Der Innovationsprozess ist als Führungsprozess stets darauf gerichtet, die kognitiven Leistungen der Innovatoren zu fördern und die von der Innovation ausgelösten Konflikte zu regulieren“.¹⁸⁸

3.6.3.2 Die ressourcentheoretische Perspektive

Hauschildt und Salomo subsumieren unter den Begriff der Ressourcen die zur Verfügung stehenden Produktionsmittel, wobei sie die traditionelle Betrachtung, nach der unter Produktionsfaktoren die menschliche Arbeitskraft, Sachmittel und Material verstanden werden, ausschließen. Die Autoren weisen zu Recht darauf hin, dass beim Hervorbringen von Innovationen zunächst das Wissen als Humanressource im Vordergrund steht und erst in der Folge Sachmittel und Rechte bedeutsam werden. Das in erster Linie bedeutende Fach- und Methodenwissen bedarf eines Wissensmanagements, bei dem es nicht nur darum geht, Daten zu dokumentieren, sondern auch um die Generierung von vergessenen, verborgenem oder geheim gehaltenem Wissen.¹⁸⁹

Zusätzlich zum Wissensmanagement nennen die beiden Autoren das Führungswissen. Hierunter verstehen sie strategisches Wissen der Führungskräfte über Pläne, Ziele und Grenzen von Innovationen. Außerdem benötigen Führungskräfte Netzwerkwissen über Kooperations- und Interaktionspartner innerhalb oder außerhalb des Unternehmens und sie benötigen Personenkenntnis von Mitarbeitern, die über besondere Befähigungen verfügen, um damit Innovationen positiv und negativ zu beeinflussen.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 34 ff. Hauschildt und Salomo greifen unter anderem bei ihren Aussagen auf die Literatur von Peter Bendixen und Heinz W. Kemmler zurück: Planung – Organisation und Methodik innovativer Entscheidungsprozesse (Berlin/New York 1972) sowie einen Beitrag von E. H. Kessler: Organizational Innovation: A multi-level decision-theoretic perspective; in: International Journal of Innovation Management, Jg. 16, S. 275-295.

¹⁸⁸ Zitat aus Hauschildt/Salomo (2011), S. 38

¹⁸⁹ Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 38

¹⁹⁰ Vgl. Ebenda S. 38 f.

3.6.3.3 Die diffusionstheoretische Perspektive

Hauschildt und Salomo ergänzen die beiden zuerst beschriebenen innerbetrieblichen Sichtweisen um eine marktbezogene Betrachtung. Sie verstehen unter Diffusionskonzepten eine Vielzahl von Aktivitäten, um den Markt, den Kunden und den Wettbewerb zu steuern. Konkret geht es unter anderem um die Bestimmung der Produktqualität, den Kundennutzen, die Einführung des neuen Produktes in den Markt und die Verhinderung von Imitation. Insgesamt konstatieren Hauschildt und Salomo, dass ein erfolgreiches Innovationsmanagement das Zusammenwirken und die Integration aller drei Perspektiven bedingt. Keine Sichtweise allein kann als Bedingung für den Innovationserfolg gelten.¹⁹¹

3.6.4 Innovationsbereitschaft und Innovationsdurchführung

Die eben dargestellte Sichtweise wird ähnlich auch von Stern und Jaberg vertreten, die allerdings eine etwas andere Darstellung der Zusammenhänge wählen. Sie unterteilen die Einflussfaktoren auf den Innovationsprozess in die Innovationsbereitschaft und die Innovationsdurchführung. Bei der Innovationsbereitschaft steht bei den Autoren der menschliche Umgang im Vordergrund, die sie als Soft Skills¹⁹² bezeichnen. Hierunter subsumieren sie zunächst den Antrieb, also den Innovationstreiber auf oberster Unternehmensebene, der sich mit dem Innovationsprojekt identifiziert und aus der unternehmerischen Vision für das Projekt konkrete Ziele ableitet und den Innovatoren entsprechende Freiräume verschafft. Außerdem schlagen die Autoren „Führen mit Zielen“ vor und dass Führungskräfte ihre Mitarbeiter in einer Weise unterstützen, dass ihre Innovationsbereitschaft aktiviert wird.

Insgesamt ist darauf zu achten, dass in die Unternehmenskultur eine Lernkultur implementiert wird, in der offene Kommunikationsstrukturen auf allen Ebenen gefördert werden, ein angenehmes Betriebsklima herrscht und Wissen frei weitergegeben werden kann.¹⁹³

Zu den Soft Skills zählen die Autoren darüber hinaus auch den Kunden und den Wettbewerb und verweisen dabei auf die folgenden Faktoren: Das

¹⁹¹ Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 40 f.

¹⁹² Als Soft Skills werden „weiche“ Fähigkeiten und Fertigkeiten bezeichnet. Sie beinhalten neben der sozialen Kompetenz im engeren Sinne auch Neigungen, Interessen und andere Persönlichkeitsmerkmale (Belastbarkeit, Frustrationstoleranz u. ä.).
Quelle: Wikipedia

¹⁹³ Vgl. Stern/Jaberg (2007), S. 15 ff.

Unternehmen muss die Kundenwünsche treffen, es muss den Wettbewerb übertreffen und den Unternehmenszielen folgen, wobei diese Faktoren ins Bewusstsein der Mitarbeiter rücken müssen.¹⁹⁴

Bei der Innovationsdurchführung stehen nach Stern und Jaberg die Prozesswerkzeuge im Vordergrund, die benötigt werden, um die Fähigkeit zur systematischen und methodengestützten Innovationsimplementierung zu erlangen. Beispielsweise können hier die Gestaltung der Prozessorganisation, die Durchführung einer Chancen-Risiken-Analyse und eine marktgerechte Entwicklung der Produkte mit einer starken Orientierung am Kundennutzen genannt werden.¹⁹⁵

3.7 Der Einflussfaktor „Mensch“ auf die Implementation von Innovationen

Da die öffentliche Verwaltung Prozessinnovationen und organisatorische Innovationen implementiert, gehören zu den wichtigsten Einflussfaktoren im Innovationsprozess die Human Ressources.

Wenn es also gilt, insbesondere das Personal optimal in Innovationsprozesse einzubinden, erlangen die „sonstigen Einflussgrößen“, wie Vahs und Burmester sie zusammengefasst haben, eine sehr hohe Bedeutung.

Es werden zunächst solche Einflussfaktoren analysiert, die für Prozessinnovationen und organisatorische Organisationen als wesentlich angesehen werden können; anschließend muss überprüft werden, ob diese vornehmlich aus der Betriebswirtschaftslehre gewonnenen Erkenntnisse auf die öffentliche Verwaltung übertragbar sind.

3.7.1 Eine Innovationsförderliche Unternehmenskultur und eine innovationsförderliche Organisation

Die Einflussfaktoren auf die Unternehmungskultur und die Einflussfaktoren auf die Organisation werden in der einschlägigen Literatur zur Implementation von Innovationen nicht trennscharf voneinander abgegrenzt. Dies erscheint offenbar deshalb als schwierig, weil Veränderungen innerhalb der Unternehmenskultur in der Regel gleichzeitig organisatorische Veränderungen im Aufbau und/oder im Ablauf bedingen und umgekehrt

¹⁹⁴ Vgl. Ebenda, S. 15 f.

¹⁹⁵ Vgl. Ebenda, S. 18

organisatorische Veränderungen in der Folge eine Veränderung der Unternehmenskultur herbeiführen können.

Es wird daher zunächst analysiert, was man unter dem Begriff der Unternehmenskultur versteht, anschließend werden Einflussfaktoren analysiert, die sich auf sie und damit auf Prozessinnovationen und organisatorische Innovationen auswirken können.

Die Kultur von Unternehmen wird über Jahre oder gar Jahrzehnte geprägt. Im Rahmen der Implementation von organisatorischen Innovationen spielt die Unternehmenskultur eine wichtige Rolle. Unter Unternehmenskultur wird in der einschlägigen Literatur die Gesamtheit aller unternehmungsbezogener Normen und Werte verstanden. Dazu gehört unter anderem die Einstellung zu den Kunden, zur Umwelt und zur Gesellschaft.

Damit haben diese Werte und Normen unmittelbaren Einfluss auf das Verhalten aller Mitglieder im Unternehmen und werden durch betriebliche Sozialisationsprozesse auch an neue Mitarbeiter weiter gegeben.¹⁹⁶

Die Unternehmenskultur beschreibt den eigenen Stil und Charakter eines Unternehmens und wirkt nach innen, indem sie das Denken, die Entscheidungen, das Interagieren aller Mitarbeiter und die Handlungen gestaltet und sie wirkt nach außen, indem sie die Art und Weise der Interaktion zwischen Unternehmen und Umwelt festlegt.¹⁹⁷

Es können drei Ebenen der Organisationskultur unterschieden werden:

- Kulturindikatoren: Dies sind z.B. die Sprache und Riten in der Unternehmung.
- Werthaltungen: Diese sind offiziell und nicht offiziell, sie können sichtbar, aber auch unbewusst vorhanden sein.
- Basisannahmen: Hierunter werden Grundüberzeugungen über Umwelt und Menschen verstanden, die den Kern der Unternehmenskultur bilden.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Vgl. Corsten/Gössinger/Schneider (2006), S. 77. Die Autoren beziehen sich in ihren Ausführungen unter anderem auf die Werke von Eberhard Dülfer: Organisationskultur: Phänomen – Philosophie – Technologie. Eine Einführung in die Diskussion (S. 1-20), Mark Ebers: Der Aufstieg des Themas „Organisationskultur“ in problem- und disziplingeschichtlicher Perspektive (S. 23-47) sowie Margit Osterloh: Methodische Probleme einer empirischen Erforschung von Organisationskulturen (S. 139-151); alle Aufsätze in: Eberhard Dülfer (Hrsg.): Organisationskultur: Phänomen – Philosophie – Technologie (Stuttgart 1988).

¹⁹⁷ Vgl. Jaworski/Zurlino (2007), S. 25

¹⁹⁸ Vgl. Corsten/Gössinger/Schneider (2006), S. 77 f. Siehe Anmerkungen zu Fußnote 196.

Durch unterschiedliche Funktionszugehörigkeiten innerhalb einer Organisation und verschiedene Gruppenzugehörigkeiten der einzelnen Mitglieder wirken diese drei Ebenen nicht homogen zusammen. Eine wichtige Aufgabe der Unternehmungsführung ist daher die Nivellierung dieser Heterogenität durch ein gemeinsames Leitbild.¹⁹⁹

Die Bedeutung der Unternehmenskultur wirkt damit auf der individuellen Ebene, aber auch auf der organisatorischen Ebene. Um Veränderungen herbei zu führen, muss die Unternehmensführung einen strategisch Plan und entsprechende Ziele umsetzen. Ebenso müssen konkrete Programme, z.B. die Einführung von Innovationszirkeln, Qualitätszirkeln oder neue Projekte zur Humanisierung des Arbeitslebens initiiert werden.²⁰⁰

Die Innovationsbereitschaft stellt innerhalb der Unternehmenskultur einen eigenständigen Wert dar.

Das bedeutet, dass die Verankerung der Innovationsbereitschaft ein dynamischer Prozess ist, der sich weiter entwickeln muss und dass bereits existierende Werte regelmäßig hinterfragt werden müssen, um Verkrustungen entgegenzuwirken.

Die Mitarbeiter müssen also motiviert werden zu erkennen, dass die Innovationsbereitschaft einen eigenen Wert innerhalb der Organisation darstellt.²⁰¹ Damit wird die Organisation selbst zur lernenden Organisation. Die Strategie der lernenden Organisation wurde bereits ausführlich an anderer Stelle beschrieben.

Es muss jedoch problematisiert werden, dass Merkmale, die einer innovationsfreudigen Unternehmenskultur zugeschrieben werden, empirisch nur schwer nachzuweisen sind. Z.B. werden die Aussagen zu den Wirkungen auf Innovationsergebnisse häufig schlagwortartig verwendet. In anderen Analysen wird impliziert, dass innovative Unternehmungen gleichzeitig auch erfolgreiche Unternehmungen sind.²⁰²

Daneben gibt es auch in der Organisations- oder Sozialpsychologie eine Vielzahl von Erkenntnissen über Bedingungen, unter denen Menschen

¹⁹⁹ Vgl. Ebenda, S. 78

²⁰⁰ Vgl. Ebenda, S. 79. Die Autoren beziehen sich in ihren Ausführungen unter anderem auf Alfred Kieser: Unternehmenskultur und Innovation; in: Erich Staudt (Hrsg.): Das Management von Innovationen (Frankfurt/M. 1986, S. 42-50)

²⁰¹ Vgl. Ebenda, S. 80. Die Autoren beziehen sich an dieser Stelle unter anderem auf das Werk von Torsten J. Gerpott: Strategisches Technologie- und Innovationsmanagement. Eine konzentrierte Einführung, (Stuttgart 1999, S. 147 ff.).

²⁰² Vgl. Ebenda, S. 81

kreativ und innovativ sein können. Allerdings wurden die bisherigen Forschungsergebnisse aus der Psychologie noch nicht innerhalb eines theoretischen Rahmenmodells integriert, so dass die Ergebnisse unverbunden nebeneinander stehen.²⁰³

Diese Auffassung vertritt auch Rosenstiel. Er problematisiert, dass in der Vergangenheit Veränderungsprozesse kaum einer systematischen und quantitativen Analyse unterzogen wurden, so dass sich die Forschung auf Einzelfallstudien und den Vergleich weniger Projekte beschränken muss.²⁰⁴

Als Merkmale, die sich anscheinend fördernd auf die Innovationskultur auswirken, lassen sich unter anderem nennen: Ein intensiver und offener Informationsaustausch, eine informell geprägte Kommunikationsstruktur, die Einräumung von Handlungsspielräumen für die Mitarbeiter, aber auch die notwendige Unterstützung von innovativen Mitarbeitern.

Als hemmend werden eine zu starke Ausrichtung an Abteilungs- und Bereichszielen genannt, wodurch die Gefahr besteht, das Gesamtziel aus dem Auge zu verlieren. Darüber hinaus können sich starke hierarchische Strukturen und selektiv zur Verfügung gestellte Informationen hemmend auswirken.

Die Autoren Gassmann und Sutter nennen als fördernde Merkmale noch die unternehmerische Vision, die vom Unternehmensleitbild über die Organisationsstruktur bis hin zur Personalpolitik in der Unternehmung auszurichten ist. Das bedeutet auch die Verankerung der Innovation im Leitbild eines Unternehmens. Außerdem werden Anreizsysteme und Beteiligungen für die Mitarbeiter als förderlich genannt, beispielhaft werden Belohnungen für Kreativität und eine Beteiligung am Unternehmen in Form von Aktien aufgezählt.²⁰⁵

Darüber hinaus werden immaterielle Leistungsanreize genannt, die als Führungsinstrument eingesetzt werden sollen. Immaterielle Leistungsanreize haben auf die meisten Mitarbeiter eine stärkere Motivationskraft als Geld. Hierzu gehören z.B. ein sicherer Arbeitsplatz, das Image des Unter-

²⁰³ Vgl. Frey, Dieter/Streicher, Bernhard/Kerschreiter, Rudolf/Fischer, Peter in: Weissenberger-Eibl (Hrsg.), (2005), S. 104

²⁰⁴ Vgl. Rosenstiel (2007), S. 453. Rosenstiel verweist diesbezüglich auf einen Beitrag von E. A. Hogan und L. Overmyer-Day: The Psychology of mergers and acquisitions; International Review of Industrial Psychology, 9, 247-281 (1994). In ihrer Untersuchung haben die beiden Autoren einen Mangel an systematischer Empirie innerhalb der Erfolgsfaktorenforschung im Zusammenhang mit Unternehmenszusammenschlüssen beklagt.

²⁰⁵ Vgl. Gassmann/Sutter (2008), S. 256 ff.

nehmens, die Arbeitsplatzgestaltung, flexible Arbeitszeitmodelle sowie Bildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten.²⁰⁶

Als zentralen Einfluss auf eine innovationsfreundliche Unternehmenskultur nennen Stern und Jaberg die Art der Mitarbeiterführung. Für die beiden Autoren ist entscheidend, dass auf allen Ebenen das Management by Objectives, das Führen mit Zielvereinbarungen eingeführt wird, verbunden mit der Implementation eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses. Darin sehen sie den Vorteil, dass ein Interessenausgleich zwischen Unternehmens- und Mitarbeiterinteressen erreicht wird und die Mitarbeiter sich gut in innovativen Unternehmen integrieren können. Stern und Jaberg kritisieren allerdings, dass nach ihren Erfahrungen viele Unternehmen nur zögernd das Führen mit Zielvereinbarungen umsetzen und wenn sie es tun, dann häufig nur auf den oberen Führungsebenen.²⁰⁷

Mittels Führens durch Zielvereinbarung sollen die Weiterentwicklung und Produktivität der Mitarbeiter gefördert werden und die Unter- oder Überforderung vermieden werden.²⁰⁸

Andere Autoren weisen darauf hin, dass eine wichtige Aufgabe der Führungsperson die Sinn- und Visionsvermittlung ist. Dadurch sollen Mitarbeiter ihre Arbeit als sinnvoll erleben und es muss ihnen vermittelt werden, wohin sich das Unternehmen entwickeln soll. Darüber hinaus sollen Mitarbeiter eine konstruktive Rückmeldung (Lob und Korrektur) über ihre Arbeit erhalten. Dadurch können Zielvereinbarungen eingehalten werden.²⁰⁹

Weiterhin wird als positiver Einflussfaktor auf die Personalführung das Prinzip der positiven Wertschätzung genannt, denn häufig können gute Leistungen nicht finanziell honoriert werden. Hierzu konnten in empirischen Studien Hinweise gefunden werden.

Stern und Jaberg gehen noch einen Schritt weiter und empfehlen, dass die Macht und Verantwortung der Führungskräfte auf die Mitarbeiter übertragen werden sollen. Führungskräfte sollen zu Coaches der Mitarbeiter werden. Führung und Hierarchie bleiben dabei erhalten, sie verändern sich jedoch inhaltlich.²¹⁰

²⁰⁶ Vgl. Olesch, Gunther in: Happe (Hrsg.), (2011), S. 107

²⁰⁷ Vgl. Stern/Jaberg (2007), S. 52 f.

²⁰⁸ Vgl. Frey, Dieter/Streicher, Bernhard/Kerschreiter, Rudolf/Fischer, Peter in: Weisenberger-Eibl (Hrsg.), (2005), S. 113

²⁰⁹ Vgl. Ebenda, S. 113

²¹⁰ Vgl. Stern/Jaberg (2007), S. 57 ff.

Veränderungen innerhalb der Führungskultur²¹¹

	Herkömmliche Führung	Coaching
Machtbasis	Hierarchisch-formale Macht	Zwischenmenschliche und Fachkompetenz als Machtbasis
Führungsfookus	Fremdführung, Fremdverantwortung	Selbstführung, Selbstverantwortung
Aufgabe der Führungskraft	Leistung direkt steigern	Leistungsbereitschaft steigern, Rahmenbedingungen schaffen
Mitarbeiterbild	Untergebener	Partner
Führungsverhalten	Anweisen	Aktivieren, befragen, ins Spiel bringen
Bild des Vorgesetzten	Würdenträger	Helper, Partner
Koordination	Über Hierarchie und detaillierte Aufgabenverteilung	Über Ziele und gemeinsame Werte

Auf die Besonderheit des Humankapitals als Schlüsselrolle zur Implementierung von Innovationen im Dienstleistungssektor wird auch von Hempel hingewiesen. Die Erbringung von Dienstleistungen ist in hohem Maße von der Erfahrung und Qualifikation der Mitarbeiter abhängig, so dass gute Qualifizierungsmöglichkeiten für die Mitarbeiter als innovationsfördernd angesehen werden.²¹²

Die Autoren Frey et al. ordnen die Unternehmenskultur in eine Center-of-excellence-Kultur ein, die wiederum aus verschiedenen Subkulturen besteht. Aus deren Sicht sind die wichtigsten Subkulturen, die für Innovationen besonders relevant sind, unter anderem eine Kundenorientierungskultur, die die Kundenzufriedenheit in den Vordergrund stellt. Jeder Mitarbeiter im Unternehmen soll das Ziel verfolgen, dass mit Produkten oder Dienstleistungen die höchste Kundenzufriedenheit erreicht werden soll. Darüber hinaus halten die Autoren eine Benchmark-Kultur für wesentlich, damit Unternehmen sich stets an den Besten der Konkurrenz orientieren.

²¹¹ Eigene Darstellung nach Stern/Jaberg (2007), S. 59

²¹² Vgl. Hempel, Thomas in: Janz/Licht (Hrsg.), (2003), S. 153

Als weitere Subkultur wird die des kritischen Realismus genannt. Diesen beschreiben die Autoren damit, dass es in Unternehmen nicht darum gehen sollte, Bestehendes abzusichern, sondern dass sie sich auf veränderte Situationen sowie Mitarbeiter- und Kundenbedürfnisse einstellen müssen, um daran ihre Innovationen auszurichten. Letztlich soll so eine kontinuierliche Optimierung von Innovationen erreicht werden.²¹³

Als besonderen Einflussfaktor auf die Unternehmenskultur nennt Happe die Human Ressources und innerhalb derer die demografische Entwicklung Deutschlands, die in den nächsten Jahren einen deutlichen Mangel an Fachkräften hervorbringen wird. Hier ist es wichtig, die Einstellung innerhalb des Unternehmens dahingehend zu sensibilisieren, die Vorteile älterer Mitarbeiter zu nutzen und zu fördern, um der demografischen Entwicklung entgegenzuwirken. Als Vorteile älterer Mitarbeiter stehen dabei das Erfahrungswissen, die Arbeitsdisziplin, die Gelassenheit, die Loyalität, die Führungskompetenzen und die Belastungsfähigkeit bei sozialen Themen im Vordergrund, die gefördert und entwickelt werden müssen.²¹⁴

Vahs und Burmester fassen die Merkmale einer innovationsfördernden Unternehmenskultur wie folgt zusammen:²¹⁵

Merkmale einer innovationsfördernden Unternehmenskultur

- Vermeiden von Hierarchie- und Revierdenken, gesteuerte Information, Kontrolle und Überwachung der Mitarbeiter,
- Hoher Stellenwert der Innovation im gelebten Wertesystem,
- Sicherheit für die Mitarbeiter,
- Beteiligungstradition,
- Innovationsfördernde Arbeits-, Führungs- und Beteiligungskonzepte,
- Umfassende Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter,
- Unterstützung von besonders innovativen Mitarbeitern durch die Bereitstellung von Informationen, eine direkte und zeitnahe Kommunikation, die Schaffung von Freiräumen, die Toleranz gegenüber Misserfolgen und Fehlschlägen,
- Lernen aus Fehlern.

²¹³ Vgl. Frey, Dieter/Streicher, Bernhard/Kerschreiter, Rudolf/Fischer, Peter in: Weisenberger-Eibl (Hrsg.), (2005), S. 104 ff.

²¹⁴ Vgl. Olesch, Gunther in: Happe (Hrsg.), (2011), S. 103 ff.

²¹⁵ Eigene Darstellung nach Vahs/Burmester (2005), S. 366

Diese Einschätzung wird insgesamt auch von Cramme und Lindstädt geteilt. Häufig wird in der einschlägigen Literatur zum Innovationsmanagement die Innovationsfähigkeit von Unternehmen besonders hervorgehoben. Damit sind die Eigenschaften und Voraussetzungen eines Unternehmens dafür gemeint, dass es Innovationen entwickelt, annimmt und einführt. Dabei wird die Struktur der Organisation als Einflussfaktor auf die Innovationsfähigkeit häufig diskutiert und das wird auch bei der weiteren Analyse in diesem Kapitel der Arbeit eine Rolle spielen. Darüber hinaus muss auch die Innovationsmöglichkeit betrachtet werden, die wiederum von einer Anzahl bestimmter Umweltbedingungen abhängig ist.

Hierzu werden eine direkte Kommunikation, eine offene Informationspolitik, aber auch die Ressourcenausstattung und die Koordination des Innovationsprozesses gerechnet.²¹⁶

Cramme und Lindstädt haben den Fokus ihrer Untersuchung auf die Innovationsbereitschaft im Unternehmen gerichtet. Dazu zählen die Kognitionen von Individuen, die das innovative Handeln in Organisationen positiv zu beeinflussen vermögen. Das bedeutet, es geht dabei um das persönliche Wollen, also die Bereitschaft des Einzelnen im Unternehmen, bestimmte Fähigkeiten oder ein bestimmtes Wissen auch anzuwenden. Für ihre Untersuchung haben die Autoren über mehrere Jahre ca. 1.900 Mitarbeiter aus mehr als 100 Unternehmenseinheiten in verschiedenen Ländern und Branchen zu motivationalen Faktoren befragt, die die Innovationsbereitschaft von Mitarbeitern beeinflussen. Insgesamt zeichnete sich eine Tendenz ab, dass sich weiche Faktoren, wie das Arbeitsumfeld, die Teamfähigkeit oder das Unternehmensklima eher begünstigend auf die Innovationsbereitschaft auswirken, als individuell ausgerichtete Anreizsysteme. Außerdem ergab sich eine mögliche Überlegenheit nichtmonetärer Faktoren gegenüber monetären Anreizen. In ihrem Fazit fassen die beiden Autoren ihre empirischen Befunde zusammen und vermuten dabei, dass das Arbeitsumfeld für einen kreativen Mitarbeiter wichtiger für seine Innovationsbereitschaft zu sein scheint, als eine leistungsabhängige Entlohnung.²¹⁷

3.7.2 Einflussfaktoren auf der Organisationsebene

In der einschlägigen Literatur zum Innovationsmanagement werden innerhalb der Organisation als Einflussfaktoren auf Innovationen das Organisationsklima und die Strukturmerkmale von Organisationen genannt.

²¹⁶ Vgl. Cramme, Carsten/Lindstädt, Hagen in: Weissenberger-Eibl (Hrsg.), (2005), S. 138 ff.

²¹⁷ Vgl. Ebenda, S. 156 ff.

Als innovationshinderlich spezifizieren Stern und Jaberg funktionale Abläufe, strenge Arbeitsteilung, Hierarchie und Regeln, Bereichsegoismen und Kommunikationsbarrieren. Dagegen wird als innovationsförderlich eine dezentrale Steuerung mit selbstverantwortlichen Einheiten genannt. Dahinter steht die These, dass große und zentral gesteuerte Unternehmen Schwierigkeiten mit ihrer Reaktionsfähigkeit haben können. Weiterhin nennen die Autoren kooperative und kommunikative Strukturen als innovationsförderlich, das Arbeiten in interdisziplinären Teams und Arbeitsgruppen, aber auch eine interne und externe Vernetzung, um einen schnellen Informationsaustausch zu gewährleisten. Einen ungehinderten Informationsfluss innerhalb der Organisation und über Organisationsgrenzen hinaus bewerten auch Frey et al. als förderlich.²¹⁸

Gassmann und Sutter problematisieren, dass in Unternehmen häufig Strukturen über Prozesse gestellt werden. Unternehmen mit pyramidenförmigen Hierarchien, detaillierten Organigrammen und Dienstwegen reagieren schwieriger auf eine sich verändernde Kultur. Auch für Gassmann und Sutter stehen Prozesse im Vordergrund, die durch eine flexible und lernende Organisation kontinuierlich angepasst werden können.²¹⁹

Als weiterer positiver Einflussfaktor auf Innovationen wird in der einschlägigen Literatur eine möglichst flache Hierarchiestruktur genannt. Dies bedeutet nicht, dass eine völlige Hierarchielosigkeit im Unternehmen implementiert wird, denn Aufgabenverteilung und Kompetenzabgrenzungen sorgen für Effizienz und ordnen die Struktur im Unternehmen. Je hierarchischer jedoch eine Organisation ist, umso eher versuchen Bereiche, ihre Stellung zu halten; der Informationsfluss wird schwieriger und jede Hierarchiestufe ist bestrebt, ihre Macht zu erhalten und auszudehnen.²²⁰ Darüber hinaus wird als positiver Einflussfaktor das Top-Management genannt, da Innovationen häufig auf Widerstände in der Mitarbeiterschaft stoßen. Höhere Führungskräfte können dann die Rolle der Fach-, Macht- oder Prozesspromotoren einnehmen, um Konflikte und Widerstände zu überwinden.

Als Innovationsfördernd bei der Implementation von Prozessinnovationen und organisatorischen Innovationen nennt Hempel auch eine Anpassung

²¹⁸ Vgl. Frey, Dieter/Streicher, Bernhard/Kerschreiter, Rudolf/Fischer, Peter in: Weisenberger-Eibl (Hrsg.), (2005), S. 121

²¹⁹ Vgl. Gassmann/Sutter (2008), S. 266

²²⁰ Vgl. Frey, Dieter/Streicher, Bernhard/Kerschreiter, Rudolf/Fischer, Peter in: Weisenberger-Eibl (Hrsg.), (2005), S. 121

oder Veränderung der Informations- und Kommunikationstechnologien. Diesem Einflussfaktor wird besondere Bedeutung in wissensintensiven Unternehmensbereichen beigemessen. Dazu gehört nicht nur eine permanente Steigerung der Rechenleistungen und Speicherkapazitäten von Computern, sondern auch die Anpassung von Anwendersoftware und Internetnutzung. Dies ist insofern wichtig, da häufig IuK-Technologien in einer Vielzahl von Geschäftsbereichen zur Anwendung kommen. Darüber hinaus stellt Hempel fest, dass im Bereich der organisatorischen Innovationen der Einsatz von IuK-Technologien mit einer Abflachung von Hierarchien und einer Dezentralisierung einhergeht. Außerdem führt der Einsatz von IuK-Technologien zu einer Standardisierung von Arbeitsabläufen und damit zu einer zuverlässigen Qualität der Leistungserbringung.²²¹

3.8 Merkmale der theoretischen Auswahl

In der vielfältigen Literatur zum Innovationsmanagement und der Einteilung der Kategorien der Einflussfaktoren werden unterschiedliche Sichtweisen dargestellt. Dies konnte anhand der theoretischen Betrachtungen analysiert werden. Auf der einen Seite wurden konkrete Einflussfaktoren genannt und bewertet, auf der anderen Seite wurden die Einflussfaktoren nach ihren Auswirkungen auf den gesamten Innovationsprozess eingeteilt. Um diese Aussagen weiter zu durchdringen, kann die Sichtweise von Weissenberger-Eibl herangezogen werden, dass innerhalb der Innovationsimplementierung letztlich Innovation, Markt und Struktur betroffen sind. Damit scheidet eine Betrachtungsweise aus, die ausschließlich auf neue Produkte und Serviceleistungen ausgerichtet ist; vielmehr bezieht sie Ansätze und Instrumente mit ein, in denen Innovationen auch unter Gesichtspunkten der zukünftige Entwicklung eines Unternehmens, seiner strategischen Ausrichtung, aber auch die politische und soziale Dimension einer Innovationen mit einschließt. Diese Betrachtungsweise bezieht dadurch auch Einflussfaktoren mit ein, die die Unternehmensentwicklung bestimmen. Hier können das Potenzial eines Unternehmens, seine Humanressourcen und die Kreativität innovativen Handelns aufgezählt werden, die die Unternehmensentwicklung nachhaltig beeinflussen.²²²

²²¹ Vgl. Hempel, Thomas in: Janz/Licht (Hrsg.), (2003), S. 165 ff.

²²² Vgl. Weissenberger-Eibl, Marion A. in: Weissenberger-Eibl (Hrsg.), (2004), S. 22 ff.

3.9 Gründe für Misserfolge von Innovationen

In dieser Arbeit wurden nach einer eingehenden Analyse der betriebswirtschaftlichen Literatur die am häufigsten genannten wesentlichen Erfolgsfaktoren dargestellt, die den Verlauf von Innovationsprozessen bei der Implementation von Prozessinnovationen und organisatorischen Innovationen begünstigen können.

Wesentliche Gründe für den potenziellen Misserfolg lassen sich aus den Erfolgsfaktoren ableiten. Dies können organisatorische Schwachstellen sein, wie z.B. zu viele Hierarchieebenen im Unternehmen, eine unzureichende Koordination der Innovationsaufgaben, geschlossene Kommunikationsstrukturen oder mangelnder Informationsfluss. Es können sich personelle Schwachstellen ergeben, z.B. wenn personelle Ressourcen fehlen, dass die Mitarbeiter im Unternehmen wenig innovationsbereit sind oder ungenügende Partizipationsmöglichkeiten haben. Es können aber auch planerische Schwächen für einen Misserfolg ursächlich sein.

Möglicherweise fehlt eine klare Innovationsstrategie, die Vorgehensweise zur Generierung oder Umsetzung innovativer Ideen ist nicht systematisiert oder es fehlt ein Innovationscontrolling im Unternehmen bzw. die Evaluierung von Einflussfaktoren, um eine Fehleranalyse durchführen zu können. Als weiterer Punkt können umweltbezogene Schwachstellen genannt werden. Hierbei wurde möglicherweise eine unvollständige Marktanalyse vorgenommen oder auch das wettbewerbliche Umfeld, die politischen, rechtlichen und technologischen Rahmenbedingungen wurden falsch eingeschätzt.²²³

Die Einstellung bzw. das Verhalten der Mitarbeiter bei der Implementation von Innovationen scheint ebenfalls eine Rolle zu spielen. Jann et al. gehen sogar so weit und vertreten die These, dass Mitarbeiter der Implementation von Innovationen grundsätzlich eher negativ gegenüber stehen.

Dies soll auch durch die nachfolgende Abbildung verdeutlicht werden, wo drei von vier denkbaren Gruppen von Reformakteuren realen Veränderungen eher im Wege stehen:²²⁴

²²³ Vgl. Vahs/Burmeister (2005), S. 389 f. Die beiden Autoren beziehen sich in ihrem Beitrag unter anderem auf Hans Corsten: Überlegungen zu einem Innovationsmanagement – organisationale und personale Aspekte, in: Die Gestaltung von Innovationsprozessen (Hrsg. H. Corsten, Berlin 1989, S. 1-56)

²²⁴ Vgl. Jann, Werner in: Jann/Bogumil et al. (2006), S. 19

Die Darstellung der vier Gruppen von Reformakteuren²²⁵

	Reale Umsetzung	Symbolische Umsetzung
Veränderungen akzeptiert	Unterstützer „strategische Wahl“	Nachäffer, Jubel-Anhänger „cultural dopes“
Veränderungen nicht akzeptiert	Widerwillige Umsetzung „Lähmschicht“	Heuchler „de-coupling“

Offen bleibt also die Frage, weshalb die Akteure Reformmaßnahmen eher im Wege stehen.

Da sich die vorliegende Arbeit mit der Wirkung von Macht auf Innovativen befasst, ist eine umfassende Auseinandersetzung mit den personellen Schwachstellen erforderlich. Es bleibt also zu klären, wie die Widerstände in Innovationsprozessen bei den Beteiligten entstehen und ob und wie diese innerhalb von Machtprozessen sichtbar ausgetragen werden. Es muss ebenfalls geklärt werden, ob das Ausmaß der Widerstände durch die spezifischen Rahmenbedingungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung hervorgerufen wird oder ob die ausgewählten Implementationsstrategien Auslöser dafür sind. Wie Banner schon vor Jahren konstatierte, sieht er das Problem in einem Legitimitätsdefizit als Auslöser für die Beharrungskräfte innerhalb der Reform (die „organisierte Unverantwortlichkeit“).²²⁶

So konstatiert auch Strotzka, dass gerade die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltungen, hier direkt genannt die Beamtenchaft, eine große Rolle im Gefüge der Macht spielen. Zwar sind Beamte weisungsgebunden und „ausführendes Organ“; aber Kreativität und Elastizität sind selten dort zu finden, wo Menschen im Dschungel von immer dichter werdenden Vorschriften zu ersticken drohen. Diese impliziten konservativen Verhaltensweisen mit Verwaltungsreform zu konfrontieren ist nach Auffassung von Strotzka deshalb so schwer, weil zwar immer wieder nach Verwaltungsreformen gerufen wird, aber der Mut innerhalb der Verwaltung fehlt, diese auch zu realisieren. Organisationsreformen werden praktisch unmöglich, wobei der Hauptgrund darin zu suchen ist, dass die rationale Herrschaft nach Weber eine quantitative Ausbreitung der Staatsaufgaben zur Folge hat und

²²⁵ Eigene Darstellung nach Jann/Bogumil et al. (2006), S. 18

²²⁶ Zitat Banner aus VOP 1991, S. 6 f.

Macht danach im Allgemeinen besser kontrollierbar ist, wenn sie geteilt ist. Hier scheint Verwaltungsreform an ihre Grenzen zu stoßen.^{227 228}

An dieser Stelle zeigt sich auch, dass die bisherige Analyse zu den Einflussfaktoren bei der Implementation von Innovationen offensichtlich zu kurz greift und allein der Hinweis darauf, dass Fach- und Machtpromotoren den Innovationsprozess positiv beeinflussen können nicht ausreicht. Der Einflussfaktor Macht, der sich anscheinend auf den Innovationsprozess auswirkt, positiv wie negativ, muss daher einer weiteren Analyse zugänglich gemacht werden.

²²⁷ Vgl. Strotzka 1988, S. 172 ff.

²²⁸ Strotzka bezieht Douglas Labier in seine Gedanken ein, der vier Typen von Regierungsbeamten beschreibt, nämlich die irrationalen Anpasser, die positiv Normalen, die irrationalen Nichtanpasser und die negativ Normalen. Dabei stellt er fest, dass Organisationen politische Strukturen sind, die dadurch funktionieren, indem sie Autorität verteilen und eine Plattform für Machtausübung zur Verfügung stellen.

4 Übertragbarkeit der Einflussfaktoren auf die Implementation von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung

Nachdem nun die wesentlichen Einflussfaktoren und Strategien für die Implementation von Prozessinnovationen und organisatorischen Innovationen dargestellt wurden, ist es notwendig, zu analysieren, ob sich diese vornehmlich aus der Betriebswirtschaftslehre gewonnenen Erkenntnisse auch auf öffentliche Verwaltungen übertragen lassen. Dies wird nachfolgend zu untersuchen sein.

Dazu wird zunächst ein Überblick darüber gegeben, wie die allgemeine Organisationslehre Organisationen beschreibt; daran anschließend wird das Bürokratiemodell von Weber als führendes Organisationsmodell in der öffentlichen Verwaltung beschrieben sowie die wesentlichen Unterschiede zwischen der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung untersucht. Daran anschließend wird hinterfragt, ob sich die Einflussfaktoren auf Innovationsprozesse in der öffentlichen Verwaltung übertragen lassen. Hierzu werden die Erkenntnisse aus dem Kapitel 3 zum Innovationsmanagement herangezogen.

Anschließend werden noch besondere Aspekte aufgezeigt, in denen sich die öffentliche Verwaltung von privaten Unternehmen unterscheidet. Diese Unterschiede können in Innovationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung eine Rolle spielen.

Am Ende des Kapitels ist zu ergründen, ob der Einflussfaktor Macht in der betriebswirtschaftlichen Literatur zum Innovationsmanagement bisher ausreichend gewürdigt wurde und ob damit eine Notwendigkeit begründet werden kann, den Machtbegriff zu erforschen und einer wissenschaftlichen Analyse zugänglich zu machen. Zahlreiche Hinweise in einschlägigen Analysen von Innovationsprozessen deuten nämlich darauf hin, dass Macht und Innovationen miteinander verknüpft sind. Diese Vorgänge in Innovationsprozessen gilt es zu durchdringen.

4.1 Die Organisation „öffentliche Verwaltung“

4.1.1 Was sind Organisationen?

„Die Prämisse von Organisationen ist das Unbekanntsein der Zukunft und der Erfolg von Organisationen liegt in der Behandlung dieser Ungewissheit.....“²²⁹

Mit diesem Zitat wird ein Problem benannt, das sich der Fragestellung der vorliegenden Arbeit sehr nähert, denn wenn sich das erste Kapitel mit Innovationen befasst, dann ist das die Ungewissheit der Zukunft und der Erfolg einer Organisation ist es, dies so zu meistern, dass sie am Ende ihre Ziele erfolgreich umsetzt und bestehen bleibt.²³⁰

In den primitiven Gesellschaften gab es so etwas wie eine Rangfolge oder Hierarchie, an deren Spitze die Stammesältesten standen. Später, im frühen Mittelalter bildete man Familiengemeinschaften. Diese wurden noch nicht als Organisationen betrachtet.

Selbst die Zünfte im Mittelalter galten nicht als Organisationen. Erst später im 18. Jahrhundert, als Manufakturen und Betriebe die gewerbliche Produktion begannen, wurden diese organisiert betrieben. Ziele waren damals und heute, eine hohe Flexibilität und eine hohe ökonomische Effizienz zu erreichen; weniger flexible und weniger effiziente Institutionen verschwanden (hierzu ausführlich Mayntz).²³¹

Man kann dann von einem Organisationsverständnis sprechen, wenn es sich um die Regelung von Herrschaft oder die Ausführung von Produktion im Rahmen gesamtgesellschaftlicher Relevanz handelt.²³²

So werden Kirchen, Unternehmen, Behörden, Gewerkschaften, Schulen, Vereine usw. als Organisationen bezeichnet. In der einschlägigen Literatur werden der „instrumentelle“ und der „institutionelle“ Organisationsbegriff unterschieden.²³³

Zunächst hat man sich in der Betriebswirtschaftslehre mit dem instrumentellen Organisationsprozess befasst. Es stand als Ziel im Vordergrund, Arbeitsabläufe sowie die Struktur und das Regelsystem zu rekonstruieren

²²⁹ Zitat Luhmann aus Kieser (2006), S. 429

²³⁰ Vgl. Kieser/Kubicek (1992), S. 2 ff.

²³¹ Vgl. Mayntz (1972), S. 50 ff.

²³² Vgl. Luhmann (1978), S. 5

²³³ Vgl. Schreyögg (2008), S. 5 ff. Schreyögg bezieht sich bei seinen Überlegungen auf Erich Gutenberg; Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Band 1: Die Produktion, 24. Auflage, Berlin et al. (1983).

und zu untersuchen. Organisation wurde als eine Möglichkeit oder ein Instrumentarium begriffen, wie man einen Betrieb führen kann. Es ging also zunächst um die Architektur der Organisation.²³⁴

Im Unterschied dazu gibt es den institutionellen Organisationsbegriff, der den Blickwinkel auf das gesamte System richtet, also die gesamte Institution betrachtet.

Schreyögg verwendet dabei folgendes Beispiel:

„Worin unterscheidet sich eine 50-köpfige Warteschlange am Fahrkartenschalter des Kölner Hauptbahnhofs von einer Kölner Software-Firma mit 50 Mitarbeitern? Warum sprechen wir im zweiten Fall von einer Organisation, nicht aber im ersten?“²³⁵

In der vorliegenden Arbeit steht der institutionelle Organisationsbegriff im Vordergrund.

4.1.2 Ziel- bzw. Zweckorientierung

Zunächst zeichnet sich eine Organisation durch ihre Zweckorientierung aus. Dabei ist zunächst unerheblich, ob diese Ziele mit denen der Organisationsmitglieder übereinstimmen. Das Umsetzen der Organisationsziele muss für die Mitglieder der Organisation oberste Priorität haben.

Mit den Zielen der Organisation und deren angestrebten Ergebnissen wird eine Richtung eingeschlagen. Ziele sind aber auch eine Legitimation für die Existenz von Organisationen und deren Leistungsfähigkeit. Organisationen sind soziale Gebilde, die ihre Daseinsberechtigung dadurch haben, um ihre Ziele umzusetzen.

In der Realität werden die Ziele häufig in komplizierten Entscheidungsprozessen innerhalb der Organisation festgelegt, bei denen auch Wertmaßstäbe Einzelner oder Gruppen einfließen können.²³⁶

Erst wenn also Zielvorstellungen in einem formalen und legitimierten Prozess als Ziele der Organisation festgelegt wurden, sind sie zu Zielen der Organisation deklariert.²³⁷

Die Ziele einer Organisation müssen jedoch auch von ihren Funktionen her unterschieden werden, sie müssen hinsichtlich ihrer Wirkung innerhalb

²³⁴ Vgl. Ebenda, S. 5 ff.

²³⁵ Vgl. Ebenda, S. 8

²³⁶ Vgl. Etzioni (1978), S. 15 ff.

²³⁷ Vgl. Kieser/Kubicek (1992), S. 6 ff.

der Gesellschaft betrachtet werden und danach, welchen Beitrag sie innerhalb dieser leisten.²³⁸

Kieser und Kubicek haben den Versuch unternommen, aus der zum Teil kontrovers diskutierten Literatur eine Definition zum Begriff der Organisationsziele zu entwickeln:

„Ein Organisationsziel ist die aus mehreren, teilweise miteinander konfliktierenden Zielelementen bestehende Vorstellung über den für die Zukunft anzustrebenden Zustand der Organisation, die eine Gruppe von Organisationsmitgliedern u.U. gegen die Vorstellung anderer Organisationsmitglieder durchgesetzt hat. Welche Interessengruppen dabei welche Ziele durchsetzen können, hängt weitgehend von den gesellschaftlich vorbestimmten Machtpositionen der Gruppen, von den rechtlichen Vorschriften und der Verfassung der Organisation sowie von den wirtschaftlich und gesellschaftlich vorgegebenen Anforderungen an die Organisation ab. Auf einer sehr allgemeinen Ebene können diese Ziele inhaltlich als Leistungs- und Herrschaftssicherung gekennzeichnet werden.“²³⁹

Die Organisationsziele aufrecht zu erhalten, so lange die Organisation besteht, bedeutet, dass die Tätigkeiten in der Organisation ständig erneuert werden müssen und darauf ausgerichtet werden müssen, dass die Organisation dauerhaft Bestand hat. Starre und festgesetzte Ziele, die nicht regelmäßig überprüft werden, können zum Untergang der Organisation führen.²⁴⁰

4.1.3 Die Mitglieder der Organisation

Die Mitglieder einer Organisation als solche abzugrenzen, erscheint zunächst nicht schwer; eine Person kann Mitglied einer Organisation sein oder nicht. Wenn man allerdings exakte Kriterien dafür festlegen will, kommt es darauf an, wie die Mitglieder der Organisation mit dieser verbunden sind, wobei in der Unternehmung der Arbeitsvertrag als Basis der Mitgliedschaft im Vordergrund steht.

Die Mitgliedschaft in einer Organisation ist durch eine soziale Beziehung geprägt, wobei es darauf ankommt, um welche Art von Organisation es sich handelt.

Hier geht es um Verwaltungsorganisationen, die von Etzioni als utilitaristische Organisationen, von anderen Autoren als Arbeitsorganisationen be-

²³⁸ Vgl. Mayntz (1972), S. 58 ff.

²³⁹ Vgl. Kieser/Kubicek (1992), S. 10

²⁴⁰ Vgl. Mayntz (1978), S. 65

zeichnet werden. Im Vordergrund stehen der Arbeitsvertrag und die dafür vorgesehene Entlohnung der Organisationsmitglieder.²⁴¹

Damit ist die Mitgliedschaft in Organisationen durch eine soziale Beziehung geprägt und außer den finanziellen Interessen geht es für die Mitglieder häufig auch um die Befriedigung persönlicher Bedürfnisse wie Prestige oder Einfluss. Daher müssen die Ziele der Organisation bei den Mitgliedern als etwas Wertvolles anerkannt und attraktiv sein, damit sie sich der Organisation auch zur Verfügung stellen wollen.²⁴²

Da es aber nicht nur um die Attraktivität der Organisation für deren Mitglieder geht, sondern auch um das Erreichen der Organisationsziele, werden in der Regel Prüfungen, Tests und Probezeiten für eine sorgfältige Auswahl angewendet.

Etzioni problematisiert an dieser Stelle den Grad der Sozialisation der Mitglieder in Organisationen, die zwangsläufig durch die Mitgliedschaft in der Organisation erfolgt. Er hinterfragt, wo die Grenzen eines wirksamen Sozialisierungsprozesses als einem Mittel der Kontrolle der Organisationsmitglieder liegen und wie darüber hinaus die innere Verpflichtung der Mitglieder gegenüber der Organisation steigen kann. Das heißt, wie kann der Erfolg der Organisation gleichzeitig mit der Zufriedenheit der Mitglieder steigen?²⁴³

Dieses Spannungsverhältnis zwischen den Erfordernissen der Organisation und den Bedürfnissen der Angehörigen, also einerseits Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit, andererseits der Befriedigung, bedarf sicher einer besonderen Kontrolle.

4.1.4 Formale Organisationsstrukturen

Handlungen in Organisationen sind in der Regel in hohem Maße durch formale Regeln vorgegeben. Die formalen Strukturen einer Organisation werden im Sinne einer effizienten Aufgabenerfüllung festgelegt. Hier geht es um Regeln zur Arbeitsteilung, aber auch um Regelungen zur Hierarchie als Instrument der Koordination. Durch Regeln werden Kompetenzen und Weisungsrechte festgelegt, aber auch Verfahrensrichtlinien für die Aufgabenerfüllung.

²⁴¹ Vgl. Kieser/Kubicek (1992), S. 11 ff.

²⁴² Vgl. Mayntz (1978), S. 112 ff.

²⁴³ Vgl. Etzioni (1978), S. 110 ff.

Allerdings dienen Verfahrensregeln nicht nur der Leistungssicherung, sondern auch der Herrschaftssicherung im Sinne von Max Weber.²⁴⁴

Neben den formalen Strukturen gibt es allerdings eine nicht unbeträchtliche Anzahl von weiteren Regeln, durch die eigene Kommunikationswege, Sanktionssysteme und Hierarchien von informalen Gruppen festgelegt werden. Wurden in älteren Schriften die informellen Regelungen noch als Störfaktoren in der Organisation verstanden, so hat sich diese Perspektive erheblich verändert. Informelle Regelungen werden zwischenzeitlich als wichtiges Korrektiv zu den bestehenden formalen Regelungen angesehen. Informelle Regelungen kompensieren die Einseitigkeit der formalen Organisation und tragen zum Gelingen des Leistungsprozesses und zur Stabilisierung der Organisation bei.²⁴⁵

4.1.5 Aktivitäten der Organisationsmitglieder

Spätestens an dieser Stelle ist die Grenze der generellen Regulierbarkeit in Organisationen zu erkennen. Die Mitglieder der Organisation erfüllen nicht immer alle Regelungen der Organisation, verhalten sich also nicht regelkonform. Dies hängt damit zusammen, dass sie z.B. an der Arbeit auch über private Dinge sprechen oder andere soziale Beziehungen pflegen. Menschen legen ihre private Rolle nicht am Eingang zu ihrem Arbeitsplatz ab. Hier können die Leistungsziele der Organisation in Widerspruch zu der Leistungsbereitschaft der Mitglieder stehen. Es kann aber auch eine unerwartet positive Wirkung dadurch erzielt werden, indem sich die Leistungsbereitschaft erhöht.²⁴⁶

Auch Mayntz erklärt diesen Zustand dadurch, dass Mitglieder von integrierten Gruppen in Organisationen sowohl zufriedener als auch leistungsbereiter sind. Dies liegt daran, dass Organisationsmitglieder Bedürfnisse nach menschlichen Kontakten haben. Durch ihr Zusammensein können diese Bedürfnisse befriedigt werden und man vermittelt ihnen dadurch auch ein Gefühl der Geborgenheit. Zum anderen greifen die Mitglieder einer Gruppe aber auch mahnend ein, wenn ein anderes Gruppenmitglied seinen Pflichten nicht nachkommt. Die Angst um das Verlieren von Anerkennung in der nächsten Umgebung oder vielleicht sogar das

²⁴⁴ Vgl. Kieser/Kubicek (1992), S. 17 ff.

²⁴⁵ Vgl. Schreyögg (2008), S. 12 ff. Schreyögg nimmt in seinen Ausführungen unter anderem Bezug auf die wissenschaftlichen Schriften von Luhmann: Macht; Stuttgart (1975) und Günther Ortmann: Regel und Ausnahme. Paradoxien sozialer Ordnung; Frankfurt a.M. (2003).

²⁴⁶ Vgl. Kieser/Kubicek (1992), S. 24 ff.

Ausgestoßen werden ist für die meisten Menschen eine hohe Strafe, die sie durch Konformität zu vermeiden versuchen.

Aber auch innerhalb dieses Gruppenverhaltens kann eine gegenteilige Wirkung eintreten, die in der Konformität zur Abweichung von Organisationszielen liegt.²⁴⁷

Problematisch scheint außerdem zu sein, dass Organisationen, hier Unternehmungen, künstliche soziale Einheiten sind, die spezifischen Zwecken dienen und die geplant aufgebaut wurden. Sie sind insofern keine natürlichen sozialen Einheiten wie die Familie oder die Gemeinde, so dass man hier nicht schlicht auf eine Identifikation mit dem Beruf bauen kann. Somit benötigen Organisationen außer einer Kontrolle innerhalb von Gruppen ebenso eine formal gesteuerte Verteilung von Belohnungen und Strafen, die mit den Leistungen und Normen der Organisation übereinstimmen. Hierfür stehen an erster Stelle die Bedeutung und die Rolle der Führungskraft.²⁴⁸

Insgesamt wird jedenfalls das Organisieren um die Dimension der Motivation der Mitarbeiter erweitert. Die soziale Realität, das Verhalten der Organisationsmitglieder und deren Motivation, die sich jenseits der formalen Regelungen abspielen, können einen Widerspruch zum Regelungswillen auslösen.²⁴⁹

Gerade bei der Implementation von Innovationen wird dies deutlich, denn häufig ist bei Innovationsprozessen mit heftigem Widerstand der Betroffenen zu rechnen, die eine „Gegenmacht“ zu den formal erwünschten Zuständen aufbauen. Dies wird noch weiter zu analysieren sein.

Mit diesen allgemeinen Ausführungen sollte zunächst verdeutlicht werden, in welchen Fällen man überhaupt von Organisationen spricht.

Im nächsten Schritt sollen die Besonderheiten bürokratischer Organisationen herausgearbeitet werden:

4.2 Die Theorie der administrativen Verwaltungsführung von Max Weber

Im 19. Jahrhundert setzte eine starke Verbreitung der „Verwaltungsapparate“ ein. Dies geschah nicht nur in bürokratischen Organisationen, sondern auch größere Industrieunternehmen gestalteten ihre Verwaltungen so wie die öffentlichen. In diesem Kontext sah man sich der Frage ausge-

²⁴⁷ Vgl. Mayntz (1978), S. 129 ff.

²⁴⁸ Vgl. Etzioni (1978), S. 95 ff.

²⁴⁹ Vgl. Schreyögg (2008), S. 16 f.

setzt, ob in der allmählich entstehenden Bürokratie die Volksvertreter oder die Bürokraten regierten.

Den umfassendsten Ansatz zur Beantwortung dieser Fragen entwickelte Max Weber. Er stellte die Bürokratie in einen Zusammenhang mit dem Prozess der Rationalisierung.

Damit wurde er zum Wegbereiter der modernen Organisationstheorie.²⁵⁰

In diesem Zusammenhang und auch in dieser Zeit wirkend sind Frederick Winslow Taylor (Theorie des Scientific Management) und Henri Fayol (sogenannte Administrationstheorie) zu nennen. Die Werke von Weber, Taylor und Fayol, die im neunzehnten und zwanzigsten Jahrhundert vorgelegt wurden, sind wesentliche Ausgangspunkt für die moderne Organisationstheorie. An dieser Stelle ist jedoch das Hauptaugenmerk auf das Werk Webers zu richten.

Zu seiner Zeit war Max Weber nicht der einzige, der sich mit der öffentlichen Verwaltung befasst hat. Das Konzept der „Bürokratie“ ist im Verlauf des 19. Jahrhunderts auch von anderen Autoren intensiv diskutiert worden. Die herausragende Stellung Webers bei den Bürokratieforschern dürfte allerdings darin liegen, dass er in solider Weise empirisch-verstehend eine umfassende Charakterisierung der Bürokratie erarbeitet hat. Weber befasste sich nicht mit Unternehmen im betriebswirtschaftlichen Sinne, sondern entwickelte sein Bürokratiemodell basierend auf der preußischen Staatsverwaltung. Es ging ihm um die Darstellung der Strukturierung und Funktionsweise.²⁵¹

Weber verzichtete seinerzeit darauf, den Begriff „Bürokratie“ explizit zu definieren, aber verschiedene Autoren haben sich institutionell sowie instrumental-funktional mit dem Begriff auseinandergesetzt und verstehen unter Bürokratie:

- eine mit Verwaltungstätigkeit befasste Körperschaft ernannter Beamten;

²⁵⁰ Vgl. Kieser (2006), S. 63. Kieser bezieht sich in seinen Ausführungen auf das Bürokratiemodell nach Max Weber, welches ausführlich durch Max Weber in: Wirtschaft und Gesellschaft (Tübingen 1980), S. 551-579 (Wesen, Voraussetzungen und Entfaltungen der Bürokratischen Herrschaft) beschrieben wurde.

²⁵¹ Vgl. Wolf (2008), S. 62 ff. nach Weber (1980), S. 551 ff. Wolf bezieht sich in seinen Ausführungen ebenfalls auf das Bürokratiemodell nach Max Weber, welches ausführlich durch Max Weber in: Wirtschaft und Gesellschaft (Tübingen 1980), S. 551-579 (Wesen, Voraussetzungen und Entfaltungen der Bürokratischen Herrschaft) beschrieben wurde.

- eine spezifisch zweckrationale Form der Organisation menschlicher Arbeit und der Beherrschung von Menschen oder
- eine formal rationale Form der Herrschaftsausübung.²⁵²

Mit dem Begriff der „Herrschaft“ hat sich Max Weber intensiv auseinandergesetzt. Er sieht in ihr „jede Chance, durch irgendeine Einwirkung bei einer Person oder einer Gruppe von Personen eine Verhaltensweise auszulösen, die sie ohne diese Einwirkung nicht zeigen würde“ bzw. „die Chance,... für spezifische Befehle bei einer angebbaren Gruppe von Menschen Gehorsam zu finden“.²⁵³

In der nachfolgenden Tabelle werden die wesentlichen Unterschiede der legalen Herrschaft, traditionalen Herrschaft sowie der charismatischen Herrschaft nach Weber dargestellt:²⁵⁴

Webersche Herrschaftsformen

Kriterien	Legale Herrschaft	Traditionelle Herrschaft	Charismatische Herrschaft
Legitimierung des Herrschenden	kraft Satzung	kraft Glaubens an die Heiligkeit der von jeher vorhandenen Ordnung und Herrengewalten	kraft affektueller Hingabe an die Person des Herrn und ihre Gnaden-gaben, insb. magische Fähigkeiten, Helden-tum, Macht des Geistes und der Rede
Reinster Typ	Bürokratie	Patriarchalische oder patrimoniale Herrschaft, ständische Herrschaft	Herrschaft des <ul style="list-style-type: none"> ◆ Propheten ◆ Kriegshelden ◆ großen Demagogen

²⁵² Vgl. Ebenda, S. 62 ff.

²⁵³ Vgl. Weber (1980), S. 28 sowie S. 122

²⁵⁴ Eigene Darstellung nach Wolf (2008), S. 65

Kriterien	Legale Herrschaft	Traditionelle Herrschaft	Charismatische Herrschaft
Typus des Befehlenden	Vorgesetzter	„Herr“	Führer
Typus des Gehorchen	Verbandsmitglieder, Bürger	Untertanen	Jünger, Gefolgschaft
Typus des Verwaltungsstabs	ernannte Beamte	Hausangehörige, Diener	Gemeinde (irrational vom Führer ausgelesen nach Charisma und persönlicher Hingabe)
Basis der Gehorsamspflicht	Betriebsdisziplin; die Gehorsamspflicht ist abgestuft in der Hierarchie von Ämtern und geregeltem Beschwerdeverfahren.	Treue bzw. Pietät; gehorcht wird der Person kraft ihres Herrkommens durch geheiligte Eigentümlichkeit.	Charisma; gehorcht wird dem Führerkraft seiner persönlichen Qualitäten und Bewährung, durch Wunder, Erfolge, Wohlergehen der Gesellschaft
Nachfolge	durch Wahl oder Ernennung	durch Familienrangfolge	<ul style="list-style-type: none"> ◆ durch Orakel, Los ◆ durch Führer selbst a) Nachfolgerdesignat b) Sohn durch Erbschema oder Aufsuchung des „Neuen“ nach Merkmalen der charismatischen Qualifikation
Beispiel	Stadtverwaltung	Sippenchef, König	Napoleon, Jesus

4.3 Das bürokratische Verwaltungssystem

Die Merkmale des bürokratischen Verwaltungssystems charakterisieren den Amtsbetrieb im Allgemeinen sowie den Amtsträger, also den Beamten, im Besonderen.²⁵⁵ ²⁵⁶

4.3.1 Regelgebundener Amtsbetrieb, klare Kompetenzabgrenzung und Arbeitsteilung

Die Erledigung aller Arbeitsaufgaben ist an ein System abstrakter Regeln und Verfahrensweisen gebunden. Diese Regeln müssen von den Beamten erlernbar sein, sie sind generell, vergleichsweise abstrakt verfasst, zeitstabil und relativ erschöpfend.

Jedes Mitglied der bürokratischen Organisation hat feste Zuständigkeiten. Sie sind nach dem Prinzip der Spezialisierung festgelegt. Damit kann sichergestellt werden, dass die Aufgaben mit einer hohen Wiederholungsfrequenz erledigt werden können. In diesem Zusammenhang hat jeder Beamte für seine Pflichtenerfüllung auch die notwendige Befehlsgewalt (Autorität) und Weisungsbefugnisse. Jedes einzelne Mitglied der bürokratischen Organisation, der Beamte, erhält sein Amt nach seiner Ausbildung und wird demnach beliebig austauschbar.

4.3.2 Das Prinzip der Amtshierarchie und der Aktenmäßigkeit

Es gibt so etwas wie einen festen Instanzenweg innerhalb der Organisation. Die Aufbauorganisation ist vertikal gestaltet, die einzelnen Ämter sind über viele Instanzen hierarchisch gestaffelt. Die Informationswege sind ebenfalls vertikal gestaltet. Alle Instanzen werden von oben nach unten über Informationen unterrichtet. Dahinter verbirgt sich die Annahme, dass übergeordnete Instanzen innerhalb der Amtshierarchie nicht nur einen insgesamt größeren Bereich überblicken müssen, sondern auch über die höhere Qualifikation verfügen. Der Informationsweg verläuft in bürokratischen Organisationen selbstverständlich auch von unten nach oben, der

²⁵⁵ Vgl. Wolf (2008), S. 66 ff. nach Weber (1980), S. 551 ff. Wolf bezieht sich in seinen Ausführungen auf das Bürokratiemodell nach Max Weber, welches ausführlich durch Max Weber in: Wirtschaft und Gesellschaft (Tübingen 1980), S. 551-579 (Wesen, Voraussetzungen und Entfaltungen der Bürokratischen Herrschaft) beschrieben wurde.

²⁵⁶ Vgl. Kieser (2006), S. 71 ff. nach Weber (1980), S. 551 ff. Siehe Anmerkung zu Fußnote 255.

Dienstweg ist einzuhalten; es besteht nicht nur eine Gehorsams- sondern auch eine Berichtspflicht, durch die die Informationen ebenfalls über alle Instanzen nach oben weiter gegeben werden müssen.

Dies gilt auch für den sogenannten Appellationsweg (Berufungs- und Beschwerdeweg).

An dieser Stelle zeichnen sich die formalen Herrschaftsstrukturen ganz deutlich ab: Horizontale und informelle Kommunikation scheinen in bürokratischen Organisationen nicht gewollt; es ist festgelegt, wer mit wem kommunizieren darf. Es gilt eine straffe Unterordnung.

In der Organisationslehre bezeichnet man diesen Aufbau auch als Linienorganisation. Dieser Aufbau kann als Einliniensystem oder als Mehrliniensystem angelegt sein.

Die Erledigung der Aufgaben beruht auf Schriftstücken (Akten). Dadurch wird die Verwaltung praktisch kontrollierbar. Die schriftliche Kommunikation erfolgt auf dem Dienstweg über Formulare, Briefe und Aktennotizen. Der Kontakt nach innen und nach außen dokumentiert, dass die geschaffenen Regeln befolgt wurden und ihre Einhaltung kann überprüft werden.

Darüber hinaus sollte keine private Besitzergreifung des Amtes möglich sein. Somit gilt das Postulat der Trennung von dienstlicher und privater Sphäre ebenso wie der Trennung der dienstlichen und privaten Korrespondenz.

4.3.3 Anstellung und fachliche Schulung

Der Beamte wurde hauptamtlich beschäftigt, er sollte keine weiteren Tätigkeiten ausüben und zu Zeiten Webers sollte die Staatsverwaltung nicht durch ehrenamtliche Funktionsträger geprägt sein. Der Beamte wurde nicht gewählt, sondern von einer übergeordneten Stelle ernannt und anschließend lebenslang beschäftigt.

Der Beamte war nach Weber fachlich eingehend zu schulen, wobei diese Schulung auf die Aufgabenerfüllung auszurichten war. Die fachliche Qualifikation wurde nach längeren Ausbildungsgängen durch Prüfungen bestätigt. Dadurch wurde der Beamte in die Lage versetzt, (politische) Ziele auf ihre Machbarkeit hin zu überprüfen. Hier kristallisierte sich bereits der Begriff der Bestenauslese heraus, denn unabhängig von seiner Herkunft wurde der Beamte nach seinem Fachwissen eingesetzt, um die modernen bürokratischen Staatsaufgaben zu erfüllen.

Hinzu kam, dass sich nach Auffassung Webers die Bürokratie sehr gut eignete, um die Arbeit kleinteilig zu zerlegen und sie den fachlich geschulten und spezialisierten Beamten zu übertragen.

Die voraussichtliche Leistung konnte so „maschinenartig“ kalkuliert werden, was zur Effizienz der Bürokratie beitragen sollte.

4.3.4 Festgehalt, Laufbahnprinzip und Amtstreue

Nach seinem Rang in der Amtshierarchie und der Dauer seiner Zugehörigkeit zur Organisation bekam der Beamte ein festes Gehalt. Das Gehalt war zwar relativ niedrig, dafür wurde ihm aber eine Altersversorgung zugesagt. Hierdurch sollte eine Unabhängigkeit des Berufsbeamten von anderen Arbeits- oder Erwerbsbeziehungen erreicht werden.

In bürokratischen Organisationen wurden und werden die Aufstiegsmöglichkeiten durch Beförderungen in Laufbahnen eröffnet, die der Beamte durchlaufen muss. Dies spiegelt auch das Prinzip der Bestenauslese wider. Der Beamte unterlag einer strengen Amtsdisziplin (Treuepflicht). Dieser Grundsatz der besonderen Dienst- und Treuepflicht des Beamten seinem Dienstherrn gegenüber findet sich noch heute durchweg in allen Beamten gesetzen der Bundesrepublik Deutschland wieder.

Damit wird ein formales Gehorsamsverhältnis zwischen dem Staat und dem Beamten abgebildet.

Betrachtet man zusammenfassend diese Merkmale bürokratischer Organisationen, eröffnen sich Chancen und Risiken bei deren Umsetzung. Viele Autoren haben darauf hingewiesen, dass in der Regel die Ausprägung der Merkmale in den einzelnen Organisationen unterschiedlich ist und auch nicht alle Merkmale in jeder Organisation erfüllt werden. Sie weisen aber darauf hin, dass Weber zu den Ersten gehört hat, der eine Analyse von Verwaltungsformen vorgenommen hat.²⁵⁷

4.4 Kritik am Bürokratiemodell

An dieser Stelle sollen einige Kritikpunkte behandelt werden, die verschiedene Autoren geäußert haben:

Mayntz sieht es als problematisch an, dass der Idealtyp des Bürokratiemodells herangezogen wird, um zu konstatieren, durch welche Merkmale im Rahmen legaler Herrschaft die wirksamste Herrschaftsausübung gewährleistet werden kann. Hierin sieht die Autorin eine Gefahr, dass Webers Bürokratiebegriff oft für einen Gattungsbegriff zur Behauptung regelmäßiger empirischer Zusammenhänge gehalten wurde. So ist in der Verwaltungssoziologie feststellbar, dass das Webersche Bürokratiemodell z.B. den

²⁵⁷ Vgl. Wolf (2008), S. 74 nach Weber (1980), S. 551 ff. Siehe Anmerkung zu Fußnote 255.

aktivierenden, innovierenden und integrierenden Funktionen der Verwaltung nicht optimal angepasst ist.²⁵⁸

Die etwa gleiche Sichtweise hat Luhmann. Er vertritt die Auffassung, dass die reine Betrachtung Webers auf die internen Vorgänge der bürokratischen Organisation, nämlich Ordnungsgarantie, Legitimation und Rationalisierung, nicht ausreichend ist. Vielmehr gehören die Mitglieder der Organisation auch zur Umwelt und ihre Handlungen sind nicht nur solche, die sie in der bürokratischen Organisation erbringen, sondern sie sind in den unterschiedlichsten sozialen Systemen verstrickt. Auch dort sind sie zu bestimmten Handlungen legitimiert und motiviert. Luhmann geht so weit, zu behaupten, dass es eine Organisationstheorie nicht gibt, die alle diese Bedingungen und Funktionen des Verhaltens der Organisationsmitglieder erfasst und berücksichtigt.

Das Bürokratiemodell enthält eine Perspektive, die eine hierarchische Organisation voraussetzt mit der Trennung von Arbeitsplatz und Familie, mit der berufsmäßigen Spezialisierung für die Arbeit und der Unpersönlichkeit der Orientierung. Das System sagt nichts aus über die Motivationsstruktur der Mitglieder und ihre persönlichen und sozialen Mechanismen.

²⁵⁹

Danach scheinen die Mitglieder öffentlicher Organisationen demotiviert, korrupt und daher ersetzungsbefürftig. Es wird bemängelt, dass das Bürokratiemodell sozial orientierte Beschreibungen vernachlässige und es fehle die Beachtung informeller Elemente. Das Steuerungsinstrument der „formalen Herrschaft“ werde zugunsten anderer Steuerungsmechanismen überbewertet.²⁶⁰

Das Webersche Bürokratiemodell ist eines der klassischen Fundamente unter den Administrationstheorien und es wird in den unterschiedlichen öffentlichen Bereichen mit seinen einzelnen Elementen mehr oder weniger stark ausgeprägt eingesetzt. Es dient dazu, zu überblicken, wie bürokratische Organisationen strukturiert sind; außerdem dient dieser Überblick zum besseren Verständnis, wenn man die Implementation von Innovationen in bürokratische Organisationen unter dem Gesichtspunkt des Einflussfaktors Macht betrachten möchte.

²⁵⁸ Vgl. Mayntz, Renate in: Mayntz (Hrsg.), (1971). S. 28 ff.

²⁵⁹ Vgl. Luhmann, Niklas in: Mayntz (Hrsg.), (1971), S. 37 ff.

²⁶⁰ Vgl. Wolf (2008), S. 74 ff.; Wolf verweist unter anderem auf die Kritik von Martin Albrow (Bürokratie, München 19972) sowie Jürgen Hauschmidt und Sören Salomo (Innovationsmanagement, München 2007)

4.5 Übertragbarkeit der Einflussfaktoren auf Innovationen in der öffentlichen Verwaltung

4.5.1 Unterschiede zwischen privaten Unternehmungen und der öffentlichen Verwaltung

Die Erkenntnisse über die Einflussfaktoren, die die Implementation von Innovationen betreffen, stammen vornehmlich aus der Betriebswirtschaftslehre. Es muss daher die Frage beantwortet werden, ob sich diese Erkenntnisse ohne weiteres auf die öffentliche Verwaltung übertragen lassen.

Dazu werden zunächst die Dimensionen der Unterschiedlichkeit zwischen Verwaltungseinrichtungen (öffentliche Organisationen) und Privatunternehmen (privaten Organisationen) offen gelegt.

Reichard differenziert in der nachfolgenden Übersicht die Unterschiede zwischen dem privaten Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung:²⁶¹

Unterschiede zwischen der privaten Unternehmung und der öffentlichen Verwaltung

Private Unternehmen	Öffentliche Verwaltung
Gewinnmotiv als Haupttriebkraft	Wohlfahrtsstaatliche Versorgung, Gemeinwohlorientierung
Marktwachstum, Angebotsausweitung	Begrenzung bzw. Rückbau des Angebots (zumindest teilweise)
Kostensenkung als wichtigster Erfolgsfaktor	„Budgetmaximierung“ als verbreiteter Motivator
Ökonomische Rationalität ist dominant (daraus leiten sich vertikal konforme Zielstrukturen ab)	Politisch-bürokratisch-ökonomischer Rationalitäten-Mix; keine eindeutigen Ziel-Mittel-Ketten
Meist überschaubare Stakeholder-Strukturen mit nur teilweise widersprüchlichen Interessen	Sehr breite, plurale Trägerstruktur mit sehr unterschiedlichen Interessen
Relativ hoher Autonomiegrad der Leitung, Unternehmen handelt „für sich“	(Sehr) begrenzter Autonomiegrad der Leitung; Einzelbehörde ist in größere Strukturen eingebunden (Politikverflechtung)

²⁶¹ Eigene Darstellung nach Reichard (1987), S. 17

Bindung an allgemeine Rechtsnormen	Dito, darüber hinaus striktes Rechtmäßigkeitsprinzip für das gesamte Verwaltungshandeln
Rechenschaftslegung primär gegenüber dem Eigenkapitalgeber	Legitimation gegenüber Parlament und Bürger
Meist deutlicher Markt- und Wettbewerbsdruck	Meist geringer Markt- und Wettbewerbsdruck
Meist hohes Bestandsrisiko	Geringes oder nicht vorhandenes Bestandsrisiko

Anhand dieser Übersicht wird deutlich, dass private und öffentliche Unternehmungen höchst unterschiedliche Funktionen und damit Strukturen vorweisen. Allerdings zeigt die Innovationsforschung, dass sich Innovationen und Innovationsprozesse in privaten Unternehmungen nicht grundlegend von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung unterscheiden.

Allerdings kann man zu dem Schluss kommen, dass Innovationsprozesse in der öffentlichen Verwaltung weiteren Einflussfaktoren unterliegen, die als solche im Rahmen der Implementation von Innovationen in privaten Unternehmungen nicht vorkommen oder sich nicht in dem Maße auswirken. Es werden daher einige besondere Merkmale der öffentlichen Verwaltung herausgehoben:

Um diese Reaktionen weiter erklären zu können, insbesondere die Beharrungskräfte, die scheinbar in der öffentlichen Verwaltung größer sind als bei der Implementation von Innovationen in privaten Unternehmungen, ist es erforderlich, die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung darzustellen. Damit werden auch einige Unterscheidungsmerkmale, wie sie in der Darstellung vorzufinden sind, konkretisiert.

4.5.2 Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung

4.5.2.1 Finanzielle Ressourcen und Ziele der Aufgabenerfüllung in der öffentlichen Verwaltung

Die Haupttriebkraft eines privaten Unternehmens ist die Gewinnmaximierung. Die öffentliche Verwaltung hingegen ist zunächst gemeinwohlorientiert und nicht darauf ausgerichtet, Gewinne zu erwirtschaften, was sie im Übrigen auch gar nicht darf. Hierin liegt insofern ein Problem, als die öffentliche Verwaltung in der Vergangenheit und bis in die heutige Zeit keinen Grund hatte, sich am Markt behaupten zu müssen. Erst in den vergan-

genen Jahren wurde in vielen Bundesländern die doppelte Buchführung eingeführt, das seit Jahrzehnten führende Buchführungssystem der privaten Wirtschaft. Die öffentliche Verwaltung hat erst sehr spät erkannt, dass das bisherige System der Kameralistik als reine Ein- und Ausgabenrechnung nicht geeignet war, intergenerative Gerechtigkeit im Rahmen der Geldwirtschaft herzustellen. Unter anderem ist in § 146 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) sogar gesetzlich normiert, dass ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gemeinde unzulässig ist.

Die Beschaffung finanzieller Ressourcen zur Aufgabenerfüllung in öffentlichen Verwaltungen ist zunächst abhängig von den politisch Verantwortlichen. Beim Verwaltungsbetrieb sind die Verflechtungen zwischen der Verwaltung und den politischen Trägern eng. Ihre Interessen müssen jedoch damit noch nicht zwingend gleich sein, im Gegenteil: Die Interessen sind häufig sogar unterschiedlich und konfliktär.²⁶² Durch die politisch Verantwortlichen, übergeordnete staatliche Einrichtungen, die Kunden, die Öffentlichkeit, die Steuer-, Gebühren- und Beitragszahler, Leistungen aus den vertikalen und horizontalen Finanzausgleichen lässt sich resümieren, dass finanzielle Vorgaben und Einschränkungen sowie externe Verantwortungen die Verwaltungsbetriebe in hohem Maße außen, man kann fast sagen, in vielen Bereichen fremdgesteuert agieren lassen müssen. Hierdurch können auch Innovationsprozesse beeinflusst werden.

Während in der Privatwirtschaft in der Regel das Gewinnmotiv dominiert, ist es beim Verwaltungsbetrieb regelmäßig das Leistungsziel. Herrscht in der privaten Unternehmung häufig Zielklarheit, so ist dies in der Verwaltung nicht immer der Fall. Hier werden oft administrative Ziele ohne konkrete Abstimmung mit dem Ressourcenbestand definiert.²⁶³ Hinzu kommt, dass Ziele für die Verwaltung häufig durch den Erlass neuer Gesetze vorgegeben werden oder sich die Ziele der politisch Verantwortlichen am Wählerwillen orientieren.

4.5.2.2 Benchmarking, Konkurrenz und Bestandsgarantie

Auch an dieser Stelle unterscheidet sich die öffentliche Verwaltung erheblich von den privaten Unternehmen. Durch die Bestandsgarantie, die der öffentlichen Verwaltung gesetzlich eingeräumt wird, war es bis heute nicht erforderlich, in Konkurrenz zu anderen öffentlichen Organisationen zu treten. Artikel 28 des Grundgesetzes gibt den Kommunen darüber hinaus eine Selbstverwaltungsgarantie. Benchmarking, das im Rahmen der Ein-

²⁶² Vgl. Kißler, Leo in: Bogumil/Kißler (1998), S. 17 ff.

²⁶³ Vgl. Reichard, Christoph in: Edling/Jann/Wagner (Hrsg.), (1998), S. 57

führung des Neuen Steuerungsmodells eingefordert wurde, kann eher als Worthülse betrachtet werden, denn Benchmarking als innerkommunale Leistungsvergleiche findet bis heute in der Regel nicht statt. Auch die Zusammenarbeit von öffentlichen Verwaltungen, wie sie insbesondere in den Kommunalverwaltungen häufig praktiziert wird, stößt an ihre Grenzen, wenn es darum geht, Verantwortung und damit auch einen Teil der formalen Organisationsmacht an andere „Marktteilnehmer“ abzugeben.

Hierin sieht Weissenberger-Eibl allerdings einen enormen Wettbewerbsvorteil für private Unternehmen. Wenn nämlich durch die Kooperation von Marktteilnehmern Systemgrenzen überschritten werden und dadurch wettbewerbsentscheidende Faktoren für Innovationen kombiniert und mit verschiedenem Wissen über Problemzusammenhänge und -strukturen von verschiedenen Unternehmen integriert werden können, besteht die Möglichkeit, die Leistungen der Konkurrenten in die eigenen Geschäfte zu implementieren, um so Wettbewerbsvorteile entwickeln zu können.²⁶⁴ Die Notwendigkeit von Kooperationen wird in der öffentlichen Verwaltung heute noch eher wenig praktiziert und wenn doch, dann entstehen dabei häufig Probleme. Dies werden noch zu analysierende Beispiele zeigen, bei denen eine Funktionalreform oder der freiwillige Zusammenschluss von mehreren Gemeinden zu einer großen Kommune durchgeführt wurde.

4.5.2.3 Bürokratischer Aufbau der öffentlichen Verwaltung

Im Rahmen der Implementation von Innovationen wurden bisherige bürokratische Strukturen innerhalb der öffentlichen Verwaltungen eher nicht verändert. Durch das New Public Management wurde zwar der Versuch unternommen, das traditionelle Bürokratiemodell abzulösen, allerdings mit eher mäßigem Erfolg. Mit Aufgaben-umstrukturierungen wurden die bürokratischen Strukturen zwar teilweise aufgebrochen, aber die Grundsätzlichigkeit hat sich nicht verändert. Immer noch gibt es Linienorganisationen; formale Regelungen sind mannigfach vorhanden. Darüber hinaus gibt es innerhalb der öffentlichen Verwaltungen keine Forschungs- und Entwicklungsabteilungen, die in der privaten Unternehmung dafür sorgen, dass sie neue Produkte oder Dienstleistungen entwickeln, um sich am Markt behaupten zu können. So sorgen bürokratische Organisationen unter bestimmten konstanten Bedingungen für eine effiziente Aufgabenerfüllung, aber bürokratische Strukturen scheinen den Wandel innerhalb einer Institution eher zu behindern.

²⁶⁴ Vgl. Weissenberger-Eibl, Marion A. in: Weissenberger-Eibl (Hrsg.), (2004), S. 7

Zu berücksichtigen ist dabei als wichtige Komponente, dass öffentliche Verwaltungen traditionell keine Betriebe sind, die ständig neue Produkte einführen bzw. entwickeln müssen. In der öffentlichen Verwaltung zählen seit jeher traditionelle Werte; es geht bei der Erstellung der Dienstleistungen um staatliche Wertschöpfung und eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung, nicht um Dimensionen wie Leistungs- und Wirkungsorientierung. Es gab und gibt in der öffentlichen Verwaltung keine Abteilungen, von denen per se ein innovatives Verhalten, also ein Schöpfen aus neuen Ideenbrunnen und kreativen Neuerungen verlangt wird.

Bisher hat der Staat sicherlich eine Führungsrolle eingenommen, wenn es darum ging, verbrauchergerechte Gebührenpolitik zu betreiben, konsumentengerechte Datenschutzgesetze zu entwickeln oder sonstige staatliche Systeme zu lenken. Dies alles geschah jedoch nicht unter Wettbewerbsdruck, nicht unter dem Druck von Standortwettbewerb oder Vergleichen zwischen privaten und öffentlichen Institutionen und auch nicht unter dem Druck der Globalisierung. Nur wenn solche Druck- und Wettbewerbssituationen entstehen, scheint die Innovationsfähigkeit und auch die Innovationsfreude innerhalb der öffentlichen Verwaltung zuzunehmen.

Hinzu kommt, dass Verwaltungsreform von der Verwaltung zum Teil selbst gemacht, aber auch selbst umgesetzt wird. Hier bedarf eines gewissen politischen Drucks, damit die Reform nicht von innen heraus, also von der Verwaltung selbst, wieder verändert oder gar verhindert wird.

4.5.2.4 Entscheidungsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung

Die Entscheidungsstruktur innerhalb öffentlicher Verwaltungen, die aufgrund traditioneller Entstehungsgeschichte eher zentral verläuft und bei der Kommunikationsstrukturen zumeist vertikal verlaufen, kann sich ebenfalls auf die Implementation von Innovationen auswirken. Dieser Bereich ist eng verknüpft mit der Art der Verantwortlichkeit und wurde bereits bei der Darstellung des „Bürokratiemodells“ berücksichtigt.

Allerdings zeigt die Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung, dass immer häufiger eine Dezentralisation von Entscheidungsbefugnissen erfolgt, was allerdings einen Einfluss auf Innovationsprozesse ausübt, der sich aber als ambivalent darstellt. Je weiter die Entscheidungsverantwortung auf untere Führungsebenen delegiert ist, je größer ist die Bereitschaft für Innovationen, die im Interesse der Mitarbeiter liegen. Unabhängig davon wird allerdings der Widerstand größer bei Neuerungen, die dem persönlichen Interesse zuwider laufen. Hinzu kommt, dass die öffentliche

Verwaltung durch klare Kompetenzregelungen und fachspezifische Qualifikationen eher zu einer Spezialisierung der Aufgabenerfüllung tendiert. Spezialisierung und Expertenwissen beeinflussen wiederum Innovationen. Dies führt man darauf zurück, dass Fachkräfte in einem Unternehmen eher über alle aufgabenbezogenen notwendigen Informationen verfügen und damit die Bereitschaft steigt, diese innovativ umzusetzen.²⁶⁵ Dies kann eine positive Auswirkung haben. Negativ kann sich auswirken, dass Experten zwar über einen großen Wissensschatz verfügen, dass sie aber möglicherweise nicht „über den Tellerrand“ ihres Spezialgebietes hinwegschauen.

Bogumil und Jann zeigen auf, dass gerade im Rahmen des New Public Management in vielen öffentlichen Verwaltungen dezentrale Entscheidungsstrukturen eingeführt wurden, bei denen allerdings die notwendige Rückkopplung durch entsprechende Informations- und Anreizsysteme nicht gewährleistet war. Im Zusammenspiel mit der Privatisierung oder Auslagerung von Teilen der Verwaltung besteht sogar die Gefahr, dass insbesondere die Kommunalverwaltungen sich zu fragmentartigen Gebilden entwickeln.²⁶⁶ Dies hat schließlich dazu geführt, dass neue Verfahren und Strukturen bewusst wieder zurückgebaut wurden und der Trend sich derzeit eher zu einer Rezentralisierung und Rehierarchisierung entwickelt.

Durch Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen oder die Verlagerung von Aufgaben in den unterschiedlichen Verwaltungsebenen kann sich ein Einfluss auf Innovationen ergeben. Entweder ergibt sich daraus ein Innovationsbedürfnis, oder die Innovation als solche muss verändert bzw. den neuen Rahmenbedingungen angepasst werden. Als Beispiel kann die Regelung in den Gemeindeordnungen der einzelnen Bundesländer genannt werden, in denen gesetzlich vorgeschrieben wurde, dass die Doppik in den Kommunalverwaltungen einzuführen war. Weitere gesetzliche Vorgaben können sich ergeben, wenn z.B. durch Landesgesetz die Durchführung einer Funktionalreform auf kommunaler Ebene beschlossen wird. Dann muss diese Innovation den neuen Rahmenbedingungen angepasst werden.

Eine weitere Besonderheit der öffentlichen Verwaltung liegt darin, dass man häufig komplexe, aber auch diffuse Verantwortungsstrukturen findet. Bei vielen Problemstellungen wird die Verantwortung unter mehreren Verantwortlichen untereinander verschoben.

²⁶⁵ Vgl. Reese (2005), S. 4

²⁶⁶ Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 248

Die Entkoppelung von Aufgaben- und Finanzverantwortung tragen zur Verschärfung der Situation (z.B. bei der Sozialhilfe) bei.

Hinzu kommt bei öffentlichen Verwaltungen, dass es bei der Aufgabenerfüllung in hohem Maß auf die Einhaltung von Recht- und Ordnungsmäßigkeit ankommt. Die Verwaltung ist in enge rechtliche Rahmen eingebunden. Die Verantwortung in privaten Unternehmungen dagegen ist eng und klar geregelt. Sie besteht in erster Linie gegenüber den Eigenkapitalgebern, ferner den Kunden und in Grenzen gegenüber dem eigenen Personal.²⁶⁷

4.5.2.5 Die Verwaltungskultur

Außer den Entscheidungsstrukturen spielt auch die Verwaltungskultur in der öffentlichen Verwaltung eine Rolle. Die Verwaltungskultur trägt dazu bei, Mitarbeiter für ihre Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung zu sozialisieren. Durch einen regelgebundenen Amtsbetrieb und die Aktenmäßigkeit der Verwaltung wird nicht unbedingt dazu beigetragen, innovationsfreundliche Mitarbeiter zu entwickeln. Es ist eher umgekehrt. Hochmotivierte junge Mitarbeiter strömen nach ihren Ausbildungen und Studienabschlüssen in die Praxis, möchten sich einbringen, auch in Reformprojekte, und müssen schnell feststellen wie Ihnen andere Akteure ihnen innerhalb bestehender bürokratischer Strukturen zeigen, dass Innovationsbefürworter häufig nicht gern gesehen sind. Hier scheint sich aber abzuzeichnen, dass die Verwaltungskultur sich langsam verändert. Auch neue Studiengänge, z.B. Öffentliches Management, tragen dazu bei, dass Mitarbeiter reformfreudiger werden und andere Auffassungen von Verwaltungshandeln entwickeln.

Dies ist auch deshalb erforderlich, weil die organisationsspezifische Sozialisation der einzelnen Organisationsangehörigen dazu beiträgt, mit den erforderlichen Fertigkeiten, Fähigkeiten, Wissensbeständen und Handlungskompetenzen auszustatten. Die Akteure sollen dabei auch Werthaltungen, Einstellungen und Überzeugungen erlernen, die benötigt werden, die Organisationszwecke im Rahmen der ihnen zugeteilten Aufgaben innerhalb der arbeitsteiligen Prozesse optimal zu erfüllen.²⁶⁸ Hierzu gehört in der heutigen Zeit auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung dafür zu sorgen, dass Mitarbeiter eine gewisse Freude für Veränderungen erlernen.

²⁶⁷ Vgl. Reichard, Christoph in: Edling/Jann/Wagner (Hrsg.), (1998), S. 57

²⁶⁸ Vgl. Abraham/Büsches (2009), S. 47. Die beiden Autoren beziehen sich in ihren Ausführungen unter anderem auf organisationsspezifische Sozialisationsprozesse, wie Chester I. Barnard sie beschreibt. (Chester I. Barnard: Die Führung großer Organisationen; Essen: Girardet 1970).

Insgesamt allerdings stoßen neue Werte wie Individualisierung, Flexibilität, Mobilität und Innovationsverhalten eher an die Grenzen der Verwaltungsstrukturen und -kultur.

Gerade Reformmaßnahmen bedeuten Wandel, und Wandel stellt einen sozialen Prozess innerhalb von Institutionen dar. Dieser erfordert umso mehr Veränderungsfähigkeit von den Mitarbeitern, je weniger Ähnlichkeiten die Innovation mit bisherigen Merkmalen der Institution besitzt.²⁶⁹

Es gibt allerdings auch viele Anzeichen dafür, dass sich die Verwaltungskultur und die Einstellung der Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahrzehnten deutlich verändert haben. Dies zeigen die vielfältigen Innovationen, die die öffentliche Verwaltung implementiert hat. Sicher hat unter anderem die Diskussion zum Neuen Steuerungsmodell dazu beigetragen, dass viele Mitarbeiter das Konzept insoweit auch verinnerlicht haben und auf Innovationen heute offener reagieren als noch vor vielen Jahren. Dies wird auch daran deutlich, dass viele Verwaltungen heute von dem Reinkonzept des Neuen Steuerungsmodells abgerückt sind und sich auf einzelne neue Steuerungselemente eingelassen haben. Hinzu kommt, dass auch das Personal im öffentlichen Dienst in den letzten Jahren eine weitergehende Ausbildung genießen darf. Dazu gehört, dass das Personal im Bereich der Innovationen qualifiziert wird oder zusätzliche Elemente für die Implementation von Innovationen lernen kann, z.B. durch Schulung im Projektmanagement oder in der Moderation sowie in betriebswirtschaftlichen Kenntnissen.

Allerdings fällt dabei negativ ins Gewicht, dass durch steigende Bürokratisierung auch der Formalisierungsgrad zunimmt und die Verwaltung auf Innovationen eher behäbig und schwerfällig reagiert.

Edling et al. konstatieren dazu, dass sich die öffentlichen Verwaltungen in einem Innovationsdilemma befinden, da sie nach wie vor in eine Kultur eingebettet sind, die durch ein größeres Maß an Bürokratisierung geprägt ist, als die in privaten Unternehmen. Außerdem fehlen der öffentlichen Verwaltung marktbezogene Werte und sie sind nur selten durch ökonomische Rationalität geprägt.²⁷⁰

²⁶⁹ Vgl. Thom/Ritz (2000), S. 99

²⁷⁰ Vgl. Reichard, Christoph in: Edling/Jann/Wagner (Hrsg.), (1998), S. 58

4.5.2.6 Motive der Berufswahl und Eintrittsbereitschaft in den öffentlichen Dienst

Zunächst muss man vermuten, dass der öffentliche Dienst für viele Menschen eine Reihe von verlockenden Angeboten oder Anreizen bietet, wie zum Beispiel die Unkündbarkeit, die den öffentlichen Dienst attraktiver machen, als andere Arbeitgeber oder Berufsfelder. Allerdings ist die Berufswahl im Ergebnis eine von dem Bewerber selbst vorgenommene und von seinen hauptsächlichen Bezugspersonen (vor allem den Eltern) gestützte oder initiierte Bewertung der bestehenden Auswahlmöglichkeiten.²⁷¹

Die Eintrittsbereitschaft in eine bestimmte Organisation hängt von drei Faktoren ab. Zunächst sind es die sozialen Merkmale (wie Geschlecht, Alter, Konfession, Bildungsqualifikation und dem „Elternhaus“, also Beruf, Bildungsniveau, Sozialprestige und Einkommen der Eltern). Hinzu kommen die Persönlichkeitsmerkmale wie berufliches Bildungsstreben, Risikobereitschaft, Kreativität, emotionale Labilität und Leistungsmotivation. Schließlich spielen die beruflichen Werthaltungen eine Rolle. Das bedeutet, dass man sich mit der Fragestellung befasst, wie man die eigenen Bedürfnisse oder Zielvorstellungen erfüllen kann, die man im Beruf verwirklichen möchte. Damit hat der Bewerber zwar die Selektionsmöglichkeit, ist aber in der Realität entscheidend vorgeprägt.

Dass dies auch in Beamtenhaushalten so zu sein scheint, zeigt ein hohes Maß an „Berufsvererbung“, was in einer Untersuchung ermittelt werden konnte. So strebt eine große Anzahl von Kindern eine Beamtenlaufbahn an, wenn der Vater ebenso in einem Beamtenverhältnis beschäftigt ist.²⁷²

Weiterhin zeigen Untersuchungen verschiedener Autoren, dass einer der Hauptgründe, sich für den Zugang zum öffentlichen Dienst zu entscheiden, darin besteht, wirtschaftliche Vorteile genießen zu dürfen. Dazu gehört insbesondere die berufliche Sicherheit im Verwaltungsdienst. Dies geben auch Schreibkräfte und weibliche Angestellte im öffentlichen Dienst an, die besonders die relativ günstigen Arbeitsbedingungen, ein geregeltes Ein-

²⁷¹ Vgl. Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch (2002), S. 36

²⁷² Vgl. Ebenda, S. 37. Die Autoren beziehen sich hier unter anderem auf Untersuchungen zur Eintrittsmotivation in den öffentlichen Dienst von Hartfield, Sedatis und Claessens (1964) von 807 Mitarbeitern der Berliner und Kölner Stadtverwaltung, von der Bremer Staatskanzlei (1972) von 1.925 Mitarbeitern aus dem allgemeinen nicht-technischen Dienst und Bosetzky (1978), von 140 Inspektoren z.A. im allgemeinen nichttechnischen Dienst der Berliner Verwaltung.

kommen inklusive bestimmter Sozialleistungen und die größere Sicherheit des Arbeitsplatzes schätzen.²⁷³

4.5.2.7 Qualifikation und Ausbildung im öffentlichen Dienst

Die Ausbildungsgänge in der öffentlichen Verwaltung sind nach wie vor stark rechtsanwendungsorientiert. Fachlich werden dabei in der Regel alle Rechtsgebiete abgedeckt, die die künftigen Mitarbeiter einer Verwaltung voraussichtlich bei ihrer Aufgabenerfüllung berücksichtigen müssen. Hinzu kommt, dass sie auch psychologische Grundkenntnisse erwerben, um den Umgang mit künftigen Kunden zu trainieren. Darüber hinaus besteht ein großer Teil der Ausbildung darin, die öffentliche Finanzwirtschaft zu erlernen und darüber hinaus betriebswirtschaftliche Qualifikationen zu erwerben. Die Thematik der Verwaltungsreform und wie Reformmaßnahmen durchgeführt werden, wird dabei als Randgebiet behandelt.

An dieser Stelle ist jedoch auch eine Anmerkung nötig: Das deutsche Verwaltungspersonal weist, im internationalen Vergleich betrachtet, in allen Laufbahngruppen eine beachtliche Ausgangsqualifikation auf.²⁷⁴

4.5.2.8 Berufsbeamtentum

Nachdem nun die Qualifikation in der öffentlichen Verwaltung betrachtet wurde, sind auch einige Anmerkungen zum Berufsbeamtentum erforderlich.

Das Berufsbeamtentum ist nach wie vor ein Grundbestandteil der öffentlichen Verwaltung. Artikel 33 des Grundgesetzes regelt die sogenannten althergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Dies bezieht sich allerdings nicht nur auf die Beamten im statusrechtlichen Sinne, sondern auf alle Beschäftigtengruppen im öffentlichen Dienst. In bürokratischen Organisationen beziehen die Beschäftigten normalerweise ein regelmäßiges festes Gehalt, welches der Funktion, dem Rang und der Dauer der Dienstzeit entspricht und dadurch stetig geringfügig über die Jahre steigt. Hinzu kommt, dass die Beschäftigten eine lebenslange Anstellungsdauer genießen und darin innerhalb der Beamtenlaufbahn beruflich aufsteigen können. Hierdurch sollen Planung, Umsetzung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung in der öffentlichen Verwaltung gewährleistet werden.

„Nur wenig modifiziert vollzieht sich der Vormarsch des Bürokratismus in der Gemeindeverwaltung. Je größer die Gemeinde ist oder je mehr sie

²⁷³ Vgl. Ebenda, S. 37 ff. Siehe Anmerkung zu Fußnote 272.

²⁷⁴ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 92

durch technisch und ökonomisch bedingte Zweckverbandsbildungen aller Art unvermeidlich ihrer organischen lokalen Bodenständigkeit entkleidet wird, desto mehr“.²⁷⁵

Durch den Grundsatz der lebenslangen Beschäftigung, der Unkündbarkeit, des Beamtenverhältnisses auf Lebenszeit, des starren Laufbahnrechts und der besonderen Art der Qualifikation im öffentlichen Dienst scheinen die Implementation von Innovationen nicht begünstigt zu werden. Hinzu kommt, dass es im öffentlichen Dienst keine leistungsorientierte Vergütung, also Möglichkeiten der Belohnung, gibt. Erst durch den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD), der den Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) abgelöst hat, und auch durch die Tarifverträge für die Beschäftigten der Länder wurden Leistungselemente innerhalb der Vergütung aufgenommen. Auch im Beamtenrecht wurde die Möglichkeit der Gewährung von Leistungszulagen geschaffen. Bisher allerdings sträuben sich die Verwaltungen in der Regel gegen den Einsatz der leistungsorientierten Vergütung. Häufig werden die Leistungsentgelte, wie sie § 17 TVöD vorsieht, nach dem „Gießkannenprinzip“ ausgeschüttet; viele Kommunen haben gar nicht erst eine betriebliche Kommission gebildet, die sich mit den Voraussetzungen befassen soll, unter denen Leistungsentgelte gewährt werden können. Hier besteht noch ein erheblicher Anpassungsbedarf, denn monetäre Anreize könnten sich begünstigend auf das Innovationsverhalten der Akteure auswirken.

Das Modell der Übertragung von Führungsfunktionen auf Probe hat nach der Erfahrung der Verfasserin der vorliegenden Arbeit häufig nicht den Zweck erfüllt, für den es eingeführt wurde. Auf der einen Seite sollten Motivations- und Leistungsanreize für Mitarbeiter geschaffen werden, aber auf der anderen Seite sollte auch für die Beschäftigungsbehörden eine Möglichkeit eröffnet werden, um sich von Mitarbeitern wieder zu trennen, die ihrer Führungsaufgabe nicht gewachsen waren. Von dieser Möglichkeit wurde allerdings in keinem bekannten Fall Gebrauch gemacht.

4.5.2.9 Rationalisierungsfalle, Glaubwürdigkeitslücke, Strukturkonservatismus

An dieser Stelle sollen noch einige Besonderheiten aufgezeigt werden, die insbesondere durch die Implementation des Neuen Steuerungsmodells in der öffentlichen Verwaltung hervorgerufen wurden:

²⁷⁵ Zitat Weber aus Thom/Ritz (2000), S. 19

Bogumil und Kißler konstatieren, dass Kommunen, die Elemente des Neuen Steuerungs-modells implementiert hatten, sich sozusagen in eine „Rationalisierungsfalle“ begeben haben.

Im Zentrum der Modernisierung steht zum einen eine Verbesserung der Verwaltungsqualität. Mit dem Erreichen der Ziele Wirtschaftlichkeit, Kundenorientierung und Mitarbeiterorientierung sollen Produktivitätssteigerungen verbunden sein. Dadurch entstehen erhebliche Widersprüche: Auf der einen Seite gibt es ausgeklügelte Implementationskonzepte, die allerdings auf der anderen Seite geeignet sind „die Reformfantasie der Akteure unter Sparzwang auf die Größe eines Markstücks zu bringen“. Widersprüche, wie zum Beispiel zentrale Budgetierung, um Personalkosten einzusparen, treffen auf dezentrale Ressourcenverantwortung ohne Personalverantwortung.²⁷⁶ Die Einführung von Produkthaushalten, durch die eine outputorientierte Steuerung erreicht werden soll, scheitert daran, dass es Bereiche gibt, wie z.B. die Ordnungsverwaltung, in die nicht steuernd eingriffen werden kann. So soll durch ein Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung eine Konzentration der Politik auf deren Kernkompetenzen erreicht werden. Allerdings wird dieser Wunschgedanke ausgehebelt, sobald politische Akteure der Maximierung des Wählerwillens (unter anderem in Wahlkämpfen) folgen. Es scheint also weder möglich zu sein, zwischen Politik und Verwaltungshandeln zu trennen, noch lassen sich häufig keine klaren Ziele in politischen Prozessen formulieren.

Diese Unklarheiten und Widersprüche, die die Implementation einer neuen Verwaltungsteuerung mit sich bringt, führen letzten Endes dazu, dass die Mitarbeiter diesen neuen Instrumentarien nicht trauen. Dies zeigte sich unter anderem bei der wissenschaftlichen Begleitung der Reformstadt Hagen und einer Befragung der dortigen Mitarbeiter. Hier hatten zwar 62% der Mitarbeiter die objektive Notwendigkeit der Modernisierung erkannt, aber ein Drittel der Befragten glaubte an eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, nur jeder fünfte glaubte gar an eine Verbesserung der Arbeitsqualität. Ein Fünftel aller Beschäftigten lehnte die Beteiligung am Modernisierungsprozess sogar in Gänze ab.²⁷⁷

Dies erhöhte den Druck auf die Personalvertretungen. Anfängliche Bereitschaft zur Mitgestaltung in den Reformprozessen endete in der Regel in einem Rückzug aus der Verwaltungsmodernisierung. Hierbei wird auch deutlich, wie stark und herausgehoben die Stellung der Personalräte in den öffentlichen Verwaltungen ist. Ausführlich mit ihrer neuen Rolle hat sich

²⁷⁶ Vgl. Kißler, Leo in: Bogumil/Kißler (1998), S. 16

²⁷⁷ Vgl. Ebenda, S. 17

die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr auseinander gesetzt. In einem Positionspapier hat sie ihre Auffassung sehr deutlich dargestellt, allerdings immer unter Hinweis darauf, dass sich die Gewerkschaften im Rahmen der Modernisierung nicht schwächen lassen wollen, sondern eher nach erweiterten Mitbestimmungsmöglichkeiten streben.²⁷⁸

Dies alles mündet schließlich in einen Strukturkonservatismus der Betroffenen. Deutlich trat dies in der Reformstadt Wuppertal hervor; hier wurde versucht, an scheinbar Bewährtem festzuhalten. So erzeugt eine Verwaltungsreform Gewinner und Verlierer. Die Reaktion der Personalräte fiel entsprechend aus. Auf der einen Seite sollen Reformen den Gewinnern nützen, aber die Verlierer sollen auf der anderen Seite geschützt werden. Die Betroffenen versuchten, sich selbst zu schützen. Dieses Beharrungsvermögen unterdrückte die Beteiligungsmotivation und das Interesse an einer aktiven Mitarbeit am Reformprozess. Hinzu kam, dass an überkommenen Aufbau- und Ablauforganisationen festgehalten wurde, womit dann Maßnahmen der Organisationsentwicklung in der Wuppertaler Stadtverwaltung eher unterdrückt wurden.²⁷⁹

4.6 Übertragbarkeit der Erkenntnisse aus dem Innovationsmanagement auf die öffentliche Verwaltung

Nachdem die Unterschiede zwischen der privaten und der öffentlichen Unternehmung aufgezeigt wurden und darüber hinaus besondere Gegebenheiten der öffentlichen Verwaltungen beschrieben wurden, ist nun die Frage zu beantworten, ob die dargestellten Einflussfaktoren auf die Implementation von Innovationen auf die Öffentliche Verwaltung übertragbar sind. Diese Frage ist zu bejahen, denn Implementationsphasen von Innovationsprozessen müssen gemanagt werden, sei es durch die Auswahl einer passenden Strategie, aber auch unter Berücksichtigung von innovationsfördernden Einflussfaktoren, sowohl auf organisationaler Ebene, als auch auf der Ebene der Verwaltungskultur.

Dabei reicht allein eine betriebswirtschaftliche Sichtweise von Innovationen nicht aus und man kann nicht allein das Leitbild des ausschließlich wirtschaftlich denkenden Menschen, des homo oeconomicus, in den Vordergrund stellen. Dies zeigt auch die Analyse der betriebswirtschaftlichen

²⁷⁸ Vgl. ÖTV (1997), S. 98

²⁷⁹ Vgl. Kißler, Leo in: Bogumil/Kißler (1998), S. 17 ff.

Literatur zu den Einflussfaktoren auf die Implementation von Innovationen. Hier steht eine gemeinsame Analyse von Organisation und Führung durch die Soziologie, die Psychologie und die Betriebswirtschaft im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Auseinandersetzung.

Trotz aller Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung, ihrem Aufbau, ihrer Kultur, aber auch den in ihr bestehenden Verflechtungen zwischen Politik und Verwaltung können durchaus betriebswirtschaftliche Instrumente, Strategien und Methoden auf die öffentliche Verwaltung übertragen und angewendet werden, wenn auch in ihrer speziellen Ausprägung und Notwendigkeit, die an die öffentliche Verwaltung angepasst ist. So konstatierten auch Matzler et al., dass es die Managementmethoden und -konzepte, die universell auf alle Unternehmungen angewendet werden können, nicht gibt. Sie müssen angepasst und an den individuellen Bedürfnissen ausgerichtet werden.²⁸⁰ Diese Managementaufgabe obliegt dabei privaten Unternehmungen ebenso wie der öffentlichen Verwaltung.

Bei der Anwendung von Implementationsstrategien haben bereits verschiedene Kommunen im Rahmen der Implementation der Elemente des Neuen Steuerungsmodells gezeigt, dass betriebswirtschaftliche Instrumente auch in der öffentlichen Verwaltung zum Einsatz kommen können.

So zeigen die Beispiele Hagen, Wuppertal und Saarbrücken, dass sie unterschiedliche Veränderungsstrategien, die die Betriebswirtschaft hervorgebracht hat, angewendet haben. Alle drei Städte waren Teilnehmer im interkommunalen Städtevergleich im Rahmen des Qualitätswettbewerbes der Speyerer Hochschule für Veraltungswissenschaften und auch Preisträger dieses Wettbewerbes, was sie als fortgeschrittene Reformkommunen qualifizierte. Hierbei schlugen die Kommunen unterschiedliche Wege ein: Die Stadt Saarbrücken versuchte sich an dem Konzept des Total Quality Management (TQM), um so die Stadtverwaltung aus der Kundenperspektive neu zu überdenken und Qualität als Steuerungsgröße in den Vordergrund zu stellen.²⁸¹ Die Stadt Hagen favorisierte den von der KGSt vorgeschlagenen und an die Public-Management-Diskussion anschließenden Weg des betriebswirtschaftlichen Zuganges zur Implementation des Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung. Als Strategie wurde eine „sanfte Revolution“ im Rahmen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses gewählt.

²⁸⁰ Vgl. Matzler, Kurt/Rier, Martin/Hinterhuber, Hans H./Renzl, Birgit/Stadler, Christian in: Weissenberger-Eibl (Hrsg.), (2004), S. 47

²⁸¹ Vgl. Kißler, Leo in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), (1998), S. 15

rungsprozesses gewählt, um so die Ziele der Kundenorientierung, der Wirtschaftlichkeit und der Mitarbeiterorientierung erreichen zu können.²⁸² Die Stadt Wuppertal hingegen wählte die Strategie des Business Process Reengineering, die zu einem radikalen Bruch mit den überkommenen Strukturen führen sollte.²⁸³

Diese unterschiedlichen Veränderungsstrategien waren in Wuppertal konzeptorientiert und auf eine umfassende Reorganisation angelegt, während in Saarbrücken und Hagen der kontextorientierte Ansatz durch eine kontinuierliche Verbesserung dominierte.²⁸⁴

Allerdings wurden in allen drei Kommunen die Ziele der Innovationsimplementierung nur zum Teil realisiert, Implementationsprobleme ergaben sich bei allen gewählten Innovationsstrategien.

4.7 Der Einflussfaktor Macht auf die Implementation von Innovationen

Offen bleibt an dieser Stelle allerdings die Frage, ob und wie sich der Faktor Macht auf die Innovationsimplementierung auswirkt. Diese Frage wird in der einschlägigen Literatur zur Innovationsforschung kaum beachtet; es wird höchstens angemerkt, dass Macht eine Rolle spielen kann. Es zeigt sich auch bei der Anwendung der verschiedenen Veränderungsstrategien, dass Machtverhältnisse zwischen der Politik und der Verwaltung, aber auch innerhalb der Verwaltung die Implementation von Innovationen beeinflussen.

Bei dem Einflussfaktor Macht handelt es sich um eine unabhängige Variable, die sich auf Innovationen als abhängige Variable möglicherweise auswirken kann. Dazu müssen allerdings unterschiedliche Disziplinen herangezogen werden, um ausreichende Erkenntnisse für die vorliegende Arbeit zu gewinnen und entsprechende Hypothesen formulieren zu können. Zum einen leistet die Betriebswirtschaftslehre Erklärungsversuche, zum anderen sind aber auch die Soziologie und die Psychologie wichtige Disziplinen, die hierzu Erklärungen liefern können.

Denn Innovationsprozesse sind immer auch Machtprozesse. Durch die Implementation von Innovationen werden Machtverhältnisse der beteiligten Akteure verändert oder auch verschoben. Es können Konkurrenzsituationen entstehen, die es bisher nicht gab. Es können Konflikte zwischen

²⁸² Vgl. Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), 1998, S. 48 f.

²⁸³ Vgl. Kißler, Leo in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), (1998), S. 15

²⁸⁴ Vgl. Bogumil, Jörg (b) in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), 1998, S. 142 f.

Mitarbeitern, aber auch zwischen Hierarchieebenen entstehen, wenn Strukturen verändert werden sollen. Es kann zu „Grenzverschiebungen“ kommen, wenn Zuständigkeiten verändert werden sollen. Dies alles spricht dafür, dass Macht in Innovationsprozessen eine Rolle spielt. Um Hausehldt und Salomo zu zitieren: „Die Historie von Innovationen ist eine unendliche Geschichte des Widerstandes gegen sie.“²⁸⁵

Trotzdem gab und gibt es auch Innovationsprozesse, die einen günstigen Verlauf nehmen. Das bedeutet, dass öffentliche Verwaltungen veränderbar sind, dass Innovationen implementierbar sind, dass diese Prozesse allerdings von den unterschiedlichsten Bedingungen und Einflussfaktoren abhängen, nämlich unter anderem von der Formalstruktur, von der Organisationskultur und den Interessen der Mitarbeiter. Alle drei Bereiche werden durch Macht beeinflusst, sei es durch die in Organisationen formal festgelegte Macht, aber auch durch informelle Macht.

Wie bereits French und Bell jr. kritisierten, wird bei den Organisationsentwicklungsmodellen nach dem gegenwärtigen Stand des Wissens der Faktor Macht in Organisationen nur eingeschränkt berücksichtigt.²⁸⁶

Dies wird auch von Wolf so gesehen. Nach seiner Auffassung haben machttheoretische Betrachtungen in der Vergangenheit in der Betriebswirtschaftslehre eher ein Schattendasein geführt, obwohl genügend Erkenntnisse vorliegen, dass Innovationsprozesse anscheinend durch den Faktor Macht beeinflusst werden.²⁸⁷

Was ist aber nun Macht? Weber definiert Macht wie folgt: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichwohl, worauf diese Chance beruht“²⁸⁸. Etzioni definiert Macht als „die Fähigkeit, einen Teil des Widerstandes oder den gesamten Widerstand zu überwinden, der der Einführung von Veränderungen entgegen gesetzt wird“.²⁸⁹

Der Machtbegriff ist gegenüber zahlreichen anderen Begriffen abgegrenzt worden. Er wurde insbesondere mit den Begriffen Abhängigkeit, Autorität, Bedrohung, Besitz, Einfluss, Führung, Gegenmacht, Überredung, Überzeugung, Prestige und Überlegenheit verglichen.²⁹⁰ Diese Vergleiche scheinen

²⁸⁵ Zitat aus Hausehldt/Salomo (2011), S. 99

²⁸⁶ Vgl. French/Bell jr., (1994), S. 233 ff.

²⁸⁷ Vgl. Wolf (2008), S. 260

²⁸⁸ Zitat aus Weber (1980), S. 28

²⁸⁹ Vgl. Etzioni (1975), S. 337

²⁹⁰ Vgl. Wolf (2008), S. 263. Wolf verweist hier auf die Erklärung von Machtphänomenen, wie sie unter anderem von Ulrike Buschmeier (Macht und Einfluss in Unter-

allerdings wenig überzeugend zu sein, zumal dadurch der Machtbegriff aus einer eher negativen Sichtweise betrachtet wird.

Aus den vorgenannten Definitionen und Erklärungsversuchen ist aber auch erkennbar, wie schwer es ist, Macht als einen Faktor, der Innovationen beeinflussen kann, zu beschreiben.

Wesentlich scheint zum einen zu sein, dass Macht etwas damit zu tun hat, Einfluss auf andere zu nehmen, im Einklang mit den Betroffenen oder auch gegen deren Willen. Darüber hinaus scheint das Machtpotenzial, also die „Menge der zur Verfügung stehenden Macht“, für die Möglichkeit des Einflussnehmens als Indikator wesentlich.

Zunächst zeigt sich, dass Macht anscheinend im Zusammenleben von Menschen allgegenwärtig ist und auch bei kleineren betriebswirtschaftlichen Entscheidungsangelegenheiten eine Rolle spielt. Es kommt aber anscheinend auch auf die Eigenschaft der Person des Machtausübenden an und dass diese Person Macht oder das Streben nach Macht für sich als Eigenschaft in Anspruch nimmt oder bereit ist, in Anspruch zu nehmen.²⁹¹

Um Machtkonstellationen hinreichend beurteilen zu können, ist es daher erforderlich, das Machtvolumen der beteiligten Akteure hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Grundlagen abzuschätzen. Die Frage der Machtgrundlagen wird in der Literatur mit dem Begriff der Machtbasen behandelt. Unter anderem haben French und Raven zur Definition der Machtgrundlagen umfangreiche Studien durchgeführt und unterschiedliche Machtbasen entwickelt.

Eine analytische Auseinandersetzung mit dem Einflussfaktor Macht scheint unumgänglich, weil damit erklärt werden könnte, ob Innovationsprozesse dadurch positiv oder negativ beeinflusst werden können. Wenn nämlich durch den gezielten Einsatz von Macht oder Machtstrategien bei der Implementierung von Innovationen das Ausmaß der in den Machtbasen (vgl. French und Raven) begründeten Machtfülle gesteigert werden könnte, dann bestünde die Möglichkeit, den Prozess der Innovationsimplementierung positiv bzw. negativ zu beeinflussen.

Würde man nämlich die Elemente des Bürokratiemodells in Gänze auf die Implementation von Innovationen übertragen, dann müsste die Implementation schon aus den Gründen des Grades der Rationalisierung oder auch

nehmen, Göttingen 1995) oder Oswald Neuberger (Führungstheorien, Machttheorien in: Kieser, A., Reber, G., Wunderer, A. (Hrsg.), Handwörterbuch der Führung, 2. Auflage, Stuttgart 1995, S. 953-968) diskutiert wurden.

²⁹¹ Vgl. Ebenda, S. 266. Siehe Anmerkung zu Fußnote 290.

der Amtshierarchie (Befehl und Gehorsam) ohne größere Schwierigkeiten voran gehen.

Da dies aber offensichtlich nicht so ist, muss unterstellt werden, dass Innovationen nicht allein rational determinierte Entscheidungsprozesse sind, sondern die persönlichen Interessen der beteiligten Akteure eine große Rolle spielen, die nicht immer mit den Zielen des Innovationsprozesses übereinstimmen müssen. Jedes Mitglied in der Organisation möchte auch seine eigenen persönlichen Interessen und Ziele verfolgen, hier scheint es Divergenzen zu geben.

Daher ist es besonders wichtig, das Verständnis von Macht im Rahmen formaler Organisationen zu analysieren, stehen doch hier normalerweise Sachprobleme und aufgabenbezogene Interaktionen im Vordergrund, was auch für die Implementation von Innovationen gilt. In diesen Strukturen gibt es personenunabhängige Positionen, Weisungsbefugnisse und institutionalisierte Normen und Werte, durch die Entscheidungen zustande kommen.²⁹²

Daher ist es notwendig, den Einflussfaktor der Macht einer wissenschaftlichen Analyse zu unterziehen, denn die dadurch gewonnenen Erkenntnisse können möglicherweise dazu beitragen, die Praxis der Einführungsstrategien bei der Implementation von Innovationen überdenken zu müssen. Durch die Implementation von Innovationen werden Ziele und Interessen aller handelnden Akteure in öffentlichen Verwaltungen berührt und durch Innovationen werden Machtrelationen verändert. Damit kann der Machtbegriff einen wesentlichen Beitrag zum Verständnis von Innovationsprozessen liefern.

²⁹² Vgl. Wolf (2008), S. 267. Siehe Anmerkung zu Fußnote 290.

5 Die Analyse der Macht

„Macht gehört in der Tat zum Wesen aller staatlichen Gemeinwesen, ja aller irgendwie organisierten Gruppen.“²⁹³

5.1 Einführung

Innerhalb der Machtanalyse wird zunächst mit einer Untersuchung verschiedener Theorien begonnen. Es wird die Machttheorie von Weber analysiert und es folgen die Machtkonzeptionen nach Luhmann sowie Crozier und Friedberg.

Anschließend werden die theoretischen Betrachtungen zur Macht bei Sandner dargestellt und verschiedene Klassifikationen erörtert. Dies erscheint für die weitere Analyse von Bedeutung, um für die vorliegende Arbeit bestimmte Theorien ausschließen zu können. Auch bei der Verwendung von Begrifflichkeiten zur Macht vertreten unterschiedliche Autoren verschiedene Auffassungen. Diese müssen ebenfalls eingegrenzt werden.

Schließlich wird das Machtbasis-Modell von French und Raven sowie deren Typologie der Machtgrundlagen untersucht. Mit dem Modell der Machtgrundlagen haben sich verschiedene Autoren befasst, wobei die Grundannahmen ähnlich strukturiert sind.

Anschließend erfolgt eine Auseinandersetzung mit den Begriffen Macht und Einfluss.

Da Akteure in Innovationsprozessen bestimmte Reaktionen zeigen, wird analysiert, welche Interessen die Betroffenen verfolgen können und ob Konflikte und Widerstände als mögliche Reaktionen auftreten können.

Die Konflikte werden anschließend klassifiziert. Danach werden verschiedene Konflikttypen dargestellt und Konflikte nach ihrem Gegenstand typisiert. Diese Klassifikationen sind anscheinend besonders wichtig, da Systemveränderungskonflikte und Verteilungskonflikte bei der Implementierung von Innovationen vorkommen können.

Anschließend werden Konflikte nach ihrem Auftreten unterschieden und es wird erläutert, wie diese schließlich in Widerstände übergehen können. Den Widerständen in Innovationsprozessen kommt dabei eine große Bedeutung zu, denn dadurch werden möglicherweise Machtkonstellationen eine Rolle spielen, die Innovationen positiv oder negativ beeinflussen können. Es wird innovationshinderliches Verhalten analysiert, ebenso die Erscheinungsformen von Widerstand. Daran anschließend erfolgen Aus-

²⁹³ Zitat aus Arendt (1971), S. 52

führungen zu den Wirkungen von Widerstand bei der Implementation von Innovationen und dazu, wie diese verursacht sein können.

In diesem Zusammenhang ist es außerdem notwendig, Emotionen im Innovationsprozess zu analysieren und welche Reaktionen diese bei den Akteuren hervorrufen können.

Um die Möglichkeiten sozialer Einwirkung durch Macht und Einfluss auf Individuen weiter durchdringen zu können, ist zu untersuchen, welche Situationen und Sachverhalte bei bestimmten Akteuren das Machtmotiv anregen können.

Um dies herauszufinden, wird zunächst die Erwartungs-Wert-Theorie erörtert, um dann Ziele und Formen des Machthandelns herauszuarbeiten. Anhand eines deskriptiven Modells werden die einzelnen Schritte des Machthandelns dargestellt und im Anschluss ausführlich erläutert.

Schließlich wird anhand einer von verschiedenen Forschern durchgeführten Studie verdeutlicht, in welchen Konstellationen Machtmittel in Organisationen zur Anwendung kommen können.

Eine besondere Stellung nehmen die Personalvertretungen in Innovationsprozessen ein, weshalb sie als „Gegenorganisationen“ noch einmal besonders untersucht und gewürdigt werden.

5.1.1 Abgrenzung der Begriffe Macht und Herrschaft

Die Implementation und Generierung von Innovationen innerhalb der öffentlichen Verwaltung stellt in der Organisationspraxis ein zentrales Problem dar.

Wie bereits im vorhergehenden Kapitel dargelegt wurde, sind Innovationen von unterschiedlichsten Faktoren abhängig.

Nun ist es zunächst für die vorliegende Arbeit von Bedeutung, die Begriffe Macht und Herrschaft voneinander abzugrenzen. In gesellschaftlichen Diskussionen spielen die Begriffe Macht und Herrschaft deshalb eine so große Rolle, weil Machtausübung in der Regel mit sozialer Hierarchisierung, sozialen Rängen und damit auch mit sozialen Ungleichheiten einhergeht. Herrschaft und Macht sind, unabhängig davon, ob man über Klassen-, Kasten-, oder Schichtengesellschaften spricht, mit der ungleichen Verteilung von gesellschaftlich bedeutenden Ressourcen verknüpft.²⁹⁴

Wichtig bei diesen Betrachtungen ist nun der Einflussfaktor Macht auf die Implementationsprozesse. An diesem Begriff und seiner Definition haben

²⁹⁴ Vgl. Imbusch, Peter in: Korte/Schäfers (Hrsg.), (2010), S. 165

sich bereits diverse Autoren versucht; einige Definitionen wurden bereits am Ende des letzten Kapitels erwähnt.

Aus den vielfältigen Definitionen und Erklärungsversuchen ist erkennbar, wie schwer es ist, Macht als einen Faktor, der Innovationen beeinflussen kann, zu beschreiben. Wesentlich scheint zum einen zu sein, dass Macht eingesetzt werden kann, um in sozialen Systemen Einfluss auf andere zu nehmen, im Einklang mit den Betroffenen oder auch gegen deren Willen. Darüber hinaus scheint das Machtpotenzial, also die „Menge der zur Verfügung stehenden Macht“ für die Möglichkeit des Einflussnehmens als Indikator wesentlich. Auch sind Aspekte persönlichkeitspsychologischer Erklärungen heranzuziehen, um Machtprozesse erklären zu können und um auf diese Weise tiefer in die Verhaltensweisen der Akteure eindringen zu können. Diese Analyse wird später vorgenommen.

Die Unsicherheit in Bezug auf die Begrifflichkeiten wird auch von Imbusch diskutiert. Er vertritt die Auffassung, dass Macht und Herrschaft und ihre jeweiligen Interpretationen sich einem auf Quantifizierbarkeit angelegten Methodenzugriff entziehen. Macht ist nichts Gegenständliches, unmittelbar Sichtbares, sondern es ist eine unsichtbare Eigenschaft sozialer Beziehungen.²⁹⁵

Nach Webers Auffassung ist Macht soziologisch „amorph“. Nun hat Weber den Begriff der Macht als eigenständigen soziologischen Begriff definiert und ihm damit einerseits eine Relevanz beigemessen; andererseits lässt er ihn in den soziologischen Analysen als kaum beschreibbare (amorphe) Größe gleichsam ungeliebt beiseite. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass Macht gleichwohl nicht formlos ist. Hierauf weist auch Etzioni hin, der konstatiert, dass jede Art von Macht „deformiert“.

Für die weiteren Betrachtungen ist es zunächst wichtig, die Begriffe „Macht“ und „Herrschaft“ voneinander abzugrenzen.

Weber hat seinerzeit die Grundlagen moderner Herrschaftssoziologie geschaffen und das Modell der Herrschaft durch Autorität geprägt. Nach Weber ist Herrschaft an Legitimität gebunden und Macht wird davon als soziologisch amorph abgeschieden. „Herrschaft soll heißen die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden.“²⁹⁶ Für Weber ist Herrschaft eine soziale Regelungs- und Beziehungsform, die im widerspruchlosen Befehlen und Gehorchen Einzelner zum Ausdruck kommt. Herrschaft dient der stabilen, wechselseitigen Handlungsregelung auf legitimen, sanktionsgestützten Ordnungen. Weber

²⁹⁵ Vgl. Imbusch (1998), S. 10 ff.

²⁹⁶ Zitat aus Weber (1980), S. 28

setzt drei Legitimitätsprinzipien, nämlich Charisma, Tradition und legale Satzung zu einer legitimen Herrschaft ursächlich in Beziehung. Die formal-legale Herrschaft in seinem Bürokratiemodell mit einem Verwaltungsstab stellt rein formal die rationalste Form der Handlungskoordination dar. Es handelt sich dabei um die hierarchische Organisationsform.²⁹⁷ Herrschaft stellt somit eine anerkannte, geregelte Form von Über- und Unterordnungsbeziehungen dar. Der Herrscher ist Vorgesetzter, dessen Anweisungen durch die formal korrekt gesetzte Ordnung idealerweise ein kontinuierliches Zweckhandeln ermöglichen.

Weber hat der Soziologie empfohlen, und sie folgt ihm darin bis heute, formal und hierarchisch abgegrenzte Über- und Unterordnungsbeziehungen als Herrschaft zu bezeichnen und damit eine Grenze zu zufälligen Machtverhältnissen zu ziehen.²⁹⁸

Weber stellt also die formal-hierarchische Organisation als Mittel der Verfolgung kollektiver Zwecke in den Mittelpunkt der soziologischen Analyse und beschreibt die formal-legale Hierarchie als eine Form der Abstimmung von Handlungen. Dadurch können Handlungen präzise koordiniert und kooperiert, berechenbar und effizient organisiert werden.²⁹⁹

Auch Popitz versteht Herrschaft als die institutionalisierte Macht. An einem Beispiel wird es verdeutlicht: Eine Bank, die einem Kreditsuchenden Bedingungen für eine Kreditgewährung abfordert, z.B. Maßnahmen zur Sicherung der Liquidität, übt Macht aus, wenn der Kreditsuchende diese Maßnahmen nicht erfüllen kann. Sie übt Herrschaft aus, wenn sie zur besseren Kontrolle ihre Direktoren in den Aufsichtsrat des kreditsuchenden Unternehmens durchsetzen kann. Der Aufsichtsrat erteilt nämlich dem Vorstand die maßgebenden Befehle, kraft dessen Gehorsamspflicht. Herrschaft steht und fällt nicht mehr mit einer Person, sondern steht für Formalisierung, Regeln, Verfahrensweisen und Entpersonalisierung. Herrschaft wird für die Beteiligten berechenbar und die Durchsetzung von Entscheidungsrechten setzt die Ausschaltung konkurrierender Mächte voraus. Die Konsequenz ist die Vereinheitlichung geltender Normen und ihrer Kontrolle.³⁰⁰

²⁹⁷ Vgl. Maurer (2004), S. 9 ff. Maurer bezieht sich in ihren Ausführungen auf die Strukturformen und Funktionsweisen der Herrschaft (S. 541-550) sowie auf das Bürokratiemodell nach Max Weber (S. 551-579), welches ausführlich durch Max Weber in seinem Werk *Wirtschaft und Gesellschaft* (Wesen, Voraussetzungen und Entfaltungen der Bürokratischen Herrschaft) beschrieben wurde (Tübingen 1980).

²⁹⁸ Vgl. Ebenda, S. 30 ff. Siehe Anmerkungen zu Fußnote 297.

²⁹⁹ Vgl. Ebenda, S. 54 ff. Siehe Anmerkungen zu Fußnote 297.

³⁰⁰ Vgl. Popitz (1986), S. 37 ff.

Exkurs: Gewalt

In den Sozialwissenschaften gibt es die drei verschiedenen Formen der Über- und Unterordnung, nämlich Macht, Herrschaft und Gewalt. Der Begriff des Einflusses als ein Teil der Machtanalyse wird später noch zu erläutern sein.

Mit Gewalt wird die Androhung oder der tatsächliche Einsatz von Zwang gegen andere bezeichnet. Im Unterschied zu den anderen Formen der Über- und Unterordnung geht es darum, glaubhaft zu machen, dass jemand über physische, psychische oder soziale Zwangsmittel verfügt beziehungsweise sie auch anwendet. Dadurch soll in der Regel darauf abgezielt werden, dass ein Einzelner oder Gruppen in ihrer sozialen, physischen oder psychischen Existenz gefährdet und ihnen Handlungen abverlangt werden, die sie ohne die Gewaltandrohung oder -ausübung unterlassen hätten.

Es gibt vielfältige und vielschichtige Gewaltphänomene, deren Gemeinsamkeit die Anwendung von Zwangsmitteln ist.

Arendt trennt Macht von Gewalt begrifflich in dem Sinne voneinander ab, dass Gewalt ihrer Natur nach instrumental ist und Gewaltmittel dazu dienen, als „Werkzeuge“ menschliche Stärke zu vervielfachen. Macht entsteht nach Auffassung von Arendt dort, wo Menschen zusammen handeln und die Legitimität der Macht beruht auf Zwecken und Zielen, die sich eine Gruppe von Menschen selbst geben. Ein Machtanspruch legitimiert sich aus Handlungen der Vergangenheit. Gewalt hingegen kann zwar gerechtfertigt, muss aber nicht legitim sein. Arendt behauptet, dass Ohnmacht Gewalt entstehen lässt. Menschen, die keine Macht haben, scheinen besonders geneigt dazu, Gewalt einzusetzen. Arendt diskutiert dies im politischen Kontext dergestalt, dass Gewalt und Macht Gegensätze sind. Wo Gewalt herrscht, ist Macht nicht vorhanden, Gewalt entsteht, wenn Macht in Gefahr ist.³⁰¹

An dieser Stelle können allerdings die weiteren Ausführungen von Arendt für die vorliegende Arbeit nicht weiterhelfen, da sie staatspolitische Vorgänge in verschiedenen Staaten untersuchte, die sich in der Vergangenheit zugetragen haben, u.a. die Implementierung des Marxismus oder die Entstehungsmechanismen von Kriegen (Zweiter Weltkrieg, Vietnamkrieg).

Maurer konstatiert, dass auch andere herrschaftssoziologische Konzepte vorsehen, dass Gewaltstrukturen in stabile Herrschaftsverhältnisse überführt werden.³⁰²

³⁰¹ Vgl. Arendt (1971), S. 47 ff.

³⁰² Vgl. Maurer (2004), S. 15 ff.

„Staat soll ein politischer Anstaltsbetrieb heißen, wenn und insoweit sein Verwaltungsstab erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwanges für die Durchführung der Ordnung in Anspruch nimmt“.³⁰³

An dieser Stelle erfolgt der Hinweis, dass sich die vorliegende Arbeit nicht mit der Darstellung von Über- und Unterordnungsverhältnissen durch Gewalt befasst, aber der Vollständigkeit halber sämtliche Begriffe von Über- und Unterordnungsverhältnissen erwähnt worden sind.

5.1.2 Macht bei Max Weber

Der Machtbegriff spielt bei Max Weber eine große Rolle, trotzdem bleibt seine Machtdefinition ohne nähere Erläuterung: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen, gleichwohl worauf diese Chance beruht“.³⁰⁴ Macht kann nur von Menschen ausgeübt werden, die in einer sozialen Beziehung zu einem oder mehreren anderen Menschen stehen. Mit der Formulierung „auch gegen Widerstand“ schließt Weber zwar die Möglichkeit eines Konfliktes mit ein, er ist aber nicht zwingend Voraussetzung. Die Chance, den eigenen Willen durchzusetzen, kann also als Potenzial verstanden werden. Betrachtet man die Formulierung „auch gegen Widerstand“ weiter, so bedeutet dies, dass man das erwünschte Verhalten mit Sanktionsmitteln auch erzwingen kann. Bereits weiter vorn wurde ausgeschlossen, dass sich die vorliegende Arbeit mit Gewalt, also körperlichen Sanktionen befasst; aber derjenige, der Macht ausübt, muss über eine mögliche Sanktion verfügen, um diese durchsetzen zu wollen oder zu können.

Macht wird bei Weber als „Chance“ gesehen. Das bedeutet, dass vorhandenes Potenzial unterstellt wird, welches aber nicht zwingend genutzt werden muss. Macht ist also eine Fähigkeit; sie kann auch als Eigenschaft einer Person begriffen werden, die die Chance zur Willensdurchsetzung hat.

Bei Weber zeichnet sich Macht in Organisationen dadurch aus, dass diese durch eine formale Struktur gekennzeichnet sind, sich also als bürokratische Herrschaftsverbände darstellen. Macht wird hier durch institutionalisierte Form im Rahmen von Herrschaft sichtbar. Die beteiligten Mitglieder der bürokratischen Organisation bekommen damit in ihrer jeweiligen Hierarchiestufe Entscheidungsspielräume und Befehlskompetenzen und damit verbunden ebenfalls die entsprechenden Sanktionsmittel zugewiesen. Die Konzentration von Macht im Sinne der legalen Herrschaft beschränkt sich in der Regel dabei auf die Personen an der Spitze der Organi-

³⁰³ Zitat Weber (1980), S. 29

³⁰⁴ Zitat Weber (1980), S. 28

sation. Für die Erzeugung formaler Macht in Organisationen spielen sowohl die einzelnen Mitglieder mit ihren Interessen an der Mitgliedschaft eine Rolle, als auch die formalen Organisationsstrukturen, die die Sanktionsmöglichkeiten für die Vorgesetzten festlegen.

Allerdings gibt es auch in den formalen Herrschaftsverbänden informelle Macht, die häufig durch exklusives Wissen erzeugt wird. Hierbei stützt sich die Macht des Wissensträgers auf ein Interesse an der Brauchbarkeit seiner Entscheidungen auf Seiten der anderen Organisationsmitglieder und auf Seiten des Vorgesetzten.

Sowohl die formale als auch die informale Macht sind zu ihrer Entstehung auf gewisse soziale Strukturierungen angewiesen, um Sanktionspotenzial zu erzeugen. Auf der einen Seite geht es um rechtlich geschützte und rechtlich gestützte Entscheidungen, auf der anderen Seite geht es um die Möglichkeit, Entscheidungen zu treffen, die von anderen nicht kontrolliert werden oder gar nicht kontrolliert werden können.

Wichtig für Weber ist, dass der Machthaber solange individuelle Präferenzen setzen kann und damit über eigene Entscheidungsspielräume verfügt, solange er sich in den Grenzen der formalen Regeln bewegt. Wenn also die Beherrschten selbst nicht über Macht verfügen, was sie nach dem Machtmodell Webers auch nicht sollen, dann ist also die bürokratische Organisation das Instrument in der Hand des Herrschers.³⁰⁵

In der Konsequenz bedeutet dies, dass die informelle Macht – sei sie durch Wissen oder anderes Potenzial vorhanden – die ebenfalls zur formalen Struktur einer Organisation gehört, in einer Nebenfolge entsteht. Wer sein Wissen (sei es Dienst- oder Fachwissen), seine sonstigen Potenziale, z.B. auch Geheimnisse, als Machtressource einsetzt, kann sich dann nicht mehr auf formale Regeln beziehen. Der Machthaber ist dann lediglich in der Lage, auf dem offiziellen Wege Einfluss zu nehmen, um formale Entscheidungen zu beeinflussen und auf diese Weise seinen Willen durchzusetzen. Er hat dann nicht die Chance, also das Potenzial, den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen.

Etzioni hat sich mit dem Machtbegriff Webers auseinander gesetzt, hier besonders, wenn sich die Machtverteilung auf die Organisationspositionen innerhalb von bürokratischen Strukturen bezieht.³⁰⁶

Bei Weber werden in bürokratischen Organisationen Normen gesetzt, deren Befolgung erzwungen werden kann. Vorschriften und Statuten werden erlassen und Befehlen ist zu gehorchen. Die Macht hat jedoch dort ihre

³⁰⁵ Vgl. Weber (1980), S. 572

³⁰⁶ Vgl. Etzioni (1978), S. 83 ff.

Grenzen, wenn die Unzufriedenheit des Subjektes, das sich der Macht unterwirft, steigt. Wichtig ist, dass das Bedürfnis des Subjektes, den Normen zu folgen und der Machtausübung implizit zuzustimmen, dann am größten ist, wenn sie den eigenen Werten entsprechen und nicht mit ihnen in Konflikt stehen. Damit gebraucht Weber den Begriff „Macht“, um die Chancen zu erklären, Befehle durchzusetzen, und den Begriff „Legitimität“, um die Anerkennung der Machtausübung zu erklären. In diesem Fall werden also die einzelnen Mitglieder der Organisation die Machtausübung akzeptieren, wenn die eigenen Werte mit denen der Organisation übereinstimmen.³⁰⁷

Luhmann äußert sich ebenfalls zum Weberschen Machtmodell. Er sieht in ihm ebenfalls die Herrschaft im Vordergrund stehen. Die Rationalität der Herrschaft misst sich an ihrer Eignung als Mittel für beliebige und änderbare Zwecke. Diese Eignung beruht darauf, dass Herrschaft als zuverlässige Willensübertragung durch Befehl verstanden wird. Dieser wird in gewissen Grenzen im Voraus akzeptiert. Luhmann versteht Weber in der Form, dass wer Herrschaft ausübt, seine Zwecke zu Zwecken anderer macht. Kritisch äußert sich Luhmann dahingehend, dass die Befehlsgebung und Legitimation der Herrschaft als rein interne Vorgänge in organisierten Systemen aufgefasst werden. Die Problematik im Verhältnis des Systems zu seiner Umwelt wird nach seiner Auffassung ignoriert.³⁰⁸

An dieser Stelle scheint Webers Modell an seine Grenzen zu stoßen. Nach Webers Erklärungen ist der ranghöhere Angehörige einer Organisation beliebig austauschbar und die Leistungsfähigkeit einer Organisation bleibt erhalten, da im Sinne der rationalen Herrschaft weiterhin Befehle erteilt und von den rangniedrigeren Organisationsmitgliedern ausgeführt werden.

Übertragen auf die Fragestellung in der vorliegenden Arbeit müssten also Innovationen ohne größere Schwierigkeiten implementiert werden können, wenn das Bürokratiemodell wie oben beschrieben eingesetzt werden könnte. Aber gerade das scheint sich in der Praxis nicht zu bewahrheiten. Gleichzeitig wird außer Acht gelassen, dass Mitglieder einer Organisation innerhalb ihres Systems nicht immer rational handeln und damit die Rationalität des Systems allein dadurch auch nicht gesichert werden kann. Schließlich haben für Organisationsmitglieder auch andere Werte eine Bedeutung, so dass das Webersche Machtmodell im Sinne der rationalen Herrschaft möglicherweise aufgrund von Identitätsproblemen nicht trägt, indem man sich gegen Veränderungswünsche anderer verteidigt.

³⁰⁷ Vgl. Ebenda, S. 84 ff.

³⁰⁸ Vgl. Luhmann, Niklas in: Mayntz (Hrsg.), (1971), S. 36 ff.

Deutsch äußert sich hinsichtlich der Idealtypen Webers dahingehend, dass ein Idealtyp ein „herausgehobenes“ und „übersteigertes“ Abbild sozialer Institutionen und Handlungsweisen darstellt sowie einer prägenden Ideenlehre (hier nennt Deutsch z.B. den Calvinismus oder die brahmanische Philosophie des Karma oder das indische Kastensystem) entstammt. Bei beiden Arten handelt es sich um Modelle, die der Hervorhebung besonderer struktureller Aspekte aus einer Fülle von empirischen Daten dient.

Ein Modell dient der Vorhersage bestimmter regelmäßig wiederkehrender Erscheinungen und Ähnlichkeiten zwischen tatsächlichen Situationen und einem bestimmten Idealtyp. Es kann auch als annähernd zuverlässiger Maßstab für die Abweichung eines bestimmten Verhaltens vom Idealtyp dienen.

Kritisch äußert sich Deutsch schließlich, dass eine idealtypische Analyse zwar Strukturen aufzeigen kann, aber ungeeignet ist, wenn gezeigt werden soll, wie und warum ein bestimmtes soziales Erscheinungsbild auftritt und wieder verschwindet. Hier reichen Webers Idealtypen seiner Auffassung nach jedoch nicht, um Voraussagen über Wandlungsfähigkeiten etc. zu machen. Solche Modelle über weiter entwickelte Kommunikations- und Steuerungsmodelle gab es zu Zeiten Webers noch nicht.³⁰⁹

Die struktur-funktionalistische Analyse wurde erst durch Talcott Parson und Robert K. Merton entwickelt. Sie konstatierten, dass es einen Verband sozialer Gruppen gibt, die sich gegeneinander abgrenzen und durch verhältnismäßig dauerhafte Unterschiede abgrenzbar sind, die also eine Struktur aufweisen. Darüber hinaus strebt die soziale Gruppe nach bestimmten Zielen oder Werten, um den Organismus oder den Erhalt der Gesellschaft zu sichern; dies ist ihre Funktion. An diesem Modell erkennt man, dass es sich offen zeigt für Kombinationsmöglichkeiten, die in den meisten sozialen Systemen in großer Vielfalt vorkommen und damit weiter reicht als Webers Modell vom Idealtypus. Beim Modell des Idealtypus besteht immer die Gefahr, dass eventuelle Alternativen übersehen werden, die nicht zum Idealtypus passen.³¹⁰

Am Ende verzichtet Weber auf eine systematische Berücksichtigung von informalen Organisationsstrukturen, die aber unvermeidlich in sozialen Gebilden vorhanden sind. Hierzu wären allerdings Aussagen erforderlich, um Machtaspekte außerhalb der formalen Organisation analysieren zu

³⁰⁹ Vgl. Deutsch (1973), S. 89 ff.

³¹⁰ Vgl. Ebenda, S. 91 ff.

können. Diese Aussagen könnten dann für die vorliegende Arbeit herangezogen werden könnten.

Kritisch sieht das auch Baumann, da sich mit Webers Machtbegriff unter anderem auch Fälle von Motivationsmacht nicht erfassen lassen.³¹¹ Weber vermeidet damit schließlich, sich mit Fragestellungen zu befassen, wie die Einflüsse von informellen Machtverhältnissen gestaltet sind und welche Funktionen sie für die Organisation erfüllen. Dies ist jedoch in der vorliegenden Arbeit eine vordringliche Fragestellung, die es zu beantworten gilt. Im Falle der Implementierung von Innovationen könnten diese also lediglich idealtypisch von der Organisationsspitze in Gang gesetzt werden. Nach Webers Modell scheinen die Mitarbeiter lediglich Befehlsempfänger und nur durch den Legitimitätsglauben kooperationswillig zu sein. Das bedeutet, dass nur bei der Führung der Organisation das Potenzial für Veränderungen gesehen werden kann.

Diese Erkenntnis muss jedoch insofern in Frage gestellt werden, als Weber den Anspruch hatte, sich der widersprüchlichen Realität der Begriffe Herrschaft und Macht zu stellen. Eine evtl. weniger starre Gegenüberstellung hätte vielleicht die Verfolgung und Ausübung von Macht präziser eingrenzen können. So allerdings bleibt es die Aufgabe unter anderem der Sozialwissenschaft, ein kritisches Instrumentarium zur Analyse und Umgestaltung von Machtverhältnissen zu entwickeln.³¹²

Möglicherweise trägt diese Arbeit dazu in bescheidenem Umfang am Ende bei. Dazu wird es allerdings erforderlich sein, persönlichkeitspsychologische Aspekte zu untersuchen und in die vorliegende Arbeit einzubeziehen.

5.1.3 Macht bei Niklas Luhmann

Luhmann versucht, soziale Handlungen und soziale Strukturen mit den Funktionen zu erklären, die sie für die Reproduktion des sozialen Systems erfüllen, dem sie angehören.³¹³

Er beschreibt soziale Systeme als sinnverarbeitende Systeme, die aus Ereignissen von Informationsverarbeitung bestehen, welche sich sinnhaft aufeinander beziehen und sich dadurch zu einem Prozess der Informationsverarbeitung zusammenschließen. Bei sozialen Systemen geschieht dieser Prozess im Rahmen von Kommunikationen. Das bedeutet, so lange

³¹¹ Vgl. Baumann (1993), S. 19

³¹² Vgl. Imbusch (1998), S. 91

³¹³ Vgl. Luhmann (1987), S. 83 ff.

sich Kommunikation an Kommunikation anschließt, existiert ein soziales System.³¹⁴

Durch systemspezifische Verhaltenserwartungen, die durch Kommunikation erzeugt werden, sowie durch Umwelt Ereignisse, reproduziert sich das System fortlaufend selbst. Hier spricht Luhmann von operativ geschlossen Systemen und betont damit die Autonomie der Systeme gegenüber ihrer Umwelt. Zwar sind Kommunikationssysteme ihrer Umwelt gegenüber offen, aber was immer von außen auf sie einwirkt, wird dann erst relevant, wenn es vom System als Information transformiert und in den eigenen Kommunikationsprozess aufgenommen wird.³¹⁵

Die Kommunikation selbst definiert Luhmann als eine Einheit aus Information, Mitteilung und Verstehen. Das Erwartungsverhalten ist dann ursächlich für die Deutung und die Selektion des Sinns der Kommunikation. In der Konsequenz wird schließlich ein passendes Sinnelement herausgegriffen.

Kommunikation kommt nur zustande, wenn man die Selektivität einer Mitteilung versteht und das heißt: Zur Selektion eines eigenen Systemzustandes verwenden kann.³¹⁶

Erst mit dem Verstehen kommt die Kommunikation zum Abschluss. Nur die bloße Mitteilung sorgt noch nicht für eine Selektion bei demjenigen, der die Mitteilung erhält. Um die Selektion zu ermöglichen, wählt der Mitteilende die Information und sein Verhalten schon im Hinblick auf ein mögliches Verstehen. Damit lenkt der Mitteilende bereits das Verstehen und die mögliche Annahme oder Ablehnung seiner Selektion durch den Empfänger.

So kann z.B. rasches Gehen als Eile interpretiert werden, dann wird dies als bloße Information aufgefasst. Es fehlt in diesem Fall die für die Kommunikation notwendige Mitteilungskomponente. Rasches Gehen kann aber auch als Demonstration von Eile interpretiert und damit als Mitteilung einer Information behandelt werden. Es geht also um die Erfahrung der Unterschiedlichkeit von Mitteilung und Information.³¹⁷

Kommunikationsprozesse werden nach Luhmann also zu selbstreferenziellen Prozessen. Die Selektion des Verstehens und die davon abhängige Kommunikation, die im Anschluss erfolgt, werden antizipiert und bestimmen dadurch wiederum die Selektion von Information und Mitteilungs-

³¹⁴ Vgl. Ebenda, S. 53

³¹⁵ Vgl. Ebenda, S. 103

³¹⁶ Vgl. Ebenda, S. 203 ff.

³¹⁷ Vgl. Ebenda, S. 207 ff.

verhalten, welche dann ihrerseits wieder die Verstehensselektion bestimmen.³¹⁸

Was gesagt werden kann (Information) und wie etwas gesagt werden kann (Mittelung), bestimmt die gerade ablaufende Kommunikation und damit das soziale System und nicht das Individuum. Mit Verstehen ist allerdings noch nicht die Annahme der Kommunikation gemeint, im Gegenteil. Das Verstehen eröffnet erst die Möglichkeit von Annahme oder Ablehnung, die es zu entscheiden, das heißt, zu kommunizieren gilt. Auf diese Weise stellt die Kommunikation ihre Fortsetzung sicher, Luhmann nennt sie autopoietisch.

Obwohl also Kommunikation bei Luhmann nicht aus Einzelhandlungen besteht und auch das beobachtbare (nonverbale) Handeln nicht einem Individuum zugerechnet werden kann, verwenden eben soziale Systeme diese Simplifikationen für ihre Selbstbeschreibung.³¹⁹

Bei Luhmann wird nun dessen Machtkonzept als ein Kommunikationsmedium betrachtet, d.h. als Mittel einer kommunikativen Selektionsübertragung, das soziale Systeme selbst erzeugen, um die Anschlussfähigkeit ihrer Kommunikation sicherzustellen.

5.1.3.1 Der Machtbegriff bei Luhmann

„Macht ist eine Chance, die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens unwahrscheinlicher Selektionszusammenhänge zu steigern. ... Eben deshalb ist Macht nur als symbolisch generalisiertes Kommunikationsmedium zu begreifen. Durch Abstraktion in Richtung auf symbolisch kontrollierte Selektionszusammenhänge wird zugleich erreicht, dass die Macht nicht als abhängig gesehen wird von einer unmittelbar handelnden Einwirkung des Machthabers auf den Machtunterworfenen. Vorausgesetzt ist nur Kommunikation überhaupt.... ... Es ist geradezu eine Funktion der Generalisierung des Kommunikationsmediums Macht, solche Umwege zu ermöglichen, ohne damit die Identifizierbarkeit des Macht-Codes und der Kommunikationsthemen aufzuheben.“³²⁰

Luhmann beschreibt seine Machttheorie damit, dass die wichtigste Veränderung gegenüber älteren Machttheorien darin liegt, indem sich das Phänomen Macht im Sinne der Kommunikationsmedien durch eine Differenz von Code und Kommunikationsprozess begreift und daher nicht einem der

³¹⁸ Vgl. Ebenda, S. 198 ff.

³¹⁹ Vgl. Ebenda, S. 223 ff.

³²⁰ Vgl. Luhmann (2003), S. 12 f.

Kommunikationspartner als Eigenschaft oder Fähigkeit zugeschrieben werden kann.

„Macht ist eine codegesteuerte Kommunikation. Die Zurechnung der Macht auf den Machthaber wird in diesem Code geregelt mit weittragenden Folgen, was Verstärkung der Befolgungsmotive, Verantwortung, Institutionalisierbarkeit, Adressierung von Änderungswünschen usw. anbelangt. Obwohl beide Seiten handeln, wird das, was geschieht, dem Machthaber allein zugerechnet.“³²¹

Der Macht-Code egalisiert die Diskrepanz der Selektionsleistungen zwischen dem Machthaber und dem Machtunterworfenen.

5.1.3.2 Die Voraussetzungen für das Entstehen von Macht bei Luhmann

Die wichtigste Voraussetzung für das Entstehen von Macht ist die Möglichkeit einer negativen Sanktion. Dabei ist erheblich, dass Macht nur so lange besteht, so lange die negative Sanktionsmöglichkeit existiert, egal, ob sie genutzt oder nicht genutzt wird; sie ist für den Inhaber der Macht als Drohung von Wert. Dabei hat der Machtunterworfenen ein größeres Interesse daran, die negative Sanktion zu vermeiden, als der Machthaber. Hinzu kommt, dass Macht nur dann entsteht, wenn der Machthaber bei dem Machtunterworfenen insofern Glaubwürdigkeit erzeugt, als er über die Sanktionsmöglichkeit und die Sanktionsbereitschaft auch tatsächlich verfügt.

Macht lässt sich mit einem Katalysator vergleichen. Katalysatoren beschleunigen (oder verlangsamen) den Eintritt von Ereignissen. Sie verändern, ohne sich selbst dabei zu verändern. Sie produzieren letztendlich einen Zeitgewinn.³²²

5.1.4 Macht bei Michel Crozier und Erhard Friedberg

Der Ansatz von Crozier und Friedberg resultiert aus einer Fortentwicklung eines prozessualen und akteursorientierten Organisationsverständnisses, aber auch aus Studien über Industriebetriebe, Verwaltungssysteme und international vergleichenden Forschungen zur Entwicklung von Universitäten. Bei Crozier und Friedberg geht es nicht um den Entwurf einer allumfassenden Theorie zur Macht. Beide Autoren versuchen, ein Verständnis innerhalb der Organisationssoziologie dafür zu entwickeln, wie eine Syn-

³²¹ Zitat Luhmann (2003), S. 15

³²² Vgl. Luhmann (2003), S. 12

these von Akteurslogik (individuelle Entscheidungen und Handlungen) und Systemlogik das organisationale Handeln beeinflusst.³²³

Crozier und Friedberg hinterfragen innerhalb ihrer Theorie von Macht in Organisationen, wie kollektives Handeln darauf Einfluss hat bzw. wie organisiertes Handeln von Menschen möglich ist. Sie versuchen, als Instrument zum kollektiven Handeln die beiden Vorgehensweisen des strategischen und systemischen Denkens zu vereinen und als „Spiel“ zwischen den Beteiligten zu sehen.³²⁴

Beim strategischen Denken gehen sie von den konkreten Erfahrungen des jeweiligen Akteurs aus, um scheinbare Irrationalitäten im Verhalten der Akteure erklären zu können. Sie entdecken die spezifischen Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse, innerhalb derer die Akteure im System verbunden sind und die so die Grundstruktur ihres Handelns ausmachen.

Das systemische Denken geht vom System aus, von seinen Regeln und hierarchischen Zielsetzungen, um die für die Akteure willkürliche und nicht-natürliche Dimension von konstruierten Ordnungen aufzuzeigen.³²⁵

So vertreten die beiden Autoren die These, dass Systeme keine Verhaltensregeln definieren, sondern Spiele, die je nach Ausgestaltung eine bestimmte Anzahl an Gewinn-strategien festlegen. Das System ist sozusagen das Ergebnis einer aktiven Wahl zwischen mehreren möglichen Strategien und der Zwang, dem sie unterliegen, ist immer indirekt. Der Zwang beruht auf der Tatsache, dass sie gewinnen oder zumindest nicht verlieren wollen und sie sich damit den Regeln der von ihnen gespielten Spiele beugen müssen und so, ob sie wollen oder nicht, zur Zielerreichung des Ganzen beitragen.³²⁶

Die sozialen Strukturen eröffnen also dem Individuum Entscheidungsspielräume, die es sich trotz aller Zwänge auch bewahren will, immer, um Zwänge und Spielregeln zu manipulieren oder zu unterlaufen.³²⁷

Hier vertreten Crozier und Friedberg die Auffassung, dass alle anderen Modelle scheitern, weil diese das Handeln der Akteure allein aus der Analyse der Systemstrukturen heraus erklärbar machen wollen.

„Der wichtigste Grund für das Auseinanderklaffen von Wirklichkeit und Theorie liegt darin, dass der Mensch selbst in den extremsten Lagen immer

³²³ Vgl. Brentel, Helmut (b) in: Türk (Hrsg.), 2000, S. 91 ff.

³²⁴ Vgl. Crozier/Friedberg (1993), S. 3

³²⁵ Vgl. Ebenda, S. 3

³²⁶ Vgl. Ebenda, S. 4

³²⁷ Vgl. Ebenda, S. 144

ein Minimum an Freiheit bewahrt und nicht anders kann als diese zu nutzen, um das System zu schlagen".³²⁸

An dieser Stelle wird schon im Vergleich zum Machtmodell von Weber deutlich, dass die beiden Autoren Crozier und Friedberg mit ihrem Machtmodell anders umgehen. Das Verhalten eines Individuums gegenüber seinen Vorgesetzten entspricht innerhalb einer Organisation auf keinem Fall nur Gehorsam, an das Weber sein Modell der rationalen Herrschaft knüpft. Sie sehen das Verhalten als ein Ergebnis und einen Akt einer Verhandlung. Diese Verhandlung nutzt der Untergebene aber auch, um sich mit seinen Kollegen zu solidarisieren. Er wird immer versuchen, aus den verschiedenen Elementen seinen Vorteil zu ziehen.

Beide Autoren erklären den Wandel von Systemen damit, dass dieser Wandel durch Verhandlungsakte der beteiligten Akteure entsteht. Die Akteure in sozialen Systemen entscheiden nicht nach Maßgabe der sozialen Strukturen oder nach den beständigen Zielen der Organisation, sondern sie scheinen sich vielfach nach Gelegenheiten zu richten, die sie in der jeweiligen Situation vorfinden und sie nutzen diese Gelegenheit anhand ihrer Fähigkeiten aus. Deshalb fassen Crozier und Friedberg das Verhalten der Akteure auch nicht als rational im Sinne der bestehenden Organisationsziele auf, sondern als rational im Hinblick auf die Gelegenheiten, die sich ihnen innerhalb der sozialen Strukturen bieten, um sich selbst einen materiellen oder moralischen Vorteil zu sichern. Es geht also um die Nutzung von Gelegenheiten und Möglichkeiten. Und hier werden irrationale Ereignisse für die Akteure rational und sind das Ergebnis ihrer Spielstrukturen.³²⁹ Die Akteure werden durch ihr Verhalten damit zu den Urhebern des Wandels selbst. Strukturen werden verändert, um eine Strategie zur Überwindung von Zwängen zu entwickeln. Der Impuls dazu geht von einem Individuum oder einer Gruppe aus.³³⁰

Die Veränderung ist dann nicht wie bei Weber ein direkter Durchgriff im Sinne vertikaler Veränderungsstrategien, sondern ein nicht kontrollierbarer Prozess (ähnlich bei Luhmann).

Das Verhalten der Akteure ist damit das Ergebnis einer Auswahl an Gelegenheiten, die sich im Rahmen ihrer eingeschränkten Zwänge anbieten. Im Ergebnis wollen sie sich schließlich einen gewissen Freiraum erhalten, innerhalb dessen sie sich bewegen können.

³²⁸ Vgl. Ebenda, S. 25

³²⁹ Vgl. Ebenda, S. 47

³³⁰ Vgl. Ebenda, S. 254 ff.

An dieser Stelle erklären Crozier und Friedberg dann auch, dass es keine Modelle gibt, in denen dieses Verhalten empirisch erklärbare wäre; dass es zwar Ansätze gibt, die zunächst nur vom Individuum ausgehen, um dessen Verhalten logisch zu erklären, die aber schließlich keiner ernsthaften empirischen Analyse standhalten (Beispielhaft wird Chris Argyris genannt). Dann verweisen die Autoren auf ein weiteres Untersuchungsmodell, welches u.a. von Zaleznik verwendet wurde, wonach die theoretischen Bedürfnisse des Individuums als Ausgangspunkt für die Untersuchung des Zusammentreffens von Individuum und Organisation herangezogen wurde. Auch dieses Modell scheint nicht empirisch begründbar zu sein.

5.1.4.1 Das Entstehen von Macht bei Crozier und Friedberg

Kollektives Handeln ist nach Crozier und Friedberg stets zweckgerichtet. Wie bereits weiter vorn ausgeführt, beinhalten die zu lösenden Probleme immer ein gewisses Element der Unsicherheit oder auch der Unbestimmtheit in Bezug auf ihre Lösungsmöglichkeiten. An dieser Stelle wird Macht sichtbar, denn diese Unsicherheiten werden für diejenigen Akteure zur Quelle von Macht, die dank der Situation oder ihrer Ressourcen oder Fähigkeiten dazu in der Lage sind, diese Ungewissheiten oder Unsicherheiten zu kontrollieren.³³¹ Jede Struktur kollektiven Handelns erzeugt also Ungewissheit und damit Macht:

„Als menschliches Konstrukt ordnet, regularisiert, zähmt und schafft sie Macht, um den Menschen ihre Zusammenarbeit in kollektiven Vorhaben zu ermöglichen. Jede ernstzunehmende Analyse kollektiven Handelns muss also Macht in das Zentrum ihrer Überlegungen stellen, denn kollektives Handeln ist im Grunde nichts anderes als tagtägliche Politik. Macht ist ihr Rohstoff.“³³²

Das Ausnutzen der Ungewissheitszonen, wodurch Macht entsteht, wird allerdings nicht als Ausdruck eines schlechten Charakters bewertet, sondern als Erhaltung der Eigenständigkeit des Individuums, um sich Möglichkeiten zu erhalten, sich anders zu verhalten zu können, als von ihm erwartet wird. Denn: Gibt der Akteur die Kontrolle über Ungewissheitszonen auf, macht er sein Verhalten für die Mitspieler kalkulierbar und er läuft Gefahr, von den anderen Mitspielern als Mittel zum Zweck verwendet zu werden.³³³

³³¹ Vgl. Ebenda, S. 13

³³² Vgl. Ebenda, S. 14

³³³ Vgl. Ebenda, S. 17

Wie definieren nun Crozier und Friedberg Macht? Sie verstehen Macht als eine Beziehung und nicht als Attribut des Machthabers. Denn die Fähigkeit eines Akteurs bei einem anderen ein Verhalten zu erzeugen, wird letztlich von der Beschaffenheit der Beziehung zwischen beiden Parteien bestimmt. Um hier von Macht sprechen zu können, müssen die beiden Akteure so verbunden sein, dass ihre persönlichen Interessen durch das Erreichen eines gemeinsamen Ziels bedingt werden und die somit voneinander abhängig sind. Zur Erreichung des gemeinsamen Ziels müssen die Akteure ihr Verhalten aufeinander abstimmen und die Bedingungen aushandeln, innerhalb derer sie jeweils zur Kooperation bereit sind. „Macht kann deshalb als eine Austausch-, d.h. Verhandlungsbeziehung beschrieben werden, die zwei oder mehrere voneinander abhängige Akteure verbindet. Allerdings muss diese Beziehung unausgewogen sein, denn wenn A und B dieselben (im Sinne von gleichwertig) Trümpfe haben, so wird es keinen Grund geben, zu behaupten, eine der Personen befände sich in einer Machtposition der anderen gegenüber.“³³⁴

5.1.4.2 Machtvoraussetzungen bei Crozier und Friedberg

Was wird aber nun bei der Machttheorie von Crozier und Friedberg innerhalb von Machtbeziehungen getauscht? Nach ihrer Auffassung sind es Handlungsmöglichkeiten, denn jeder Akteur benötigt eine Handlungsmöglichkeit eines anderen Akteurs, über die er selbst nicht verfügt. Gemeint ist der Einsatz innerhalb der Verhandlung, denn: Je schwerer die Kontrolle einer Ungewissheitszone für einen Akteur zu sein scheint, desto abhängiger sind die anderen Spieler von ihm. Er kann also mehr für sein Kooperationsverhalten verlangen. Daher versuchen die Akteure im Spiel eine Art Monopolstellung für die Lösung einer Problemstellung für die anderen Spieler zu schaffen. Die Macht wird also innerhalb eines „Freiraums“ angesiedelt, über den jeder Gegenspieler innerhalb einer eingegangenen Machtbeziehung verfügt.³³⁵

Macht wird also dann sichtbar, wenn

- der Machthaber die Fähigkeit besitzt, ein für andere relevantes Problem zu lösen, also die Kontrolle über eine Ungewissheitszone hat,
- der Machthaber die Fähigkeit besitzt, die Problemlösung zu verweigern, also ein Sanktionspotenzial- bzw. eine Sanktionsbereitschaft besitzt oder

³³⁴ Vgl. Ebenda, S. 39 ff.

³³⁵ Vgl. Ebenda, S. 41 ff.

- ein Mangel an Alternativen besteht, um das Problem ohne den Machthaber zu lösen, er also gewissermaßen unersetztbar wird.

5.1.4.3 Die Struktur der Organisation und der Wirkungskreis von Machtbeziehungen

Die strukturellen Merkmale einer Organisation bestimmen und strukturieren bei Crozier und Friedberg den Wirkungskreis von Machtbeziehungen zwischen den beteiligten Akteuren innerhalb der Organisation und legen die Bedingungen fest, unter denen diese miteinander verhandeln können. Dies sind die Zwänge, die allen „Mitspielern“ auferlegt sind. Außerdem wird innerhalb der Organisation der Ablauf von Machtbeziehungen geregelt, d.h. es werden die Trümpfe festgelegt, derer sich jeder Spieler bedienen kann. Es werden aber auch die Einsätze bestimmt, wie viel jeder gewinnen oder verlieren kann, wenn er seine Ressourcen in die Machtbeziehung einbringt. Es wird darüber hinaus legitime Autorität festgelegt, wodurch die Trümpfe einiger Akteure schwerer gewichtet werden und sich damit ihre Verhandlungsposition verbessert.

Aber: Es genügt nicht, diese Trümpfe zu haben, der Akteur muss auch bereit sein, sie tatsächlich bei bestimmten Machtbeziehungen einzusetzen.³³⁶

Die Struktur der Organisation regelt darüber hinaus z.B. Gewinnmöglichkeiten, wie Beförderungen, oder legt Vorrrechte und Vorteile fest, wodurch einige Individuen oder Gruppen vom Wettbewerb um eine bestimmte Machtquelle ausgeschlossen werden. Als Beispiel wird bei Crozier und Friedberg eine satzungsmäßige Vorschrift genannt, nach der Junggesellen der Zugang zu einer bestimmten Stelle verwehrt wird. Wenn alle potenziellen Kandidaten Junggesellen wären, dann würden sie ihre Einsätze an anderer Stelle investieren, denn die „Würfel wären bereits gefallen“.

Crozier und Friedberg definieren konkrete Handlungssysteme als „ein strukturiertes menschliches Gebilde, das die Handlungen seiner Angehörigen durch relativ stabile Spielmechanismen koordiniert und seine Struktur, d.h. die Stabilität seiner Spiele und der Beziehung zwischen diesen, durch Regulierungsmechanismen aufrecht erhält, die wiederum andere Spiele darstellen.“ Dieser Definition wird auch eine Organisation weitgehend entsprechen.³³⁷

Konkrete Handlungssysteme bestehen danach aus Menschen, aus individuellen und kollektiven Akteuren, die nicht auf fleischlose oder abstrakte

³³⁶ Vgl. Ebenda, S. 48

³³⁷ Vgl. Ebenda, S. 172

Formen reduziert werden können.³³⁸ Akteure werden also dadurch verbunden, dass ihr Handeln in Spielen aufeinander bezogen wird. Die eben dargestellte Definition von Organisationen durch Crozier und Friedberg zeichnet sich gegenüber anderen dadurch aus, dass

- sie formalisierte Regeln besitzt,
- sich die Beteiligten dieser formalen Regeln bewusst sind,
- die Regeln auf eine bestimmte Zeit ausgerichtet sind und
- dass es eine offen akzeptierte Verteilung von Verantwortung für die Regulierungen gibt.³³⁹

Aus der Sicht von Crozier und Friedberg scheinen Organisationen weit davon entfernt zu sein, sich als autopoietische Systeme darzustellen, so wie Luhmann sie begreift. Die Funktionsweise von Organisationen und auch die Entscheidungen, die in Organisationen getroffen werden, sind das Ergebnis von Machtkämpfen und werden von den Machtpositionen der Akteure bestimmt.

Weil die Formalstrukturen innerhalb einer Organisation lediglich die Grenzen der Verhaltensmöglichkeiten ihrer Mitglieder festlegen und nicht konkrete Verhaltensweisen vorschreiben, werden nach Auffassung der Autoren nicht Verhaltensweisen kodifiziert, sondern Spieltypen, die wiederum bestimmte Verhaltensweisen bzw. Strategien von Akteuren erwarten lassen als andere.³⁴⁰

Die Akteure werden dabei versuchen, die Spielregeln zu beeinflussen. Ihre Strategien führen zu informellen Strukturen, die man als Antwort auf die formalen Strukturen begreifen kann. Informelle und formale Strukturen beeinflussen sich also wechselseitig und beide sind das Ergebnis von Machtkämpfen.

An dieser Stelle distanzieren sich Crozier und Friedberg von der traditionellen Organisationstheorie, die vor allem die tradierten formalen hierarchischen Regulierungsmechanismen innerhalb einer Organisation im Vordergrund sieht, hin zu solchen, die die informellen Merkmale für ausschlaggebend erachten, wie z.B. die Human-Relations-Theorie. In ihr wird die Beziehung zwischen Individuum und System umgekehrt, weil anscheinend das tatsächliche Leben einer Organisation im informellen Bereich zu finden ist.

³³⁸ Vgl. Ebenda, S. 16

³³⁹ Vgl. Ebenda, S. 173

³⁴⁰ Vgl. Ebenda, S. 73

5.1.4.4 Machtquellen bei Crozier und Friedberg

Wie bereits weiter vorn ausgeführt, wird jedes Handlungssystem durch Ungewissheitszonen gekennzeichnet, die den beteiligten Akteuren als Machtquellen dienen. Crozier und Friedberg behaupten nun, dass kein Mitglied einer Organisation völlig machtlos ist, denn jeder Entscheidungsspielraum ist innerhalb der Organisation eine Ungewissheitsquelle, die die Machtkämpfe auslöst. „Dank dieses Spielraumes besitzt jeder Akteur Macht über andere Akteure.“³⁴¹

Crozier und Friedberg unterscheiden 4 Machtquellen:

- Die erste Machtquelle ist der Besitz einer nur schwer ersetzbaren funktionalen Fähigkeit oder Spezialisierung.³⁴²
- Diese Fähigkeiten werden für die spezifischen Leistungen benötigt, die in der Organisation erfüllt werden müssen, um deren Ziele zu erreichen.
- Die zweite Machtquelle ist die Kontrolle der Beziehungen zwischen der Organisation und der für sie relevanten Umwelt. Hierbei geht es um die Sicherstellung des „Inputs“ an menschlichen und materiellen Ressourcen, ohne die das Überleben der Organisation in Gefahr geraten kann.³⁴³
- Eine dritte Machtquelle besteht in der Möglichkeit, Kommunikation und die Informationsflüsse zwischen Einheiten und Mitgliedern der Organisation zu kontrollieren. Hierbei ist jede Stelle auf Informationen von anderen Stellen angewiesen, um ihre Funktion ordnungsgemäß erfüllen zu können. Innerhalb des Kommunikationsnetzes haben die Mitglieder der Organisation unterschiedliche Möglichkeiten, um den Informationsfluss kontrollieren zu können und um damit Ungewissheitszonen zu kontrollieren. Es geht mehr oder weniger darum, relevante Informationen zu filtern, zu verzögern oder zu verändern.
- Die vierte Machtquelle lässt sich als Antwort auf die drei ersten verstehen und umfasst die Benutzung organisatorischer Vorschriften und Verfahren. Die formalen Regeln sollen Ungewissheitszonen kontrollieren und Missbrauch verhindern. Dadurch allerdings erzeugen sie allerdings neue Ungewissheitszonen, denn Regeln schränken die Spielräume von Vorgesetzten ein, die über das Befolgen von Regeln hinaus von ihren Untergebenen nichts weiter

³⁴¹ Vgl. Ebenda, S. 56

³⁴² Vgl. Ebenda, S. 51

³⁴³ Vgl. Ebenda, S. 52

verlangen können. Ohne diese „Möglichkeit der Erpressung“ allerdings bliebe die den Vorgesetzten verliehene Autorität formal und damit weitgehend theoretisch.³⁴⁴

Strukturen spielen also bei der Erzeugung von Macht eine entscheidende Rolle, weil sie die für den Machtaufbau nötigen Ungewissheitszonen produzieren.

Die Fähigkeit zur Ausnutzung der Machtquellen wächst für das Individuum, a) eine relative Ungewissheitszone für andere zu kontrollieren, b) die Ungewissheit über seine diesbezüglichen Entscheidungen zu erzeugen und c) neue künstliche Ungewissheitszonen zu schaffen.³⁴⁵

Die Ausnutzung der Ungewissheitszonen durch einen Teil der Akteure, um den anderen Akteuren möglichst weitgehend ihre Interessen aufzuzwingen, führen zum Entstehen von Machtstrukturen. Diese verlaufen parallel zu den offiziellen Organigrammen, die normalerweise die legitimen und kodifizierten Abläufe festlegen.

Wichtig für die Erzeugung von Macht sind also individuelle, aber auch strukturelle Bedingungen innerhalb der Organisation, wobei der jeweilige Akteur natürlich auch die Fähigkeit besitzen muss, die Lage zu seinem Vorteil zu nutzen.

Diese Machtstrukturen, die die formalen Vorschriften ergänzen, stellen damit das wirkliche Organigramm einer Organisation dar. Hierauf richten sich letztlich die Strategien der Akteure aus.³⁴⁶

Die Erkenntnisse von Crozier und Friedberg erzeugen eine interessante Perspektive, um Machthandeln in Organisationen zu erklären. Allerdings sind diese Erkenntnisse noch nicht ausreichend, um Vorgänge des Macht-handelns erklären zu können, die bei der Implementation von Innovatio-nen auftreten. Diese bei Crozier und Friedberg dargestellten eher mikropo-litischen Verhaltensweisen beinhalten aber durchaus wichtige Aspekte, um Verhalten von Akteuren in Organisationen außerhalb der formalen Macht-strukturen erklären zu können.

³⁴⁴ Vgl. Ebenda, S. 54 ff.

³⁴⁵ Vgl. Ebenda, S. 43

³⁴⁶ Vgl. Ebenda, S. 54 ff.

5.1.5 Macht bei Karl Sandner

„Eines der auffallendsten Phänomene im sozialen Leben besteht darin, dass niemals genau jenes Ereignis auftritt, das von den Beteiligten beabsichtigt war.“³⁴⁷

Dagegen Russel: „Macht kann als das Hervorbringen beabsichtigter Wirkungen definiert werden.“³⁴⁸

Auch bei Sandner ist Macht ein weitverbreitetes, alltägliches Phänomen. „Die Botschaft ist die gleiche: Wenn Du Überlegenheit anstrebst, dann erwirb die notwendigen Ressourcen, damit Du sie im gegebenen Fall einsetzen kannst. Im Märchen erfolgt die Beschaffung der Machtgrundlagen meist extern durch Feen, Zauberer und Hexen. In der Betriebswirtschaftslehre dagegen kommt es traditionell zu einem tautologieverdächtigen Zirkelschluss: Der Machthaber hat Macht, weil er über Machtressourcen verfügt; er verfügt über solche Ressourcen, weil er Macht hat.“³⁴⁹

Zunächst nimmt sich Sandner der aktuellen Machtforschung an und stellt systematisch die bisher erzielten Forschungsergebnisse und deren Inhalte vor.

Bei den betriebswirtschaftlichen Theorien der Macht erklärt er, dass sich diese eher in einer peripheren Position und auf einem niedrigen Niveau befinden.³⁵⁰

Bei den sozialwissenschaftlichen Theorien lassen sich Machttheorien einzelnen Forschungsprogrammen zuordnen und ihre theoretische Einbindung erkennen. Ebenfalls lassen sich nach Sandner historisch-theoretische Entwicklungen identifizieren:³⁵¹

So werden zunächst die Machttheorien nach ihrem Forschungsprogramm sowie der Objektebene systematisiert.

Daran anschließend werden die Forschungsprogramme in objektive und subjektive Programme unterschieden, auf der Objektebene zwischen Mikro-, Meso- und Makroebene differenziert.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Forschungsebene, differenziert nach objektiven und subjektiven Forschungsprogrammen:³⁵²

³⁴⁷ Zitat Sandner (1992), S. 79; auch Popper (1965), S. 124

³⁴⁸ Zitat Russell (2007), S. 31

³⁴⁹ Zitat Sandner (1992), S. 1

³⁵⁰ Vgl. Ebenda, S. 4 ff.

³⁵¹ Vgl. Ebenda, S. 5

³⁵² Eigene Darstellung nach Sandner (1992), S. 6; Sandner bezieht sich auf die sozialwissenschaftliche Forschung von Burrell und Morgan (1979).

Objektive und subjektive Forschungsprogramme

Forschungsprogramm		
	objektiv	Subjektiv
ontologische Annahmen	„realistisch“: Realität existiert unabhängig vom Individuum	„nominalistisch“: Realität ist Produkt von Bewusstsein und Denken
epistemologische Annahmen	„positivistisch“: (naturwissenschaftliche) Gesetzmäßigkeiten	„anti-positivistisch“: Jede Erkenntnis ist relativ zum Bezugsrahmen des Forschers
Natur des Menschen	„deterministisch“: Verhalten ist vorhersehbar	„voluntaristisch“: Handlungen lassen sich nicht auf naturwissenschaftlichen Kausalketten zurückführen
methodologische Annahmen	„nomothetisch“: Forschungsinstrumente wie in den Naturwissenschaften	„ideographisch“: Verstehen aus der Lebenswelt der Akteure

Auf der Objektebene geht es um die Festlegung derjenigen Ebenen, die Machtpräsenz erklärt und wie sie verstanden werden. Hierbei werden in der Regel Individuum, Gruppe, Organisation und Gesellschaft als vier grundlegende Objektebenen unterschieden. Die Machtforschung hat bisher kaum zwischen Gesellschaftsebene und Organisationsebene unterschieden; dieser Bereich wird der Makroebene zugeordnet. Die Forschung innerhalb von Gruppen oder formalen organisatorischen Subeinheiten wird der Mesoebene zugerechnet; der Mikrobereich umfasst schließlich die Bereiche der Machtforschung, die das individuelle Handeln eines Akteurs, das Individuum selbst oder auch intraindividuelle Kategorien (z.B. Motive) als Ansatzpunkt haben.³⁵³

Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht, welche vielfachen Versuche unternommen wurden, um Machtpräsenz, man kann auch sagen, Theorien mit Machtbezügen zu entwickeln, die sozialwissenschaftlich fundiert und in der Betriebswirtschaft eine Relevanz haben oder haben könnten.³⁵⁴

³⁵³ Vgl. Sandner (1992), S. 7

³⁵⁴ Eigene Darstellung nach Sandner (1992), S. 8; siehe auch Wolf (2008), S. 271

Sozialwissenschaftliche und betriebswirtschaftliche Theorien mit Machtbezug

Forschungsprogramm		
	Objektiv	subjektiv
Mikro-Objektebene	<p>Lerntheorie (z.B. Adams/Romney, 1959)</p> <p>Austauschtheorie (z.B. Thibaut/Kelley, 1959; Homans, 1961)</p> <p>Feldtheorie (z.B. Cartwright, 1959; French/Raven, 1959)</p> <p>Motivationstheorie (z.B. Winter, 1973; Kipnis, 1976; McClelland, 1978)</p> <p>Distanztheorie (z.B. Mulder, 1977)</p> <p>Mikropolitik (z.B. Porter/Allen, Angle, 1981)</p>	<p>Tiefenpsychologische Organisationstheorie (z.B. Adler, 1975; Zaleznik/Kets de Vries, 1975)</p> <p>Ethnomethodologische Organisationstheorie (z.B. Clegg, 1975)</p> <p>Phänomenologische Organisationstheorie (z.B. Mangham, 1986)</p> <p>Mikropolitik (z.B. Bosetzky, 1977)</p>
Meso-Objektebene	<p>Bürokratietheorie (z.B. Weber, 1972)</p> <p>Austauschtheorie (z.B. Emerson, 1962; Cook, 1987)</p> <p>Systemtheorie (z.B. Etzioni, 1975)</p> <p>Entscheidungstheorie (z.B. Cyert/March, 1963; Nagel, 1975)</p> <p>Rollentheorie (z.B. Claessens, 1974) politische Ökonomie (z.B. Zald, 1970)</p> <p>Kontingenztheorie (z.B. Hickson et al. 1971; Mintzberg, 1983)</p> <p>Verhandlungstheorie (z.B. Abell, 1975)</p> <p>polit. Organisationstheorie (z.B. Pfeffer, 1981)</p> <p>Theorie der Arbeitspolitik (z.B. Jürgens, 1984)</p>	<p>Bürokratietheorie (z.B. Crozier, 1964; Crozier/Friedberg, 1979)</p> <p>Verhandlungstheorie (z.B. Bacharach/Lawler, 1980)</p> <p>Phänomenologische Organisationstheorie (z.B. Daudi, 1986)</p> <p>Fortsetzung der Tabelle siehe nächste Seite</p>

	Forschungsprogramm
Makro-Objektebene	Verbändetheorie (z.B. Weber, 1972) kommunale Machtforschung (z.B. Dahl, 1973) Systemtheorie (z.B. Parsons, 1966; Luhmann, 1975) Kontingenzttheorie (z.B. Pfeffer/Salancik, 1978) „labor process debate“ (z.B. Braverman, 1980; Edwards 1981)

Die Abbildung zeigt deutlich, dass innerhalb der Machtforschung verschiedene Richtungen verfolgt werden. Betrachtet man die Webersche Machtdefinition und auch die von Crozier und Friedberg, wird deutlich, dass Macht eine Chance oder ein Potenzial darstellt, welches allerdings nicht unbedingt genutzt werden muss. Vielmehr reicht die Nutzungsmöglichkeit aus. Wichtig ist, wie sich in diesem Fall der Interaktionspartner verhält bzw. ob er die Ressource nachfragt. Macht setzt also immer eine zweiseitige Beziehung voraus. Dies wird unter dem Stichwort relationale Beziehung diskutiert.³⁵⁵

Mit den organisationstheoretischen Theorien der Macht setzt sich auch Sandner auseinander. Zunächst wird deutlich, dass Termini wie „Machtgrundlagen“, „Machtquellen“ oder auch „Machtbasis bzw. Machtbasen“ verwendet werden, die allerdings innerhalb der einzelnen Forschungsbereiche nicht klar getrennt werden und auch nicht synonym verwendet werden.³⁵⁶ So wird auch bei Wolf deutlich, dass „Machtbasen“, „Machtquellen“, „Machtdomänen“ oder auch „Machtressourcen“ als gängige Begriffe innerhalb der Machtforschung verwendet werden.³⁵⁷

Angesichts dieser Unbestimmtheit der Begrifflichkeiten soll an dieser Stelle eine terminologische Festlegung getroffen werden, welche Bezeichnung

³⁵⁵ Vgl. Krause (2004), S. 100 ff.

³⁵⁶ Vgl. Sandner (1992), S. 9

³⁵⁷ Vgl. Wolf (2008), S. 270. Wolf bezieht sich in seinen Ausführungen auf Sandner (Prozesse der Macht, 1992) und verweist auf die bei Sandner vorzufindenden Abbildungen auf den Seiten 27 und 28.

sich eignet und stringent in dieser Arbeit weiter fortführend verwendet wird.

Nach Sandner sollte ein Begriff Verwendung finden, der den organisations-theoretischen Hintergrund berücksichtigt und systematisiert, der aber auch geeignet ist, diese Systematik unter betriebswirtschaftlichen Aspekten herauszuarbeiten.

Historisch findet man vor allem bei Dahl den Begriff der „Machtbasis“, wobei dies insoweit verwirrt, als Dahl „bases of power“ mit „sources“ oder „domain“ gleichsetzt. Auch French und Raven setzen die Begriffe Machtbasen und Machtquellen wechselseitig ein.³⁵⁸

Als Ordnungskriterium schlägt Sandner den Begriff der „Ressource“ vor. „Ressourcen stellen, indem sie dem Begriff der Wirtschaftsgüter verwandt sind, ein zumindest implizites, zentrales, wissenschaftliches Konzept betriebswirtschaftlichen Denkens dar. Während Wirtschaftsgüter aber an die Kriterien Bedürfnisbefriedigung und Knappheit gekoppelt sind, werden hier Ressourcen in einem generellen Sinn als Mittel, die funktional für die Realisierung von Zwecken sozialer Akteure sind, verstanden.“

Als solche sind sie nicht *a priori* notwendigerweise knapp, noch befriedigen sie *a priori* normativ (im betriebswirtschaftlichen Sinn) einen Bedarf oder ein Bedürfnis, sondern sind ausschließlich funktional definiert... Ressourcen können schließlich materieller oder immaterieller Natur sein. Dies inkludiert Phänomene wie die personale Attraktivität von Vorgesetzten (später dann als Identifikationsmacht bezeichnet) sowie die emotionale oder die ideologische Attraktivität von Gruppen in den Ressourcenbegriff, womit dieser auch hier weiter gefasst ist als der Begriff der Wirtschaftsgüter.“³⁵⁹

Die Autorin dieser Arbeit schließt sich in dieser Diskussion French und Raven an und wird den Begriff der Machtquellen oder Machtgrundlagen verwenden. Dies bietet sich in der vorliegenden Arbeit an, denn um bestehende Machtkonstellationen hinreichend beurteilen zu können, ist es erforderlich, die zur Verfügung stehende Macht hinsichtlich ihrer Grundlagen abschätzen zu können, also aus welchen Quellen der Machtausübende letztlich geschöpft hat.

Würde man sich auf den Begriff der „Ressource“ im betriebswirtschaftlichen Sinn festlegen, dann wäre die Fragestellung insoweit enger gefasst, so dass dann solche Theorien der Macht aus dem Rahmen fallen und hier nicht berücksichtigt werden könnten, die sich auf intraindividuelle Gesichtspunkte beziehen, Macht als Motiv untersuchen oder auch Macht als

³⁵⁸ Vgl. Sandner (1992), S. 9

³⁵⁹ Zitat Sandner (1992), S. 9 f.

symbolisch konzipiertes Kommunikationsmedium verstehen. Für die weitere Analyse sind derartige Fragestellungen jedoch relevant.

Nicht weiter wird die Machttheorie von Niklas Luhmann untersucht, da sie in ihren Aussagen zwar inhaltlich wichtige Aspekte enthält, aber für eine weitere Betrachtung kaum zu klassifizieren wäre und die Untersuchung erschweren würde.

An dieser Stelle sei noch darauf hingewiesen, dass bei der Verwendung von Personen-Kürzeln A derjenige ist, der über eine Machtquelle verfügt, also der Machtausübende ist, und B derjenige, der davon betroffen ist, also der Machtunterlegene.

Wenn man sich der Machtdefinition von Weber oder auch der von Crozier und Friedberg zuwendet, wird stets vorausgesetzt, dass es für A möglich ist, B zu einer bestimmten Handlung zu veranlassen. Hierfür besitzt A eine Machtquelle. Diese kann eine Belohnung, z.B. im Sinne einer Beförderung sein, es könnte aber auch die Androhung körperlicher Gewalt eine Machtgrundlage von A sein. A könnte sogar aufgrund seiner charismatischen Ausstrahlung B zu einer Handlung gebracht haben.

Bereits weiter vorn wurde ausgeschlossen, dass sich die vorliegende Arbeit mit körperlicher Gewalt als Machtgrundlage befasst.

Es geht also bei der Ausübung von Macht um die Möglichkeit, eine Quelle einzusetzen, dies muss allerdings nicht zwangsläufig erfolgen. Es reicht für A aus, die Ressource zu kontrollieren. Er muss diese Machtquelle auch nicht rechtmäßig besitzen, z.B. kann die Geldbelohnung, die B von A versprochen wird, von A gestohlen worden sein.

Es ist demnach unerheblich, wem in einer Organisation welche formalen hierarchischen Machtgrundlagen zugestanden werden. „Man sollte das Augenmerk weniger auf den formalen Organisationsplan als auf die tatsächliche Verteilung wichtiger Ressourcen legen.“³⁶⁰

Natürlich muss man an dieser Stelle hinterfragen, welche Quellen für die Ausübung von Macht besonders wichtig sind, das heißt, was macht die Machtbeziehungen zwischen A und B aus? Hier haben sich unterschiedliche Autoren mit den Typologien von Machtgrundlagen befasst; die bekanntesten sind die von French und Raven (1959) sowie Etzioni (1961). Vorher wird jedoch ein Überblick über weitere Theorien gegeben. Dies erscheint deshalb sinnvoll, um unterschiedliche Modelle voneinander abgrenzen zu können.³⁶¹

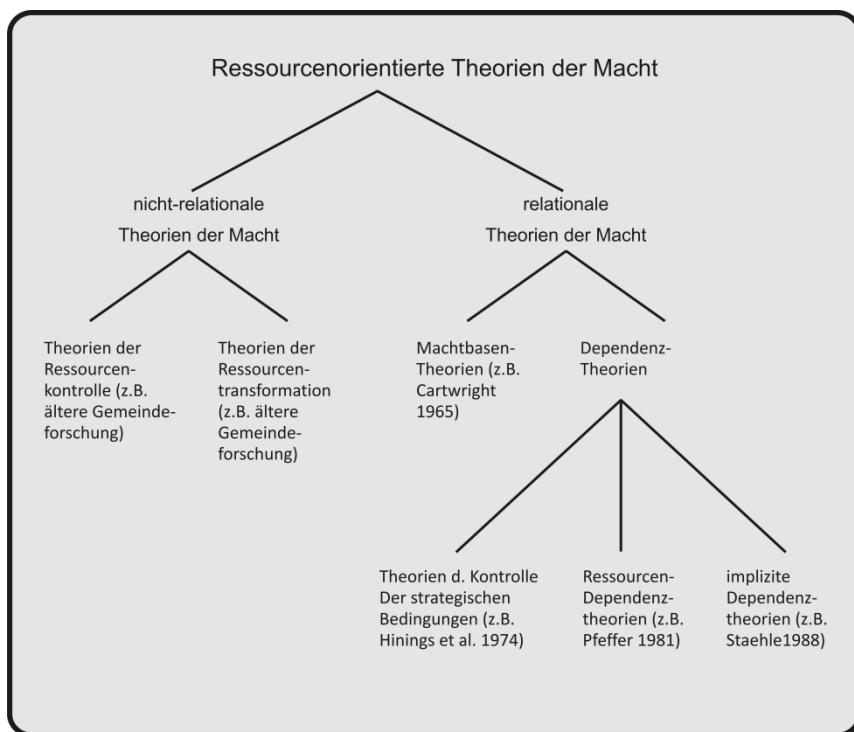
³⁶⁰ Zitat aus Sandner (1992), S. 11

³⁶¹ Vgl. Sandner (1992), S. 11

5.2 Nicht-relationale Theorien und relationale Theorien der Macht

Um zunächst einen Überblick über die verschiedenen ressourcenorientierten Theorien der Macht zu erhalten, ist nachfolgend eine Abbildung nach Sandner zum Stand der organisationstheoretischen Machtforschung dargestellt.³⁶²

Abbildung 6
Ressourcenorientierte Theorien der Macht



5.2.1 Nicht-relationale Theorien der Macht

Innerhalb der vorliegenden Arbeit erfolgt keine weitere Analyse von nicht-relationalen Machttheorien. Hierbei geht es um Macht als Ressourcenkontrolle. Dabei wird der Machtunterlegene, also B und dessen Situation bez.

³⁶² Eigene Darstellung nach Sandner (1992), S. 12

Reaktion nicht berücksichtigt. Bei diesen Theorien liegt der Kern einzig in der Kontrolle der Ressourcen. Solche Ressourcen können z.B. hierarchische Positionen im Unternehmen sein, A hat also Macht. Der Machthaber hat Macht, weil er die Ressource hat. Je größer die Ressource von A, desto größer ist seine Macht.

Innerhalb dieser Theorien wird nicht hinsichtlich des Adressaten differenziert, also über wen Macht ausgeübt wird. Darüber hinaus wird auch nicht der Prozess der Machtausübung betrachtet, also wie die Machtausübung erfolgte.³⁶³

Hier könnte man sich beispielsweise vorstellen, dass ein Mitarbeiter über geheime Informationen eines konkurrierenden Unternehmens verfügt, die für das eigene Unternehmen von erheblicher Bedeutung sein könnten, um seine Position am Markt zu verbessern. Allein mit einer Ankündigung an seine Vorgesetzten, dass er über diese Informationen verfügt, gibt er preis, dass er über Machtressourcen verfügt. Er könnte damit seine eigene Position im Unternehmen erheblich verbessern und gleichzeitig die seines Unternehmens. Wenn er diese Informationen allerdings für sich behält und seine Ressourcen also nicht einsetzt, kommt es auch zu keiner Machtausübung. Hier fallen in der Theorie Macht und Ressourcenkontrolle auseinander.

Als weiteres Beispiel kann folgende Situation dienen:

Der Abteilungsleiter A ersucht seinen Mitarbeiter B darum, eine Aufgabe zu erledigen. Der Vorgesetzte verfügt über Ressourcen, er kann im Rahmen seiner Position B belohnen oder bestrafen. B weigert sich nun, die Aufgabe zu erledigen. Der Abteilungsleiter verweist auf den Arbeitsvertrag, den B mit dem Unternehmen hat, und droht ihm eine Bestrafung an. Trotzdem weigert sich B. A verfügt somit über eine Ressource, setzt sie auch ein und dennoch erfolgt keine Machtausübung.

Man sieht, auch an dieser Stelle greift die nicht-relationale Theorie der Macht nicht weit genug. Der Prozess der Machtausübung, also hier der erfolglose Machtausübungsversuch, bleibt unerklärt.³⁶⁴

Insoweit greifen diese Theorien sehr kurz. Es werden Ressourcen und Macht als offenkundige Tautologie gleichgesetzt, der Objektbereich ist nicht klar – über was oder über wen wird Macht ausgeübt? Darüber hinaus wird der Prozess der Machtausübung lediglich statisch dargestellt und mit genereller Wirksamkeit einhergehend gleichgesetzt.³⁶⁵

³⁶³ Vgl. Sandner (1992), S. 13

³⁶⁴ Vgl. Ebenda, S. 15

³⁶⁵ Vgl. Ebenda, S. 14

Unter diese Theorie kann die Macht im Sinne der institutionalisierten Form im Rahmen von Herrschaft, wie Weber sie beschreibt, subsumiert werden. Damit will sich die vorliegende Arbeit allerdings nicht vordringlich befassen. Sicher wird die Ausübung formaler Herrschaft innerhalb von Verwaltungsorganisationen eine Rolle spielen, aber eben nicht vordringlich.

5.2.2 Relationale Theorien der Macht

Bei diesen Machtmodellen wird der Adressat der Machtausübung einbezogen. A steht damit zu B in einer Relation bzw. in einer Beziehung. A hat nicht allein mehr die Macht an sich, sondern er hat Macht über spezifische Machtunterlegene.

5.2.2.1 Dependenzmodelle der Macht

Die vorliegende Arbeit wird sich allerdings nicht mit dem Dependenzmodell der Macht befassen. Dieses Modell berücksichtigt nicht nur die Beziehungen zwischen A und B, sondern in diesem Modell wird bei B eine Unterordnung vorausgesetzt. In diesem Modell ist B, um seine Leistungen als Abteilung, als Unternehmen, als Mitarbeiter oder sonstiger Akteur erbringen zu können, von A abhängig. Hier rückt also die Beziehung zwischen A und B in den Vordergrund. Dabei geht es darum, dass die Abhängigkeit von B von den Ressourcen des A sozusagen die Voraussetzung darstellt, dass A Macht über B hat.

Das Dependenzmodell geht auf den austauschtheoretischen Ansatz von Emerson (1962) zurück. Dabei wird die Dependenz, die die Voraussetzung für die Macht ist, von Emerson wie folgt definiert: „The dependence of actor A upon actor B is (1) directly proportional to A's motivational investment in goals mediated by B, and (2) inversely proportional in the availability of those goals to A outside of the A-B relation“ (Emerson 1962; k.i.O.).

Wichtig ist an dieser Stelle der Hinweis, dass Emerson die handelnden Personen A und B umgekehrt verwendet. Zusammenfassend werden bei diesem Modell von Emerson die Ressourcen, über die B verfügt, erst dann tatsächlich auch zu Machtressourcen, wenn A auf sie angewiesen ist.³⁶⁶ Das Dependenzmodell der Macht wird dann wiederum weiter unterschiedlich behandelt und gliedert sich in weitere Modelle, die von statischen Machthabermodellen bis hin zu dynamischen Verhandlungsmodellen gehen.

³⁶⁶ Vgl. Ebenda, S. 26 ff.

Die Schwächen dieser Modelle liegen insbesondere darin, dass sie sogenannte mikropolitische Prozesse völlig außer Acht lassen. Diese Modelle implizieren, dass die Beteiligten entweder allein funktional im Sinne des Unternehmenszweckes handeln oder dass Aktivitäten, die nicht dem Unternehmenszwecke dienen, vernachlässigbar sind.

Das bedeutet schließlich, dass auch dieser Ansatz, trotz der Berücksichtigung des Relationalismus, also der Beziehung zwischen A und B, trotzdem auf den Machthaber hin ausgerichtet bleibt.³⁶⁷

Die Annahme dieser Verknüpfung zwischen A und B ist so jedoch nicht aufrecht zu erhalten, denn die Abhängigkeit des B von den Ressourcen des A bedeutet nicht gleichzeitig seine Machtunterworfenheit. Nur, und erst dann, wenn B die Bedingungen des A zum eigenen Erwerb der Ressource annimmt, akzeptiert B, dass A Macht über ihn ausüben kann. Damit kann also die austauschtheoretische Erklärung von Macht nach Emerson allein nicht greifen, denn es können Abhängigkeit (Dependenz) und Machtunterworfenheit auseinander fallen. Darüber hinaus kann Macht nicht mehr allein durch die Akzeptanz der Unterordnungsbedingungen seitens B erklärt werden. B ist nämlich ein eigenständiger Teil in der Interaktionsbeziehung zwischen A und B.³⁶⁸

Mit dependenztheoretischen Modellen haben sich auch andere Autoren befasst. Die austauschtheoretische Betrachtung nach Emerson sollte als Beispiel herangezogen werden, um diese Art der Modelle zu beschreiben. Dies soll an dieser Stelle jedoch nicht weiter ausgeführt werden.

5.2.2.2 Das Machtbasen-Modell

Das Machtbasen-Modell richtet sich nun nicht nur an B, der von den Ressourcen des A in irgendeiner Form abhängig ist, z.B. im Rahmen seiner funktionalen Abhängigkeit innerhalb der betrieblichen Leistungserstellung; vielmehr geht es von besonderen Machtgrundlagen aus, über die ein Individuum verfügen kann.

Bei diesen personalen Machtgrundlagen werden allerdings die dependenztheoretischen Betrachtungen außer Acht gelassen. A verfügt hier über Machtgrundlagen, die seine Chance erhöhen, dass er relational zu B überlegen ist.

An dieser Stelle ist nun auf die klassische Typologie von French und Raven (1959) sowie der Erweiterung durch Raven (1965) zu verweisen. Diese Typologie geht auf die feldtheoretischen Annahmen von Cartwright (1959)

³⁶⁷ Vgl. Ebenda, S. 39

³⁶⁸ Vgl. Ebenda, S. 44 ff.

zurück. Die Typologie der „bases of power“ ist die weitaus bekannteste Zusammenstellung von Machtgrundlagen.

Die Machtbasen wurden von unterschiedlichsten Autoren in verschiedensten Machtbasen-Modelle gegossen; allerdings lassen sie sich trotz all ihrer konzeptionellen Vielfalt und ohne, dass man dabei einen Informationsverlust erfahren würde, zu einem relativ überschaubaren Spektrum verdichten, wobei sich auffallende Übereinstimmungen ergeben.³⁶⁹

Diese Herangehensweise wählt auch Sandner. Er zeigt auf, dass alle nachfolgenden verhaltenswissenschaftlichen Typologien von Machtbasen auf den gleichen theoretischen Grundannahmen fußen.³⁷⁰

Auch wenn es bereits mehrere Jahrzehnte überdauert hat, gibt es zwar eine Weiterentwicklung und Anpassung des Modells. Die Basisüberlegungen, bei denen physische Gewalt ausgeklammert wird, unterscheiden allerdings am Ende fünf Machtbasen innerhalb des Modells (vgl. auch Sandner 1992, wobei Sandner die Machtbasen Belohnung und Bestrafung als zwei Machtbasen behandelt, Neuberger 1995, Buschmeier 1995, Krause 2004), auf die noch näher einzugehen sein wird.³⁷¹

- Macht durch Belohnung (reward power)

Diese Machtgrundlage stützt sich auf die Fähigkeit, jemanden in eine Situation, die von diesem als positiv empfunden wird, zu versetzen. A verfügt also über eine Ressource, wie z.B. Geld, Beförderungen, Privilegien oder Statussymbole. Die Ausübung von Macht durch A erfolgt dann durch die explizite oder implizite Ankündigung des Einsatzes dieser Ressource. Die Belohnungsmacht hängt allerdings auch von der Einschätzung des B ab, ob er der Auffassung ist, dass A die Belohnung auch tatsächlich vergeben kann.³⁷²

- Macht durch Bestrafung (coercive power)

Diese zweite Machtbasis stellt ebenfalls eine Sanktionsmöglichkeit dar, indem A jemanden in eine von diesem als negativ empfundene Situation versetzen kann. Hier können beispielhaft genannt werden: Versetzung, Entlassung, emotionale Zurückweisung oder Verspottung.³⁷³

³⁶⁹ Vgl. French/Raven (1959), S. 150-167, so auch bei Wolf (2008), S. 271 ff., der ebenfalls auf das Machtbasenmodell nach French und Raven verweist bzw. darauf Bezug nimmt.

³⁷⁰ Vgl. Sandner (1992), S. 17

³⁷¹ Vgl. Wolf (2008), S. 272

³⁷² Vgl. French/Raven (1959), S. 150-167, so auch bei Wolf (2008), S. 272 und Sandner (1992), S. 18

³⁷³ Vgl. Ebenda

An dieser Stelle hinterfragen verschiedene Autoren, dass es schwierig zu sein scheint, zwischen Belohnungs- und Bestrafungsmacht zu unterscheiden (u.a. Sandner, Wolf, Buschmeier). Nicht ohne Grund gibt es die Redensart „Zuckerbrot“ und Peitsche“.

Die Machtgrundlage der Bedrohung funktioniert allerdings nur, wenn B die versprochene Strafe auch tatsächlich für eine solche hält. Für den Erfolg der Anwendung dieser Machtgrundlage ist entscheidend, dass sie nur dann funktioniert, wenn ein Konsens darüber besteht, dass die angedrohte Bestrafung auch einen Sanktionswert enthält. Für Paris hat die Drohung einen speziellen Ordnungswert, sie unterliegt im gewissen Sinn einer kollektiven Ordnungsvorstellung. Wo z.B. bestimmte Regeln wie Fairness der Egalität besonders wichtig sind, kann durchaus der Drohende selbst die bestehenden Normen verletzen, was dann zu einer Solidarisierung anderer mit dem Bedrohten führen kann.³⁷⁴

Es muss die Frage gestellt werden, ob der Entzug einer Belohnung tatsächlich schon als Bestrafung angesehen werden kann. Oder ob umgekehrt bereits die Aufhebung einer Bestrafung als Belohnung angesehen wird?

French und Raven verweisen in diesen Fällen auf das subjektive Bewusstsein des Machtunterlegenen.

- Macht durch Legitimation (legitimate power)

Bei dieser Machtgrundlage fühlt sich der Machtunterworfenen verpflichtet, bestimmten Forderungen des Machthabers zu entsprechen. A steht es zu, etwas von B zu erwarten und B hat seinerseits die Pflicht, dieser Erwartung nachzukommen. Grundlagen sind hierbei anerkannte Normen oder Positionen innerhalb akzeptierter sozialer Strukturen.³⁷⁵

Diese Verpflichtung des B kann z.B. auf einem Arbeitsvertrag beruhen, aber auch auf Dienstvereinbarungen, Arbeitsanweisungen oder auf verinnerlichten Wertvorstellungen. Hier findet man die Machtquelle vor, die dem Fall der „legalen Herrschaft“ entspricht, A hat Macht kraft seines Amtes.

Wolf nennt als Beispiel den Arbeitnehmer, der davon ausgeht, dass der Inhaber seines Unternehmens, in dem er beschäftigt ist, von ihm Gehorsam verlangen kann, weil er eben der Inhaber des Unternehmens ist.³⁷⁶

³⁷⁴ Vgl. Paris (1998), S. 22 ff.

³⁷⁵ Vgl. French/Raven (1959), S. 150-167, so auch bei Wolf (2008), S. 274 und Sandner (1992), S. 18

³⁷⁶ Vgl. French/Raven (1959), S. 150-167, so auch bei Wolf (2008), S. 274 ff.

Ein weiteres Beispiel der Macht durch Legitimation ist in allen formal hierarchischen Organisationsstrukturen zu finden, wie z.B. beim Militär.

Allerdings geht die Macht durch Legitimation noch über diese formalen Strukturen hinaus; sie schließt alles ein, was sich innerhalb sozialer Gruppierungen als Normen herausgebildet hat (du darfst/du darfst nicht...). French und Raven selbst schätzen diese Machtgrundlage als sehr komplex ein. Sandner verweist an dieser Stelle auf das Milgram-Experiment (Milgram 1974). Hierbei wurde die bedenkenlose Befolgung von Aufforderungen untersucht.³⁷⁷

- Macht durch Identifikation (referent power)

Hierbei lässt sich B von A beeinflussen, weil A für ihn als Bezugs-person dient. B möchte ihm ähnlich sein und hofft, durch ein Erfüllen der Forderungen des A die gewünschten engeren Beziehungen zu A zu erhalten. Bei dieser Machtbasis ist der Mächtige Bezugs-punkt für den Machtunterworfenen. Es ist nicht notwendig, dass A sich dieser Machtgrundlage überhaupt selbst bewusst ist. Die Macht des A ist umso größer, je attraktiver A für B ist.³⁷⁸

Bei der Macht durch Identifikation stehen emotionale Beziehun-
gen und Charisma im Vordergrund. Diese Machtgrundlage tritt in der Unternehmenswelt häufig auf. Mitarbeiter neigen dazu, Ver-
haltensweisen oder Vorlieben ihrer Vorgesetzten zu adoptieren.

Innerhalb der Macht durch Identifikation ist auch der Begriff der Attraktivität zu nennen. Attraktivität charakterisiert diese Macht-
grundlage aus Sicht des Einflussausübenden, Identifikation aus Sicht des Beeinflussten. Oft wissen weder A noch B von der Wirk-
samkeit dieser Machtgrundlage. Sie spielt ebenfalls häufig eine

³⁷⁷ Vgl. Sandner (1992), S. 19, der an dieser Stelle ebenfalls auf die Machtbasen von French und Raven verweist, dabei besonders das „Milgram-Experiment“ hervorhebt.

„Das Milgram-Experiment ist ein erstmals 1961 in New Haven durchgeführtes psychologisches Experiment, das von dem Psychologen Stanley Milgram entwickelt wurde, um die Bereitschaft durchschnittlicher Personen zu testen, autoritären Anweisungen auch dann Folge zu leisten, wenn sie in direktem Widerspruch zu ihrem Gewissen stehen. Der Versuch bestand darin, dass ein „Lehrer“ – die eigentliche Versuchsperson – einem „Schüler“ (ein Schauspieler) bei Fehlern in der Zusam-
musetzung von Wortpaaren jeweils einen elektrischen Schlag versetzte. Ein Versuchs-
leiter (ebenso ein Schauspieler) gab dazu Anweisungen. Die Intensität des elektri-
schen Schlages sollte nach jedem Fehler erhöht werden. Diese Anordnung wurde in verschiedenen Variationen durchgeführt.“ (Zitat aus <http://de.wikipedia.org/wiki/Milgram-Experiment>).

³⁷⁸ Vgl. French/Raven (1959), S. 150-167, so auch Sandner (1992), S. 19 und Wolf (2008), S. 274 f.

Rolle innerhalb der Werbung³⁷⁹ („Sie müssen eine Nespresso-Maschine kaufen, Georg Clooney besitzt nämlich auch eine“).

- Macht durch Sachkenntnis (expert power)

Grundlage dieser Machtbasis ist, dass B annimmt, dass A über ein Wissen oder eine Fähigkeit verfügt, die A in eine Überlegenheitsposition gegenüber B bringt. B akzeptiert die Forderungen des A, weil er glaubt, A habe einen Wissensvorsprung.

A kann die Handlungen des B auch zu seinen Gunsten steuern. In erster Linie wird sich Macht durch Sachkenntnis auf die Bereiche beschränken, in denen B dem A sachliche Überlegenheit zuschreibt. Ist B von A ausreichend beeindruckt, wird es in der Folge möglicherweise sogar zu einem Halo-Effekt kommen, der dann über die Sachkenntnis des A hinaus gehen kann und ihm sogar in anderen Bereichen Sachkenntnis zuschreibt, über die A aber möglicherweise gar nicht verfügt. In formalen Organisationen wird die Machtressource der Sachkenntnis insbesondere bei der Einrichtung von Stäben deutlich. Sie können formal der Linie keine Weisungen erteilen, können aber durch einen geschickten Einsatz von Informationen durchaus Entscheidungen der Linie mit beeinflussen.³⁸⁰

- Macht durch Information (informational power)

Macht durch Information wurde von Raven 1965 als eigenständige Machtbasis eingeführt, nachdem noch in der ersten Typologie die Machtquelle durch Information innerhalb der Machtbasis der Sachkenntnis eingeordnet war. Sandner verweist zu Recht darauf, dass eine Trennung der beiden Machtgrundlagen Sachkenntnis und Information eher theoretisch möglich, in der Praxis jedoch schwer zu unterscheiden ist. Der Unterschied liegt darin, dass die Informationsmacht von A unabhängig ist, es steht die Information im Mittelpunkt. A ist in diesem Fall mächtig, weil er B wichtige Informationen zur Verfügung stellt, er kann allein durch die Informationsweitergabe überzeugen.

Bei der Macht durch Sachkenntnis spielt Informationsweitergabe zunächst keine Rolle, der Experte wird unabhängig davon aner-

³⁷⁹ Vgl. Wolf (2008), S. 275. Wolf verweist an dieser Stelle unter anderem auf die Arbeit von Ulrike Buschmeier (1995), die sich mit Macht und Einfluss in Organisationen befasst.

³⁸⁰ Vgl. Wolf (2008), S. 275. Wolf bezieht in seine Überlegungen eine Studie von Irle (1971) mit ein, der eine Studie zum Stab-Linien-System durchgeführt und nachgewiesen hat, dass die Macht der Stäbe kritisch zu sehen ist (Vgl. Martin Irle: Macht und Entscheidungen in Organisationen; Studie gegen das Stab-Linien-System; Frankfurt/M. 1971).

kannt, ob er nun Informationen weiter gibt oder nicht. Z.B. kann ein Auszubildender eines Unternehmens in einer besonderen Situation Macht durch Information erlangen, weil er auf dem Fußballplatz Informationen zugetragen bekommt, die für sein Unternehmen wichtig sind, die aber innerhalb der Führung des Unternehmens noch gar nicht bekannt sind.³⁸¹

Anmerkung:

Irle hat in diesem Zusammenhang eine Untersuchung zum Stab-Liniensystem veröffentlicht, um nachzuweisen, dass Handlungen von Personen durch solche Bereiche ihrer Umwelt mit verursacht werden, die sich als andere Personen oder höhere soziale Einheiten identifizieren lassen.³⁸² Er weist darauf hin, dass vielfach Entscheidungen in Organisationen durch nicht ausreichend informierte Menschen getroffen werden, die sich vorher von Stäben beraten haben lassen. Es findet demnach eine Verschiebung der Machtressource hin zu den Stäben statt. Dies wird von Irle kritisch gesehen, da von dieser Machtquelle aus Entscheidungen in Organisationen durch Stäbe massiv beeinflusst werden können. Deshalb fordert er, dass am finalen Entscheidungsprozess alle Experten und Spezialisten teilhaben sollen, die insgesamt über die Summe der Informationen verfügen, die als kompetent bewertet werden können.³⁸³

5.2.2.3 Verbindung der Machtgrundlagen

Die Verbindung der einzelnen Machtgrundlagen ist unterschiedlich. So schreibt Sandner, dass z.B. Macht durch Information nicht an denjenigen gebunden ist, der die Information gibt. Die anderen Machtbasen hingegen sind bei ihrer Ausübung an A gebunden, sind jedoch hinsichtlich ihrer erfolgreichen Anwendung kaum zu überwachen. Macht durch Belohnung oder Bestrafung sind ebenso an A gebunden und bedürfen zusätzlich zu ihrer erfolgreichen Anwendung auch der Überwachung durch A. Damit A feststellen kann, dass seine Sanktion, also die Machtausübung, Wirkung zeigt, muss er den Machtunterworfenen B beobachten.³⁸⁴

Ebenso ist die Perspektive der Machtbasen nicht klar: Einige Machtgrundlagen haben ihren Ausgangspunkt bei A (z.B. Bestrafung oder Belohnung), andere Ressourcen haben ihren Ausgangspunkt bei B (Identifikation oder die Grundlagen der Legitimation), d.h. innerhalb der Grundlagen wird die

³⁸¹ Vgl. French/Raven (1959), S. 150-167, so auch bei Wolf (2008), S. 276

³⁸² Vgl. Irle (1971), S. 13 ff.

³⁸³ Vgl. Ebenda, S. 215 ff.

³⁸⁴ Vgl. Sandner (1992), S. 20 ff.

Perspektive gewechselt.³⁸⁵ Dieser Perspektivwechsel ist allerdings in der vorliegenden Arbeit von Bedeutung, um Machthandeln in Organisationen bei der Implementation von Innovationen erklärbar machen zu können – ganz unabhängig von der formalen Macht in Organisationen. Dafür scheint das Machtbasenmodell von French und Raven sich sehr gut zu eignen. Offen bleiben bei den einzelnen Machtgrundlagen auch in Nachfolgestudien die Beziehungen oder auch die Kombinationen von Machtgrundlagen untereinander. Diesen Nachweis konnten auch French und Raven selbst nicht erbringen bzw. reproduzieren.³⁸⁶

5.2.2.4 Kritik am Machtbasen-Modell

Wiederholt wurde in der gängigen Literatur das Machtbasen-Modell wegen seines konzeptionellen Aufbaus kritisiert.

Allerdings haben sich verschiedene Autoren an einer Weiterentwicklung des Modells versucht, ohne dabei jedoch nennenswerte wissenschaftliche Erfolge zu erzielen.

Dies verdeutlicht auch die nachfolgende inhaltliche Übersicht über weitere Machtgrundlagenmodelle, die auf betriebswirtschaftlichen, organisationspsychologischen und organisationssoziologischen Untersuchungen fußen:³⁸⁷

5.2.2.5 Machtgrundlagenmodelle

Zusammenfassung der Klassifikationen der Grundlagen von Macht

	Machtgrundlagen					
Simon (1957)	Belohnung und Bestrafung		Anerkennung	Sachkenntnis	Legitimation	
French/ Raven (1959)	Belohnung	Bestrafung	Identifikation	Sachkenntnis	Legitimation	
Kellman (1961, 1974)	Mittelkontrolle		Attraktivität	Sachkenntnis		
Raven (1965)	Belohnung	Bestrafung	Identifikation	Sachkenntnis	Information	Legitimation

³⁸⁵ Vgl. Ebenda, S. 22

³⁸⁶ Vgl. Ebenda, S. 22

³⁸⁷ Eigene, korrigierte Darstellung nach Sandner (1992), S. 27 und 28

Machtgrundlagen						
Cartwright (1965)	Belohnung und Bestrafung	Phys. Gewalt		Information	Autorität	Ökol. Machtgrundlage
Marwell/ Schmitt (1967)	Belohnung	Bestrafung	Attraktivität	Sachkenntnis	Legitimation	
Patchen (1974)	Belohnung	Bestrafung	Anerkennung	Sachkenntnis	Legitimation	prozessuale Eingebundenheit
Tedeschi/ Lindskold (1976)	Ressourcenkontrolle		Attraktivität	Sachkenntnis	Status	
Krüger (1976)	Sanktionen			Information		
Schneider (1978)	Belohnung	Bestrafung	Identifikation	Sachkenntnis	Information	Legitimation situative Kontrolle
Wunderer/Grunw. (1980)	Belohnung und Zwang		Identifikation	Sachkenntnis	Information	Legitimation
Lattmann (1982)	Belohnung	Bestrafung	Identifikation	Sachkenntnis	Rechtmäßigkeit	Idee
Etzioni (1961)	utilitaristische Machtgrundlagen	koerzive Machtgrundlagen				symbolische Machtgrundlagen
Gamson (1968)	Anreiz	Zwang				Überredung
Lehmann (1969)	utilitaristische Machtgrundlagen	koerzive Machtgrundlagen				normative Machtgrundlagen
Fortsetzung der Tabelle siehe nächste Seite						

	Machtgrundlagen						
Bacharach/ Lawler (1980)	utilita- risti- sche Macht grund- lagen	koerzive Macht- grundla- gen			Wis- sen	normative Machtgrundla- gen	
G. Albraith (1983)	Beloh- nung	Bestra- fung	Konditionierung				
Mintzberg (1983)	Ressourcenkon- trolle			techni- sche Fähig- keiten	Wis- sen	Legitimation	Netz- werkres- sourcen

Festzuhalten bleibt, dass auch heute noch die French/Raven-Typologie der Machtbasen die am weitesten verbreitete Typologie sozialer Macht darstellt. In den letzten Jahrzehnten hat sowohl methodisch und auch theoretisch keine erhebliche Weiterentwicklung stattgefunden.

Die Stärke dieses Modells liegt sicher in seiner Pragmatik. Dadurch können Alltagsentscheidungen nachvollziehbar erklärt werden.

Durch eine Zusammenfassung der als wichtig angesehenen Machtgrundlagen kann ebenfalls das Verhalten im beruflichen Alltag glaubwürdiger nachgezeichnet werden.³⁸⁸ Eine überblickartige Zusammenfassung der einzelnen Machtbasen sowie ihrer Wirkungen findet sich bei Neuberger wieder.³⁸⁹

³⁸⁸ Vgl. Sandner (1992), S. 22

³⁸⁹ Eigene Darstellung nach Neuberger (b), (1995), S.133

Die Machtbasen und ihre Wirkungen bei Neuberger

O = Other = Einflussausübender

P = Person = Beeinflusster

reward power	coercive power	legitative power	referent power	expert power	informational power
Fähigkeit Os,P zu belohnen(Geld, Status, Lob, Liebe etc.)	Fähigkeit Os, P zu bestrafen (Kündigung, Züchtigung, Verletzung)	Internalisierte Werte in P weisen O ein legitimiertes Einflussrecht und P eine Folgeverpflichtung zu	Identifikation von P mit O (Gefühl oder Wunsch, mit O eins zu sein)(O fungiert als Bezugssystem)	Überlegenes Wissen oder Fähigkeiten, die P O auf einem bestimmten Gebiet zuschreibt	Übermittlung vorher nicht verfügbarer Informationen; Aufzeigen von Zusammenhängen; überzeugen
Steigt an mit der Größe der Belohnung, die P von O erwartet und der Wahrscheinlichkeit dieser Belohnung	Steigt an mit der Größe der Bestrafung, multipliziert mit deren wahrgenommener Wahrscheinlichkeit	Hängt ab von der Enge der Beziehung, die O zwischen sei nem Einfluss und anerkannten Werten, Sozialstrukturen oder rechtmäßig ernannten Personen herstellen kann	Ist umso größer, je größer die Attraktion von P zu O ist	Steigt mit dem Ausmaß an anerkanntem Expertentum, das P O zuerkennt; sinkt bei Misstrauen und Zuschreibung persönlicher Motive	Hängt ab von der Vereinbarkeit mit existenten Kognitionen und Werten

Fortsetzung der Tabelle siehe nächste Seite

reward power	coercive power	legitative power	referent power	expert power	informational power
Hängt in hohem Maß von O ab, der das Ausmaß von Belohnung u. Wahrscheinlichkeit kontrolliert und von der Sichtbarkeit von Ps Verhalten	analog zu Belohnungsmacht	meist nur anfänglich von O abhängig; wenn entsprechende Werte aktiviert sind; tritt O zurück; stabil über wechselnde Situationen	kann vom aktiven eingreifen Os abhängig sein oder nicht; kommt jedenfalls nicht auf die Sichtbarkeit von Ps Verhalten an	zunächst stark von O abhängig wird aber im Laufe der Zeit von ihm unabhängig; nicht von der Sichtbarkeit von Ps Verhalten beeinflusst	ist unabhängig von O, keine Überwachung oder Verstärkung nötig; Internalisierung
mit zunehmender Belohnung steigt die Attraktivität Os (s. referent power)	mit häufiger Bestrafung sinkt Attraktivität Os; Induzierung von Kräften notwendig, die P am verlassen des Feldes hindern	im Rahmen seiner Position kann P O belohnen oder bestrafen, was seine Attraktivität beeinflusst	möglicherweise dieselbe Beziehung wie bei legitimer Macht	mögliche Beziehungen zu referent u. legitime power	an sich neutral; Informationen können aber verzerrt wahrgenommen werden
nur in der Region, in der O Belohnungen oder Bestrafungen vermitteln kann		für den Bereich, in dem das Wertesystem Gültigkeit hat	abhängig von der Attraktivität Os; u. U. sehr weiter Einflussbereich	zunächst enger Einflussbereich (nur durch kognitive Struktur), mögl. Generalisierung ("Lernen")	spezifischer Bereich; mögl. Generalisierung ("Lernen")

Das Machtbasen-Modell stellt jedoch zusammenfassend eine Eingrenzung der Beziehung zwischen A und B dar. Nicht-relationale Machtbeziehungen können ausgeklammert werden. Aus diesem Grund wird das Machtbasen-

Modell auch in der vorliegenden Arbeit Anwendung finden, weil es darum geht, Innovationsprozesse zu analysieren, die Beziehungen der Organisationsmitglieder zu betrachten und die Grundlagen der Macht zu untersuchen, die Innovationsprozesse beeinflussen können.

5.2.2.6 Umfang der Macht

Die Machtgrundlagen sind voneinander in der Hinsicht zu unterscheiden, dass sie unterschiedlich dosiert werden können, dass sie vermehrt oder verschlissen werden können und auch ihre Wirkungsbreite unterschiedlich ist.³⁹⁰

An dieser Stelle ist es von Bedeutung, dass nicht nur die Machtgrundlagen als solche analysiert werden müssen, sondern auch der Umfang der vorhandenen Macht zu betrachten ist. Zurückzuführen sind diese Aussagen auf Elemente der Machtanalyse nach Robert Dahl (1968, 1973) sowie Harary (1964).

Hierbei werden folgende Subvariablen diskutiert:

- Die *Ausdehnung* der Macht
Diese Variable beschreibt die Anzahl der Personen, auf die sich die Macht des A erstreckt,
- die *Reichweite* der Macht
Hierbei wird die Menge von Aktionen erfasst, deren Durchführung der Mächtige A beeinflussen oder erzwingen kann,
- die *Fülle* der Macht
Damit wird die Wahrscheinlichkeit erfasst, mit der die Machtausübung des A tatsächlich auch eine Verhaltensänderung bei B nach sich zieht und, nachdem A seinen Einfluss ausgeübt hat;
- unter den *Grundlagen* der Macht
werden die Mittel, wie z.B. Informationen, Gesetze, Popularität oder Geld verstanden, auf die sich A zur Beeinflussung des B stützen kann;
- die *Stärke* der Macht
Diese wird anhand der Opportunitätskosten gemessen, die B erwartet, wenn er der Einwirkung bzw. Beeinflussung durch A nachkommt. Je größer die Nachteile für B bei der Befolgung der Forderungen des A sind, umso stärker muss die Einflussmöglichkeit des A sein, um zum Erfolg zu kommen.

³⁹⁰ Vgl. Wolf (2008), S. 277. Wolf bezieht sich hier auf einen Beitrag von Oswald Neuberger: Führungstheorien, Machttheorien; in: Kieser, A./Reber, G./Wunderer, A. (Hrsg.); Handwörterbuch der Führung, 2. Aufl., Stuttgart 1995 (a), S. 953-968.

Harsanyi misst anhand der Opportunitätskosten die Stärke der Macht des A, die B nach seiner eigenen Meinung erwartet, wenn er sich den Forderungen des A widersetzt. Harsanyi betrachtet damit die Stärke des Anreizes, der B von A zum Nachgeben gebeten werden kann.

Die Kosten der Macht sind die Aufwendungen, die A hat, um B zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen.³⁹¹

An gleicher Stelle setzen auch Duda und Fehr (in Küpper/Ortmann 1982) an, die die Machtgrundlagen zunächst als statisch ansehen. Genauso betrachten sie die Definitionen zur Macht, die für sie eher qualitativer Natur sind. Auch diese beiden Autoren verweisen auf Harsanyi (1971), der den Versuch unternommen hat, Macht auch quantifiziert abzubilden.

Hier werden ähnliche Darstellungsmuster gewählt, wie bereits weiter vorn beschrieben und nach folgenden Elementen unterschieden:

- Die *Basis* der Macht,
(institutionelle Vorrechte, Ressourcen, Prestige), die A zur Verfügung stehen, um B's Verhalten zu beeinflussen.
- Die *Instrumente* der Macht,
(Appelle, Drohungen, Versprechungen), die A tatsächlich zur Beeinflussung einsetzen kann.
- Der *Umfang* der Macht,
das ist eine Menge von Handlungen, zu denen A unter Einsatz seiner Machtmittel B beeinflussen kann.
- Die *Machtfülle*,
das ist jener Nettozuwachs an Wahrscheinlichkeit, dass B tatsächlich das geforderte Verhalten nach der Anwendung der Machtmittel durch A zeigt.
- Die *Ausdehnung* der Macht,
das ist die Anzahl der Personen, über die A Macht hat.³⁹²

Dazu merkt auch Neuberger kritisch an, dass bisher innerhalb der einschlägigen Literatur über Theorien der Macht die Behandlung von Machtstrategien oder Machttaktiken weitaus schwächer behandelt worden sind, als die Machtgrundlagen. Jene müssten insofern in den Vordergrund rü-

³⁹¹ Vgl. Müller, Martin in: Grochla/Wittmann (1975), Sp. 2565 ff.; so auch bei Wolf (2008), S. 277

³⁹² Vgl. Duda, Helga/Fehr, Ernst in: Küpper/Ortmann (Hrsg.), (1988), S. 131 ff. Die beiden Autoren Duda und Fehr orientieren sich in ihrem Beitrag an einer Untersuchung von John Harsanyi von 1971 (The Dimension and Measurement of Social Power; in: Rothschild, K. W. (ed.), Power in Economics, Harmondsworth).

cken, da durch den geschickten Einsatz von Machttaktiken und -strategien das Ausmaß der in den Machtgrundlagen bzw. Machtressourcen begründeten Machtfülle erheblich gesteigert werden könnte.³⁹³

Auch Deutsch befasst sich mit der Quantität des Machtbegriffs. Dabei müsste sich von einem Konflikt, der zwischen zwei Handelnden Systemen besteht, die Messbarkeit des Machteinsatzes zum einen an der Wahrscheinlichkeit des Grades der Unvereinbarkeit ihrer beiden Programme ableiten können und zum anderen von den wahrscheinlichen Kosten, die einem Partner oder beiden Partnern bei der Vermeidung eines Zusammenstoßes entstehen würden. Deutsch vertritt dabei die Auffassung, dass jeder dieser Faktoren messbar ist im Sinne einer möglichen Veränderung von Strukturen von handelnden Systemen; und die Gesamtheit aller Veränderungen könnte dann als Maß für die Reichweite und Intensität des Konfliktes herangezogen werden.³⁹⁴ „Ein bevorstehender Konflikt wäre dann umso ernster zu bewerten, je größer das zu erwartende Ausmaß der Veränderung wäre, die eines oder jedes der handelnden Systeme im Konfliktfall hinnehmen müsste, und je größer die Veränderungen wären, die von einem oder jedem dieser Systeme in Kauf genommen werden müssten, um den Konfliktfall zu vermeiden. Jeder Schiffskapitän und jeder Autofahrer wird in der Regel lieber seinen Kurs ändern, als sein Fahrzeug mit voller Wucht in eine Kollision hineinzusteuern.“³⁹⁵

5.3 Macht und Einfluss

An dieser Stelle ist auf die Unterscheidung zweier Begrifflichkeiten einzugehen, die in der wissenschaftlichen Literatur über Theorien der Macht verwendet werden und ebenfalls eine Beziehung zwischen A und B voraussetzen, nämlich Macht und Einfluss.

Ein Unterscheidungskriterium zwischen Einfluss und Macht wird häufig darin gesehen, dass bei dem Einsatz von Macht ein Konflikt vorausgesetzt wird. Bereits in der Definition von Weber ist dieses Kriterium implizit enthalten, denn Machtausübung kann „auch gegen Widerstreben“ erfolgen. Damit stellt sich die Frage, ob Macht stets einen Interessengegensatz und damit einen Konflikt zwischen A und B voraussetzt. Dies muss allerdings nach der Definition Webers nicht notwendig der Fall sein, denn durch das

³⁹³ Vgl. Wolf (2008), S. 278. Wolf bezieht sich hier auf einen Beitrag von Oswald Neuberger: Führungstheorien, Machttheorien; in: Kieser, A./Reber, G./Wunderer, A. (Hrsg.); Handwörterbuch der Führung, 2. Aufl., Stuttgart 1995 (a), S. 953-968.

³⁹⁴ Vgl. Deutsch (1973), S. 172

³⁹⁵ Zitat aus Deutsch (1973), S. 173

Wort „auch“ in seiner Definition kann Machtausübung auch eine freiwillige Einwilligung seitens B bewirken.

In der konfliktorientierten Machtforschung wurde allerdings jeweils ein manifester Konflikt als die Bedingung für Machtausübung vorausgesetzt, weil A sonst keinen Grund zur Ausübung von Macht hätte. Die nicht konfliktorientierte Machtforschung geht davon aus, dass nicht notwendigerweise ein Konflikt zwischen den Beteiligten vorhanden sein muss.³⁹⁶

Einen Versuch, diese beiden konträren Auffassungen voneinander zu trennen, unternahm Scholl (1999), indem er eine Macht-Einfluss-Differenzierung vorgenommen hat. Dabei wird Macht als ein Prozess beschrieben, der im Widerspruch zu den Interessen von B erfolgt und damit einen Konflikt zwischen A und B voraussetzt, während Einfluss dagegen mit den Interessen Bs erfolgt und damit keinen Konflikt zwischen A und B impliziert.³⁹⁷

Buschmeier (1995) geht nun einen Schritt weiter und nimmt an (unter anderem Bezug nehmend auf Scholl), dass sich alle Machtgrundlagen zur Einwirkung gegen die Interessen des anderen (Macht), als auch zur Einwirkung mit den Interessen des anderen (Einfluss) eignen. Weiterhin nimmt Buschmeier an, dass sich einige Machtgrundlagen vorwiegend zur Ausübung von Macht und andere dagegen wiederum zur Einflussnahme eignen.³⁹⁸

Damit verbunden ist die Aussage, dass Macht eher mit dem Einsatz der härteren Machtgrundlagen und Einfluss dagegen mit weicheren Machtgrundlagen ausgeübt werden kann. Buschmeier analysiert dabei:

Die Anordnung von Zwang wird als stärkstes Machtmittel angesehen, da Zwang die eigene Handlungsfähigkeit in Gänze einschränkt, das Machtmittel der Information hingegen als weichste Grundlage, weil sie dem Betroffenen B die größte Handlungsfreiheit und Eigenständigkeit, im Einklang mit seinen Interessen zu handeln, belässt.³⁹⁹

Da eben Zwang als stärkstes Machtmittel genannt wurde, ist an dieser Stelle zumindest körperliche Gewalt als Machtmittel auszuschließen. Wie

³⁹⁶ Vgl. Krause (2004), S. 104

³⁹⁷ Vgl. Ebenda, S. 104 ff. Krause verweist dabei auf eine Macht-Einfluss-Differenzierung von Wolfgang Scholl: *Restrictive control and information pathologies in organizations* (Restriktive Kontrolle und Informationspathologien in Organisationen) in: *Journal of Social Issues*, 1999, 55 (1), 101-118.

³⁹⁸ Vgl. Buschmeier (1995), S. 41 Buschmeier bezieht sich ebenfalls unter anderem auf die Macht-Einfluss-Differenzierung von Wolfgang Scholl.

³⁹⁹ Vgl. Ebenda, S. 42

bereits erörtert wurde, ist die Anwendung von Zwang im Sinne körperlicher Gewalt als Mittel zur Machtausübung für die vorliegende Arbeit nicht relevant.

Zu den harten Machtgrundlagen wird die Bestrafung gezählt, denn sie führt in der Folge zur Machtausübung. Bestrafung bedroht die eigenständige Wahl zwischen Handlungsalternativen für den Betroffenen. B wird deshalb aufgrund der angedrohten Bestrafung den Wünschen des A entsprechen.

Bei der Macht durch Legitimation besteht eine Abhängigkeit von den bestehenden Normen und inwieweit diese von dem Betroffenen B akzeptiert wird. Damit besteht die Möglichkeit, dass die Grundlage der Legitimation sowohl zur Einwirkung durch Macht als auch zur Einwirkung durch Einfluss führen kann. Da Normen jedoch stets die Handlungsalternativen von B begrenzen oder die Wahlmöglichkeiten durch seine Selbstverpflichtung, ihnen nachzukommen, begrenzt sind, wird angenommen, dass Legitimation eher Macht als Einfluss impliziert.

Bei den harten Machtgrundlagen wird innerhalb der Grundlage der Legitimation auch die Legalität diskutiert. So wird die Positionsmacht des Vorgesetzten bei French und Raven als legitime Macht angesprochen und mit der Möglichkeit der Belohnung und Bestrafung verknüpft. Eine Einwirkung aufgrund von Legalität schränkt ebenfalls den Handlungsspielraum des Betroffenen ein und kann damit zur Machtausübung eingesetzt werden.⁴⁰⁰

Zu den weichen Grundlagen gehört die Einwirkung durch Expertenwissen. Hierbei soll durch Sachkenntnis auf B eingewirkt werden. Dies geschieht in der Regel in Form von Argumenten, um den anderen zu überzeugen. Mit Expertenwissen soll also zunächst Einfluss ausgeübt werden, wobei dies an die Glaubwürdigkeit der Person gebunden ist, die das Expertenwissen besitzt. Wenn B die Argumente von A nicht nachvollziehen kann, kann dies seine Handlungsfreiheit einschränken. Expertenwissen kann also zur Einflussnahme genutzt werden, wenn die Argumente im Einklang mit den Interessen von B stehen. Es kann jedoch zur Machtausübung kommen, wenn Expertenwissen als Informationsvorsprung genutzt wird, um andere zu übervorteilen.

Weiterhin zählt zu den weichen Grundlagen die Belohnung, die eher zur Einflussnahme als zur Machtausübung führt. Belohnungen schränken den Handlungsspielraum von B in der Regel nicht ein. Auch können vorhandene Selbstverpflichtungen durch Belohnungen verstärkt werden. Belohnung kann allerdings dann zur Machtausübung führen, wenn dem Betroffenen keine weiteren Alternativen zur Verfügung stehen.

⁴⁰⁰ Vgl. Ebenda, S. 42 ff.

Die Grundlage der Attraktivität eignet sich zur Einflussnahme, da Attraktivität von B selbst definiert wird, und er dadurch nicht in seinem Handlungsspielraum eingeschränkt wird. Im Rahmen einer Einwirkung durch Attraktivität kann der Betroffene die eigenen Selbstverpflichtungen spezifizieren und verstärken.

An dieser Stelle könnte unter Umständen eine Problematik dergestalt entstehen, dass die Attraktivität blindes Vertrauen in eine Person erzeugt kann und damit einhergehend die Eigenständigkeit von B aufgegeben wird. In diesem Fall erfolgt keine kognitive Prüfung der Handlungsalternativen. Dieser Umstand wird durch Propaganda und Werbung ausgenutzt und kann bei B zu einer nicht authentischen Identifikation führen.

Die Grundlage der Information wird in den meisten Fällen zur Einflussnahme führen, da B die durch die Information erhaltene Sachkenntnis nachvollziehen kann, um zu entscheiden, ob er sie annimmt oder nicht. Eine Machtausübung durch Information ist dadurch auf ein Minimum reduziert, ebenso die Einwirkung gegen die Interessen der Betroffenen.⁴⁰¹

Diese Analyse unterscheidet also bei der Ausübung von Einfluss und Macht zwischen dem jeweiligen Grad, nach dem durch die Anwendung der jeweiligen Machtgrundlage der Handlungs- und Entscheidungsspielraum von B eingeschränkt wird. Machtausübung hat danach eher einen restriktiven Charakter, während die Einflussnahme weniger restriktiv ist.⁴⁰²

Wenn nun also Macht und Einfluss in Innovationsprozessen analysiert werden sollen, ist es zunächst sinnvoll, Interessen, Konflikte und Widerstände in Innovationsprozessen zu beschreiben. Erst bestimmte Interessenlagen der an Innovationsprozessen Beteiligten können sich in Widerständen oder Konflikten manifestieren und möglicherweise schließlich zu einer Anwendung von Macht oder Einfluss durch die Betroffenen führen.

5.4 Interessen, Konflikte und Widerstände in Innovationsprozessen

„Dabei ist zu bedenken, dass nichts so schwierig zu betreiben, so unsicher im Hinblick auf den Erfolg und so gefährlich in der Durchführung ist als die Vornahme von Neuerungen.

Er (der Fürst) hat hierbei all die zu Feinden, für welche die alte Ordnung von Vorteil ist und findet nur laue Verteidiger an denen, welchen die neuen

⁴⁰¹ Vgl. Buschmeier (1995), S. 44 ff.

⁴⁰² Vgl. Krause (2004), S. 105 Krause bezieht sich auf die beiden Untersuchungen von Ulrike Buschmeier, Macht und Einfluss in Organisationen (1995) und Wolfgang Scholl (1999). Vgl. FN 397.

Vorteile bringen könnte. Diese Lauheit erklärt sich teils aus Furcht vor den Gegnern ... , teils aus dem Misstrauen der Menschen, die an das neue nur glauben, wenn es eine lange Erfahrung für sich hat“ (Niccolo Machiavelli 1513).⁴⁰³

An dieser Stelle lohnt ein Blick in eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik: Danach wurde bei einer Umfrage, die im Frühjahr 2004 bei 243 Städten und Gemeinden durchgeführt wurde, festgestellt, dass vorrangige Ziele bei der Verwaltungsmodernisierung Effizienzerhöhung, verbesserte Bürgerorientierung und eine Verbesserung des finanziellen Handlungsrahmens waren. Verwaltungsmodernisierung und die Parallelität der Haushaltskonsolidierung wurden als größte Probleme bei der Umsetzung genannt, ebenso die daraus resultierenden Vorbehalte der Beschäftigten, der Führungsebenen und der Politik.⁴⁰⁴

Wenn man sich also mit der Implementation von Innovationen befasst, geht es in der Regel zunächst darum, dass die Verwaltungsspitzen, auch in Kooperation mit der Politik, neue Verwaltungsstrukturen schaffen wollen. Die Organisationen sollen verändert werden, interkommunale Zusammenarbeit ausgedehnt oder neue Steuerungselemente eingeführt werden, um schließlich die Kosten für die Erstellung der Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung zu senken. Die gleichen Wirkungen sollten auch mit einer Dienstrechtsreform oder der kommunalen Gebietsreform erzielt werden. Daher muss hinterfragt werden, wer in diesem Prozess welche Interessen vertritt. Möglicherweise lassen sich so die Widerstände, die bei der Implementation von Innovationen innerhalb der öffentlichen Verwaltung auftreten, erklären.

Zunächst bewegt sich jeder einzelne innerhalb einer öffentlichen Verwaltung in einem hierarchischen Rahmen, in dem Regeln das Miteinander definieren. Öffentliche Aufgaben werden also nicht willkürlich erfüllt, sondern nach festgelegten Regularien. Dies gilt in der Weise auch für die Implementation von Innovationen. Wenn man die Reformlandschaft analysiert, findet man häufig Projektstrukturen oder ähnliche Parallelorganisationen vor, die sicherstellen sollen, dass bestimmte Reformmaßnahmen nach bestimmten Regeln und Vorgehensweisen umgesetzt werden. So werden die bürokratischen Organisationen ihre Aufgaben durch ihre Mitglieder den vorgegebenen Regeln entsprechend erfüllen. Hierbei sind die Verantwortlichkeiten innerhalb öffentlicher Verwaltungen stets eng

⁴⁰³ Zitat Machiavelli aus Rosenstiel (2007), S. 452

⁴⁰⁴ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2005), S. 17 ff.

mit der Kenntnis und Anwendung von Vorschriften und gesetzlichen Bestimmungen verbunden. Hierarchiestrukturen sind klar definiert. Um diese formalen Herrschaftsformen zu „kontrollieren“, haben sich die Gewerkschaften, die auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung eine starke Position einnehmen, hervorgetan. Häufig üben Personalräte einen starken Einfluss auf Reformmaßnahmen aus.

Es geht also darum, dass Konflikte auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zunächst so gelöst werden sollen, dass einvernehmliche Regelungen gefunden werden, die für beide Seiten erträglich sind, so auch in Innovationsprozessen. Nehmen beide Seiten an Entscheidungsprozessen teil, geben sie dadurch möglicherweise ihr Recht auf, den Ergebnissen der Entscheidungsfindung zu widersprechen.

Deshalb sind unter anderem viele Arbeitnehmervertreter der Auffassung, die Personalräte sollten eher eine Oppositionsrolle einnehmen, um die Organisationspolitik mit zu gestalten, anstatt sich in bestimmten Entscheidungen mit den Arbeitgebern konsenshaft zu solidarisieren.⁴⁰⁵ Aber trotz einvernehmlicher Entscheidungen, ziehen sich Personalräte, wie Praxisberichte zeigen, häufig später aus Reformen eher zurück und kritisieren die Vorgehensweisen der Verantwortlichen in Politik und Verwaltung. Hier könnte man vermuten, dass dies ein Grund ist, der Widerstände gegen Innovationen innerhalb der Belegschaften entstehen lässt.

Die Rolle der Personalräte in Innovationsprozessen wird später noch zu untersuchen sein.

5.4.1 Interessen

Versteht man nun eine öffentliche Verwaltung als eine Art „politisches“ System, so geht es darum, zu verstehen, welche Konflikte und Machtspieler zutage treten und welche zahllosen persönlichen Intrigen sogar in der Lage sein können, das tägliche Geschäft aufzuhalten. Hier scheint es sinnvoll, die Beziehungen zwischen Macht, Konflikten und Interessen zu analysieren.⁴⁰⁶

Betrachtet man die Interessen einer Person, so ist damit eine komplexe Anordnung von Zielen, Werten, Erwartungen, Orientierungen und Neigungen gemeint, die eine Person so veranlasst zu handeln, wie sie es tut und nicht anders.⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ Vgl. Morgan (2006), S. 209

⁴⁰⁶ Vgl. Ebenda, S. 210 ff.

⁴⁰⁷ Vgl. Ebenda, S. 210 ff.

Katz und Kahn haben in einer umfangreichen Studie untersucht, welche Möglichkeiten bestehen, um bei Organisationsangehörigen die Bereitschaft zu fördern, um im Sinne der Organisation zu handeln.

Ihre Ergebnisse haben sie in der Form zusammen gefasst, dass Menschen in Organisationen nach vier Motivmustern (motive patterns) handeln, wobei jedes Muster für sich genügen kann, um die Kooperation in Organisationen zu gewährleisten (aus Katz und Kahn 1966, S. 388 f.):

- *arbeitsvertragliche Bereitschaft* (legal compliance), beruht auf dem Herrschaftsverhältnis innerhalb der Organisation und ist durch Strafandrohung gesichert;
- *instrumentelle Befriedigung* (instrumental satisfaction), beruht auf den angebotenen Belohnungen und ist abhängig von diesen und deren Ausmaß im Verhältnis zu der geforderten Leistung;
- *Selbstverwirklichung* (self-expression), beruht auf der Identifikation mit der Organisationsrolle und damit der Arbeitsaufgabe;
- *Internalisierung der Organisationsziele*, beruht auf der individuellen Identifikation mit der Organisation und deren Zielen.

Mit diesen vier Mustern nimmt die Bindung an die Organisation und die Einbindung in die Organisation für den Einzelnen zu und gleichzeitig wächst damit die Bedeutung, welche Rolle der Organisation im Lebenszusammenhang mit ihren Organisationsmitgliedern zukommt. Die Identifikation mit der Organisation ist nach den Untersuchungen von Katz und Kahn dort am ausgeprägtesten, wo die Akteure die Organisationsziele internalisiert haben; sie ist geringer ausgeprägt bei denen, die ihre Tätigkeit in der und für die Organisation im Rahmen ihrer Rolle innerhalb der Organisation instrumentell definieren und sie ist am geringsten bei denjenigen, die nur unter Strafandrohung an die Organisationsrolle gebunden werden können.⁴⁰⁸

Diese Erkenntnis ist für die weiteren Betrachtungen von erheblichem Wert, denn wenn man die Implementation von Innovationen dabei im Auge hat, ist erkennbar, dass bei vielen Organisationsveränderungen Kostensenkungen im Vordergrund stehen und nicht unbedingt die Motivation der Mitarbeiter. Dies lässt die These zu, dass bei dem eben dargestellten Modell der vier Motivmuster viele Mitarbeiter nicht im Sinne der Organisation handeln, da diese Handlungsmuster durch die Reformmaßnahmen

⁴⁰⁸ Vgl. Abraham/Büsches (2009), S. 184 ff. Die Autoren beziehen sich auf eine Studie von Daniel Katz und Robert L. Kahn; In: The social psychology of organizations; New York: Wiley 1966, S. 388 ff.

nicht unbedingt angesprochen werden. Hierin könnte eine Erklärung für sich formende Widerstände in Innovationsprozessen zu finden sein. Daraus entsteht möglicherweise „Gegenmacht“ zu den von der Verwaltungsspitze im Rahmen der formellen Herrschaft initialisierten Reformmaßnahmen. Darauf wird an anderer Stelle noch genauer einzugehen sein. Allerdings sind in diesen Kontext auch weitergehende Überlegungen einzubeziehen, die über die Identifikation der Akteure mit ihrer Organisation hinausgehen.

Um ein tiefergehendes Verständnis für diese Abläufe innerhalb von Organisationen zu entwickeln, ist es erforderlich, die Interessen eines jeden Einzelnen als drei miteinander in Verbindung stehende Bereiche aufzufassen, die sich auf die Aufgabe in der Organisation, die Karriere und das persönliche Leben beziehen.⁴⁰⁹

- **Aufgabeninteressen**
sind mit der Arbeit verknüpft, die der Einzelne erledigen muss. Die Aufgaben ergeben sich in der Regel durch die im Arbeitsvertrag oder im Beamtenverhältnis mit der Aushändigung der Ernennungsurkunde festgelegten Inhalte. Wie Katz und Kahn festgestellt haben, kann die Organisation die Bindung an die Aufgabeninteressen, also die Identifikation des Arbeitnehmers mit seinen Aufgaben, durch verschiedene Motivationsmuster beeinflussen. Jeder einzelne Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung kommt mit bestimmten Erwartungen und Vorstellungen über seine Aufgaben an seinen Arbeitsplatz.
- **Karriereinteressen**
gehen sicher auch mit Vorstellungen und Erwartungen an den Arbeitsplatz einher, haben aber möglicherweise nichts mit der aktuellen ausgeübten Tätigkeit zu tun.
- **Außeninteressen**
sind geprägt durch die persönlichen Einstellungen des Mitarbeiters, seine Werte, seinen Verpflichtungen, denen er im Alltagsleben nachgehen muss, aber auch seine Vorlieben.
Diese Außeninteressen beeinflussen damit unmittelbar auch die Arbeit und die Karriere eines Menschen.⁴¹⁰

Das nachfolgende Schaubild soll die Beziehungen der drei unterschiedlichen Interessenbereiche verdeutlichen. Dabei versuchen Organisationsteilnehmer in Betrieben, ein Gleichgewicht zwischen allen Interessenberei-

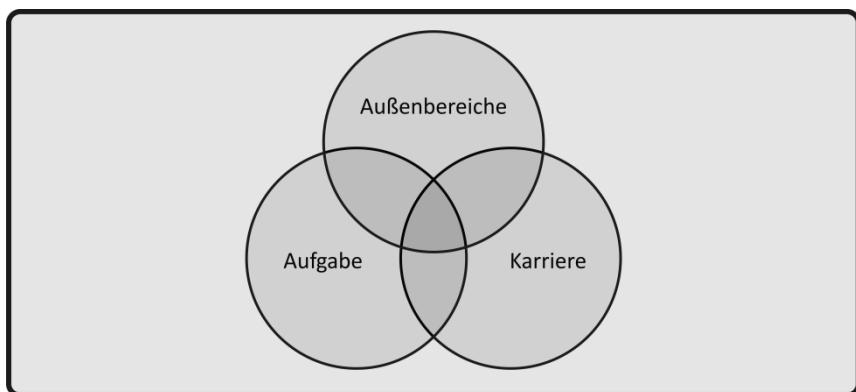
⁴⁰⁹ Vgl. Morgan (2006), S. 213

⁴¹⁰ Vgl. Ebenda, S. 213 ff.

chen herzustellen. In den meisten Fällen ist dieses Gleichgewicht sehr labil, denn häufig ist es nicht oder nur begrenzt möglich, eine völlige Übereinstimmung der Interessen zu erreichen (die Schnittmenge). Hierbei können Widersprüche entstehen zwischen den Anforderungen am Arbeitsplatz einerseits und der Freizeit und den Forderungen an die Gegenwart und die Zukunft andererseits.⁴¹¹

Abbildung 7

Die Interessenbereiche von Organisationsmitgliedern⁴¹²



Die Spannungen, denen ein Akteur im Arbeitsleben ausgesetzt ist, sind durchaus bei jedem Einzelnen unterschiedlicher Natur. Manche Arbeitnehmer fühlen sich ihrer Arbeit als Selbstzweck verpflichtet, andere haben die Karriereinteressen im Auge. Wieder andere verwenden einen Großteil ihrer Energie darauf, sich die Arbeit wenig beschwerlich zu gestalten und so bequem wie möglich zu leben.

Dies bedeutet, dass einige einen möglichst hohen Überschneidungsgrad innerhalb der Verfolgung ihrer Interessen erreichen; andere dagegen müssen sich eher mit Kompromisslösungen zufrieden geben.⁴¹³

In dem man ein Verständnis für diese Interessenlage entwickelt und die Ziele des Einzelnen betrachtet, ist erkennbar, dass die Beziehungen von Menschen zu ihrer Arbeit durch eigene persönliche Belange, Werte und Einstellungen geprägt sind. Es gibt Faktoren, die sich zum Beispiel auf das

⁴¹¹ Vgl. Ebenda, S. 214

⁴¹² Eigene Darstellung nach Morgan (2006), S. 214

⁴¹³ Vgl. Morgan (2006), S. 216

Karrieredenken auswirken. Hier können Engagement, Arbeitseifer, Gründlichkeit, Schnelligkeit genannt werden. Somit geht jeder Mensch innerhalb der Organisation mehr oder weniger seinen persönlichen Neigungen nach und gestaltet so seinen Arbeitsalltag.

Wie bereits Crozier und Friedberg ausführten, ist jeder Akteur an seinem Arbeitsplatz darum bemüht, sich ein Stück Handlungsfreiheit zu erarbeiten oder zu erhalten, um Möglichkeiten zu schaffen, ein persönliches Gleichgewicht der unterschiedlichen Interessenlagen herzustellen. Wenn wir uns nun wiederum dem Implementationsprozess von Innovationen zuwenden, durch den möglicherweise Interessen von Betroffenen verändert werden, wodurch das Gleichgewicht der drei Interessenbereiche betroffen sein könnte, besteht die Gefahr, dass Widerstände gegen Innovationen entstehen.

Besonders heikel scheint die Situation dann zu werden, wenn jeder Einzelne in der öffentlichen Verwaltung im Innovationsprozess seinen auf persönlichen Interessen basierenden Prioritäten folgt.

Die Interessenvielfalt ist damit in jeder Organisation unverkennbar. Entgegen der Vorstellung, dass Organisationen nach rationalen Gesichtspunkten handeln und sie im Unternehmen bzw. der öffentlichen Verwaltung ein gemeinsames Ziel verfolgen, bestehen Organisationen aus Netzwerken von Menschen, die unterschiedliche Interessen verfolgen und sich auch zu Koalitionen zusammen finden, um gegenseitigen Nutzen zu ziehen für die Karriere, für die Arbeit an sich oder um sonstige Interessen zu verfolgen.⁴¹⁴ Koalitionsbildung ist dabei nichts anderes als eine Strategie zur Durchsetzung eigener Interessen innerhalb einer Organisation, und Organisationenmitglieder verwenden häufig sehr viel Zeit und Aufmerksamkeit darauf, mit Hilfe dieser Mittel ihre Macht und ihren Einfluss zu vergrößern.

An dieser Stelle soll allerdings nicht weiter darauf eingegangen werden, welche Formen und Folgen sich aufgrund Koalitionsbildungen in Organisationen ergeben können. Dies wird in wissenschaftlichen Schriften zur „Mikropolitik“ diskutiert.

5.4.2 Konflikte in Innovationsprozessen

Konflikte entstehen, wenn Interessen in einen Widerspruch zueinander geraten. Lewin (1931) definiert einen Konflikt als eine psychologische Situation, in der gleichzeitig entgegengesetzt gerichtete, dabei aber annä-

⁴¹⁴ Vgl. Ebenda, S. 220 ff.

hernd gleich starke Kräfte auf das Individuum einwirken.⁴¹⁵ Um diese Art von Verhalten erklären zu können, entwickelte Lewin ein Modell für die psychologische Beschreibung von Situationen, in denen intrapersonale Konflikte entstehen können.

Hierbei erklärte er das Verhalten von Personen damit, dass in einer bestimmten Situation stets Faktoren der Person und Faktoren der Situation heranzuziehen sind.

In der Motivationspsychologie entstand damit folgende Formel:

$$V = f(P, U).$$

Verhalten (V) ist eine Funktion der Person (P) und der Umwelt (U). Weder Gewohnheiten, Bedürfnisse oder Triebe allein auf der Seite der Person, noch Zwänge, Verlockungen oder andere situative Reize auf Seiten der Umwelt können Verhalten zufriedenstellend erklären. Man muss stets beide Faktoren zugleich berücksichtigen.⁴¹⁶

Diese Erkenntnis ist insofern für die vorliegende Arbeit von Bedeutung, als die Interessen eines jeden Einzelnen innerhalb der Umwelt für eine neue Kombinationen von Interessenlagen sorgen und damit auch intrapersonale Konflikte entstehen und erklärt werden können. Bei den nachfolgenden Betrachtungen stehen allerdings die interpersonalen Konflikte im Vordergrund; die intrapersonalen sind für die Arbeit von nachrangiger Bedeutung.

Veränderungen können sich, wie bereits an anderer Stelle beschrieben, in kleinen Schritten vollziehen oder in großen Schüben, sie bewegen sich in ihrer Bandbreite zwischen evolutionären und radikalen Formen. Mit steigender Unsicherheit in Innovationsprozessen und auch mit ihrer Komplexität wachsen vermutlich die Schwierigkeiten, Innovationen zu implementieren und es steigt das Konfliktpotenzial. Durch die Implementation von Innovationen, sei es durch die Einführung neuer Rechnungswesen, Personalentwicklungmaßnahmen und weiteren organisatorischen Strukturinnovationen hat sich in den vergangenen Jahren die öffentliche Verwaltung enorm verändert.

Betrachtet man dabei die Verwaltungsreformgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, so können diese Innovationen den Bereichen der Prozessinnovationen sowie den organisatorischen Innovationen, die auch als

⁴¹⁵ Vgl. Rheinberg (2008), S. 49; auch Heckhausen/Heckhausen (2010), S. 85. Die Autoren beziehen sich auf die Konflikttheorie von Kurt Lewin (Lewin, K.: Die psychologische Situation bei Lohn und Strafe; Leipzig 1931, S. 11).

⁴¹⁶ Vgl. Rheinberg (2008), S. 47

Strukturinnovationen bezeichnet werden, zugeordnet werden. Ebenso sind soziale Innovationen die Folge der notwendigen durchzuführenden Prozess- und Strukturinnovationen in der öffentlichen Verwaltung. Diese erheblichen Veränderungen, einhergehend mit ihrer Komplexität und mit der steigenden Unsicherheit bei den Mitarbeitern, lassen Konflikte entstehen.

Durch folgende Basismerkmale zeichnen sich Konflikte aus: Zwischen den beteiligten Akteuren (Organisationen, Gruppen oder Einzelpersonen), besteht ein aufeinander bezogenes Handeln und im Rahmen dieser Interaktion handelt mindestens einer der Beteiligten so, dass eine andere beteiligte Person eine Unvereinbarkeit von Wollen, Fühlen oder Denken zwischen beiden Akteuren wahrnimmt. In vielen wissenschaftlichen Arbeiten zur Konflikttheorie wurden interpersonale Konflikte differenziert klassifiziert.⁴¹⁷

5.4.2.1 Klassifikation der Konflikte

Anhand nachfolgender Übersicht werden die Klassifikationen interpersonaler Konflikte dargestellt, wobei eine Klassifikation nach dem Konfliktgegenstand, nach der Erscheinungsform des Konflikts und nach den Eigenschaften der Konfliktparteien vorgenommen wird. Eine Erörterung der Klassifikation nach den Eigenschaften der Konfliktparteien wird in der vorliegenden Arbeit nicht erfolgen, da sie dafür nicht von Bedeutung sind.⁴¹⁸

Klassifikation interpersonaler Konflikte

Autor(en)	Klassifikation nach Konfliktgegenstand	Klassifikation nach Erscheinungsform des Konflikts	Klassifikation nach Eigenschaften der Konfliktparteien
Dahrendorf (1959)		latente und manifeste Konflikte	
Pondy (1967)	strategische und Issue-Konflikte	latente, gefühlte, wahrgenommene und manifeste Konflikte, Konfliktnachwirkungen	Verhandlungskonflikte; Bürokratiekonflikte; Systemkonflikte

⁴¹⁷ Vgl. Krause (2004), S. 38

⁴¹⁸ Eigene Darstellung nach Krause (2004), S. 39

Autor(en)	Klassifikation nach Konfliktgegenstand	Klassifikation nach Erscheinungsform des Konflikts	Klassifikation nach Eigenschaften der Konfliktparteien
Krüger (1972)		sachlich-intellektuelle, sozio-emotionale und wertmäßig-kulturelle Konfliktdimension	
Aubert (1972)	Interessen- und Wertkonflikte		
Esser (1972)	echte und unechte Konflikte	latentes Konflikt-potenzial und manifester Konfliktverhalten	
Rapoport (1974)		Spiele, Kämpfe und Debatten	symmetrische und asymmetrische Konflikte
Deutsch (1976)		latente und manifeste Konflikte	
Euler (1977)	betriebliche und industrielle Arbeitskonflikte		
Kirsch (1977)	Wertkonflikte und Überzeugungskonflikte		
Rüttinger (1977)	Beurteilungskonflikte, Bewertungskonflikte und Verteilungskonflikte	latente und manifeste Konflikte	
Kurtz (1983)			Leistungsmotivation; Machtstreben; kognitive Strukturertheit; Ambiguitätstoleranz; Vertrauen
Berkel (1984)		latente und manifeste Konflikte	Fortsetzung der Tabelle siehe nächste Seite

Autor(en)	Klassifikation nach Konfliktgegenstand	Klassifikation nach Erscheinungsform des Konflikts	Klassifikation nach Eigenschaften der Konfliktparteien
Bieder (1988)			individuelle Fähigkeiten; soziale Erfahrungen; Handlungskompetenz; Einflussmöglichkeiten
Glasl (1992)		heiße und kalte Konflikte; formgebundene und formlose Konflikte	
Jehn (1995)	Sachkonflikte und Beziehungskonflikte		
Grüne (1999)	Bewertungs-, Verteilungs-, Kommunikations- und Rollenkonflikte		
Rüttinger & Sauer (2000)	Verteilungskonflikte, Beurteilungskonflikte, Bewertungskonflikte und Beziehungskonflikte		

Hier scheint es sinnvoll, auf zwei der Theorien näher einzugehen, da sie für die vorliegende Arbeit wichtige Erkenntnisse ergeben können. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie in ihren Formen auf die Implementierung von Innovationen gut übertragbar erscheinen:

5.4.2.2 Konflikttypen

Zunächst haben Glasl (1990) und Pondy (1967) versucht herauszufinden, um welches Anliegen es den Konfliktparteien bei der Auseinandersetzung geht. Dabei unterscheiden sich die nachfolgenden Konflikttypen sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich ihrer Zielsetzung, mit der die Konflikte geführt werden:

- Reibungskonflikt

Hierbei stehen die Konfliktpartner in einem festgelegten Positionsverhältnis zueinander, z.B. der Personalrat und die Verwal-

tungsspitze. Dabei akzeptieren die beiden Akteure jeweils die Position des anderen, bei Streitfragen zielen jedoch beide auf eine relative Verbesserung ihrer eigenen Position ab, z.B. möchte der Personalrat eine bessere Information über die Ereignisse innerhalb der Verwaltung bei Personalentscheidungen erreichen.

- **Positionskampf („Machtkampf“)**

Hier ist einer der Konfliktpartner nicht mit der ihm zugeschriebenen Position einverstanden und möchte diese grundlegend verändern, z.B. fordert der Personalrat ein Mitbestimmungsrecht in allen personellen Angelegenheiten, die künftig im Personalamt bearbeitet werden. Diese Positionsveränderung muss jedoch nicht zwangsläufig mit einer Veränderung der sonstigen Rahmenbedingungen einhergehen.

- **Systemveränderungskonflikt**

Bei diesem Konflikttyp soll eine Änderung des Gesamtrahmens erfolgen (oder verhindert werden), es soll z.B. eine Verwaltungorganisation von einem Liniensystem in eine Matrixorganisation umgestaltet werden. Bei dieser Konfliktart werden innerhalb einer Organisation weit reichende strukturelle Veränderungen vorgenommen.⁴¹⁹

Wie weiter vorn ausgeführt, werden gerade in der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der Elemente des Neuen Steuerungsmodells Strukturinnovationen implementiert.

Es ist daher sinnvoll, sich ausführlicher mit Systemveränderungskonflikten zu befassen.

5.4.2.3 Klassifikation der Konflikte nach dem Konfliktgegenstand

Rüttinger (1977) hat eine Klassifikation nach dem Konfliktgegenstand vorgenommen:

- **Beurteilungskonflikt**

Hier verfolgen beide Konfliktpartner das gleiche Ziel, gehen aber unterschiedliche Wege, um das Ziel zu erreichen. Die Konfliktpartner bewerten die Konsequenzen ihrer Handlungen gleich,

⁴¹⁹ Vgl. Kühn/Platte/Wottawa (2006), S. 285 ff. Die Autoren verweisen bei den Konflikttypen auf die Forschung von Friedrich Glasl (Konfliktmanagement, Bern 1990) und Louis R. Pondy (Organizational conflicts: Concepts and methods; In: Administrative Science Quarterly 12: 296-320).

aber sie beurteilen die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens durch unterschiedliche Informationsquellen, und/oder Informationsverarbeitungsprozesse oder aufgrund von Erfahrungen unterschiedlich. Zum Beispiel wollen zwei Vorgesetzte ein Personalentwicklungssystem in ihrer Verwaltung implementieren, hierin besteht Einigkeit. Allerdings haben sie unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Implementationsstrategie, wie der Prioritätensetzung, der Verteilung der Budgets oder wer welche Arbeitsschritte zu erledigen hat.

- **Bewertungskonflikt**

Hierbei verfolgen Konfliktparteien gegensätzliche Ziele, weil sie den Konsequenzen der verfolgten Handlungspläne aufgrund unterschiedlicher Normen, Werte oder Rollenanforderungen einen unterschiedlichen Wert beimessen. Ein Bewertungskonflikt tritt auf, wenn zwei Vorgesetzte eine Verfahrensinnovation implementieren, z.B. die Doppik einführen sollen, aber das Ergebnis der Implementation widersprüchlich bewerten, also die beiden Beteiligten mit dem Nutzen der Innovation einen unterschiedlichen Wert verbinden. Die Auftretenswahrscheinlichkeit der Handlungskonsequenzen wird bei einem Bewertungskonflikt von den beiden „Kontrahenten“ gleich beurteilt.

- **Verteilungskonflikt**

Hier treten in der Beurteilung und Bewertung eines Ereignisses keine Divergenzen auf, aber die Konfliktbeteiligten können das Ereignis, z.B. eine Beförderung nicht gleichzeitig realisieren, da es aufgrund knapper Ressourcen (unzureichende Ausstattung mit Haushaltsmitteln oder ein Mangel an Stellen) nicht auf beide zur gleichen Zeit verteilt werden kann.

Bei einem Verteilungskonflikt liegt im Ergebnis stets ein Nullsummenspiel vor, denn die Gewinne der einen sind genauso groß wie die Verluste der anderen Konfliktpartei, so dass sich Gewinne und Verluste insgesamt zu Null addieren.⁴²⁰

Im Zusammenhang mit der Implementation von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung wird deutlich, dass hierbei Verteilungskonflikte vorkommen können. Allein der Abbau von Hierarchieebenen und die Umverteilung von Entscheidungskompetenzen oder gar die Zusammenlegung von Behörden, führen zumindest zu einem hohen Konfliktpotenzial zwischen den Führungskräften, aber auch zwischen Mitarbeitern. Absentis-

⁴²⁰ Vgl. Krause (2004), S. 38 ff. Krause bezieht in ihre Arbeit unter anderem die Klassifikationen nach dem Konfliktgegenstand von Bruno Rüttinger (Konflikt und Konfliktlösung; München 1977) ein.

mus, vorzeitige Versetzungen in den Ruhestand und eine Blockadehaltung gegenüber den neuen Strukturen können daraus resultieren. Problematisch ist dabei, dass ein Verteilungskonflikt kaum lösbar ist, denn zur Verfügung stehende Ressourcen sind nicht beliebig vermehrbar.

Eine ähnliche Reaktion lässt sich bei den Personalräten vermuten. Häufig setzen sich Personalräte am Anfang einer Innovationsimplementierung dafür ein und unterstützen den Prozess, allerdings lässt diese Unterstützung im Laufe der Zeit nach. Anscheinend sind auch dafür Verteilungskonflikte ursächlich, aber auch die eben beschriebenen Systemveränderungskonflikte. Systemveränderungskonflikte können auch bei Mitarbeitern entstehen. Wenn sie keine Verbesserung ihrer Arbeitssituation für sich erkennen können und auch ihre Beteiligung in Reformprojekten nicht klar strukturiert ist, können Systemveränderungskonflikte entstehen. In der Folge setzen sich Mitarbeiter nicht mehr für die Implementation einer Innovation ein.

Sicher treten in Innovationsprozessen die Konfliktarten, wie sie eben beschrieben wurden, nicht in Reinform auf; eine eindeutige Zuordnung kann demzufolge Schwierigkeiten bereiten. Allerdings ist diese eindeutige Zuordnung auch eher vernachlässigbar, da die vorliegende Arbeit Machtbeziehungen beschreiben will und dafür letztlich interessant ist, dass überhaupt in Innovationsprozessen Konflikte entstehen können. Dabei können sich Verteilungskonflikte (nur ein bestimmter Teil der Mitarbeiter kann von der Implementation einer Innovation profitieren) mit Bewertungskonflikten (Vorgesetzte und Mitarbeiter untereinander haben unterschiedliche Sichtweisen von der Art und Weise der Innovation und deren Implementierung) vermischen, während sich vielleicht im Hintergrund noch ein Beurteilungskonflikt abspielt.

5.4.2.4 Das Auftreten von Konflikten

Wie treten nun aber Konflikte in Erscheinung? Auch hier bietet die wissenschaftliche Literatur verschiedene Äußerungsformen auf. Am wichtigsten in Innovationsprozessen scheinen die nachfolgenden zu sein:

- Formgebundener/formloser Konflikt

Beim formgebundenen Konflikt bedienen sich die Konfliktparteien bestimmter Verhaltensweisen, die bereits anerkannt sind und sich bewährt haben, so z.B. die Schlichtungsverhandlungen im Tarifstreit oder der Streik. Diese Konfliktäußerung wird auch als „institutionalisierte Konflikt“ bezeichnet, da das gesamte Konfliktverhalten relativ stark festgelegt ist.

Beim formlosen Konflikt gibt es keine vorgegebene Verhandlungsstrategie. Dieser Konflikt äußert sich häufig in Innovationsprozessen als Systemveränderungskonflikt. Dabei können auch zunächst formgebundene Konflikte in formlose übergehen.⁴²¹

- Latenter/manifester Konflikt

Von einem latenten Konflikt wird gesprochen, wenn den Konfliktbeteiligten ihre Gegnerschaft noch gar nicht bewusst ist oder wenn sie sich zwar ihrer gegensätzlichen Auffassungen bewusst sind, dies aber noch nicht zu feindseligem Erleben oder Verhalten führt. Hier kann man sämtliche Innovationen nennen, die im Rahmen der Verwaltungsreform umgesetzt werden. Wenn mehrere Mitarbeiter in das Implementationsverfahren einer Innovation eingebunden sind, entstehen zuweilen Spannungen und Reibungen, die aber nicht oder zunächst nicht von allen wahrgenommen werden.

Manifest wird ein Konflikt erst dann, wenn er in beobachtbares Konfliktverhalten mündet. Bei Innovationen in der öffentlichen Verwaltung werden Konflikte nicht latent bleiben, allein die Systemveränderungen ziehen Umverteilungen nach sich und zwischen den Mitarbeitern oder zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern zeigt sich offenes Konfliktverhalten, wenn der Konflikt einen bestimmten Verlauf genommen hat. Hier vertreten verschiedene Autoren die Auffassung, dass entscheidend für den Übergang von einem latenten in einen manifesten Konflikt der Moment ist, in dem den Konfliktbeteiligten das latente Konfliktpotenzial bewusst wird und sie eine starke persönliche Betroffenheit empfinden, die ihre Konflikttoleranzüberschreitet, so dass sie Abwehrmechanismen aktivieren. Konflikte nehmen also einen bestimmten prozesshaften Verlauf.⁴²²

Auch Baumann konstatiert, dass bei verträglichen Interessen kein Konflikt zwischen A und B entsteht und es wird somit auf keiner Seite zu einer Machtausübung kommen müssen. Sind jedoch die Ziele unverträglich, kommt es auf die Chance der Durchsetzung an und hierbei ergeben sich dann unterschiedliche Interaktionsverläufe:

Bei verträglichen Zielen: Kein Konflikt.

Bei unverträglichen Zielen: Falls A und B ihre Chancen nicht nutzen, wird ein latenter Konflikt bleiben. Falls nur der Machtlose (B) seine Chance nutzt, wird er sich durchsetzen. Falls nur der Mächtige (A) seine Chance

⁴²¹ Vgl. Kühn/Platte/Wottawa (2006), S. 286

⁴²² Vgl. Krause (2004), S. 40 ff.

nutzt, wird er sich ohne Widerstreben von B durchsetzen. Falls sowohl A als auch B ihre Chancen nutzen, so wird es zu einem offenen Konflikt kommen.⁴²³

An dieser Stelle kann man ergänzen: Durchsetzen wird sich im letzteren Fall derjenige, der quantitativ über die größeren Machtgrundlagen verfügt. Stets stehen also die Durchsetzung oder das Verfolgen von Interessen im Vordergrund.

Wie aber kann es dazu überhaupt kommen? Betrachtet man das Schaubild von Morgan und erinnert sich daran, dass die Frage gestellt war, wer in Innovationsprozessen welche Interessen verfolgt, so liegt diesen Reaktionen ein allgemeines Handlungsmodell zugrunde. Dies wird in der Motivationspsychologie diskutiert. Hierauf soll an dieser Stelle kurz eingegangen werden:

Das Modell geht davon aus, dass Menschen ihr Verhalten nach bestimmten Zielen (bei Morgan waren es private Interessen, Aufgaben- und Karriereinteressen) ausrichten – im engeren Sinne können dies unter anderem Leistung, Ansehen oder Existenzsicherung sein – und ihr Handeln danach ausrichten. Danach hat jede Person verschiedene Interessen und nimmt ständig einen Soll-Ist-Vergleich zwischen den Handlungszielen und der Situation vor.

Liegt eine Soll-Ist-Diskrepanz vor, wird die Person unter Einbeziehung ihrer eigenen Möglichkeiten (Kenntnisse und Fähigkeiten) Handlungs- und Verhaltensstrategien entwickeln. Die Handlungsalternative mit dem günstigsten Kosten-Nutzen-Verhältnis wird schließlich zum Zweck der Zielerreichung ausgewählt. Die daraus entstehenden Handlungen werden evaluiert und stets neu bewertet. So lange eine Diskrepanz besteht, werden weitere Handlungen bewertet, vorbereitet und durchgeführt (Handlungsregulation).

Hat eine Person schließlich ihr Ziel erreicht, werden keine weiteren Handlungen durchgeführt. Bei diesem Prozess spielt dabei das soziale Umfeld eine große Rolle, denn die Handlungen einer Person werden durch soziale Steuerung direkt (über sozialen Einfluss) oder indirekt (über verinnerlichte Normen) kontrolliert. Diese erlebte Soll-Ist-Diskrepanz benötigt eine „Kraft“, die zu einer Reduktion der Diskrepanz führen will und damit die Handlungen des Einzelnen auslöst. Als Handlungsmodell ausgedrückt,

⁴²³ Vgl. Baumann (1993), S. 15

kann es bei einfacher Betrachtung das Bestreben sein, „Lust“ zu erreichen und „Unlust“ zu vermeiden.⁴²⁴

Die Handlungstendenz wird sich dann verstärken, wenn die Annahme steigt, dass mit der Handlung auch die Wahrscheinlichkeit zunimmt, ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen, und dass die Handlung in der Folge einen Anreizwert nach sich zieht. Wenn also die Akteure in Innovationsprozessen mit Leistungsanreizen zur Mitarbeit angeregt werden, so wird sicher ein Teil der Betroffenen hoch motiviert sein, vom Innovationsprozess zu profitieren, um am Ende eine Leistungsprämie, eine Beförderung oder einen höherwertigen Arbeitsplatz zu erlangen.⁴²⁵

Das erweiterte kognitive Motivationsmodell (nach Heckhausen und Rheinberg 1980) stellt sich damit aussagenlogisch wie folgt dar:⁴²⁶

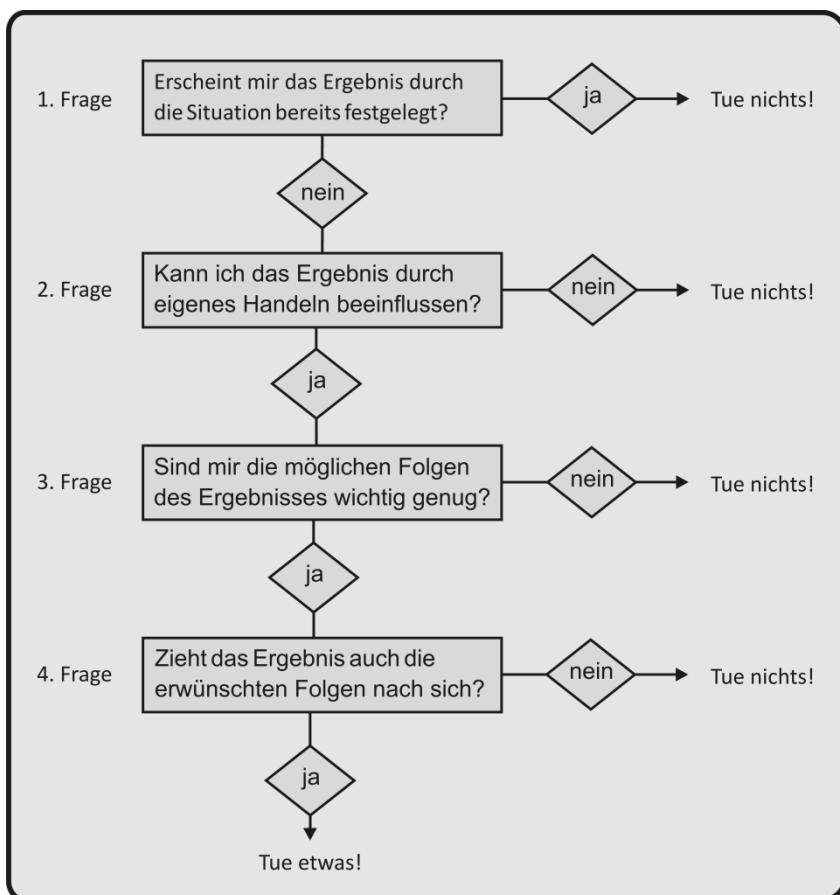
Abbildung 8

Das erweiterte kognitive Motivationsmodell

⁴²⁴ Vgl. Kühn/Platte/Wottawa (2006), S. 151 ff. Die Autoren legen ihren Überlegungen ein allgemeines Handlungsmodell zugrunde und beziehen sich unter anderem auf Arbeiten von Mario von Cranach, Urs Kalbermatten, Katrin Indermühle und Beat Gugler: Zielgerichtetes Handeln, Bern 1980 und Wilfried Hacker: Allgemeine Arbeits- und Ingenieurpsychologie, 2. Auflage (Bern 1978).

⁴²⁵ Vgl. Rheinberg (2008), S. 133 ff.

⁴²⁶ Eigene Darstellung nach Rheinberg (2008), S. 134



Betrachtet man diese Darstellung, ist es wichtig zu wissen, ob jemand beispielsweise deshalb inaktiv bleibt, weil er glaubt, ein bestimmtes Ergebnis nicht erreichen zu können, oder weil er glaubt, dass keine attraktive Folge einer möglichen Handlung heraus kommt. Das Modell von Heckhausen und Rheinberg wurde in Schulen und in der Berufsausbildung erprobt. Es wurde allerdings festgestellt, dass die Bewertung der Bedingungen von verschiedenen Personen unterschiedlich interpretiert wird, es kommen also Motivunterschiede ins Spiel. Wenn z.B. keine Aufstiegschancen in der Behörde bestehen, scheiden Karrierefolgen als Anreize aus. Trotzdem gibt es Menschen, die durch ein starkes Leistungsmotiv weiter daran arbeiten, doch noch verbesserte Arbeitsbedingungen zu erreichen; andere arbeiten

weniger daran wegen der für sie persönlich empfundenen geringeren Anreize.⁴²⁷

Unter diesem Gesichtspunkt wird in der einschlägigen Literatur zur Motivation unter anderem auch die Bedürfnispyramide von Maslow diskutiert. Dabei werden unter Motivation Verhaltens- und Wertungsdispositionen verstanden, die dem Handeln zugrunde liegen und durch situative Anreize oder Merkmale aktiviert werden, wobei die Bedürfnisse der Menschen in zwei Klassen eingeteilt werden und in einer hierarchischen Beziehung zueinander stehen. Maslow stellte fest, dass manche Bedürfnisse Priorität vor anderen haben. Luft, Wasser und Nahrung benötigen wir dringender als ein neues Kleidungsstück. Am Fuße der Pyramide finden sich deshalb die Befriedigung von physiologischen Bedürfnissen und am oberen Ende die Selbstverwirklichungsbedürfnisse wieder.⁴²⁸

Wenn nun also die Handlungen von Menschen davon abhängen, dass sie bei der Betrachtung ihrer eigenen Handlung auch deren Folgen als positiv einschätzen, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Mensch tatsächlich handelt. Wenn diese Erkenntnisse auf Innovationsprozesse übertragen werden und weiter vorn erklärt wurde, welche Interessen Organisationsmitglieder verfolgen, die möglicherweise nicht mit der Implementation einer Innovation übereinstimmen (Abbau von Stellen, Mehrarbeit durch Einbindung in Projekte) oder ob ein Innovationsprozess die Interessen eines Menschen positiv berührt, z.B. weil er ein spezielles Fachwissen hat und damit in Folge der Implementation mit einer Beförderung rechnen kann, ist zu analysieren, wie Konflikte tatsächlich in Erscheinung treten. Diese Erkenntnisse könnten hilfreich sein, um im Anschluss daran Machtbeziehungen und Machtprozesse in Behörden im Innovationsprozess sichtbar machen zu können.

In der Motivationspsychologie und der Motivationsforschung gibt es umfangreiche Untersuchungen zu „Erwartungs-Wert-Theorien“. Insbesondere hat Vroom (1964) zunächst ein Instrumentalitätsmodell entwickelt, das später als Valenzmodell zur Erforschung der Zufriedenheit am Arbeitsplatz herangezogen (Mitchell und Biglan 1971) und als Handlungsmodell weiter untersucht wurde. Diese Modelle wurden von Heckhausen mit einigen kritischen Anmerkungen versehen.⁴²⁹

⁴²⁷ Vgl. Rheinberg (2008), S. 131 ff.

⁴²⁸ Kühn/Platte/Wottawa (2006), S. 126 ff.

⁴²⁹ Vgl. Heckhausen/Heckhausen (2010), S. 143. Bei dem Instrumentalitätsmodell geht Victor H. Vroom in seiner Forschung davon aus, dass eine in Erwägung gezogene Handlung zu einem mehr oder weniger wahrscheinlichen Handlungsergebnis führt.

Vrooms Ansatz zählt zu den Prozesstheorien. Folgt man der von George Katona (1960) vorgeschlagenen Differenzierung von Verhalten in echte Entscheidungen, habituelles Verhalten und impulsives Verhalten, so sind Prozesstheorien für die Erklärung der „echten Entscheidungen“, aber auch für habituelles Verhalten nützlich. Die Prozesstheorien können daher nur den Teil der Varianz von Verhalten erklären, welches durch rationale Kalkulation bestimmt wird. Innerhalb des Modells von Vroom werden die Unterschiede zwischen Motivation und Kognition aufgegriffen und dann integriert: Der Mensch setzt motivationale Kräfte ein, die aufgrund von Überlegungen (kognitiven Prozessen) dazu führen, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit die Erreichung eines Ziels erfolgen wird.⁴³⁰

Dies soll hier allerdings nicht weiter ausgeführt werden, weil es für die vorliegende Arbeit nicht tiefergreifend von Bedeutung ist. Allerdings helfen einige Grundaussagen zu dieser Thematik zum besseren Verständnis der Handlungen von Menschen und wie diese ihre Interessen und Ziele erreichen, erheblich weiter.

5.4.3 Widerstände bei der Implementation von Innovationen

Die mit der Implementation von Innovationen einhergehenden Veränderungen lösen bei den Betroffenen Emotionen aus.

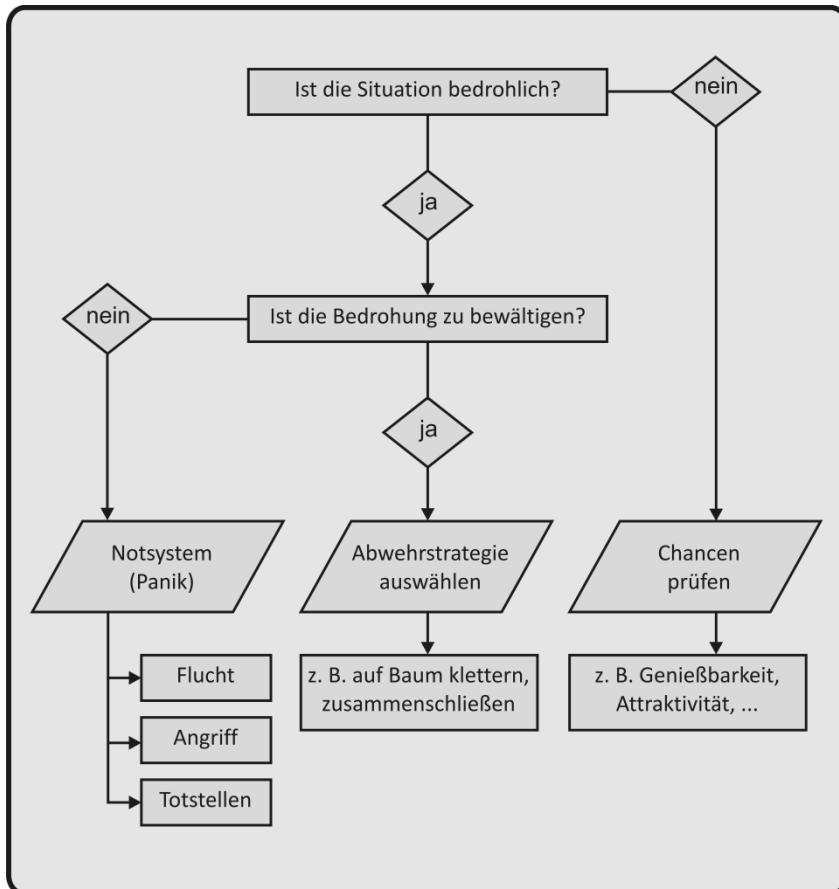
Emotionen können Freude, Glück, Mut, aber auch Ärger, Neid, Bedrohung und Angst sein. Angst und Bedrohung haben zunächst eine überlebenssichernde Funktion. Mutation und Selektion haben dafür gesorgt, dass Menschen Veränderungen der Umgebung zunächst auf ihre Bedrohlichkeit hin

Die subjektiv wahrgenommene Erfolgswahrscheinlichkeit wird zu einer bestimmten Handlung führen. Beispielsweise kann eine in Aussicht gestellte Beförderung oder Anerkennung durch den Vorgesetzten eine erwünschte Handlungsfolge eines bestimmten Handlungsergebnisses sein. Diese mögliche Verbindung zwischen dem Ergebnis einer Handlung und der Handlungsfolgen, die sie nach sich ziehen kann, bezeichnet Vroom als „Instrumentalität“. (Vgl. Vroom, Victor H., Work and motivation; New York: Wiley, 1964).

⁴³⁰ Vgl. Rosenstiel (2007), S. 211 ff. Bei dem Ansatz von Victor H. Vroom, der zu den Prozesstheorien zählt, ist das Motivziel die Maximierung des subjektiven Nutzens. Dabei wird der Mensch als rational kalkulierend beurteilt. Dabei wird angenommen, dass der Mensch sich nach einer entsprechenden Abwägung zwischen einer Vielzahl von alternativen Handlungsmöglichkeiten eine vernünftige Entscheidung trifft. George Katona schlägt dazu vor, das menschliche Verhalten in impulsives Verhalten, habituelles Verhalten und in echte Entscheidungen zu differenzieren, denn nach seiner Auffassung sind nur die „echten Entscheidungen“ innerhalb der Prozesstheorien erklärbar, nicht aber unberechenbares Verhalten.

überprüfen. Erst wenn sicher ist, dass keine Gefahr besteht, kann man sich anderen Aspekten zuwenden. Diese reflektorische Bedrohlichkeitsprüfung verläuft simpel, ist bei allen Lebewesen „eingebaut“ und beschränkt sich auf zwei Kriterien, nämlich zum einen auf die Überprüfung der Bedrohlichkeit und zum anderen auf eine Bewertung der eigenen Fähigkeiten, einer entdeckten Bedrohung Herr zu werden.⁴³¹ Dies zeigt die nachfolgende Abbildung.

Abbildung 9
Die Reaktionskette bei einer Bedrohungssituation⁴³²



⁴³¹ Vgl. Berner (2010), S. 14

⁴³² Eigene Darstellung nach Berner (2010), S. 14

Nun haben Emotionen eine verhaltensregulierende und eine verhaltensorganisierende Funktion und sie bereiten eine Auswahl konkreter Verhaltensweisen vor, wobei eine Person in Abhängigkeit von der Valenz des emotionalen Zustandes entweder ein Annäherungsverhalten oder ein Vermeidungsverhalten zeigt. Positive Emotionen führen demnach zu einem Annäherungsverhalten, da eine Person danach strebt, eine positive Emotionalität zu erhalten oder zu maximieren. Aus defensiv konstituierten Emotionen resultiert dagegen Vermeidungsverhalten (Flucht), um negative Emotionalität möglichst zu minimieren.⁴³³

Eine Emotionalisierung in Innovationsprozessen ist sowohl von positiven als auch von negativen Konsequenzen besetzt: Negativ, weil dadurch die Konfliktaustragung radikalisiert werden kann, positiv, weil dadurch das Engagement der beteiligten Akteure steigen kann.⁴³⁴

5.4.3.1 Innovationshinderliches Verhalten

Klassifiziert man innovationshinderliches Verhalten, so werden dabei Flucht, intrapsychische Anpassung und Widerstand definiert. Die Klassifikation beruht auf der handlungspychologischen Stress-Coping-Theorie von Lazarus (1966) und ihren Weiterentwicklungen.⁴³⁵

- Flucht

Flucht zeigt sich, indem die beteiligten Akteure in Innovationsprozessen ihre betriebliche Situation, in der sie sich befinden, nicht durch die Implementation einer Innovation verbessern wollen, sondern sich der Situation zu entziehen versuchen. Dazu werden verschiedene Formen von aktivem Vermeidungsverhalten gezeigt. Z.B. werden Arbeits- oder Projektgruppen verlassen, die Betroffe-

⁴³³ Vgl. Krause (2004), S. 73 ff. Krause bezieht unter anderem die Arbeit von R. S. Lazarus: *Emotion and adaptation* (New York: Oxford University Press, 1991) in ihre Überlegungen mit ein.

⁴³⁴ Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 99. Die beiden Autoren verweisen in ihrer Schrift auf die Untersuchung von Diana Krause: *Macht und Vertrauen in Innovationsprozessen* (Wiesbaden, 2004).

⁴³⁵ Vgl. Krause (2004), S. 60 ff. Krause befasst sich mit innovationshinderlichem Verhalten und bezieht sich unter anderem auf die Forschung des Psychologen Richard S. Lazarus, der in den 1960er Jahren umfangreiche Experimente zum Umgang mit Stress, also der Wahrnehmung von Reizen aus der Umwelt, deren Bewertung und der Bewältigung von Stress durchgeführt hat. (Lazarus, R. S.: *Psychological stress and coping process*; New YorkMcGraw-Hill, 1966).

nen versuchen, den Betrieb oder die Verwaltung zu verlassen oder versuchen, eine Versetzung zu erwirken.⁴³⁶

Betrachtet man dabei in einem späteren Kapitel die beiden Fallstudien in Wuppertal und Hagen, so haben Akteure unterschiedlicher Hierarchieebenen Vermeidungsverhalten gezeigt. Es gab Frühpensionierungen, Absentismus nahm zu und die Personalräte versuchten, sich dem Reformprozess zu entziehen.

Viel problematischer scheint jedoch an dieser Stelle, dass viele Akteure sich dem Reformprozess nicht entziehen können. Sie erreichen keine Versetzung oder können sich eine Frühpensionierung aus finanziellen Gründen nicht leisten oder sie sind zu jung und müssen mit ihrem Einkommen mehrere Personen unterhalten. Dies kann dann zur Folge haben, dass objektive Flucht dadurch gezeigt wird, dass man sich mit der Innovation überhaupt nicht auseinander setzt und seinen Routineaufgaben nachgeht.

- **Intrapsychische Anpassung**

Hierunter werden subjektive Formen der Flucht verstanden. Intrapsychische Anpassungsprozesse sind Verhaltensweisen eines Individuums zum Umgang mit Situationen, wobei die Situationen mit Veränderungen der Aufmerksamkeit des Individuums verbunden sind. Die Aufmerksamkeit des Individuums in der jeweiligen Situation kann variieren zwischen Vermeidung (reduzierter Beschäftigung mit bestimmten Komponenten der Situation) oder Vigilanz (verstärkter Beschäftigung mit bestimmten Komponenten der Situation). Wenn der Fall der intrapsychischen Anpassung eintritt, vollzieht sich die Informationsaufnahme und -verarbeitung auf eine defensive Art und Weise und das Individuum schätzt die Situation unrealistisch ein. Dies bedeutet, dass das Individuum resigniert, im dem Sinne, dass es doch nichts verändern kann oder dass doch eigentlich alles in Ordnung ist. Im Zentrum der intrapsychischen Anpassung stehen jedoch Verleugnung (nicht wahrhaben wollen), Rationalisierung (Umdeutung von nicht akzeptablen in akzeptablen Verhalten, z.B. durch Bagatellisierung) oder Verdrängung ins Unbewusste. Es besteht also eine kognitive Dissonanz.

In Innovationsprozessen bedeutet das, dass Akteure sich einreden, die Situation in anderen Projektgruppen ist auch nicht besser. Sie können sich mit der Implementation abfinden oder sich einreden, dass die Innovation unsinnig ist, weil die bisherige Arbeitsweise zu den gleichen Arbeitserfolgen geführt hat.⁴³⁷ Unter diesem As-

⁴³⁶ Vgl. Ebenda, S. 60 ff.

⁴³⁷ Vgl. Ebenda, S. 61 ff.

pekt kann man auch die Begriffe „Dienst nach Vorschrift“ oder „innere Kündigung“ subsumieren, im Ergebnis möchten die Akteure die innovative Situation vermeiden. Die Akteure reagieren emotional mit Angst, weil sie negative Konsequenzen erwarten.

Damit kann die Aussage getroffen werden, dass Flucht und intrapsychische Anpassung die Implementation von Innovationen nicht positiv beeinflussen.

- Widerstand

Die Implementation von Innovationen bedeutet, dass Innovationen im Zweifel nicht willkommen sind und zunächst als Bedrohung aufgefasst werden können. Innovationen bedeuten, so wie es auch die später noch zu analysierenden Fallstudien zeigen werden, eine erhebliche Veränderung der bisherigen Arbeitsweise, die von vielen als sinnlose Turbulenz, als Störung oder gar als Ärgernis aufgefasst werden.

Weiter vorn wurden Konflikte nach ihrem Gegenstand dargestellt und letzten Endes ist Widerstand das Sichtbarwerden von Konflikten. Widerstände tragen alle Merkmale eines Konfliktes in sich; es besteht eine Nichtvereinbarkeit von zwei Verhaltensweisen sowie die Wahrnehmung dieser Inkonsistenz durch die Betroffenen. Ein Konflikt wird sichtbar, wobei Widerstand gegen Innovationen in erster Linie Widerstände von Personen gegen Personen sind, Konflikte können aber auch ein Gruppenproblem darstellen.⁴³⁸

5.4.3.2 Erscheinungsformen von Widerstand

Herkömmlich wird Widerstand zunächst als negativ beurteilt. Dies ist so allerdings nicht immer zutreffend. Hauschildt (1999) hat in einer Untersuchung von 151 Innovationsprojekten ermittelt, dass es in Innovationsprozessen durchaus konstruktiven Widerstand gibt. Dieser zielt darauf ab, die Innovation zu verändern und wird in der Regel offen durch gute Argumente überzeugend kommuniziert. In der besagten Untersuchung konnte jedoch keine positive Beziehung zwischen konstruktivem Widerstand und dem Innovationserfolg festgestellt werden.⁴³⁹

⁴³⁸ Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 99

⁴³⁹ Vgl. Krause (2004), S. 63. Krause bezieht sich auf ein Forschungsprojekt von Jürgen Hauschildt (1999), in dem er 154 Innovationsprojekte in 151 Unternehmen untersucht hat. Dabei hat Hauschildt festgestellt, dass in 37% aller Fälle Widerstand gegen die Innovation bestand, der mit technischen, marktspezifischen, finanz- und erfolgswirtschaftlichen, rechtlichen und mit diffusen Argumenten ohne eine bestimmte Stoßrichtung begründet worden war. (Hauschildt, J.: Widerstand gegen Innovati-

In der vorliegenden Arbeit soll jedoch die destruktive Form des Widerstandes im Mittelpunkt der Betrachtung stehen.

Destruktiver Widerstand tritt in verschiedenen Erscheinungsformen auf und wird nach verschiedenen Widerstandstypen klassifiziert:

- Widerstand erscheint als aktiver oder passiver Widerstand, wobei sich aktiver durch Handeln und passiver im Unterlassen zeigt. Er kann offen oder verdeckt auftreten. Offener Widerstand wird artikuliert, verdeckter Widerstand wird in Form von Verschwiegenheit praktiziert. Bei verdecktem Widerstand werden heimlich Koalitionen gegen die Innovation gegründet, um die Implementierung zu verhindern.
- Wie bereits weiter vorn ausgeführt wurde, kann Widerstand konstruktiv und destruktiv in Erscheinung treten.
- Nach der Vorgehensweise kann Widerstand direkt oder indirekt ausgeübt werden. Direkter Widerstand wendet sich unmittelbar gegen die Innovation bzw. den Innovator, indirekter sucht sich Umwege oder eine unterschiedliche Verknüpfung von Aktivitäten, um die Innovation zu verhindern oder zu bekämpfen.
- Nach der Legitimationsbasis kann Widerstand loyal oder opportunistisch sein. Loyaler Widerstand beruft sich auf die eigentlichen Interessen des Unternehmens, opportunistischer ist ausschließlich an den individuellen Nutzenvorstellungen der Opponenten ausgerichtet.⁴⁴⁰

Die Barrieren in Innovationsprozessen, die in Form von Widerstand sichtbar werden, treten häufig erst zutage, wenn schon etwas nicht mehr stimmt, wenn also Konflikte sich manifestiert haben.

Typische Anzeichen dafür, dass etwas nicht stimmt, können sein:

Die Arbeits-, Kommunikations- und Entscheidungsprozesse beginnen zu stocken und laufen nur noch zähflüssig. Nebensächlichkeiten treten in den Vordergrund; in Sitzungen verliert man sich im Detail oder man kommt nicht zum Ziel. Bisher gute Mitarbeiter halten sich plötzlich zurück und machen „Dienst nach Vorschrift“. Auf klare Fragen gibt es ungenaue Antworten.⁴⁴¹

on – Destruktiv oder konstruktiv?; in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Ergänzungsheft 2/99, S. 1-21).

⁴⁴⁰ Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 100. Hauschildt und Salomo beziehen sich auf die Klassifizierung nach Ralf Klöter (1977) in der Schrift: Opponenten im organisationalen Beschaffungsprozess (Wiesbaden, 1977, S. 133 und 150 ff.)

⁴⁴¹ Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 110 f.

Es sei noch angemerkt, dass sich in Problemlösungssituationen nach Janis und Mann sogenannte *hot cognitions* zeigen. Diese werden durch Stress, der durch den Zwang

5.4.3.3 Die Wirkungen von Widerstand bei der Implementation von Innovationen

Die Wirkungen von Widerstand finden sich bei ausschließlich negativer Betrachtung in drei Strategien wieder:⁴⁴²

- Verhindern

Bei Sichtbarwerden radikalen Widerstandes werden die Akteure versuchen, die Innovation zu verhindern. Dazu werden ökonomische, technologische und ökologische Aspekte verknüpft, um so argumentieren zu können, dass die Innovation nicht stattfindet. Organisatorische und administrative Maßnahmen tragen dazu entsprechend bei. Man wird versuchen, sich mit anderen zu verbünden und Koalitionen zu gründen, welche die Sichtweise bestätigen und bekräftigen.

Es geht soweit, dass die „Verhinderer“ die Glaubwürdigkeit des Innovators in Zweifel ziehen und sich offen zu ihrem Ziel, die Innovation zu verhindern, bekennen.

- Verzögern

Kann der Widerstand nicht mit der radikalen Strategie der Verhinderung durchgesetzt werden, muss die Innovation möglichst lange verzögert werden. Jede Verzögerung kann dazu genutzt werden, den Erfolg der Innovation in Zweifel zu ziehen. Hierbei muss sich der Opponent nicht offen zu erkennen geben. Er könnte sogar als „falscher Freund“ getarnt sein, um grundsätzlich Zustimmung zu zeigen, aber weitere Tests, weitere Gutachten über die Erfolgsaussichten oder gründlichere Voruntersuchungen verlangen. Verzögerer einer Innovation werden versuchen, die Innovation mit zusätzlichen Parallel- und Folgeproblemen zu befrachten. Sind Verzögerer selbst in den Innovationsprozess eingebunden, können sie dadurch den Gesamtprozess verlangsamen.

entsteht, eine rasche Lösung des Problems herbeiführen zu müssen, ausgelöst. Die *hot cognitions* vermindern die Suche nach Alternativen und verleiten zum Übergehen warnender Meldungen und Hinweise auf Probleme der gewählten Lösungsmöglichkeit. Die Aufmerksamkeit der Gruppe wird nur auf die positiven Aspekte einer Handlung gelenkt und die Lösungsvorschläge werden nur bruchstückhaft diskutiert und durchdacht. (Vgl. Janis, I. L./Mann, L.; *Decision Making – A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment*. New York/London 1977).

⁴⁴² Vgl. Ebenda, S. 101. Die Autoren verweisen unter anderem auf die Untersuchung von Wilhelm Schmeisser (1984): *Erfinder und Innovationen – Widerstände im Innovationsprozess*, unter besonderer Berücksichtigung der Stellung und Bedeutung von Erfindern im Innovationsprozess (Duisburg, 1984).

- Verformen

Ist sowohl das Verhindern als auch das Verzögern der Implementation einer Innovation nicht möglich, wird die Strategie der Verformung angewendet. Die Opponenten werden Alternativen zur Innovation vorschlagen. Sie werden versuchen, auf den Innovationsprozess dergestalt einzuwirken, dass bei aller Akzeptanz der Entscheidung die Innovation zumindest modifiziert implementiert wird.

Wenn der Konflikt erst manifest ist, scheut der Mitarbeiter nicht davor zurück, seinerseits seine Machtgrundlagen einzusetzen, um die Innovation zu verhindern, zu verändern oder zu verzögern.

Dabei weist Paris auch auf die Möglichkeit hin, dass zum „negativen Organisieren“ die Intrige gehört. Nichts ist für ihn offensichtlicher als das alltägliche Stricken von Netzwerken in Nachbarschaft, Freundeskreis oder dem Büro. Was eine Intrige im engeren Sinn ist, hängt von Definitionsprozessen und der Handlungsweise von Personen ab und gehört zum Einsatz strategischer Machtspiele.

Um eine Beziehungskonstellation als Intrige zu bezeichnen, müssen gewisse Merkmale und Bedingungen erfüllt sein. So kann sich A heimlich mit B verbünden und gegen C einen Komplott schmieden, um C zu Fall zu bringen. Dabei weiß C nichts von dem Verhältnis zwischen A und B.⁴⁴³

Eine andere Form ist die verdeckte Gleichzeitigkeit zweier Bündnisse. A verbündet sich also mit B und hinter dessen Rücken mit C, so kann B nun beide Komplizen gegeneinander ausspielen. Wenn sich nun noch B und C heimlich gegen A verbünden, so kann in dieser Situation jeder gegen jeden intrigieren. Am Ende kann sich ein dominantes Bündnis durchsetzen und ein dritter zu Fall kommen. Dabei ist interessant, dass nur dort, wo keine Intrige vermutet wird, Umgebung und Opfer also ahnungslos sind, erfolgreich intrigiert werden kann.⁴⁴⁴ Diese Diskussion könnte hier weiter vertieft werden, kommt dann aber auch wieder sehr nahe an die Thematik der Mikropolitik. Aber: Auch durch eine Intrige soll in der Folge die Machtfülle des Machttausübenden gesteigert werden.

In der Praxis der Innovationsimplementierung zeigt sich allerdings auch, dass die Opposition nicht nur negativ besetzten Widerstand leistet, sondern ein wirkungsvolles Mittel demokratischer Willensbildung im Unternehmen ist. Sie kann bei positiver Betrachtung in der Lage sein, utopische Projekte zu entlarven, Innovationshektik zu hemmen oder ausufernde Innovationsprojekte auf eine umsetzbare Größenordnung zu reduzieren.

⁴⁴³ Vgl. Paris (1998), S. 195 ff.

⁴⁴⁴ Vgl. Ebenda, S. 195 ff.

Es kommt dabei allerdings darauf an, dass die Opponenten offen operieren und das Innovationsmanagement so beeinflussen möchten, dass im Ergebnis bessere Leistungen erbracht werden.⁴⁴⁵

5.4.3.4 Die Ursachen des Widerstandes

Bei den Reformbeteiligten können Widerstände auftreten, die aufgrund von fünf Formen von Defiziten in Erscheinung treten und sowohl personelle also auch institutionelle Bedingungsgrößen aufweisen:⁴⁴⁶

- Wissensbarrieren
kennzeichnen das Nicht-Kennen von Abläufen, Informationen oder Personen im Zusammenhang mit Reformvorhaben.
- Fähigkeitsbarrieren
kennzeichnen das Nicht-Können. Hierbei fehlen den Betroffenen, die am Veränderungsprozess teilhaben sollen, Fertigkeiten und Fähigkeiten, um die entsprechenden Reformmaßnahmen durch geeignete Maßnahmen unterstützen zu können. Es fehlt ihnen die notwendige Qualifikation.
- Willensbarrieren
kennzeichnen das Nicht-Wollen. Es fehlt die Motivation, am Veränderungsprozess teilhaben zu wollen. Hier können bei Reformmaßnahmen durch eine Änderung der Werteorientierung oder geeignete Anreize Verhaltens- oder Einstellungsmodifikationen erreicht werden. Allerdings genügen Wissen und Können nicht allein, um erfolgreich Innovationsprozesse mitgestalten zu können, es bedarf auch des individuellen Wollens der Akteure. An dieser Stelle sind daher die Willensbarrieren zu nennen, die bereits weiter vorn beim Erwartungs-Wert-Modell und der Motivationspsychologie diskutiert wurden.
- Systembarrieren
kennzeichnen Ressourcendefizite. Die Betroffenen möchten sich aktiv am Veränderungsprozess beteiligen, aber Projektziele können aufgrund fehlender Ressourcen wie fehlende Räumlichkeiten, Geld oder Zeit nicht verfolgt oder erreicht werden. An dieser Stelle kann eine hohe Motivation der Mitarbeiter und ein unermüdlicher Einsatz durch ungünstige Ressourcenausgestaltung schnell zu nichts gemacht werden.

⁴⁴⁵ Vgl. Hauschildt/Salomo (2011), S. 102 ff.

⁴⁴⁶ Vgl. Thom/Ritz (2000), S. 113 ff.; so auch bei Hauschildt/Salomo (2011), S. 102 ff.

- Normbarrieren kennzeichnen das Nicht-Dürfen. Darin zeigt sich ein bestimmtes Verhalten (Tun oder Unterlassen) von Mitarbeitern, weil es in jeder öffentlichen Institution bestimmte Regeln und kulturelle Ausprägungen gibt, so dass das Potenzial der Mitarbeiter nicht gänzlich ausgeschöpft werden kann.⁴⁴⁷

5.4.3.5 Besondere Erscheinungsform des Widerstandes bei Führungskräften

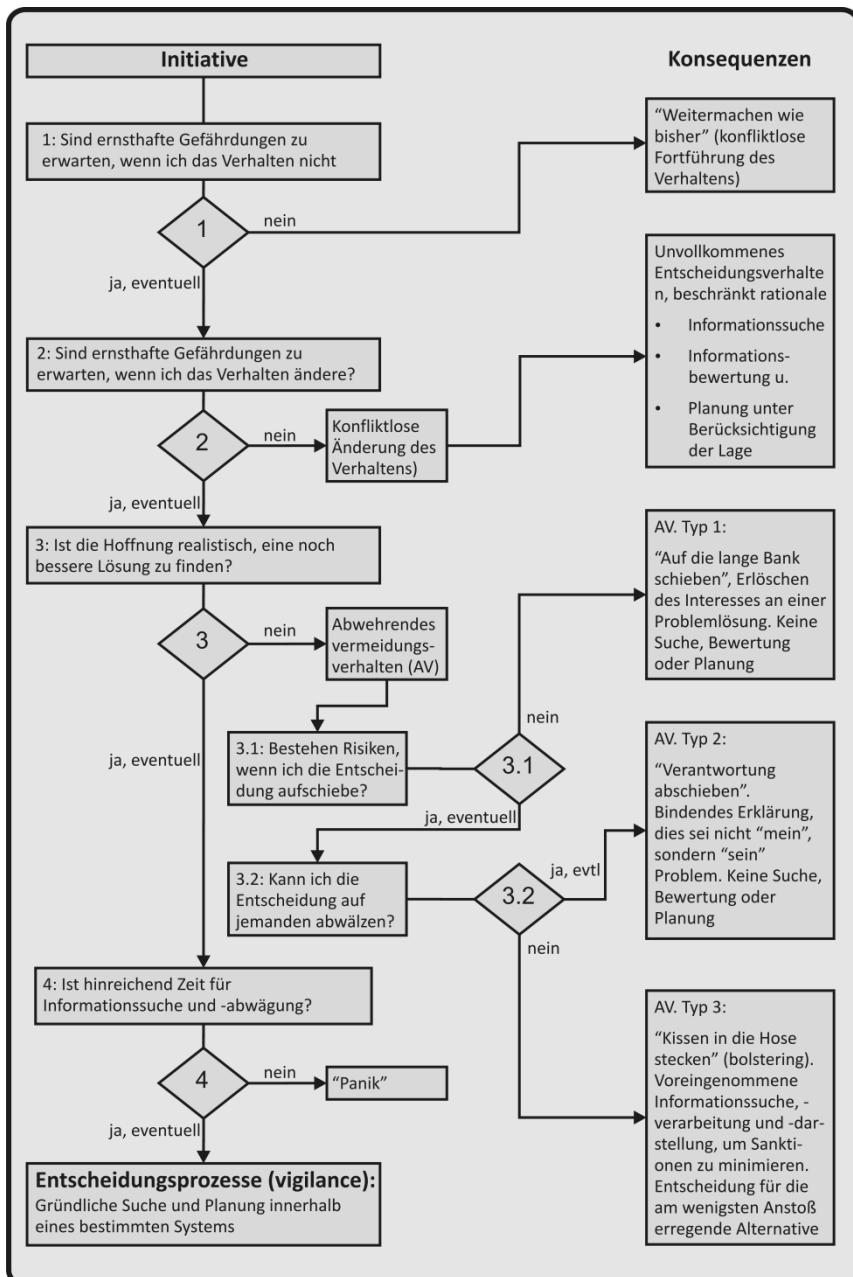
Nun können die eben beschriebenen Ursachen des Widerstandes sich in bestimmten Verhaltensweisen der einzelnen Akteure äußern, wobei diese durch eine Fülle von Oppositionsgründen noch ergänzt und verstärkt werden, die sozial- oder individualpsychologisch zu erklären sind. Die Ursachen führen zu einer Wahrnehmung, Bewertung und Speicherung von Informationen. Innovationen werden verdrängt, übersehen, verzerrt oder gar vergessen. Vorschläge werden nur einseitig bewertet. Die Wissenschaftler Janis und Mann (1977) haben unter zwei Annahmen einen Prozess dargestellt, wie sich Akteure in Innovationsprozessen verhalten können, wobei diese beiden Annahmen besonders häufig in großen Unternehmen in Erscheinung treten und dort, wo in Organisationen mehrere Hierarchieebenen vorhanden sind: Die eine Grundannahme ist, dass ein Entscheidungsträger in führender Funktion an einer Innovation mitwirken soll, der risikoscheu ist. Die zweite Grundannahme ist, dass der Entscheidungsträger mit einem Innovationsvorschlag konfrontiert wird; er bekommt also ausdrücklich einen Außenimpuls.

Die nachstehende Abbildung zeigt mögliche Barrieren vor dem Start von Innovationen bei Personen, die die Grundannahmen „risikoscheu“ und „Außenimpuls“ erfüllen. Die Darstellung zeigt die Rolle der negativen Sanktionen (Risiko) sowie die intellektuelle und zeitliche Kapazität.⁴⁴⁸

Abbildung 10
Barrieren vor dem Beginn der Implementation von Innovationen

⁴⁴⁷ Vgl. Ebenda, S. 113 ff.

⁴⁴⁸ Eigene Darstellung nach Hauschildt/Salomo (2011), S. 111



Bei der Frage 1 kommen Gewohnheit und Bequemlichkeit zum Ausdruck, das bisherige Verhalten wird beibehalten, sofern kein Risiko droht.

Bei der Frage 2 fühlt sich der Entscheidungsträger verpflichtet, tätig zu werden. Er schätzt die Gefahr ein, sucht konfliktlose oder konfliktarme Verhaltensweisen. Er versucht, schnell und entschlossen, den Sachverhalt zu bewerten und vom Tisch zu bringen.

Die Frage 3 geht davon aus, dass sich der Entscheidungsträger auf jeden Fall zum Handeln verpflichtet fühlt. Er steht gleichzeitig unter Stress, weil er weiß, dass ein weiteres Verhalten zu ernsthaften Gefährdungen führen kann. Er sondiert die Wahlmöglichkeiten. Wie reagiert nun der Entscheidungsträger, der nicht mehr daran glaubt, noch eine bessere Lösung zu finden? Er reagiert durch abwehrendes Vermeidungsverhalten, das sich in drei unterschiedlichen Reaktionen zeigen kann:

Der erste Typ schiebt die Lösung auf die lange Bank, der zweite Typ wälzt Verantwortung ab. Hierin liegt aus seiner Sicht die Möglichkeit, dass ein höheres Risiko für denjenigen eintritt, der die Aufgabe übernimmt. Typ drei sieht keinen Ausweg mehr, er übernimmt die Verantwortung und erduldet Sanktionen. Der Entscheidungsträger wird lediglich versuchen, die negativen Folgen für sich möglichst gering zu halten.⁴⁴⁹

Betrachtet man nun öffentliche Verwaltungen, die sich in der Regel durch einen hohen Formalisierungsgrad auszeichnen, kann dieses Modell hilfreich sein, um Widerstände von Entscheidungsträgern, bei denen die bei den Grundannahmen zutreffen, zu verdeutlichen.

Weiterhin können sich Widerstandsursachen auch im Verhalten von Gruppen zeigen, die sich dort noch verstärken und zusammenfassend unter dem Stichwort „Groupthink“ diskutiert werden.⁴⁵⁰ Dies soll allerdings nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit sein.

5.4.4 Promotoren und Opponenten in Innovationsprozessen

Um Widerstände abzubauen, können Promotoren hilfreich sein. Promotoren sind Personen, die neben ihrer alltäglichen Arbeit in Innovationsprozessen aktiv tätig sind und sich für deren Erfolg einsetzen. In der wissenschaftlichen Literatur werden von verschiedenen Autoren, wie Hauschmidt, Gemünden und Walter sowie Witte nachfolgende Promotorenarten diskutiert:

⁴⁴⁹ Vgl. Hauschmidt/Salomo (2011), S. 109 ff.

⁴⁵⁰ Vgl. Ebenda, S. 112

Fachpromotoren können Innovationsprozesse positiv unterstützen, weil sie ihr objektives Fachwissen zur Überwindung der eben beschriebenen Fähigkeitenbarrieren nutzen können. Machtpromotoren unterstützen eine Innovation durch ihr hierarchisches Potenzial und durch die Freisetzung von verfügbaren Ressourcen. Sie reduzieren den Widerstand gegen Willensbarrieren und Systembarrieren. Prozesspromotoren fördern den Innovationsprozess, indem sie zwischen Macht- und Fachpromotor koordinieren und den Widerstand des „Nicht-Dürfens“, also Normbarrieren reduzieren. Prozesspromotoren verfügen in der Regel über eine große Organisationskenntnis und können dadurch den Innovationsprozess unterstützen. Darüber hinaus gibt es die Beziehungspromotoren, die maßgeblich zur Überwindung destruktiver Widerstände beitragen können, indem sie umfangreiche Kenntnis von Netzwerkpartnern besitzen. Die innovationsfördernde Wirkung beruht außerdem auf sozialer Kompetenz, Kooperationserfahrung, diplomatischem Verhandlungsgeschick und Empathie. Damit ermöglichen Beziehungspromotoren, Konflikte konstruktiv zu handhaben und Barrieren in der Zusammenarbeit abzubauen. Im Hinblick auf die Arbeitsteilung der Promotoren wurde in empirischen Untersuchungen festgestellt, dass häufig ein Gespann aus Macht- und Fachpromotor typisch ist, aber häufig auch ein Dreiergespann aus Macht-, Fach- und Beziehungspromotor aktiv ist. Eine Zuordnung einer Promotorenrolle zu einer bestimmten Person stellt dabei eher die Ausnahme dar, häufig kommen Rollenkombinationen, z.B. die aus Prozess- und Fachpromotor vor. Einzig der Machtpromotor ist häufig einer Einzelperson zuzuordnen. Wie auch immer: Promotoren können zu einer Reduzierung des Widerstandes in Reformprozessen beitragen.⁴⁵¹

Als Gegenspieler zu den Promotoren sieht Bach Opponenten, nämlich die, die Veränderungsprozesse ablehnen, und unterscheidet dabei zwischen Opponenten im Topmanagement und den Mitarbeitern an der Unternehmensbasis.⁴⁵² Dabei führen genetische Voraussetzungen eines Menschen

⁴⁵¹ Vgl. Krause (2004), S. 63 ff. Krause bezieht sich unter anderem auf ein Forschungsprojekt von Jürgen Hauschildt (1999), in dem er 154 Innovationsprojekte in 151 Unternehmen untersucht hat. Dabei hat Hauschildt festgestellt, dass in 37% aller Fälle Widerstand gegen die Innovation bestand, der mit technischen, marktspezifischen, finanz- und erfolgswirtschaftlichen, rechtlichen und mit diffusen Argumenten ohne eine bestimmte Stoßrichtung begründet worden war. (Hauschildt, J.: Widerstand gegen Innovation – Destruktiv oder konstruktiv?; in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Ergänzungsheft 2/99, S. 1-21) sowie auf Eberhard Witte: Das Promotorenmodell; in: Hauschildt (1998), S. 9 ff.

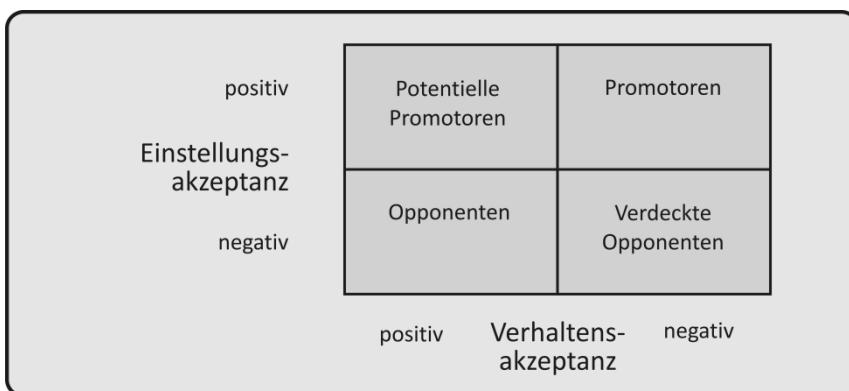
⁴⁵² Vgl. Bach, Norbert in: Krüger (Hrsg.), (2006), S. 183 ff.

und dessen Erfahrungen und Sozialisierung dazu, dass er sich zu einer individuellen Persönlichkeit mit bestimmten Werten und Einstellungen entwickelt, die sich in zeitlichen Verläufen auch ändern können. Bach schließt daraus, dass Menschen die Fähigkeit besitzen, sich verändern zu können. Er beschreibt diesen Vorgang auf die Weise, dass der Mensch mentale Modelle speichert, die das reale Geschehen erklären und beschreiben. Diese Modelle bestimmen schließlich, wie der Mensch in bestimmten Situationen reagiert. Dabei wird durch diese mentalen Modelle zu einem bestimmten Geschehen eine Einstellungsakzeptanz herausgebildet. Diese kann positiv oder negativ sein.⁴⁵³

In der Folge kann es zu einer Verhaltensakzeptanz kommen und damit eine Bereitschaft zum Handeln ausgelöst werden, aber nur dann, wenn der Akteur in der konkreten Situation einen positiven Saldo aus Anreiz und Beitrag ziehen kann. Dabei sind alle Kombinationen zwischen Verhaltens- und Einstellungsakzeptanz denkbar.⁴⁵³

Abbildung 11

Darstellung der Kombinationen Verhaltensakzeptanz – Einstellungs-akzeptanz⁴⁵⁴



Die Abbildung zeigt, dass Betroffene mit einer positiven Einstellungs- und Verhaltensakzeptanz Promotoren darstellen, bei negativer Einstellungs- und Verhaltensakzeptanz handelt es sich um klassische Opponenten. Wenn eine positive Verhaltensakzeptanz bei negativer Einstellungsakzeptanz vorliegt, kann ein opportunistisches Verhalten gegen die eigene Überzeu-

⁴⁵³ Vgl. Ebenda, S.181 ff.

⁴⁵⁴ Eigene Darstellung nach Bach in: Krüger (Hrsg.), (2006), S. 184

gung eintreten. Bach nennt diesen Betroffenen einen verdeckten Opponenten. Ist die Einstellungsakzeptanz positiv und die Verhaltensakzeptanz aufgrund eines negativen Anreiz-Beitrags-Saldos negativ, gilt der Betroffene als potenzieller Promotor.⁴⁵⁵

„Wille ist ... wirkungslos ohne Macht; aber Macht ist ohne Willen nur eine Wirkung ohne Ziel. Macht kann nur eine Reihe von zufälligen Einwirkungen auf die Umwelt erzeugen, so lange kein relativ fixiertes Ziel, keine Zweckbestimmung, keine Entscheidung oder strategische Entscheidungslinie oder Entscheidungsreihe gegeben ist, die bei der Anwendung von Macht als Richtschnur und Anleitung dienen kann. Eine solche Anleitung ist unentbehrlich für jedes System, dessen Macht nachhaltig und eindrücklich auf seine Umgebung einwirken soll; und jedes System dieser Art muss seine Anleitung aus seinem Gedächtnis, aus seinen früheren Entscheidungen, aus seinem Willen oder, etwas allgemeiner ausgedrückt, aus seinem Charakter selbst beziehen.“⁴⁵⁶

Deutsch spricht damit, ähnlich wie Bach, ein Verhaltensmuster von Einzelpersonen oder Organisationen an, die die Regelung ihrer internen Beziehungen daran orientieren, dass sie mit der Struktur ihrer Gewohnheiten und Erinnerungen am ehesten übereinstimmt. „Als Macht verstehen wir dann das Ausmaß, in dem eine Person oder Organisation nachhaltig und erfolgreich ihrem Charakter oder Wesen gemäß handeln kann. Anders ausgedrückt: Als Macht verstehen wir die Fähigkeit einer Person oder Organisation, ihrer Umwelt die Extrapolation oder Projektion ihrer inneren Strukturen aufzuzwingen. ... Macht besteht, darin, dass man nicht nachgeben muss, sondern die Umwelt oder eine andere Person zum Nachgeben zwingen kann.“⁴⁵⁷

5.4.5 Individuelle Widerstände innerhalb der Theorie der mentalen Modelle

Diese besondere Form des Widerstandes äußert sich darin, dass Mitarbeiter plötzlich ein nicht erklärabes Verhalten zeigen. So nutzt zum Beispiel ein besonders qualifizierter Mitarbeiter seine Chance in einem Veränderungsprozess nicht oder ein Mitarbeiter, dem durch die Mitarbeit in einem Innovationsprojekt lange geäußerte Karrieremöglichkeiten eröffnet werden, erweist sich nur potenziell als Promotor und verzögert den Projekt-

⁴⁵⁵ Vgl. Bach, Norbert in: Krüger (Hrsg.), (2006), S. 183 ff.

⁴⁵⁶ Zitat aus Deutsch (1973), S. 170

⁴⁵⁷ Zitat aus Deutsch (1973), S. 171

fortschritt. Hierzu verweist Bach auf Kegan und Lahey, die diesen nicht erklärbaren Widerspruch mit dem Schlagwort „competing commitments“ begründen. Hierbei stehen Probleme oder Herausforderungen nicht isoliert nebeneinander, sondern treten gleichzeitig auf und Betroffene müssen Prioritäten festlegen und Entscheidungen treffen. Diese Konkurrenzsituation kann dazu führen, dass bei der Bewertung der unterschiedlichen Probleme eine Patt-Situation eintritt und Betroffene außer Stande sind, einen weiteren Schritt zu gehen, denn dies würde einen Bruch mit einer anderen Verpflichtung bedeuten. Die Ursachen dafür liegen häufig in einem competing commitment gegenüber dem Partner und der Familie. Es bestehen konkurrierende Identitäten, die zu diesem Zielkonflikt und damit zu Widerstand führen können.⁴⁵⁸

5.5 Emotionen im Innovationsprozess

In der Historie der Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland zeigt sich, dass häufig Reformen begonnen werden, um primär folgende Ziele zu erreichen: Kosten einzusparen, um desolaten Haushaltssituationen zu begegnen, Rationalisierungen durchzusetzen, zumindest um Hierarchieebenen abzuschaffen und Personalaufwand einzusparen oder neue Technologien einzusetzen, um die Kundenorientierung zu verbessern und Arbeitstechniken für die Mitarbeiter effizienter zu gestalten oder um Funktionalreformen zum Abbau oder der Veränderung ganzer Verwaltungsinstanzen durchzuführen.

Diese Reformen werden in der Regel von den politisch Verantwortlichen und Mitarbeitern der Behördenspitzen in Zusammenarbeit mit den politisch Verantwortlichen initiiert. Die Mitarbeiter sollten anschließend zum „Mitmachen“ bewogen werden, auf unterschiedliche Art und Weise, zum großen Teil in Projekten und Teilprojekten oder in mehr oder weniger großen Arbeitsgruppen.

Nun wurde bereits weiter vorn beschrieben, dass die Implementierung von Innovationen bzw. der Versuch dazu, unterschiedliche Emotionen auslösen. Eine wichtige, bereits in einer Übersicht dargestellte Emotion, ist dabei die „Angst“.⁴⁵⁹

Eine weitere Emotion ist die Reaktanz. Reaktanz beschreibt eine psychologische Reaktion und ist ein Gemisch aus Unwillen, Abwehr und Trotz. Sie kann sich dann äußern, wenn die Handlungsfreiheit von Mitarbeitern eingeengt werden soll, wenn also neue Vorschriften, neue Spielregeln, neue

⁴⁵⁸ Vgl. Bach, Norbert in: Krüger (Hrsg.), (2006), S. 204 f.

⁴⁵⁹ Vgl. Berner (2010), S. 13 ff.

Maßnahmen oder Ver- und Gebote in den gewohnten Rahmen eingreifen. Reaktanz ist dann ein Bedürfnis, den bedrohten oder verloren gegangenen oder verloren geglaubten Zustand und damit den alten Handlungsspielraum wieder herzustellen.⁴⁶⁰

Betrachtet man die Aussagen zum Thema „Interessen“ in diesem Kapitel, so bildet die Reaktanz eine Energiequelle, um Konflikte und als Folge hier- von Widerstände gegen Veränderungen zu speisen. Die Reaktanz ist umso größer,

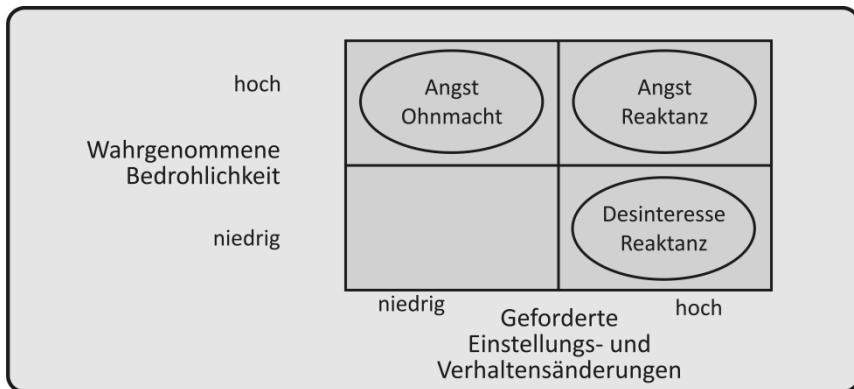
- je mehr Handlungsalternativen bedroht sind oder je stärker in die bisherigen Handlungsspielräume eingegriffen werden soll,
- je wichtiger die Handlungsalternative für den Einzelnen ist, je höher die Erfolgsaussichten gegenüber den Risiken eines Widerstandes eingeschätzt werden und
- je ernstzunehmender die Bedrohung ist.⁴⁶¹

Veränderungsmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung haben, wie bereits dargelegt, Prozess- und Strukturinnovationen zum Hauptinhalt und beide Innovationsarten können sowohl Angst als auch Reaktanz bei den Betroffenen auslösen. Primär ist dabei mit Angst als Emotion zu rechnen, denn der Abbau von Hierarchieebenen zur Kostensenkung oder die Zusammenlegung von Organisationseinheiten, um den gleichen Effekt zu erzielen, führt dazu, dass sich Organisationsmitglieder bedroht fühlen. Dies gilt sowohl für Projekte zur Prozessoptimierung, wenn sie zugleich zu Effizienzsteigerungen bezweckt werden, aber auch, um die Mitarbeiterqualität zu beeinflussen, wenn damit auch noch mögliche persönliche Konsequenzen für den Einzelnen im Raum stehen.

Die nachfolgende Abbildung soll die verschiedenen Emotionen noch einmal darstellen. Dabei lösen unterschiedliche Veränderungen unterschiedliche Emotionen aus, die auch verschieden dominieren.

⁴⁶⁰ Vgl. Ebenda, S. 14

⁴⁶¹ Vgl. Berner (2010), S. 14 ff.; so auch bei Buschmeier (1995), S. 62. Die beiden Autoren beziehen sich in ihren Arbeiten unter anderem auf die erstmals 1966 von J. W. Brehm vorgelegte Reaktanztheorie (J. W. Brehm: A theory of psychological reactance; New York: Academic Press.).

Abbildung 12**Übersicht über die möglichen Reaktionen durch Veränderungen⁴⁶²**

5.6 Möglichkeiten der Einwirkung auf Innovationsprozesse

Betrachtet man die Emotionen, die durch die Implementation von Innovationen aus machttheoretischer Sicht entstehen können, liegt natürlich die Frage auf der Hand, wie es um das „Kräfteverhältnis“ in einer Organisation steht. Wie viel Macht hat die Behördenspitze wirklich, wie ist das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung ausgeprägt, wie viele Personen haben ein Interesse an der Veränderung oder nicht? Wer hat ein Interesse daran, Innovationen zu verhindern oder zu unterstützen? Welche Macht hat der Personalrat?

Kommen wir zurück auf die machttheoretischen Betrachtungen von Sandner. Er führt aus, dass eine Person (B) drei Möglichkeiten hat, auf die Machtgrundlagen von A im Transformationsprozess zu reagieren:

B ordnet sich unter, B lehnt die Machtresource ab, so dass keine Macht ausübung durch A eintritt oder er verhandelt, bis Fall 1 oder 2 eintritt.⁴⁶³

Wenn B im letzteren Fall durch Verhandlung versucht, die Unterordnungsbedingungen zu verändern, dann wird damit auch ein Versuch unternommen, seine Handlungsspielräume zu seinen Gunsten zu verändern.

⁴⁶² Eigene Darstellung nach Berner (2010), S. 16

⁴⁶³ Vgl. Sandner (1992), S. 158

Durch die Unterschrift unter den Arbeitsvertrag erkennt B zunächst grundsätzliche Machtstrukturen im Unternehmen an. Er unterwirft sich einem Bündel von Regelungen. Wie weiter vorn ausgeführt, sind auch die Autoren Katz und Kahn (1966) zu dem Ergebnis gekommen, dass vier Motivationsmuster bestehen, die dazu führen, dass der Akteur innerhalb einer Organisation kooperiert.

Die „normalen“ Abläufe müssen also zunächst für B attraktiv sein, um sich für A der Unterordnung zu unterwerfen. Darüber hinaus müssen Regelmäßigkeiten für B vorhersehbar sein, um längerfristig Zielerreichungsaktivität zu erreichen. In der Folge wird A weniger versuchen, Macht im Rahmen seiner legalen Autorität (Herrschaft) auszuüben, sondern B mittels anderer Steuerungsprozesse (auch sozialer Kontrolle) zu lenken.

Dies lässt erwarten, dass Arbeitszufriedenheit, Verantwortung und Autonomie steigen und so von B eine hohe Arbeitsproduktivität erwartet werden kann. Steuerung wird damit zu einem Prozess, der Unterordnungsbereitschaft sowohl herbeiführen will als auch voraussetzt. Die Akteure werden also „von sich aus“ handeln, weil sie die formale Steuerung, aber auch informell gesetzte Regeln, befolgen.⁴⁶⁴

Bezogen auf die Implementation von Innovationen hat A dann Schwierigkeiten mit seiner Steuerung im hierarchischen System, wenn sich B nicht unterwerfen will bzw. muss.

Aus der Sicht der Akteure sind dabei

- die Mitglieder der Organisation bestrebt, für sich den Spielraum zu erhalten oder zu erweitern,
- gleichzeitig, die Spielräume der anderen Akteure einzuschränken und
- genötigt, durch eigene Beiträge das System des Unternehmens zu erhalten, weil sein Bestehen die Voraussetzung zur Realisierung der eigenen Interessen schafft.

Bei der Implementation von Innovationen bedarf es dabei der direkten Steuerung durch A. Die indirekte Steuerung ist im vorliegenden Fall nicht relevant. Sie bezeichnet die Fälle, in denen das Hauptaugenmerk nicht die direkte Machtausübung von A über B ist, sondern indirekte Steuerung sind quantitative und qualitative organisatorische Steuerungsprozesse. Hierunter versteht man unter anderem das zur Verfügung stellen von Rahmenbedingungen innerhalb einer Organisation.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ Vgl. Ebenda, S. 170 ff.

⁴⁶⁵ Vgl. Ebenda, S. 180 ff.

Die direkte Steuerung dagegen wird in folgenden Bereichen relevant:

- Sie dient der Leistungsintensivierung;
Hierbei muss A steuernd im Rahmen seiner legalen Autorität eingreifen, um einzelne Mitglieder der Organisation dazu zu bringen, über das normale Leistungsniveau hinaus zu gehen.
- Es müssen kurzfristig Interessen realisiert werden;
Eine langfristige Realisierung von Interessen erfolgt im Rahmen der indirekten Steuerung der organisatorischen Vorgaben, bei der kurzfristigen Veränderung der Interessenlage muss also A steuernd direkt eingreifen.
- Korrektur, Aufrechterhaltung und Vorbeugung;
Hierbei wird direkt steuernd in den betrieblichen Prozess eingegriffen, um situativ intervenierend Fehlentwicklungen zu verhindern oder zu korrigieren. Diese Art von direkter Steuerung kann sich auf den Sachprozess oder auch das Herrschaftssystem beziehen.
- Substitution als negative Abgrenzung;
Hiermit ist die direkte Steuerung in den Fällen gemeint, in denen z.B. durch die Betriebsgröße oder eine hohe Technisierung eine indirekte Steuerung unvorteilhaft ist oder indirekte Steuerung nur partiell möglich ist, z.B. wenn Produkte nur als Einzelanfertigungen erzeugt werden können.
- Innovationen;
Hierbei sollen durch die direkte Steuerung von A Interessen und Zwecke in Sachprozessen bei innerorganisatorischen Veränderungen realisiert werden. So stehen immer am Anfang von Veränderungsmaßnahmen noch keine strukturellen Veränderungen, diese treten erst in der Folge der direkten Steuerungsmaßnahmen ein.⁴⁶⁶

Bereits weiter vorn wurden Konflikte und die daraus resultierenden Widerstände aus psychologischer Sicht erörtert. Damit stellt sich auch hier erneut die Frage: Wie kann nun die direkte Steuerung durch A bei der Implementation von Innovationen durch B gestört oder gar verhindert werden? Dieser Frage wird noch nachzugehen sein.

5.6.1 Möglichkeiten sozialer Einwirkung

Nun spiegeln Macht oder Einflussnahme nicht nur eine zweidimensionale Beziehung zwischen zwei Akteuren A und B wieder, sondern es müssen

⁴⁶⁶ Vgl. Ebenda, S. 179 ff.

auch weitere Elemente betrachtet werden, die die konkreten Situationen mitbestimmen.

5.6.1.1 Die strukturelle Komponente

In Organisationen sind soziale Strukturen verankert, dort sollen in der Regel bestimmte Sachprobleme effektiv und gut gelöst werden. Diese aufgabenorientierten Interaktionen prägen auch die Entscheidungen in öffentlichen Verwaltungen. Um Aufgaben vernünftig und sinnvoll zu erledigen, existieren Strukturen, die einen möglichst reibungslosen Ablauf innerhalb der Organisation festlegen.⁴⁶⁷

Diese Strukturen bestehen aus hierarchischen Organisationsformen, aus Weisungsbefugnissen, institutionalisierten Symbolen und einer formal gesteuerten Verteilung von Strafen und Belohnungen, um die Befolgung der Normen und Anweisungen zu fördern. Der Einsatz dieser Kontrollmittel erfolgt, um Macht ausüben zu können, wobei man die Kontrollmittel, die der Ranghöhere gegenüber dem Rangniedrigeren einsetzt, als normative Macht bezeichnet; sie ist aber auch immer eine persönliche Macht. Normativ-soziale Macht wird indirekt ausgeübt, wenn z.B. ein Ranghöherer einen untergebenen Gleichgeordneten bittet, einen dritten Gleichgeordneten zu kontrollieren. Soziale Macht ist schließlich die Art von Macht, die zwischen Gleichgeordneten ausgeübt wird. Besonders durch die Verteilung von Ressourcen werden Personen mit verschiedenen Einwirkungsmöglichkeiten ausgestattet.⁴⁶⁸

Hinzu kommt dabei, dass die Interaktionen der Organisationsmitglieder nicht nur darauf beschränkt sind, die Organisationsziele zu erreichen, sondern auch informell operieren. Diese Handlungen entstehen spontan, aus der alltäglichen Zusammenarbeit und der Ähnlichkeit der Interessen und der Situation.⁴⁶⁹

In der Realität gehen die Grenzen formeller und informeller Organisation fließend ineinander über. Die Stellung des Einzelnen innerhalb der Organisation gibt ihm damit seine Einwirkungsmöglichkeiten. Damit ist Macht in einem System installiert und es existieren relativ dauerhafte Machtstrukturen, denen sich jeder Einzelne beugen muss. Wie bei Crozier und Fried-

⁴⁶⁷ Vgl. Buschmeier (1995), S. 51. Buschmeier bezieht sich in ihren Ausführungen unter anderem auf Amitai Etzioni: Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse; Opladen: Westdeutscher Verlag (1975), S. 346.

⁴⁶⁸ Vgl. Etzioni (1978), S. 95 ff.

⁴⁶⁹ Vgl. Buschmeier (1995), S. 51 ff. Buschmeier bezieht sich in ihren Ausführungen unter anderem auf Amitai Etzioni: Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse; Opladen: Westdeutscher Verlag (1975), S. 346.

berg bereits ausgeführt wurde bedeutet dies, dass Mitglieder in Organisationen ihre Bedingungen (zeitlich, räumlich und sozial) selbst definieren, unter denen sie miteinander verhandeln können, um im Ergebnis ihre Handlungsspielräume ausdehnen zu können.⁴⁷⁰

Besonders durch die Verteilung der organisationalen Ressourcen, also bei der Hierarchiebildung entstehen so Positionen, die mit verschiedenen Einwirkungsmöglichkeiten ausgestattet sind. Ein Vorgesetzter verfügt über Positionsressourcen in Form von Weisungsbefugnissen, die einem Mitarbeiter gegenüber seinem Vorgesetzten nicht zur Verfügung stehen. Auch Kollegen untereinander können nicht auf Ressourcen zur Einwirkung zurückgreifen, trotzdem stehen ihnen andere Machtgrundlagen zur Verfügung, um gegenseitig auf sich einwirken zu können, z.B. weiß A, dass Kollege B ein Verhältnis mit der Frau des Kollegen C hat; er hat damit Einwirkungsmöglichkeiten durch die Machtgrundlage der „Information“.

5.6.1.2 Die interaktionsbezogene Komponente

Da Macht eine soziale Beziehung der handelnden Personen voraussetzt, sind auch die unmittelbaren und direkten Beziehungen zwischen den Interaktionspartnern zu betrachten. Hierzu gehört die Häufigkeit von persönlichen Kontakten, wie dauerhaft eine Beziehung eingeschätzt wird, ob eine vertrauensvolle Zusammenarbeit möglich sein kann und welchen Eindruck die Personen voneinander haben, dass sie sich kooperativ verhalten. Als entscheidender Faktor für den Verlauf von Kommunikations- und Interaktionsprozessen kann die wechselseitige Sympathie angesehen werden. Durch die Kontakthäufigkeit und damit einer größeren Anzahl von Interaktionen kann man unter lerntheoretischen Gesichtspunkten vermuten, dass sich Verhaltensweisen der handelnden Personen wechselseitig verstärken.

Bei dieser Komponente kann vermutet werden, dass hier Möglichkeiten der Einwirkung durch Einfluss eher in Betracht kommen als Machtausübung.

Aus Sicht der Organisation spielt auch die Beziehung eine Rolle, die eine Person zu seinem Unternehmen oder seiner Verwaltung hat. Je positiver die Gesamteinstellung ist, umso eher werden Mitarbeiter im Sinne der Unternehmung beeinflussbar sein.⁴⁷¹

⁴⁷⁰ Vgl. Crozier/Friedberg (1993), S. 45

⁴⁷¹ Vgl. Buschmeier (1995), S. 56 ff. Buschmeier verweist in ihren Ausführungen unter anderem auf eine Arbeit von Werner Scholl (1991): Soziale Interaktion – Ein interdisziplinärer Bezugsrahmen. (2. verbesserte Auflage). 20. Bericht aus dem Institut

5.6.1.3 Die soziale Komponente

Nicht nur der organisationale Rahmen mit seinen formalen und informellen Strukturen bestimmt die Möglichkeiten der Einwirkung mit, sondern auch die individuelle Einwirkung und damit die Persönlichkeit der jeweiligen Akteure. Das Beeinflussungsvermögen und die Beeinflussbarkeit eines Individuums hängen darüber hinaus mit seiner Persönlichkeitsstruktur zusammen. Personen, die im Unternehmen oder der Verwaltung gleiche Positionen innehaben oder gleichwertige Aufgaben zu erfüllen haben, verfügen deswegen nicht automatisch über die gleiche Macht. Es geht ist also darum, zu erfahren, dass Personen nicht nur über ein gewisses Potenzial an Macht verfügen, sondern um deren Willen, diese Ressourcen auch zu nutzen.⁴⁷² Es gilt die Frage zu beantworten, welche Situationen und Sachverhalte das Machtmotiv anregen. Welche Positionen, Ämter, Informationen oder Expertenwissen (Machtgrundlagen) dienen dazu, Macht ausüben zu können und welche werden im Sinne von Max Weber auch tatsächlich benutzt, um den eigenen Willen auch gegen Widerstand anderer Personen zur Geltung zu bringen?⁴⁷³

5.7 Macht und Machtmotivation

In den bisherigen Betrachtungen über Macht und Machtressourcen wurde deutlich, dass eine soziale Beziehung zwischen Akteuren besteht, um Macht in einer Art Austauschprozess auszuüben. Dazu ist es nun erforderlich, dass man sich mit den Motiven des Individuums zu beschäftigt, die ein bestimmtes Verhalten auslösen können. Im Rahmen der Persönlichkeitspsychologie wird im motivationstheoretischen Sinne hinterfragt, welche Merkmale eines Verhaltens, z.B. Quellen des Machtanspruchs oder die thematischen Inhalte eines Kommunikationsprozesses, als Anreize für den Austauschpartner so umarrangiert werden, dass er dem Machtanspruch nachkommt. Hierzu wurden bereits im Rahmen der Diskussion um Interessen, Konflikte und Widerstände die Erwartungs-Wert-Theorien beschrieben.

Eine Machtausübung gilt demnach als realisiert, wenn es zur Verhaltenskontrolle gegen die Widerstände oder die Beharrung eines machtempfängen Individuums (B) gekommen ist. Für A als Machtsubjekt hat dies ein

für Wirtschafts- und Sozialpsychologie der Georg-August-Zinn-Universität Göttingen. Göttingen: Unveröffentlichtes Manuskript.

⁴⁷² Vgl. Ebenda, S. 54 ff.

⁴⁷³ Vgl. Schneider/Schmalt (1994), S. 229 ff.

Erlebnis realisierter Kontrolle zur Folge. Beim Machtmotiv ist dabei das Gefühl von Selbstwirksamkeit bei Erreichen der Kontrolle das angestrebte Motivziel, dessen Eintritt erhofft, dessen Verfehlen aber auch befürchtet wird.⁴⁷⁴

Der Machtausübende muss dabei nun über Machtgrundlagen verfügen, um die Motivbasis in einem anderen Individuum ansprechen zu können. Es bedarf bestimmter Machtquellen, die als Basis für eine einseitig verlaufende Verhaltenskontrolle dienen. Hierzu wird die Machtressourcen-Typologie von French und Raven herangezogen, die folgende Taxonomie aufgestellt haben, und die bereits ausführlich beschrieben wurde:

- Macht durch Belohnung (reward power),
- Macht durch Bestrafung (coercive power),
- Macht durch Legitimation (legitimate power),
- Macht durch Identifikation (referent power),
- Macht durch Sachkenntnis (expert power) sowie
- Macht durch Information (informational power).

Beeinflusste Personen reagieren auf Expertenmacht und Vorbildmacht (referent power) deutlich positiv, auf die Machtgrundlagen der Legitimation und der Belohnungsmacht gemäßigt positiv und deutlich negativ auf die Machtgrundlage der Bestrafung.⁴⁷⁵ Hierzu wurde bereits ausführlich bei der Unterscheidung von Macht und Einfluss eingegangen.

Belohnungs- und Bestrafungsmacht sind nach Heckhausen und Heckhausen die grundständigsten Ressourcen, die im gesamten Primatenbereich, so auch bei den Menschen, wirksam sind.

Nun sind auch die individuellen Unterschiede zu berücksichtigen, um die eigenen Machtquellen zu vermehren. Manchen Akteuren reicht es aus, allein über Machtquellen zu verfügen, um ihren Zielzustand zu erreichen, ohne dass Machthandeln auch tatsächlich ausgeübt wird. Dazu kann vieles gehören, z.B. Status, das Erreichen einer Führungsposition, Prestige, Kontrolle über Informationen usw.⁴⁷⁶ Es gibt Befunde, die dafür sprechen, dass die Verfügbarkeit über Machtressourcen allein ausreicht, um zu ihrer Verwendung in verstärktem Machthandeln zur Beeinflussung anderer zu füh-

⁴⁷⁴ Vgl. Heckhausen/Heckhausen (2010), S. 213 ff. Die beiden Autoren verweisen auf Heinz-Dieter Schmalt (1987): Power, motivation and the perception of control. In: F. Halisch und J. Kuhl (Hrsg.): Motivation, intention, and volition (S. 101-113), Berlin, Heidelberg, New York, Tokio: Springer.

⁴⁷⁵ Vgl. Schneider/Schmalt (1994), S. 229 ff.

⁴⁷⁶ Vgl. Heckhausen/Heckhausen (2010), S. 215

ren. So hat Kipnis 1972 in einer Studie den Managern eines Industriebetriebes ausdrücklich Sanktionsmittel gegenüber Arbeitnehmern eingeräumt (Machtbedingung), während er anderen aufgab „nur“ Manager zu sein (Nicht-Machtbedingung). Obwohl die Arbeitnehmer beider Gruppen ihre Arbeit zufriedenstellend ausführten, unternahmen Manager, bei denen die Machtbedingung zugrunde lag, zweimal mehr so viele Versuche, die Arbeitnehmer zu beeinflussen.⁴⁷⁷

Anzumerken ist hier, dass der Besitz von Machtquellen, wie etwa Expertenmacht oder Macht durch Sachkenntnis, nicht unbedingt real vorhanden sein müssen; sie können auch vorgetäuscht werden. Entscheidend ist, wie die Person B, deren Wahrnehmung dem Macht- oder Einflussversuch ausgesetzt ist, reagiert. So haben Anderson und Kilduff 2009 in einer Untersuchung festgestellt, dass hoch dominante Personen sich in Gruppenarbeiten so verhalten, als hätten sie eine besonders hohe Sachkunde. Sie ergreifen häufig das Wort, sagen ungefragt ihre Meinung oder bieten schnell differenzierte Lösungen an. Sofern die Gruppe dies akzeptiert und die angeblichen Kompetenzen hinnimmt, wird diesen Personen ein hohes Expertentum zugeschrieben und man räumt ihnen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten ein. „Dies ist die Stunde des Großmauls.“⁴⁷⁸

5.7.1 Ziele und Formen des Machthandelns

Aufgrund der Darstellung der Machtmotivation lässt sich nun Machtverhalten des Machtausübenden A genauer beschreiben:

Zunächst muss der Machtausübende wissen und sich im Klaren darüber sein, dass er Machtressourcen besitzt und weiß, dass er diese auch einsetzen kann. Im Anschluss daran muss er die Motivbasis des B einschätzen und die Wirksamkeit seiner eigenen Machtquellen richtig beurteilen. Schließlich muss er die wirksamste Strategie im Einsatz seiner Machtressourcen auswählen, die gleichzeitig für A die günstigste Kosten-Nutzen-Relation aufweist. Die Kosten-Nutzen-Relation ist an dieser Stelle deshalb wichtig, weil B Widerstand gegen das Handeln von A entwickeln kann. So muss der Ressourceneinsatz der Belohnung oder Bestrafung ständig von A

⁴⁷⁷ Vgl. Ebenda, S. 216. Die beiden Autoren verweisen auf eine Studie von David Kipnis: Does power corrupt?; in: Journal of Personality and Social Psychology, 24, 33-41, (1972).

⁴⁷⁸ Vgl. Ebenda, S. 216, Zitat aus Heckhausen/Heckhausen (2010), S. 216. Die beiden Autoren verweisen auf einen Beitrag von Cameron Anderson und Gavin J. Kilduff: Why do dominant personalities attain influence in face-to-face groups? The competence-signalling effects of trait dominance; in: Journal of Personality and Social Psychology, 96, 491-503, (2009).

kontrolliert werden, ob sie auch nachhaltig und beständig sind. Vor allem können sich diese Quellen auch erschöpfen. Diese Kosten und Risiken sind z.B. bei dem Einsatz von Vorbild-, Informations- oder Expertenmacht nicht vorhanden.

Weiterhin ist noch zu unterscheiden zwischen potenzieller oder aktueller Macht, denn A braucht eine Machtressource nicht unbedingt zum zu Einsatz bringen, um B klar zu machen, dass er über sie verfügt. B reagiert häufig schon aufgrund des Wissens um das Vorhandensein um institutionalisierte Macht- und Ressourcenverteilungen. Im Ergebnis geht es schlicht darum, im Wege einseitiger sozialer Interaktionen eigene Interessen und Machtansprüche zu sondieren und durchzusetzen.⁴⁷⁹

5.7.2 Deskriptives Modell des Machthandelns

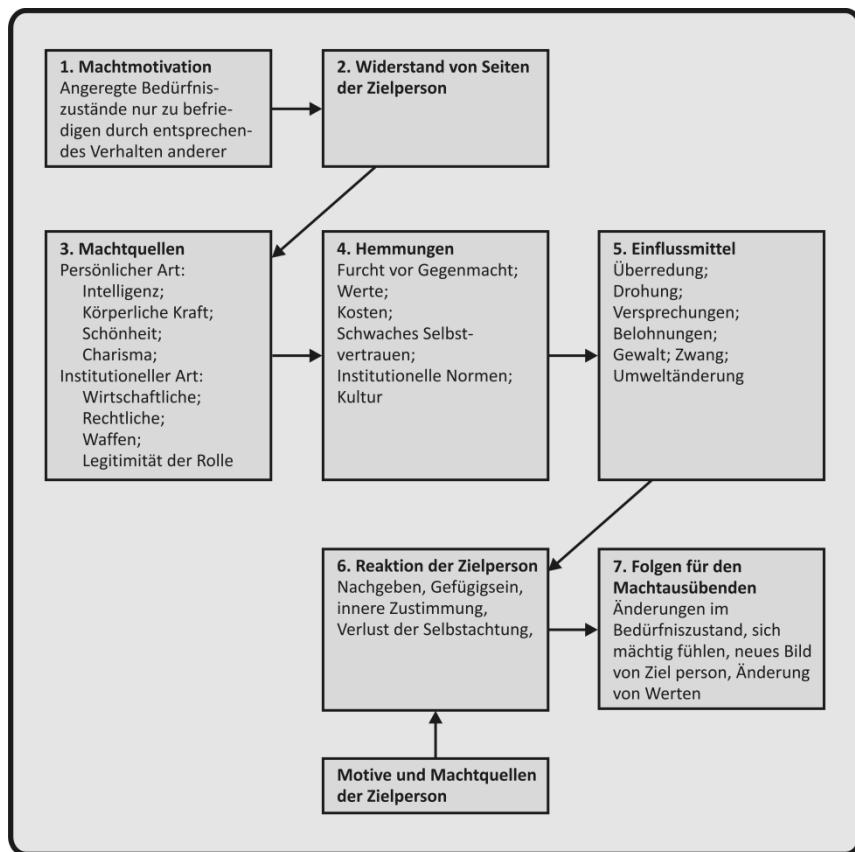
Das nachfolgende deskriptive Modell nach Cartwright (1965) und Kipnis (1974), erweitert durch Heckhausen/Heckhausen (2010), stellt die einzelnen Schritte des Machthandelns zusammenfassend dar.⁴⁸⁰

Abbildung 13

Deskriptives Modell über die Schritte des Machthandelns

⁴⁷⁹ Vgl. Heckhausen/Heckhausen (2010), S. 216. Unter anderem wird hier auf eine empirische Untersuchung von Cameron Anderson und Jennifer L. Berdahl zur Machtmotivation verwiesen. Die beiden Forscher haben Macht einerseits als Persönlichkeitsdisposition und andererseits als Situationsvariable erfasst und in mehreren geplanten Variationen zu diversen Verhaltens- und Erlebnisvariablen in Beziehung gesetzt. Sie fanden in Analysen heraus, dass das Ausüben von Macht mit dem Erleben positiver Emotionen verbunden wird. Anderson, C./Berdahl, J.L.: Examining the effects of power on approach and inhibition tendencies; in: Journal of Personality and Social Psychology, 83, 1362-1377 (2002).

⁴⁸⁰ Eigene Darstellung nach Heckhausen/Heckhausen (2010), S. 217



5.7.2.1 Machtmotivation

Nachdem also die Machtmotivation angeregt wurde, gibt A der Person B zu erkennen, welches Verhalten er von ihr erwartet. Dies kann auch implizit geschehen, etwa dadurch, dass beide Personen gleichzeitig mit der übereinstimmenden Verbindlichkeit Verhaltensregularien oder Normen anerkennen. Zu nennen sind dabei zum Beispiel die Richtlinien und Dienstweisungen einer Behörde, die es zu befolgen gilt. Entspricht in diesem Fall die Zielperson der Erwartung, so ist der Machtablauf schon zu Ende.

5.7.2.2 Widerstand von Seiten der Zielperson

Lässt die Zielperson jedoch Widerstände erkennen, die aufgrund eines manifesten Konfliktes sichtbar werden, so ist es für den Machtausübenden

wichtig, seine Machtquellen zu sondieren und zu überlegen, ob und mit welchem Erfolg er diese bei der Zielperson zum Einsatz bringen kann.⁴⁸¹ Hier könnten sich unter anderem Probleme ergeben, wenn ein Mitarbeiter aufgrund seiner ihm offiziell zugewiesenen Funktion eine hohe Legitimationsmacht hat, aber die Identifikationsmacht gering ist. Das bedeutet, dieser Mitarbeiter hat zwar hohen Einfluss, genießt aber ein geringes Ansehen, wodurch die Folgebereitschaft der anderen Kollegen stark beeinträchtigt ist. Ähnlich stellt sich dies dar, wenn Mitarbeiter Experten auf einem Gebiet sind, also über eine große Informationsmacht verfügen, sie aber aufgrund einer geringen Identifikationsmacht auf geringe Akzeptanz bei den anderen stoßen und diese die übermittelten Informationen nicht nutzen.⁴⁸²

5.7.2.3 Machtquellen und Hemmungen

Der Machtausübende kann allerdings auch Hemmungen haben, seine Machtquellen tatsächlich einzusetzen. Dies können Fälle sein, in denen er Furcht vor Gegenmacht des anderen hat, ein zu geringes Selbstvertrauen oder Selbstzweifel; unter Umständen existieren rivalisierende Werte, die ihn daran hindern, seine Machtquellen einzusetzen.

Weitere Hemmungen können eintreten, wenn die Kosten der Machtausübung zu hoch werden, wenn z.B. dauerhafte Belohnungen zu teuer werden oder nicht mehr gewährt werden können oder aber die Überwachung von B zu aufwändig wird.⁴⁸³

Wenn nun die Kosten der Machtausübung für A zu hoch werden, die keinesfalls nur monetärer Art sein müssen,⁴⁸⁴ wird sein Bestreben sein, möglichst auf den Einsatz von Machtmitteln zu verzichten. Allerdings reicht das bloße Vorhandensein allein nicht aus; wichtig ist, dass sich die Zielperson des Vorhandenseins und der Wirkungen der Machtmittel bewusst ist und sie auch den Einsatz für wahrscheinlich hält. Sofern A in seiner Stellung eine hohe Glaubwürdigkeit besitzt, dürfte es häufig nicht erforderlich sein, dass er seine Machtmittel auch einsetzt. Dies lässt den Schluss zu, dass A

⁴⁸¹ Vgl. Heckhausen/Heckhausen (2010), S. 217

⁴⁸² Vgl. Kühn/Platte/Wottawa (2006), S. 219

⁴⁸³ Vgl. Heckhausen/Heckhausen (2006), S. 217

⁴⁸⁴ Anm.: Nach Buschmeier (1995, S. 59), sind dies im Rahmen der sozialen Interaktion Hass (Kälte, Abneigung, Ärger, physische Aggression), Abwertung (Kritik, Spott, Beleidigungen), Interferenz (Störung, Widerstand) und Unsicherheit (Verwirrung, Angst).

seine Macht nicht einzusetzen braucht, wenn er sie glaubhaft demonstriert.⁴⁸⁵

Darüber hinaus können kulturelle oder institutionelle Normen dagegen sprechen, Mittel der Einflussnahme einzusetzen. Im beruflichen Alltag oder auch in den normalen Lebensbereichen wird vieles durch kulturelle Festlegungen und Normen geregelt. Ein Beispiel der Verletzung einer solchen Norm wäre z.B., dass der Teufelspakt in Goethes Faust auch die Möglichkeit eröffnete, das arme Gretchen zu bezirzen.⁴⁸⁶

5.7.2.4 Einsatz von Einflussmitteln

Sofern Hemmungen nicht vorliegen oder diese überwunden werden können, werden schließlich Einflussmittel benutzt. Sie entsprechen den Machtquellen, können aber auch in abgewandelter Form eingesetzt werden. Dies hängt von der jeweiligen Situation oder auch vom Widerstand der Zielperson ab. Je größer, je anonymer und entfernter der Kreis der zu Beeinflussenden ist, umso eher werden stärkere Machtmittel eingesetzt. Kommen zum Beispiel schwache Personen in Führungsfunktionen, so besitzen sie eine hohe legitime Macht. Sie werden es allerdings vorziehen, ihre legitime Macht zu benutzen, anstatt z.B. die Zielperson zu überreden versuchen. Sie werden also möglichst keine persönlich vermittelnde Einflussnahme vornehmen.⁴⁸⁷

An dieser Stelle kann auf die „direkte Steuerung“ bei der Implementation von Innovationen verwiesen werden, wie sie Karl Sandner beschreibt. Der Einsatz von Machtmitteln, insbesondere innerhalb von Organisationen, soll stets im Zusammenhang mit dem verfolgten Ziel stehen.

Damit ergeben sich mehrere Einsatzmöglichkeiten:

- Ist eine Person bei der Verfolgung ihrer Ziele auf andere Personen angewiesen, wird sie in der Regel affektive Machtmittel entsprechend der Identifikationsmacht anwenden. Dies kann noch unterstützt werden, indem, sofern es sich um einen Vorgesetzten handelt, zudem der Einsatz legitimer Macht erfolgt.

⁴⁸⁵ Vgl. Kühn/Platte/Wottawa (2006), S. 220. Die Autoren beziehen in ihre Überlegungen einen Beitrag von Hermann Simon ein. Simon, H.: Invariants of human behavior; in: Annual Review of Psychology 41:1-9 (1990).

⁴⁸⁶ Vgl. Heckhausen/Heckhausen (2010), S. 218

⁴⁸⁷ Vgl. Ebenda, S. 218. Die beiden Autoren verweisen bei ihren Überlegungen auf einen Beitrag von Barry E. Goodstadt und Larry A. Hjelle mit ein. Goodstadt B. E./Hjelle L. A.: Power of the Powerless: Locus of control and the use of power; in: Journal of Personality and Social Psychology, 27, 190-196 (1973).

- Verfolgt eine Person ein konkretes Ziel, das auch operationalisierbar ist, wird sie legitime Macht einsetzen, unabhängig davon, welche hierarchische Stellung sie innehat.
- Wenn eine Person ein konkretes Ziel verfolgt, das ihr Vorteile und Vergünstigungen bringen soll, so wird sie gegenüber Vorgesetzten emotionale und indirekte Machtmittel einsetzen („weiche“ Machtgrundlagen), aber gegenüber eigenen Mitarbeitern legitime Macht anwenden, ohne hier von einer emotionalen Strategie Gebrauch zu machen.
- Steht bei der Zielverfolgung das Gesamtwohl des Unternehmens im Vordergrund, so wird die Person, unabhängig von ihrer Position im Unternehmen oder der Verwaltung, legitime Macht und Macht durch Sachkenntnis in die Waagschale werfen.⁴⁸⁸

Hierauf wird später noch einzugehen sein, wenn es darum geht, Innovativen zu implementieren und welche Verhaltensweisen sich bei den Personen zeigen, die am Innovationsprozess beteiligt sind.

5.7.2.5 Reaktionen der Zielperson

Die Reaktion der Zielperson wiederum hängt nun ab von deren Motiven und den Machtquellen, die ihr gegenüber zur Anwendung gekommen sind. Kommt B dem Machtausübenden nach, so kann er dies aus Überzeugung tun. B kann aber auch äußerlich gefügig sein und innerlich Groll hegen. Eine weitere Reaktion kann sein, dass sich B äußerlich mürrisch zeigt und nachgibt, aber innerlich zustimmt. B könnte auch an Selbstachtung verlieren oder mehr Respekt vor dem Machtausübenden gewinnen.⁴⁸⁹

5.7.2.6 Folgen für den Machtausübenden

Bei dem Machtausübenden tritt in der Folge ein Gefühl von realisierter Kontrolle ein. Er war mächtig und stark, hat machtvollkommen gehandelt und bei dem anderen einen Eindruck hinterlassen. Er gewinnt an Status, Ressourcen und Selbstachtung. Das Bild der beeinflussten Person kann sich dann insofern ändern, als sie von A in höherem Maße abhängig ist und weniger eigenmotiviert ist, eine geringere Meinung von A hat und größeren Abstand zu ihm hält.⁴⁹⁰

⁴⁸⁸ Vgl. Witte, Erich H. in: Frey/Irle (Hrsg.), (2002), S. 238; so auch in Kühn/Platte/Wottawa (2006), S. 223

⁴⁸⁹ Vgl. Heckhausen/Heckhausen (2010), S. 218

⁴⁹⁰ Vgl. Ebenda, S. 218. Unter anderem wird hier wieder auf eine empirische Untersuchung von Cameron Anderson und Jennifer L. Berdahl zur Machtmotivation verwiesen. Die beiden Forscher haben Macht einerseits als Persönlichkeitsdisposition und

Anders kann es sein, wenn B durch Belohnungsmacht beeinflusst wurde. Hier wird sich Tendenz erhöhen, dass der Mitarbeiter den Kontakt zu dem Machtausübenden ausdehnen wird, um die Chance auf weitere Belohnungen steigern zu können.⁴⁹¹

Zusammenfassend betont Etzioni, dass alle Arten von Macht unter allen Bedingungen auf den Machthaber ebenso wie auf den Machtunterworfenen eine deformierende Wirkung haben.⁴⁹²

Dieses eben beschriebene deskriptive Modell beschreibt die wichtigsten Stadien in einem Machtzyklus, wobei nicht stets sämtliche Stadien in einem Prozess des Machtaustausches zwingend durchlaufen werden müssen. Dies ist unter anderem bei einer bewussten Auswahl der Machtmittel oder dem Abwägen von Kosten-Nutzen-Relationen auch nicht notwendig. Andererseits muss man sich dessen bewusst sein, dass einige Teile dieses Gesamtprozesses in assoziativen Netzwerken vorhanden und miteinander verbunden sind – so auch in Verwaltungsorganisationen – und können bei entsprechender Anregung schlagartig aktiviert werden, ohne dass dabei das Niveau von bewusst gesteuertem Verhalten erreicht wird, sondern unbewusste Prozesse in Gang gesetzt werden.⁴⁹³

5.8 Macht und Machtmotivation bei der Implementation von Innovationen

Kommt man zurück auf die Interessen, die die beteiligten Akteure im Innovationsprozess stets im Auge haben (sie wurden ausführlich unter dem Thema Interessen, Konflikte und Widerstände beschrieben), und auf das deskriptive Machtmodell nach Cartwright (1965) und Kipnis (1974), er-

andererseits als Situationsvariable erfasst und in mehreren geplanten Variationen zu diversen Verhaltens- und Erlebnisvariablen in Beziehung gesetzt. Sie fanden in Analysen heraus, dass das Ausüben von Macht mit dem Erleben positiver Emotionen verbunden wird. Anderson, C./Berdahl, J.L.: Examining the effects of power on approach and inhibition tendencies; in: Journal of Personality and Social Psychology, 83, 1362-1377 (2002).

⁴⁹¹ Vgl. Kühn/Platte/Wottawa (2006), S. 221

⁴⁹² Vgl. Buschmeier (1995), S. 57. Buschmeier verweist auf die Machtdiskussion von Amitai Etzioni: Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse. Opladen: Westdeutscher Verlag (1975), S. 370 f.

⁴⁹³ Vgl. Heckhausen/Heckhausen (2010), S. 218. Die Aussagen beziehen sich unter anderem auf eine Untersuchung von John A. Bargh und Tanya L. Chartrand: The unbearable automaticity of being; in: American Psychologist 54, 462-479 (1999).

weitert durch Heckhausen und Heckhausen (2010), so lassen sich die Machtmittel, die innerhalb der Handlungen von Akteuren in Organisationen zum Einsatz kommen, in unterschiedliche Kategorien einteilen.

Dies sind zum einen allgemeine Machtmittel, Machtmittel gegenüber Vorgesetzten und Machtmittel, die gegenüber Untergebenen zum Einsatz kommen. Dabei steht der Einsatz von Machtmitteln stets im Zusammenhang mit den verfolgten Zielen bzw. Interessen der betroffenen Personen.

So hat sich auch Witte dem Thema Macht zugewandt, indem er auf die Wechselwirkungen der Macht zwischen zwei oder mehr Personen hingewiesen hat, Macht wirkt nicht von einer Seite aus. Darüber hinaus verbraucht Machtausübung in der Regel Ressourcen bei demjenigen, der in der höheren Position ist.⁴⁹⁴

Die nachfolgende Abbildung nach Kipnis, Schmidt und Wilkinson (1980) bezieht sich auf eine Untersuchung, an der 754 Manager als Versuchspersonen teilgenommen hatten, die durch Kurse in einem Management-Training gewonnenen worden waren. Die Abbildung zeigt auf, welche Machtmittel in welcher Form nach der Entsprechung von French und Raven zum Einsatz kommen.

Die Ergebnisse der Untersuchung von 754 Managern⁴⁹⁵

Machtmittel	Entsprechung nach French u. Raven (1959)	Beispiele
1. Allgemeine Machtmittel		
Erreichte Position („assertiveness“)	legitime Macht	<ul style="list-style-type: none">◆ Anordnungen geben◆ Forderungen stellen
Sanktionen („sanctions“)	Macht durch Zwang	<ul style="list-style-type: none">◆ Mit Versetzung oder Entlassung drohen◆ Beförderungsstopp◆ Lohnerhöhungen aussetzen

⁴⁹⁴ Vgl. Witte (1994), S. 461

⁴⁹⁵ Eigene Darstellung nach Kühn/Platte/Wottawa (2006), S. 222. Die Untersuchung von David Kipnis, Stuart M. Schmidt und Ian Wilkinson wurde an folgender Stelle veröffentlicht: Intraorganizational influence tactics: Explorations in getting one's way; in: Journal of Applied Psychology 65: 440-452 (1980).

Machtmittel	Entsprechung nach French u. Raven (1959)	Beispiele
Affektive Strategie („ingratiation“)	Identifikationsmacht	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Dem anderen betont Wertschätzung entgegenbringen ◆ Loben, schmeicheln ◆ Das Selbstwertgefühl des anderen steigern
Rationalisieren („rationality“)	Expertenmacht	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Überzeugen ◆ Argumentieren, Gründe angeben ◆ Planen
2. Machtmittel gegenüber Vorgesetzten		
Gegenseitigen Nutzen aufzeigen („exchange of benefits“)	Belohnungsmacht	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Einen Ausgleich anbieten ◆ Zusätzliche Leistungen anbieten
Höhere Instanzen anrufen („upward appeal“)	legitime Macht	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Eine Bitte an höhere Instanzen richten ◆ Informelle Unterstützung von „oben“ einholen ◆ Beschwerde über Dienstweg einlegen
Blockieren („blocking“)	Macht durch Zwang	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Arbeitstempo verringern ◆ Mitarbeit verweigern ◆ Anweisungen sabotieren
3. Machtmittel gegenüber Untergebenen		
Koalieren („coalitions“)	Macht durch Zwang	<p>Sich mit Mitarbeitern solidarisch erklären, Erhöhen des Konformitätsdrucks</p> <p>Unterstützung für Anforderungen bei Mitarbeitern suchen</p> <p>Gemeinsame Zielsetzungen und Perspektiven aufzeigen</p>

Witte differenziert bei dem Einsatz von Machtmitteln noch in qualitativer Hinsicht dahin gehend, dass diese affektiv (bewertend, gefühlsbezogen),

kognitiv (schlussfolgernd, wahrnehmend) oder konativ (bezogen auf den Handlungsrahmen, über den das Individuum verfügt) wirken können.⁴⁹⁶

In der Studie wurde darüber hinaus gezielt darauf Bezug genommen, dass in Organisationen unterschiedliche Positionen besetzt sind (Untergebene, Kollegen, Vorgesetzte) und dass diese jeweils verschiedene Ziele erreichen möchten.

Folgende Faktoren standen dabei im Vordergrund:

- a) Hilfe bei der eigenen Arbeit,
- b) Weitergabe von Arbeit,
- c) Vergünstigungen erlangen,
- d) die Leistungsqualität erhöhen sowie
- e) Veränderungen herbeiführen.⁴⁹⁷

Die Studie wurde in der Form durchgeführt, dass die Betroffenen die Einschätzung der Machtmittel (kognitives Subsystem) vornehmen sollten, aber nicht ihren konkreten Einsatz (konatives Subsystem).

Die erste Problemstellung bezog sich auf die Dimensionalität der Machtmittel insgesamt. Hierzu wurde eine Faktorenanalyse pro Position über alle Ziele vorgenommen. Aus der Gesamtanalyse schließlich ließen sich vier Faktoren ermitteln, die eine allgemeine Vorstellung von Machtmitteln beschreiben:

- Anordnungen geben und Forderungen stellen (Assertiveness),
- Jemanden als wichtig fühlen lassen, jemanden loben (Ingratiation),
- Einen Plan erarbeiten, die Gründe erklären (Rationality) sowie
- mit Entlassung drohen, Lohnerhöhungen vorenthalten (Sanctions).

Betrachtet man diese Faktoren unter dem Aspekt der Machtbassen von French und Raven, so kann der Faktor a) im Rahmen einer Organisation als legitime Macht, der Faktor b) als Identifikationsmacht, der Faktor c) als Macht durch Sachkenntnis und der Faktor d) als Macht durch Bestrafung (in der Übersicht Macht durch Zwang) eingeordnet werden.

Zusätzlich ließen sich dann noch drei Faktoren ermitteln, die sich aus der Analyse von Vorstellungen über Machtmitteln gegenüber Vorgesetzten ergaben:

- Zusätzliche Leistungen anbieten, einen Ausgleich anbieten (Exchange of benefits),

⁴⁹⁶ Vgl. Witte, Erich H. in: Frey/Irle (Hrsg.), (2002), S. 219

⁴⁹⁷ Vgl. Ebenda, (2002), S. 234

- Unterstützung von höheren Stellen einfordern, Bitten an höhere Positionen richten (Umwand Appeal) sowie
- Mitarbeit verweigern, Arbeitstempo verringern (Blocking).

Betrachtet man diese Faktoren, so lässt sich Faktor e) als Belohnungsmacht, Faktor f) als legitime Macht und der Faktor g) als Macht durch Bestrafung (in der Übersicht Macht durch Zwang) einordnen.

Als spezifischer Faktor bei der Vorstellung von Machtmitteln gegenüber Untergebenen ergab sich noch Unterstützung bei anderen Untergebenen suchen (Coalitions).

Dieser Faktor erwies sich als äußerst schwierig einzuordnen, wurde aber der Macht durch Bestrafung (in der Übersicht Macht durch Zwang) zugerechnet, da durch diesen Machteinsatz ein gewisses Maß an Konformitätsdruck erreicht werden soll.

Die bisherigen Ansätze zur Beschreibung sozialer Macht wurden durch diese Untersuchung dahingehend erweitert, dass der Einsatz bestimmter Machtmittel in Beziehung zu bestimmten hierarchischen Positionen der beteiligten Personen und zu einem konkreten Ziel gesetzt wurde.⁴⁹⁸

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Ergebnisse der Zusammenhänge anhand der spezifischen Zielvorstellungen der beteiligten Personen auf:

Darstellung der Ergebnisse der Untersuchungszusammenhänge:⁴⁹⁹

Position Ziele	Vorgesetzter	Kollege	Mitarbeiter
Hilfe bei der eigenen Arbeit	Ingratiation	Ingratiation	Assertiveness, Ingratiation
Weitergabe von Arbeit (Delegation)	Assertiveness, Exchange of Benefits	Assertiveness, Exchange of Benefits	Assertiveness, Coalitions
Vergünstigungen erlangen	Ingratiation	Ingratiation, Blocking	Coalitions
Fortsetzung der Tabelle siehe nächste Seite			

⁴⁹⁸ Vgl. Ebenda, S. 234 ff.

⁴⁹⁹ Eigene Darstellung nach Kühn/Platte/Wottawa (2006), S. 224; angelehnt an Witte, Erich H.in: Frey/Irle (Hrsg.), (2002), S. 236

Qualität der Leistung erhöhen	Assertiveness, Blocking, Rationality	Assertiveness, Exchange of Benefits, Rationality, Coalitions	Assertiveness, Rationality
Herbeiführen von Veränderungen	Assertiveness, Ingratiation	Assertiveness	Assertiveness, Rationality

5.9 Die Macht der Gegenorganisationen

An dieser Stelle sei noch einmal auf die besondere Stellung der Gewerkschaften in Betrieben hingewiesen. Innerhalb eines jeden Organigramms einer Organisation werden für alle Posten die Formen offizieller Autorität festgelegt.

So hat der Behördenleiter, der Projektleiter, die Sekretärin oder sonst jeder Mitarbeiter eine gewöhnliche Position, innerhalb derer Rechte und Pflichten sowie Entscheidungsbefugnisse festgelegt sind. Betrachtet man allerdings die Macht- und Autoritätsstruktur als eine Pyramide, so befindet sich ein großes Maß an Macht an der Spitze der Pyramide. Diese kann im Sinne von Autorität jedoch nur wirksam werden, soweit sie von unten legitimiert wird. Damit formiert sich ein großes Maß an Macht auch am Sockel der Pyramide und die Gewerkschaften wiederum kanalisieren die Macht auf den unteren Ebenen, um die Macht der Spitze herauszufordern. Da das Recht der Koalitionsbildung und damit auch das Recht auf Gewerkschaftszugehörigkeit in Deutschland grundgesetzlich in Artikel 9 normiert ist, stellen Gewerkschaften eine Form der offiziellen Autorität dar.⁵⁰⁰

Gewerkschaften lassen sich als sogenannte Gegenorganisationen bezeichnen. Sobald es einer bestimmten Gruppe von Akteuren gelingt, Macht in relativ wenigen Händen zu konzentrieren, koordinieren gegnerische Kräfte ihre Schritte, um einen konkurrierenden Machtblock zu schaffen. Die Gewerkschaften werden damit zu einem Kontrollorgan des Managements. Gegenorganisationen können zum Beispiel auch entstehen, wenn eine Konzentration von Produktionsmacht durch die Entstehung großer Organisationen im Vertrieb ausgeglichen wird oder sich Regierungen oder Kartellämter als Gegenorganisationen gegen den Missbrauch von Monopolmacht entwickeln. Auch im Rahmen der Mitarbeit in Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen versuchen Menschen, Druck auf politische Vertreter

⁵⁰⁰ Vgl. Morgan (2006), S. 231 ff.

oder Lobbyisten auszuüben, um Machtbeziehungen auszugleichen. Derzeit ist dies bei dem Bauprojekt des Stuttgarter Hauptbahnhofs („Stuttgart 21“) gut zu beobachten.

Die Strategie der Ausübung von ausgleichender Gegenmacht besteht also darin, Organisationen zu beeinflussen, innerhalb derer man selbst nicht der etablierten Machtstruktur angehört. Hierzu gehört auch die Mitarbeit in Gewerkschaften. Das kann sogar so weit gehen, wenn sich ein Mitarbeiter intensiv gewerkschaftlich engagiert, dass er in der bürokratischen Hierarchie seiner Gewerkschaft so hoch aufsteigen kann, um schließlich persönlich mit der Managementspitze verhandeln zu können. Auf den untersten Ebenen einer Organisation, und dazu gehören auch Verwaltungsorganisationen, ist es häufig die einzige wirksame Möglichkeit, das eigene Arbeitsleben zu beeinflussen, wenn man sich der Gewerkschaften bedient, die als ausgleichende Gegenmacht tätig werden.⁵⁰¹

In einem Positionspapier haben am 5. Oktober 1994 die Gewerkschaft ÖTV und die SPD gefordert, den Reformstau im öffentlichen Dienst zu beseitigen. Es bestand Einvernehmen, dass Hierarchieebenen abgebaut werden sollten, eine neue Arbeitsorganisation eingeführt und verbesserte Führungs- und Managementmethoden zum Einsatz kommen sollten. Allerdings waren diese Forderungen damit verbunden, dass die Beteiligungsmöglichkeiten der Personalräte abgesichert werden sollte und dass eine Sicherung der öffentlichen Aufträge bei gleichzeitigem Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen erfolgen sollte. Ebenso verwies die ÖTV in dem Papier darauf, dass sie ihre Gestaltungsziele darauf richten würde, die Schwachen im Modernisierungsprozess zu schützen und sich entschlossen gegen eine Privatisierungs- und Deregulierungspolitik einzusetzen.⁵⁰² Damit haben die Gewerkschaften eine eigenständige Reformkraft entwickelt, die sie auch im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Macht genutzt haben.

Es hat sich leider in vielen Innovationsprozessen gezeigt, dass sich die Personalräte aus der Mitarbeit in Projekt- oder Arbeitsgruppen zurückgezogen haben, da sie die Erfüllung ihrer Forderungen, aber auch ihre Partizipationsmöglichkeiten selbst in Gefahr sahen.

⁵⁰¹ Vgl. Ebenda, S. 254 ff.

⁵⁰² Vgl. Simon, Nikolaus in: Reichard/Wollmann (Hrsg.), (1996), S. 197 ff.

6 Die Anwendung der Machtanalyse auf Innovationen in der öffentlichen Verwaltung

Bereits an anderer Stelle wurde darauf hingewiesen, dass es eine Vielzahl unterschiedlicher Innovationsprozesse gibt, wie die Verwaltungsreformgeschichte der Bundesrepublik Deutschland gezeigt hat.

Wenn Ziele für eine Verwaltungsreform festgelegt werden, bedarf es zunächst der Festlegung einer Umsetzungsstrategie. Hierbei scheint sich abzuzeichnen, dass dieser Weg relativ mühsam zu beschreiten ist und von Beginn an ein enormes Zeitpotenzial verschlingt, bis politische Prozesse abgeschlossen und mit der Reform begonnen werden kann.

Darüber hinaus scheinen Innovationen in der öffentlichen Verwaltung schwerer zu implementieren zu sein als in der privaten Unternehmung. Dies hängt weniger mit den Umsetzungsstrategien zusammen, sondern hier zeigen sich starke Beharrungskräfte innerhalb der Verwaltungen. Wichtig scheint bei Reformprozessen zu sein, dass es einen breiten politischen Grundkonsens gibt und Politik und Verwaltung gesteckte Ziele gemeinsam verfolgen, um Innovationen erfolgreich implementieren zu können.⁵⁰³

Wesentlich scheint außerdem zu sein, dies hat die Machtanalyse gezeigt, dass für die von Innovationen betroffenen Mitarbeiter ein individueller und ein institutioneller Eigennutz geschaffen wird, um eine aktive Mitarbeit in Innovationsprozessen zu bewirken. Es hat sich gezeigt, dass Innovationen normalerweise Gewinner und Verlierer hervorbringen. Hier verschärfen sich dann institutionelle Machtspieler, die durch die besonderen Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung noch ausgeprägter sind als in privaten Unternehmungen. Daher ist es unerlässlich, den Einflussfaktor Macht bei Innovationen in der öffentlichen Verwaltung anhand konkreter Beispiele zu analysieren.

Um nun Machtprozesse bei der Implementation von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung hinreichend beurteilen zu können, spielen die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung eine besondere Rolle. Es wurde bereits ausführlich darauf hingewiesen, dass öffentliche Verwaltun-

⁵⁰³ Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 259

gen nicht nach Gewinn streben, nicht in Konkurs gehen können und über eine Bestandsgarantie verfügen. Außerdem findet kaum Benchmarking im Rahmen von interkommunalen Leistungsvergleichen statt. Diese institutionellen Komponenten haben wiederum Auswirkungen auf die nach wie vor bürokratischen Strukturen der öffentlichen Verwaltung und die Verwaltungskultur. Dabei zeigt sich, dass Innovationsbefürworter eher ungern gesehen sind. Weiterhin spielt auch die nach wie vor rechtsanwendungsorientierte Ausbildung innerhalb der öffentlichen Verwaltung eine Rolle. Hinzu kommt, dass häufig die Mitarbeiter in öffentlichen Verwaltungen ihren Beruf wegen der Sicherheit des Arbeitsplatzes ausgewählt haben und das Berufsbeamtentum diese Sicherheit bietet. Auch die leistungsorientierten Elemente der Besoldung oder Entgeltgewährung haben die öffentliche Verwaltung noch nicht durchdrungen, um solche Mitarbeiter zu belohnen, die sich innovationsfreudig zeigen und sich an Reformprojekten beteiligen. Als weiteres Implementationsproblem scheint sich abzuzeichnen, dass Reformauslöser in der öffentlichen Verwaltung häufig Haushaltsschieflagen waren. Es sollten Konzeptionen gefunden werden, um Kosten einzusparen; an oberster Stelle kann hier der Personalaufwand genannt werden. Dies scheint sich nicht reformbegünstigend auszuwirken und löst bei den Betroffenen Ängste aus, die dann in Widerständen und Konflikten münden. So hat eine Umfrage (Vollerhebung) bei allen Abteilungsleitungen aller deutschen Bundes- und Landesministerien (insgesamt 860 Abteilungsleitende in 158 Behörden) ergeben, dass die öffentliche Verwaltung in ihrer Funktionsweise und Aufgabenstellung durch deutlich andere Rahmenbedingungen gekennzeichnet ist als die Privatwirtschaft. Diese unterschiedlichen Rahmenbedingungen, wie z.B. die strenge Rechtsbindung, die fehlende Gewinnerzielungsabsicht, die politische Kontrolle, das Ressortprinzip und das Dienst- und Haushaltsrecht, müssen bei der Konzeption von Verwaltungsmodernisierung berücksichtigt werden. Im Ergebnis sehen die Befragten die öffentlichen Haushalte und damit einhergehend den budgetären Druck als größte Herausforderung.⁵⁰⁴ Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Interessenlage der von Innovationen Betroffenen. Da diese in der Regel wissen, dass Reformen aufgrund der prekären Haushaltssituation vorangetrieben werden, sehen sie für sich kaum Vorteile. Die weiteren Ergebnisse der Befragung zeigen auch, dass Führungskräfte die zentralen Ziele der Modernisierungsbestrebungen, wie Effizienz, Ergebnisorientierung oder Qualität, nicht als Stärken der Verwaltung betrachten. Ebenso wurde nur durch einen geringen Prozentsatz der befragten Führungskräfte Motivation, Bürger- und Managementorientierung,

⁵⁰⁴ Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (2010), S. 8 ff.

Transparenz und Leistungsorientierung als Stärken des öffentlichen Sektors identifiziert. Als zentrale Schwächen wurden fehlende Flexibilität, das öffentliche Dienstrecht, fehlende Anreize und Sanktionsmöglichkeiten sowie Bürokratisierung und Politisierung genannt.⁵⁰⁵

Insgesamt decken sich diese Erkenntnisse mit denen aus der Machtanalyse; die Interessenlage der Betroffenen scheint einen großen Einfluss auf die Implementation von Innovationen zu haben.

Insgesamt wird die Analyse der vorliegenden empirischen Untersuchungen über Innovationen in der öffentlichen Verwaltung allerdings dadurch erschwert, dass die Evaluationen von Verwaltungsreformen höchst unterschiedlich verlaufen sind. Bei der Analyse der vielfältigen Literatur zu dieser Thematik findet man Selbstevaluationsberichte von Verwaltungen vor, es gibt Evaluationsergebnisse aus Befragungen in Behörden, es gibt Einzelfallstudien oder auch vergleichende Studien. Dies darf aber niemanden daran hindern, die Machtanalyse auf Innovationsprozesse anzuwenden; es muss sogar ein Anreiz sein, unter den gegebenen Möglichkeiten die vorliegenden Arbeiten zu analysieren.

So werden zunächst die unterschiedlichen Arten der Verwaltungsmobilisierungen und Verwaltungsreformen beschrieben und im Hinblick auf deren Implementationsverlauf einer Betrachtung unterzogen. Dabei wird ein Untersuchungsschwerpunkt sein, wie sich die Akteure in den Innovationsprozessen beteiligt haben und welches Verhalten sie gezeigt haben. Anschließend werden die Innovationen unter der besonderen Berücksichtigung des Einflussfaktors Macht analysiert. Dabei soll herausgefunden werden, inwieweit die in der Machtanalyse gewonnenen Erkenntnisse auf Innovationen in der öffentlichen Verwaltung übertragbar sind.

6.1 Die kommunale Gebietsreform

Es stellt einen beachtlichen Vorgang dar, dass eine Reform von den Ausmaßen der kommunalen Gebietsreform innerhalb nur eines Jahrzehnts abgeschlossen werden konnte. Mit dieser Reform wurde die Verwaltungskarte der Bundesrepublik Deutschland vollkommen neu gestaltet. In allen Flächenländern der Bundesrepublik wurde diese Art der Reform fast gleichzeitig durchgeführt.⁵⁰⁶

Bei der kommunalen Gebietsreform handelte es sich eine Strukturinnovation, die umfangreiche organisatorische Innovationen zur Folge hatte.

⁵⁰⁵ Vgl. Ebenda, S. 13 ff.

⁵⁰⁶ Vgl. Thieme/Prillwitz (1981), S. 61 f.

Es gab allerdings wichtige Reformauslöser, die im Laufe der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg dazu führen mussten, über eine neue Verwaltungsstruktur im ganzen Land nachzudenken:

Zum einen waren in den kleinen Gemeinden Probleme entstanden: Es fehlten hauptamtliche Verwaltungsbeamte und damit entsprechende Verwaltungskraft. Kleine Kommunen hatten häufig kaum Gewerbebetriebe und damit keine lukrativen Gewerbesteuereinnahmen; sie waren eher landwirtschaftlich geprägt und mussten damit von der eher weniger einnahmestarken Grundsteuer leben. Die Landgemeinden blieben im Gegensatz zu den Städten, die den wirtschaftlichen Aufschwung genutzt hatten und unter anderem in den Bereichen der Ver- und Entsorgung, des Bildungswesens, der Gesundheit und der Jugend- und Sozialarbeit investiert hatten, in ihrer Infrastruktur unversorgt. Dadurch mussten häufig die übergeordneten kommunalen Einrichtungen wie Ämter und Kreise eine Versorgung der Landgemeinden mit kommunalen Dienstleistungen sicherstellen.⁵⁰⁷

Eine völlig andere Situation fand man in den Städten und Ballungsräumen vor. In der Stadt funktionierte das Angebot kommunaler Dienstleistungen vollständig. Dort wuchsen allerdings häufig städtische Wohnräume in die Nachbargemeinden hinein.

Es mangelte an Siedlungsflächen für den Wohnungsbau oder für Freizeitanlagen und es fehlte Erholungsraum für die Bevölkerung der Städte.

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren aber auch schon Verbünde entstanden, um kommunale Leistungen miteinander auszutauschen. Diese betrafen hauptsächlich die Wasserver-, und -entsorgung, die Müllabfuhr, aber auch die Inanspruchnahme von Bädern, Theatern und Krankenhäusern. Da allerdings häufig für die Inanspruchnahme dieser Einrichtungen keine kostendeckenden Gebühren erhoben werden konnten, trugen diejenigen Kommunen das finanzielle Risiko, die die Einrichtung zur Verfügung gestellt hatten. Darüber hinaus stellte die kommunale Zusammenarbeit auch ein Risiko für den Verlust der demokratischen Substanz von Gemeinden dar.⁵⁰⁸

Großgemeinden hatten gegenüber Kleingemeinden den Vorteil, dass sie über eine höhere Verwaltungskraft verfügten z.B. durch eine spezialisierte Verwaltung mit mehr Fachleuten und besserer Ausstattung. Diese Kommunen waren eher leistungskräftig und konnten Einrichtungen für die Bürger finanzieren. Dabei spielte nicht nur die finanzielle Ausstattung eine

⁵⁰⁷ Vgl. Ebenda, S. 31 f.

⁵⁰⁸ Vgl. Ebenda, S. 35 f.

Rolle; häufig ließen sich kommunale Einrichtungen nur finanzieren, wenn ihre Auslastung ein bestimmtes Maß erreichen konnte. Über diesen Vorteil verfügten kleinere Gemeinden nicht. Allerdings hatten kleinere Gemeinden den soziologischen Vorteil, dass die örtliche Gemeinschaft ein Zusammengehörigkeitsgefühl erzeugte, das in großen Städten nach und nach verloren gegangen war. Darin bestand zumindest eine Gefahr, wenn größere Gebietseinheiten geschaffen werden sollten; außerdem nahm dadurch die räumliche Nähe der Bürger zur Verwaltung eher ab, darin eingeschlossen die Dichte demokratischer Repräsentanz.⁵⁰⁹

6.1.1 Die kommunale Gebietsreform in Zahlen

1968 gab es im Bundesgebiet 24.278 Gemeinden. Nach der Reform hatte sich die Zahl der Gemeinden bis 1978 auf 8.514 reduziert, bei den Landkreisen hatte sich die Anzahl von 425 auf 235 verringert.

6.1.2 Die Ziele der kommunalen Gebietsreform

Normalerweise benötigen Reformen klare Zielvorgaben, damit sie erfolgreich umgesetzt werden können, wobei Thieme und Prillwitz allerdings konstatierten, dass es zur politischen Praxis gehöre, allzu konkrete Zielsetzungen eher zu vermeiden, da durch periodische Neuwahlen das Vertrauen der Wähler immer neu gewonnen werden muss. Gerade bei der Gebietsreform waren Entscheidungen von erheblicher Tragweite zu treffen und es bestand die Gefahr, dass die Wähler den Politikern bei der nächsten Wahl die Quittung dafür gaben. Vielfach wurde die Reform durch Schlagworte geprägt wie Rationalisierung, Einsparungen oder Erhöhung der Verwaltungskraft.

Letztlich haben alle Gemeindeordnungen den gleichen Inhalt, darin steht das öffentliche Wohl im Vordergrund. Daran musste also die Reform ausgerichtet sein, wobei sich auch die Gerichte mit der Frage des öffentlichen Wohls befassen mussten. Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen ging so weit zu sagen, dass das öffentliche Wohl ein wertbezogener, abstrakter Rechtsbegriff sei, der nicht näher definiert werden kann, sondern eine Vielfalt von Zwecken und Sachverhalten deckt. Aus dieser Aussage konnten jedenfalls keine Ziele für die Reform abgeleitet werden. Allerdings haben verschiedene Autoren, die sich mit der Gebietsreform befasst haben, drei Oberziele formuliert: Es sollte die Leistungsfähigkeit der Gemeinden verbessert werden, es sollte um eine Optimierung der poli-

⁵⁰⁹ Vgl. Ebenda, S. 36

tischen Form der Gemeinden gehen und es sollten überörtliche Ziele erfüllt werden.⁵¹⁰

Inhaltlich ging es somit um die Stärkung der Verwaltungskraft durch entsprechende Verwaltungsapparate, um eine Ausdifferenzierung und Spezialisierung der Gemeindeverwaltungen durch qualifiziertes Personal zu erreichen. Weiterhin sollten Gemeinden in die Lage versetzt werden, genügend öffentliche Einrichtungen für die Bürger zur Verfügung stellen und unterhalten zu können und insgesamt sollte eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung erreicht werden. Durch die Zusammenfassung von Kleingemeinden sollte eine Verbesserung im Verhältnis zwischen Leistungserbringung und den damit verbundenen Aufwendungen erzielt werden.⁵¹¹

6.1.3 Potenzial und Widerstände

Zunächst musste eine Vielzahl von Menschen durch den Vorgang der Gebietsreform Nachteile erwarten. Dabei sind nicht nur die Bürger zu nennen, bei denen möglicherweise in soziale und historisch gewachsene Strukturen eingegriffen werden musste. Es waren durch diese Art der Reform auch Verwaltungsorganisationen betroffen. Mitarbeiter mussten möglicherweise neue Arbeitswege in Kauf nehmen, um ein anderes Rathaus und damit ihren neuen Arbeitsplatz zu erreichen. Aufgaben mussten umstrukturiert werden, dadurch wurden Arbeitsplätze unmittelbar betroffen; Rathäuser wurden geschlossen und nicht zuletzt verlor eine große Anzahl von Hauptverwaltungsbeamten ihren Beruf. Hierzu gehörten nicht nur die ehrenamtlichen, sondern auch die hauptamtlich besoldeten Mitarbeiter.

Eine Untersuchung in Nordrhein-Westfalen dazu hat ergeben, dass es im Jahr 1972 in den Städten, Gemeinden und Kreisen des Bundeslandes 611 Hauptverwaltungsbeamte gegeben hatte; nach der Gebietsreform im Jahr 1975 waren es noch 426.⁵¹²

Allerdings spielte bei den politisch Verantwortlichen in der Diskussion wohl die Überzeugung eine entscheidende Rolle, dass durch die Gebietsreform eine Verbesserung der kommunalen Verhältnisse erreicht werden konnte. Ebenso wurden Politiker durch Wissenschaftler ermuntert, die entsprechende Gutachten vorgelegt hatten. Die größten Bedenken bestanden jedoch nach wie vor, weil man um den Abbau örtlicher Demokratie fürchtete. Als problematisch erwies sich, dass verantwortliche Politiker

⁵¹⁰ Vgl. Ebenda, S. 42 ff.

⁵¹¹ Vgl. Ebenda, S. 45 ff.

⁵¹² Vgl. Kieseler (1979), S. 26

unterschiedlichen Klientelen unterschiedliche Lösungen vorschlagen mussten. Ebenso galt es mit den Widerständen der betroffenen Gemeinden umzugehen. Als negativer Faktor kam noch hinzu, dass vielfach kommunale Politiker gleichzeitig im Land Funktionen innehatten. So konnte man die Gebietsreform in Süddeutschland einfacher umsetzen, weil dort der Hauptverwaltungsbeamte auch gleichzeitig Ratsvorsitzender war, aber nicht Landtagsmitglied, wie z.B. in Hessen. Hinzu kam, dass Politiker um den Verlust ihrer Macht bangen mussten, denn die Auflösung von Kreisen konnte den Wegfall des Mandats verursachen. Insgesamt war beobachtbar, dass in Bundesländern mit knappen Mehrheitsverhältnissen das Problem der Durchsetzung der Reform eher schwieriger war.⁵¹³

Innerhalb der Ministerialbürokratie war man vom Erfolg der Reform überzeugt und man erarbeitete umfassende Pläne zu deren Umsetzung, wobei man großräumige Lösungen anstrebte. Freiwillige Zusammenschlüsse wurden besonders unterstützt.

Die Haltung der kommunalen Politiker zur geplanten Reform war unterschiedlich. Bei den Großstädten sah man durch eine Vergrößerung eher Vorteile, teilweise kam sogar eine Stimmung der „Eroberung des Umlandes“ auf. Gewisse Nachteile konnten allerdings entstehen, wenn man strukturschwache Gemeinden übernehmen musste. Insgesamt war allerdings zu erkennen, dass gerade Kommunalpolitiker der Großstädte bereits über gute Kontakte in die Ministerialbürokratie und zu den Landespolitikern verfügten und dass sie damit als treibende Kräfte der Reform galten.

Im Wesentlichen positiv wurde die Reform auch in den kleinen Gemeinden gesehen, die im Falle freiwilliger Zusammenschlüsse oftmals durch finanzielle Anreize der Länder unterstützt wurden.⁵¹⁴

Insgesamt kam es jedoch bei einer zustimmenden oder ablehnenden Haltung der Kommunen stets darauf an, ob sie die Reform für sich als Chance oder als Bedrohung sahen. Soweit sie sich bedroht fühlten, entwickelte sich ein Meinungskrieg in der Öffentlichkeit, es wurden Bürgerinitiativen gegründet und wissenschaftliche Gutachten eingeholt. Nicht zuletzt wurden verfassungsgerichtliche Prozesse geführt, um die Reform zu verhindern.

Auch die Bevölkerung nahm an dem Vorgang der Gebietsreform regen Anteil, teilweise unterstützt durch die örtliche Presse. Wenn man das Reformvorhaben eher positiv aufnahm, verbanden die Bürger damit den Abbau von Verwaltung, größere Bürgernähe und geringere Kosten. Stand

⁵¹³ Vgl. Thieme/Prillwitz (1981), S. 63 f.

⁵¹⁴ Vgl. Ebenda, S. 63 f.

man der Reform eher negativ gegenüber, was insbesondere von einer Bedrohung durch den Verlust der Selbstständigkeit geprägt war, hatte man von Seiten der Bürgerschaft in erheblichem Maße gegen die Reform mobilisiert. Selbst Volksbegehren hatten eine hohe Beteiligungszahl.

Insgesamt sollte diese Bewegung allerdings nicht überbewertet werden, da die Anzahl der Befürworter die Zahl der Gegner bei weitem überstieg.⁵¹⁵

Diese Aussagen stimmen auch mit einer wissenschaftlichen Untersuchung überein, in der alle Oberbürgermeister und Bürgermeister der kreisangehörigen und kreisfreien Städte sowie alle Landräte und ersten Kreisbeigeordnete in Hessen zu den Ergebnissen der Gebiets- und Funktionalreform in Hessen befragt worden waren. Dabei gaben die Befragten bezüglich der Reaktionen in der Bevölkerung an, dass sich in Gebieten eine hohe Zustimmungsrate zu einem Zusammenschluss ergab, in denen Gemeinden freiwillig fusioniert hatten, während 24,5% der befragten Amtsträger angab, dass sich Bürgerinitiativen gerade in den Gebieten gegen die Reform gegründet hatten, in denen die Fusion nur teilweise oder nicht freiwillig erfolgte.⁵¹⁶

6.1.4 Vorgehensweise zur Implementierung

Innerhalb des Innovationsprozesses hatte man zunächst auf eine behutsame Vorgehensweise gesetzt. Dies schien ein wichtiger Faktor zu sein, um den Widerstand gegen die Eingemeindung überwinden zu können. „Daher waren alle Mittel der politischen Psychologie auszunutzen, um die Gebietsreform in Gang zu setzen und durchzuführen“.⁵¹⁷

Man befürchtete, dass sich erhebliche Widerstände formen würden, wenn Gemeinden mitsamt ihrem Namen, ihrem Wappen und ihrer Geschichte untergehen würden. Daher wurde eine große Hoffnung in das wichtige Mittel der Freiwilligkeit gesetzt. Durch Schaffung von Anreizen sollten freiwillige Zusammenschlüsse unterstützt werden.⁵¹⁸

Ebenso galt als Erfolgsfaktor für das Gelingen der Reformen die Einrichtung von Sachverständigenkommissionen in den Bundesländern, in denen wissenschaftliche Gutachten zur Umsetzung der Reform erstellt wurden.

Neben der psychologischen und wissenschaftlichen Vorbereitungsarbeit mussten darüber hinaus schrittweise die Verfahren zur Umsetzung der Reform durch sog. Vorschaltgesetze eingeleitet werden. In den Vorschalt-

⁵¹⁵ Vgl. Ebenda, S. 65 f.

⁵¹⁶ Vgl. Ipos (1980), S. 14 ff

⁵¹⁷ Zitat aus Thieme/Prillwitz (1981), S. 76

⁵¹⁸ Vgl. Thieme/Prillwitz (1981), S. 67 f.

gesetzen wurden die finanziellen Regelungen getroffen für den Fall des freiwilligen Zusammenschlusses von Gemeinden; gleiches unternahm man im Vorgriff auf einen späteren Zusammenschluss mit der Gründung von Verbundsgemeinden. Ebenso wurden Maßnahmen zur Förderung der Gebietsneu-ordnung getroffen.

Ein wichtiger Grund des Erlasses der Vorschaltgesetze war allerdings auch, dass man Gemeinden vor Schaden bewahren wollte und dass dort keine unattraktiven Entscheidungen mehr getroffen werden sollten, die einen Zusammenschluss am Ende möglicherweise verhindern würden. Insbesondere wurde die Genehmigungspflicht für größere Baumaßnahmen und Darlehensaufnahmen geregelt.

Es wurden darüber hinaus Regelungen für die Verlängerung der Dienstzeiten oder die Neuwahl hauptamtlicher Wahlbeamter und für die Verschiebung von Wahlterminen kurz vor der Neugliederung geschaffen.⁵¹⁹

6.1.5 Erfolg oder Misserfolg der Gebietsreform?

Diese Frage konnte nicht eindeutig beantwortet werden. Zum einen war die kommunale Gebietsreform mit zum Teil kostspieligen Übergangslösungen verbunden, aber auch die Bürger waren vielfach von ihr betroffen. Hinzu kam, dass es nur beschränktes Datenmaterial gab, um eine Vollevalluation vornehmen zu können. Weitere Probleme bereiteten die methodischen Vorgehensweisen zur Durchführung einer Evaluation. Bei Fragen zur Wirtschaftlichkeit oder im Bereich der Finanzen lag zwar gesichertes Datenmaterial vor. Was allerdings die Bewertung des politischen Erfolges anging, so stieß die Messung praktisch an Grenzen.

Es konnte jedoch die Aussagen getroffen werden, dass eine Vergrößerung der Gemeinden, insbesondere im ländlichen Raum zu einer Verstärkung der Verwaltungskraft und einer Spezialisierung der Beschäftigten geführt hatte. Dem gegenüber konnte festgestellt werden, dass beim Überschreiten einer bestimmten Größenordnung an Stelle der bürgernahen Verwaltung ein bürokratischer Apparat getreten war. Rationalisierungseffekte konnten entstehen, da viele Einrichtungen, die sich kleine Gemeinden nicht leisten konnten, gemeinsam entstanden waren und einer gemeinschaftlichen Nutzung zugeführt werden konnten. Über das Verhältnis von Bürger und Gemeinde waren Aussagen nur schwer möglich, da Bürgernähe in Gebieten nur erhalten bleiben konnte, wo auch eine Funktionalreform durchgeführt worden war und die Zuständigkeiten der publikumsintensiven Bereiche der Verwaltung von den Kreisen an die Gemeinden abgegeben worden

⁵¹⁹ Vgl. Ebenda, S. 67 ff.

waren. Sofern dies nicht geschehen war, trat eine Verschlechterung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung ein.

Zu vermuten war darüber hinaus, dass die Hauptberuflichkeit der Gemeindeverwaltung und der größere Umfang der Planungs- und Ausführungsebene die Qualität der Entscheidungsfähigkeit der Verwaltung verbessert hatte. Allerdings konnte man nicht feststellen, dass eine Transparenz oder Klarheit innerhalb der Verwaltungsstrukturen insgesamt eingetreten war.⁵²⁰

6.1.6 Die Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform auf das Verwaltungspersonal

Die kommunale Gebietsreform hatte nicht unerhebliche Auswirkungen auf das Verwaltungspersonal. In einer wissenschaftlichen Untersuchung des Personalwesens haben Kübler und Fuchs 1977 hierzu in Kommunen Baden-Württembergs eine Dokumentenanalyse sowie standardisierte Fragebogen an betroffene Personen verschickt und Interviews durchgeführt. Mit der Untersuchung sollte analysiert werden, wie sich der Personalbestand und die Personalkosten vor und nach Abschluss der Reform verändert hatten, ob sich die Rechtsstellung der betroffenen Mitarbeiter geändert hatte, ob das betroffene Personal erfolgreich integriert und mit seiner Arbeit zufrieden war und ob aufgrund der Reform Mängel innerhalb der Personalstruktur entstanden oder fortgeschrieben worden waren.⁵²¹

Bei der Personaldichte ergab die Untersuchung, dass sich bei Gemeinden, die nach der Neugliederung eine Einwohnerzahl von ca. 10.000 erreicht hatten, die Personaldichte deutlich um fast 10 % erhöht hatte, während in mittelstädtischen Verwaltungsräumen die Personaldichte deutlich gesunken war. Es zeigte sich, dass die Personaldichte mehr von der Einwohnerzahl der Gemeinden als von ihrem Standort abhing.

Bei der Art der Beschäftigungsverhältnisse zeigte sich, dass in den ländlichen Gemeinden die Anzahl der Beamtenstellen höher war, während in größeren Kommunen der Anteil der Angestellten am Gesamtpersonal höher war.⁵²²

Häufig wurde durch die Gebietsreform in existenzielle Bedürfnisse der betroffenen Mitarbeiter eingegriffen. Ein Teil der Aufgaben wurde nach der Gebietsreform neu zusammengefasst und entsprechend waren die Verwaltungsorganisationen anzupassen und mit Sachmitteln auszustatten.

⁵²⁰ Vgl. Ebenda, S. 81 ff.

⁵²¹ Vgl. Kübler/Fuchs (1979), S. 13 ff.

⁵²² Vgl. Ebenda, S. 44 f.

Diese Veränderungen bedeuteten veränderte Arbeitsinhalte und -abläufe, in vielen Fällen andere Räumlichkeiten, andere Kollegen und Vorgesetzte. Darüber hinaus kamen Verteilungsprobleme hinzu, da nicht jeder den gewünschten Arbeitsplatz erhielt und es bestand insgesamt eine kommunalpolitische Unsicherheit, weil man die Ergebnisse der Reform offensichtlich nicht korrekt bewertet hatte. Da gerade im öffentlichen Dienst der Sicherheitsaspekt als berufliche Werterhaltung bei den Beschäftigten eine große Rolle spielt, sollte untersucht werden, ob durch die Reform Abwehrreaktionen bei dem betroffenen Personal eingetreten waren. Daher wurde die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter untersucht, wobei hinterfragt wurde, ob sie mit den Arbeitsbedingungen, der Tätigkeit, den Vorgesetzten und Kollegen, mit der eigenen Stellung im Betrieb, mit der Bezahlung und den Aufstiegschancen und schließlich mit der Organisation selbst zufrieden waren.⁵²³

Die Durchschnittswerte ergaben eine recht hohe Arbeitszufriedenheit der Betroffenen, nur 12 % waren weniger oder nicht zufrieden. Die Möglichkeiten des Einsatzes der Fähigkeiten und Kenntnisse sowie die selbständige Aufgabenerledigung wurden von einem Großteil der Mitarbeiter als positiv eingeschätzt. Auch konnte in der Untersuchung festgestellt werden, dass die räumliche Situation offenbar zufriedenstellend gelöst werden konnte, allerdings fiel es älteren Arbeitnehmern schwerer, sich zu integrieren. Das Verhältnis zu den neuen Vorgesetzten wurde ebenfalls überwiegend positiv beurteilt; negative Abweichungen konnten festgestellt werden bei Bediensteten, die einen Ortswechsel in Kauf nehmen mussten. Die Antwort zur Einschätzung des beruflichen Fortkommens fiel insgesamt deutlich negativ auf, allerdings konnte hier im Vergleich zu anderen Untersuchungen kein Unterschied zum übrigen Personal des öffentlichen Dienstes festgestellt werden.

Insgesamt konnte zusammenfassend festgestellt werden, dass sich die betroffenen Bediensteten bereits kurz nach Abschluss der Reform erstaunlich schnell und gut in die neuen Verwaltungen eingegliedert hatten und mit ihrer Arbeit überwiegend zufrieden waren.⁵²⁴

Hier zeigt sich offensichtlich, dass die Sicherheit des Arbeitsplatzes, die in der Form als Besonderheit der öffentlichen Verwaltung gilt und so in der privaten Wirtschaft nicht vorkommt, sich positiv bei der Implementation von Innovationen auswirken kann.

⁵²³ Vgl. Ebenda, S. 105 ff.

⁵²⁴ Vgl. Ebenda, S. 112 ff.

6.1.7 Das Beispiel Hessen und die Stadt Lahn

Vor der kommunalen Gebietsreform gab es 1968 in Hessen 2.665 Gemeinden, 39 Landkreise und 9 kreisfreie Städte. Erste Anstöße zu einer Reform kamen von der Opposition. Die CDU brachte 1965 einen Antrag im Landtag ein, wonach es nur noch zwei Verwaltungsebenen geben sollte. Es wurde die Übertragung von Aufgaben der Kreise auf die Gemeinden und der Regierungsbezirke auf das Land und an Sonderbehörden gefordert. Im Sommer 1966 berief der Ministerpräsident eine Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung ein. Sie bestand aus einem Minister sowie aus Vertretern der Wissenschaft und der einzelnen Stufen der Verwaltung. Es ging in der Kommission inhaltlich darum, ob man dem norddeutschen Reformkurs mit großflächigen Lösungen folgen sollte oder dem süddeutschen Modell, bei dem auf eine großräumige Reform verzichtet werden sollte.

Die Kommission schlug für die Funktionalreform in Hessen schließlich vor, dass alle Verwaltungsverfahren in höchstens zwei Verwaltungsstufen abgewickelt sollten. Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung sollten jeweils den Behörden zugeordnet werden, die sie sachlich und rationell am besten erledigen konnten. Die Regierungspräsidien fielen damit nicht weg, sondern sollten Aufgaben übertragen bekommen, um die unteren Verwaltungsebenen zu fördern, zu koordinieren und zu beaufsichtigen und um überörtliche Entscheidungen zu treffen. Letztlich bestanden damit drei Verwaltungsebenen. Die Regierungspräsidenten selbst sollten Vorschläge ausarbeiten, welche Aufgaben der ministeriellen Zuständigkeit sie übernehmen konnten und in welcher Weise ihre Funktion gestärkt werden könnte.

Die Ziele der Gebietsreform waren eine Zusammenfassung von Verwaltungseinheiten, die Abstimmung verschiedener Amtsbezirke aufeinander und eine der räumlichen Entwicklung angepasste neue Grenzziehung. Auf der Gemeindeebene wollte man keine radikale Lösung anstreben, sondern eine den örtlichen Gegebenheiten angepasste Reform. Insgesamt sollten die Gemeinden im Rahmen der Finanzreform finanziell besser ausgestattet werden, die Zusammenschlüsse sollten sich an nachbarschaftlichen Bindungen orientieren, die kommunale Gemeinschaftsarbeit sollte verbessert und darüber hinaus die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elektronischen Datenverarbeitung zwischen Staats- und Kommunalverwaltung intensiviert werden.

Das politische Ziel war zunächst, eine Neuordnung auf gemeindlicher Ebene durch freiwillige Zusammenschlüsse zu erreichen. Dies wurde durch finanzielle Vergünstigungen gefördert. Weiterhin sollte die kommunale Gemeinschaftsarbeit durch die Einrichtung von Verwaltungsverbänden

oder Verwaltungsgemeinschaften zur Erledigung der laufenden Verwaltungsgeschäfte, der Veranlagung und Einziehung gemeindlicher Abgaben und der Kassen- und Rechnungsgeschäfte gefördert werden.⁵²⁵ Insgesamt kann man allerdings zu der Reform konstatieren, dass es eine Reform der kleinen Schritte war, die gleichwohl einen tiefen Einschnitt in die bestehenden kommunalen Strukturen bedeutete, was eine Vielzahl von organisierten und nichtorganisierten widerstrebenden Interessen zur Folge hatte und einen erheblichen Widerstand nach sich zog.⁵²⁶

Der Städtebund hielt insgesamt eine Territorial- und eine Funktionalreform für erforderlich, wobei durch eine sachgerechte Funktionalreform ein Wegfall der Regierungspräsidien hätte erfolgen können. Darüber hinaus forderte der Städtebund, dass mit der Territorial-reform der Gemeinden 1971 begonnen werden müsse. Der Hessische Städtetag äußerte sich am 21. Mai 1971 kritisch zu einer fehlenden Gesamtkonzeption. Er stellte fest, dass es bis dato keinerlei konkrete Aussagen zur Regelung der Verhältnisse der Städte und den in ihrem Umland liegenden Gemeinden gab.⁵²⁷

6.1.7.1 Durchführung der Reform in Hessen

Die Gebietsreform in Hessen erfolgte in zwei Phasen, derjenigen der Freiwilligkeit und derjenigen der gesetzlichen Zusammenschlüsse etwa ab den Jahren 1971/1972 mit konkreten Neugliederungen. Auf gemeindlicher Ebene wurden freiwillige Zusammenschlüsse durch das im Jahr 1969 erlassene Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit gefördert, außerdem wurde das Finanzausgleichsgesetz angepasst, um freiwillige Zusammenschlüsse durch eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen attraktiv zu gestalten. Dies konnte für größere Gemeinden eine Einnahmeverbesserung von ca. 500.000,- DM jährlich bedeuten.

Die Funktionalreform wurde ebenfalls auf freiwilliger Basis begonnen und nachdem diese Schritt für Schritt durchgeführt und in einem Zwischenbericht 1972 bereits funktionale Verlagerungen auf Gemeinden und Kreise bekannt gegeben worden waren, wurde durch Beschluss der Landesregierung festgelegt, dass die Funktionalreform erst ab 1976 nach Abschluss der Gebietsreform insgesamt realisiert werden sollte.⁵²⁸ Als Beispiele für die Übertragung von Aufgaben von den Kreisen auf die Gemeinden sind die

⁵²⁵ Vgl. Thieme/Prillwitz (1981), S. 205 ff.

⁵²⁶ Vgl. Steiner (1982), S. 68

⁵²⁷ Vgl. Thieme/Prillwitz (1981), S. 217 ff.

⁵²⁸ Vgl. Ebenda, S. 222

Zuständigkeiten auf den Gebieten des Gaststätten-, Straßenverkehrs-, Pass- und Gewerberechts sowie Einzelzuständigkeiten aus dem Jagd- und Versammlungsrecht zu nennen. Den Kreisen wurde die Kommunalaufsicht für Gemeinden bis 50.000 Einwohner übertragen; außerdem wurden aus den Sonderverwaltungen die Aufgaben der staatlichen Veterinärämter, der Katasterämter und der staatlichen Schulämter auf die Landkreise übertragen.

Im Jahr 1971 wurde das Hessische Vorschaltgesetz zur Vorbereitung der Gemeinde- und Kreisreform erlassen und im November 1971 bzw. Juli 1972 beschloss die Landesregierung das endgültige Konzept für die Kreisreform und die Neugliederung im Stadt-Umland.⁵²⁹

Die Gemeindeneugliederung gestaltete sich jedoch politisch und tatsächlich schwierig. Im Gegensatz zu den Kreisgrenzen, die immer wieder verändert worden waren, lagen die psychologischen Schwierigkeiten gegenüber der Gemeindegebietsreform in dem Misstrauen der Bürger, die ihre gewachsene und vertraute Basis verloren hatten, die neben ihren Familien für sie bisher Schutz und Schirm gewesen war.

Kirchturm, Rathaus, Häuser und Flur waren für den Bürger tatsächlich wahrnehmbar und die Menschen hatten Angst um den Verlust ihres Zusammengehörigkeitsgefühls, denn die Gemeinden waren nach 1945 das erste Glied einer wieder funktionierenden Verwaltung gewesen.⁵³⁰

Allerdings darf auch nicht unterschätzt werden, dass Hessen eine sehr hohe Rate an freiwilligen Zusammenschlüssen hatte, die bei über fünfzig Prozent lag. Das spektakuläre Scheitern der Stadt Lahn, das im Folgenden noch beschrieben wird, soll dabei nicht überbewertet werden, denn insgesamt nahm die Verwaltungsreform in Hessen einen positiven Verlauf, nicht zuletzt auch deswegen, weil man kleineren Gemeinden gegenüber die Vorteile bei einer Aufgabe ihrer Selbstständigkeit stets klar kommuniziert hatte.⁵³¹

6.1.7.2 Die Stadt Lahn

Die Schaffung der Stadt Lahn erscheint als einmaliger Versuch seiner Art, um eines sich in der Verdichtung befindlichen Gebietes durch die Reform zusammenzuschließen. Am 1. Januar 1977 wurde aus den Städten Gießen und Wetzlar sowie 14 dazwischen liegenden Gemeinden die Stadt Lahn

⁵²⁹ Vgl. Ebenda, S. 225 ff.

⁵³⁰ Vgl. Stein, (1976), S. 377

⁵³¹ Vgl. Koenig (2006), S. 490 f.

gegründet. Ziel war die Schaffung einer Einheitsgemeinde zu einem Zeitpunkt, da die Freiräume einer sinnvollen Entwicklung noch vorhanden waren, um eine Industriestadt Wetzlar mit einer Universitätsstadt Gießen zu gegenseitigem Austausch zusammenzuführen.⁵³²

Dieser umstrittene Versuch der hessischen Gebietsreform fand mit dem Gesetz zur Neugliederung des Lahn-Dill-Kreises vom 10. Juli 1979 seinen Abschluss; es wurde bestimmt, dass die Stadt Lahn aufgelöst wird. Die Städte Gießen und Wetzlar wurden gegründet und ein neuer Landkreis Gießen und der Lahn-Dill-Kreis gebildet. Die Entscheidung, die Städte Gießen und Wetzlar zu vereinen, war bereits 1974 gefallen. Die Konsequenz, mit der die Landesregierung bis dahin an ihren Neuordnungsvorstellungen auch in anderen hessischen Regionen festgehalten hatte, ließ nicht erwarten, dass man die Entscheidungsgrundlage im Rahmen des Anhörungsverfahrens noch verändern würde.⁵³³

Hatten sich bei politischen Beratungen alle Parteien für die Einheitsstadt Lahn ausgesprochen, lehnte unter anderem der Hessische Städte- und Gemeindebund den Zusammenschluss ab, weil die Gemeinden räumlich so weit voneinander entfernt waren und damit eine gemeinsame Entwicklung nicht möglich sei. Der Hessische Städtetag hingegen befürwortete mit knapper Mehrheit den Zusammenschluss, weil die Lahnstadt damit ein Pendant zwischen dem Verdichtungsgebiet der Stadt Kassel im Norden und dem Rhein-Main-Gebiet im Süden Hessens bilden würde.⁵³⁴

Wissenschaftlich wurde der Meinungsbildungsprozess positiv durch einen Bericht des Geographischen Instituts der Justus-Liebig-Universität zur Raumordnung für die Allgemeine Planungsgemeinschaft Oberhessen untermauert, in dem die Chancen für ein großstädtisches Zentrum dargestellt worden waren.⁵³⁵

Bereits lange vor der gesetzlichen Regelung zu ihrer Gründung hatte sich in Wetzlar eine Bürgerinitiative gegen die Lahnstadt gebildet. In der Wetzlarer Zeitung vom 5. September 1973 war zu lesen, der Protest gehe dahin, man wolle einen letzten Versuch unternehmen, Wiesbaden davon zu überzeugen, dass ein Großteil der Wetzlarer Bürger den Zusammenschluss nicht wolle. Im November 1973 führte die Bürgerinitiative eine Flugblatt-

⁵³² Vgl. Stein, (1976), S. 384

⁵³³ Vgl. Steiner (1982), S. 66 f.

⁵³⁴ Vgl. Thieme/Prillwitz (1981), S. 233 f.

⁵³⁵ Vgl. Koenig (2006), S. 353 f.

aktion durch und am 13. Dezember 1973 wurden dem Innenministerium 15.431 Unterschriften gegen die Gründung der Lahnstadt übergeben.⁵³⁶

Die politischen Widerstände wurden auch nach dem 1. Januar 1977 weiter vorgetragen. Bei der Kommunalwahl 1977 in der Stadt Gießen fielen die Wahlergebnisse entsprechend aus. Die Gießener SPD war von der letzten Kommunalwahl im Jahr 1972 von 49,5 % auf 32,6 % der Stimmen gefallen, die FDP von 7,6 % auf 5,2 %. Die CDU kam dem gegen-über auf 55,9 % statt 38 % im Jahr 1972. Ähnlich verhielt es sich in der Stadt Wetzlar. Die SPD erreichte noch 35,1 % der Stimmen (1972: 47,9 %), die FDP verschlechterte sich von 8,5 % auf 4,8 %, während die CDU ihren Anteil von 33,1 % auf 49,6 % verbessern konnte. Nach der Auflösung der Stadt Lahn wurden in 1979 neue Kommunalwahlen fällig, bei der die SPD ihre Ergebnisse wesentlich verbessern konnte, während die FDP in ihrem Stimmentief verblieb und die CDU einen Teil der Stimmen gegenüber 1977 einbüßte, ihre Stimmenanteile im Vergleich gegenüber den Kommunalwahlen 1972 allerdings erheblich verbessert hatte.

In der Zeitschrift „Stern“ vom 1. September 1977 fand sich ein Bericht über die Gebietsreform, der mit „Der Wahn mit der Stadt Lahn“ überschrieben war und auch andere Zeitungen ließen sich über die Gebietsreform aus.⁵³⁷ Als ein Grund für das Scheitern dieses Projektes wurde später die historische Zersplitterung Mittelhessens genannt. Der Widerstand, der sich besonders in Wetzlar formiert hatte, wurde mit eben dem historisch geformten Selbstbild der Stadt Wetzlar begründet. In Wetzlar fand sich ebenfalls der größte Widerstand gegen die Namensgebung der neuen Stadt. Im Vergleich zwischen Gießen und Wetzlar ging man in Gießen eher großzügig mit der Einigungsproblematik um, gleichwohl war man auch in Gießen aus Angst um den Identitätsverlust am Ende gegen die Lahnstadt.

Allerdings räumte der ehemalige Oberbürgermeister a.D. Görnert in einem Telefongespräch am 25. Januar 2006 mit Koenig ein, dass auch die Lahnstadt „im Bedarfsfall irgendwie funktioniert hätte“.⁵³⁸

Steiner konstatiert dazu, dass innerhalb der Gründungsdiskussion um die Stadt Lahn keine besonderen oder neuen Fragen zu klären waren. Aber: „Wie nämlich ist Landespolitik im ständigen Feld wahlpolitischer Grundströmungen gegen bürgerschaftliche Stimmungen und eine auf kommunale Zweckmäßigkeit ausgerichtete ignorante Gemeindepolitik zu realisieren,

⁵³⁶ Vgl. Ebenda, S.369 f.

⁵³⁷ Vgl. Thieme/Prillwitz (1981), S. 233

⁵³⁸ Vgl. Koenig (2006), S. 501

die vorgibt sich durch solche vermeintlichen Interessen des Bürgers leiten zu lassen?⁵³⁹

Diese Frage wird bei der Analyse dieser Innovation zu beantworten zu sein. Hier scheint der Einflussfaktor Macht wesentlich zu sein.

6.1.8 Der Einflussfaktor Macht auf die Innovation „Kommunale Gebietsreform“

Diese ausführlich beschriebene Innovation der kommunalen Gebietsreform mit dem besonderen Beispiel Hessen und der Gründung sowie Auflösung der Stadt Lahn zeigt eindrucksvoll, wie sich der Einflussfaktor „Macht“ auf den Innovationsprozess ausgewirkt hat. Außerdem wird hieran deutlich, wie sich die politischen Verflechtungen als eine Besonderheit der öffentlichen Verwaltung intensiv auf die Implementation einer Innovation auswirken können.

Zunächst hatte man sich in den Flächenländern mehrheitlich darauf verständigt, eine kommunale Gebietsreform, der in der Regel auch eine Funktionalreform folgte, durchzuführen. Um einen gesetzlichen Rahmen für die Umsetzung zu schaffen, hatte man die sogenannten Vorschaltgesetze erlassen. Damit hatte man für die kommunale Familie eine Art Zwang geschaffen, um die Reform durchzuführen, wobei eine nicht unbedeutliche Anzahl von Gemeinden die Möglichkeit der freiwilligen Zusammenschlüsse nutzte. Hieran wird zunächst deutlich, dass die Landtage sich über im Vorfeld geäußerte Bedenken hinweg gesetzt hatten und die formalen Vorgaben den Einsatz von Machtgrundlagen durch die betroffenen Kommunalpolitiker, Mitarbeiter der Verwaltungen, aber auch der betroffenen Bevölkerung verhindert oder zurückgedrängt hatten.

Bei dieser Innovation rückten die betroffenen Mitarbeiter allerdings eher in den Hintergrund. Sicher wurden sie von existenziellen beruflichen Veränderungen bedroht, aber es konnte bei der Analyse der kommunalen Gebietsreform nicht explizit erkannt werden, dass sich innerhalb der Mitarbeiterschaften derart große Widerstände geformt hatten, die dazu führten, die Implementation der Innovation zu beeinflussen. Auch nach Abschluss der Reform war die überwiegende Anzahl der Mitarbeiter mit ihren Arbeitsbedingungen zufrieden. Hier zeigt sich auch, dass die Sicherheit des Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst wohl eine Rolle gespielt hat. Mitarbeiter mussten zwar mit Veränderungen, aber nicht mit dem Verlust des Arbeitsplatzes rechnen.

⁵³⁹ Zitat aus Steiner (1982), S. 72

Bei der kommunalen Gebietsreform rückten andere Personengruppen in den Vordergrund. Hier sind zum einen die kommunalpolitisch Verantwortlichen zu nennen, aber auch die Bevölkerung, in der sich Widerstand gegen Gemeindezusammenschlüsse formte. In Wetzlar gründete man eine Bürgerinitiative gegen den Zusammenschluss. Daran wurde für die politisch Verantwortlichen offensichtlich deutlich, dass der Wählerwille hier mit dem politischen Willen der Umsetzung der Reform nicht mehr übereinstimmte, sondern deutlich auseinanderklaffte. Betrachtet man nun die Interessen der Kommunalpolitiker, lässt sich analysieren, dass offensichtlich die Spannungen zwischen den Interessenlagen sich für sie derart erhöht hatten, dass die eigenen Karriereinteressen und der Angst vor dem Verlust des Mandates und damit der Macht dazu führte, dass sich innerhalb der Kommunalpolitik erhebliche Systemveränderungskonflikte ergaben. Bei Systemveränderungskonflikten wird versucht, eine Veränderung des Gesamtrahmens zu erreichen, die hier speziell mit der Auflösung der Stadt Lahn verbunden war.⁵⁴⁰ Wie bereits in der Machtanalyse festgestellt wurde, liegt diesem Verhalten ein Modell aus der Motivationspsychologie zugrunde. Dieses Modell geht davon aus, dass Menschen ihr Verhalten nach bestimmten Zielen und Interessen ausrichten und auch ihr Handeln danach richten. Dadurch konnten sich die möglicherweise zunächst latent vorhandenen Konflikte manifestieren, was die betroffenen Personen dazu motivierte, offen ihren Widerstand zu kommunizieren. Kommunalpolitiker hatten damit die Handlungsalternative mit dem günstigsten Kosten-Nutzen-Verhältnis für sich ausgewählt und ihre formale Machtgrundlage der Legitimation genutzt, um die Reform rückgängig zu machen.

Dabei kam hinzu, dass viele Kommunalpolitiker auch Landtagsmandate innehatten und so über einen großen Umfang an legitimer Macht verfügten. Diese Doppelfunktion führte offenbar zu einer Vermehrung der Machtgrundlage der Legitimation, die genutzt wurde, um die Implementation der Innovation zu beeinflussen und hier speziell die Stadt Lahn wieder aufzulösen. Als weitere Machtgrundlagen konnten Kommunalpolitiker diejenigen der Sachkenntnis und Information für sich nutzen.⁵⁴¹ Dabei sind sicher auch informelle Beziehungen in erheblichem Maße ausschlaggebend gewesen.

Damit hat letztlich der Widerstand der Bürger, kumuliert und verstärkt durch den Widerstand, der noch durch die örtliche und überörtliche Presse kommuniziert wurde, dazu geführt, bis tief hinein in die Kommunalverwaltung zu wirken. Die persönlichen Interessen der Menschen, die die Identifi-

⁵⁴⁰ Vgl. hierzu ausführlich Kap. 5.4.2

⁵⁴¹ Vgl. hierzu ausführlich Kap. 5.2.2.2

tät zu ihrer Gemeinde aufgeben mussten und einen neuen Stadtnamen mit einem anderen Stadtwappen erhielten, führten dazu, die sachliche und rationale Ebene der Reformdiskussion zu verlassen und sich gegen die Reform auszurichten. Man hatte zwar von Seiten des Landes versucht, eine Reform der kleinen Schritte durchzuführen, was aber letztlich den Widerstand innerhalb der Stadt Lahn nicht verhindern konnte. Damit haben die Bürger selbst die Machtgrundlage der Bestrafung ins Kalkül gezogen, denn bei den nächsten Wahlen mussten die Kommunalpolitiker und in der Folge auch die Landtagsabgeordneten damit rechnen, nicht mehr wieder gewählt zu werden. Diese Ausweitung von Interessenlagen führte dazu, dass die Kommunalpolitik bis in die Landespolitik hineinwirken konnte, um eine Gesetzesänderung zu erreichen und die Stadt Lahn wieder aufzulösen.

An dieser Stelle zeigt sich, dass Macht nicht, wie Max Weber sie beschreibt, amorph, also formlos ist, sondern Macht durchaus dazu genutzt werden kann, Sachverhalte zu verändern und, was dieses Beispiel eindrucksvoll zeigt, nicht an der Sache orientiert, sondern an reinen Karriereinteressen und persönlichen Interessen angelehnt ist.⁵⁴²

Man kann sogar so weit gehen zu behaupten, dass bei dem Beispiel der Stadt Lahn ein Machtmissbrauch stattgefunden hat. Bei der Auflösung der Stadt Lahn handelte es sich nicht um eine sachliche Notwendigkeit, sondern allein um das Durchsetzen von persönlichen Karriereinteressen, um Wählerstimmen zu erhalten und dem Wählerwillen nachzugeben. Hier wurde die Machtgrundlage der Legitimation zum Durchsetzen eigener Interessen benutzt, man kann sagen ausgenutzt, um sie gegen die Innovation zu richten, um sie zu verhindern bzw. rückgängig zu machen.

An dieser Stelle kommt eine weitere Besonderheit der öffentlichen Verwaltung zum Tragen, die so in privaten Unternehmungen nicht vorkommen würde. Am Ende mussten die politischen Entscheidungsträger nicht die Verantwortung für ihr Handeln tragen. Sicher waren die Gründung der Stadt Lahn und deren Auflösung mit erheblichen finanziellen Belastungen verbunden, die letztlich die Steuerzahler zu tragen hatten. Waren hier Konsequenzen für das politische Handeln von vorn herein festgelegt worden, wäre die Stadt Lahn möglicherweise nicht aufgelöst worden. Hier hätten die politisch Verantwortlichen vielleicht in Kauf genommen, ihr Mandat zu verlieren, wenn eine Machtgrundlage der Bestrafung existent gewesen wäre, die im Umfang größer gewesen wäre, als die Machtgrundlage der Bestrafung durch die Bürger. An dieser Stelle kann auf Harsanyi verwiesen werden, der als eine Subvariable der Macht die „Stärke der

⁵⁴² Vgl. hierzu ausführlich Kap. 5.4.1

Macht“ genannt hat. Danach wird anhand der Opportunitätskosten die Stärke desjenigen gemessen, der Macht ausübt und desjenigen, der von der Machtausübung betroffen ist. Je größer die Nachteile für denjenigen sind, der bei der Befolgung der Forderung des Machtausübenden von der Machtausübung betroffen ist, umso stärker muss die Einflussmöglichkeit des Machtausübenden sein, um zum Erfolg zu kommen.⁵⁴³

Der Umfang und die Fülle der legal ausgeübten Macht, die durch die gesetzliche Verordnung zum Zusammenschluss von Gießen und Wetzlar zur Stadt Lahn führte, reichte nicht aus, den Machtmissbrauch durch die Politik zurückzudrängen oder gar zu verhindern. Es setzte sich gegen die Innovation gerichtete ausgeübte legale Macht der kommunalen Mandatsträger und derjenigen im Landtag durch und führte zur Rücknahme der gesetzlichen Regelung. Kritisch kann an dieser Stelle angemerkt werden, dass die erheblichen finanziellen Zusagen durch das Land, die den Handlungsspielraum der politisch Verantwortlichen vergrößern sollten und sicher auch als Belohnung und Anreiz für die Bevölkerung eingesetzt worden waren nur den Anschein hatten, Aufgaben des Gemeinwohls erfüllen zu wollen. Hier treten ebenfalls deutlich die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung zu Tage. Entscheidungen dieser Art können nur deshalb so getroffen werden, weil die öffentliche Verwaltung keinem Wettbewerbsdruck unterliegt und nur ein geringes Bestandsrisiko hat. Allein unter ökonomischen Gesichtspunkten wäre die Entscheidung zur Auflösung der Stadt Lahn wohl nicht getroffen worden.

6.2 Die freiwillige Fusion von drei Kommunen

In Artikel 28 des Grundgesetzes ist die kommunale Selbstverwaltung garantiert. Trotzdem können sich Kommunen zu einer neuen Gebietskörperschaft zusammenschließen. Diesen Versuch unternahmen die Städte Bad Fallingbostel (ca. 11.700 Einwohner) und Walsrode (ca. 24.400 Einwohner) sowie die Gemeinde Bomlitz (ca. 7.200 Einwohner); sie traten an die KGSt heran, damit sie diesen Innovationsprozess begleiten sollte. Dabei hat die Begleitung des Projektes durch die KGSt über 10 Monate gedauert, bei den beteiligten Kommunen nahm das Projekt inklusive der Vorbereitungszeit etwa ein Jahr in Anspruch. Wesentliche Fragestellungen waren, welche Vorteile und Risiken ein Zusammenschluss mit sich bringen könnte, welche Zielsetzungen verfolgt werden sollten, welche personellen Konsequenzen mit einer Fusion verbunden sein könnten und wie sich der Zusammenschluss finanziell und qualitativ auf die Arbeit auswirken würde.⁵⁴⁴

⁵⁴³ Vgl. hierzu ausführlich Kap. 5.2.2.6

⁵⁴⁴ Vgl. KGSt-Bericht 6/2008, S. 3 ff.

Normalerweise hat eine Innovation einen Initiator oder Auslöser. Gerade in diesem Fall einer freiwilligen Fusion von mehreren Kommunen muss man davon ausgehen, dass diese nur initiiert werden kann, wenn die politisch Verantwortlichen und auch die Hauptverwaltungsbeamten einen solchen Prozess insgesamt befürworten. Bei der Aufgabe der Selbstständigkeit von Kommunen, und das hat bereits das Beispiel der kommunalen Gebietsreform sehr anschaulich gezeigt, besteht auch die Sorge um den persönlichen Machtverlust von betroffenen Personen, unabhängig davon, in welcher Hierarchieebene sie tätig sind.

In diesem Beispiel würde das bedeuten, man würde lediglich noch einen Hauptverwaltungsbeamten benötigen. Man hatte in diesem Prozess ebenfalls einkalkuliert, dass jede Führungsposition nur noch einmal besetzt würde. Auch die Anzahl der Ratsmandate würde verringert werden, man hatte erheblich weniger Fraktionsvorsitzende zu erwarten, die Zahl der Ausschüsse und deren Vorsitzende würde deutlich reduziert und es würde nur noch eine Personalvertretung mit einem Vorsitzenden geben. Darüber hinaus könnten Effizienzgewinne zu einem Personalabbau führen. Die handelnden Akteure hatten folglich in diesem Beispiel des Zusammenschlusses von Bad Fallingbostel, Walsrode und Bomlitz persönliche Interessen zurück gestellt, um überhaupt in einen Prüfprozess eintreten zu können. In den Vordergrund traten dementgegen die sich immer rascher vollziehenden Veränderungen, von denen auch die öffentliche Verwaltung betroffen ist. Hinzu kam das Argument, dass eine zunehmende Mobilität der Bevölkerung eingetreten ist und dass aufgrund technischer Möglichkeiten jede Dienstleistung tendenziell an jedem Ort zu jeder Zeit zur Verfügung gestellt werden kann. Dadurch ließen sich die zukünftigen Ausgaben deutlich effizienter gestalten. Hinzu kam, dass man im Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen und damit der Schaffung von Arbeitsplätzen in größeren Dimensionen denken musste.

Im Ergebnis hatten sich alle drei Hauptverwaltungsbeamten dazu entschlossen, das Kirchturmdenken aufzugeben und als Initiatoren der Strukturinnovation aufzutreten.

6.2.1 Ziele der Fusion

Man strebte eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität für die Bürger an, die Kommune zukunfts- und wettbewerbsfähig zu gestalten, für Mitarbeiter und die Personalvertretung die Attraktivität als Arbeitgeber zu steigern, ein wirtschaftlicheres Handeln im Sinne der Finanzen, Gebäude und Sachmittel zu erreichen und nicht zuletzt die politischen Gestaltungsmög-

lichkeiten zu erhalten oder sogar zu verbessern.⁵⁴⁵ Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die drei Kommunen bereits seit mehreren Jahrzehnten interkommunal in den Bereichen des Tourismus, der Stadtwerke, einer gemeinsamen Vermarktung im Industriepark Walsrode, der interkommunalen Entwicklungsplanung und im Rahmen einer Kulturinitiative zusammen arbeiteten.⁵⁴⁶

Die Bildung von Regionalkreisen als neue Form der administrativen Erfüllung von Aufgaben wird heute aus einer Reihe von Gründen wieder intensiver diskutiert, da vielfach in der heutigen Zeit Grenzziehungen nicht mehr wahrnehmbar sind. Gemeinden sind durch Wirtschaftsbeziehungen oder Pendlerströme, die sich innerhalb der Region bewegen, verflochten. Die Diskussionen werden allerdings dann von einer gewissen Brisanz besetzt, wenn es darum geht, einen Zusammenhalt zu erzeugen, um interregionale Disparitäten auszugleichen. An dieser Stelle kann die kommunale Solidarität an ihre Grenzen stoßen. Trotzdem ist es wichtig, sich dieser Innovation anzunähern, da die Entwicklung der regionalen Wirtschaft nicht vor den Gemeindegrenzen anhält und der Wettbewerb um EU-Fördermittel oder Wirtschaftsansiedlungen eine gewisse Gemeindegroße voraussetzt. Hinzu kommt, dass die Bevölkerungszahlen rückläufig sind und damit in Zukunft eine Bündelung von Aufgaben in territorialer Hinsicht unumgänglich wird, auch vor dem Hintergrund der Erzielung von Synergieeffekten. Dies bezieht sich auch auf die Bereitstellung von Infrastruktur und Einrichtungen der Daseinsvorsorge.⁵⁴⁷

6.2.2 Vorgehensweise zur Implementierung

Zunächst wurde innerhalb der Projektarbeit themenbezogen hinterfragt, welche Stärken, aber auch welche Schwächen das bisherige Handeln in den drei Kommunen hatte. Durch die Erfassung dieser Ergebnisse konnten die Fusionsaktivitäten erarbeitet werden.⁵⁴⁸

Eine besondere Bedeutung wurde den Bürgerinnen und Bürgern in der Projektarbeit beigemessen. Sie nehmen in ihren Orten die Dienstleistungen der Verwaltung in Anspruch, schließen sich in ihrem Ort in Vereinen und Verbänden zusammen und fühlen sich schließen mit ihrem Ort heimatisch verbunden. Gleichzeitig gehen sie im regionalen Kontext ihrer Arbeit nach, gestalten ihre Freizeit und Einkäufe über die Gemeindegrenzen hinaus und

⁵⁴⁵ Vgl. Ebenda, S. 5 f.

⁵⁴⁶ Vgl. Ebenda, S. 55

⁵⁴⁷ Vgl. Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan in: Bogumil/Kuhlmann (Hrsg.), 2010, S. 90 ff.

⁵⁴⁸ Vgl. KGSt-Bericht 6/2008, S. 18

bewegen sich damit in unterschiedlichen Rollen an unterschiedlichen Orten. Nachdem in der Projektarbeit die Zielplanung weitgehend abgeschlossen war, wurden in allen drei Orten Bürgerversammlungen durchgeführt, um Anregungen aufzunehmen und Sorgen und Ängste anzuhören.

In der Folge haben alle drei Hauptverwaltungsbeamten bei sich bietenden Gelegenheiten über das Projekt informiert. Außerdem gab es Anhörungen mit den Feuerwehren, den Sport- und sonstigen Vereinen. Allen Bürgern wurde die Möglichkeit eingeräumt, sich schriftlich zu dem Projekt und zu dem geplanten Grenzänderungsvertrag, der sich inzwischen in Bearbeitung befand, zu äußern.⁵⁴⁹

Die Einbeziehung der Ratsmitglieder in das Projekt war ebenfalls unerlässlich; schließlich würde mit einer Fusion in die grundgesetzlich geschützte Autonomie der Kommunen eingegriffen, wenn auch auf freiwilliger Basis. Dazu gab es zunächst die Einberufung einer Regionalversammlung, die bereits zwischen den Gemeinden eingerichtet war. Die Ratsmitglieder hatten zudem die Möglichkeit, an den Sitzungen mit den Vereinen und Verbänden teilzunehmen und sie wurden regelmäßig in den Gremiensitzungen durch den Hauptverwaltungsbeamten über den Fortgang des Projektes unterrichtet. Eine aktive Mitarbeit im Projekt durch die Ratsmitglieder erfolgte nicht.⁵⁵⁰ Vermutlich wollte man nicht, dass sie aktiv die Interessen des jeweiligen Ortes vertreten, sondern innerhalb der Verwaltung einen allseits akzeptablen Vorschlag zum freiwilligen Zusammenschluss erarbeiten. Die Hauptverwaltungsbeamten waren als Machtpromotoren die treibenden Kräfte für einen erfolgreichen Projektverlauf und man vermutete, dass der Prozess scheitern würde, wenn sich nicht die Bürgermeister aktiv und dauerhaft in die Arbeit einbringen würden. Schließlich mussten etliche Bedenkenträger angehört werden, die regelmäßig mehr die Risiken und Schwierigkeiten sahen, als den Nutzen und Mehrwert des Zusammenschlusses. Einzelne Mitarbeiter hinterfragten konkret, wo sie nach einem möglichen Zusammenschluss verbleiben, welche Aufgaben sie wahrnehmen würden und ob dies eventuell mit einem Arbeitsplatzwechsel verbunden wäre. Daher war es wichtig, dass die Bürgermeister und deren Vertreter in einer Lenkungsgruppe zusammenarbeiteten, um die Interessen aller drei beteiligten Kommunen gleichgewichtig vertreten zu können.⁵⁵¹

⁵⁴⁹ Vgl. Ebenda, S. 19 ff.

⁵⁵⁰ Vgl. Ebenda, S. 22 ff.

⁵⁵¹ Vgl. Ebenda, S. 25 f.

Den Mitarbeitern wurde zugesichert, dass es keine fusionsbedingten Kündigungen geben würde, dass man allerdings Synergiepotenziale in der Zukunft nutzen würde und dies auch Auswirkungen auf den Stellenbedarf haben könnte. Diese Aussage erwies sich als sehr hilfreich. Zum einen konnten Sorgen und Ängste der Mitarbeiter abgebaut werden, zum anderen konnte dies auch deutlich durch die Personalvertretungen eingefordert werden. Die Projektgruppen waren durch jeweils zwei Mitarbeiter einer Kommune paritätisch besetzt und ihre Aufgabe bestand darin, die Ist-Situation zu erfassen. Da in den Projektgruppen die Spezialisten der jeweiligen Kommunen arbeiteten, konnte auch belastbares Material vorgelegt werden.

Die Analyse der erhobenen Daten sowie die Erarbeitung einer Soll-Konzeption erfolgte schließlich durch die Experten der KGSt.

Die Personalvertretungen waren in die Arbeit der Projektgruppen von Anfang an einbezogen; diese Vorgehensweise hat sich bewährt.⁵⁵²

Die externe Projektbegleitung wurde insofern für erforderlich gehalten, als man durch Prozessexperten den Verdacht einer gewissen Befangenheit ausschließen wollte. Außerdem gilt der Prophet in der Regel im eigenen Lande nichts und Veränderungsprozesse kosten Zeit und erfordern Aufwand. Insgesamt fällt eine externe Begleitung leichter, sie ist nicht beruflich mit der Kommune verbunden und kann fachlich-methodisch durch umfangreiches Wissen zum Projektmanagement und in der Regel durch eine hohe soziale Kompetenz beraten. Darüber hinaus erfordert eine strenge Projektarbeit relativ viel Zeit, die die Beteiligten aus den Organisationen häufig nicht haben. Wichtig erschien der KGSt, dass der externe Projektbegleiter über umfangreiches Wissen über alle kommunalen Handlungsfelder verfügen muss, um sachgerechte Vorschläge erarbeiten zu können.⁵⁵³

Das Innenministerium sowie die Regierungsvertretung in Lüneburg und des Landkreises Soltau-Fallingbostel waren in das Projekt ebenfalls eingebunden und wurden über dessen Fortgang permanent unterrichtet. Das Projekt wurde vom Land Niedersachsen ausdrücklich begrüßt und es unterstützte das Projekt durch die Klärung von rechtlichen Fragestellungen. Am Ende des Projektes bedurfte es eines Gebietsänderungsvertrages, um die Kommunen aufzulösen und eine neue Gebietskörperschaft zu bilden. Dazu wurden sogenannte Hearings⁵⁵⁴ abgehalten, also Sitzungen mit den

⁵⁵² Vgl. Ebenda, S. 26 ff.

⁵⁵³ Vgl. Ebenda, S. 33 ff.

⁵⁵⁴ Der Begriff „Hearing“ wurde bewusst ausgewählt, um keine Verwechslung mit dem Begriff der „Anhörung“ im Sinne des § 28 VerwVfG herbeizuführen.

Vereinen, Verbänden und den Feuerwehren, um ihnen die Möglichkeit zu geben, der Projektgruppe Anregungen oder Impulse zu geben, die in einem Gebietsänderungsvertrag eventuell mit aufgenommen werden müssen. Diese Sitzungen dauerten ca. 1,5 bis 2 Stunden, es wurde intensiv über die Themen diskutiert; an den Veranstaltungen nahmen zwischen ca. 30 und 60 Personen teil. Mit den Mandatsträgern war vereinbart worden, dass sie lediglich zuhören, aber keine zustimmenden oder ablehnenden Wortbeiträge leisten sollten, um keine Frustrationen bei den Eingeladenen auszulösen, aber auch keine möglicherweise falschen Erwartungshaltungen zu wecken.⁵⁵⁵

6.2.3 Erfolg oder Misserfolg der Fusion?

Am Ende des Projektes musste die Entscheidung getroffen werden, ob eine Fusion der drei Kommunen politisch vertretbar, wirtschaftlich und zweckmäßig sein würde. Bei den Mitarbeitern führte die Frage zu unterschiedlichen Reaktionen, die einen freuten sich auf Veränderungen, während die anderen sich durch die Veränderungen überfordert fühlten und soziale Kontakte nicht aufgeben und neue Arbeitswege nicht in Kauf nehmen wollten. Die Erfahrungen der KGSt zeigten dabei, dass Personen, die eine eher negative Grundhaltung gegenüber dem Projekt hatten, auch zu weitaus weniger wichtigen Randfragen eine negative Einstellung hatten. In einer Fusions-Bilanz wurden die Ergebnisse des Projektes in 25 Thesen zusammengefasst. Jede These behandelte einen spezifischen Aspekt der Fusion und jeder Mitarbeiter, jedes Ratsmitglied und jeder Bürger hätte so die Möglichkeit gehabt, für sich persönlich eine Bewertung vorzunehmen. Die Fusions-Bilanz wurde mit einem Bewertungsraster von 0 bis 10 Zustimmungsgraden versehen. Die Bilanzsystematik sollte den Kommunen als Hilfestellung für alle in den Entscheidungsprozess eingebundenen Personen dienen, um am Ende zu einer sachgerechten Entscheidung zu gelangen. Behördenintern ergab die Auswertung, dass sich die Kommunen für eine Fusion aussprechen sollten.⁵⁵⁶

Man hatte sich für die Bildung einer Einheitsgemeinde entschieden, weil bei dieser Variante alle drei Kommunen aufgelöst und zu einer neu zu gründenden Kommune zusammenschmelzen würden. Bei anderen Varianten wären zwei Kommunen aufgelöst und von der Dritten aufgenommen worden. Damit standen alle drei Kommunen vor den gleichen Aufgaben; es musste neues einheitliches Ortsrecht geschaffen werden, ein neuer Ge-

⁵⁵⁵ Vgl. KGSt-Bericht 6/2008, S. 29 ff.

⁵⁵⁶ Vgl. Ebenda, S. 132

meindenamen gefunden werden usw. Man hatte bei der Einrichtung von nur noch einer Verwaltung ein Einsparvolumen von jährlich ca. 980.000,- € errechnet, das durch die Nutzung von Synergien entstehen würde.

Unter Abwägung aller Argumente, empfahl die KGSt den beteiligten Kommunen, zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine Bürgerbefragung durchzuführen, sich auf einen Gebietsänderungsvertrag zu einigen und den Zusammenschluss zum 1. November 2011 in die Wege zu leiten.⁵⁵⁷

6.2.4 Böhmetal

Böhmetal war der vorgesehene neue Gemeindenname für Bad Fallingbostel, Walsrode und Bomlitz und hätte ca. 43.300 Einwohner gehabt. Die Fusion wurde zunächst von den örtlichen Parteien unterstützt.

Im Vorfeld zu der geplanten Bürgerbefragung hatte sich in Bad Fallingbostel eine Bürgerinitiative gegen die Fusion gegründet. Dem gegenüber wurde von allen drei Kommunen eine Bürgerinitiative zur Unterstützung der Fusion ins Leben gerufen.

In der Bürgerbefragung am 2. November 2008 sprach man sich in Bomlitz und Walsrode mehrheitlich für eine Fusion aus, in Bad Fallingbostel wurde diese abgelehnt. Auffällig ist die Beteiligung: Während in Bomlitz 48,72 und in Walsrode 39,83 % der Abstimmungsberechtigten an der Bürgerbefragung teilnahmen, waren es in Bad Fallingbostel 61,91 %. Wenn man alle Abstimmungsberechtigten addiert, so haben insgesamt 6.978 für und 9.423 gegen die Fusion gestimmt. Am 10. November 2008 hatten die Räte das Ergebnis der Bürgerbefragungen umgesetzt. in Bomlitz und Walsrode stimmte man für die Fusion, in Bad Fallingbostel stimmte der Rat dagegen.⁵⁵⁸

Die KGSt hat den Zusammenschluss und auch die Bürgerbefragung nicht weiter begleitet.

Um den Innovationsprozess tiefer analysieren zu können, wurde in einem Telefoninterview am 24. April 2012 der Bürgermeister aus Bomlitz Lebid von der Autorin zu der Fusion befragt. Lebid erklärte das Scheitern der Fusion unter anderem damit, dass nach Auffassung der beteiligten Gemeinden zwar ein erheblicher Aufwand in der Vorbereitungsphase unter Einbeziehung aller beteiligten Akteure betrieben worden war, dass man aber im Nachhinein sagen muss, dass man während des Projektes den Bürgerinnen und Bürgern kein ideelles Leitbild darüber hatte vermitteln können, wie sich die neue Kommune Böhmetal in der Zukunft nach dem

⁵⁵⁷ Vgl. Ebenda, S. 36 ff.

⁵⁵⁸ Quelle: www.wikipedia.org/wiki/boehmetal, Zugriff am 24. April 2012

Zusammengehen präsentieren würde. Hier wurden die Vorzüge des Zusammenschlusses nicht klar kommuniziert, die Bürger hatten anscheinend hierüber keine ausreichende Vorstellung. Ebenso wurden der Bürgerschaft die Grundzüge einer gemeinsamen Politik für die neue Kommune nicht in ausreichendem Maße aufgezeigt. Dies ließ sich daran erkennen, dass man nur fusionieren wollte, wenn es um die Realisierung eigener Vorteile ging, man behielt das Kirchturmdenken bei. „Moses hat das heilige Land beschrieben, in das er wollte, und das fehlte uns hier“.⁵⁵⁹

Außerdem, so führte Lebid weiter aus, hatten sich im Vorfeld alle politischen Fraktionen für die Fusion ausgesprochen, sonst hätte man das Projekt gar nicht initiiert. Wie sich allerdings im Laufe des Prozesses herausstellte, spielten plötzlich persönliche Interessen von politisch Verantwortlichen in Bad Fallingbostel eine Rolle, die eigene spätere Karrierechancen schwinden sahen, wenn es nur noch eine Kommune geben würde. Da sie nicht offen wirken konnten, wurden sie Mitinitiatoren der Bürgerinitiative gegen die Fusion. Es wurde im Vorfeld der Bürgerbefragung ein hoch emotionaler Wahlkampf geführt, in dem sich nicht nur die Bürger, sondern auch die politischen Parteien engagierten. Lebid führte aus, dass man unabhängig von der Ablehnung in Bad Fallingbostel insgesamt mit einer höheren Zustimmung durch die Bevölkerung gerechnet hatte. In Bomlitz hatten sich 56,35 % und in Walsrode 53,81 % der Bürger, die an der Bürgerbefragung teilgenommen hatten, für die Fusion ausgesprochen.⁵⁶⁰

6.2.5 Der Einflussfaktor Macht auf die Innovation „Freiwilliger Zusammenschluss von drei Kommunen“

Vergleich man den Implementationsprozess zum freiwilligen Zusammenschluss von Bad Fallingbostel, Walsrode und Bomlitz mit der kommunalen Gebietsreform, fällt zunächst auf, dass man in beiden Fällen auf Freiwilligkeit gesetzt hatte. Hier mussten die Bundesländer seinerzeit erhebliche finanzielle Zugeständnisse machen, um Gemeinden zu einem freiwilligen Zusammenschluss zu bewegen. Erst anschließend wurden die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, die auch unfreiwillige Zusammenschlüsse nach sich zogen. In dem zuletzt geschehenen Fall wollte man die betroffenen Mitarbeiter, die betroffenen Bürger und die politisch Verantwortlichen auf sachlicher Ebene durch gute Argumente und Gründe dazu bewegen, dem freiwilligen Zusammenschluss zuzustimmen. Um die Erfahrungen der

⁵⁵⁹ Zitat Bürgermeister Lebid, Michael am 24. April 2012

⁵⁶⁰ Vgl. Lebid, Gemeinde Bomlitz (24. April 2012)

komunalen Gebietsreform zu nutzen, hatte man ein Projekt initiiert, in dem alle Vor- und Nachteile einer Fusion gesammelt, analysiert, bewertet und in großem Umfang kommuniziert wurden. Im Ergebnis hat die KGSt als externer Begleiter dieses Projektes eine schnelle Umsetzung empfohlen, da man sich offenbar relativ sicher war, alle Pros und Contras abgewogen zu haben und die Entscheidung als Formsache erledigt werden konnte. Hier hatte sich nunmehr allerdings ein Widerstand „im Verborgenen“ gebildet, der erst spät öffentlich wurde und der anscheinend unmittelbar ursächlich für das Scheitern der Innovation war.⁵⁶¹

Es sollte zunächst bei der Implementation der Innovation die gebündelte und damit umfängliche legitime Machtgrundlage der Hauptverwaltungsbeamten und der Gemeinderäte dafür sorgen, dass man den Innovationsprozess erfolgreich würde umsetzen können. Betrachtet man die Hauptziele der öffentlichen Verwaltung, so soll sie wohlfahrtsstaatlich ausgerichtet sein und das Gemeinwohl vordergründig sicherstellen. Mit einer freiwilligen Fusion wollte man darüber hinaus zur Sicherstellung dieser Ziele die Zukunftsfähigkeit der Region steigern, die strategische Planung verbessern und Effizienzsteigerungen erzielen. Zwei der drei Bürgermeister hätten einen Arbeitsplatzverlust in Kauf genommen und damit persönliche Interessen zum Vorteil des öffentlichen Gemeinwohlinteresses zurückgestellt. Obwohl man die Fusion ausführlich unter Berücksichtigung aller dafür und dagegen sprechenden Argumente geprüft hatte und sachlich alles für eine Fusion sprach, konnten die Machtgrundlagen der Legitimation, der Information, der Sachkenntnis und der Identifikation der Bürgermeister und Mitarbeiter aller drei Verwaltungen in ihrer Fülle und ihrem Umfang nicht ausreichen, um die Fusion umsetzen zu können.⁵⁶² Hier zeigt sich, wie im Beispiel der Gebietsreform, dass eine sachlich notwendige Innovation am Machtmissbrauch der Ratsmitglieder letztlich gescheitert ist.⁵⁶³

Auch an diesem Beispiel zeigen sich deutlich die in der öffentlichen Verwaltung bestehenden engen Verflechtungen zwischen Verwaltung und Politik. Reichard beschreibt sie damit, dass keine eindeutigen Ziel-Mittel-Ketten in ihr vorhanden sind und dass in der öffentlichen Verwaltung ein „politisch-bürokratisch-ökonomischer Rationalitäten-Mix“ existiert.⁵⁶⁴ Dies hat dazu geführt, dass die politisch Verantwortlichen sich am Wählerwillen orientierten und ihre Machtgrundlage der Legitimation dazu nutzten, die Fusion durch ihre Beschlüsse, was Bad Fallingbostel angeht, zu verhindern.

⁵⁶¹ Zum Widerstand in Innovationsprozessen vgl. ausführlich Kap. 5.4.3

⁵⁶² Die Machtgrundlagen finden sich ausführlich in Kap. 5.2.2.2

⁵⁶³ Zum Umfang der Macht vgl. ausführlich Kap. 5.2.2.6

⁵⁶⁴ Vgl. Reichard (1987), S. 17

Man muss an dieser Stelle allerdings erwähnen, dass den beiden Bürgermeistern, die nach einer Fusion ihren Arbeitsplatz verloren hätten, bereits anderweitige Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten angeboten worden waren.⁵⁶⁵ Dies zeigt, dass sich die Schnittmenge zwischen Aufgabeninteressen, Karriereinteressen und privaten Interessen bei den Bürgermeistern anscheinend durch die Fusion nicht verändert hätte und daher die Machtgrundlagen der Legitimation, der Sachkenntnis, der Information und auch der Identifikation durch die Bürgermeister eingesetzt wurden, um die Innovation erfolgreich implementieren zu können.⁵⁶⁶ Sie hatten nicht mit einer Bedrohung, nämlich dem Verlust des Arbeitsplatzes durch die Implementation der Innovation zu rechnen. Allerdings zeigt die Analyse dieses Innovationsprozesses auch, dass die Hauptverwaltungsbeamten letztlich zwischen den Stühlen sitzen. Obwohl sie die Fusion für sachlich notwendig und richtig hielten, mussten sie sich dem politischen Willen beugen. Bei dieser Innovation wird auch deutlich, dass die politisch Verantwortlichen auf Verwaltungsorganisationen massiv durch den Einsatz ihrer Machtgrundlagen einwirken können, obwohl sie selbst gar nicht unmittelbar der Organisation angehören. Hier werden Organisationsgrenzen porös und durchdringbar. Die Machtgrundlage der Legitimation der Politik durchdringt diese Grenze von außen nach innen und kann so auf die Verwaltung und ihre Strukturen einwirken. Selbst die Hauptverwaltungsbeamten konnten ihrerseits diese Einwirkung trotz ihres gebündelten Einsatzes eigener Machtgrundlagen der Legitimation, der Sachkenntnis, der Information und möglicherweise auch der Identifikation nicht verhindern. Für die Mitarbeiter, denen zugesichert worden war, dass keine fusionsbedingten Kündigungen ausgesprochen werden sollten, trat durch die Fusion keine wesentliche Änderung ihrer Interessenlagen ein. Damit konnte sich in diesem Fall die Sicherheit des Arbeitsplatzes bei der Implementation der Innovation als Besonderheit der öffentlichen Verwaltung positiv auswirken. Es hatte zwar innerhalb der Projektarbeit auch Gegner gegeben, denen allerdings die Fülle der Macht fehlte, um sich gegen mögliche positive Ratsbeschlüsse zu widersetzen.

Der Bürgerschaft konnten allerdings anscheinend die für eine Fusion sprechenden Argumente nicht ausreichend vermittelt werden und verschiedene Gegner gründeten eine Bürgerinitiative gegen die Fusion. Die entstandenen Widerstände lösten damit eine Abwehrstrategie aus. Wie in der Machtanalyse festgestellt wurde, können Emotionen im Innovationspro-

⁵⁶⁵ Vgl. Lebid, Gemeinde Bomlitz (24. April 2012)

⁵⁶⁶ Vgl. zu den Interessen der Organisationsmitglieder ausführlich Kap. 5.4.1

zess sowohl positive als auch negative Konsequenzen auslösen. Die negativen Konsequenzen können zu einer Radikalisierung der Konfliktaustragung führen, was in diesem Beispiel deutlich wird und letztlich zu einer Ablehnung der Innovation durch den entsprechenden Ratsbeschluss in Bad Fallingbostel führte. Hier haben die Bürger die ihnen zur Verfügung stehende Machtgrundlage der Bestrafung eingesetzt, um die politisch Verantwortlichen zu einer nicht sachlichen Entscheidung zu drängen, weil diese ihrerseits mit einem persönlichen Machtverlust rechnen mussten, wenn sie eine Entscheidung gegen den Willen der Bürger und letztlich der Wähler durchgesetzt hätten. Dies wäre einem politischen Selbstmord gleichgekommen. Hier trat durch eine Bedrohung der persönlichen Interessen wie Ansehensverlust und die Angst vor dem Verlust des politischen Mandats eine durch Macht motivierte Situation ein und der Einsatz der Machtgrundlage der Legitimation erfolgte, um den positiven Bedürfniszustand zu erhalten, der in einem Ausgleich aller Interessenlagen für die jeweils Betroffenen Politiker bestand.

Schließlich stehen die politischen Fraktionen in einer ständigen Konkurrenzbeziehung zueinander. Sie kämpfen um Wählerstimmen und müssen sich gleichzeitig innerparteilichen Willensbildungsprozessen beugen, was nicht zwingend mit den Interessenlagen der Kommune übereinstimmen muss. Dabei werden häufig Verwaltungsbeschäftigte mit in den Kampf um Wählerstimmen einbezogen. „In der Politik geht es um politische Steuerung, Wahlen und mikropolitische Machtstrategien, Prozesse, die nicht im Rahmen eines ökonomischen Zweck-Mittel-Denkens erschöpfend erfasst werden können. (...) Allerdings spricht wenig dafür, dass die politischen Akteure künftig nicht mehr der Wählermaximierungslogik folgen werden. Die Interessen des Machterwerbs und der Machtsicherung verlangen geradezu eine Orientierung an der Logik parteipolitischer Profilierung. Solange die Anwendung des Mehrheitsprinzips, wie es in Deutschland üblich ist, dazu führt, dass nur die parlamentarische Mehrheit an Entscheidungen und Posten beteiligt wird – was auch auf kommunaler Ebene seit Anfang der 1980er Jahre der Fall ist – spricht wenig für ein politikübergreifendes Vorgehen, in dem die Politik auf der einen und die Verwaltung auf der anderen Seite als Kollektivakteure gegenüberstehen.“⁵⁶⁷

Man kann resümieren, dass ein erheblicher Aufwand unter Beteiligung der Mitarbeiter der Verwaltungen, einer umfangreicher Einbeziehung der Bürger und sicher auch mit hohen Kosten betrieben wurde, um eine Innovation erfolgreich implementieren zu können. Man hatte im Vorhinein versucht, alle Einflussfaktoren zu berücksichtigen, die zu einem Scheitern

⁵⁶⁷ Zitat Bogumil, Jörg (b) in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), 1998, S.146 f.

der Innovation hätten führen können. Am Ende führte ein Machteinsatz von Personen außerhalb des Projektes dazu, den Prozess der Innovationsimplementierung nicht erfolgreich umsetzen zu können.

6.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Die interkommunale Zusammenarbeit zwischen Gemeinden nimmt stetig an Bedeutung zu. Dabei gibt es unterschiedliche Möglichkeiten der Kooperation. Die Ländergesetze zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit regeln, dass Gemeinden und Landkreise ihre Aufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam wahrnehmen können. In Hessen z.B. besteht die Möglichkeit, die Art der Zusammenarbeit über kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zu regeln. Je nach Art der Zusammenarbeit bleiben dabei Kommunen in ihrer Rechtspersönlichkeit unberührt (bei einer Teilnahme an Arbeitsgemeinschaften) oder sie übertragen einen Teil ihrer Aufgaben an eine neu zu gründende Körperschaft, den Zweckverband.⁵⁶⁸ Die kommunale Zusammenarbeit ist nicht möglich, wenn sie durch ein Gesetz ausgeschlossen ist.

Grundgedanke dieser Art der Innovation ist es, dass die Handlungsfelder von Kommunen oder Landkreisen in Überlegungen einbezogen werden, bei denen Aktivitäten gebündelt werden sollen, um die in Kommunen häufig vorkommenden finanziellen Restriktionen und bestehenden engen Handlungsspielräume optimal nutzen zu können. Hinzu kommt, dass auch immer wieder Aufgaben auf die Kommunen übertragen werden, ohne dass damit eine adäquate Finanzausstattung einhergeht.⁵⁶⁹ Da sich in den vergangenen Jahren durch neue IT-basierte Anwendungen die Qualität im Bereich des E-Government erheblich verbessert hat und Kommunen an sich schon in vielen Bereichen seit geraumer Zeit zusammen arbeiten, z.B. bei der Ver- und Entsorgung, dem öffentlichen Personennahverkehr oder den Volkshochschulen, bietet sich dieses Betätigungsfeld für Kommunen an. Als Hauptinhalte und Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit sind also die Haushaltskonsolidierung, aber auch die Sicherstellung der Da-seinsvorsorge für den Bürger zu nennen.

Eine weitergehende interkommunale Zusammenarbeit kann sich auch für andere Bereiche der öffentlichen Verwaltungen anbieten, verfügen doch Kommunen heute durch die Einführung der Elemente des Neuen Steuerungsmodells in der Regel auch über verbesserte Steuerungsinformatio-

⁵⁶⁸ Vgl. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit

⁵⁶⁹ Vgl. KGSt-Bericht 3/2004, S. 3

nen und können besser einschätzen, welche Verwaltungsbereiche sich darüber hinaus für eine gemeinsame Aufgabenerfüllung eignen können.⁵⁷⁰ Bei einer Berücksichtigung des demografischen Wandels sind ebenfalls Überlegungen anzustellen, wie künftig die Daseinsvorsorge in kleinen Gemeinden sichergestellt werden kann. Hier bietet sich ebenfalls eine Bündelung von Aktivitäten und eine Abstimmung von Leistungsportfolios zwischen Gemeinden an, um regional Verwaltungsleistungen optimal erbringen zu können. Dabei werden ökonomische Gründe für eine weitere Vernetzung von Kommunen einen Ausschlag geben.⁵⁷¹

6.3.1 Ziele einer interkommunalen Zusammenarbeit zwischen den Städten Nürnberg, Fürth, Erlangen und Schwabach

Die Städte Nürnberg, Fürth, Erlangen und Schwabach liegen im Zentrum der Region Nordbayern und haben zwischen ca. 40.000 Einwohnern (Schwabach) und ca. 495.000 Einwohnern (Nürnberg). Die KGSt hat den Innovationsprozess der Implementierung einer interkommunalen Zusammenarbeit begleitet und die Ergebnisse in ihrem Bericht 3/2004 zusammengefasst.

Die KGSt hat die Städte mit der Zielsetzung unterstützt, indem Handlungsfelder bestimmt werden sollten, bei denen man die höchsten Einsparpotenziale vermutete und wie man diese Handlungsfelder als Grundlagen für eine inhaltliche Projektarbeit nutzen konnte.

Hauptziel der Innovation war, dass die beteiligten Städte einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten wollten.⁵⁷² Es wurde schließlich eine Zusammenarbeit in den Bereichen Gebäudebewirtschaftung, Beschaffungen, Statistik, Vermessung und Kataster, Bauhöfe, Erstellung von Steuerbescheiden, Archivierung, Kommunale Betriebsprüfung und interner Personalservice vereinbart. Diese Ergebnisse resultierten aus einer Priorisierung von Kriterien, die das höchste Einsparpotenzial vermuten ließen.

Es handelte sich dabei um administrative Prozesse, bei denen untern anderem eine Standardisierung relativ leicht möglich war, die in allen Städten mit etwa gleichen Standards als Pflichtaufgaben wahrgenommen wurden, die nicht unbedingt eine hohe Kundenorientierung vor Ort aufwiesen und durch eine interkommunale Zusammenarbeit zu Einsparungen führen würden.⁵⁷³

⁵⁷⁰ Vgl. KGSt-Bericht 3/2004, S. 3 ff

⁵⁷¹ Vgl. Ebenda, S. 4 ff

⁵⁷² Vgl. Ebenda, S. 17 ff.

⁵⁷³ Vgl. Ebenda, S. 65 ff.

6.3.1.1 Vorgehensweise zur Implementierung der Innovation

Die beteiligten Kommunen entschieden sich für die folgende Strategie der Implementierung der interkommunalen Zusammenarbeit:

- Die Implementierung sollte als Projekt erfolgen und nicht länger als drei Monate dauern.
Bei der Auswahl der Aufgabenfelder, die künftig gemeinsam bearbeitet werden sollten, wollte man sich nicht auf wenige Aufgabenfelder beschränken, sondern die gesamte Bandbreite kommunaler Handlungsfelder in die Überlegungen einbeziehen.
- Man wollte eine schnelle Erlebbarkeit der Veränderungen erreichen.
Für die beteiligten Kommunen war es wichtig, dass alle Beteiligten möglichst schnell den Nutzen und die Vorteile für sich erkennen konnten, da man Skepsis gegenüber der interkommunalen Zusammenarbeit sowohl bei den Führungskräften als auch bei den Mitarbeitern vermutete.
- Es sollte eine fehlertolerante Verwaltungskultur implementiert werden.
Damit sollte bewusst in Kauf genommen werden, dass sich im Rahmen der Testphase möglicherweise Aufgabenfelder ergaben, die nicht weiter entwicklungsbedürftig waren, da sich eine Kooperation aus finanziellen oder anderen Gründen nicht eignete.
- Das Erarbeiten theoretischer Konzepte für die Umsetzung.
Nach der Erarbeitung der Grundlagen für die Neugestaltung der Aufgabenerledigung sollten konkrete theoretische Konzepte erst dann erarbeitet werden, wenn die gemeinsamen Ziele festgelegt waren. An den konzeptionellen Arbeiten sollten betroffene Personen aktiv mitarbeiten und mitgestalten.
- Es sollte in Lösungen gedacht werden.
Um zu vermeiden, dass die Beteiligten die Innovation von vorn herein ablehnen, sollten möglichst alle, auch möglicherweise nicht realisierbare Ideen, mit eingebracht werden. Diese methodische Vorgehensweise wurde deshalb favorisiert, um die Kreativität der Beteiligten lösungsorientiert zu fördern und um zu vermeiden, dass auf der Sachebene die Zusammenarbeit als nicht sinnvoll oder nicht effizient oder effektiv diskutiert wird.

Man befürchtete, dass es den Beteiligten vordringlich um den Verlust von Macht und Einfluss durch das Projekt der interkommuna-

len Zusammenarbeit ging. Um hier eine förderlich Grundstimmung zu implementieren, sollte eine möglichst kreative Zusammenarbeit mit der Erarbeitung möglichst vieler Ideen erfolgen.

- Durch eine persönliche Teilnahme der Oberbürgermeister an den strategischen Workshops sollte sichergestellt werden, dass die Projekte in den jeweiligen Kommunen mit der notwendigen Ernsthaftigkeit betrieben wurden. Innerhalb der Sitzungen erklärten die Oberbürgermeister eindeutig und unmissverständlich die Notwendigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit und galten dadurch als Schlüsselpersonen und als wichtigster Erfolgsfaktor für das Gelingen der Innovation. Die Ergebnisse der Workshops einer Kommune wurden nicht in den anderen Kommunen kommuniziert. Damit sollte ausgeschlossen werden, dass man sich mit den Argumenten der anderen Kommunen auseinandersetze.⁵⁷⁴ Außerdem nahmen an den Sitzungen ein Vertreter des Personalrates, in der Regel alle Führungskräfte, ein Teil der Amtsleiter sowie für den Prozess wichtige Personen teil. Aus Sicht der Personalvertretungen, die sich aktiv beteiligten, hatte der Erhalt von Arbeitsplätzen einen hohen Stellenwert.⁵⁷⁵ Bei der Projektorganisation wurden Lenkungsgruppen zur Steuerung der Projekte eingesetzt; darüber hinaus gab es Projektgruppen, Koordinatoren für die eigentlichen Projekte sowie ein Projektcontrolling mit der Aufgabe der Zuarbeit für die Lenkungsgruppe.

6.3.1.2 Auswahl der durchzuführenden Projekte

Bei der Auswahl der ersten Projekte wurde eine schnelle Umsetzung mit kurzfristig erlebbaren Erfolgen für die Betroffenen priorisiert. Darüber hinaus wurden in der Start-phase Projekte ausgewählt, mit denen nicht eine Veränderung von Bundes-, Landes- oder Kommunalrecht einhergehen musste und keine umfangreichen organisationspolitischen Veränderungen, z.B. durch Beschlüsse über die Umwandlung der Rechtsform, notwendig waren.

Darüber hinaus sollten keine Projekte ausgewählt werden, zu denen es bereits kontroverse Diskussionen gegeben hatte und von denen man vermutete, sie würden auf starke Ablehnung bei den Mitarbeitern und der Personalvertretung stoßen, wobei man diese Reaktion allerdings in den vier beteiligten Kommunen nicht von vorn herein erwartete.⁵⁷⁶

⁵⁷⁴ Vgl. Ebenda, S. 24 ff.

⁵⁷⁵ Vgl. Ebenda, S. 52

⁵⁷⁶ Vgl. Ebenda, S. 68 ff.

6.3.1.3 Grenzen der Zusammenarbeit und Rahmenbedingungen

Bei der Initiierung der Projekte wurde darauf geachtet, dass die Identifikation der Bürger mit ihrer Stadt nicht aufgegeben werden sollte und die Bevölkerungsstruktur erhalten blieb, wobei alle Kommunen ihre Eigenständigkeit nicht aufgeben wollten und die Bürgernähe erhalten bleiben sollte. Ebenso sollten die individuell in den Kommunen vorhandenen Verwaltungskulturen und Traditionen beachtet werden.

Die kommunale Selbstverwaltung sollte in allen Kommunen erhalten bleiben, ebenso sollte die interkommunale Zusammenarbeit keinen ersten Schritt zu einer Eingemeindung darstellen. Die Alleinstellungsmerkmale jeder Stadt sollten erhalten und deren Profilschärfe bekräftigt oder künftig gewonnen werden. Bei den Rahmenbedingungen sollte beachtet werden, dass die politischen Entscheidungsträger frühzeitig in den Veränderungsprozess eingebunden werden und eine umfassende Einbeziehung der Mitarbeiter erfolgte, wobei deren Interessen und Vorstellungen berücksichtigt werden sollten. Eine gute Projektmanagementorganisation stand dabei im Vordergrund, um alle klar definierten Ziele zeitnah erreichen zu können. Alle Entscheidungen und Aktivitäten sollten auf Freiwilligkeit beruhen, ebenso die Teilnahme an der Projektarbeit, wobei die Entscheidungsfindung und Umsetzung transparent für alle Mitarbeiter nachvollzogen werden sollte. Der Abbau von Personalüberhängen zu Lasten anderer Städte sowie betriebsbedingte Kündigungen oder Rückgruppierungen durch Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit waren ausgeschlossen. Verwaltungsstrukturen und -abläufe sollten nicht komplizierter werden als vorher, Organisationsstrukturen sollten nicht zu schnell angepasst werden, um im Zweifel beim Entstehen von Umsetzungsproblemen das Projekt zurückholen zu können.⁵⁷⁷

6.3.2 Interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Städten Böblingen und Sindelfingen

Auch in den Städte Böblingen und Sindelfingen, die durch eine enge räumliche Nähe miteinander verbunden sind, wurden Projekte zur interkommunalen Zusammenarbeit initiiert. Diese beiden Städte verfügten aufgrund ihrer geografischen Lage bereits über umfangreiche Erfahrungen mit Verwaltungskooperationen und wollten diese noch intensivieren.

⁵⁷⁷ Vgl. Ebenda, S. 93 ff.

Die konzeptionelle Herangehensweise erfolgte ebenfalls durch ein Projektmanagement und als Hauptziel wurde ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung durch die interkommunale Zusammenarbeit angestrebt. Das Projekt wurde im Februar 2004 begonnen und im Juni 2004 beendet. Es wurden weitergehende Zusammenarbeiten in den Bereichen Schulbetrieb, Beschaffung, Betrieb und Unterhaltung von Kindertagesstätten, Abstimmung und Koordination von Sportveranstaltungen, bei der Grünflächenverwaltung, dem Betrieb und Unterhaltung von Parkhäusern, der Einrichtung einer zentralen Bußgeldstelle, bei den Beschaffungen im Feuerschutz, bei der Gebäudebewirtschaftung und der Personalqualifizierung vereinbart.⁵⁷⁸

Im Ergebnis sollten mit dieser gewählten Vorgehensweise und den gesetzten Rahmenbedingungen Probleme und Schwierigkeiten, die mit Veränderungen einhergehen, möglichst nicht entstehen. Auch die KGSt formulierte ihre Erfahrungen aus anderen Begleitprozessen: Projekte scheitern häufig an den handelnden Menschen und nicht an der methodischen Vorgehensweise. Das konstruktive Zusammenspiel der Hauptverwaltungsbeamten untereinander, gemeint sind hier Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte, wurde als entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung gesehen.⁵⁷⁹

Wenn man den Bericht der KGSt über die Begleitung der Implementation in Nürnberg, Erlangen, Fürth und Schwabach zusammenfasst, kommt man zu dem Ergebnis, dass Widerstände überwunden und die einzelnen Projekte erfolgreich implementiert werden konnten. Ebenso wurde deutlich, dass in den Städten Böblingen und Sindelfingen bereits eine ausgeprägte Kultur der Zusammenarbeit implementiert war und hier eine relativ hohe Offenheit gegenüber neuen Kooperationen bestand. Bleibt die Frage zu beantworten, ob und wie der Faktor Macht in diesen Innovationsprozessen eine Rolle gespielt hat.

6.3.3 Der Einflussfaktor Macht auf die Innovation „Interkommunale Zusammenarbeit“

Bei der Beurteilung und Analyse der beiden Innovationen im Hinblick auf den Einflussfaktor Macht ist zunächst festzuhalten, dass es sich bei der vorliegenden Innovation um Prozessinnovationen und organisatorische Innovationen handelte.⁵⁸⁰

⁵⁷⁸ Vgl. KGSt-Bericht 5/2005, S. 7 ff.

⁵⁷⁹ Vgl. Ebenda, S. 9

⁵⁸⁰ Vgl. zu den Kategorien von Innovationen hierzu ausführlich Kap. 3.3

Als Innovationsstrategie wurde ein Projektmanagement implementiert, wobei sich die Arbeit im Projekt möglichst im Rahmen der vorgegebenen Zeitabläufe bewegen sollte. Insgesamt kann man jedoch sagen, dass die Herangehensweise kontextorientiert im Sinne einer lernenden Organisation und kontinuierlichen Verbesserung erfolgte.

Es hat den Anschein, dass die Implementation der interkommunalen Zusammenarbeit in den vier Städten Nürnberg, Fürth, Erlangen und Schwabach sowie in Böblingen und Sindelfingen recht reibungslos funktioniert hat. Betrachtet man den Einflussfaktor Macht, kann man zu diesem Implementationsprozess folgende Aussagen treffen:

Zunächst wurde in allen Städten als Innovationsstrategie ein Projektmanagement implementiert. Ziel war, möglichst alle Mitarbeiter frühzeitig in das Projekt einzubinden. Dabei wurde im Sinne der lernenden Organisation ein Prozess angestoßen, der zwar top-down initiiert war, aber in der Umsetzung bottom-up innerhalb der Mitarbeiterschaft umgesetzt werden sollte. Zurückgehend auf die Machtanalyse, in der die Interessenlagen der an den Innovationsprozessen beteiligten Personen eine große Rolle spielte, kann zu der hier analysierten Innovation ausgeführt werden, dass durch den Ausschluss von betriebsbedingten Kündigungen, die frühzeitige Einbeziehung der Personalvertretungen sowie der Mitarbeiter die Interessenlagen der Einzelnen wenig aus dem Gleichgewicht gerieten. So wurden wahrscheinlich private Interessen und Karriereinteressen wenig tangiert. Berufliche Interessen konnten innerhalb der Innovation berührt sein durch Aufgaben-veränderungen, vielleicht auch durch neue Abläufe innerhalb der Aufgaben-wahrnehmung.⁵⁸¹ Dabei ist zu hinterfragen, ob diese betroffenen Interessenlagen Gewinner und Verlierer hervorgebracht haben, so dass die „Verlierer“ in Konflikt mit der Innovation gekommen wären, aus der sich hätten Widerstände formen können, um die Innovation zu verhindern, zu verzögern oder zu verformen. Widerstände scheinen im vorliegenden Innovationsprozess nicht offen aufgetreten zu sein, wobei, wie dargestellt wurde, Widerstand durchaus konstruktiver Art sein kann, um Innovationsprozesse positiv zu beeinflussen. Hier kann eine Rolle gespielt haben, dass Verwaltungsstrukturen möglichst erhalten bleiben sollten und auch Besitzstände nicht in Frage gestellt waren. Bei der Beurteilung emotionalen Verhaltens der beteiligten Mitarbeiter hat sich folgendes gezeigt: Wie in der Machtanalyse dargestellt, können Innovationsprozessen Reaktanz bei den Betroffenen auslösen, was sich in einer psychologi-

⁵⁸¹ Zu den Interessen der Organisationsmitglieder in Innovationsprozessen vgl. ausführlich Kap. 5.4.1

schen Reaktion wie Unwillen, Trotz und Abwehr zeigt. Dieses Verhalten wurde in dem hier vorliegenden Innovationsprozess nicht gezeigt. Die Innovation wurde von den Betroffenen offenbar nicht als Bedrohung empfunden, was dazu geführt hat, dass die Mitarbeiter sich an dem Implementationsprozess beteiligt haben.

6.3.3.1 Der Einsatz von Machtquellen

Bei dem Einsatz der Machtquellen wurde bereits vor Beginn des Innovationsprozesses von Seiten der KGSt favorisiert, dass die jeweiligen Oberbürgermeister den Prozess durch eine breite persönliche Anwesenheit an Workshops und weiteren Sitzungen unterstützen. Sie fungierten als Machtpromotor und setzten ihre Machtquelle der Legitimation deutlich ein.

Der Einsatz der Machtgrundlage der Belohnung erfolgt dadurch, dass den Mitarbeitern von Anfang an signalisiert wurde, dass sie nicht um ihren Arbeitsplatz fürchten mussten, damit schied in der Konsequenz der Einsatz der Machtgrundlage der Bestrafung aus. Da man schnell erlebbare Erfolge in den Innovationsprojekten erzeugen wollte, sollten die Mitarbeiter den Prozess mittels der ihnen zur Verfügung stehenden Machtgrundlage der Sachkenntnis durch ihre fachliche Qualifikation zu unterstützen. Aus dem begleitenden Bericht der KGSt geht nicht hervor, dass die Mitarbeiter hierbei ihre Machtquelle der Sachkenntnis nicht eingesetzt haben.⁵⁸² Weiterhin spielte bei der Implementation der interkommunalen Zusammenarbeit die Machtquelle der Information in den jeweiligen Städten eine große Rolle. In dem Projekt zwischen Nürnberg, Erlangen, Fürth und Schwabach z.B. wurden keine Informationen zwischen den einzelnen Städte ausgetauscht, die sie in ihren eigenen Projektgruppensitzungen gesammelt hatten, aber sonst wurde ein ausführliches Informationssystem zwischen den Städten implementiert, um alle Mitarbeiter auf den Weg zur weiteren Zusammenarbeit einzubeziehen.

Auffällig ist, dass die politisch Verantwortlichen hier kaum eine Rolle spielen. Da verabredet war, dass alle beteiligten Kommunen ihre Eigenständigkeit behalten und die räumliche Nähe zu den Bürgern nicht aufgegeben werden sollte, war die Öffentlichkeit an der Implementation der Innovationen anscheinend nicht interessiert.

Diese Implementationsprozesse verliefen innerhalb der Verwaltung ohne größere Schwierigkeiten. Im Rahmen der bottom-up Umsetzung durch die beteiligten Mitarbeiter wurden diese in die Lage versetzt, ihre Machtgrundlage der Sachkenntnis und Information umfassend im positiven ein-

⁵⁸² Vgl. hierzu ausführlich das Machtbasenmodell in Kap. 5.2.2.2

zusetzen und zu nutzen, um zu einer Effizienzsteigerung ihrer Kommunen beizutragen.

Ein solches Vorgehen wurde auch im Bundesland Rheinland-Pfalz propagiert. Hier ist man gerade dabei, alle selbstständigen Strukturen unterhalb des Landesamtes für Soziales, Jugend und Versorgung aufzulösen. Dieses Projekt wird unter großer Beteiligung der Mitarbeiter durchgeführt, wobei es die Zusagen gab, dass niemand durch die Eingliederung seinen Arbeitsplatz verlieren würde und kein Mitarbeiter gegen seinen Willen seinen Dienstort wechseln müsste.⁵⁸³

Solche Zusagen unterstützen anscheinend Innovationsprozesse und bewegen Mitarbeiter dazu, sich aktiv an der Projektarbeit zu beteiligen. Sie setzen dabei die ihnen zur Verfügung stehenden Machtquellen ein, um zum positiven Gelingen von Innovationsprozessen beizutragen. Dies gilt gleichermaßen, wenn sich die Hauptverwaltungsbeamten aktiv an der Implementation von Innovationen beteiligen, sei es durch Präsenz bei Sitzungen oder in Gesprächen.

Bei der Innovation der Erweiterung der interkommunalen Zusammenarbeit ist zwar langfristig damit zu rechnen, dass durch Effizienzgewinne mit einem Abbau von Arbeitsplätzen gerechnet werden kann, aber aktuell ist eher zu erwarten, dass es nach der Implementation der Innovation zu großen Teilen Gewinner gibt. Da damit die Interessen der Betroffenen in hohem Maße gewahrt sind, konnte innerhalb der Analyse der Innovationsprozesse nicht festgestellt werden, dass Konflikte oder Widerstände in den Projekten aufgetreten sind. Hier konnten die vier Motivmuster, wie Katz und Kahn sie bei Arbeitnehmern untersucht haben, zur Kooperation in und mit der Organisation führen. Die Mitarbeiter zeigten nicht nur die arbeitsvertragliche Bereitschaft zur Mitarbeit an dem Innovationsprozess. Sie erhielten instrumentelle Befriedigung und dabei als Belohnungsangebot den Erhalt des Arbeitsplatzes sowie den Erhalt der jeweiligen Verwaltungsorganisation. Es scheint einen großen Anteil an Mitarbeitern gegeben zu haben, die sich in dem Innovationsprozess selbst verwirklichen konnten; es konnte anscheinend sogar eine hohe Identifikation mit der Organisation und deren Zielen bei einer beträchtlichen Zahl der Mitarbeiter erreicht werden.

6.3.3.2 Organisationale Interessenvielfalt

Es zeigt sich also, vergleicht man die bisher analysierten Innovationsprozesse, dass die Interessenvielfalt in allen Organisationen unverkennbar ist.

⁵⁸³ Vgl. Placzek/Rünz (in Innovative Verwaltung 3/2012), S. 13 ff.

Entgegen der Vorstellung, dass Organisationen nach rationalen Gesichtspunkten handeln und alle in ihr Beschäftigten gemeinsame Organisationsziele verfolgen, werden höchst unterschiedliche Ziele und Interessen verfolgt, um einen jeweiligen persönlichen Nutzen zu erzielen. Diese Nutzenmaximierung erfolgt unter Zuhilfenahme des Einsatzes von Macht und Einfluss.

6.4 Die Implementation von Innovationen in Bundesministerien

Ministerien und ihre nachgeordneten Behörden stellen eine Art Großorganisation dar. Sie verfügen über eine große Anzahl von Mitarbeitern. So hat zum Beispiel der Bereich des Bundesverkehrsministeriums insgesamt ca. 27.000 Mitarbeiter, dem Bundesministerium der Verteidigung sind insgesamt ca. 370.000 Mitarbeiter unterstellt. Ministerien unterscheiden sich insbesondere von Kommunalverwaltungen darin, dass sie inhaltlich spezialisiert sind. Darüber hinaus sind Kommunen gegenüber Staatsministerien in relativ hohem Maße fremdbestimmt und müssen als Glieder der Landesverwaltung Landesgesetze umsetzen. Bundesministerien hingegen bereiten in der Regel Bundesgesetze vor und haben durch die Ministerialverwaltung einen unmittelbaren Zugang zur Gesetzgebung.⁵⁸⁴ Gegenüber den Bundesministerien haben Kommunalverwaltungen eine Doppelfunktion. Auf der einen Seite müssen sie als unterste Verwaltungsebene Staatsaufgaben der Länder wahrnehmen, auf der anderen Seite sind sie im Rahmen der ihr garantieren Selbstverwaltung ermächtigt, Aufgaben von lokaler Bedeutung zu erfüllen.⁵⁸⁵ Außerdem ist die Bundesverwaltung stärker durch internationale Verflechtungen und Vorgänge beeinflusst, wie z.B. durch die EU oder die NATO.⁵⁸⁶

Während in den Kommunalverwaltungen umfangreiche Erhebungen zur Implementierung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells vorgenommen wurden – dies wird sich unter anderem auch bei der wissenschaftlichen Begleitforschung der Städte Hagen und Wuppertal zeigen –, sind Veränderungsprozesse in der Bundesverwaltung bisher wenig erforscht. Hier scheint sich allerdings ein Forschungsbedarf zu ergeben, da der Bund in der öffentlichen Wirtschaft eine herausragende Stellung ein-

⁵⁸⁴ Vgl. Plag (2007), S. 88 f.

⁵⁸⁵ Vgl. Thom/Ritz (2000), S. 38

⁵⁸⁶ Vgl. Plag (2007), S. 89

nimmt und im Jahr 2005 mit 326 Mrd. Euro mehr als alle Bundesländer zusammen ausgegeben hat.⁵⁸⁷

Plag hat im Rahmen einer empirischen Untersuchung durch multiple Fallstudien Veränderungsprozesse in Bundesministerien und ihren nachgeordneten Behörden analysiert. Hierbei wurden die besonderen Rahmenbedingungen der Bundesverwaltung berücksichtigt. Bei der Vorgehensweise hat sich Plag daran orientiert, dass in den untersuchten Fällen die betroffenen Mitarbeiter die Veränderung innerhalb ihrer Organisation deutlich wahrgenommen haben. Es wurden Fälle mit gegensätzlichen und extremen Ergebnissen sowie ein Ministerium und dessen nachgeordneter Bereich als Schwerpunkt der Untersuchung ausgewählt.

Um die Veränderungsprozesse vergleichen zu können, wurden Veränderungsprozesse gleichen Inhalts in verschiedenen Organisationen analysiert. Innerhalb einer Organisation wurden die unterschiedlichen Inhalte von Veränderungen analysiert, um deren Verlauf darstellen zu können. Insgesamt hat Plag 13 Fallstudien in den Amtsbereichen von zehn Ministerien durchgeführt. Er untersuchte sechs Fallstudien, die die Implementierung der Kosten- und Leistungsrechnung mit oder ohne kontinuierlichen Verbesserungsprozess als Strategie zum Inhalt hatten, drei Fallstudien zur Privatisierung von Leistungen, zwei Fallstudien zur Implementation von Softwarelösungen und eine Fallstudie zur Konzeptionierung und Umsetzung einer betriebswirtschaftlich orientierten Personalentwicklung in sieben Ministerien. Die Untersuchungen erfolgten mittels Fragebogen, durch 158 geführte Interviews, Gruppendiskussionen, Dokumentenanalysen sowie teilnehmender Beobachtung und informeller Gespräche. Es wurden Führungskräfte, von der Innovation betroffene Mitarbeiter, Projektmitarbeiter, Personalvertretungen und externe Unternehmensberater in die Untersuchung einbezogen.⁵⁸⁸

Insgesamt hat Plag seine Erkenntnisse vor dem Hintergrund eines akteursorientierten Ansatzes gewonnen. Dabei wurde den Handelnden grundsätzlich ein eigenes Entscheidungsmodell unterstellt. Dieses Modell beschränkt sich im Kern darauf, dass es Variablen gibt, die das Entscheidungsverhalten von Akteuren beeinflussen. Es handelt sich um die Präferenzen der Akteure, die wahrgenommenen Handlungsalternativen, die wahrgenommenen Konsequenzen der Alternativen, die erwarteten Auftrittswahrscheinlichkeiten der Handlungskonsequenzen und die Nutzenschätzung. Danach entscheiden sich Akteure für diejenige Handlungsalternative, die

⁵⁸⁷ Vgl. Ebenda, S. 2 f.

⁵⁸⁸ Vgl. Ebenda, S. 111 ff.

unter Berücksichtigung persönlicher Präferenzen den größten Nutzen verspricht. Der akteursbezogene Ansatz verbindet somit das traditionelle Phasenmodell von Lewin – Unfreeze, Move und Refreeze – mit dem Grundmodell einer dynamischen Theorie ökonomischer Akteure, wodurch eine umfassende Analyse von Veränderungsprozessen möglich wird.⁵⁸⁹

6.4.1 Übergreifende Ergebnisse der Einzelfallstudien

Zunächst stellt Plag fest, dass es sich bei den Arten der implementierten Innovationen um solche handelt, die den Elementen des Public Management zuzurechnen sind.⁵⁹⁰ Bei der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, Elementen der Personalentwicklung sowie bei der Implementation von neuen Softwarelösungen handelt es sich um Prozessinnovationen und organisatorische Innovationen, bei der Privatisierung bzw. beim Outsourcing von Dienstleistungen handelt es sich um Strukturinnovationen.

Alle Veränderungsprozesse wurden mit der Strategie des Projektmanagements implementiert, wobei die jeweiligen Projektteams für die operative Umsetzung der Inhalte zuständig waren. Den Führungskräften der obersten und mittleren Führungsebenen kam eine besondere Bedeutung zu. Sie konnten potenzielle Gegner der Innovation sein, aber auch als Machtmotoren im Innovationsprozess agieren. Die Mitarbeiter, denen keine Führungsaufgaben zugeordnet waren, haben sich in vielfältiger Form an der Implementation der Innovationen beteiligt. Sie mussten reorganisierte Prozesse ausführen, die neuen Softwarelösungen anwenden, an Personalentwicklungsmaßnahmen teilnehmen oder im Rahmen der Implementierung der Kosten- und Leistungsrechnung Selbstaufzeichnungen zu ihrer Arbeitszeit vornehmen.

Der überwiegende Teil der Innovationsprozesse, nämlich zehn, wurde von externen Beratern begleitet, die sich durch fachliche Expertisen sowie Kenntnisse und Erfahrungen im Projektmanagement in die Innovationsprozesse einbringen sollten. Die Personalvertretungen waren als Mitarbeitervertreter in die Implementationsprozesse eingebunden. Auch bei den Personalvertretungen war anscheinend erkennbar, dass sie entweder als Gegner oder Befürworter der Innovation agieren konnten. Die übergeordneten Behörden hatten insofern wichtige Bedeutung, als dass sie die externen Zustände der Innovationsprozesse beeinflussen konnten durch die

⁵⁸⁹ Vgl. Ebenda, S. 67 ff.

⁵⁹⁰ Vgl. Ebenda, S. 382

Gestaltung von Vorschriften oder die Genehmigung von Ressourcen. Allerdings waren einige Akteure nur fallbezogen in den Implementationsprozess eingebunden, z.B. IT-Fachkräfte oder interne Berater, denen damit eine hohe Bedeutung zukommen konnte.⁵⁹¹

6.4.2 Aufwand und Nutzen der Implementation der Innovationen

Effizienzgewinne sollten bei der Implementierung der Kosten- und Leistungsrechnung erzielt werden, aber auch aus realisierten Vorschlägen aus dem kontinuierlichen Verbesserungsprozess sowie beim Outsourcing von Leistungen oder der Einführung neuer Softwarelösungen und der Personalentwicklung. In allen Fällen entstanden allerdings zusätzliche Kosten, z.B. für höheren Personalaufwand im Betrieb der Kosten- und Leistungsrechnungssysteme oder zusätzliche Kosten für Personalentwicklungsmaßnahmen und die Einführung neuer Softwaresysteme. Außerdem entstand zusätzlicher Kostenaufwand für die externen Berater; die Projektarbeit erzeugte weiteren Personalaufwand. Führungskräfte, Mitarbeiter und Projektmitarbeiter mussten die Anwendung neuer Softwarelösungen erlernen und sich Fachkenntnisse aneignen, um neue Handlungsmuster zu beherrschen. Insgesamt erwarteten die Organisationen eine Verbesserung des Outputs und Outcomes und sahen darin den Nutzen der Innovationen.

6.4.3 Die Innovationsprozesse und die beteiligten Akteure

Von den Mitarbeitern wurde der Nutzen der Innovationen unterschiedlich beurteilt. Zunächst hatten die Sicherheit des Arbeitsplatzes und der Erhalt der jeweiligen Behördenstandorte oberste Priorität. Sofern sich innerhalb dieser Priorisierung eine Verschlechterung abzeichnete und mit einem Arbeitsplatzverlust oder einer Standortschließung gerechnet wurde, führte dies zu einer frühen und radikalen Ablehnung der Veränderung. Daneben spielten für die Mitarbeiter als gewünschte Zustände Karrieremöglichkeiten, Prestigegegewinn oder -verlust, der Wert des vorhandenen Wissens und Macht eine Rolle, damit für sie eine Nutzenerhöhung durch die Innovation eintrat. Bei den obersten Führungsebenen bestand der Nutzen der Innovation darin, dass man das eigene Ministerium im Sinne politischer Priorisierung als moderne Verwaltung präsentieren konnte.

⁵⁹¹ Vgl. Ebenda, S. 382 f.

Plag hält diese Nettonutzenbetrachtung in den jeweiligen Veränderungsprozessen für eine zentrale Erkenntnis, denn Akteure, die einen positiven Nutzen für sich erkennen, unterstützten die Projekte; bei den Akteuren mit einem negativen Nutzen hingegen zeigte sich deutlich widerständiges Verhalten.

Plag analysierte weiter, dass damit den Kommunikationsmaßnahmen in der Organisation eine große Bedeutung beigemessen werden muss, um bei den Betroffenen einen positiven Nutzwert zu kommunizieren.

Hierbei war erkennbar, dass große Informationsveranstaltungen auf erhebliche Kritik bei den Betroffenen stießen, nicht zielgruppengerecht und häufig sprachlich nicht verständlich waren. Durch Kleingruppengespräche und durch Einzelgespräche konnte durchgängig eine positive Wirkung erzeugt werden. Diese waren damit besser geeignet, den Nutzen der Innovation für die Akteure positiv zu beeinflussen.

Ebenso zeigte die Untersuchung, dass Innovationsprozesse durch die Akteure unterstützt werden, wenn schnelle, sichtbare Erfolge eintreten und auch entsprechend kommuniziert werden.

Bezüglich der Information der beteiligten Akteure über die Innovation ergab sich eine problematische Situation. Frühe Informationen über einen in der Zukunft liegenden Veränderungszustand galten als unsicher und waren mit einer gewissen Ungewissheit behaftet. Wenn die Informationen sich dann als unwahr herausstellten, war die Glaubwürdigkeit der gesamten Kommunikation gefährdet. Späte Informationen hingegen konnten Gerüchte und Spekulationen erzeugen. In der Untersuchung konnte festgestellt werden, dass kommunizierte Gerüchte ausschließlich negativ geprägt waren und die Betroffenen empfanden dies als Nutzeneinbuße.

Was zu einem positiven Nutzen der Veränderungsprozesse führte, war das Kriterium der Freiwilligkeit bei der Projektarbeit. Zwangsverpflichtungen zur Projektarbeit wirkten sich bei den betroffenen Mitarbeitern negativ auf die Projektarbeit aus. Da alle Innovationen im Rahmen von Projekten implementiert wurden, war es wichtig, dass die an der Projektarbeit Beteiligten auch über entsprechende Kenntnisse im Projektmanagement verfügten. Dies konnte allerdings nicht in allen Fällen sicherstellt werden.⁵⁹²

Wie Plag analysierte, waren die betriebswirtschaftlichen Kenntnisse der Mitarbeiter in den Behörden, die er untersucht hatte, tendenziell gering ausgeprägt. Hier hätten die Mitarbeiter besser vorbereitet werden müssen. Hinzu kam, dass die externen Berater tendenziell geringe Kenntnisse der Verwaltungskultur besitzen und die Strukturen des öffentlichen Sektors

⁵⁹² Vgl. Plag (2007), S. 386 ff.

eher wenig kannten, was in einigen Veränderungsprozessen zu Koordinations- und Transaktionshemmnissen führte.

Es konnte festgestellt werden, dass durch die Teilnahme an Fortbildungen die Veränderungsprozesse einen günstigen Verlauf nahmen. Hinzu kam, dass man in einigen Fallstudien einen Austausch mit Mitarbeitern anderer Organisationen vorgenommen hatte, die ähnliche Innovationen bereits implementiert hatten.⁵⁹³

Auffällig war anscheinend, dass viele Mitarbeiter ihre Verhaltensweisen bei der Implementierung der Innovationen geändert hatten, aber anschließend in alte Verhaltensmuster zurückfielen. Damit wurden betriebswirtschaftliche Elemente zwar formal eingeführt, aber faktisch nicht genutzt. So zeigte sich z.B. nach der Einführung eines neuen Beurteilungswesens, einer Fallstudie, die sich auf sämtliche Ressorts erstreckte, dass Akteure offen gegen dieses Beurteilungssystem protestierten. Führungskräfte hielten sich nicht an die vorgegebenen Quoten für die Bestnoten und beurteilten darüber hinaus überdurchschnittlich gut. Einige Beurteilte legten formal Widerspruch gegen die Beurteilungen ein.⁵⁹⁴

6.4.4 Weitere Einflussfaktoren auf die Innovationsprozesse

Plag fand in seiner Untersuchung heraus, dass sich das öffentliche Personalrecht hemmend auf die Innovationsimplementierung auswirkte. Unter anderem waren die Vorschriften über die Entlohnung nicht leistungsbezogen, sondern stellten das Dienstalter in den Vordergrund, außerdem enthielten die Vorschriften kaum Anreiz- oder Sanktionsmöglichkeiten für eine erfolgreiche oder erfolglose Projektarbeit. Da die Mitarbeiter in der Bundesverwaltung kaum Verantwortung zu tragen hatten, hatten sie für Erfolge oder Misserfolge in den Projekten keine nennenswerten Konsequenzen zu erwarten. Nur eine geringe Anzahl von Mitarbeitern konnte aus den Veränderungsprozessen profitieren, deren Leistungsverhalten wirkte sich positiv auf die weitere Karriere aus. Außerdem ist die Bundesverwaltung noch stark bürokratisch organisiert, was sich durch eine insgesamt hohe Vorschriftendichte und vorgegebene Regeln negativ auf die Implementierung der Innovationen auswirkte.⁵⁹⁵

⁵⁹³ Vgl. Ebenda, S. 393 ff.

⁵⁹⁴ Vgl. Ebenda, S. 362 ff.

⁵⁹⁵ Vgl. Ebenda, S. 397 ff.

Weiterhin wirkten sich die Vorschriften der übergeordneten Behörden auf die Veränderungsprozesse in nachgeordneten Behörden aus. Darin waren überwiegend die Abläufe des Verwaltungshandelns sowie die Personal-, Finanzmittel- und Sachmittelausstattung geregelt. Die Unterstützung der Veränderungsprozesse durch die übergeordneten Behörden war bedeutsam, war aber nicht in allen untersuchten Fällen in erforderlichem Maße vorhanden.⁵⁹⁶

Ein wesentliches Ergebnis der Untersuchung war, dass der vierjährige Wahlzyklus der Bundestagswahl die Implementation der Innovationen erheblich beeinflusste. Es wurde in mehreren Fallstudien festgestellt, dass sich die oberste Führung direkt nach den Wahlen mit Regierungs- und Koalitionsprogrammen befasste; vor der Wahl konzentrierte man sich auf den Wahlkampf und nur im mittleren Abschnitt war man bereit, sich mit inneren Reformen zu befassen. Dieses Verhalten zeigten auch mittlere Führungskräfte und weitere Mitarbeiter. Sie verhielten sich abwartend und wollten verhindern, dass sie Arbeiten im Projekt leisten, die nach einer politischen Veränderung unter Umständen vergebens gewesen wären. Die Implementation der Innovationen wurde auch erschwert, wenn es zu einem Personalwechsel der obersten Führung kam. Darin verbarg sich das Risiko, dass Veränderungsprozesse unterbrochen wurden oder vorübergehend nicht die notwendige Unterstützung erfuhren.

Ein wichtiger Erfolgsfaktor war die direkte Kommunikation der Projektteams zu der obersten Führung. So konnten relativ schnell für die Veränderungsprozesse förderliche Entscheidungen getroffen werden.⁵⁹⁷

Die Haltung der Personalvertretungen war in der Mehrzahl der Fallstudien von wesentlicher Bedeutung. Zum einen kam der Personalvertretung in einer Fallstudie eine Promotorenfunktion zu, da sie die Implementation einer neuen Softwarelösung in einem der Ministerien intensiv unterstützte. Die Personalvertretung trat in anderen Innovationsprozessen aber auch als Gegner der Innovation auf.⁵⁹⁸

Die Organisationskultur analysierte Plag in den untersuchten Behörden mehrheitlich als konservativ, die Mitarbeiter waren wenig veränderungsfreudig. Es konnte allerdings festgestellt werden, dass im Fall der Implementation einer neuen Fortbildungskonzeption die Mitarbeiter, die bereits langfristig an Fortbildungen teilgenommen hatte, dem neuen Konzept

⁵⁹⁶ Vgl. Ebenda, S. 399 f.

⁵⁹⁷ Vgl. Ebenda, S. 401 f.

⁵⁹⁸ Vgl. Ebenda, S. 404

positiv gegenüberstanden, während in einem anderem Ministerium Führungskräfte ohne Fortbildungserfahrung das neue Konzept ablehnten, weil sie damit eine geringe Arbeitsbelastung ihrer Mitarbeiter verbanden und Fortbildung als Indiz für Fähigkeitsdefizite gesehen wurde.⁵⁹⁹

6.4.5 Zusammenfassende Ergebnisse

Bei der Betrachtung der Implementation von Innovationen in Bundesministerien konnte Plag feststellen, dass die Bundesverwaltung in hohem Maße hinderlichen Zuständen ausgesetzt ist, innerhalb derer die Veränderungsprozesse durchgeführt werden mussten. Hier nennt er vor allem das öffentliche Dienstrecht, das die Übernahme persönlicher Verantwortung verhindert und Leistungsbereitschaft nicht zu honorieren vermag und das öffentliche, in diesen Fallstudien noch kamerale Haushaltsrecht, das der Implementierung von betriebswirtschaftlichen Elementen eher entgegenwirkt. Bezogen auf die nachgeordneten Behörden wurde festgestellt, dass diese durch eine Vielzahl von Vorschriften und mehrstufige Hierarchien in die Bundesverwaltung eingebettet waren, was sich nicht positiv auf den Implementierungsprozess ausgewirkt hat, wobei insgesamt die gesamte Bundesverwaltung durch eine erhebliche Vorschriftendichte geprägt ist.⁶⁰⁰

Am Ende merkt Plag kritisch an, dass er aufgrund seiner Analyse kein besonderes Interesse an der Implementierung von Elementen des Public Management in der Bundesverwaltung feststellen konnte. Auch Naschold und Bogumil kritisieren, dass das Leitbild „Schlanker Staat“, durch das sich Bundesregierung 1995 dazu bekennt, wirtschaftlicher und mit weniger Personal arbeiten zu wollen, auf eher abstrakter Ebene abgearbeitet wird. Vorschläge eines hierzu eingerichteten Sachverständigenrates, bestehend aus Vertretern der Wissenschaft, der Wirtschaft, der Gewerkschaften und Wirtschaftsberatern erzielen nicht den erwünschten Beschleunigungseffekt zur Implementation von Innovationen in der Bundesverwaltung.⁶⁰¹

Plag konstatiert, dass Führungskräfte aus Macht- und Prestigeinteresse über möglichst viel Personal und möglichst hohe Budgets verfügen wollen und die Mitarbeiter Reformbestandteile ablehnen, wenn eine Gefährdung der Standorte oder der Arbeitsplätze für sie erkennbar ist, wenn man z.B. im Rahmen der Implementierung der Kosten- und Leistungsrechnung mit stärkeren Verhaltens- und Leistungskontrollen rechnen muss oder man

⁵⁹⁹ Vgl. Ebenda, S. 405

⁶⁰⁰ Vgl. Plag (2007), S. 411 ff.

⁶⁰¹ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 148 ff.

ihnen höhere Arbeitsanstrengungen abverlangt. Die politisch Verantwortlichen sind inhaltlich mit Vor- und Nachbereitung von Wahlen befasst und wenig an wirtschaftlichem Verhalten, dass durch die Elemente des Public Management erreicht werden soll, interessiert.

Wesentlich ist eine positive Außendarstellung, dies reicht ihnen für Marketingzwecke offensichtlich aus. Am Ende seiner Untersuchung schlägt Plag vor, dass Arbeitsplatzsicherheit, Macht, Prestige, Entlohnung usw. wegen ihres relativen Gewichts vertiefend untersucht werden sollten.⁶⁰²

6.4.6 Der Einflussfaktor Macht auf Innovationen in Bundesministerien

Wie die Fallstudien gezeigt haben, wurden multiple Innovationen implementiert, allerdings zeigt sich, dass zeitliche Verzögerungen, aber auch die Vorschriftendichte und die mehrstufigen Hierarchieebenen die Implementierung behindert haben. Plag hat einen Schwerpunkt seiner Untersuchung darauf gelegt, wie die Betroffenen auf die Innovationen reagiert haben und welchen positiven oder negativen Nutzen sie davon hatten. Dies ist für eine Diskussion im Rahmen des Einflussfaktors Macht auf den Innovationsprozess insofern von Bedeutung, als sich hier Überschneidungen zeigen. Betroffene waren nur bereit, wenn sie einen persönlichen positiven Nutzen in der Innovation sahen. Die Führungskräfte nennen als positiven Nutzen Macht- und Prestigeinteressen sowie eine große Anzahl an Mitarbeitern und ein hohes Budget zur Verfügung zu haben. Bei den Mitarbeitern ist es der Erhalt des Arbeitsplatzes, Standorterhaltungen und Prestigegegewinn, die für sie zu einem positiven Nutzen der Innovation führt. Bei der obersten Führung ist es das Interesse an Wahlprogrammen, Wahlerfolgen und Regierungsprogrammen. Hieraus resultiert deutlich motiviertes Verhalten. Um auf das Modell von Vroom zurückzukommen, werden Menschen motivationale Kräfte einsetzen, die dazu führen, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit das erwünschte Ziel erreicht wird.⁶⁰³ Auch bei der Implementation von Elementen des Public Management stehen letztlich nicht die Organisationsziele im Vordergrund, sondern die Interessenlage aller Betroffenen. Hierzu tragen die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung in deutlichem Umfang bei. Die Bestandsgarantie, die Arbeitsplatzsicherheit, aber auch die bürokratischen Strukturen können dazu genutzt werden, die legitimen Machtgrundlagen einzusetzen, um eigene Ziele vordergründig zu erreichen. Gerade in der Bundesverwaltung scheint es möglich zu sein,

⁶⁰² Vgl. Plag (2007), S. 414

⁶⁰³ Vgl. hierzu ausführlich Kap. 5.4.2.4

dass sich Mitarbeiter hinter Vorschriften verstecken können, um Innovationen zu verhindern. In der Untersuchung stellte Plag fest, dass relativ früh manifestierte Konflikte in massivem Widerstand mündeten und Betroffene die Innovation ablehnten. Bei dieser Analyse lassen sich die Ursachen von Widerstand gut aufzeigen. Neben den eben aufgezeigten Willensbarrieren hatten einige Reformbeteiligte zudem Wissensbarrieren.

Diese äußerten sich darin, dass im Bereich der Informationsweitergabe durch die Projektmitarbeiter Defizite vorhanden waren oder Informationen zu früh oder zu spät an die Mitarbeiter weitergegeben worden waren. Darüber hinaus war die Kommunikation zwischen den Projektmitarbeitern und den externen Beratern erschwert. Hinzu kamen Fähigkeitsbarrieren. Mitarbeitern fehlten Fähigkeiten und Fertigkeiten, um die Reformmaßnahmen unterstützen zu können. Hier wurden unter anderem Defizite bei betriebswirtschaftlichen Kenntnissen oder der Handhabung neuer Software festgestellt. Systembarrieren waren offensichtlich bei den untersuchten Innovationen nicht vorhanden; es fehlte nicht an notwendigen Ressourcen wie Räumlichkeiten, Geld und Zeit.

Hier traten also Widerstandsursachen gehäuft auf, was als Motivationsgrundlage ausreichend war, die Machtgrundlagen der Legitimation einzusetzen, um Innovationen durch Widerstand zu verhindern, zu verzögern oder zu verformen.⁶⁰⁴ Es wurden Organisationsziele außer Acht gelassen und auch darin ist ein Machtmissbrauch zu erkennen. Es erfolgte eine missbräuchliche Rechtsanwendung, hier insbesondere des öffentlichen Dienstreiches, im Sinne persönlicher Interessen. Es wird Loyalität und rechtskonforme Anwendung bestehender Vorschriften ins Gegenteil verkehrt und der Einsatz von Machtgrundlagen führt zu Machtmissbrauch.

Dies wird auch deutlich am Verhalten der obersten Führungskräfte. Die Orientierung am Wählerwillen und der Druck, der durch die politischen Kräfte auf den politischen Beamten lastet, führen dazu, dass die Implementation von Innovationen nur partiell unterstützt wird. Hier wird legitime Macht umgeleitet, um zunächst die eigene Position in der Partei und der Bürgerschaft zu sichern oder zu erweitern; erst dann ist man bereit, die Machtgrundlagen der Legitimation, Belohnung, Information und Sachkenntnis innerhalb der eigenen Organisation einzusetzen. Dieses Verhalten übertrug sich auch auf Führungskräfte und Mitarbeiter, wodurch die Implementationsprozesse zeitlich verzögert wurden. Man sah offensichtlich, trotz fehlender Unterstützung, keinen Anlass, die Implementierung fortzusetzen, hatte diesbezüglich aber auch nicht mit Sanktionen zu rechnen.

⁶⁰⁴ Zu den Ursachen und Wirkungen von Widerstand vgl. ausführlich Kap. 5.4.3.3 sowie 5.4.3.4

Schließlich wird in der einschlägigen Literatur zum Innovationsmanagement dem Machtpromotor, der durch seine hierarchische Position und den Einsatz seiner Machtgrundlage der Legitimation agiert, eine wichtige Stellung zugerechnet. An diesem Beispiel zeigt sich, wie wichtig die Unterstützung von Innovationsprozessen durch die oberste Führung ist. Durch mangelnde Unterstützung seitens der obersten Hierarchieebene als Machtpromotor wurde die Implementation gehemmt.

Auffällig bei dieser Untersuchung war, dass Bundesbehörden eher unabhängig von anderen Behörden und Organisationen agieren können; hier ist im Gegensatz zu einer Innovation wie der kommunalen Gebietsreform, kaum Druck von Seiten der Öffentlichkeit vorhanden, um Innovationen zu implementieren.

Hier kann die Verwaltung eher im Verborgenen agieren; das bedeutet auch, dass damit eine Möglichkeit der Sanktion durch die Öffentlichkeit nicht besteht, wenn der Innovationsprozess nicht erfolgreich verläuft. Es reichte eine positive Außendarstellung für Marketingzwecke offensichtlich aus. Vergleicht man die oberste Führung der Bundesministerien mit einem Hauptverwaltungsbeamten in der Kommunalverwaltung, so steht dieser im Rahmen der Implementation von Innovationen unter erheblich größerem Druck, wird dadurch auch in seinem Handeln kontrollierbar und wird sich entsprechend motiviert verhalten und durch den Einsatz von Machtgrundlagen einen Innovationsprozess eher unterstützen. Darüber hinaus kann die oberste Führung innerhalb eines Bundesministeriums eher autark agieren und ist nicht in dem Maße durch die politische Öffentlichkeit kontrollierbar, wie dies in Kommunalverwaltungen der Fall ist. Möglicherweise hemmt dies ebenfalls den Einsatz von Machtgrundlagen im Innovationsprozess, denn die Auswirkungen im Falle des Scheiterns eines Implementationsprozesses wären persönlich für die Betroffenen eher marginal.⁶⁰⁵

6.5 Business Process Reengineering in der Stadt Wuppertal

Es fällt schwer, im Bereich der öffentlichen Verwaltung Innovationsprojekte zu finden, die mit der Strategie des Business Process Reengineering umgesetzt worden sind. Wenn man die einschlägige Literatur zur Verwaltungsreform sichtet, findet man oft Strategien eher im Hintergrund befindlich, während im Vordergrund häufig der Stand der umgesetzten Innovati-

⁶⁰⁵ Vgl. zum Einsatz von Machtgrundlagen ausführlich Kap. 5.2.2.2 sowie zum Handeln von Promotoren und Opponenten in Innovationsprozessen ausführlich Kap. 5.4.4

onen (z.B. die Veränderung der Kundenorientierung, die Veränderung Haushaltswirtschaft, die Produktorientierung usw.) steht.

Der in dieser Form relativ einmalige Versuch eines radikalen Wandels wurde in der Stadt Wuppertal durchgeführt. Diese Kommune hatte noch bis zum Jahr 1992 einen ausgeglichenen Haushalt und zum Beginn der Reform ca. 390.000 Einwohner (heute sind es noch knapp 350.000) bei einer Fläche von 168 qkm. Die Stadtverwaltung hatte zu Beginn des Modernisierungsprozesses im Jahr 1993 ca. 6.500 Beschäftigte.⁶⁰⁶

Die Stadt Wuppertal war Preisträgerin des Speyerer Qualitätswettbewerbes der dortigen Hochschule für Verwaltungswissenschaft im Jahr 1996 gewesen und die Ausgangsfragen der wissenschaftlichen Begleitung der Implementation dieser Innovation waren, ob durch die Innovation ein Optimierungsprozess innerhalb der Zielvorstellungen, der Produktivitätssteigerung und der Steigerung der Verwaltungs- bzw. Verbesserung der Arbeitsqualität zu einer Modernisierung des öffentlichen Sektors führen kann. So hat man bei der Stadt Wuppertal die Erkenntnisse des Implementationsprozesses in der Stadt Hagen herangezogen und sich vor allem auf drei Untersuchungsbereiche konzentriert. Dabei stand im Vordergrund, welche Vorgehensweise bei der Einführung der Elemente des Neuen Steuerungsmodells ausgewählt wurde, aber auch die Akteursinteressen und -strategien sowie die Untersuchung einer ersten Erfolgsbilanz. Gerade deshalb, weil Innovationsprozesse offensichtlich auch Machtprozesse sind, scheint sich die Analyse dieser Fallstudie für die vorliegende Arbeit gut zu eignen, denn sie bildet das Handeln der Betroffenen ab und befasst sich mit den Interessen der Akteure. Durch die Begleitforschung wird untersucht, wer Innovationsprozesse unterstützt, welche Widerstände sich zeigen, wer die Reform eher begünstigt beeinflusst oder behindert und nicht zuletzt, ob und wie sich durch die Innovation Veränderungen im Verhalten des Personalrates abgezeichnet haben.⁶⁰⁷

Beim methodischen Vorgehen hat die wissenschaftliche Begleitforschung ein handlungsorientiertes Methodenverständnis verfolgt und als einen gemeinsamen Lernprozess der Forschungsbeteiligten verstanden. Die Begleitforschung war umsetzungs- und gestaltungsorientiert und es wurde versucht, mit Hilfe wissenschaftlicher Erhebungsverfahren empirisch gesicherte Erkenntnisse über die Praxis zu erlangen. In einem multimethodi-

⁶⁰⁶ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 162

⁶⁰⁷ Vgl. Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann (1997), S.30 ff.

schen Vorgehen wurden Experteninterviews, teilnehmende Beobachtungen, Gruppendiskussionen und Beschäftigtenumfragen durchgeführt.⁶⁰⁸

Im Rahmen eines Führungskräfte-Workshops wurden die strukturellen Defizite der Stadtverwaltung analysiert, wie unzureichendes Aufgaben- und Leistungsverständnis, unklare Kompetenzen, Mangel an Erfolgsmaßstäben und Motivationsdefizite.

Ende 1993 wurde eine Kölner Firma unter der Leitung des Dipl.-Ing. Dr. Joachim Hiebel mit der Prozessberatung beauftragt. Darüber hinaus war dieses Unternehmen auch für Qualifizierungsmaßnahmen verantwortlich. Nach Aussagen der Stadtverwaltung hatte man nach 20 Monaten für die Beratungstätigkeit inklusive der Qualifizierungsmaßnahmen 4,2 Mio.DM Honorar gezahlt.⁶⁰⁹

Die Zielvorstellungen waren, dass alles in Frage gestellt wurde und es keine Denkschranken geben sollte. Die Idee dazu kam von dem externen Berater. Damit wurde die Strategie festgelegt und nachdem zunächst die technischen Ämter untersucht worden waren, wurden alle Verwaltungsberiche in die Untersuchung einbezogen. Es wurden keine Pilotprojekte durchgeführt und keine Insellösungen angestrebt. Das wichtigste Prinzip bei der Innovationsstrategie bestand darin, eine neue Verwaltungsstruktur zu bilden und dabei sachlich verwandte Aufgaben zu verschmelzen.

Man verzichtete auf Gutachtervorgaben und einen offenen Prozess und verzichtete ebenso auf eine externe Ist-Analyse sowie die Präsentation eines Sollzustandes, um die Zielvorgabe einhalten zu können, die Strukturveränderung innerhalb eines Jahres umsetzen zu können.⁶¹⁰

6.5.1 Die Wuppertaler Innovationsstrategie

Alle Betroffenen sollten an der Erarbeitung der neuen Strukturen partizipieren. Dies führte in Wuppertal innerhalb der Ratsfraktionen dazu, dass man sich darauf einigte, während des Zeitraumes der Reform politische Streitfragen zurückzustellen und stattdessen einen konsensualen Kooperationsstil miteinander zu pflegen. In einer Betriebsvereinbarung wurden betriebsbedingte Kündigungen bis zum Jahr 1998 ausgeschlossen, die Personalvertretung hatte der Innovationsstrategie zugestimmt; ebenso gab es einstimmige Ratsbeschlüsse.

⁶⁰⁸ Vgl. Ebenda, S.42 ff.

⁶⁰⁹ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 163

⁶¹⁰ Vgl. Ebenda, S. 164

Es handelte sich bei der Wuppertaler Innovationsstrategie um einen radikalen Wandel, der top-down durchgeführt wurde, der allerdings mit partizipatorischen Elementen versehen wurde.

Es wurde ein Promotorenteam eingerichtet. Diesem gehörten der Oberbürgermeister, der Oberstadtdirektor, einige Dezernenten sowie die Fraktionsvorsitzenden an.

Darüber hinaus wurde eine Modellkommission eingerichtet, die zusammen mit dem Promotorenteam den Lenkungsausschuss bildete. Der Modellkommission oblag die Vordenkeraufgabe und sie erarbeitete die neuen Verwaltungsstrukturen und Schnittstellen zum Rat. Mitglieder der Modellkommission waren der externe Berater, Vertreter der Verwaltungsspitze, Vertreter aller Fraktionen sowie die Personalvertretung.⁶¹¹

Der externe Berater berichtete später in einem Aufsatz, dass auch die Frauenbeauftragte, Vertreter der mittleren Führungsebenen sowie Meinungsbildner und Schlüsselpersonen aus der Belegschaft in der Modellkommission tätig waren. Für ihn stellten diese die Machtromotoren⁶¹² in dem Veränderungsprozess dar.⁶¹³

In der Modellkommission wurden die Grundlagen für die darüber hinaus flächendeckend arbeitenden Projektteams entwickelt (neue Aufbauorganisation, Reduzierung der Hierarchiestufen, Entwicklung von Gemeinschaftsaufgaben, neue Nahtstelle zwischen Rat und Verwaltung).⁶¹⁴

Zusammenfassend lassen sich die Ziele der Reform wie folgt abbilden:

⁶¹¹ Vgl. Ebenda, S. 164 ff.

⁶¹² Der Machtromotor (beim Business Reengineering „Leader“) ist aufgrund seines hohen hierarchischen Ranges in der Lage, den Wandlungsprozess zu legitimieren, die notwendigen Ressourcen bereit zu stellen und Systembarrieren zu überwinden. Im radikalen Wandel nimmt die Verwaltungsführung die Funktion des mächtigen Initiators der Veränderung wahr. Gerade zu Beginn eines Veränderungsprozesses ist die Unterstützungsleistung durch den Machtromotor von besonderer Bedeutung, um den Prozess- und Fachpromotoren genügend Handlungsspielraum und Akzeptanz zu verschaffen.

⁶¹³ Vgl. Hiebel, Joachim in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), (1998), S. 101 ff.

⁶¹⁴ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 164 ff.

Die Wuppertaler Reformstrategie:⁶¹⁵

Wuppertaler Reformstrategie
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Grundlegender Umbau. ◆ Gemeinschaftsprojekt. ◆ Breite Beteiligung, als Projekt organisiert. ◆ Flächendeckend. ◆ Keine Pilotprojekte, sondern überall Baustellen. ◆ Zielorientierter, aber ergebnisoffener Prozess. ◆ Verfahrenssicherheit. ◆ Entwicklung, Durchsetzung und Umsetzung ◆ simultan. Keine Gutachten. ◆ Schnelle Umstrukturierung, danach kontinuierliche ◆ Verbesserungsprozesse. ◆ Sichtbare Erfolge von Anfang an. <p>„Aufbruchstimmung!“</p>

Auf der Grundlage der Arbeit der Modellkommission wurde zwischen Mitte 1994 und Mitte 1995 mit ca. 80 Reengineering-Teams in den Geschäftsbereichen gearbeitet, um die alternative Verwaltungsorganisation zu entwickeln. Die unmittelbar betroffenen Beschäftigten waren mit der Optimierung einzelner Aufgaben und Arbeitsabläufe betraut. Bis Mitte 1995 waren ca. 800 Mitarbeiter in den Projektteams engagiert. Die Mitarbeit in den Projekten war freiwillig, ohne Arbeitsentlastung und finanzielle Überstundenvergütung.⁶¹⁶

Neben der Arbeit in den einzelnen Organisationsteams fand eine breite Qualifizierung der Mitarbeiter statt. Die an den Reorganisationsprozessen beteiligten Mitarbeiter waren hoch motiviert. Die Volkshochschule Wuppertal erarbeitete Qualifizierungsprogramme, aber auch ein Expertenteam des Beraters stand für Fragen zur Verfügung und übernahm Coaching-Funktionen. In der Qualifizierung der Mitarbeiter lag nach Auffassung des externen Beraters ein wesentlicher Erfolg des Projektes.⁶¹⁷

Die Kommunikation innerhalb der Stadtverwaltung zum Stand der Reform erfolgte durch eine wöchentlich erscheinende „Verwaltungsmanagement-Post“ und durch ein monatlich tagendes Verwaltungsmanagement-Plenum, bestehend aus dem Oberstadtdirektor, dem Personalrat und leitenden

⁶¹⁵ Eigene Darstellung nach Hiebel, Joachim in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), (1998), S. 102

⁶¹⁶ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 164 ff.

⁶¹⁷ Vgl. Hiebel, Joachim in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), (1998), S. 107

Projektmitarbeitern, die für Fragen aus der Belegschaft und für Diskussionen zur Verfügung standen.

Insgesamt wurde nach Einschätzung von Clasen et al. der Wuppertaler Prozess als eine Kombination von Top-down-Elementen mit starkem Bottom-up-Ansatz durchgeführt. Diese Bewertung wird von Naschold und Bogumil nicht geteilt. Die Autoren verweisen darauf, dass diese Einschätzung nicht missverstanden werden sollte. Zwar wurde in der Konzeptionsphase eine hohe Beteiligung der Mitarbeiter angestrebt, indem die Arbeit in den Reorganisationsteams hohen praktischen Bezug aufwies und Veränderungsvorschläge auf Arbeitsplatzebene erarbeitet werden konnten. In der Umsetzungsphase konnte dies allerdings so nicht gesehen werden, denn die neue Organisationsstruktur „Unternehmen Stadtverwaltung Wuppertal“ wurde mit Ratsbeschluss von heute auf morgen auf die Stadtverwaltung aufgesetzt.⁶¹⁸

6.5.2 Die neue Organisationsstruktur in Wuppertal

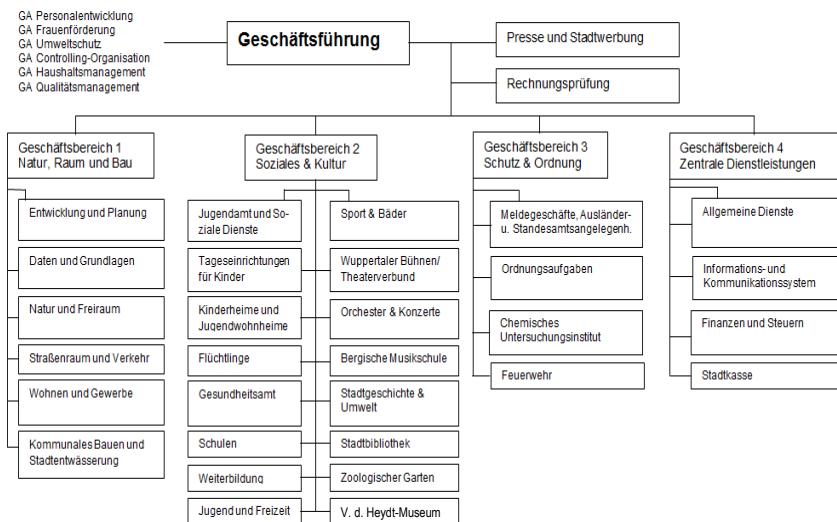
Die neue Organisationsstruktur wurde von oben nach unten verändert. Bisher hatte die Stadt Wuppertal eine gewachsene und gängige Organisation nach Fachdisziplinen mit der Aufbauorganisation nach dem bisher vorherrschenden Vorbild für Kommunen (Linien-Organisation; Stab-Linien-Organisation).

Im Rahmen der Reform wurden die Aufgaben neu verteilt, Fachabteilungen aufgelöst, aus sieben Dezernaten wurden vier Geschäftsbereiche und aus ehemaligen 34 Ämtern wurden 6 Institute, 14 Ressorts und 17 Stadtbetriebe (kleinere Einheiten mit einem homogenen Geschäftsprofil). Unterhalb der Abteilungsleitungsebene wurden die Hierarchieebenen der Sachgebietsleitung und der Sachgruppenleitung (sofern vorhanden) abgeschafft. Innerhalb dieser Strukturen sollte künftig in einer Teamstruktur für Prozesse, Projekte und Aktionen gearbeitet werden, sofern Gemeinschaftsaufgaben wahrgenommen werden sollten. Dadurch wurden insgesamt neue organisatorische Strukturen geschaffen. Als Gemeinschaftsaufgaben wurden fachübergreifende Aufgaben wie Frauenförderung, Umweltschutz, Personalentwicklung sowie die Haushalts-, Controlling-, Qualitäts- und Ratsauftragsmanagementsysteme behandelt. Die Organisationseinheiten mussten darlegen, wie sie künftig die Aufgaben erledigen wollten; dabei waren sie nicht mehr an Organisationseinheiten mit Stellen und Budgets gebunden. Zur Koordination wurden Managementteams eingerichtet.

⁶¹⁸ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 165

Es wurden 8 Stadtbüros, – ehemals Bezirksverwaltungsstellen – eröffnet und Kundenzentren eingerichtet, in denen man besonders belastende Geschäfte erledigen sollte. Damit sollten amtsinterne Aktenübergaben und sowie kosten- und zeitintensive Doppelarbeiten entfallen. Die Fachverantwortung wurde sogenannten Referenten übertragen und diese sollten sich zu Wissenskreisen vernetzen. Für das Leiten von mehreren oder schwierigen Teams, für das Managen von Projekten und Gemeinschaftsaufgaben sowie das Steuern von Prozessen wurden Manager eingesetzt. Der Personalrat und der Rat mussten sich der neuen Organisationsstruktur anpassen. Innerhalb des Rates wurden die Organisationseinheiten verringert, beim Personalrat nahmen sie zu. Insgesamt mussten 2000 Mitarbeiter in andere Räumlichkeiten umziehen, eine Reduzierung der angemieteten Büroflächen trat ein. Der Vollständigkeit halber wird an dieser Stelle erwähnt, dass sich der Rat aus dem laufenden Verwaltungsgeschäft herauszog und die Anzahl der gemeindlichen Gremien (Ausschüsse und Kommissionen) reduziert wurde.⁶¹⁹

Abbildung 14
Das Organigramm der Stadt Wuppertal nach der Reform.⁶²⁰



⁶¹⁹ Vgl. Schauerte, Hans-Hermann in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), 1998, S. 112 ff.; so auch Naschold/Bogumil (1998), S. 165 ff.

⁶²⁰ Eigene Darstellung nach Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann (1997), S. 180

6.5.3 Die Führungskräfte in der Wuppertaler Reform

Im Rahmen der Wuppertaler Reform wurde innerhalb der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung der Stadt durch den Rat geregelt, dass die Führungskräfte sich auf nicht delegierbare Aufgaben sowie die Zielbestimmung, die demokratische Aufsicht sowie das entsprechende Controlling konzentrieren sollten.⁶²¹

Stattdessen wurde zwischen Rat und Verwaltung ein Ratsauftragsmanagement eingerichtet und in den jeweiligen Sitzungen wurde über den Sachstand der erteilten Aufträge berichtet.

Führungskräften, die als Teamleiter fungierten, wurden nach und nach die personalwirtschaftliche Verantwortung übertragen, dazu gehörten u.a. Personalgespräche, Personalauswahl und Personalplanung. Personalreferenten kam dabei eine besondere Stellung zu. Sie wurden dezentral ansiedelt und arbeiteten für eine begrenzte Anzahl von Organisationseinheiten als Berater in allen personalwirtschaftlichen Fragen und in Fragen der Personalentwicklung. Innerhalb des Stadtbetriebes wurde eine eigene Fortbildung entwickelt, die maßgeschneiderte Angebote für alle nachfragenden Gebiete organisierte.

In diesem System der Fortbildung brachten sich auch die Referenten aus der Wissensorganisation ein. Für die Manager und Referenten wurden eigene Berufsbilder mit Schwerpunktprofilen geschaffen, innerhalb derer ein dreistufiger Aufstieg ermöglicht werden sollte. Führungskräfte, die in der Hierarchie darüber angesiedelt waren, trugen die Gesamtverantwortung für einzelne Organisationseinheiten, während die Manager und Referenten diese durch die Ergebnisverantwortung für Projekte und Prozesse entlasten konnten.

Es wurde ein grundsätzlicher Einstellungsstopp verhängt, um die Aufstiegschancen für die vorhandenen Mitarbeiter zu verbessern, es gab nach wie vor Beförderungen.⁶²²

6.5.4 Die Rolle der Mitarbeiter

Beim Business Process Reengineering werden Prozesse und Prozesselemente so gestaltet, dass sie möglichst zusammengefasst von bestimmten Organisationseinheiten ganzheitlich bearbeitet werden können. Damit wird allerdings in bestehende Organisationsbestände eingegriffen. Bei

⁶²¹ Vgl. Schauerte, Hans-Hermann in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), 1998, S. 111 ff.; so auch Naschold/Bogumil (1998), S. 165 ff.

⁶²² Vgl. Ebenda, S. 115 ff.

unternehmensübergreifenden Prozessen muss die Frage beantwortet werden, welcher Organisationseinheit welche Prozesselemente zugewiesen werden und das bedeutet, dass unternehmensintern vorher geklärt werden muss, welche Spezialisierung im Unternehmen bzw. der Organisationseinheit damit erforderlich wird.

Hier scheint sich eine Schwachstelle zu zeigen, denn welche Prozessaktivitäten man auch immer in die Analyse einbezieht, die gesamte Wertschöpfung von der Rohstoff-gewinnung bis hin zur Produktion und Vermarktung wäre als ein Prozess zu betrachten.⁶²³ Dabei bleibt die Frage offen, welche Mitarbeiter für welche Prozesselemente verantwortlich sein sollen.

Hammer und Champy sehen die Rolle der Vorgesetzten im Business Process Reengineering dergestalt, dass sie ein besonderes Geschick im Umgang mit Menschen haben müssen und sie müssen stolz auf die Leistungen anderer sein können. „Solche Manager sind Mentoren, deren Aufgaben darin bestehen, Ressourcen zu beschaffen, Fragen zu beantworten und die langfristige Karriereentwicklung ihrer einzelnen Mitarbeiter zu fördern. Diese Rollen unterscheiden sich von denjenigen, die die meisten Manager bislang gespielt haben. Organisationsstrukturen ändern sich – die Hierarchie weicht der flachen Organisation.“⁶²⁴

Beim Business Reengineering wird auch die Teamarbeit propagiert. Das Team, welchem ein Unternehmensprozess zugewiesen wird, übernimmt dafür auch das Prozessmanagement. Damit entfallen in der Idealvorstellung von Hammer und Champy Meetings von Managern und noch höher-rangigen Vorgesetzten, die bisher ressortübergreifende Fragen klären mussten, welche jedoch innerhalb der neuen Organisationsstruktur gar nicht mehr auftreten.⁶²⁵

„Wird die Entscheidungsbefugnis auf die Mitarbeiter übertragen, die die jeweiligen Tätigkeiten tatsächlich ausführen, entfallen herkömmliche Managementaufgaben. Unternehmen benötigen weniger Manager als „Bindemittel“, um die Arbeit zusammen zu halten. Nach dem Business Reengineering werden des Königs Reiter nicht mehr zuhau benötigt, um die ehemals fragmentierten Prozesse wieder zu einem Ganzen zusammen zu fügen. Weniger Manager bedeuten auch weniger Führungsebenen.“⁶²⁶

Wenn die Bedingungen für eine Spezialisierung der Mitarbeiter gegeben sind, können sich sicherlich neue Anreiz- und Karrieremöglichkeiten erge-

⁶²³ Vgl. Metzger, Erika in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), (1998), S. 26 ff.

⁶²⁴ Zitat aus Hammer/Champy (1994), S. 105 ff.

⁶²⁵ Vgl. Ebenda, S. 106

⁶²⁶ Zitat aus Hammer/Champy (1994), S. 106

ben. Dadurch dass Mitarbeiter zu „process owners“ gemacht werden, tragen sie auch die Verantwortung für ihr Einkommen. Hier können kundenorientierte Leistungsindikatoren in die Entlohnung einfließen. Dies kann dafür sorgen, dass der Mitarbeiter automatisch die von ihm kontrollierten Ressourcen effizient einsetzt, da er auch die Folgen seines Verhaltens tragen muss.

Dadurch kann allerdings der Fall eintreten, dass bei dieser Kopplung fehlerhaftes Arbeiten durch den Mitarbeiter im Unternehmen nicht mehr erkennbar ist, aber auch nicht die guten Leistungen. Damit entfällt letztlich die Möglichkeit, die Anreize für den Mitarbeiter ausschließlich an den Markt zu koppeln; darüber hinaus wird eine Eingrenzung der Verhaltensspielräume durch eine hierarchische Überwachung notwendig. Hinzu kommt, dass zwischen den Organisationseinheiten ein Koordinationsaufwand entstehen kann, der ebenfalls einer Hierarchie bedarf, um diesen handhaben zu können. Hierarchische Weisungs- und Kontrollsysteme werden bei einer funktionalen Spezialisierung der Mitarbeiter notwendig, um die Bearbeitungsqualität insgesamt und die Abstimmung zwischen den einzelnen Prozessstufen sicherzustellen.⁶²⁷

6.5.5 Fazit aus der Wuppertaler Reformstrategie

„Mir kommt es vor, als wenn wir uns in einem Intercity befinden, der im Tunnel stecken geblieben ist und auch heute immer noch im Tunnel steckt. Die enorme Geschwindigkeit der Anfangsphase brach auf einmal ab, als es in die Umsetzung ging.“⁶²⁸

War zunächst eine hohe Motivation und Einigkeit aller Beteiligten in der Konzeptionsphase vorhanden, um den Modernisierungsprozess mit zu gestalten, änderte sich dies in der Umsetzungsphase – in Wuppertal wurde diese Phase Inbetriebnahme genannt. Nach Auffassung von Verwaltungsspitze und Personalrat ergaben sich Probleme, über deren Art und Gewicht man uneinheitlicher Meinung war:

- Es bestanden Unsicherheiten und Fragen bei der organisatorischen Umstrukturierung, der Neuzuordnung von Aufgaben und Führungsfunktionen.
- Der Personalrat reagierte zunehmend kritischer.
- 2.000 Mitarbeiter mussten ihren Arbeitsplatz wechseln.

⁶²⁷ Vgl. Picot, Arnold/Franck, Egon in Nippa/Picot (Hrsg.), (1995), S. 34 ff.

⁶²⁸ Zitat Rau, Rolf in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), (1998), S. 121

Unterhalb der Abteilungsebene gab es keine Führungsebene mehr, Sachgebetsleitungen waren abgeschafft und die betroffenen Personen sollten in Teams arbeiten. Gleichzeitig wurden die Führungsspannen durch die Zusammenlegung von Ämtern erweitert. Bis die neuen Leitungsstrukturen implementiert waren, verging ein Jahr. Dem amtsangemessenen Beschäftigungsanspruch von Beamten konnte zum Teil nicht mehr nachgekommen werden, da nicht mehr genügend Führungsfunktionen vorhanden waren; es kam zu erheblichen Konflikten. Führungskräfte suchten sich anwaltlichen Beistand, vorübergehend kam es zu Doppelbesetzungen von Führungspositionen, außerdem zu einer überproportionalen Anzahl an Frühpensionierungen.

Die neu geschaffenen Parallellaufbahnen, die neue Karriereanreize schaffen sollten, fanden keine Akzeptanz bei den Beschäftigten. Diese Parallellaufbahnen, die vormals als alternative Karrierewege für weggefallene Beförderungsmöglichkeiten unterhalb der Amtsleiterebenen gedacht waren, sollten nun das Problem des Überhangs an Führungsstellen lösen. Hierbei bestand der Haupteinwand sowohl von Personalrat als auch vom Oberstadtdirektor darin, dass die Parallellaufbahnen nicht gleichwertig seien.

Durch die Problematik der Neubesetzung der Führungspositionen verzögerte sich die Implementation der Reengineeringprozesse erheblich. Hinzu kamen Blockaden, weil Verfahrensänderungen zum Teil bei den Führungskräften als Abwertung ihrer bisherigen Arbeit missverstanden wurden, später wurden Veränderungsvorschläge sogar bekämpft. Die Kritik aus der Mitarbeiterschaft wurde lauter; dieser konnte sich der Personalrat nicht entziehen mit der Folge, dass er nach anfänglicher ständiger Teilnahme an den Sitzungen der Modellkommission nach kurzer Zeit nicht mehr an den Sitzungen des Inbetriebnahmeteams teilnahm. Auch die Konzeption der angekündigten Führungsfunktion auf Zeit (auf fünf Jahre) wurde nach einem Jahr zurück genommen, da der rechtliche Rahmen dies nicht hergab und auch keine Akzeptanz bei den Betroffenen erreicht werden konnte.⁶²⁹ Die Anzahl der Erkrankungen innerhalb der Mitarbeiterschaft stieg an, der Veränderungsdruck stieg ebenso wie die Angst vor dem bevorstehenden Wandel.

Nach Aussagen des Personalrates waren dabei insbesondere ältere Mitarbeiter betroffen. Dies wurde auch so von Arbeitsmediziner und Amtsarzt bestätigt.⁶³⁰

⁶²⁹ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 168 ff.

⁶³⁰ Vgl. Rau, Rolf in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), (1998), S. 125

Die größten Probleme innerhalb der Reform scheinen sich durch die vertikale Prozessverdichtung ergeben zu haben. Hier sind insbesondere Personalführungsprobleme zu nennen. Hierunter litt die horizontale Prozessverdichtung, die den revolutionären Ansatz ausmacht. Allerdings hatte man durch die Reform die Jahrzehnte alte gewachsene und nach Fachlichkeit aufgebaute Organisation verändert, was in den oberen Hierarchieebenen kritisch gesehen wurde.

Insgesamt wurden von Anfang 1994 bis Oktober 1996 ca. 500 Stellen gestrichen, bis Ende 1998 sollte ein weiterer Abbau von 500 Stellen geplant sein. Da durch Ausgliederung von Organisationseinheiten außerdem 1000 Stellen in neue Gesellschaften und Betriebe übergingen, wurden insgesamt geschätzte 2000 Stellen aus der Kernverwaltung herausgelöst.

Ende 1996 schloss man den Inbetriebnahmezeitraum ab. Die Verwaltungsspitze schätzte 80 % der Reengineeringvorschläge als umgesetzt, der Personalrat sah die Umsetzungsquote bei 30 %.

Es schloss sich eine Managementgruppe an, in der auch der Personalrat wieder mitarbeitete, die fortan im Rahmen einer kontinuierlichen Verbesserung versuchen sollte, die zahlreichen Umsetzungsschwierigkeiten anzugehen.⁶³¹

6.5.6 Wesentliche Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung in der Stadt Wuppertal

Bei der Reform in Wuppertal konnten folgende Bedingungen festgestellt werden:

- Es sollte ein radikaler Wandel stattfinden, der top-down umgesetzt werden sollte.
- Es gab keine Pilotprojekte, sondern Ziel war eine flächendeckende Umsetzung.
- Aufgaben wurde zusammengelegt.
- Innerhalb der Konzeptionsphase erfolgte keine Beschäftigtenbeteiligung.
- Es wurden zwei Hierarchieebenen abgebaut.
- Bei der Umsetzung der Modernisierungsstrategie waren 800 Mitarbeiter einbezogen
- Es erfolgte Teamarbeit.

⁶³¹ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 169 ff.

- Reengineering-Teams erarbeiteten konkrete Vorschläge für die Arbeitsplatzebene, die mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen umgesetzt wurden.
- Fachübergreifende Aufgaben wurden als Gemeinschaftsaufgaben wahrgenommen.
- Bei den Beschäftigten entstand Verunsicherung wegen der Neuzuordnung der Aufgaben und der Stellenbewertungen.
- Führungsfunktionen fielen zum Teil weg, vorübergehend erfolgten Doppelbesetzungen von Führungspositionen.
- Führungskräfte blockierten die beabsichtigten Verfahrensänderungen.
- 2.000 Mitarbeiter mussten im Zuge der Reform ihren Arbeitsplatz wechseln.
- Die Reform wurde mit Hilfe externer Beratung konzeptioniert, während der Umsetzungsphase der Reform war keine externe Beratung eingebunden.

In Wuppertal waren nach einer zweijährigen Reform im Rahmen des radikalen Vorgehens erst zwischen 30 und 80 % der Ergebnisse umgesetzt, obwohl das Konzept einen erheblich schnelleren Zeitplan vorsah. Hieran zeigt sich, dass eher bescheidene Ergebnisse erreicht worden waren, es hatte erhebliche Umsetzungsdefizite gegeben.

6.5.7 Der Einflussfaktor Macht auf die Innovation in der Stadt Wuppertal

Bei der Analyse der Implementation einer neuen Aufbau- und Ablauforganisation in der Stadt Wuppertal handelt es sich um Prozessinnovationen und organisatorische Innovationen. Als Implementationsstrategie wurde Business Process Reengineering unter Hinzuziehung eines externen Beraters gewählt. Bereits bei der Analyse der Implementationsstrategien in Kapitel 3 hatten Thom und Ritz geraten, bei der Implementation von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung den kontextorientierten Weg zu gehen, da die Implementationsschwierigkeiten bei einem konzeptorientierten Vorgehen größer sind. Betrachtet man die Implementation in Wuppertal, war ein Großteil der Verwaltung nicht nur in den Innovationsprozess einbezogen, sondern auch direkt von ihm betroffen. In diesem Fallbeispiel offenbaren sich wieder einige Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung. Berücksichtigt man, dass Mitarbeiter im öffentlichen Dienst ihren Arbeitsplatz unter anderem aus Gründen der Sicherheit auswählen, weil sie damit einen persönlichen Vorteil verbinden, leisteten die Mitarbeiter in

Wuppertal erhebliche Widerstände gegen die Innovation.⁶³² Es standen nicht nur Hierarchieebenen zur Disposition, es mussten 2.000 Mitarbeiter durch die Innovation ihren Arbeitsplatz wechseln. Es wurden zwar keine betriebsbedingten Kündigungen ausgesprochen, aber in Wuppertal war ein Personalabbau von ca. 1.000 Stellen diskutiert worden. Darüber hinaus erfolgte ein großer Eingriff in bestehende organisatorische Strukturen.

Nun soll durch die Strategie des Business Process Reengineering ein schneller und umfassender Wandel herbeigeführt werden und dabei ist es für die Strategie wichtig, dass das zeitaufwändige Durchlaufen von Problemerkennungsphasen und das Suchen nach Lösungsmöglichkeiten durch die Mitarbeiter selbst vermieden wird, was auf Seiten der Mitarbeiter zunächst darin mündet, dass die Informationsversorgung über die Innovation gering ist; das ist aber so gewollt. Diese Vorgehensweise ist problematisch.

Dass nach einem Jahr die Regelung der Übertragung von Führungsfunktionen auf Zeit zurückgenommen wurde – was im Übrigen seit einigen Jahren im Arbeits- und Beamtenrecht gesetzlich geregelt und formal möglich ist –, zeigt deutlich, dass Widerstände und der Einsatz von Machtgrundlagen der Legitimation, aber auch der Sachkenntnis durch die Mitarbeiter dazu eingesetzt werden konnten, um eine formelle Regelung zu Fall zu bringen. Hier deformierte der Einsatz von Macht die Implementation einer Innovation. In diesem Fallbeispiel zeigte sich auch deutlicher Widerstand auf Seiten der Führungskräfte, die die Innovation nicht unterstützten, da sie für diese Beteiligten einen Machtverlust bedeuteten.

Die zeitweise Besetzung von Führungspositionen mit zwei Mitarbeitern löste zudem eine Konkurrenzsituation aus. Je nachdem, welche Interessenslagen stärker tangiert waren, musste auch mit dem Einsatz von Macht seitens Führungskräfte untereinander gerechnet werden, die ihrerseits darum bemüht waren, ihre berufliche Situation zu stärken und die Position zu erhalten.

Gerade bei der Anwendung des Business Process Reengineering kommt, wie Hammer und Champy konstatierten, den Führungskräften eine besondere Rolle zu, denn sie sollen als Machtmotoren den Wandel voranbringen. Ein Top-Down-Ansatz muss auch top-down getragen werden.

Wie bereits in der Machtanalyse deutlich wurde, führen Abwehrreaktionen im Innovationsprozess dazu, dass eine negative Einstellungsakzeptanz und damit einhergehend eine negative Verhaltensakzeptanz eintritt, worauf

⁶³² Zum Entstehen von Widerständen in Innovationsprozessen vgl. ausführlich Kap. 5.4.3

folgt, dass wichtige Unterstützer im Innovationsprozess, nämlich die Führungskräfte von Machtpromotoren zu Opponenten werden und die Implementation der Innovation zu verhindern versuchen. Hinzu kommt, dass dabei nicht nur eine große Anzahl an Mitarbeitern, sondern auch Führungskräfte betroffen war, so dass es sicher nicht schwer gefallen ist, Verbündete zu finden, um Macht in ihrer Fülle zu bündeln und gegen die Innovation zu richten. Damit hatte man offensichtlich Erfolg.⁶³³

Wie bereits Crozier und Friedberg konstatierten, regeln die strukturellen Merkmale einer Organisation den Wirkungskreis von Machtbeziehungen zwischen den beteiligten Akteuren und sie legen die Bedingungen fest, unter denen die Akteure miteinander verhandeln können. Macht konnte hier sichtbar werden, weil die Machtausübenden, in dem Fall die Führungskräfte und Mitarbeiter, die Fähigkeit besaßen, die Problemlösung zu verweigern. Sie hatten durch ihre Stellung in der Organisation ein Sanktionspotenzial, das sie letztlich auch nutzten. Gerade bei den Führungskräften kommt hinzu, dass sie durch ihre legitime Autorität schwergewichtige Trümpfe im Ärmel hatten, wodurch sie eine bessere Verhandlungsposition hatten.⁶³⁴ Damit schieden sie als Machtpromotoren für die Innovation aus und die Mitarbeiter konnten ihr Verhalten sogar an dem der Führungskräfte ausrichten, frei nach dem Motto „wenn die sich so verhalten können, können wir das auch“. Dieses Verhalten kann nur vermieden werden, wenn die Interessenlagen der Beteiligten berücksichtigt wird; dies ist anscheinend bei der Strategie des Business Process Reengineering besonders schwer.

Hier wären ausgeprägte Leistungsanreize, aber auch die Androhung von Sanktionen und damit legitimierte Macht nötig, um Mitarbeiter in Bewegung zu bringen und um zu verhindern, dass die Innovation als Bedrohung empfunden wird und die Betroffenen in hohem Maße emotional mit Widerstand reagieren, weil ihre Interessen konfliktär sind. Sie müssen einen Nutzen für sich erkennen; in Wuppertal wurden dieser Nutzen und die positiven Auswirkungen der Implementation einer neuen Organisationsstruktur nicht ausreichend dargestellt und innerhalb der Verwaltung kommuniziert. Diese erheblichen Veränderungen innerhalb der Organisation, die auch mit einer horizontalen und vertikalen Prozessverdichtung verbunden waren, erzeugten Unsicherheiten, die schließlich in Konflikten und Widerständen mündeten.

⁶³³ Zum Verhalten von Promotoren und Opponenten in Innovationsprozessen vgl. ausführlich Kap. 5.4.4

⁶³⁴ Vgl. hierzu ausführlich Kap. 5.1.4

Ähnlich reagierte die Personalvertretung. War sie anfangs noch zu den Unterstützern der Reform zu zählen und konnte sie ihre eigene Organisation durch die neu gebildeten Strukturen sogar vergrößern, ließ diese Unterstützung im Laufe der Zeit nach. Hier wird der Einsatz von Macht durch die Gegenorganisation ambivalent. Auf der einen Seite konnte die Personalvertretung durch eine Vergrößerung ihre Machtfülle erweitern, konnte damit ihre eigenen Interessenlage verbessern und die Position der Personalvertretung ausbauen, unterstützte aber trotzdem den Innovationsprozesse nicht weiter. Hierbei trat anscheinend die Angst vor Machtverlust hinzu, nämlich bei den nächsten Personalratswahlen nicht mehr wieder gewählt zu werden.

Auf der anderen Seite musste aber die Gegenorganisation ihrerseits mit dem Einsatz von Macht ihre Stellung verdeutlichen. Wie bereits an anderer Stelle erörtert, ist die Macht- und Autoritätsstruktur innerhalb einer Organisation pyramidenförmig verteilt. Sie kann jedoch nur wirksam werden kann, wenn sie von unten legitimiert wird. Damit muss Macht am unteren Sockel der Pyramide kanalisiert werden, um die Macht der Spitze herauszufordern. Es wurde also in diesem Fall eine ausgleichende Gegenmacht ausgeübt, obwohl die Personalvertretung selbst nicht der formalen hierarchischen Machtschicht angehört. Außerdem weiß man nicht, welche Trümpfe die Personalvertretung in der Hand hat, um ihr Handeln zu rechtfertigen. Möglicherweise hat sie die Machtgrundlage der Sanktion genutzt, um im Austausch für andere Maßnahmen Zustimmung zu signalisieren, die für die Behördenleitung wiederum eine wichtige Rolle spielen, bei denen man aber vorher mit Ablehnung gedroht hatte. Hier zeigt sich, dass Akteure, die keine formale Macht innerhalb der Organisation besitzen, ihr Handeln aus grundgesetzlicher Legitimation herleiten und dadurch ihrerseits die Machtgrundlage der Legitimation einsetzen können.⁶³⁵

Insgesamt zeigt das Fallbeispiel Wuppertal, dass Mitarbeiter und Vorgesetzte im Rahmen der Ihnen zur Verfügung zustehenden Macht die Implementation einer neuen Behörden- und Aufgabenstruktur teilweise verhindern, verzögern und verändern konnten.

Auch in dieser Fallstudie konnte man feststellen, dass durch fehlende Leistungsanreize, aber auch fehlende Möglichkeiten der Sanktion die Verwaltungsspitze nicht in der Lage war, ihre erarbeitete neue Organisationsstruktur zu implementieren. Es zeigte sich auch, dass fehlender Wettbewerb zu einem fehlenden Handlungsdruck der Verantwortlichen führen kann, und dass damit möglicherweise wirtschaftlich und strukturell not-

⁶³⁵ Zur Macht der Gegenorganisationen vgl. ausführlich Kap. 5.9

wendige Veränderungen nicht durchgeführt werden. Dadurch wird der Machtgrundlage der Legitimation, die der Behördenspitze und den politisch Verantwortlichen zur Verfügung steht, praktisch der Boden entzogen und aus den vermeintlichen Verlierern der Innovation, den Führungskräften und Mitarbeitern, wurden am Ende Gewinner und letztlich konnten nur Teilergebnisse bei der Implementation der Innovation erreicht und umgesetzt werden.

Die Analyse dieses Innovationsprozesses zeigt aber auch, dass sich Macht dynamisch entwickeln und verhalten kann. Die Beteiligten haben sich auf der einen Seite während der Implementationsphase spiralförmig verbündet, damit sich Macht verfestigen und Macht gebündelt werden konnte, um die Machtfülle insgesamt zu steigern. Auf der anderen Seite reichte die Macht der obersten Hierarchieebenen dagegen nicht aus. Sie war aufgrund fehlender Belohnung- und Bestrafungsmacht statisch geblieben. Dies zeigt allerdings auch, dass die Strategie an ihre Grenzen geriet und Hauptgründe für das Scheitern darin zu finden sind, dass eine mangelnde Wertschätzung der Mitarbeiter stattfand und dass die Führungskräfte nicht bereit waren, berufliche Opfer zu bringen. Dies sind allerdings Hauptgründe des Scheiterns von Business Process Reengineering, wie sie Hammer und Champy selbst nennen.

6.6 Die Einführung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells in der Stadt Hagen

Die Stadtverwaltung Hagen kann als Beispiel herangezogen werden, um die Innovationsstrategie des evolutionären Wandels zu beschreiben. Die Stadt Hagen ging den Weg eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses mit dem Aufbau von Instrumenten der Ergebnisseuerung und der Verwirklichung einer dezentralen Ressourcenverantwortung. Dabei lehnte sich Hagen in ihrem Modernisierungsprozess sehr stark an die Empfehlungen der KGSt an. Kißler, Bogumil, Greifenstein und Wiechmann haben diesen von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Prozess wissenschaftlich begleitet. Auch die Stadt Hagen war Preisträgerin des Speyerer Qualitätswettbewerbes 1996, der von der dortigen Hochschule für Verwaltungswissenschaften ausgelobt war.⁶³⁶

Anfang 1994 entschied sich die Stadtverwaltung Hagen dafür, Elemente des Neuen Steuerungsmodells einzuführen und auf diese Weise die Kommunalverwaltung in ein modernes Dienstleistungsunternehmen umzuge-

⁶³⁶ Vgl. Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann (1997). S. 16 ff.

stalten. Dieses Projekt wurde wissenschaftlich begleitet durch Experteninterviews (mit Amtsleitern und Beschäftigten, Mitgliedern des Rates und des Personalrates), teilnehmende Beobachtung (u.a. in Sitzungen der Zentralen Lenkungsgruppe, an Unterprojektgruppen, an Beschäftigtenvollversammlungen, an Versammlungen in den Pilotbereichen und Sitzungen der Personalräte und der ÖTV-Kreisversammlung), Gruppendiskussionen (z.B. bei dem Gesamtpersonalrat und Kunden des Baudezernates) sowie einer Beschäftigtenbefragung im Herbst 1995 mit einem zehnseitigen Fragebogen, der 27 Fragen enthielt; angeschrieben wurden 3.666 Beschäftigte, die Rücklaufquote betrug 73 %.⁶³⁷

Die Bestandsaufnahme der wissenschaftlichen Begleitforschung ergab folgendes: Es sollte ein neues Managementprofil in der Kommunalverwaltung Hagen implementiert werden, es sollten gleichzeitig die veralteten Rahmenbedingungen verändert werden, unter denen bisher öffentliche Dienstleistungen in Hagen erbracht worden waren. Auf der einen Seite prägten geringe Autonomiespielräume die Arbeitsweise der Mitarbeiter, außerdem eine starke Arbeitsteilung. Daneben war die Stadtverwaltung hochgradig hierarchisiert und statusorientiert. An dieser Stelle war die Stadtverwaltung unverhältnismäßig übersteuert. Im Bereich des Managements war die Verwaltung eher untersteuert.

Es wurde nicht durch Zielvorgaben und -kontrollen gesteuert oder ein Abgleich von Leistungen und Kosten vorgenommen, vielmehr wurde im klassischen Sinne sowohl der Haushalt als auch die Zuteilung der Ressourcen verwaltet. An dieser Stelle wollte man ansetzen. Die traditionell hoch arbeitsteilige, zentralistische und stark hierarchische Verwaltungsorganisation sollte durch eine produktorientierte Steuerung und durch Zielvereinbarungen in eine weitgehend dezentral gegliederte, autonome Organisation umgebaut werden. Die Hauptziele beruhten auf der Erneuerung des Personalmanagements, der Modernisierung der Außenbeziehungen der Verwaltung und der Reform der Organisation und ihrer Verfahrensweisen.⁶³⁸

Bereits 1990 hatte die Verwaltungsspitze der Stadt Hagen erste Berührungspunkte zum Neuen Steuerungsmodell, denn in einem Arbeitskreis der Organisationsdezernenten hatte ein Vertreter der holländischen Gemeinde Tilburg über Möglichkeiten einer anderen Verwaltungssteuerung informiert. 1992 fand eine erste Informationsveranstaltung in Hagen durch die KGSt statt. Hieran nahmen Ratsmitglieder, Verwaltungsvertreter

⁶³⁷ Vgl. Ebenda, S. 45 ff.

⁶³⁸ Vgl. Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), 1998, S. 47

und Vertreter des Personalrates teil. Das Hauptamt erarbeitete schließlich im Auftrag des Oberstadtdirektors ein auf Hagen zugeschnittenes Konzept, welches sich deutlich an den Empfehlungen der KGSt orientierte. Dieses wurde dem Rat der Stadt Hagen im Dezember 1993 vorgelegt. Die Verwaltungsvorlage wurde schließlich im Januar 1994 im Rat diskutiert und mit einigen Veränderungen dann beschlossen.⁶³⁹

6.6.1 Die Implementationsphase

Während über die verfolgten Ziele zwischen Rat und Verwaltung Einigkeit bestand, äußerte jedoch der Gesamtpersonalrat Bedenken hinsichtlich der Einführungsstrategie. Nach seiner Auffassung, die in einem neunseitigen Papier als Stellungnahme zu der Verwaltungsvorlage verfasst worden war, sollten alle Beteiligten (Verwaltung, Personalrat, Beschäftigte und Rat) offen an diesem Prozess beteiligt werden. Um dies zu gewährleisten, forderte der Personalrat eine andere Auswahl an Pilotprojekten, aber auch den Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen der Personalvertretung und der Verwaltungsspitze. Außerdem forderte der Personalrat eine wissenschaftliche Begleitforschung ein. Diese Forderungen wurden aufgrund eines Antrages im Rat von der SPD-Fraktion durch einstimmigen Beschluss so angenommen.⁶⁴⁰

Die sozialwissenschaftliche Begleitforschung wurde durch die gleiche Forschungsgruppe durchgeführt, die auch den Bürgerladen Hagen evaluiert hatte und wurde von der Hans-Böckler-Stiftung sowie der ÖTV Stuttgart im Rahmen der Initiative „Zukunft durch öffentliche Dienste“ für die Dauer von zwei Jahren (Ende 1994 bis Ende 1996) finanziert.⁶⁴¹

Im Gegensatz zu der Reformstrategie in Wuppertal trug die Modernisierung in Hagen die deutliche Handschrift der KGSt. Im August 1994 wurde schließlich ein Kooperationsvertrag zwischen dem Oberstadtdirektor, dem Oberbürgermeister, dem Gesamtpersonalrat und der ÖTV-Kreisverwaltung abgeschlossen. Hierin wurde geregelt, dass während des Modernisierungsprozesses auf betriebsbedingte Kündigungen verzichtet werden sollte; darüber hinaus wurden Beteiligungsmaßnahmen für den Personalrat und die Beschäftigten geregelt. Allerdings ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass dem Personalrat keine wirkliche Mitentscheidung innerhalb des Modernisierungsprozesses eingeräumt wurde, denn

⁶³⁹ Vgl. Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann (1997), S. 52 ff.

⁶⁴⁰ Vgl. Ebenda, S. 55 ff.

⁶⁴¹ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 137

dem Oberstadtdirektor stand immer ein Letztentscheidungsrecht zu. Im Dezember 1994 wurde die wissenschaftliche Begleitung begonnen, wobei man sich dabei zunächst auf die Untersuchung der Bauverwaltung konzentrierte.⁶⁴²

Neben einer Mitwirkung aller Beteiligten an dem Reformprozess musste durch eine Prozessorganisation auch sichergestellt werden, dass daneben ein effektives Arbeiten weiterhin möglich war. Dadurch sollte die Gesamtbelastung für jeden Einzelnen erträglich bleiben.

In Hagen hat man eine Lenkungsgruppe innerhalb der Lenkungsebene eingerichtet, die die Funktion der verwaltungsinternen Koordinierungsstelle übernahm. Hierin waren der Oberstadtdirektor (Vorsitzender), die Dezernenten, der Gesamtpersonalrat und die Leiter der Querschnittseinheiten vertreten. Die Lenkungsgruppe tagte ein bis zweimal monatlich. 1994 beschäftigte sie sich zunächst mit den Aufgabenstellungen und jeweiligen Leitzielen der Projektgruppen, den Themen der Informationsvermittlung zum Neuen Steuerungsmodell und der Grobbudgetierung. 1995 kamen als Themen die Kosten- und Leistungsrechnung hinzu sowie ein interner Arbeitsmarkt im Zusammenhang mit der Senkung der Personalkosten.⁶⁴³

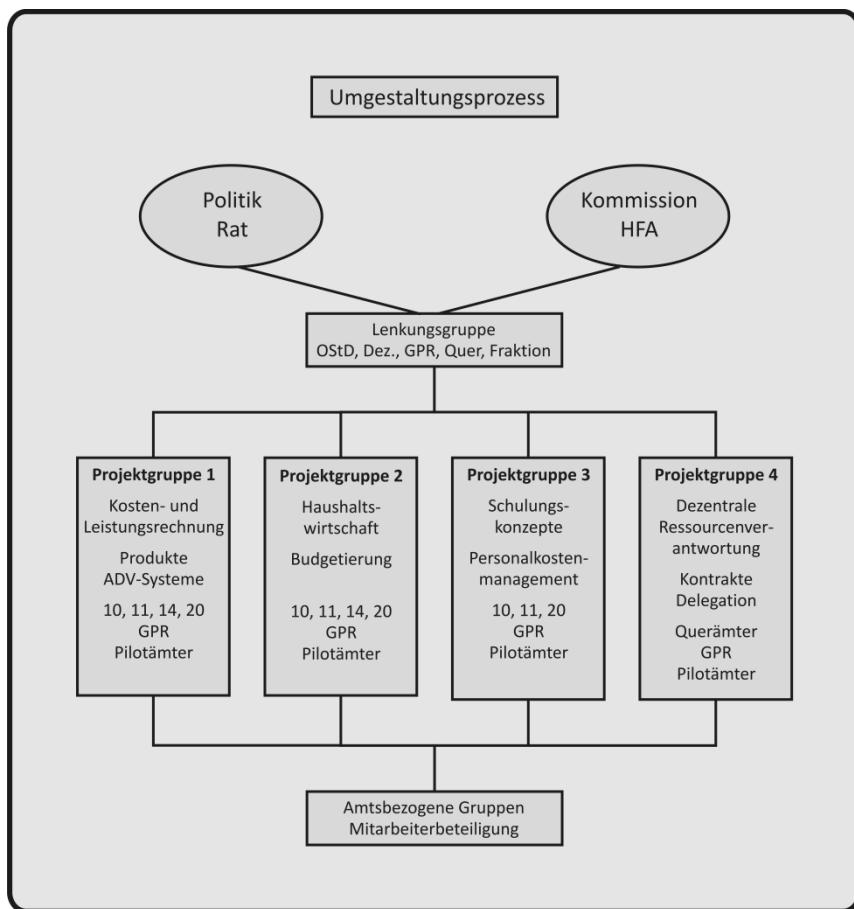
Abbildung 15

Organisation des Modernisierungsprozesses in der Stadt Hagen⁶⁴⁴

⁶⁴² Vgl. Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann (1997), S. 56

⁶⁴³ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 138; wie Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann (1997), S. 59 ff.

⁶⁴⁴ Eigene Darstellung nach Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann (1997), S. 59



Wie die Abbildung zeigt, waren auch die politisch Verantwortlichen in den Veränderungsprozess eingebunden. Es wurde eine politische Kommission unter der Leitung des Oberbürgermeisters eingerichtet, in der Vertreter aus allen politischen Fraktionen, Vertreter der Verwaltung und der Personalrat eingebunden waren. Diese Kommission tagte vergleichsweise selten und hatte bis Ende 1995 lediglich vier Sitzungen abgehalten. Die Sitzungen konnten als Informationsveranstaltungen angesehen werden. Es wurden mehrere Versuche unternommen, die politisch Verantwortlichen verstärkt in den Prozess einzubeziehen, dies gestaltete sich allerdings als schwierig,

obwohl § 41 der GemO NRW festlegt, dass der Stadtrat verpflichtet ist, die Grundsätze festzulegen, nach denen die Verwaltung zu arbeiten hat.⁶⁴⁵ Ein Prozessmanagement mit freigestellten Personen wurde in Hagen nicht eingerichtet, so dass die organisatorische Begleitung der Modernisierung, die Kontrolle und Koordinierung von verschiedenen Akteuren wahrgenommen wurde.

Diese waren tätig in Querschnittsämtern, im Baudezernat, im Presseamt und im Referat des Oberstadtdirektors. Hier wurde versucht, die Arbeit auf viele Schultern zu verteilen.

Als die wissenschaftliche Begleitung darauf hinwies, dass es bedeutend ist, ein funktionierendes Projektmanagement einzurichten, wurde dies von der Verwaltung abgelehnt mit der Begründung, man könne das mit den vorhandenen Kräften schon managen. Nachdem Ende 1996 der bisherige Oberbürgermeister zum hauptamtlichen Bürgermeister ernannt worden war, wurde diese Haltung aufgegeben und ab Mitte 1997 wurden Personalressourcen für diese Aufgabe freigestellt.⁶⁴⁶

Auf der Ebene der Organisationsentwicklungsgruppen wurden in Hagen verschiedene allgemeine Projektgruppen eingerichtet, die die Modernisierungsmaßnahmen konzipieren sollten. Hierin waren Führungskräfte qua Amt und der Personalrat als Vertreter der Beschäftigten vertreten. Für die Beschäftigten selbst gab es hierarchisch darunter angesiedelt die Möglichkeit der Mitarbeit in amtsbezogenen Projektgruppen und in Qualitätszirkeln.

Die o.g. allgemeinen Projektgruppen beschäftigten sich mit wichtigen Elementen des Neuen Steuerungsmodells und stellten hierzu allgemein verbindliche Regelungen auf. Es wurden vier Projekte zu den Themen Kosten- und Leistungsrechnung, Haushaltswirtschaft, Personalmanagement und Qualifizierung sowie Dezentrale Ressourcenverwaltung und Kontraktmanagement gebildet (Projektgruppen I bis IV). Eine Umsetzung und Erprobung fand dann vor Ort statt, es gab acht amtsbezogene Projektgruppen (eine Projektgruppe pro Amt).⁶⁴⁷

In der Projektgruppe I wurden zunächst grundsätzliche Festlegungen zur Produktdefinitionen und -beschreibungen vorgenommen, um die Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. In den amtsbezogenen Projektgruppen mussten schließlich diese Grundsatzvorbereitungen für die jeweiligen

⁶⁴⁵ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 140

⁶⁴⁶ Vgl. Ebenda, S. 141; auch Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann (1997), S. 61

⁶⁴⁷ Vgl. Ebenda, S. 142; auch Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann (1997), S. 62

Bauämter erarbeitet werden. In den Jahren 1995 und 1996 haben sich die amtsbezogenen Projektgruppen fast ausschließlich damit befasst. Weitere Themen wie z.B. die Einführung eines Berichtswesens oder die Umsetzung der dezentralen Ressourcenverantwortung wurden lediglich am Rande behandelt. Die amtsbezogenen Projektgruppen waren stark durch Zeit- und Arbeitsvorgaben eingeschränkt; ihre Arbeit wurde von einer Lenkungsgruppe koordiniert, die vom Baudezernenten geleitet wurde.⁶⁴⁸ Die Prozessorganisation, die sich zunächst mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung befasste, orientierte sich stark an den bestehenden Hierarchien und an der bis dahin bestehenden Arbeitsorganisation. Ein freigestelltes Projektmanagement gab es nicht, Koordinierungsaufgaben wurden von verschiedenen Stellen aus wahrgenommen, es gab auch keine Veränderung an den Arbeitsplätzen der Beschäftigten und damit keine Strukturveränderungen. Die Modernisierungsaufgaben mussten parallel zu den üblichen Aufgaben erledigt werden.⁶⁴⁹

Die Begleitforschung schlug dann die Einrichtung von Qualitätszirkeln vor. Hierbei sollten auch interessierte Beschäftigte ihre Ideen einbringen können. Dieser Vorschlag wurde von der Personalvertretung aufgegriffen und im Herbst 1995 einigte sich die Personalvertretung mit der Verwaltungsspitze auf die Einrichtung von acht Qualitätszirkeln (Pro Bauamt ein Zirkel). Die Qualitätszirkel erhielten Moderatoren, diese wurden aus den Beschäftigten ausgewählt und erhielten im Frühjahr 1996 ein Moderatorentraining.

Von der Idee bis zur Umsetzung der Qualitätszirkel verging ein langer Zeitraum, der letzte Qualitätszirkel begann im Juli 1996 mit der Arbeit.

Folgende Themen wurden in den Qualitätszirkeln bearbeitet:

- Eine Verbesserung der Entscheidungs- und Arbeitsabläufe.
- Die technische Arbeitsplatzausstattung.
- Mehr Verantwortung auf der Mitarbeiterebene.
- Eine Verbesserung der Zusammenarbeit der Abteilungen.
- Eine Untersuchung der Kommunikationswege und des Informationsflusses.⁶⁵⁰

⁶⁴⁸ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 142

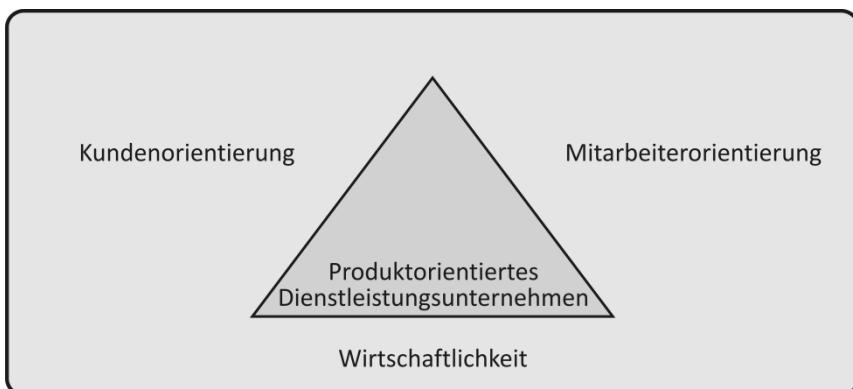
⁶⁴⁹ Vgl. Ebenda, S. 142; auch Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann (1997), S. 62 ff.

⁶⁵⁰ Vgl. Ebenda, S. 143 ff.; auch Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann (1997), S. 62 ff.

6.6.2 Die Ziele und die Umsetzung der Hagener Modernisierungsstrategie

Die Ziele in der Hagener Modernisierungsstrategie wurden ursprünglich als die drei Schenkel eines Dreiecks dargestellt, die in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen sollten:

Abbildung 16
Das Zieldreieck der Hagener Modernisierungsstrategie⁶⁵¹



Betrachtet man den Implementationsstand in Hagen im Herbst 1996, so waren von den Zielen noch nicht annähernd alle erreicht. Mitarbeiterorientierung und ergebnisorientierte Verfahren standen bis dahin im Vordergrund. Kundenorientierung war noch nicht in den Fokus gerückt, wobei man diese durch das Erreichen der verwaltungsinternen Ziele „automatisch“ mit einbeziehen wollte. Mit dem Aufbau eines Qualitätsmanagements war dies allerdings nicht getan, auch die Beteiligungsqualität wurde unterschiedlich beurteilt. Projektgruppen hatten zwar die Möglichkeit der Diskussion, aber die Letztentscheidung verblieb immer beim Amtsleiter. In den Projektgruppen setzte sich im Laufe der Zeit ein „hierarchisches Delegationsprinzip“ durch. Es wurden Aufgabenstellungen vorgegeben, die Projektgruppen hatten kaum Freiraum um über die Partizipationsgegenstände zu reflektieren. Dadurch wurde die hierarchische Struktur der Verwaltung eher verfestigt als aufgebrochen. Erst im Rahmen der Arbeit in den Qualitätszirkeln wurden die Mitarbeiter eingebunden, erhielten Mitgestaltungsmöglichkeiten, waren motiviert und nahmen eine „Klimaverände-

⁶⁵¹ Eigene Darstellung nach Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann (1997), S. 63

rung“ wahr. Allerdings sahen die Mitarbeiter, dass ihr Engagement bei den Führungskräften nicht ausreichend Akzeptanz fand und kritisierten den zunehmenden Arbeitsdruck sowie die mangelnden Zeitbudgets für ihre Modernisierungsarbeit.⁶⁵²

Zweieinhalb Jahre nach dem Beginn der Modernisierung wurde im Juli 1996 die dezentrale Ressourcenverantwortung in der Bauverwaltung eingeführt, ab 1997 sollte diese auf die gesamte Stadtverwaltung ausgedehnt werden. Im Sinne eines KGSt-Vorgehens sollten zunächst die alten Verwaltungsabläufe ökonomisch transparent werden, ehe man organisatorische Innovationen initiierte. Daher wurden in Hagen weniger die Aspekte der Dezentralisierung oder einer Hierarchieabflachung diskutiert. Auch eine Veränderung der Arbeitsorganisation durch Gruppen- oder Teamarbeit wurden kaum behandelt.

Der Druck des Alltagsgeschäfts verhinderte es, neue Wege zu beschreiten. Hierin sah die wissenschaftliche Begleitforschung ein grundsätzliches Implementationsproblem. Sie konstatierte, dass traditionelle Verwaltungsstrukturen für Modernisierungsprozesse eher hinderlich sind. Im Juli 1996 wurde die dezentrale Ressourcenverantwortung eingeführt, allerdings war zu diesem Zeitpunkt noch nicht absehbar, ob und wie sich die Delegation von Verantwortung und Entscheidungskompetenzen nach unten auch wirklich durchsetzen würde.⁶⁵³

Für die Politik ergaben sich zu diesem Zeitpunkt keine verbesserten Steuerungsmöglichkeiten; ein wesentlicher Kritikpunkt lag bei der Vorgehensweise, das Neue Steuerungsmodell zu implementieren. Da der Modernisierungsprozess durch die Verwaltung gesteuert wurde, waren die Fraktionen durch Informations- bzw. Wissenslücken kaum in der Lage, das bisher Geschehene überhaupt zu diskutieren. Die Zielsetzungen waren zwar bekannt gewesen, aber die Umsetzung und die Folgen für die Politik schwer nachvollziehbar. In der Einführung neuer Steuerungsinstrumente sah die Politik sogar gegenüber der Verwaltung einen Kontrollverlust auf sich zukommen.⁶⁵⁴

⁶⁵² Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 145 ff.; auch Kißler/Bogumil/Greifenstein/ Wiechmann (1997), S. 62 ff.

⁶⁵³ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 147 ff., auch Kißler/Bogumil/Greifenstein/ Wiechmann (1997), S. 98 ff.

⁶⁵⁴ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 148 ff.

6.6.3 Die Hagener Strategie – nur ein Rationalisierungsinstrument?

Dem Hagener Modernisierungsprozess haftete alsbald der Ruf an, lediglich als Rationalisierungsinstrument zu fungieren. Entsprechend kritisch äußerte sich auch der Gesamtpersonalrat zu den ersten Erfahrungen mit dem Neuen Steuerungsmodell, der eine „Kurskorrektur“ einforderte. Für ihn bestand Handlungsbedarf in den Bereichen des Ausbaus der Mitarbeiterorientierung und -beteiligung, aber auch im Bereich des allgemeinen Rationalisierungsschutzes. Produktivitätssteigerung hatte für den Personalrat nicht oberste Priorität. Die wissenschaftliche Begleitung konstatierte, dass, falls der Personalrat auch in der Zukunft als aktiver Gestaltungspartner bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells mitarbeiten sollte, von der ehemals einseitig forcierten Produktivitätsorientierung eine Verschiebung hin zu einer inhaltlichen Erweiterung der Modernisierungskonzeption stattfinden musste. Ein Modernisierungsdreieck sollte die Mitarbeiter- und die Kundenorientierung in einem ausgewogenerem Verhältnis zu den wirtschaftlichen Zielen darstellen.

Dies führte auch dazu, dass die Mitarbeiter das Neue Steuerungsmodell als Rationalisierungskonzept wahrnahmen, dass aber neue arbeitsorganisatorische Errungenschaften wie Teamarbeit oder mehr Eigenverantwortung als unrealistisch angesehen wurden. Ebenso wurde das Neue Steuerungsmodell bei den Beschäftigten nicht mit einer Erhöhung der Arbeitsqualität verbunden, leistungsgerechtere Bezahlung und Fortbildungsmöglichkeiten standen bei der Belegschaft nicht mehr im Mittelpunkt. Bei einer Mitarbeiterbefragung war allerdings trotzdem die Beteiligungsmotivation am Modernisierungsprozess hoch und schien anscheinend nicht unter den verschlechterten Arbeitsbedingungen zu leiden. Die Anzahl der Befürworter der Modernisierung hatte im Vergleich zu einer Beschäftigtenumfrage von 1993 zugenommen, die Zahl der erklärten Gegner war aber ebenso gestiegen.

Über die Hälfte der Gegner sah für sich keine Einflussmöglichkeiten und verweigerte deshalb die Mitwirkung. Anscheinend klaffte eine Verständnislücke bei dem, was die Mitarbeiter unter Beschäftigtenbeteiligung wirklich verstanden. Die Beteiligungspraxis zeigte sich eher als Prozessoptimierungsstrategie und ließ offen, inwieweit die Beteiligungsarbeit der Beschäftigten selbst zur Verbesserung ihrer Arbeitssituation genutzt werden würde. Die Verwirrung bei den Beschäftigten stieg sogar noch, weil sich Begrifflichkeiten geändert hatten bzw. ihnen eine klare Abgrenzung schwer fiel.

Zum Beispiel war zu beobachten, dass sie „Produktbeschreibung“ und „Produktdefinition“ nicht auseinanderhalten konnten, oder dass Begriffe wie Personalcontrolling, Personalkontrollverfahren, Personalkostenüberwachung und Personalmanagement in Protokollen offenbar nicht synonym verwendet wurden. Auch wurde „Kundenorientierung“ zur „Bürgerfreundlichkeit“ und „Beschäftigtenorientierung“ zur „Mitarbeiterfreundlichkeit“ erklärt. Hier war häufig nur der „harte Kern“ der Modernisierungsexperten in der Lage, das neue Vokabular zu verstehen.⁶⁵⁵

Es herrschte bei allen Modernisierungsakteuren Klarheit darüber, dass ein derart umfangreicher Reorganisationsprozess nicht ohne die Beschäftigten umsetzbar war. Der Beschäftigtenorientierung inhaltlich allerdings eine Gestaltungsplattform zu ermöglichen, diese Interpretationsversuche blieben bei den Prozessbeobachtern weitgehend abstrakt.⁶⁵⁶

„Die Gretchenfrage lautet dabei: Wie lassen sich die Beschäftigten dazu motivieren?“⁶⁵⁷

Die Antworten auf diese Frage wurden auf vielfältige Weise diskutiert. Die Promotoren im Modernisierungsprozess sahen in der Beschäftigtenbeteiligung den Schlüssel für Akzeptanz und Arbeitsmotivation. Die Interessenvertretung verstand Beschäftigtenbeteiligung als Chance für alle Betroffenen, stärkeren Einfluss auf die künftige Verwaltungsarbeit zu nehmen. Die Beschäftigten selbst hatten am wenigsten eine Vorstellung davon, was von ihnen konkret an Beteiligungsarbeit zu leisten sein sollte. Letztlich allerdings musste für jeden Beteiligten etwas durch die Modernisierungsarbeit „dabei heraus kommen“, denn ohne Motiv konnte keine Motivation erwartet werden.

Die amtsbezogenen Projektgruppen waren nach wie vor nach dem hierarchischen Prinzip der Verwaltung mit Führungskräften der Ämter besetzt; die Beschäftigten waren dabei über den Personalrat vertreten. Beschäftigte konnten in den amtsbezogenen Projektgruppen nur mitarbeiten, wenn sie von der Abteilungsleitung bestimmt wurden. Thematisch hatte man sich ca. eineinhalb Jahre mit der Produktbeschreibung und -definition befasst. Dies allerdings traf, wie eine Beschäftigtenbefragung zeigte, bei den Beschäftigten nicht auf ein Beteiligungsinteresse. Der dabei von der Verwaltung erarbeitete Themenkatalog zur Beteiligungsorientierung, der

⁶⁵⁵ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 148 ff., auch Kißler/Bogumil/Greifenstein/ Wiechmann (1997), S. 99 ff.

⁶⁵⁶ Vgl. Ebenda, S. 149 bzw. S. 99

⁶⁵⁷ Zitat aus Naschold/Bogumil (1998), S. 149.; auch Kißler/Bogumil/Greifenstein/ Wiechmann (1997), S. 99

unter anderem einen kooperativen Führungsstil, gute Arbeitsbedingungen, Verantwortungsdelegation oder eine leistungsorientierte Bezahlung beinhaltete, stand dabei nicht zur Diskussion.

Die Notwendigkeit sich mit betriebswirtschaftlichen Elementen – wie z.B. der Produktdefinition – zu befassen, wurde durch die wissenschaftliche Begleitforschung nicht in Frage gestellt, allerdings wurde hinterfragt, ob es als sinnvoll erachtet wurde, die Beteiligungsarbeit damit schon als erledigt zu betrachten. Es schien zweifelhaft, ob damit die Modernisierungsakzeptanz und die Arbeitsmotivation gefördert werden konnten. Der Beteiligungsprozess durfte für die Beschäftigten nicht „verwässert“ werden, denn die Beteiligung an der Modernisierung der Stadtverwaltung drohte so zur Pflichtaufgabe zu werden, und unterschied sich damit kaum noch von anderen dienstlichen Tätigkeiten.⁶⁵⁸

Bei den Qualitätszirkeln schien sich ein anderes Verhalten abzuzeichnen. Diese waren von der Begleitforschung zur Optimierung der Beteiligung im Frühjahr 1995 vorgeschlagen und ca. ein Jahr später eingerichtet worden. Die Qualitätszirkel folgten Prinzipien, die der Verwaltung sonst eher fremd waren: Es galt eine freiwillige Teilnahme der Mitarbeiter, man wählte sich eigene Themenbereiche in selbstbestimmten Arbeitszeiten, die Gruppen waren beteiligungsoffen und es galt Hierarchiefreiheit.

Zunächst war die Einrichtung zusätzlicher Arbeitsgruppen bei den Beschäftigten eher auf Skepsis gestoßen, insbesondere wegen der zusätzlichen Arbeitsbelastung. Es zeigte sich in einer ersten Zwischenbilanz allerdings eine hohe Beteiligungsqualität.

Die Arbeitsgruppen hatten sich Themen aus den Bereichen Entscheidung/Verantwortung und Organisation ausgesucht, allerdings bemängelten die Teilnehmer die mangelnde Akzeptanz ihrer Arbeit bei den Führungskräften und den Kollegen. Insgesamt zog die Begleitforschung allerdings das Fazit, dass die Erkenntnisse, die man im Rahmen der Beschäftigtenbeteiligung gewonnen hatte, stärker bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells berücksichtigt werden sollten. Dies hatte der Weg gezeigt, Qualitätszirkel in Hagen einzurichten.⁶⁵⁹

Der dritte Schenkel des Zieldreiecks, die Kundenorientierung verharrte im Hagener Modernisierungsprozess noch im Schatten der anderen ergebnisorientierten Aufgaben, denen man sich gewidmet hatte: Verwaltungsquali-

⁶⁵⁸ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 150 ff.; auch Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann (1997), S. 100 ff.

⁶⁵⁹ Vgl. Ebenda

tät, Servicequalität und Dienstleistungsqualität. Hier schien es sich als problematisch zu erweisen, dass die Schaffung neuer kundenzentrierter Organisationsstrukturen auch eine Veränderung der Aufbau- und Ablauforganisation nach sich zog. Dabei beschränkte sich in Hagen die Kundenorientierung in erster Linie auf die Einrichtung der Bürgerämter. Allerdings waren diese nicht das Ergebnis der Einführung neuer Steuerungsinstrumente, sondern sie waren im Zuge einer vorhergehenden Reform eingerichtet worden. Darüber hinaus wären weitere Veränderungen notwendig gewesen, um zu einer ganzheitlichen Aufgabenerledigung zu gelangen. Hier hätten aus Sicht der Begleitforschung Aufgabenintegration und eine eindeutige Abgrenzung von Verantwortungsstrukturen klarer als bisher definiert werden müssen. Diese Aufgabe sollte in den amtsbezogenen Projektgruppen im Rahmen einer noch zu definierenden Implementationsstrategie erledigt werden.⁶⁶⁰

Das Instrument der kontinuierlichen Verbesserung im Rahmen der Modernisierungsstrategie in Hagen hat gezeigt, dass man sich zunächst binenorientierten Zielen zugewandt hat, mit denen auch „Sparziele“ erreicht werden sollten.

Mit der Produktbildung, Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, einer dezentralen Ressourcenverwaltung und dem Berichtswesen hat die Stadt Hagen einiges erreicht, steckte aber doch in einem Implementationsstadium, in dem von Seiten der wissenschaftlichen Begleitforschung noch nicht gesagt werden konnte, ob darüber hinaus tatsächlich auch Erfolge in den Bereichen der Verbesserung der Arbeitsqualität, der Kundenorientierung und der Mitarbeiterorientierung erzielt werden konnten. Die Organisation wurde zwar angetastet, aber in ihren Grundstrukturen nicht verändert. Die dezentrale Ressourcenverantwortung wurde den Ämtern übergestülpt, bevor organisatorische Veränderungen, die wiederum aus der Prozessdiskussion über die Produkte entstanden waren, ergriffen wurden. Die neuen Verantwortungsstrukturen schienen sich erst mittel- bis langfristig durch die Optimierung von Ablaufprozessen und Produkten ausformen zu lassen. Wie diese Entwicklung verlaufen würde, war am Ende der wissenschaftlichen Begleitung jedoch nicht abzusehen.⁶⁶¹

⁶⁶⁰ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 150 ff.; auch Kißler/Bogumil/Greifenstein/ Wiechmann (1997), S. 102.

⁶⁶¹ Vgl. Ebenda

6.6.4 Zusammenfassung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung

Insgesamt ergaben sich zusammengefasst aus der Sicht der wissenschaftlichen Begleitforschung folgende Zwischenergebnisse:

Zunächst musste festgestellt werden, dass die Modernisierungsstrategie in Hagen unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung stattfinden sollte und musste. Man kam nicht umhin, unter den Reformzielen Prioritäten zu setzen. Dass die Hagener Verwaltung der Kostensenkung bzw. der Produktivitätssteigerung eine hohe Bedeutung zumaß, blieb nicht ohne Folgen. Die Mitarbeiter, die die Modernisierung ablehnten und damit die Strategie blockierten, konnten nur dann zum Mitmachen bewogen werden, wenn man ein Vertrauensklima schaffen würde, was jedoch schwer zu realisieren war. Durch die eben genannten Zielsetzungen war Hagen sozusagen in eine Rationalisierungsfalle geraten:⁶⁶²

- Strukturkonservativismus prägte den Einstieg in die Modernisierungsstrategie. Man hatte einen sanften Einstieg versucht, aber die Kosten- und Leistungsrechnung, die Produktbildung und die Budgetierung blieben zunächst für die Aufbau- und Ablauforganisation ohne Folgen, sie wurden der alten Verwaltungsstruktur übergestülpt. Dieses pragmatische Vorgehen erhielt zunächst die Stabilität der Verwaltung. Damit allerdings führten die ergebnisorientierten Verfahren nicht, wie es die KGSt-Philosophie unterstellte, zu Veränderungen in der Aufgabenorganisation. Es bestand die Gefahr, dass sich alte Strukturen sogar verhärteten und verfestigten.
- Es erfolgte lediglich eine eingeschränkte Beschäftigtenbeteiligung im Rahmen der konservativen Modernisierungskonzeption. Bei der Einführung der neuen Prozessorganisation war lediglich ein kleiner Personenkreis aktiv am Reformvorhaben beteiligt. Die Projektorganisation integrierte nur einen kleinen Ausschnitt aus dem gesamten Spektrum der verschiedenen Beschäftigtengruppen.
- Die Kunden sollten in der Hagener Reformstrategie zu einem externen Leistungsverstärker werden. Der Aufbau des Qualitätsmanagements in Hagen setzte allerdings an den verwaltungsinternen Kriterien an. Es wurde wenig darüber nachgedacht, ob das Verwaltungshandeln und die erzeugten Produkte den Erwartungen und Vorstellungen der Kunden entsprachen.⁶⁶³

⁶⁶² Vgl. Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), 1998, S. 56

⁶⁶³ Vgl. Ebenda, S. 56

Fasst man die wesentlichen Erkenntnisse zusammen, hat die Reform in Hagen folgendes gezeigt:

- Es sollte ein sanfter, evolutionärer Wandel stattfinden.
- Es gab keine Projektsteuerung (die Reform erfolgte innerhalb der bestehenden Arbeitsorganisation und der bestehenden Hierarchieebenen).
- Es erfolgte kein Hierarchieabbau.
- Es wurden zunächst Pilotämter innerhalb der Reform eingerichtet.
- Es gab zeitliche Verzögerungen bei der Einführung von Qualitätszirkeln.
- „Beschäftigte dürfen mitreden, ohne etwas zu sagen zu haben“.⁶⁶⁴
- Innerhalb der Reform hatte die oberste Priorität, dass die Maßnahmen im Ergebnis zu Kostensenkungen führen sollten.
- Aufgaben wurden nicht integriert, es fanden keine Gruppen- oder Teamarbeiten statt.
- Der Druck des Alltagsgeschäfts verhinderte, die Verwaltungsroutinen zu verlassen und neue Wege zu gehen.
- Das Neue Steuerungsmodell hatte bei den Beschäftigten den Ruf, Rationalisierungsinstrument zu sein
- Aus Sicht der Beschäftigten wurde keine leistungsgerechte Bezahlung eingeführt, es wurde nicht mehr Eigenverantwortung übertragen und es erfolgte auch keine zusätzliche Fortbildung (es blieb „alles beim Alten“),
- Der Reformprozess wurde nicht extern begleitet.⁶⁶⁵

6.6.5 Der Einflussfaktor Macht auf die Implementierung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells in der Stadt Hagen

Die Stadt Hagen hat Prozessinnovationen und organisatorische Innovationen implementiert, wobei man sich eng am Neuen Steuerungsmodell der KGSt orientiert hat. Im Gegensatz zur Stadt Wuppertal hatte man sich für eine kontextorientierte Vorgehensweise im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung als Implementationsstrategie entschieden. Dies schien am Anfang dazu zu führen, dass sich, nachdem sich der Gesamtpersonalrat

⁶⁶⁴ Zitat aus Naschold/Bogumil (1998), S. 144

⁶⁶⁵ Vgl. Naschold/Bogumil (1998), S. 143 ff.

durchsetzen konnte und die wissenschaftliche Begleitung eingefordert hatte, die Beschäftigen an dem Modernisierungsprozess beteiligten.

Diese Implementationsstrategie, die in der einschlägigen Literatur zum Innovationsmanagement dem Business Process Reengineering vorgezogen wird, bedurfte allerdings einer guten Zielplanung, einer zeitlichen Steuerung, um durch die partizipatorischen Elemente letztlich auch Ergebnisse erzielen zu können. Dafür fehlten in Hagen offensichtlich personelle Ressourcen, aber auch eine entsprechende Projektsteuerung. Hierin lag insofern eine Gefahr, dass die beteiligten Mitarbeiter versuchten, ihre alten Handlungsmuster beizubehalten. Hier zeigte sich eine besondere Form des Widerstandes gegen die Innovation. Wie in den anderen Fallbeispielen konnte auch in Hagen nur ein Teil der geplanten Veränderungen umgesetzt werden. Während in Wuppertal von Anfang an heftige Widerstände aktiv wurden, konnten die Innovationsgegner in Hagen ihren Widerstand eher verdeckt ausüben. Durch die Innovation sollte eine neue Verwaltungsstruktur implementiert werden. Dabei entstanden bei den Mitarbeitern offensichtlich Systemveränderungskonflikte, die dazu führten, dass Mitarbeiter verhindern wollten, dass die neuen Strukturen eingeführt werden. Innerhalb des Implementationsprozesses wurden betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen, in der Folge wären aber Arbeitsplätze in der Verwaltung abgebaut worden, außerdem sollte eine Hierarchieebene entfallen. Hierin lag eine Bedrohung für die Mitarbeiter. Da keine entsprechende Projektsteuerung vorhanden war, zeigten die Mitarbeiter alle Erscheinungsformen des Widerstandes.

Zum einen konnten sie passiven Widerstand leisten, also die Mitarbeit an dem Innovationsprojekt unterlassen; sie konnten ihren Widerstand in verdeckter Verschwiegenheit praktizieren, außerdem handelte es sich um opportunistischen Widerstand, der sich gegen Interessen der Organisation richtete. Der Prozess kam ins Stocken. Hier konnte bei den Mitarbeitern keine Einstellungsakzeptanz gegenüber der Innovation erreicht werden; sie hatten keine Motive, um den Prozess zu unterstützen. Also setzten sie in gebündelter Form ihre Machtgrundlagen der Legitimation, der Sachkenntnis und der Information ein, um sich der Innovation zu widersetzen. Dieser Machteinsatz war in seiner Quantität demnach größer als die Machtgrundlage der Legitimation auf Seiten der Befürworter der Innovation.⁶⁶⁶

Auch dieses Fallbeispiel zeigt, dass die besonderen Gegebenheiten innerhalb der öffentlichen Verwaltung dazu führen, dass Macht durch die Mitar-

⁶⁶⁶ Vgl. hierzu ausführlich das Machtbasenmodell, Kap. 5.2.2.2

beiter gegen die Organisationsinteressen eingesetzt werden kann, ohne dass es für die Mitarbeiter letztlich eine Konsequenz hat. Zum einen kann die Behördenleitung kaum mit finanziellen Anreizen Motivation erzeugen, damit sich Mitarbeiter an der Innovationsimplementierung beteiligen; es konnte aber auch kein Aufbrechen alter Strukturen erreicht werden, so dass die Mitarbeiter mit einer Delegation von Verantwortung oder anderen Vorteilen, wie zum Beispiel einem beruflichen Aufstieg, rechnen konnten. Andererseits bestehen, wie schon die anderen Fallbeispiele gezeigt haben, keine Sanktionsmöglichkeiten durch die Arbeitgeber, die in der Regel garantierte Sicherheit des Arbeitsplatzes ist ein großer Trumpf für die Mitarbeiter. Betrachtet man als Sanktionsmöglichkeit den Verlust des Arbeitsplatzes, so muss auch analysiert werden, dass Mitarbeiter häufig in alte Handlungsmuster zurückfallen, wenn eine Innovation erfolgreich implementiert ist. Dagegen sind Sanktionen ebenfalls nicht möglich.

Was bei dem Fallbeispiel der Stadt Hagen auffällt, sind die mangelnden Fortbildungsmöglichkeiten für die Mitarbeiter. Sie waren offensichtlich mit der Implementierung von betriebswirtschaftlichen Elementen in die öffentliche Verwaltung auch nicht vertraut. Außerdem wurden neue Begriffe der Verwaltungsmodernisierung teilweise falsch verwendet oder interpretiert. Dies hemmte ebenfalls die Implementierung. Die Mitarbeiter konnten durch mangelnde Information und Sachkenntnis gerade diese Machtgrundlagen gar nicht erst aufbauen, um den Innovationsprozess befürwortend begleiten zu können und zu Unterstützern zu werden. Dies zeigt, dass sozusagen infrastrukturelle Maßnahmen innerhalb der Organisation ergriffen werden müssen, um die Mitarbeiter für eine Unterstützung des Innovationsprozesses motivieren zu können. Wenn die Qualifikation der Mitarbeiter durch das Vermitteln betriebswirtschaftlicher Kenntnisse frühzeitig verbessert wird, können Mitarbeiter durch den Einsatz von Machtgrundlagen der Legitimation und der Sachkenntnis zu Fachpromotoren im Innovationsprozess werden.

Letztlich ist auch in Hagen die Anwendung legaler Macht der Auslöser gewesen, dass die Elemente des Neuen Steuerungsmodells nur teilweise implementiert werden konnten. Die Fülle der Machtgrundlage der Legitimation der Behördenspitze hat in der Summe nicht dazu ausgereicht, dass weitergehende Ergebnisse erzielt werden konnte. Hierbei haben sicher auch die Führungskräfte eine Rolle gespielt. Da auch in Hagen eine Hierarchieebene entfallen sollte, sorgte dies für eine Bedrohung der eigenen Karriereinteressen der Führungskräfte, die ihrerseits ihre Machtgrundlagen einsetzen und die Innovation nicht unterstützten.

Dabei ist das Verhalten der Führungskräfte in einem bottom-up getragenen Prozess von besonderer Bedeutung, denn sie müssen ihre Mitarbeiter motivieren und ihnen die Vorteile der Veränderung aufzeigen und sie mobilisieren. Dazu gehört auch das Aufzeigen der einzelnen Veränderungsschritte. Damit sind auch Führungskräfte nicht nur Fach- sondern auch Machtpromotoren im Innovationsprozess. Das bedeutet aber auch, wenn Führungskräfte diesen Prozess nicht unterstützen und ihre Mitarbeiter nicht mobilisieren, dass dies in einer Flucht vor der eigenen Verantwortung mündet und in der Anwendung von Gegenmacht. Wenn dieses Verhalten mit dafür ursächlich sein kann, dass es bei der Innovationsimplementierung zu zeitlichen Verzögerungen oder gar zu Verhinderungen kommt, dann kann man von Machtmissbrauch zur Durchsetzung und Befriedigung eigener Interessen sprechen. Dieses Vorgehen scheint in der öffentlichen Verwaltung eher möglich zu sein als in der privaten Unternehmung. Dort geht es bei der Implementation von Innovation darum, im Wettbewerb zu bleiben, Kunden zu binden und letztlich den Unternehmensbestand sicherzustellen. Dort wird offensichtlich erheblich mehr Wert auf Innovationen und Innovationsmanagement gelegt als in der öffentlichen Verwaltung, aber dort sind auch die Konsequenzen von vorn herein relativ deutlich. Wenn in der öffentlichen Verwaltung eine Innovation scheitert, bleibt die Verwaltung weiter bestehen, damit wird der Einsatz von Macht in der öffentlichen Verwaltung gerade zur Durchsetzung eigener Interessen offensichtlich erleichtert.⁶⁶⁷ Dadurch ist es auch schwierig, in der öffentlichen Verwaltung einen Kulturwandel hin zu einem innovationsförderlichem Verhaltene zu implementieren, die bürokratischen Strukturen und das Machtgefüge innerhalb der Hierarchien unterstützen ein Handeln nach alten Mustern.

6.6.6 Die Implementationsstrategien in den Städten Wuppertal und Hagen im Vergleich

Vergleicht man die Innovationsstrategien des evolutionären und des revolutionären Wandels und die durch die wissenschaftliche Begleitforschung in den Städten Hagen und Wuppertal ermittelten Ergebnisse, zeigt sich nachfolgendes Bild:

⁶⁶⁷ Zu den Interessen der Organisationsmitglieder in Innovationsprozessen vgl. ausführlich Kap. 5.4.1

Darstellung der Implementationsstrategien⁶⁶⁸

	Hagen	Wuppertal
Veränderungsphilosophie	Verwaltungsmodernisierung durch kontinuierliche Verbesserung im Bereich der Ergebnissesteuerung (Einführung eines NSM); Modernisierungsbeschluss Januar 1994	Verwaltungsmodernisierung durch radikale Reorganisation (Reengineering); Modernisierungsbeschluss Ende 1993
Veränderungsumfang	Perspektivisch flächendeckend Beginnend in Pilotprojekten: Bauverwaltung, VHS, Theater, Querschnittsämter, Reinigung	Sofort flächendeckend
Prozessorganisation	Zentrale und dezernatsbezogene Lenkungsgruppe; politischer Ausschuss Lenkungsebene <ul style="list-style-type: none"> ♦ Managementebene ♦ OE-Gruppen Keine eigene Einrichtung; Aufgaben werden gemeinsam durch das Büro des OStD, Hauptamtsleiter, Personalamtsleiter wahrgenommen 12 Projektgruppen, 6 Qualitätszirkel, ca. 6% der Beschäftigten (200) involviert	Promotorenteam; Modellkommission Projektmanagementteams; Externe Unternehmensberatung Ca. 80 Reengineeringteams, ca. 15% der Beschäftigten (800) involviert
Beschäftigtenbeteiligung	Gewählte Beschäftigtenvertreter bei der Produktbeschreibung und der Kosten- und Leistungsrechnung, freiwillige Mitarbeit in Qualitätszirkeln	Ausgewählte Teammitarbeiter bei der Planung von Reengineeringmaßnahmen
Fortsetzung der Tabelle siehe nächste Seite		

⁶⁶⁸ Eigene Darstellung in Anlehnung an Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann (1997), S. 191 ff., auch bei Naschold/Bogumil (1998), S. 174 ff.

	Hagen	Wuppertal
Zentrale Implementationsprobleme	<p>Koppelung Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreform;</p> <p>Widerspruch zwischen der praktizierten zentralen (Einspar-)budgetierung und der Verwirklichung von dezentraler Ressourcenverantwortung;</p> <p>Beschäftigte empfinden den Modernisierungsprozess als Rationalisierung: Wie kann hier Motivation aufgebaut werden?</p> <p>Zunehmende Skepsis des Personalrats;</p> <p>Umsetzungsdefizite: Keine konkreten Veränderungen am Arbeitsplatz</p>	<p>Koppelung Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreform;</p> <p>Widerspruch zwischen der praktizierten zentralen (Einspar-)Budgetierung und der Verwirklichung von dezentraler Ressourcenverantwortung;</p> <p>Beschäftigte sind aufgrund mangelnder Umsetzung der Reengineeringergebnisse entmotiviert: Wie kann Motivation wieder aufgebaut werden?</p> <p>Große Widerstände auf der Führungsebene gegen die neue Organisationsstruktur mit weniger Führungspositionen;</p> <p>Keine Akzeptanz der Parallellaufbahnen und der Führungspositionen auf Zeit;</p> <p>Zunehmende Skepsis des Personalrates;</p> <p>Umsetzungsdefizite: Wenig konkrete Veränderungen der Arbeitsprozesse</p>
Abschluss einer Dienstvereinbarung	<p>September 1994:</p> <p>Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen für den Reformprozess, Vertrag kann mit zweimonatiger Frist gekündigt werden (ohne Nachwirkung);</p> <p>Erweiterte Teilnahmerechte von ÖTV und Personalrat am Modernisierungsprozess</p>	<p>Februar 1994:</p> <p>Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen bis Ende 1998 festgeschrieben;</p> <p>Erweiterte Teilnahmerechte des Personalrates am Modernisierungsprozess</p>

	Hagen	Wuppertal
Evaluierung der Maßnahmen	Beschäftigtenbefragung (Vollerhebung) 1996	2 Beschäftigtenumfragen 1996 (als repräsentative Stichproben)
Erfolgsbilanz nach 3 Jahren	Flächendeckende Produktdefinitionen und -beschreibungen im Baudezernat; Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Baudezernat; Einführung dezentraler Ressourcenverantwortung im Baudezernat als Testphase	Neue Organisationsstruktur; Neue Ratsstruktur; Einsatz eines Ratsmanagementsystems; Teilweiser Austausch der Führungskräfte Abschaffung von zwei Hierarchieebenen Verbesserung der Arbeitsprozesse (z.B. in der Zulassungsstelle), allerdings insgesamt gesehen deutlich hinter den konzeptionellen Vorgaben zurückbleibend

Die Kommunen sind in Deutschland im Gegensatz zu den Bundes- und Länderverwaltungen wohl eher als die Vorreiter im Zuge der Umsetzung von Modernisierungsmaßnahmen im Rahmen der Verwaltungsreform zu sehen. Es war daher auch wichtig, zwei Fallbeispiele mit unterschiedlichen Implementationsstrategien zu analysieren. Trotzdem konnten in beiden Städten nur Teilergebnisse erzielt werden, obwohl die Vorgehensweise der kontinuierlichen Verbesserung in der einschlägigen Literatur als die bevorzugte empfohlen wird. Diese Fallbeispiele zeigen deutlich, dass Innovationsprozesse auch Machtprozesse sind, und dass die Betroffenen stets versuchen werden, ihre Interessenlagen so zu verfolgen, dass diese nicht negativ beeinträchtigt werden. Unter der Prämisse der Betrachtung des Einflussfaktors Macht kommt der Auswahl der Implementationsstrategie dann nicht mehr die Bedeutung für den Implementationserfolg der Innovation zu.

6.7 Die Dienstrechtsreform

Die öffentliche Verwaltung ist häufig schwer zu beschreiben und ihre Grenzen zur Privatwirtschaft sind auch manchmal fließend. Im Kern lässt sich allerdings sagen, dass sich die öffentliche Verwaltung institutionell mit Aufgaben zur Sicherstellung des Gemeinwohls befasst und diese Aufga-

benwahrnehmung durch die Exekutive, die Judikative und Legislative sichergestellt wird. Damit ist die öffentliche Verwaltung, und das haben schon vorher analysierte Innovationen gezeigt, in Strukturen eingebunden, zusammen mit der Politik, die sie auch am Regierungshandeln und der politischen Willensbildung beteiligt. Welches konkret die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung sein sollen und wie diese von ihr erfüllt werden müssen, ergibt sich folglich aus dem Netzwerk ihres Umfeldes. Damit werden öffentliche Aufgaben von politischen Zielen abgeleitet und im öffentlichen Interesse durch dazu legitimierte Organe, nämlich Parlamenten, Regierungen und Gemeindevertretungen, bestimmt. Allerdings steht die öffentliche Verwaltung trotz der eben beschriebenen Verflechtungen seit über zweihundert Jahren in der Kritik und es wird ihr eine Leistungsschwäche vorgeworfen. Diese Leistungsschwäche zeigt sich in Koordinationsmängeln bei den Bearbeitungs- und Wartezeiten. Man wirft der öffentlichen Verwaltung vor, dass sie umständlich, anonym und formelhaft arbeitet. Dabei wurde die Bürokratie auch immer wieder dahingehend kritisiert, dass die Verwaltung zu mächtig gegenüber der Politik wurde, wobei man Aufsicht und Verwaltungskontrolle als rechtsstaatliche Instrumente dagegen einsetzte. Außerdem stehen die Kosten der öffentlichen Verwaltung und ihr schlechendes Wachstum seit jeher in der Kritik, wobei dies stets in Abhängigkeit zur Politik zu sehen ist. Hier wurde versucht, über Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau zu reagieren.⁶⁶⁹

Es verwundert daher nicht, dass die Verwaltungsmodernisierung nach 1949 in drei Schwerpunktbereichen bearbeitet wurde: Den Reformmaßnahmen des öffentlichen Dienstes, Organisationsmaßnahmen im Geschäftsgang sowie der äußeren Behördenorganisation, hier ist die Funktionalreform zu nennen.⁶⁷⁰ Die Reformmaßnahmen des öffentlichen Dienstes beinhalteten dabei auch die Dienstrechtsreform.

6.7.1 Geschichtlicher Abriss

1873 kam das Reichsbeamten gesetz zustande. In diesem wurden die Grundlagen des deutschen Berufsbeamtenstums gelegt und diese hatten für einhundert Jahre fast unverändert Bestand.⁶⁷¹ Dabei zeigt die Geschichte, dass eine Reform des Dienstrechtes immer wieder Gegenstand von Diskussionen war, wobei die hier analysierte Innovation sich auf die Zeit nach der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland bezieht.

⁶⁶⁹ Vgl. Voigt/Walkenhaus (Hrsg.), (2006), XVI f.

⁶⁷⁰ Vgl. Ebenda, XVII

⁶⁷¹ Vgl. Ellwein/Zoll (1973), S. 7

In den Anfängen der Bundesrepublik hatte es eine widersprüchliche Diskussion zur Wiederherstellung, Abschaffung oder Weiterentwicklung des Berufsbeamtentums gegeben. Die Konzepte der Alliierten konnten sich gegenüber den überkommenen Interessen der Beamtenchaft nicht durchsetzen. Ausgangspunkt war, dass die Alliierten die Auffassung vertraten, dass das deutsche Berufsbeamtentum als Vollstrekker der Nazidiktatur gedient hatte. Aus amerikanischer Sicht würden die Berufsbeamten aus Tradition und Geheimhaltung, Amtstreue und Anstellung auf Lebenszeit die Gewaltenteilung unterlaufen. Es sollten stattdessen unabhängige Personalämter eingerichtet werden und der unterschiedliche Status zwischen Beamten und Angestellten abgeschafft werden. Tatsächlich wurden auch in der britischen und amerikanischen Zone bei der gemeinsamen Wirtschaftszone unabhängige Personalämter unter deutscher Leitung eingerichtet. Nachhaltiger Widerstand der Fachbehörden und Beamtenverbände behinderte diesen Vorstoß oder ignorierte ihn sogar.

Noch während dieser Auseinandersetzungen wurde im parlamentarischen Rat die Wiederherstellung des Berufsbeamtentums unter Berücksichtigung der althergebrachten Grundsätze, wie sie heute in Artikel 33 des Grundgesetzes wieder zu finden sind, vorbereitet. In diesem Prozess hatte sich besonders der Beamtenbund später damit gerühmt, dass man mit mehr als einhundert Eingaben dies unterstützt hatte. Nicht zu vergessen ist, dass im Parlamentarischen Rat mehr als 60 % der Mitglieder Beamte waren, einschließlich der Professoren und Richter.

Die Alliierten wollten sich diesem Votum nicht beugen und wagten den Schritt, vor der Verabschiedung des Grundgesetzes ohne Zustimmung des Wirtschaftsrates ihre Vorstellungen in einem Militärregierungsgesetz zu regeln. Die Umsetzung dieses Gesetzes wurde allerdings durch die neu gewählte Bundesregierung und die Länderregierungen so lange verzögert und verhindert, bis die Alliierten das Gesetz 1952 zurückzogen.

Es bleibt zu resümieren, dass die einzige grundlegende Kontroverse bezüglich der Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik trotz der Hartnäckigkeit der Alliierten nicht beigelegt werden konnte, da der Widerstand der Betroffenen am Ende das größere Gewicht hatte.⁶⁷²

Dass es dennoch im Jahr 1949 zu der Verfassungsentscheidung und der Einfügung des Artikels 33 Abs. 4 in das Grundgesetz kam, hatte wohl mehrere Gründe. Zunächst fand man schon damals Berufsbeamte in großer Zahl in den entscheidenden Gremien, es war aber auch nicht die Zeit der Reformen. Schließlich war das Berufsbeamtentum zu einer sozialen Realität geworden. Diese benötigte man im Jahr 1945 besonders dringend.

⁶⁷² Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 214 ff.

Außerdem wollte man die Tradition des Berufsbeamtenstums nutzen, um die vollziehende Gewalt an Recht und Gesetz binden. Darüber hinaus sah man den öffentlichen Dienst auch nicht als soziale Gruppe; der Beamtenstatus hatte auch bis dahin keine privilegierende Funktion, sondern er war Teil der demokratischen Exekutive. Man wollte durch ihn das neue Gemeinwesen nach dem Krieg absichern, wobei diese Interpretationen historischen Ursprungs waren.⁶⁷³

Danach verstummte die Diskussion um die Auseinandersetzung mit dem öffentlichen Dienstrecht. Erst in den 1960er Jahren zeichnete sich insofern eine Veränderung ab, als die erhoffte Verminderung des Personals ausgeblieben war. Die Spezialisierung nahm in bestimmten Beschäftigungsberufen zu und es entstanden neue Ausbildungsanforderungen. Darüber hinaus stellte man fest, dass der Unterschied zwischen Beamten und Angestellten nicht so groß war, wie man immer behauptet hatte und es wurde schwieriger, zwischen hoheitsrechtlichen und anderen Befugnissen zu unterscheiden. Zu Beginn der 1970er Jahre war eine große Unsicherheit entstanden, die darin mündete, dass man wohl am hergebrachten Dienstrecht nicht mehr würde festhalten können. Die Struktur des öffentlichen Dienstreiches wurde diskutiert, die Gewerkschaften im DGB und DBB debattierten höchst unterschiedlich über Besoldung, Streikrecht und Disziplinarrecht. Ebenso gab es eine uneinheitliche Diskussion im öffentlichen Dienst selbst. Die Bundesregierung hatte eine Reformkommission eingerichtet, Verbände und Wissenschaft hatten ebenfalls Kommissionen eingesetzt und trotzdem vermochte die Politik es nicht, ein Zeichen zu setzen. In den Jahren 1972/1973 wurde die Reformdiskussion über das öffentliche Dienstrecht mit großem Nachdruck geführt, weil die dem Bundesinnenministerium zugeordnete Studienkommission Ende 1972 ihren Bericht für die Reform des öffentlichen Dienstes vorgelegt hatte.⁶⁷⁴ Im Jahr 1973 wurden schließlich die Forderungen der Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts verzögert. Die Abschaffung der Dreiteilung von Beamten, Angestellten und Arbeitern scheiterte letztlich an Geldmangel, Widerständen der Verbände und unklaren Vorgehensweisen trotz einer wachsenden öffentlichen Kritik an den Privilegien des öffentlichen Dienstes.⁶⁷⁵

⁶⁷³ Vgl. Ellwein/Zoll (1973), S. 9 f.

⁶⁷⁴ Vgl. Ebenda, S. 7 ff.

⁶⁷⁵ Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 214 ff.

6.7.2 Die Alternativlosigkeit zum Bürokratiemodell

Anhand dieser Innovation zeigt sich, wie Ellwein und Zoll argumentieren, dass das Verhältnis der öffentlichen Verwaltung zum Staat durch die Effizienz der Verwaltung und der Legitimität des Gemeinwesens bestimmt wird. Außerdem scheinen Instabilität und Wechsel der politischen Spitzenorganisationen die politische Bedeutung der Stabilität der Verwaltung hervorzurufen. An dieser Stelle scheint die politische Führbarkeit der öffentlichen Verwaltung aufgrund wachsender Behörden, Einrichtungen und Personalkörper kaum noch möglich zu sein, was zum Teil darin mündet, dass sich Verwaltungen und das Verwaltungspersonal selbst führen. Hier scheint sich auch das Handlungsfeld der politischen Führung im Gegensatz zu frühen Zeiten der öffentlichen Verwaltung dahingehend verändert zu haben, dass sie in einem stark begrenzten Handlungsfeld innerstaatlich wie auch international ihre Souveränität eingebüßt hat. Da Verwaltungsreform dafür Sorge tragen soll, dass die Leistungsfähigkeit und die Führbarkeit der Verwaltung unter sich verändernden Bedingungen sichergestellt wird, gehört dazu auch die Reform des öffentlichen Dienstrechtes.⁶⁷⁶

Ellwein und Zoll merken kritisch an, dass zu dem staatsorientierten Bürokratiemodell keine wirklichen Alternativen entwickelt worden sind und vermuteten schon in den 1970er Jahren, dass aufgrund der historischen Entwicklung auch nicht mit einer wesentlichen Veränderung zu rechnen sei, sondern bestenfalls mit Variationen, die die Mitbestimmung, den Abbau von besonderen Gewaltverhältnissen oder das Streikrecht anders regeln. Im Ergebnis konstatieren sie, dass sich die preußisch-deutsche Verwaltungsrealität am Begriff der Herrschaft orientierte und bürokratische Rationalität damit der Rationalität legaler Herrschaft zuordnete. Dabei wurde allerdings der Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung nicht Rechnung getragen. Sie hatte sich inzwischen auf eine Fülle von Aufgabenbereichen, auch im Dienstleistungssektor, ausgedehnt. Mit dem Bürokratiemodell Max Webers sowie dem deutschen Berufsbeamtenamt und seinen hergebrachten Grundsätzen wurde der Versuch unternommen, Funktionen und Strukturen der ehemaligen reinen Hoheitsverwaltung auf alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung auszudehnen. Dabei wurden faktisch die entstandene Vielfalt der Tätigkeiten, die Ausweitung des öffentlichen Dienstes, die veränderten Arbeitsweisen der Verwaltung sachlich nicht mehr von der Politik als politischer Führung und der Verwaltung als regelgebundenem Amtsbetrieb von Amtsgeschäften abgrenzbar.⁶⁷⁷

⁶⁷⁶ Vgl. Ellwein/Zoll (1973), S. 11 ff.

⁶⁷⁷ Vgl. Ebenda, S. 58 ff.

6.7.3 Der öffentliche Dienst und die Mitarbeiter

Ellwein und Zoll haben in einer empirischen Analyse zunächst den Zuwachs an Mitarbeitern im öffentlichen Dienst untersucht, wobei sie unter „öffentlicher Dienst“ den Teil des gesellschaftlichen Arbeitssystems verstanden, der aus öffentlichen Geldern finanziert und öffentlich-rechtlich reguliert wird. In der Zeit zwischen 1960 und 1970 hatte sich die Mitarbeiterschaft um eine halbe Million erhöht. Im Jahr 1968 waren die im öffentlichen Dienst beschäftigten Mitarbeiterzahlen auf über fünf Millionen gestiegen. Hinzu kam, dass sich der öffentliche Dienst in der Zeit von 1913 bis etwa 1960 bezogen auf jeweils 1.000 Einwohner mehr als verdoppelt hatte. Dabei war allerdings auch die Zahl der Angestellten gestiegen, während die Zahl der Beamten zurückgegangen war. Es konnte auch festgestellt werden, dass städtische Regionen vor allem in der Leistungsverwaltung besonders personalintensiv betreut wurden. Allerdings muss hierbei berücksichtigt werden, dass Wanderungsgewinne in Ballungszentren zu einer Veränderung der Wirtschaftsstruktur mit einem Zuwachs an Beschäftigung führten. Gleichzeitig war die weitere Industrialisierung und Urbanisierung auch Bedingung für eine Ausdehnung des öffentlichen Dienstes. Im Ergebnis stellten Ellwein und Zoll fest, dass mit der Bevölkerungszunahme der öffentliche Dienst wuchs, und dabei überproportional mit zunehmender Bevölkerungsbalkung.⁶⁷⁸

Danach haben Ellwein und Zoll unter der Prämisse, dass sich die Mitarbeiterzahlen im öffentlichen Dienst erheblich ausweiten, untersucht, inwieweit die Verhaltensweisen, Persönlichkeitsmerkmale und Einstellungen von Beamten und Angestellten voneinander abweichen bzw. übereinstimmen, wobei sie Erkenntnisse aus der empirischen Sozialforschung heranzogen, in denen man festgestellt hatte, dass ein Unterschied im Wesentlichen nicht mehr vorhanden war. Das verwendete Datenmaterial stammte aus einer Befragung von 2.894 repräsentativ ausgewählten Personen, darunter befanden sich Angestellte aus dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft sowie Beamte. In einer dreijährigen Entwicklungszeit wurden die Bedingungen und Formen politischer Teilnahme in der Bundesrepublik Deutschland analysiert. In einer zweiten Studie wurde das Verhalten gegenüber zwei unterschiedlich gestalteten Magazinen der Bundeszentrale für politische Bildung mit gleichem Thema untersucht. Hierbei wurden in Stichproben Postbedienstete, 289 mittlere Beamte und 259 mittlere Angestellte, aus Frankfurt und Darmstadt befragt. Untersuchungs-

⁶⁷⁸ Vgl. Ebenda, S. 115 ff.

instrument war ein Teil der Entwicklungen aus der Studie über das politische Verhalten.⁶⁷⁹

In der Zusammenfassung der Ergebnisse bestätigen die beiden Autoren, dass durch die Erhöhung der Beschäftigenzahlen im öffentlichen Dienst eine Auflösung einer ehemals relativ geschlossenen Gruppe des Berufsbeamten und den hergebrachten Grundsätzen erfolgt ist und dass sich die Beschäftigtengruppen der Beamten und Angestellten hinsichtlich ihrer Verhaltensweisen und Einstellungen nicht mehr voneinander unterscheiden. Es zeigte sich, dass die hergebrachten Grundsätze für mittlere und gehobene Beamte anscheinend lediglich noch historische Bedeutung haben. „Die höheren Ministerialbeamten gelten als das eigentliche Reservat des Berufsbeamtentums“.⁶⁸⁰ Diese Beschäftigtengruppe bildete anscheinend eine Ausnahme und wurde separat im Rahmen von 75 Intensivinterviews analysiert, wobei dies als Pilot-Untersuchungen bezeichnet wurde. Ellwein und Zoll bezogen sich dabei auf eine bereits stattgefundene Untersuchung von Putnam, der versucht hatte, die Ministerialbürokratie mit Hilfe eines Idealtypus des klassischen Bürokraten zu untersuchen. Es konnte allerdings festgestellt werden, dass gerade bei jüngeren Beamten innerhalb der Ministerialbürokratie eine deutliche Abkehr von den hergebrachten Grundsätzen zu beobachten war.

Trotzdem war die Ministerialorganisation noch bedeutend durch ein Juristenmonopol geprägt und die Nicht-Juristen wurden noch überwiegend als Spezialisten ausgewählt. Bruder weist darauf hin, dass es ein Kommunikationsproblem zwischen Juristen und Nicht-Juristen zu geben scheint, wobei den Nicht-Juristen die juristischen Sprachmuster, Denk- und Verhaltensstile noch nicht bekannt sind und diese erst in eine vorherrschende Verwaltungssprache umgesetzt werden müssen.⁶⁸¹

Weiterhin konnten Ellwein und Zoll feststellen, dass die Ausweitung des öffentlichen Dienstes stärker in den Dienstleistungsbereichen stattfand als in den klassischen Verwaltungsbereichen, die hoheitsrechtliche und Sicherungsaufgaben wahrnehmen. Dies hat insbesondere mit der Entwicklung der öffentlichen Aufgaben zu tun und führte dazu, dass sich keine eindeutig abgrenzbare Aufgabenerfüllung erkennen ließ und öffentliche Verwaltung mit privaten Bereichen vermischt wurde, so z.B. im Bereich der Krankenhäuser. Darüber hinaus erforderte die Ausweitung des öffentlichen Dienstes im Dienstleistungssektor eine weitergehende politische Planung,

⁶⁷⁹ Vgl. Ebenda, S. 157 ff.

⁶⁸⁰ Zitat aus Ellwein/Zoll (1973), S. 176

⁶⁸¹ Vgl. Bruder (1980), S. 47

um möglicherweise nicht mehr aufzuhaltende Kostenfolgen auszuschließen.⁶⁸²

Wie die empirische Untersuchung zeigte, hatte sich mit der Quantität im öffentlichen Dienst auch die Qualität geändert. Die Homogenität der Ausbildung hatte sich verändert. Zu Beginn des Beamtenrechtes waren höhere Beamte in der Regel Juristen, auch die Beamten des gehobenen Dienstes hatten eine juristisch orientierte Ausbildung, was zu einer Professionalisierung geführt hatte, die so nicht mehr bestand. Damit waren die Fachleute im öffentlichen Dienst nicht mehr unter sich, da andere Berufsfelder in unterschiedlichste Funktionen eingetreten waren. Als Beispiele wurden Pädagogen und Soziologen genannt, die sich an Fragestellungen der inneren Führung der Bundeswehr beteiligten. Es gab Betriebswirte, die man in Fragestellungen der organisatorischen Abläufe einbezog und Computer-Experten, die man zu Raumordnungsüberlegungen befragte.⁶⁸³

Diese Aussagen werden auch durch eine Studie von Reese et al. belegt, die den Einfluss der Datenverarbeitung auf die Politik untersucht haben. So wurden Ende der 1960er Jahre, nachdem man zuvor die Einführung der Computertechnik in Frage gestellt hatte, Forschungsinstitute und -zentren gegründet. Die Datenverarbeitung erwies sich als praxisnah und es wurden an vielen Stellen der Verwaltungen Systemanalysen durchgeführt, man erwartete aber auch, dass dadurch eine Rationalisierung der Informationsflüsse in den Organisationen stattfand.⁶⁸⁴

Nachdem zu Beginn der Einführung der Datenverarbeitung noch nahezu alle wichtigen Positionen durch Juristen besetzt waren, zeigte sich bald, dass deren technischer und planender Sachverstand nicht ausreichte. Es wurden schließlich zunehmend Natur- und Wirtschaftswissenschaftler rekrutiert, später auch Psychologen und Sozialwissenschaftler. Die Zusammenarbeit erwies sich als nicht reibungslos. Hatten Naturwissenschaftler und Techniker innovative Vorschläge, wurden diesen innovativen Ideen häufig in den Ministerien enge Grenzen gesetzt.⁶⁸⁵

Ellwein und Zoll stellten fest, dass eine große Anzahl von Beamtendienstposten nur noch mit Beamten besetzt ist, weil sich dies historisch so entwickelt hat und dass nur noch in Kernbereichen, in denen tatsächlich ausschließlich hoheitliche Tätigkeiten und Aufgaben zur Sicherung des Staates

⁶⁸² Vgl. Ellwein/Zoll (1973), S. 202 ff.

⁶⁸³ Vgl. Ebenda, S. 214 f.

⁶⁸⁴ Vgl. Krauch, Helmut in: Reese et al. (1979), S. 58

⁶⁸⁵ Vgl. Ebenda, S. 66 ff.

wahrgenommen werden, eine Stellenbesetzung mit Beamten zu rechtfertigen sei. In der Praxis wurde allerdings eine beträchtliche Anzahl an Beamtenstellen mit Angestellten besetzt. Daran wurde unter anderem die Notwendigkeit einer Reform des öffentlichen Dienstes sichtbar.⁶⁸⁶

Im Ergebnis zeigen die Autoren auf, dass unabhängig vom Umfang der Reformdiskussion unter anderem um Besoldungssysteme, Beurteilungswesen, Ausbildungsmonopol, Fortbildung oder Arbeitszeitregelungen, das Nebeneinander von Beamten und Angestellten in drei Schwerpunkten durch die Reform aufgegriffen werden müssten. Zunächst müsste eine Demokratisierung der Verwaltung erfolgen, um eine Anpassung an politische und soziale Entwicklungen zu erreichen. Hierzu gehörten eine verstärkte Mitbestimmung und die Prüfung, ob eine Aufhebung von Grundrechtseinschränkungen, wie z.B. das Streikverbot, in Betracht kam. Darüber hinaus sollten soziale Verbesserungen durch die Reform eintreten. Darunter fielen Themen wie spezielle Besoldungserhöhungen, die Durchlässigkeit der Laufbahnen oder die Leistungsbeförderung. Um eine größere Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu erreichen, sollte der Abbau von Hierarchien mit einer Delegation von Verantwortung oder auch die frühzeitige Ausbildung des Führungsnachwuchses erfolgen.⁶⁸⁷

Die Autoren befürchten allerdings, dass man die allgemeinen Zielsetzungen einer Reform nur mit kleinen Schritten erreichen konnte, um politische Konflikte möglichst gering zu halten und ebenso den Widerstand, mit dem durch die Betroffenen zu rechnen war.

Außerdem ließ sich keine theoretische Konzeption aus der Untersuchung ableiten, in der einzelne abzuarbeitende Schritte enthalten gewesen wären. Schließlich ließ sich die Reform nur durchführen, wenn Widerstand überwunden werden konnte. Dabei durfte kein Beschäftigter schlechter gestellt werden als vorher und übermäßige Kosten durften für die Durchführung der Reform ebenfalls nicht entstehen. Letztlich sollte durch die Reform den miteinander konkurrierenden Verbänden nicht die Handlungsgrundlage entzogen werden. Eine Erweiterung der Angestelltenzahlen wäre dem Dachverband des Deutschen Gewerkschaftsbundes zugutegekommen, eine Vermehrung der Beamten dem Deutschen Beamtenbund. Durch entsprechende politische Unterstützung durch die großen Parteien konnte jede Reform verhindert werden – diese Situation musste der Gesetzgeber berücksichtigen. Unter den gegebenen Umständen, unter Beachtung der Restriktionen und den erwarteten Widerständen schlugen Ellwein und Zoll am Ende eine pragmatische Reform vor, nämlich den Ver-

⁶⁸⁶ Vgl. Ellwein/Zoll (1973), S. 216

⁶⁸⁷ Vgl. Ebenda, S. 232 ff.

zicht auf umfassende Neuregelungen. Schließlich war die öffentliche Verwaltung nach wie vor in ihrem Kern eine Herrschaftsorganisation mit hochformalisierten Regelungen und der Bindung der Organisationen an den gesetzlichen Rahmen. Erst durch kleinere Reformschritte, so konstatieren die Autoren, würden sich Strukturen und Verfahrensweisen nach und nach in eine Entwicklung hineinbegeben, innerhalb derer die Herrschaftsorganisation zurückgedrängt werden kann und sich neue Ordnungsprinzipien etablieren können.⁶⁸⁸

Bogumil und Jann sehen die Dienstrechtsreform als weitgehend gescheitert.⁶⁸⁹ Noch heute gibt es etwas über 4,5 Millionen Beschäftigte im öffentlichen Dienst; davon sind ca. 1,8 Millionen Beamte, wobei über eine Million bei den Ländern beschäftigt sind.⁶⁹⁰ Es hat sich rückblickend gezeigt, dass die Analyse von Ellwein und Zoll die richtige Richtung aufgezeigt hat, es hat tatsächlich in den letzten Jahrzehnten nur Veränderungen in kleinen Schritten im öffentlichen Dienstrecht gegeben. Im Rahmen der Privatisierungsdiskussion stand häufig der Funktionsvorbehalt nach Artikel 33 Absatz 4 Grundgesetz entgegen. Allerdings hat man durch Regelungen im ehemaligen Beamtenrechtsrahmengesetz hier Öffnungsmöglichkeiten geschaffen. Insgesamt wurden mehr Flexibilität und Leistungsanreize in das Beamtenrecht übernommen, es werden auch im öffentlichen Dienst Mitarbeitergespräche geführt oder Zielvereinbarungen abgeschlossen, es gibt die Möglichkeit der Besetzung von Führungspositionen auf Zeit oder auf Probe, es gibt monetäre Leistungsanreize durch Leistungsprämien und Leistungszulagen. Wenn man dies alles summiert, sind doch Veränderungen eingetreten; eine umfassende Reform allerdings scheint tatsächlich bis heute nicht möglich zu sein.

Reichard konstatiert, dass dies vor allem auf den Gewerkschaftswiderstand zurückzuführen und darüber hinaus das Personalrecht noch in hohem Maße bundeseinheitlich geregelt ist. Daran hat auch das Dienstrechtsreformgesetz von 1997 nicht viel geändert. Allerdings ist eine Annäherung des öffentlichen Dienstes an das private Arbeitsrecht zu erkennen und die Privilegien des öffentlichen Dienstes scheinen abgebaut zu werden. Damit vollzieht sich im öffentlichen Dienst ein langsamer Kulturwandel und erst durch diesen sind weitere Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Dienstrecht möglich.⁶⁹¹

⁶⁸⁸ Vgl. Ellwein/Zoll (1973), S. 242 ff.

⁶⁸⁹ Vgl. Bogumil/Jann (2009), S. 222

⁶⁹⁰ Quelle: Statistisches Bundesamt, Stand 30.6.2010

⁶⁹¹ Vgl. Reichard, Christoph in: Blanke et al (Hrsg.), 2005, S. 233 ff.

6.7.4 Der Einflussfaktor Macht auf die Implementation einer Dienstrechtsreform

Eine grundlegende Reform des öffentlichen Dienstrechtes war bereits mit der Grundgesetzescheidung von 1949 gescheitert. Wie zuvor dargestellt, wurden in Artikel 33 die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtenstums geregelt und dass die Ausübung hoheitlicher Aufgaben in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist. Die Alliierten hatten zuvor den Versuch unternommen, durch ein Militärrechtsgesetz in das öffentliche Dienstrecht einzutreten, was allerdings nicht akzeptiert wurde und aufgrund des Widerstandes der Betroffenen zurück genommen wurde.

Dass an dieser Stelle nicht nur das Berufsbeamtentum auf dem Spiel stand, sondern auch das Aufbrechen bürokratischer Strukturen möglich schien, die durch das Webersche Bürokratiemodell tief in den öffentlichen Verwaltungen verankert waren, dafür war man offensichtlich direkt nach dem zweiten Weltkrieg nicht bereit. Dies hatte anscheinend bei den Betroffenen, die das Beamtentum noch mit den althergebrachten Grundsätzen verbanden, eine große Angst und Bedrohung um den Verlust dieser Rechte ausgelöst. Hinzu kam, dass den entscheidenden Gremien eine große Anzahl von Beamten angehörten und es daher kaum verwundert, dass eine Entscheidung zugunsten des Artikels 33 Grundgesetz getroffen wurde. Legale Macht wurde von Beamten für Beamte eingesetzt, um das Berufsbeamtentum zu erhalten, unterstützt durch die Verbände, hier besonders den Beamtenbund. Man war sich anscheinend einig und konnte sich durch den Einsatz von gebündelter Macht sogar gegenüber der Macht der Alliierten durchsetzen.

In den nächsten Jahren nach 1949, so zeigte auch die Untersuchung von Ellwein und Zoll, haben die Mitarbeiter im öffentlichen Dienst in einer überdurchschnittlichen Anzahl zugenommen. Dies konnte auf die Ausweitung der Aufgaben zurückzuführen sein, aber auch auf die wirtschaftliche Entwicklung. Die öffentliche Verwaltung in Deutschland konnte sich offensichtlich die Aufgabenerledigung, aber auch die personellen Ressourcen, die dafür aufgewendet werden mussten, noch leisten. Diese Entwicklung hatte einen schleichenden Verlauf genommen, denn erst Ende der 1960er Jahre hatte die Kritik am öffentlichen Dienst so weit zugenommen, dass die politisch Verantwortlichen unter Handlungsdruck gerieten. Bis dahin hatte man das öffentliche Dienstrecht nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt. Auch hieran wird deutlich, dass zu Erreichung persönlicher Interessen der politisch Verantwortlichen legale Macht eingesetzt wurde, um das öffentliche Dienstrecht unangetastet zu lassen.

Schließlich waren die Beschäftigten im öffentlichen Dienst auch Wähler, die ihrerseits durch Wahlen bestimmten, wer politische Mandate erhielt. Hier konnte mit der Machtgrundlage der Sanktion gedroht werden. Außerdem waren viele Abgeordnete selbst Beamte gewesen und mussten damit rechnen, nach einer erfolglosen Wahl wieder in ihren ehemaligen Aufgabenbereich zurückzukehren. Waren hier neue gesetzliche Grundlagen geschaffen worden, hätte man sich selbst als Abgeordnete die eigenen Privilegien, die man nach der nächsten Wahl weiter in Anspruch nehmen wollte, entzogen. Diese Haltung zeigt sich auch heute noch, zumal im Rahmen der Föderalismusreform die Bundesländer vielfach im öffentlichen Dienstrecht mittlerweile Regelungskompetenz haben. Kurz vor Landtagswahlen wird in der Regel am Recht der öffentlichen Bediensteten nichts verändert, um die Wahlergebnisse nicht zu gefährden.

In diesem Geflecht von Politik und Verwaltung kam auch den Verbänden eine starke Position zu. So konstatierten auch Ellwein und Zoll, dass man bei der Einführung einer einheitlichen Beschäftigtengruppe einer der großen Gewerkschaftsverbände die Wählerschaft und damit die Handlungsgrundlage genommen und damit den anderen Verband unterstützt hätte. Auch hierin schienen die politisch Verantwortlichen eine Bedrohung ihrer eigenen Situation zu vermuten und in Abwägung mit den persönlichen Konsequenzen, nämlich einem möglichen Wahlverlust, versuchte man, das öffentliche Dienstrecht eher unangetastet zu lassen.⁶⁹²

Obwohl belegt werden konnte, dass sich Beamte und Angestellte in ihren Verhaltensweisen und Einstellungen nicht mehr voneinander unterschieden und in der Praxis häufig Beamtenstellen mit Angestellten besetzt worden sind, was für eine Reform des öffentlichen Dienstes sprechen würde, haben sich Veränderungen bis heute nur in kleinen Schritten vollzogen. Man kann vermuten, dass sich die Politik dabei bisher einem gewissen öffentlichen Druck beugen musste, um zu belegen, dass auch im öffentlichen Dienst Veränderungen stattfinden, wie etwa die Einschnitte in der Beamtenversorgung oder neue tarifrechtliche Regelungen, aber man konnte sich auch immer noch auf die grundgesetzliche Regelung von 1949 berufen und sich dahinter zurückziehen.

Als weiterer Grund, der dazu geführt haben könnte, dass sich die Regelungen im öffentlichen Dienstrecht nicht wesentlich verändert haben, ist zu nennen, dass die Vorbereitung von gesetzlichen Regelungen innerhalb der Ministerialbürokratie erfolgt. Beamtenrecht wird damit von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes für Mitarbeiter im öffentlichen Dienst geschaffen.

⁶⁹² Zu den Interessen in Innovationsprozessen vgl. ausführlich Kap. 5.4.1

Dass man dabei zwar äußere Interessen befriedigen soll, aber gleichzeitig auch die eigenen Interessen verfolgen möchte, ist zu vermuten.

Hier werden die Betroffenen bei der Forderung nach einer Erneuerung des öffentlichen Dienstes Widerstände zeigen, die die Innovation zwar nicht gänzlich verhindern, aber zumindest verformen können und dazu wird die Machtgrundlage der Legitimation, aber auch der Sachkenntnis und Information der Mitarbeiter, die die gesetzlichen Grundlagen vorbereiten, eingesetzt.

Allerdings muss hier berücksichtigt werden, dass als Ursache des Widerstandes auch Normbarrieren in Betracht kommen können, die zum Einsatz von Machtgrundlagen führen können. Normbarrieren kennzeichnen sich durch ein Nicht-Dürfen aus. Dabei zeigen Mitarbeiter ein bestimmtes Verhalten (Tun oder Unterlassen), weil es in Institutionen, so auch der öffentlichen Verwaltung, bestimmte Regeln und kulturelle Ausprägungen gibt, die es einzuhalten gilt. Damit könnte man also annehmen, dass das öffentliche Dienstrecht zur Kultur der öffentlichen Verwaltung gehört und institutionell tief verankert ist, und schon aus diesem Grund die Mitarbeiter nicht als Promotoren für die Innovation zu gewinnen sind.⁶⁹³

Berücksichtigt man dabei die Aussagen von Bach, so führen die genetischen Voraussetzungen eines Menschen und dessen Erfahrungen und Sozialisierung dazu, dass er sich zu einer individuellen Persönlichkeit mit bestimmten Werten und Einstellungen entwickelt, die sich in zeitlichen Verläufen auch ändern können. Bach beschreibt, dass der Mensch mentale Modelle speichert, die das reale Geschehen erklären und beschreiben. Diese Modelle bestimmen schließlich, wie der Mensch in bestimmten Situationen reagiert. Er kann dabei, sofern er einen positiven Saldo aus Anreiz und Beitrag zieht, zum Promotor einer Innovation werden. Wenn der Akteur allerdings einen negativen Saldo aus Anreiz und Beitrag in der konkreten Situation für sich sieht, wird er zum Opponenten.⁶⁹⁴

Überträgt man diese Erkenntnisse auf alle Betroffenen, die an einer Dienstrechtsreform zu beteiligen wären, so kann man unter Berücksichtigung der Machtanalyse auf die Implementation einer Dienstrechtsreform zum gleichen Ergebnis wie schon Ellwein und Zoll kommen. Da zu viele Beteiligte für sich anscheinend keinen positiven Nutzen sehen und die Anzahl der Verlierer die der Gewinner einer Reform übersteigen würde, ist eine Veränderung im öffentlichen Dienstrecht nur in kleinen Schritten möglich. Eine Gemengelage divergierender Interessen, aber auch eine Anhäufung von Macht, versetzt die Beteiligten damit in der Lage, öffentliche Forde-

⁶⁹³ Vgl. hierzu ausführlich Kap. 5.4.3

⁶⁹⁴ Vgl. Bach, Norbert in: Krüger (Hrsg.), 2006, S. 181 ff.

rungen nach einer umfassenden Reform des öffentlichen Dienstreiches zurückzudrängen.

Wie bereits Weber konstatierte, kann der Machthaber seine Machtgrundlagen einsetzen und damit individuelle Präferenzen setzen und eigene Entscheidungsspielräume nutzen, solange er sich in den Grenzen der formalen Regeln bewegt.⁶⁹⁵ Dies zeigt sich am Fallbeispiel der Dienstrechtsreform deutlich, denn die formalen Regeln werden von allen Beteiligten beachtet und es gibt keine Sanktionsmöglichkeiten, um sie für die Durchsetzung eigener Zwecke zu nutzen. Dabei muss man kritisch anmerken, dass sich die öffentliche Verwaltung durch eine plurale Trägerstruktur auszeichnet und dass der Einsatz von Macht, obwohl sich die Beteiligten innerhalb formaler Regeln bewegen, gegen staatliche Gemeinwohlinteressen legalisiert wird.

⁶⁹⁵ Zur Machtdefinition von Weber vgl. ausführlich Kap. 5.1.2

7 Zusammenfassende Betrachtungen und Empfehlungen

7.1 Allgemeines

Das Ziel der vorliegenden Arbeit war es, den Zusammenhang zwischen Innovationen und Macht aufzuzeigen und zu untersuchen, ob und wie sich der Einflussfaktor Macht auf Implementationsprozesse auswirken kann. Die zentrale These lautete, dass Innovationsprozesse auch Machtprozesse sind.

Dazu wurde im ersten Kapitel ein Überblick gegeben, wie sich die Geschichte der Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt hat und welche Reform-themen dabei besonders bedeutend waren. Anschließend wurden die vornehmlich aus der Betriebswirtschaftslehre stammenden Faktoren analysiert, die sich begünstigend auf Innovationen auswirken können. Darüber hinaus wurden Strategien untersucht, die auf einer Konzept- bzw. Kontextorientierung beruhen. Zuvor wurden die Innovationen in ihrer Begrifflichkeit strukturiert und kategorisiert. Schließlich wurden Organisationen anhand organisationstheoretischer Betrachtungen dargestellt sowie das Bürokratiemodell von Weber beschrieben, um dann die öffentliche Verwaltung von der privaten Unternehmung abzugrenzen.

Es konnte festgestellt werden, dass Macht als Einflussfaktor auf Innovationen in der Betriebswirtschaftslehre bisher keine oder nur eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Allerdings gibt es in einschlägigen Analysen zahlreiche Hinweise darauf, dass Macht und Innovationsprozesse miteinander verknüpft sind.

Daher wurde im nachfolgenden Kapitel eine Analyse der Macht vorgenommen. Es wurden verschiedene Theorien der Macht beschrieben, anschließend das Machtpolen-Modell von French und Raven untersucht.

Es wurden die Begriffe Macht und Einfluss voneinander abgegrenzt. Daran anschließend wurden die möglichen Interessen der beteiligten Akteure in Innovationsprozessen analysiert, Konflikte und Widerstände als Reaktionsformen in ihren Entstehungsmustern und Ausprägungen dargestellt. Dazu war es wichtig, Erkenntnisse aus der Persönlichkeitspsychologie anzuwenden, um Emotionen in Veränderungsprozessen aufzeigen zu können und schließlich Ziele und Formen des Machthandelns anhand eines deskriptiven Modells darzustellen.

Anschließend wurde aufgezeigt, in welchen Konstellationen Machtgrundlagen in Organisationen zur Anwendung kommen können.

Eine besondere Stellung nehmen die Personalvertretungen in Innovationsprozessen ein, weshalb sie als „Gegenorganisationen“ noch einmal besonders untersucht und gewürdigt wurden.

Die Analyse der Macht wurde im sechsten Kapitel auf verschiedene Implementationsprozesse angewendet. Dazu wurden unterschiedliche empirisch untersuchte Beispiele herangezogen. Die Innovationen wurden zunächst in ihrem Verlauf beschrieben und anschließend wurde analysiert, ob und wie der Faktor Macht den Verlauf der Innovationsprozesse beeinflusst hat.

Es wurde deutlich, dass sich der Faktor Macht anhand der beschriebenen und erklärten Innovationsprozesse auf diese auswirkt.

7.2 Die Macht der Mitglieder in öffentlichen Verwaltungen

Die Analyse der Innovationsprozesse zeigte, dass Innovationen bei den betroffenen Akteuren häufig als überstürzt und überraschend wahrgenommen werden. Damit werden eine Gefahr und eine Bedrohung für die bestehende formale Organisation akut und es werden die Regeln, die das Handeln der Organisation bestimmen, in Frage gestellt. Bei den Mitarbeitern kommt hinzu, dass möglicherweise die berufliche Stellung oder auch Karrieremöglichkeiten von Innovationen betroffen sein können.

Um dies zu verhindern, wenden die Betroffenen die ihnen zur Verfügung stehende Machtgrundlage der Legitimation, nämlich ihre Stellung in der Behörde, die sie durch den Arbeitsvertrag oder die Ernennungsurkunde erhalten haben, an, um die Innovation zu verhindern. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass ein Einzelner, sofern er negativ von der Innovation betroffen wäre, diese kaum beeinflussen könnte. Es wird also erforderlich werden, Macht zu bündeln, damit sie an Fülle zunimmt. An dieser Stelle zeigt sich, dass neben der formalen auch eine informelle Struktur in Organisationen vorhanden ist und im Sinne der Machtanwendung eine Rolle spielt. Negativ Betroffene werden sich also Verbündete suchen müssen, um ihre Machtfülle zu vergrößern – und dies geschieht auf informellem Wege. Damit gibt es neben der Machtgrundlage der Legitimation eine informelle Macht, die schließlich kanalisiert zur formalen Macht transformiert werden kann. Dieser Prozess, dies hat insbesondere das analysierte Beispiel der Stadt Wuppertal gezeigt, nahm schließlich eine Eigendynamik an, so dass sich auch die Personalräte aus der Projektarbeit zurückzogen und es zu einer gemeinschaftlichen Verweigerung kam.

Genau an dieser Stelle geraten die informellen Kommunikationsmöglichkeiten innerhalb der Behördenleitung anscheinend an ihre Grenzen. Sie verfügen nicht über die gleichen Möglichkeiten, sich auf informellem Wege zu verbünden, um wiederum ihre Machtfülle der Legitimation einzusetzen, um die Innovation durchzusetzen. Hier treten auch die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung zu Tage. Da die Machtfülle der Legitimation der Behördenspitze nicht ausreicht, müsste sie weitere Machtgrundlagen einsetzen, was sich in der öffentlichen Verwaltung schwierig gestaltet. Die Machtgrundlagen der Bestrafung, im Sinne von der Androhung des Arbeitsplatzverlustes oder der Belohnung, im Sinne von finanziellen Anreizen, sind nur latent vorhanden.

Diese Erkenntnisse können auf ein Zitat von Empter übertragen werden, der 1988 dazu formulierte: „In hochstrukturierten Handlungs- bzw. Interaktionssystemen wie Organisationen sind die beteiligten Akteure zwar gebunden an den institutionellen Rahmen und die Regelsysteme, welche das System und die Gesellschaft bzw. deren Ordnung vorgeben. Diese begrenzen jedoch lediglich die Handlungsmöglichkeiten bzw. kanalisieren die Strategien der beteiligten Akteure, schränken aber deren Handlungsfreiräume nur in empirischen Grenzfällen völlig ein, das heißt, es verbleiben fast immer Bereiche individueller Autonomie.“

So handeln die Akteure in Organisationen – wie im rationalen Paradigma der Organisationswissenschaft postuliert – nicht ausschließlich gemäß organisatorischer Rationalität (im Sinne funktionaler oder systemischer Imperative), sondern immer auch unter Berücksichtigung ihrer partikularen, individuellen Ziele und Interessen, das heißt, gemäß ihrer eigenen subjektiven Rationalität.“⁶⁹⁶

Macht ist also nicht statisch, sondern ein dynamischer Prozess. Wenn die Betroffenen ihre Interessen verwirklichen konnten, werden sie wieder „abrüsten“ und zur Tagesordnung übergehen. So sieht auch Weber Macht als Chance: Es wird ein Potenzial unterstellt, das aber nicht zwingend genutzt und eingesetzt werden muss. Wenn aber die eigenen Interessen bedroht sind, wird dies den Einsatz von Macht auslösen.

„Macht im Sinne von wirksamer Macht (gross power) ist zu verstehen als der Grad von Wahrscheinlichkeit, mit der ein System, das gemäß seinem inneren Programm handelt, eine bestimmte Menge von Veränderungen in seiner Umwelt bewirken kann; und Macht im Sinne von wirklicher Macht (net power) ist dann die Differenz zwischen dem Grad von Wahrschein-

⁶⁹⁶ Zitat aus Empter (1988), S. 163 f.

lichkeit, mit der andere kritische oder relevante Veränderungen in der inneren Struktur des Systems entstehen“.⁶⁹⁷

An dieser Stelle zeigt sich innerhalb der formalen Organisationsstrukturen ein Phänomen.

Die Organisationstheorien gehen nämlich in der Regel davon aus, dass Herrschaft im Sinne von legitimer Macht durch die Vorgesetzten auch tatsächlich funktioniert und ausgeübt wird. Legale Herrschaft und damit die Machtgrundlage der Legitimation kann allerdings, und dass hat die Anwendung der Machtanalyse auf die Verwaltungsreformbeispiele gezeigt, nur dann nachhaltig ausgeübt werden, wenn die von der Innovation Betroffenen glauben, dass auch sie von der Reform profitieren können; dann akzeptieren sie die Innovation und werden zu ihren Unterstützern. Die anderen werden wiederum ihre Machtquellen einsetzen, um die Innovation zu verhindern oder den Implementationsprozess zu behindern oder zu verlangsamen.

Hier wird das Prinzip der Herrschaft, wie Weber sie beschreibt, letztlich durchdrungen. Für Weber ist Herrschaft eine soziale Regelungs- und Beziehungsform, die im widerspruchs-losen Befehlen und Gehorchen Einzeller zum Ausdruck kommt. Herrschaft dient der stabilen, wechselseitigen Handlungsregelung auf legitimen, sanktionsgestützten Ordnungen.

Herrschaft stellt somit eine anerkannte, geregelte Form von Über- und Unterordnungsbeziehungen dar. Der Herrscher ist Vorgesetzter, dessen Anweisungen durch die formal korrekt gesetzte Ordnung idealerweise ein kontinuierliches Zweckhandeln ermöglichen. Mit Herrschaft soll eine Grenze zu zufälligen Machtverhältnissen gezogen werden.

Diese Grenze wird anscheinend durchbrochen, denn informelle Macht wirkt auf die formale Herrschaftsstruktur der Organisation ein. Letztlich werden die formalen Regeln der Organisation im Sinne der Durchsetzung der eigenen Interessen so weit ausgedehnt, bis man an die Sanktionsgrenzen gerät. Trotz umfangreicher Reglementierungen und Vorschriftendichte in der öffentlichen Verwaltung erlauben und erdulden die bürokratischen Strukturen das Verhalten der Akteure innerhalb der Organisationen. Damit können Einzelinteressen vor Allgemeininteressen und persönliche Interessen vor Organisationsinteressen durchgesetzt werden. Diese Gemengelage divergierender Interessen ist der Auslöser für die in der Folge systemimmanente Beeinflussung von Innovationen durch Macht.

So konstatierte auch Weber selbst, dass der Machthaber solange individuelle Präferenzen setzen kann und damit über eigene Entscheidungsspielräume verfügt, solange er sich in den Grenzen der formalen Regeln bewegt.

⁶⁹⁷ Zitat aus Deutsch (1973), S. 172

Dies wird auch so von Crozier und Friedberg so gesehen, wobei die beiden Autoren eine andere Herangehensweise bevorzugen. Sie beschreiben die formalen Regeln in Organisationen damit, dass durch diese Regeln Ungewissheitszonen kontrolliert und Missbrauch verhindert werden soll. Dadurch allerdings werden neue Ungewissheitszonen geschaffen, denn Regeln schränken die Spielräume von Vorgesetzten ein, der über das Befolgen von Regeln hinaus von seinen Untergebenen nichts weiter verlangen kann. Ohne diese „Möglichkeit der Erpressung“ allerdings bliebe dem Vorgesetzten die verliehene Autorität im Grunde formal und damit weitgehend theoretisch.⁶⁹⁸ Hieraus lässt sich dann wiederum eine Machtquelle für die Mitarbeiter ableiten, die sich unter anderem in der Anwendung der Machtquelle der Information bzw. Sachkenntnis zeigen kann.

Diese Machtquelle spielt auch in Innovationsprozessen eine Rolle. So kann ein Vorgesetzter zwar seine legitime Macht einsetzen, um Mitarbeiter dazu zu bringen, dass sie ein innovatives Verhalten zeigen und sich für die Implementation einsetzen. Allerdings ist es häufig so, dass bestimmte Mitarbeiter über spezifisches Fach- oder Organisationswissen verfügen, so dass sie möglicherweise dadurch einen Reformprozess steuern können; sie können, sofern sie Befürworter sind, als Motor im Innovationsprozess handeln, sie können ihn aber auch bei negativer Interessenlage blockieren oder hemmen.

An dieser Stelle kann ein weitere Problematik hinzukommen: Möglicherweise ist der Vorgesetzte von der Information seines Mitarbeiters abhängig, weil er sich ohne dessen besonderes Wissen oder sein Können innerhalb der Hierarchie nicht behaupten kann. Diese Abhängigkeit kann dazu führen, dass Gegenmacht mittels der Machtquelle der Information durch einen Mitarbeiter erzeugt wird und dies zu einer Schwächung des Vorgesetzten führt. Auch die Nichtnutzung der Machtquelle der Information, nämlich das Vorenthalten wichtiger Informationen, kann nachteilig für den Innovationsprozess sein. Hier lässt man sozusagen den Vorgesetzten ins offene Messer laufen.

Hinzu tritt eine spezifische Problematik der öffentlichen Verwaltung, dass die bürokratischen Strukturen dafür sorgen, dass die legale Macht im Sinne von Herrschaft in öffentlichen Verwaltungen häufig auf vielen Schultern ruht. Im Sinne der rationalen Herrschaft war dies allerdings für Weber insofern wichtig, als damit Macht im Allgemeinen besser kontrollierbar sei. Dazu konstatierte schon Strotzka, dass die Reform der Verwaltung dadurch an ihre Grenzen stößt.⁶⁹⁹

⁶⁹⁸ Vgl. Crozier/Friedberg (1993), S. 54

⁶⁹⁹ Vgl. Strotzka 1988, S. 172 ff.

Damit einhergehend besteht in sozialen Systemen in der Regel eine Tendenz zur Zerstörung von bestehenden Machtpositionen. Damit steht im Zusammenhang, dass dem gegenüber auch wieder neue Machtpositionen etabliert werden. Damit ist die Stellung des Vorgesetzten ständig bedroht.⁷⁰⁰

Dies drückt auch das nachfolgende Zitat von Niklas Luhmann aus: „Wir haben nicht mehr den Fall vor uns, mit dem die klassische Machttheorie typisch rechnet: Dass Macht Gegenmacht vorfindet und zum Widerstand reizt. Sondern in Organisationen erzeugt Macht Gegenmacht“. Hierbei spielt Luhmann auf den Gedanken an, dass in großen Organisationen die legale oder auch formale Macht „Kettenbildung in beträchtlichen Längen und Verzweigungen ermöglicht und dadurch die Informationsverarbeitungskapazität und die Kontrollmöglichkeiten eines einzelnen Machthabers sehr rasch überfordert“.⁷⁰¹

Darüber hinaus kann sich ein weiteres Phänomen zeigen, dem Vorgesetzte im Rahmen ihrer formalen Autorität ausgesetzt sein können. Claessens hat sich mit Macht und Herrschaft befasst und dazu ausgeführt, dass die dem Machthaber unterworfenen Betroffenen ihre Erwartungen an den Mächtigen an seiner Machtfülle orientieren.

Hat allerdings der Herrschaftszustand (hier legale Macht) eine Weile angedauert, so wird die Erwartung derer, über die Macht ausgeübt wird, sich daran anpassen. Macht wird dann „flacher“ empfunden, da die Relationen beider Parteien zueinander selbst-verständlich geworden sind. Damit wird Macht im Rahmen legaler Herrschaft begrenzt. Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Rolle des Vorgesetzten sich im Laufe der Zeit verändert. „Macht hat einerseits Verfestigung nötig. Verfestigung aber richtet sich immer auch gegen Macht“.^{702 703}

7.3 Die Macht der politisch Verantwortlichen

Wie sich bei der Analyse der kommunalen Gebietsreform oder auch dem freiwilligen Zusammenschluss von drei Kommunen gezeigt hat, wirken auch die politisch Verantwortlichen in der öffentlichen Verwaltung auf die

⁷⁰⁰ Vgl. Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch (2002), S. 222. Diese Aussage fußt auf der Konflikttheorie von Dahrendorf (1970), dass in sozialen Systemen die negativen Autoritätsrollen (Untergebene) stets an der Überwindung der positiven Autoritätsrollen (Vorgesetzte) interessiert sind.

⁷⁰¹ Zitat aus Luhmann (2003), S. 107 f.

⁷⁰² Vgl. Cleassens (1968), S. 62 f.

⁷⁰³ Zitat aus Claessens (1968) S. 63 f.

Implementation von Innovationen ein. Hier zeigte sich, dass politisch Verantwortliche ihre legale Macht im Sinne formaler Herrschaft einsetzen, um sie letztlich zur Durchsetzung eigener Interessen zu missbrauchen. Es stand nicht mehr das Allgemeinwohl und damit das vordergründige Ziel der öffentlichen Verwaltung, sondern die Orientierung am Wählerwillen im Vordergrund. Die Machtgrundlage der Legitimation wurde dann eingesetzt, wenn als Auslöser die Bedrohung der eigenen Position in den Vordergrund rückte.

Das vorhandene Machtpotenzial kann damit auch unberechenbar werden. Hatte man bei dem Zusammenschluss von drei Kommunen gedacht, dass alle politisch Verantwortlichen die Innovation mittragen, formierte sich auf informellen Wegen Gegenmacht, die in der Gründung einer Bürgerinitiative mündete. Diese zunächst informell vorhandene Macht wurde schließlich in die Anwendung formaler Macht kanalisiert und endete mit einer Ablehnung des Zusammenschlusses im Gemeindeparkament.

Man muss allerdings dazu anmerken, dass dieses Verhalten aufgrund bestehender demokratischer Grundlagen möglich ist.

Bei diesen Beispielen, in denen die politisch Verantwortlichen wesentlich auf den Ausgang der Innovationsprozesse Einfluss genommen haben, zeigt sich, wie wichtig Macht, Einfluss und Prestige sind.

„Sehen wir uns das Problem aus einer geringfügig veränderten Perspektive an, dann erscheint die Macht als gleichgerichtete Erwartung deutlich vorraussehbarer Sanktionen, also einer wesentlichen Verschiebung in der Zuteilung von wichtigen Werten. ... Prestige verhält sich dabei zur Macht wie Kredit zum Bargeld“.⁷⁰⁴ Deutsch spielt dabei darauf an, dass Macht das wichtigste Zahlungsmittel innerhalb der Tauschbeziehungen zwischen dem politischen System und allen anderen Teilsystemen der Gesellschaft darstellt.

7.4 Empfehlungen

Die Fragestellung innerhalb der vorliegenden Arbeit zielte unter anderem auch darauf ab, zu erklären, welche Handlungsweisen der Organisationsmitglieder innerhalb der Innovationsprozesse jenseits der formalen Strukturen diese positiv oder negativ beeinflussen.

Da im Rahmen der Analyse der verschiedenen Innovationsprozesse herausgefunden wurde, dass sich alle Handlungen der Akteure in Innovationsprozessen innerhalb der formalen Struktur abspielen, allerdings angetrieben durch informelle Kommunikationswege, sollten künftig klare for-

⁷⁰⁴ Zitat aus Deutsch (1973), S. 183

melle Regelungen zur Implementation einer Innovation geschaffen werden. Es hat sich bei der kommunalen Gebietsreform, aber auch bei der Einführung der Doppik in der öffentlichen Verwaltung gezeigt, dass das Schaffen von gesetzlichen Grundlagen mit eindeutigen Zeitvorgaben dafür Sorge trägt, dass Innovationen implementiert werden (müssen). Hier scheint das Bürokratiemodell und seine Forderungen nach formalen Regelungen Vorteile zu haben, die genutzt werden sollten.

Es müsste außerdem deutlicher miteinander kommuniziert werden, damit alle Beteiligten über den gleichen „Reformwortschatz“ verfügen.

Es hat sich gezeigt, dass die Akzeptanz von Innovationen erhöht wird, wenn eine Veränderung in kleinen Schritten, allerdings mit schnell sichtbaren, wenn auch kleinen Erfolgen, vorgenommen wird. Hier hat die Strategie der kontinuierlichen Verbesserung Vorteile gegenüber einer Strategie, bei der alle bisherigen Handlungsweisen in Frage gestellt werden.

Darüber hinaus wird die Implementation von Innovationen nur dann erfolgreich verlaufen können, wenn bereits vor der Entscheidung über die Innovation die Interessen aller beteiligten Akteure berücksichtigt werden. Es muss überdacht werden, in welche Interessen positiv, aber auch negativ durch die Implementation eingegriffen wird. Wenn diese Informationen vor Beginn der Implementation bekannt sind, können bestimmte Reaktionsmuster vorhersehbar werden und es können Maßnahmen ergriffen werden, um diese zu beeinflussen.

Weiterhin könnte die Implementation von Innovationen verbessert werden, wenn die Qualität und die Quantität der zur Verfügung stehenden Macht auf Seiten der Verwaltungsführung erhöht würde.

Hierzu müsste es andere äußere Rahmenbedingungen in der öffentlichen Verwaltung geben. Diese müssten unter anderem durch eine Veränderung des öffentlichen Dienstreiches, durch ein vermehrtes Angebot von Leistungsanreizen oder durch eine Erweiterung der Sanktionsmöglichkeiten angepasst werden. Auch die Art der Qualifikation des Personals im öffentlichen Dienst müsste hier überdacht werden. Damit sind die äußeren Rahmenbedingungen mit dafür ausschlaggebend, dass sich die Implementation von Innovationen innerhalb der öffentlichen Verwaltung häufig schwierig gestaltet. Die Rahmenbedingungen schaffen ein relativ hohes Machtpotenzial auf Seiten der Mitarbeiter, die sich oft als Verlierer in Innovationsprozessen sehen. Wenn diese äußeren Rahmenbedingungen verändert werden würden, hätte dies wiederum Auswirkungen auf die internen Rahmenbedingungen bei der Umsetzung von Innovationsprozessen.

Eine Veränderung der Handlungsweisen der politisch Verantwortlichen könnte nur dann herbeigeführt werden, wenn diese tatsächlich für ihre

Entscheidungen verantwortlich gemacht werden könnten. So hat in der privaten Unternehmung der Vorstand eines Unternehmens die persönlichen Konsequenzen zu tragen, wenn die strategische Steuerung des Unternehmens nicht erfolgreich ist.

Dabei muss man kritisch anmerken, dass diese Forderung wohl eher bescheiden ist und der Blick der politischen Entscheidungsträger vor allem auf die nächste Wahl gerichtet ist, nicht aber auf langfristig angelegte Veränderungsprozesse innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Hier wird zukünftig der demografische Wandel noch ein Auslöser für weitere Innovationen sein, bei der ein strategisches Handeln und Entscheiden der politisch Verantwortlichen über den Horizont der nächsten Wahl hinaus unerlässlich sein wird.

7.5 Ausblick

Aufgrund der wissenschaftlichen Analyse der Macht und deren Auswirkungen auf Innovationen in der öffentlichen Verwaltung hat sich gezeigt, dass Innovationsprozesse auch Machtprozesse sind. Dies zeigt allerdings auch, dass Organisationen keine statischen Gebilde sind, sondern unter anderem durch die Anwendung von Macht in einen eigendynamischen Prozess eintreten. Macht und Gegenmacht können eingesetzt werden und sind dabei in der Lage, sich unter den besonderen Bedingungen der öffentlichen Verwaltung dynamisch im Sinne einer „Auf- und Abrüstung“ zu entwickeln.

Macht wird dann sichtbar, wenn in dem alltäglichen ausgewogenen Geben und Nehmen in Organisationen durch die Implementation von Innovationen eingegriffen wird und eine spürbare Veränderung wahrgenommen wird. Dann wird durch den gezielten Einsatz von Macht der Versuch unternommen, dieses ausgewogene Verhältnis wieder herzustellen. So kann Macht auch ausgleichend wirken. Um noch einmal die Erkenntnis von Deutsch heranzuziehen: „Macht ist ohne Willen nur eine Wirkung ohne Ziel“.⁷⁰⁵

Die in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse wären allerdings noch mit quantitativen Methoden zu überprüfen und zu erweitern. Dies wäre angeichts der Tragweite der Wirkung von Macht auf Innovationsprozesse ein lohnendes Forschungsfeld. Eine angemessene Berücksichtigung des Faktors Macht ermöglicht im Ergebnis der vorliegenden Arbeit zwar ein beseres Verständnis von Innovationsprozessen; ob dieser Faktor in der Folge auch strategisch genutzt werden kann, ist eher zu bezweifeln.

⁷⁰⁵ Zitat aus Deutsch (1973), S. 170

Grundsätzlich wünschenswert wäre zur Prüfung der Erklärungskraft verschiedener Faktoren eine quantitative Analyse von Innovationsprozessen, wobei diese sich auf Aussagen Beteiliger stützen müsste. Die Klarheit der begrifflichen Differenzierung z. B. von Macht und Herrschaft, an der sich schon Max Weber schwer tat, reicht aber für eine verlässliche Kommunikation in standardisierten Interviews nicht aus und lässt sich auch (noch) nicht durch Operationalisierungen herstellen. Die vorliegende Arbeit konzentrierte sich deshalb vor allem auf die Aufgabe, den Machtbegriff einer Analyse von Innovationsprozessen zugänglich zu machen. Insoweit versteht sie sich als Vorarbeit für eventuell nachfolgende quantitative Analysen.

Quellenverzeichnis und Anhang

Abraham, Martin/Büsches, Günter
Einführung in die Organisationssoziologie
Wiesbaden 2009

Arendt, Hannah
Macht und Gewalt
München 1970

Argyris, Chris/Schön, Donald A.
Die lernende Organisation
Grundlagen, Methode, Praxis
Stuttgart 1999, Freiburg 2006

Bach, Norbert
Einstellungen und Verhalten der betroffenen Mitarbeiter
(Beitrag S. 171-207).
In: Krüger, Wilfried (Hrsg.)
Excellence in Change
Wege zur strategischen Erneuerung
Wiesbaden 2006

Banner, Gerhard
Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen
In: VOP 1991, S. 6 f.
Heute Zeitschrift Innovative Verwaltung

Baumann, Peter
Macht und Motivation
Opladen 1993

Becker, Kai/Hansen, Peter
Die Reform in der öffentlichen Verwaltung
Gelnhausen 1997

Berghaus, Margot
Luhmann leicht gemacht
Köln 2003

Berndt, Ralph u.a.
Erfolgsfaktor Innovation
Schriftenreihe der Graduate School of Business Administration Zürich
Band 12
Berlin, Heidelberg, New York 2005

Berner, Winfried
Change!
15 Fallstudien zu Sanierung, Turnaround,
Prozessoptimierung, Reorganisation und
Kulturveränderung
Stuttgart 2010

Beyer, Lothar
Reengineering
(Beitrag S. 106-114)
In: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/
Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.)
Handbuch zur Verwaltungsreform
Wiesbaden 1998

Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/
Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.)
Handbuch zur Verwaltungsreform
Wiesbaden 2005

Bleicher, Knut (Hrsg.)
Organisation als System
Wiesbaden 1972

Bogumil, Jörg (a)
Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung;
(Beitrag S. 325-350)
In: Fisch, Rudolf/Müller, Andrea/Beck, Dieter (Hrsg.)
Veränderungen in Organisationen
Stand und Perspektiven
Wiesbaden 2008

Bogumil, Jörg (b)
Implementationsprobleme in fortgeschrittenen
Modernisierungsstädten und Schritte zu ihrer Überwindung
(Beitrag S. 131-149)
In: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.)
Stillstand auf der „Baustelle“?
Baden-Baden 1998

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.)
Stillstand auf der „Baustelle“?
Baden-Baden 1998

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo/Greifenstein, Ralf/Wiechmann, Elke
Zwischen Strukturkonservatismus und
Modernisierungsbereitschaft
Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung
im Rahmen der Einführung eines Neuen
Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen
polis Nr. 35/1996
Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen, Hagen

Bogumil, Jörg/Jann, Werner
Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland
Einführung in die Verwaltungswissenschaft
Wiesbaden 2009

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.
Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell
Berlin 2008

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan
Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen
(Beitrag S. 89-110).
In: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.)
Kommunale Aufgabenwahrnehmung
im Wandel
Kommunalisierung, Regionalisierung und
Territorialreform in Deutschland und Europa
Wiesbaden 2010

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.)
Kommunale Aufgabenwahrnehmung
im Wandel
Kommunalisierung, Regionalisierung und
Territorialreform in Deutschland und Europa
Wiesbaden 2010

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine
Zehn Jahre Kommunale Verwaltungsmodernisierung
(Beitrag S. 51-63)
In: Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert/
Budäus, Dietrich/ Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/
Kuhlmann, Sabine/Mezger, Erika/Reichard, Christoph/
Wollmann, Hellmut
Status-Report Verwaltungsreform
Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren
Band 24
Berlin 2006

Bokranz, Rainer/Kasten, Lars
Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung
Wiesbaden 2003

Bosetzky, Horst/Heinrich, Peter/Schulz zur Wiesch, Jochen
Mensch und Organisation
Aspekte bürokratischer Sozialisation
Stuttgart 2002

Brentel, Helmut (a)
Aufsatz zu der Konzeption „Die lernende Organisation“
Von Chris Argyris und Donald A. Schön
(Beitrag S. 15-18)
In: Türk, Klaus (Hrsg.)
Hauptwerke der Organisationstheorie
Wiesbaden 2000

Brentel, Helmut (b)

Aufsatz zu „Macht und Organisation.

Die Zwänge kollektiven Handelns“ von

Michel Crozier und Erhard Friedberg

(Beitrag S. 91-93)

In: Türk, Klaus (Hrsg.)

Hauptwerke der Organisationstheorie

Wiesbaden 2000

Bruder, Wolfgang

Sozialwissenschaften und Politikberatung

Opladen 1980

Budäus, Dietrich

Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung

Baden-Baden 1998d

Bund der Steuerzahler; www.steuerzahler.de

Buschmeier, Ulrike

Macht und Einfluss in Organisationen

Göttingen 1995

Cartwright, D.

A field theoretical conception of power.

In: D. Cartwright (ed.),

Studies in social power (pp. 183-220)

Michigan, : Ann Arbor (1959)

Claessens, Dieter

Rolle und Macht

München 1968

Corsten, Hans/Gössinger, Ralf/Schneider, Herfried

Grundlagen des Innovationsmanagements

München 2006

Cramme, Carsten/Lindstädt, Hagen

Innovationsbereitschaft: Die Bedeutung von Vergütung und Arbeitsumfeld

(Beitrag S. 137-162)

In: Weissenberger-Eibl, Marion A. (Hrsg.)

Gestaltung von Innovationssystemen

Konzepte, Instrumente, Erfolgsmuster

Kassel 2005

Crozier, Michel/Friedberg, Erhard

Die Zwänge kollektiven Handelns

Über Macht und Organisation

Frankfurt/M. 1993

Dähler, Stefan/Mannes, Ernst

Process Reengineering in der Praxis, Abbildung S. 20

In: Müller, Roland/Rupper, Peter (Hrsg.)

Process Reengineering

Zürich 1994

Damkowski, Wulf/Precht, Claus
Public Management
Stuttgart, Berlin, Köln 1995

Damkowski, Wulf/Precht, Claus
Change Management: Durchsetzungsbedingungen,
Implementationshindernisse und Reformstrategien
in der Verwaltungspraxis
(Beitrag S. 476-486)
In: Damkowski, Wulf/Precht, Claus (Hrsg.)
Moderne Verwaltung in Deutschland
Public Management in der Praxis
Stuttgart 1998

Damkowski, Wulf/Precht, Claus Precht
Public Management in Deutschland: Neuere Entwicklungen
und eine Zwischenbilanz
(Beitrag S. 15-33)
In: Damkowski, Wulf/Precht, Claus (Hrsg.)
Moderne Verwaltung in Deutschland
Public Management in der Praxis
Stuttgart 1998

Dangel, Jürgen W.
Business Process Reengineering:
Radikale Umgestaltung von Geschäftsprozessen
(Beitrag S. 13-18)
In: Müller, Roland/Rupper, Peter (Hrsg.)
Process Reengineering
Zürich 1994

Deutsch, Karl W.
Politische Kybernetik
Modelle und Perspektiven
Freiburg 1973

Deutsches Institut für Urbanistik
Verwaltungsmodernisierung in
deutschen Kommunalverwaltungen-
Eine Bestandsaufnahme
Berlin 2005

Duda, Helga/Fehr, Ernst
Macht und Ökonomie. Das Beispiel
atomistischer Arbeitsmärkte
In: Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hrsg.)
Mikropolitik
Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen
Opladen 1988

Edling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.)
Öffentliches und privates Management
Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und
Verwaltungsforschung 1
Opladen 1998

Ellwein, Thomas/Zoll, Ralf
Berufsbeamtentum-
Anspruch und Wirklichkeit
Zur Entwicklung und Problematik
des öffentlichen Dienstes
Düsseldorf 1973

Empter, Stefan
Handeln, Macht und Organisation.
Zur interaktionistischen Grundlegung sozialer Systeme
Augsburg 1988

Ergenzinger, Rudolf/Krulis-Randa, Jan
Innovation als Erfolgsfaktor des professionalen Managements
in der postindustriellen Organisation
(Beitrag S. 97-112)
In: Berndt, Ralph u.a.
Erfolgsfaktor Innovation
Schriftenreihe der Graduate School of Business Administration Zürich
Band 12
Berlin, Heidelberg, New York 2005

Etzioni, Amitai
Die aktive Gesellschaft;
Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse
Opladen 1975

Etzioni, Amitai
Soziologie der Organisation
München 1978

Fisch, Rudolf/Müller, Andrea/Beck, Dieter (Hrsg.)
Veränderungen in Organisationen
Stand und Perspektiven
Wiesbaden 2008

Foucault, Michel
Analytik der Macht
Frankfurt/M. 2005

French, J.R.P. & Raven, B.
The bases of social power
In: D. Cartwright (ed.), Studies in social power
(pp. 150-167),
Ann Arbor: University of Michigan Press 1959

French, Wendell L./Bell jr., Cecil H.
Organisationsentwicklung
Sozialwissenschaftliche Strategien zur
Organisationsveränderung
Bern, Stuttgart, Wien 1994

Frese, Erich (Hrsg.)
Organisationsmanagement
Neuorientierung der Organisationsarbeit
Stuttgart 2000

Frey, Dieter/Streicher, Bernhard/
Kerschreiter, Rudolf/Fischer, Peter
Psychologische Voraussetzungen für die Genese
und Implementierung neuer Ideen
(Beitrag S. 101-136)
In: Weissenberger-Eibl, Marion A. (Hrsg.)
Gestaltung von Innovationssystemen
Konzepte, Instrumente, Erfolgsmuster
Kassel 2005

Frey, Dieter/Irle, Martin (Hrsg.)
Theorien der Sozialpsychologie
Band II, Gruppen-, Interaktions- und
Lerntheorien
Bern 2002

Gassmann, Oliver/Sutter, Philipp
Praxiswissen Innovationsmanagement
Von der Idee zum Markterfolg
München 2008

Gersick, Connie J. G.
Revolutionary Change Theories: A multilevel
Exploration of the punctuated Equilibrium Paradigm
In: Academy of Management Review
1991, Vol. 16, No. I, 10-36

Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle
Position der Gewerkschaft ÖTV
Stuttgart 1997

Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke
Verwaltungsmodernisierung in Hagen aus Sicht
der wissenschaftlichen Begleitforschung
(Beitrag S. 47-61)
In: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.)
Stillstand auf der „Baustelle“?
Baden-Baden 1998

Grimmer, Klaus

Struktur und Innovation

Theoretisch-praktische Grundlagen

der Gestaltung öffentlicher Verwaltungen

Baden-Baden 1997

Grimmer, Klaus/Kneissler, Thomas

Mehr Verwaltung – weniger Kompetenz? Verwaltungspolitische und organisations-theoretisch-empirische Analysen zu neuen

Organisationsformen in der Kommunalverwaltung

(Beitrag S. 78-97)

In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.)

Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?

Basel, Boston, Berlin 1996

Grochla, Erwin/Wittmann, Waldemar

Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Bd. II

Stuttgart 1975

Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.)

Lokale Verwaltungsreform in Aktion:

Fortschritte und Fallstricke

Basel 1998

Hammer, Michael/Champy, James

Business Reengineering

Die Radikalkalkur für das Unternehmen

Frankfurt/M., New York 1994

Happe, Guido

Einleitung

(Beitrag S. 7-10)

In: Happe, Guido (Hrsg.)

Innovationsfähigkeit sichern

Konzepte, Best-Practice-Beispiele,

Handlungsempfehlungen

Wiesbaden 2011

Happe, Guido (Hrsg.)

Innovationsfähigkeit sichern

Konzepte, Best-Practice-Beispiele,

Handlungsempfehlungen

Wiesbaden 2011

Hauschildt, Jürgen

Promotoren – Champions der Innovation

Wiesbaden 1998

Hauschildt, Jürgen/Salomo, Sören

Innovationsmanagement

München 2011

Hauschildt, Jürgen/Grün, Oskar (Hrsg.)
Ergebnisse empirischer betriebswirtschaftlicher Forschung
Zu einer Realtheorie der Unternehmung
Stuttgart, 1993

Heckhausen, Jutta/Heckhausen, Heinz
Motivation und Handeln
Berlin, Heidelberg 2010

Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut
Evaluierung und Evaluierungsforschung – ein Entwicklungsbericht
(Beitrag S. 17-90)
In: Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (Hrsg.)
Handbuch zur Evaluierungsforschung
Band 1
Opladen 1984

Hempel, Thomas
Innovationen im Dienstleistungssektor
(Beitrag S. 149-184)
In: Janz, Norbert/Licht, Georg
Innovationsforschung heute, Band 63
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim
Baden-Baden 2003

Hennig, Jörg
Organisationsreform als mikropolitischer Gestaltungsprozess
München und Mering 1998

Herrmann-Pillath, Carsten
Grundriss der Evolutionsökonomie
München 2002

Hesse, Joachim/Benz, Arthur
Die Modernisierung der Staatsorganisation
Institutionspolitik im internationalen Vergleich
USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland
Baden-Baden, 1990

Hiebel, Joachim
3 ½ Reformjahre in Wuppertal. Eine Zwischenbilanz
(Beitrag S. 99-110).
In: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.)
Stillstand auf der „Baustelle“?
Baden-Baden 1998

Hilzenbecher, Uwe
Innovategy
(Beitrag S. 47-70)
In: Berndt, Ralph et al.
Erfolgsfaktor Innovation
Schriftenreihe der Graduate School of Business Administration Zürich
Band 12
Berlin, Heidelberg, New York 2005

<http://de.wikipedia.org/wiki/Milgram-Experiment>

Imbusch, Peter (Hrsg.)

Macht und Herrschaft

Opladen 1998

Imbusch, Peter

Macht und Herrschaft

(Beitrag S. 163-184)

In: Korte, Hermann/Schäfers, Bernhard (Hrsg.).

Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie

Wiesbaden 2010

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Verwaltungsführung heute

Ergebnisse einer Führungskräftebefragung

in der deutschen Ministerialverwaltung

Berlin, Potsdam, Leipzig 2010

Ipos

Institut für praxisorientierte Sozialforschung

Gebietsreform in Hessen

Ergebnisse einer Befragung von

Oberbürgermeistern, Bürgermeistern,

Landräten und Ersten Kreisbeigeordneten

Mannheim 1980

Irle, Martin

Macht und Entscheidungen in Organisationen

Studie gegen das Linie-Stab-Prinzip

Frankfurt/M. 1971

Lehmann-Waffenschmidt, Marco (Hrsg.)

Studien zur Evolutorischen Ökonomik VI

Berlin 2002

Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert/

Budäus, Dietrich/ Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/

Kuhlmann, Sabine/Mezger, Erika/Reichard, Christoph/

Wollmann, Hellmut

Status-Report Verwaltungsreform

Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren

Band 24

Berlin 2006

Jann, Werner

Instrumente, Resultate und Wirkungen – die deutsche Verwaltung

im Modernisierungsschub?

(Beitrag S. 9-21)

In: Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert/

Budäus, Dietrich/ Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/

Kuhlmann, Sabine/Mezger, Erika/Reichard, Christoph/

Wollmann, Hellmut

Status-Report Verwaltungsreform

Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren

Band 24

Berlin 2006

Janz, Norbert

Innovationserfolge und die Aneignung

von Innovationserträgen

(Beitrag S. 73-112)

In: Janz, Norbert/Licht, Georg

Innovationsforschung heute, Band 63

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

Baden-Baden 2003

Janz, Norbert/Licht, Georg

Innovationsforschung heute, Band 63

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

Baden-Baden 2003

Jaworski, Jürgen/Zurlino, Frank

Innovationskultur:

Vom Leidensdruck zur Leidenschaft

Wie Top-Unternehmen ihre Organisation mobilisieren

Frankfurt/ M. 2007

Kieseler, Bernd

Die kommunale Gebietsreform

Berufliche Weiterverwendung

von Hauptverwaltungsbeamten

Baden-Baden 1979

Kieser, Alfred

Organisationstheorien

Stuttgart 2006

Kieser, Alfred/Kubicek, Herbert

Organisation

Berlin, New York 1992

Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Wiechmann, Elke

Das kleine Rathaus

Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung

durch den Bürgerladen Hagen

Baden-Baden 1994

Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke

Moderne Zeiten im Rathaus?

Reform der Kommunalverwaltungen

auf dem Prüfstand der Praxis

Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8

Berlin 1997

Kißler, Leo

Stillstand auf der „Baustelle“? Plädoyer für einen Erkenntnis- und Erfahrungsaustausch zur kommunalen Verwaltungsmodernisierung
(Beitrag S. 11-19)

In: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.)

Stillstand auf der „Baustelle“?

Baden-Baden 1998

Kluth, Winfried

Verwaltungskultur

Baden-Baden 2001

Koenig, Johannes

Verwaltungsreform in Hessen (1945-1981)

Ziele – Strategien – Akteure

Darmstadt, Marburg 2006

König, Klaus/Beck, Joachim

Modernisierung von Staat und Verwaltung

Zum neuen öffentlichen Management

Baden-Baden 1997

König, Klaus/Füchtner, Natascha

„Schlanker Staat“ – Verwaltungsmodernisierung im Bund

Speyer 1998

König, Rainer/Berger, Christin/Feldner, Juliane

Die Kommunalverwaltung als lernende Organisation

Stuttgart 2001

Kommunale Gemeinschaftsstelle

für Verwaltungsvereinfachung

Das Neue Steuerungsmodell

Bericht Nr. 5/ 1993

Kommunale Gemeinschaftsstelle

für Verwaltungsvereinfachung

Handbuch Organisationsmanagement

Köln 1999

Kommunale Gemeinschaftsstelle

für Verwaltungsvereinfachung

Interkommunale Zusammenarbeit

Ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung

Bericht Nr. 3/ 2004

Kommunale Gemeinschaftsstelle

für Verwaltungsvereinfachung

Stadt Böblingen und Stadt Sindelfingen

Auf dem Weg zu einer intensiveren

interkommunalen Zusammenarbeit

Bericht Nr. 5/ 2005

Kommunale Gemeinschaftsstelle
für Verwaltungsvereinfachung
Bad Fallingbostel, Bomlitz und Walsrode
auf dem Weg zu einer freiwilligen Fusion
Bericht 6/ 2008

Korte, Hermann/Schäfers, Bernhard (Hrsg.).
Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie
Wiesbaden 2010

Krauch, Helmut
Zur Anwendung der Datenverarbeitung
in politischen Institutionen
(Beitrag S. 55-76)
In: Reese, Jürgen/Brückel, Sybille/
Heinrich, Winfried/Kevenhörster, Paul/
Krauch, Helmut/Wollner, Friedhelm
Die politischen Kosten der Datenverarbeitung
Frankfurt/M. 1979

Krause, Diana E.
Macht und Vertrauen in Innovationsprozessen
Wiesbaden 2004

Krüger, Wilfried (Hrsg.)
Excellence in Change
Wege zur strategischen Erneuerung
Wiesbaden 2006

Kübler, Hartmut
Organisation und Führung in Behörden
Stuttgart 1974

Kübler, Hartmut/Fuchs, Klaus
Die kommunale Gebietsreform
Personalwesen und Gebietsreform
Baden-Baden 1979

Kühn, Stephan/Platte, Iris/Wottawa, Heinrich
Psychologische Theorien für Unternehmen
Göttingen 2006

Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hrsg.)
Mikropolitik
Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen
Opladen 1988

Lenk, Klaus
New Public Management in der eingreifenden Verwaltung
(Beitrag S. 159-184)
In: Lenk, Klaus/Prätorius, Rainer
Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit
Baden-Baden 1998

Lenk, Klaus/Prätorius, Rainer
Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit
Baden-Baden 1998

Luhmann, Niklas
Funktionen und Folgen formaler Organisation
Berlin 1999

Luhmann, Niklas
Macht
Stuttgart 2003

Luhmann, Niklas
Organisation und Entscheidung
Vorträge Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften
G 232
Opladen 1978

Luhmann, Niklas
Soziale Systeme
Frankfurt/M. 1987

Luhmann, Niklas
Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und
Prämissen Max Webers
(Beitrag S. 36-55)
In: Mayntz, Renate (Hrsg.)
Bürokratische Organisation
Neue wissenschaftliche Bibliothek 27
Köln, Berlin 1971

Matys, Thomas
Macht, Kontrolle und Entscheidungen in Organisationen
Wiesbaden 2006

Mattern, Karl-Heinz/Reinfried, Hubert
Allgemeine Verwaltungslehre
Regensburg 1989

Matzler, Kurt/Rier, Martin/Hinterhuber, Hans H./
Renzl, Birgit/Stadler, Christian
Methoden und Konzepte im strategischen Management
(Beitrag S. 37-60)
In: Weissenberger-Eibl, Marion A. (Hrsg.)
Unternehmen im Umbruch
Konzepte, Instrumente, Erfolgsmuster
Rosenheim 2004

Maurer, Andrea
Herrschaftssoziologie
Frankfurt/M. 2004

Mayntz, Renate
Soziologie der Organisation
Reinbek 1963/1972

Mayntz, Renate
Soziologie der öffentlichen Verwaltung
Heidelberg 1997

Mayntz, Renate (Hrsg.)
Bürokratische Organisation
Neue wissenschaftliche Bibliothek 27
Köln, Berlin 1971

Mayntz, Renate
Max Webers Idealtypus der Bürokratie und
der Organisationssoziologie
(Beitrag S. 27-35)
In :Mayntz, Renate (Hrsg.)
Bürokratische Organisation
Neue wissenschaftliche Bibliothek 27
Köln, Berlin 1971

Metzger, Erika
Das Netzwerk „Kommunen der Zukunft“
und der Beitrag der Hans-Böckler-Stiftung
(Beitrag S. 21-38)
In: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.)
Stillstand auf der „Baustelle“?
Baden-Baden 1998

Morgan, Gareth
Bilder der Organisation
Stuttgart 1997, 4. Auflage Freiburg 2006

Müller, Martin
Macht, betriebswirtschaftliche Aspekte
(Beitrag S. 2565-2571)
In: Grochla, Erwin/Wittmann, Waldemar
Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Bd. II
Stuttgart 1975

Müller, Roland/Rupper, Peter (Hrsg.)
Process Reengineering
Zürich 1994

Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg
Modernisierung des Staates
New Public Management und Verwaltungsreform
Grundwissen Politik, Band 22
Opladen 1998

Neuberger, Oswald (a)
Führungstheorien, Machttheorien
(Beitrag S. 953-968)
In: Kieser, Reber, Wunderer (Hrsg.)
Handwörterbuch der Führung, 2. Aufl.
Stuttgart 1995

Neuberger, Oswald (b)

Mikropolitik

Stuttgart 1995

Neuberger, Oswald (c)

Mikropolitik und Moral in Organisationen

Stuttgart 2006

Nippa, Michael, Picot, Arnold (Hrsg.)

Prozeßmanagement und Reengineering

Die Praxis im deutschsprachigen Raum

Frankfurt/M., New York 1995

Noll, Werner/Ebert, Werner:

Organisationswandel aus verändertem Verständnis öffentlicher Aufgaben –

Geeignete Institutionen aus spieltheoretischer Sicht

(Beitrag S. 61-98)

In: Budäus, Dietrich

Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung

Baden-Baden 1998

Olesch, Gunther

Innovation durch Human Ressources und Unternehmenskultur

(Beitrag S. 98-110)

In: Happe, Guido (Hrsg.)

Innovationsfähigkeit sichern

Konzepte, Best-Practice-Beispiele,

Handlungsempfehlungen

Wiesbaden 2011

Ortmann, Günther

Organisation, Strategie, Responsivität –

Strategieformation als responsive Strukturation

(Beitrag S. 1-46)

In: Schreyögg, Georg/Conrad, Peter (Hrsg.)

Organisation und Strategie

Managementforschung, Band 20

Wiesbaden 2010

Osterloh, Margit/Frost, Jetta

Prozessmanagement als Kernkompetenz

Wie Sie Business Reengineering

strategisch nutzen können

Wiesbaden 2006

Paris, Rainer

Stachel und Speer

Machtstudien

Frankfurt/M. 1998

Picot, Arnold/Franck, Egon

Prozeßorganisation. Eine Bewertung der neuen Ansätze

aus Sicht der Organisationslehre

(Beitrag S. 13-38)

In: Nippa, Michael, Picot, Arnold (Hrsg.)
Prozeßmanagement und Reengineering
Die Praxis im deutschsprachigen Raum
Frankfurt/M., New York 1995

Placzek, Detlef/Rünz, Nicole
Fusion und Prozessoptimierung-
eine besondere Herausforderung
In: Innovative Verwaltung
Ausgabe 3/ 2012, S. 13-16

Plag, Martin
Veränderungsmanagement in Bundesministerien
Eine empirische Untersuchung auf Basis
multipler Fallstudien
Wiesbaden 2007

Pleschak, Franz/Sabisch, Helmut
Innovationsmanagement
Stuttgart 1996

Popitz, Heinrich
Phänomene der Macht
Tübingen 1986

Rau, Rolf
Wuppertaler Modernisierungsbemühungen aus
der Sicht des Personalrates
(Beitrag S. 121-128)
In: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.)
Stillstand auf der „Baustelle“?
Baden-Baden 1998

Raven, B.H.
Social influence and power
In: I.D. Steiner & M. Fishbein (Eds.),
Current studies in social psychologies (pp. 371-382).
New York: Holt, Rinehart & Winston (1965)

Reese, Jürgen
Innovationen in der Verwaltung, Studienheft 2
Kassel 2005

Reese, Jürgen/Hans, Christina/ Koch
Innovationen in der Verwaltung, Studienheft 1
Kassel 1999

Reese, Jürgen/Brückel, Sybille/
Heinrich, Winfried/Kevenhörster, Paul/
Krauch, Helmut/Wollner, Friedhelm
Die politischen Kosten der Datenverarbeitung
Frankfurt/M. 1979

Reichard, Christoph
Betriebswirtschaftslehre der
öffentlichen Verwaltung
Berlin 1987

Reichard, Christoph
Der Produktansatz im „Neuen Steuerungsmodell“ –
von der Euphorie zur Ernüchterung
(Beitrag S. 85-102)
In: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.)
Lokale Verwaltungsreform in Aktion:
Fortschritte und Fallstricke
Basel 1998

Reichard, Christoph
Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im
deutschen Public Management
(Beitrag S. 53-70).
In: Edling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.)
Öffentliches und privates Management
Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und
Verwaltungsforschung 1
Opladen 1998

Reichard, Christoph
Personalmanagement
(Beitrag S. 229-235)
In: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/
Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.)
Handbuch zur Verwaltungsreform
Wiesbaden 2005

Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.)
Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?
Basel, Boston, Berlin 1996

Reiß, Michael
Aktuelle Konzepte des Wandels
(Beitrag S. 31-90)
In: Reiß, Michael/Rosenstiel, Lutz von/Lanz, Anette (Hrsg.)
Change Management
Programme, Projekte und Prozesse
Stuttgart 1997

Reiß, Michael/Rosenstiel, Lutz von/Lanz, Anette (Hrsg.)
Change Management
Programme, Projekte und Prozesse
Stuttgart 1997

Rheinberg, Falko
Motivation
Grundriss der Psychologie, Band 6
Stuttgart 2008

Rosenstiel, Lutz von
Grundlagen der Organisationspsychologie
Stuttgart 2007

Rückwardt, Bernd
Koordination des Verwaltungshandelns
Berlin 1978

Russell, Bertrand
Macht
Zürich, 1947, Neuauflage 2007

Sandner, Karl
Prozesse der Macht
Heidelberg 1992

Schäfer, Frank
Kommunales Chance Management
Berlin 2011

Schauerte, Hans-Hermann
„Baustelle“ Verwaltungsreform der Stadt Wuppertal
(Beitrag S. 111-120)
In: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.)
Stillstand auf der „Baustelle“?
Baden-Baden 1998

Schneider, Klaus/Schmalt Heinz-Dieter
Motivation
Stuttgart 1994

Schreyögg, Georg
Organisation
Wiesbaden 2008

Schreyögg, Georg/Conrad, Peter (Hrsg.)
Management von Kompetenz
Managementforschung, Band 16
Wiesbaden 2006

Schreyögg, Georg/Conrad, Peter (Hrsg.)
Organisation und Strategie
Managementforschung, Band 20
Wiesbaden 2010

Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut: New Public Management;
(Beitrag S. 63-73)
In: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/
Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.)
Handbuch zur Verwaltungsreform
Wiesbaden 2005

Senge, Peter M.
Die fünfte Disziplin
Kunst und Praxis der lernenden Organisation
Stuttgart 2011

Siepmann/Siepmann
Verwaltungsorganisation
Köln 1987

Simon, Nikolaus
Die Gewerkschaft ÖTV als Reformkraft in Kommunen
(Beitrag S. 195-202)
In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.)
Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?
Basel, Boston, Berlin 1996

Stein, Erwin
30 Jahre Hessische Verfassung 1946-1976
Im Auftrag der Hessischen Landesregierung und
des hessischen Landtages
Wiesbaden 1976

Steiner, Karl-Ludwig
Stadt Lahn und Gründungsverband
Frankfurt/ M. 1982

Stern, Thomas/Jaberg, Helmut
Erfolgreiches Innovationsmanagement
Erfolgsfaktoren, Grundmuster, Fallbeispiele
Wiesbaden 2007

Strotzka, Hans
Macht
Ein psychoanalytischer Essay
Frankfurt/ M. 1988

Thieme, Werner/Prillwitz, Günther
Die Kommunale Gebietsreform
Durchführung und Ergebnisse
der kommunalen Gebietsreform
Baden-Baden 1981

Thom, Norbert/Ritz, Adrian
Public Management
Wiesbaden 2000

Türk, Klaus (Hrsg.)
Hauptwerke der Organisationstheorie
Wiesbaden 2000

Vahs, Dietmar/Burmester, Ralf
Innovationsmanagement
Stuttgart 2005

Vahs, Dietmar
Organisation
Ein Lehr- und Managementbuch
Stuttgart 2009

Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf (Hrsg.)
Handwörterbuch zur Verwaltungsreform
Wiesbaden 2006

Walter-Busch, Emil
Arbeits- und Organisationspsychologie im Überblick
Wien 2008

Weber, Max
Wirtschaft und Gesellschaft:
Grundriss der verstehenden Soziologie;
5. revidierte Auflage von Johannes Winckelmann
Tübingen: Mohr 1980

Wegscheider, Wilhelm
Herausforderungen an das Controlling im Zuge der Bahnreform
(Beitrag S. 287-300)
In: Reiß, Michael/Rosenstiel, Lutz von/Lanz, Anette (Hrsg.)
Change Management
Programme, Projekte und Prozesse
Stuttgart 1997

Weiß, Karin
Das Neue Steuerungsmodell-
Chance für die Kommunalpolitik?
Aus der Reihe: Städte und Regionen in Europa, Band 9
Opladen 2002

Weissenberger-Eibl, Marion A. (Hrsg.)
Gestaltung von Innovationssystemen
Konzepte, Instrumente, Erfolgsmuster
Kassel 2005

Weissenberger-Eibl, Marion A. (Hrsg.)
Unternehmen im Umbruch
Konzepte, Instrumente, Erfolgsmuster
Rosenheim 2004

Weissenberger-Eibl, Marion A.
Wandel durch Markt-Struktur-Innovation und Nachhaltigkeit
(Beitrag S. 1-34)
In: Weissenberger-Eibl, Marion A. (Hrsg.)
Unternehmen im Umbruch
Konzepte, Instrumente, Erfolgsmuster
Rosenheim 2004

Witte, Eberhard
Das Promotoren-Modell
(Beitrag S. 9-42)
In: Hauschildt, Jürgen
Promotoren – Champions der Innovation
Wiesbaden 1998

Witte, Erich H.
Lehrbuch Sozialpsychologie
Weinheim 1994

Witte, Erich H.
Theorien zur sozialen Macht
(Beitrag S. 217-246)
In: Frey, Dieter/Irle, Martin (Hrsg.)
Theorien der Sozialpsychologie
Band II, Gruppen-, Interaktions- und
Lerntheorien
Bern 2002

Wolf, Joachim
Organisation, Management, Unternehmensführung –
Theorien und Kritik
Wiesbaden 2008

Wollmann, Hellmut:
Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle
Modernisierungsdiskurse (Beitrag S. 1-49)
In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.)
Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?
Basel, Boston, Berlin 1996

WSI-Mitteilungen
Monatszeitschrift des Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftlichen Instituts in der
Hans-Böckler-Stiftung
Beitrag von Bogumil, Jörg/Kißler, Leo
Nr. 1/1998, S. 54-60
Frankfurt/M., Köln 1998

www.wikipedia.org/wiki/boehmetal
Zugriff am 24. April 2012

Anhang

Das Telefoninterview mit dem Bürgermeister der Gemeinde Bomlitz,
Herrn Michael Lebid, wurde am 24. April 2012 geführt. Der Inhalt der Sei-
ten 257 f. dieser Arbeit wurde ihm am gleichen Tag übermittelt und der
Text zur Verwendung in dieser Dissertation freigegeben.

Abkürzungsverzeichnis

BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
HGO	Hessische Gemeindeordnung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
NSM	Neues Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (ehemals Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung)
PM	Public Management
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
NATO	Nordatlantikpakt (North Atlantic Treaty Organization)
EU	Europäische Union
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DBB	Deutscher Beamtenbund
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CRM	Customer-Relationship-Management (Kundenbeziehungsmanagement)

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der besseren Lesbarkeit wurde im Wesentlichen bei den Formulierungen auf die wechselweise weibliche bzw. männliche Form dieser Begriffe verzichtet.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Grundstruktur der Einflussfaktoren auf Innovationsprozesse	44
Abbildung 2	Die Gestaltung des Wandels	48
Abbildung 3	Die unterschiedlichen Sichtweisen: Konzeptfokus – Kontextfokus	54
Abbildung 4	Die Grenzen des Erfolges von Reengineering-Projekten in der Unternehmenspraxis	63
Abbildung 5	Der Kreislauf eines Organisationsentwicklungsprozesses	69
Abbildung 6	Ressourcenorientierte Theorien der Macht	157
Abbildung 7	Die Interessenbereiche von Organisationsmitgliedern	181
Abbildung 8	Das erweiterte kognitive Motivationsmodell	192
Abbildung 9	Die Reaktionskette bei einer Bedrohungssituation	196
Abbildung 10	Barrieren vor dem Beginn der Implementation von Innovationen	204
Abbildung 11	Darstellung der Kombinationen Verhaltensakzeptanz – Einstellungsakzeptanz	208
Abbildung 12	Übersicht über die möglichen Reaktionen durch Veränderungen	212
Abbildung 13	Deskriptives Modell über die Schritte des Machthandelns	221
Abbildung 14	Das Organigramm der Stadt Wuppertal nach der Reform	287
Abbildung 15	Organisation des Modernisierungsprozesses in der Stadt Hagen	300
Abbildung 16	Das Zieldreieck der Hagener Modernisierungsstrategie	304

In den vergangenen Jahrzehnten sind öffentliche Verwaltungen zunehmend unter Reformdruck geraten. Entsprechend stieg auch das Interesse an einer wissenschaftlichen Durchdringung von Innovationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung, vor allem an den Faktoren, die ihren Erfolg beeinflussen, darunter Wissen, Information, Organisationsstruktur und Strategien. Zwar werden auch sogenannte weiche Faktoren wie Organisationskultur und Betriebsklima zur Erklärung des Verlaufs von Innovationsprozessen herangezogen, seltsamerweise aber nicht der Faktor Macht, der in früheren soziologischen Analysen der Organisation stets eine große Rolle spielte. Die vorliegende Arbeit untersucht die Erklärungskraft dieses Faktors für den Verlauf von Innovationsprozessen.

Aus dem Inhalt:

Nach einem historischen Überblick über Verwaltungsreformen in der Bundesrepublik Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg folgt eine Analyse darüber, was die Forschung in der Betriebswirtschaftslehre zu den Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren bei der Implementation von Innovationen bisher herausgefunden hat. Dabei wird auch der Frage nachgegangen, inwieweit die vornehmlich aus der betriebswirtschaftlichen Forschung gewonnenen Erkenntnisse auf die öffentliche Verwaltung übertragbar sind. Es folgt eine Untersuchung darüber, welches begriffliche Instrumentarium die Machtanalyse bisher aufgeboten hat. Hierbei werden insbesondere wissenschaftliche Erkenntnisse aus der Sozialwissenschaft, aber auch der Psychologie untersucht. Die Machtanalyse wird anschließend auf Innovationsprozesse angewandt. Hierzu werden Fallbeispiele herangezogen.

Es wird in der vorliegenden Arbeit untersucht, welche Reichweite bzw. Erklärungskraft die Machtanalyse zur Prognose des Verlaufs und Ergebnisses von Innovationsprozessen haben kann. Damit konzentriert sich die vorliegende Arbeit vor allem auf die Aufgabe, den Machtbegriff einer Analyse von Innovationsprozessen zugänglich zu machen.

ISBN 978-3-86219-614-2