

Jörg Bogumil / Leo Kißler

Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse

Akteursstrategien, Implementation, Innovationsspiele, Machtspiel, Mikropolitik, Public Management, Routinespiele

Zusammenfassung

In Anlehnung an die strategische Organisationsanalyse wird der kommunale Modernisierungsprozeß als Machtspiel rekonstruiert. Verwaltungsmodernisierung wird als Produktionsprozeß von informellen und formellen Regelsystemen begriffen. Die mikropolitische Betrachtung der Machtspiele im Modernisierungsprozeß orientiert sich an den unterschiedlichen Phasen des Implementationsprozesses (Regelsetzung, Regelinterpretation, Regelumsetzung), um herauszuarbeiten, daß die Machtmittel der Akteure zwischen diesen Phasen z.T. erheblich varrieren. Anhand eines interkommunalen Vergleiches von Machtspielen kann gezeigt werden, daß nach wie vor in allen Phasen vor allem Routinespiele den Modernisierungsprozeß dominieren. Public Management erfordert jedoch zur Durchsetzung seiner konzeptionellen Zielvorstellungen die Entwicklung von Innovationsspielen. Diese sind prinzipiell auf drei Wegen erreichbar: durch Entwicklung neuer erfolgversprechender Gewinnaussichten für die Akteure, durch die Einsicht, daß nur die Veränderung bestehender Routinen die Überlebensfähigkeit der Organisation und damit die Gewinnchancen der einzelnen Akteure sichern kann oder durch den Einsatz von Macht und Druck. Die spezifischen Rahmenbedingungen in Kommunalverwaltungen könnten mit dazu beitragen, daß alle drei Wege versperrt bleiben.

Inhaltsübersicht

- 1 Public Management und Mikropolitik
 - 1.1 Mikropolitik und Macht
 - 1.2 Akteure, Agierende und Betroffene
- 2 Zur Empirie des Machtspiels im kommunalen Modernisierungsprozeß
 - 2.1 Die Spieler und ihre Machtmittel
 - 2.2 Der Spielstand: Dominanz von Routinespielen
- 3 Public Management als Innovationsspiel?

1 Public Management und Mikropolitik

Seit den 80er Jahren wird der öffentliche Sektor in vielen OECD-Staaten umstrukturiert, orientiert am Konzept des New-Public-Management (NPM) bzw. des Public Management (PM). Beabsichtigt sind eine Neubewertung der Staatsaufgaben und eine Neuorganisation der Aufgabenerledigung durch staatliche und kommunale Institutionen. Diese Modernisierungswelle hat in den 90er Jahre auch Deutschland erreicht und hier vor allem die Kommunalverwaltungen. Die Veränderung der administrativ-organisatorischen Umsetzung von Staatsaufgaben durch die Einführung einer marktgesteuerten, kundenorientierten öffentlichen Dienstleistungsproduktion wird dabei unter dem Stichwort „Binnenmodernisierung“ diskutiert. Zentrales Leitbild der kommunalen Modernisierungsbemühungen ist die Einführung eines Neuen Steuerungsmodells (NSM).¹ Mitte der 90er Jahre gibt es kaum ein Rathaus in Deutschland, in dem nicht verschiedene Elemente des PM eingeführt werden. Allerdings zeigen erste Evaluationen von Modernisierungsprozessen, daß es erhebliche Implementationsschwierigkeiten gibt und die Zweifel wachsen, ob sich die Intentionen des PM überhaupt umsetzen lassen.

Ein wesentlicher Grund liegt unsererseits in der zu „rationalistischen“ Sicht von Veränderungsprozessen in Verwaltungsorganisationen. Mit der dem PM inhärenten Planungsrationaliät kann die Funktionsweise von Kommunalverwaltungen nur sehr unzureichend erfaßt werden, so daß die dem Konzept zugrundeliegenden Veränderungsvorschläge notwendigerweise an der Realität zu scheitern drohen. Das Konzept des PM steht dem mikropolitischen Handeln der Akteure naiv gegenüber. Übersehen werden die heimlichen Mauseheleien, die partiellen Interessenkonvergenzen, die organisationsinternen Bündnisse und Koalitionen, kurzgesagt der Kampf um Positionen

¹ Das NSM verbindet die Vorstellungen von organisatorischer Entflechtung mit denen eines Kontraktmanagements. Die traditionell zentralistische, hoch arbeitsteilige und durchhierarchisierte Verwaltungsorganisation soll in eine produktorientierte und im Rahmen von Zielvereinbarungen weitgehend autonome, dezentral gegliederte Organisation umgebaut werden. Zu den einzelnen Elementen des PM und des NSM vgl. KGSt 1993, Budäus 1993, Reichard 1994, Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997, S. 28ff.

und Besitzstände, Ressourcen und Karrieren, Einfluß und Macht (vgl. Küpper/Ortmann 1988b, S. 7). In Anlehnung an die Unterscheidung von Brunns (1982; 1985) zwischen Entscheidungs- und Handlungsrationalität kann argumentiert werden, daß sich PM an der Entscheidungsrationalität orientiert (Welche Maßnahmen sind prinzipiell sinnvoll?), während es hier nun darum geht, auf die Handlungsrationalität aufmerksam zu machen (Wie kann ich Entscheidungen durchsetzen?). Letzteres bedeutet, die mikropolitische Konstellation in Rechnung zu stellen und mit der Macht zu kalkulieren. Gute Entscheidungen sind handlungsrational in dem Sinne, daß sie unter dem Gesichtspunkt ihrer Durchsetzung und Implementation getroffen werden.

Wir wollen nun durch die mikropolitische Rekonstruktion des kommunalen Modernisierungsprozesses als "Machtspiel" aufzeigen, daß vor allem Machtbeziehungen und das strategische Verhalten von Akteuren die sozialen Interaktionen in den Kommunalverwaltungen prägen und daß sich hieraus Konsequenzen für die Einschätzung und Durchsetzung von Veränderungsprozessen ergeben. Im Blickfeld der folgenden Ausführungen stehen die mikropolitischen Auseinandersetzungen bei der Implementation kommunaler Modernisierungsmaßnahmen. Dabei wird auf die strategische Organisationsanalyse (Crozier/Friedberg 1979; Küpper/Ortmann 1988a; Ortmann u.a. 1990, Ortmann 1995) sowie auf Vorarbeiten im Rahmen der Untersuchung betrieblicher Modernisierungsprozesse (vgl. Greifenstein/Jansen/Kißler 1993) zurückgegriffen und versucht, diese vor allem auf private Großorganisationen angewandten Konzepte für die Analyse von Veränderungsprozessen in Kommunalverwaltungen fruchtbar zu machen.²

Dabei gehen wir in drei Schritten vor: Zunächst wollen wir den theoretischen Bezugspunkt markieren, von dem aus die weitere Argumentation erfolgt und die zentralen Begriffe erläutern (1.). Sodann werden die Machtspiele bei der Implementation von Modernisierungsmaßnahmen anhand empirischer Beispiele konkretisiert (2.). Abschließend wird auf zwei zentrale Spieltypen verwiesen, die Routinespiele bzw. die Innovationsspiele, und versucht, die mit ihnen verbundenen Konsequenzen für den kommunalen Modernisierungsprozeß herauszuarbeiten (3.).

² So sind mikropolitische Studien von öffentlichen Verwaltungen eher rar, obwohl die deutsche Rezeption von Mikropolitik zunächst vor allem auf Arbeiten von Bosetzky (1972, 1974, vgl. auch Bosetzky/Heinrich 1985, S. 169ff.), die sich auf Erfahrungen in öffentlichen Verwaltungen stützten, zurückging. Auch Crozier/Friedberg haben ihren Ansatz der strategischen Organisationsanalyse in empirischen Untersuchungen in Frankreich über das Verhältnis zwischen lokalen Verwaltungen und dem lokalen politischen System entwickelt (Friedberg 1996, S. 148). Bezogen auf die aktuellen Modernisierungsprozesse in Kommunalverwaltungen ist uns jedoch nur die Arbeit von Brüggemeier im Zusammenhang mit Controllingprozessen bekannt (1997).

1.1 Mikropolitik und Macht

Im Konzept der Mikropolitik sind Macht und Politik wesentliche Bestandteile bei der Analyse kollektiven Handelns. Gefragt wird nach den Spielräumen innerhalb systematischer und struktureller Grenzen und nach der Lockerung, Verschiebung, Überschreitung und Aufhebung dieser Grenzen durch das mikropolitische Agieren von Individuen und Gruppen in Organisationen (Küpper/Ortmann 1988b, S. 8).³

Wenn Organisationen keine zweckrationalen, strikt an ökonomischen Effizienzkriterien ausgerichteten Gebilde sind, sondern eher Arenen mikropolitischer Aushandlungsprozesse und Kämpfe, in denen jeder „sein“ Spiel spielt, kann das Handeln der Akteure als Verfolgung von Strategien angesichts bestimmter Spiele, Spielsituationen, Spielregeln und Ressourcen („Trümpfe“) rekonstruiert werden (Ortmann 1988b, S. 21; 1994, S. 151). Der Begriff des Spiels löst die alte Maschinenmetapher für Organisationen ab. Spiel ist für Crozier/Friedberg der "Mechanismus, mit dessen Hilfe die Menschen ihre Machtbeziehungen strukturieren und regulieren und sich doch dabei Freiheit lassen" (Crozier/Friedberg 1979, S. 68).⁴ Der Spielbegriff vereint die strategische Denkweise, die beim interessengeleiteten Akteur ansetzt, mit der systemischen, die sich auf die wechselseitige Interdependenz von Handlungen und Strukturen bezieht. Organisation wird so als Ergebnis einer Reihe von Spielen angesehen. Die strategische Organisationsanalyse sucht systematisch nach rationalen, rekonstruierbaren und verstehbaren Gründen für das Handeln der Akteure, rekonstruiert ihre Strategien und von da aus die Spiele und Lösungen in der Organisation.

Nach Crozier/Friedberg ist Macht die Fähigkeit von Akteuren, Ressourcen - wie Expertenwissen, Umweltbeziehungen, Kontrolle von Informations- und Kommunikationskanälen sowie die Nutzung von Organisationsregeln - für die eigenen Interessen zu mobilisieren (1979, S. 49-55). Macht entfaltet sich in den Austauschbeziehungen der

³ Um häufigen Mißverständnissen vorzubeugen: Mikropolitik wird hier als *organisations-theoretisches Konzept* im Sinne einer Politologie von Organisationen und nicht als ein spezifischer Aspekt organisationalen Geschehens interpretiert. Die Untersuchungsperspektive richtet sich also nicht, wie vor allem bei Bosetzky festzustellen, auf den innerorganisatorischen Kleinkrieg von Machiavellisten, sondern auf eine mikroskopische Analyse der wechselseitigen Konstitution von organisationalem Handeln und (Organisations-) Strukturen (vgl. hierzu Brüggemeier 1997, S. 201; Friedberg 1996; Ortmann 1995, S. 48). Besonders deutlich wird dies bei Friedberg (1996, S. 145): „Wir interessieren uns also nicht für das Handeln als Symptom von individueller Motivation. Wir betrachten es als Symptom von Strukturen, von Interessenkonstellationen, von einem Akteursystem, von einem Beziehungszusammenhang und den Regulierungsmechanismen, mit Hilfe derer diese Strukturen (re)produziert werden.“

⁴ Mit dem Begriff des Spiels soll die Verschränkung von Kontrolle und Konsens, von Zwang und Freiheit, also die Kontingenz des Handelns in Organisationen einfangen werden. Er weist insofern eine erhebliche Nähe zu den von anderen Autoren favorisierten Begriffen der Mikropolitik (Küpper/Ortmann), der Arbeitspolitik (Narr/Naschold) oder der innerbetrieblichen Handlungskonstellation (Weltz) auf. Spiel ist aber nicht gleichzusetzen mit Friede, Freude und Freiheit. Es gibt einen gewissen Zwang mitzuspielen, der umso größer ist, als die Spieler von diesem Spiel abhängig sind und es sich daher weniger leisten können, zu verlieren (vgl. Ortmann 1988a, S. 21f.)

Akteure und wird zum Ausdruck sozialen Handelns. Wer eine für einen anderen Akteur relevante Unsicherheitszone kontrolliert, verfügt über Macht.⁵ Damit ist Machtausübung, mikropolitisch gesehen, kein Top-Down-Prozeß der Hierarchie, sondern ein *kontingentes* Verhalten in der Organisation. So wird der Verwaltungsprozeß kontrolliert von den politischen Fraktionen, der Verwaltungsspitze und dem Personalrat aufgrund ihrer jeweiligen Regelungskompetenz und der Nutzung von Informations- und Kommunikationskanälen sowie von den Beschäftigten aufgrund ihres Expertenwissens. Die Kommunalverwaltung kann also als eine Organisation angesehen werden, in der die Akteure als Träger von Machtpotentialen unterschiedliche Interessen verfolgen oder, in den Worten von Crozier/Friedberg, als "Kampfarena konfligierender Rationalitäten" (1979, S. 226).

Die Existenz von Regelsystemen (Spielregeln) verhindert nun, daß bei jeder organisationsinternen Entscheidung Macht mobilisiert werden muß. Regeln schaffen Verhaltenssicherheit und ordnen Akteuren bestimmte Kompetenzen zu. Bei diesen Regeln handelt es sich nicht nur um Normen, Vorschriften und Organisationsbestimmungen, sondern auch um Gewohnheiten, Einsichten, Erfahrungen und Bindungen, durch die das Handeln in der Organisation sozial strukturiert ist. Zu den Spielregeln in Kommunalverwaltungen gehören z.B. die Form der Arbeitsteilung, der hierarchische Aufbau, das Personalvertretungsgesetz, das Beamtenrecht, kameralistische Haushaltsführung, besondere Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Mehrheitsfraktion oder der Vorrang rechtmäßiger Verfahren. Die Spielregeln (im Sinne von organisatorischen Strukturen)⁶ konditionieren das Akteurshandeln, aber sie können auch von den Akteuren gesetzt, definiert und zur Interessenwahrnehmung eingesetzt werden. Macht bestimmt sich daher als Definitionsmacht im Produktionszyklus von Regelsystemen (also bei der Regelsetzung, der Regelinterpretation und der Regelimplementation, so Greifenstein/Jansen/Kißler 1991, S. 26 in Anschluß an Burns/Flam 1987). Machtausübung erfolgt aber nicht nur gegen den Willen anderer, sondern es gibt auch *konsensgestützte* Macht (vgl. Ortmann u.a. 1990, S. 15). Der Konsensbedarf und die Konsenshaltigkeit von Organisationen werden sogar in der Regel unterschätzt, obwohl diese Form der Macht in besonderem Maße zur Verstetigung von Machtstrukturen beiträgt.

⁵ Nach Ansicht von Ortmann sind die vier Machtquellen von Crozier/Friedberg zu sehr auf Wissen und Information beschränkt, dagegen sind die materiellen Aspekte der Macht, also daß die Beschäftigten die Produktion gewährleisten bzw. daß das Management die Möglichkeit der Entlassung, Beförderung und Entlohnung hat, etwas unterbelichtet. Er schlägt daher in Anlehnung und Abwandlung von Giddens vor, zwischen Regeln der Konstitution von Sinn (z.B. Wahrnehmungsmuster, Organisationsvokabular, Leitbilder) und der Legitimation (z.B. rechtliche Normen, organisationale Regeln) sowie allokativen (z.B. Geld, Rohstoffe, Technik, Investitionsbudgets) und autoritativen Ressourcen (z.B. Arbeitsorganisation, Verwaltungsapparat, Planungsinstrumente) zu unterscheiden (Ortmann 1995, S. 60). Regeln und Ressourcen sind hier gemeinsam die Machtmittel, mit denen Machtstrukturen reproduziert und die zugleich von ihnen zur Verfügung gestellt werden.

⁶ Organisationstruktur kann in Anlehnung an Crozier/Friedberg ein Set von Spielregeln beschrieben werden, die Produkt des tatsächlichen Handelns der Akteure sind, gleichzeitig ihre Handlungsmöglichkeiten hervorbringen und einschränken, indem sie bestimmte Ungewißheitzen definieren und die die Gewinnchancen der Akteure definieren (vgl. Ortmann 1995, S. 54).

1.2 Akteure, Agierende und Betroffene

Die Organisation "Kommunalverwaltung" läßt sich also als ein soziales Handlungssystem begreifen, in dem die verschiedenen Interessen der Handelnden durch formelle und informelle Regeln austariert werden. Organisationsbeziehungen können damit als geregelte Austauschbeziehungen zwischen Akteuren definiert werden. Als Akteure gelten hier, im Gegensatz zur sonst üblichen Definition, die den Akteursstatus allen in einer Organisation Handelnden zuweist, nur diejenigen, die sich durch ein besonderes Merkmal auszeichnen: die Regelungskompetenz (vgl. Burns/Flam 1987; Greifenstein/Jansen/Kißler 1993; S. 19ff.).

Akteur ist, wer über *Definitionsmacht im Modernisierungsprozeß* (als Regelproduktionsprozeß) verfügt, wer an Prozessen sozialer Regelsetzung teilnimmt, sei es, daß sie rechtlich abgesichert sind in Form von Gesetzen (z.B. GO, PVG) oder formalen Organisationsregeln (z.B. Dienstanweisungen, Hierarchieaufbau) oder aufgrund tatsächlicher Übung erfolgen. Dies ermöglicht die Unterscheidung zwischen Akteuren, in Organisationen Agierenden und den von den Maßnahmen (nur) Betroffenen und damit eine schärfere Analyse des spezifischen Einflußpotentials der an Modernisierungsprozessen Beteiligten.

Regelungskompetenz ist im Modernisierungsprozeß von besonderer Bedeutung, begreift man Verwaltungsmodernisierung als Produktionsprozeß von Regelsystemen. Indem Regeln als verallgemeinerbare Verfahrensweisen der Praxis formellen Gruppen oder Individuen Teilnahmemöglichkeiten am Regelproduktionsprozeß zuschreiben, begründen sie den Akteursstatus. Allerdings spezifiziert das zugrunde liegende Regelsystem auch, wer partizipiert und wer ausgeschlossen ist und wer, was, wann, wo und wie in Beziehung mit wem tut. Es gibt somit unterschiedliche Teilnahmechancen an Regelproduktionsprozessen. Die Verteilung der Definitionsmacht ist ein Spiegelbild für die Machtverteilung in der Organisation.

Das Ausmaß der Definitionsmacht von Akteuren ist abhängig von der Art und Weise ihrer Partizipation im Regelproduktionsprozeß, also der bewußten und abgesicherten Teilhabe an Entscheidungsprozessen. Diese Teilhabe ist zwar durch institutionelle Rahmenbedingungen geprägt, aber innerhalb dieser ergeben sich durchaus Handlungsspielräume zur Ausgestaltung. Zudem beschränkt sich Partizipation in diesem Sinne nicht auf die mentale Ebene (Informationsweitergabe), sondern es muß die Möglichkeit geben, Einfluß auf Entscheidungen nehmen zu können, sei es mittelbar durch Interessenvertretung oder unmittelbar durch direkte Teilnahme oder durch die sonstige Nutzung von Machtmitteln. Weiterhin ist es sinnvoll, im Prozeß der Regelproduktion zwischen den Phasen der Regelsetzung, der Regelinterpretation und der Regelumsetzung zu unterscheiden, da die Machtmittel der Beteiligten nicht nur unterschiedlich sind, sondern auch in den verschiedenen Phasen z.T. erheblich variieren.⁷ Damit kommt es

⁷ Diese Phaseneinteilung ist vor allem eine analytische und nicht in dem Sinne mißzuverstehen, daß es eine feste Reihenfolge der Bearbeitung von Regelproduktionsprozessen gibt. Wichtig ist, daß die Unterteilung ermöglicht, die unterschiedlichen Beteiligung-

also nicht nur auf die Reichweite und Verbindlichkeit der Beteiligung (Partizipationsgrad) an, vielmehr ist auch zu beachten, auf welche Phasen des Regelproduktionsprozesses sich die Partizipation bezieht.

Die Interaktionen der Akteure werden aber nicht nur über die Ausübung von Macht und die Verwirklichung partikularer Interessen bestimmt. Es gibt auch andere integrierende Mechanismen. Verständigung und Legitimation (z.B. auf der Grundlage einer Unternehmenskultur) sowie der gemeinsame Bezug auf die Organisation, in dem sich für alle Beteiligten ja erst ihre Gewinnmöglichkeiten konstituieren, markieren weitere Dimensionen sozialen Handelns, die dafür sorgen, daß die organisationelle Rationalität mehr darstellt als die Summe der Handlungsrationalitäten der Agierenden. Dazu gehören sowohl die Kompetenz der Subjekte, als auch die Regulation der Aktivitäten durch Spielregeln, die die Spielmöglichkeiten der Akteure begrenzen. Zu den Spielregeln, die den Einsatz von Machtmitteln durch die Akteure strukturell begrenzen, sind die institutionellen Rahmenbedingungen ebenso wie informelle Übereinkünfte zu rechnen.

2 Zur Empirie des Machtspiels im kommunalen Modernisierungsprozeß

Will man nun den Implementationsprozeß kommunaler Modernisierungsmaßnahmen als Machtspiel rekonstruieren, stellen sich drei Fragen:

- 1 Wer ist angesichts der oben explizierten Definition zu den Akteuren im kommunalen Modernisierungsprozeß zu zählen und wer ist nur Agierender oder Betroffener, wer sind also die Spieler, die Ersatzspieler und die Zuschauer ?
- 2 Welchen Strategien verfolgen die vom Modernisierungsprozeß betroffenen Individuen und Gruppen? Welche Interessen liegen ihnen zugrunde? Über welche Machtmittel verfügen sie?
- 3 In welchen Phasen des Modernisierungsprozesses (Regelsetzung, Regelinterpretation, Regelumsetzung) agieren die verschiedenen Akteure und was bedeutet dies für ihre Durchsetzungsfähigkeit und damit für den Spielstand?

Wir wollen auf diese Fragen nun am Beispiel empirischer Befunde der Implementierung von Modernisierungsmaßnahmen in drei Stadtverwaltungen (A, B und C) eingehen.⁸ Die drei Städte sind in ihrer Größe vergleichbar (alle haben über 200.000 Ein-

schaften an den verschiedenen Phasen der Regelproduktion herauszuarbeiten, da nur so deutlich wird, daß die verschiedenen Machtmittel nicht in jeder Phase gleich gut einzusetzen sind.

⁸ Zur methodischen Vorgehensweise vgl. ausführlich Kibler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997, S.43ff. Im Rahmen der empirischen Analyse dieser Modernisierungsmaßnahmen wurden neben umfangreichen Dokumentenanalysen 47 problemzentrierte Interviews, zwei Gruppendiskussionen und eine Beschäftigtenumfrage als Vollerhebung (n = 1190) durchgeführt sowie 60 Projektsitzungen teilnehmend beobachtet.

wohner) und ihre Verwaltungen zählen nach Einschätzung von Modernisierungsexperten zu den fortgeschrittenen Modernisierungskommunen in Deutschland.

Die Stadtverwaltung A orientiert sich eng an den Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) zur Einführung eines NSM. Dieses kann als kontinuierliche Verbesserungsstrategie mit dem vorrangigen Ziel, die Ergebnissteuerung zu optimieren, charakterisiert werden. Die Stadtverwaltungen B und C orientieren sich an den Empfehlungen externer Organisationsberater. Der Modernisierungsprozeß in B läßt sich als kontinuierliche Verbesserungsstrategie in Richtung einer Qualitätsverbesserung von Verwaltungshandeln, in C dagegen als eine umfassende Reorganisationsmaßnahme (Reengineering) begreifen, die einen radikalen Bruch mit der bestehenden Organisationsstruktur beinhaltet.

2.1 Die Spieler und ihre Machtmittel

Betrachten wir zunächst die traditionellen Spieler (Akteure) in der Kommunalverwaltung: die Akteure der Politik, die Verwaltungsspitze, das mittlere Management und den Personalrat. Ihre Definitionsmacht erstreckt sich zum Teil auf unterschiedliche Phasen des Implementationsprozesses. Beginnen wir in der Phase der *Regelsetzung*.

Hier sind zunächst die Akteure im Bereich der Politik zu nennen. Dazu zählen die *Fraktionen* der im Rat bzw. Stadtparlament vertretenen Parteien. Der Kommunalvertretung insgesamt, bestehend aus den Fraktionen, kommt nach den jeweiligen Gemeindeordnungen (GO) die Richtlinienkompetenz in allen wesentlichen städtischen Angelegenheiten zu, also in der Regel auch zur Beschlußfassung von Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung. Die Kommunalvertretung soll die Verwaltung kontrollieren, ist aber verfassungsrechtlich zugleich selbst Teil der kommunalen Selbstverwaltung. Wichtig ist zudem die Unterscheidung zwischen der oder den Mehrheitsfraktionen und den Oppositionsfraktionen. Aus diesem Konglomerat unterschiedlicher Anforderungen resultieren unterschiedliche Handlungsrationaltäten.

Die jeweiligen Mehrheitsfraktionen, völlig unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung, haben in den untersuchten Städten die wesentlichen Personalfunktionen in der Stadtverwaltung mit Kandidaten ihrer Wahl besetzt und sehen in der Verwaltung vor allem den verlängerten Arm zur Umsetzung ihrer Politik. Die Implementierung von Modernisierungsmaßnahmen wird nun in der Regel von Oberbürgermeistern, Oberstadtdirektoren oder Organisationsdezernenten forciert, die Mitglieder der Partei der Mehrheitfraktion sind.

Die Oppositionsparteien stehen der aus ihrer Sicht von den Mehrheitsfraktionen dominierten Verwaltung skeptisch gegenüber. Sie erwarten sich vom Modernisierungsprozeß, den sie grundsätzlich unterstützen, vor allem eine Verbesserung der Transparenz und der Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Allerdings wird die Durchführung des Modernisierungsprozesses fraktionsintern kaum thematisiert, da man sich dafür nicht

zuständig fühlt (Verwaltungssache) und vor allem kaum über Informationen verfügt. Gemeinsam ist den Oppositionsfraktionen eine gewisse Distanz zur von der parlamentarischen Mehrheit dominierten Verwaltung und damit auch zu den Problemen der Verwaltungsmodernisierung.

Insgesamt gesehen werden die Akteure im Bereich der Politik vor allem in der Regelungsphase mit den Modernisierungsmaßnahmen konfrontiert, indem im Kommunalparlament Grundsatzbeschlüsse zur Durchführung von Maßnahmen gefaßt werden. Diese werden in unseren Vergleichstädten überall einstimmig gefaßt und beinhalten auch eine Zustimmung zu einer neuen Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung, wonach sich die Politik auf Leitlinienentscheidungen beschränkt. Die jeweiligen Verwaltungsvorlagen zur Konzeption der Modernisierungsmaßnahmen werden überall einstimmig ohne weitreichende Änderungen akzeptiert. Die Akteure im Bereich der Politik nutzen also ihre Definitionsmacht nicht im Sinne von Einflußnahmen auf die Ziele des Modernisierungsprozesses. Vor allem aber mischen sie sich nicht in die anderen Phasen des Implementationsprozesses ein, obwohl ihre Definitionsmacht sich prinzipiell auch auf die Regelinterpretation⁹ und die Umsetzungsphase¹⁰ erstrecken kann (denkt man an die in den GO festgelegte Richtlinienkompetenz der Gemeindevertretung). Hier könnte der Eindruck entstehen, daß die Akteure der Politik sich schon auf die neue Arbeitsteilung eingelassen haben und die Chance eines gemeinsamen Vorgehens zur Optimierung der spannungsreichen Beziehung zwischen Politik und Verwaltung nutzen. Allerdings spricht die relative Unkenntnis der politischen Fraktionen bezüglich des Modernisierungsprozesses in allen Städten dafür, daß die politischen Akteure eher in ihren traditionellen Rollen verharren, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen.

Die Mehrheitsfraktion vertraut tendenziell ihren Leuten in der Verwaltung bzw. will ihnen nicht zu nahetreten und sich in „verwaltungsinterne“ Geschäfte und Arbeitsbereiche einmischen. Die Oppositionsfraktionen verfügen einerseits kaum über Expertenwissen und über Informations- und Kommunikationskanäle in die Verwaltung hinein und haben zudem wenig Motivation, sich ohne große Profilierungsmöglichkeit in komplexe Modernisierungsbemühungen einzubringen. Dies ändert sich erst, wenn die Aussicht besteht, Verwaltungsmodernisierung im Kampf um die Wählerstimmen einzusetzen. So versucht die Oppositionsfraktion in der Stadt C, in der sich als einzige der hier untersuchten Städte die Fraktionen zu Beginn des Modernisierungsprozesses auf ein gemeinsames Vorgehen und eine Zurückstellen von politischen Auseinandersetzungen einigten, als die umfassende Reengineeringmaßnahme zu erheblichen verwaltungsinternen Problemen führt, daraus Kapital zu schlagen. Sie kündigt den für die Phase der Verwaltungsmodernisierung geschlossenen „Burgfrieden“ mit den Mehrheitsfraktionen auf. Das Ziel, den Modernisierungsprozeß nicht durch politische Auseinandersetzungen zu stören, wird bei den ersten auftretenden Problemen aus dem Au-

⁹ Z.B. wie und durch welche Maßnahmen die Modernisierungsziele der Kundenorientierung oder der Beschäftigtenbeteiligung zu präzisieren sind.

¹⁰ Z.B. die Frage, in welchen Stadtteilen Bürgerämter eingerichtet werden.

ge verloren. Die Aussicht, Popularitätsgewinne zu erzielen, ist so verlockend, daß wieder in die alte Spielweise verfallen wird.

Das dominierende Spiel im Bereich der Politik ist und bleibt damit das „*Wählermaximierungsspiel*“. Die Regeln besagen, daß die lokalen Parteien zwangsläufig in Konkurrenz miteinander treten, da sie regelmäßig von den Bürgern in das Kommunalparlament gewählt werden, im übrigen auch und gerade aufgrund ihrer *unterschiedlichen* Meinungen. Um ihre Wahlchancen zu verbessern, sind sie daher gezwungen, sich zu profilieren und zu konkurrieren. Kooperatives Verhalten zwischen den Fraktionen wird weder innerparteilich noch vom Wähler belohnt. Es beraubt sie eines ihrer zentralen Machtmittel, nämlich der Aussicht bei den nächsten Wahlen die Mehrheit zu erlangen bzw. zu erhalten und damit zentraler Einflußmöglichkeiten auf die inhaltliche und personelle Gestaltung der Kommunalpolitik (Kontrolle der Organisationsregeln). Zudem würde der im PM vorgesehene Verzicht, sich in die alltägliche Arbeit der Verwaltung durch Nachfragen, Anfragen und Interventionsversuche einzumischen, insbesondere den Oppositionsfraktionen zentrale Profilierungsmöglichkeiten und damit Machtmittel nehmen, über die sie z.B. durch die Mobilisierung kommunaler Öffentlichkeit (Kontrolle von Umweltbeziehungen) verfügen. Es gibt keinen Anlaß für Oppositionsfraktionen, auf diese Machtmittel zu verzichten. Sie stehen der Verwaltung ohnehin in der Regel eher mißtrauisch gegenüber, da sie jene als „verlängerten Arm“ der Mehrheitspartei begreifen und selber oft Adressat vielfältiger Bürgerproteste gegen Verwaltungshandeln sind.

Die *Stadtverwaltungsspitzen* sind in der Regel die zentralen Promotoren des Modernisierungsprozesses. In Anlehnung an die Vorschläge externer Berater (sei es die KGSt oder private Organisationsberater) werden die Modernisierungskonzepte erstellt und dann in die Verwaltung vermittelt. In der Regel gelingt es ihnen, die wesentlichen Inhalte in der Phase der Regelsetzung zu bestimmen, d.h. die Politik von den Modernisierungsmaßnahmen zu überzeugen. Ein wichtiges Hilfsmittel ist dabei neben dem Hinweis auf die Kompetenz der externen Berater die unklare Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der Organisationshoheit des Verwaltungschefs und der Richtlinienkompetenz der Politik. Im Spannungsfall kann sich der Verwaltungschef immer auf seine Organisationshoheit zurückziehen (wobei er in der Regel von seiner Mehrheitsfraktion gedeckt wird). In der Phase der *Regelinterpretation* und im Umsetzungsprozeß ist der Handlungsspielraum der Stadtverwaltungsspitze noch größer. In der Regel leitet der Verwaltungschef oder der Organisationsdezernent das zentrale Lenkungsgremium im Modernisierungsprozeß und verfügt über das Letztentscheidungsrecht für den gesamten Prozeß, welches in der Regel bei Konflikten auch ausgeübt wird. Der Stadtverwaltungsspitze kommt damit weitreichende Definitionsmacht bei der Regelinterpretation und im Umsetzungsprozeß zu. Da die Politik in diesen Phasen nicht beteiligt ist, muß die Verwaltungsspitze faktisch nur mit dem Personalrat die Definitionsmacht teilen.

Der *Personalrat* kann in der Regel über den Abschluß einer Rahmenvereinbarung zum Modernisierungsprozeß seine nach dem Personalvertretungsgesetz vorgesehenen Mit-

sprache- und Beteiligungsrechte vergrößern (vgl. Bogumil/Kißler 1995b). Dabei spielen vor allem der Rationalisierungsschutz für die Beschäftigten und eine größere Beteiligung im Implementationsprozeß eine wichtige Rolle. Allerdings gelingt es meistens nicht, zu einer gleichberechtigten Mitsprache bei der Interpretation und Umsetzung von Modernisierungsmaßnahmen im Sinne eines Co-Managements zu kommen (ganz abgesehen davon, ob dies auch wirklich von Personalratsseite gewünscht wird). Dennoch verfügt der Personalrat über eine nicht unbeträchtliche Definitionsmacht aufgrund der Option, durch „non-decision-making“ den Modernisierungsprozeß zu stören. Die Stadtverwaltungsspitze ist bei Qualifizierungsmaßnahmen, Personalentscheidungen, der Verabschiedung von Grundsätzen zur Projektgruppenarbeit oder dem Aufbau von Leistungsanreizinstrumentarien immer wieder auf die Mitarbeit des Personalrats angewiesen, wodurch dieser ein nicht unbeträchtliches Bargainingpotential innehat (Nutzung von Organisationsregeln). So konnte der Personalrat in der Stadtverwaltung B, als es um die Umsetzung eines Leistungsanreizprojektes ging, mit dem sich die Verwaltungsführung bundesweit profilieren wollte, und bei dem die Mitarbeit des Personalrates unverzichtbar war, die Bereitschaft zur Mitarbeit in diesem Projekt mit dem Abschluß einer weitgehenden Dienstvereinbarung zum Modernisierungsprozeß insgesamt koppeln. Er setzte zum strategisch richtigen Zeitpunkt seine gesetzlichen Mitbestimmungsrechte als Machtmittel ein, um seinen Handlungsspielraum zu vergrößern. In der Stadtverwaltung A konnte der Personalrat dagegen ein anderes Machtmittel nutzen, nämlich seine guten Beziehungen zur Mehrheitsfraktion (Nutzung von Informations- und Kommunikationskanälen), um den Abschluß einer Dienstvereinbarung in seinem Sinne zu fördern. In der Stadtverwaltung C brauchte der Personalrat dagegen keine Machtmittel mobilisieren, da ihm aufgrund der von der Stadtverwaltungsspitze akzeptierten Vorschläge des externen Beraters für die Phase der Regelinterpretation volle Kooperationsrechte eingeräumt wurden. Hintergrund war die Überzeugung des externen Beraters (in Antizipation der Machtmittel des Personalrates), daß ein derart umfassenden Reorganisationsprozeß nur unter voller Mitwirkung des Personalrats zu bewältigen sei.

Die Akteursbeziehungen zwischen Stadtverwaltung und der Interessenvertretung der Beschäftigten im Modernisierungsprozeß können damit als ein „*Bargainingspiel*“ charakterisiert werden. Die Stadtverwaltungsspitze dominiert zwar das Regelsystem, aber im Rahmen der Dienstvereinbarung sowie weiterer Aushandlungsprozesse, die dem Personalrat Definitionsmacht verleihen. Im Bargainingspiel kommen konkurrierende Akteure zur kooperativen Lösungen, die zwar Kompromisse beinhalten, aber so gestaltet sind, daß die Akteure ihre Machtposition erhalten bzw. ausbauen können. Die traditionellen Akteure Stadtverwaltungsspitze und Personalrat gewinnen beide hinzu. Damit kommt es, mit der Ausnahme der Stadtverwaltung C, auf die weiter unten (Kapitel 3) noch einzugehen sein wird, zu keiner Neuverteilung von Macht im Modernisierungsprozeß, sondern die alte Spielweise wird fortgesetzt. Die Regeln besagen, daß Koppelgeschäfte am ehesten zu Lösungen führen, die für beide Seiten vorteilhaft sind und so die jeweils eigene Position festigen (Karriere-, Wahlchancen). Die Zustimmung des Personalrats zu bestimmten aus der Sicht der Verwaltungsspitze wichtigen Personal- oder Organisationsentscheidungen geht in der Regel einher mit Zugeständnissen

für Beschäftigtengruppen oder einzelne Personen, die dem Personalrat dann Dankbarkeit zollen. Durch den Verhandlungscharakter können andere Maßnahmen, die für die Beschäftigten negativ sind, legitimiert werden, ohne das der Personalrat seine Wahlchancen beeinträchtigt. Daß dabei manchmal hoch gepokert wird oder auch Konflikte betriebsintern öffentlich diskutiert werden, gehört zum Ritual. Es stärkt den Glauben an die Schutzfunktion des Personalrates und erhöht die Einsicht in die Notwendigkeit von Kompromissen.

In der Phase der *Regelumsetzung* sind vor allem das *mittlere Management* auf der Amtsleiterebene sowie die Beschäftigten auf Sachbearbeitungsebene involviert. Das mittlere Management läßt sich grob in drei Gruppen unterteilen, die Modernisierungsgegner, die Modernisierungsdulder und die Modernisierungsbefürworter. Gemeinsam ist allen die Angst vor Status- und Machtverlust. Unterschiedlich sind nur ihre Strategien. Die Gegner sabotieren den Modernisierungsprozeß, indem sie sich verweigern, und die Dulder blockieren ihn, indem sie sich verhalten, wie immer. Die Verweigerungshaltung wird besonders in der Stadtverwaltung C deutlich. Als sich bei der umfassenden Reorganisation der Verwaltungsstrukturen durch Aufgabenintegration die Zahl der Führungsstellen deutlich verringerte, kam es im Zuge der Neubesetzung der mittleren Managementebene zu erheblichen, fast ein Jahr andauernden personalrechtlichen Auseinandersetzungen bis zur Androhung von gerichtlichen Verfahren. Auch die ersatzweise angebotenen neuen Führungsfunktionen (Expertenlaufbahnen) wurden von den Personen, die nicht wieder auf eine Leitungsstelle kamen, nicht akzeptiert, da die Einstufung als Experte, also als Fachmann ohne Vorgesetzteneigenschaften, abgelehnt wird. Der traditionelle Status des Vorgesetzten (ausgewiesen durch den Dienstrang und die Zahl der untergebenen Mitarbeiter) wäre dadurch infragegestellt. Der Vorgesetzte verfügt über Machtmittel, die dem Experten nicht zur Verfügung stehen, z:B. der Möglichkeit zur Sanktionierung und Gratifikation von Mitarbeitern. Diese Auseinandersetzungen führten zu erheblichen Verzögerungen im Umsetzungsprozeß und bedrohten die gesamte Modernisierungsmaßnahme.

Die Modernisierungsbefürworter unter den Amtsleitern suchen dagegen ihr Heil in der Offensive: Sie versuchen in Zusammenarbeit mit den Stadtverwaltungsspitzen die Steuerung und die Kontrolle des Modernisierungsprozesses zu übernehmen. Dabei gibt es zwei mögliche Strategien. Die eine ist, sicherzustellen, daß bewährte Verfahren, Routinen und Machtmittel erhalten bleiben. Dies ist insbesondere in den Stadtverwaltungen A und B zu beobachten. Den Vorgesetzten des mittleren Managements kommt hier eine zentrale Rolle in der Prozeßorganisation zu. Es gelingt ihnen, ihre Definitionsmacht, die sie in der alltäglichen Verwaltungspraxis haben, auch in den Modernisierungsprozeß zu überführen (Nutzung von Organisationsregeln, Kontrolle von Informations- und Kommunikationskanälen, Expertenwissen). Sie leiten oftmals die jeweiligen Projektgruppen und sind auch in den dezernatsbezogenen Lenkungsgruppen vertreten. Wenn dabei insbesondere die Amtsleiter der Querschnittsämter zu den Protagonisten des Modernisierungsprozesses werden, tun sich allerdings mitunter nicht geringe Glaubwürdigkeitsbedenken auf Seiten der Beschäftigten auf, wie z.B. im Fall der Stadtverwaltung A. Auf die Strategien der Amtsleiter hat dies allerdings keine

Auswirkungen, zumal die Stadtverwaltungsspitzen in der Regel davon ausgehen, daß die Amtsleiter aufgrund ihrer Machtmittel nicht ersetzbar sind. Sollte sich im Verlaufe des Modernisierungsprozesses dennoch herausstellen, daß es z.B. wie im Fall der Stadtverwaltung C zum Abbau von Führungsfunktionen kommt, so, und hier liegt die zweite Option der Modernisierungsbefürworter, hat man sich durch engagierte Mitarbeit am Modernisierungsprozeß zugleich die besten Ausgangspositionen im Kampf um die neuen Stellen gesichert. Nicht selten, und darauf beruht die Hoffnung, gehen aus den engagierten Kräften im Prozeßmanagement die Führungskräfte neu zu schaffender Organisationseinheiten, wie zentraler Controlling- oder zentraler Servicestellen hervor.

Bei den *Beschäftigten* stellt sich zunächst die Frage, inwieweit sie bereits einen Akteursstatus innehaben. Sie sind im Modernisierungsprozeß direkt oder durch gewählte Beschäftigtenvertreter in den verschiedensten Formen von Projektgruppen vertreten, haben dort aber keinerlei Einfluß auf das Verfahren und die Regeln ihrer Beteiligung, die ausschließlich zwischen Stadtverwaltungsspitze und Personalrat ausgehandelt werden. In den Phasen der Regelsetzung und -interpretation kommt ihnen somit zweifelsohne kein Akteursstatus zu. Erst in der Phase der Regelumsetzung nehmen die Beschäftigten am Machtsspiel statt. Allerdings muß hier zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen differenziert werden. Akteursstatus haben diejenigen, die sich in den Projektgruppen und Qualitätszirkeln beteiligen (dürfen), denn sie haben die Möglichkeit, in den Beteiligungsgruppen die Mobilisierung eigener Ressourcen (Wissen, Fähigkeiten, Fertigkeiten) zu verweigern, zur Verfügung zu stellen oder interessenorientiert zu nutzen. Davon sind jene Beschäftigten zu unterscheiden, die die Entscheidungen, die der Definitionsmacht der Akteure in der Projektorganisation entspringen, lediglich ausführen (müssen). Sie können als Agierende betrachtet werden. Zwischen diesen beiden Gruppen von Beschäftigten, die in der Projektorganisation mitarbeiten (Akteure) und denen, die außen vor bleiben (Agierende), entwickeln sich unterschiedliche Informationsstände, Wahrnehmungen und Interessenlagen im Modernisierungsprozeß. So ist in der Stadtverwaltung A zu beobachten, daß die gewählten Beschäftigtenvertreter zu einer Art zweiter Interessenvertretung werden könnten. Um den damit verbundenen Gefahren zu begegnen, versucht der Personalrat zu einer institutionalisierten Form der Zusammenarbeit mit den Beschäftigtenvertretern in den Projektgruppen zu kommen. In der Stadtverwaltung B kommt erheblicher Unmut auf, als bekannt wird, daß die Beschäftigten, die in den erfolgreichsten Projektgruppen arbeiten, mit persönlichen Prämien belohnt werden sollen. Der Personalrat ist, um diesen Unmut aufzufangen, gezwungen, neben dem Prämiensystem im Modernisierungsprozeß ein weiteres allgemeines Leistungsanreizsystem zu fordern. Dagegen halten sich in der Stadtverwaltung C derartige Ausdifferenzierungseffekte in Grenzen, da hier von vornherein die Partizipationsquote sehr hoch ist, so daß ein Großteil der beteiligungsbereiten Personen auch die Chance hat, im Modernisierungsspiel mitzuspielen.

Unabhängig davon, ob die Beschäftigten nun in der Phase der Regelumsetzung mitspielen oder nicht, eines ist ihnen gemeinsam. Ähnlich dem mittleren Management fürchten die meisten von ihnen um den Erhalt ihres Arbeitsplatzes und der alten Arbeitsbedingungen, mit denen ein Großteil in der Regel recht zufrieden ist (vgl. dazu

z.B. Bogumil/Kißler/Greifenstein/Wiechmann 1996). Der überwiegende Teil der Beschäftigten betrachtet Verwaltungsmodernisierung vor allem als Rationalisierungsmaßnahme. Daß sich trotzdem viele beteiligen, wenn sie die Möglichkeit dazu erhalten, hat denselben Grund wie auf der Ebene des mittleren Managements. Man hofft, seine Ausgangspositionen im Kampf um neue Positionen zu verbessern. Umstritten sind aber nicht nur das Rationalisierungsziel, sondern auch das Ziel der Abflachung von Hierarchie durch den Abbau von Hierarchieebenen und damit verbundene neue Formen der Gruppenarbeit. Der Abbau von Hierarchieebenen trifft dabei nicht nur die unmittelbar davon betroffenen Sachgruppenleiter oder Abteilungsleiter, zumal ihnen zumindest ihre Besoldungsstufe bleibt. Stark betroffen sind auch die Beschäftigten, die beabsichtigen, diese Hierarchieebene irgendwann selber einzunehmen und dies ist ein Großteil der Beschäftigten auf Sachbearbeitungsebene. Hier liegt der wesentliche Grund, warum die Personalräte in den Stadtverwaltung A und B das Thema Hierarchieabflachung eher stiefmütterlich behandeln. Ohne glaubhafte Beförderungsalternativen stößt der Abbau von Hierarchieebenen auf starken Widerstand der Beschäftigten. Dies wurde insbesondere in der Stadtverwaltung C deutlich, als zwei Hierarchieebenen ganz abgeschafft wurden. Die Beschäftigten sahen weniger den Vorteil einer möglichen inhaltlichen Aufwertung ihrer Arbeit durch Kompetenzzuwachs und Eigenverantwortlichkeit als vielmehr den Verlust von Karriereperspektiven, zumal dann, wenn das erstere noch nicht erfahrbar ist.

Das hier beschriebene „*Hierarchiespiel*“ ist in den Kommunalverwaltungen also tief verankert, zumal alle davon ausgehen, daß sie von diesem Spiel profitieren. Die Vorgesetzten des mittleren Managements verfügen in der Regel über die Möglichkeit, Informations- und Kommunikationskanäle zu kontrollieren, Organisationsregeln zu nutzen (vor allem zur Sanktionierung und Gratifikation von Mitarbeitern) und Expertenwissen vorzuenthalten. Diese Machtmittel gilt es zu erhalten und auszubauen und insofern lohnt es sich auch, derartige Positionen anzustreben. Die dem Hierarchiespiel zugrundeliegenden Regeln besagen, daß Status, Entlohnung und Aufstieg in Kommunalverwaltungen an hierarchische Positionen gekoppelt sind und daß jedem der Aufstieg möglich ist, wenn er sich entsprechend verhält. Durch die Existenz zahlreicher Hierarchiestufen und „Führungsfunktionen“¹¹ ist dies auch kein leeres Versprechen, sondern erste Aufstiege realisieren sich mitunter, wenn auch nicht für alle, in relativ kurzer Zeit. Wichtig ist jedoch, daß die „da unten“ sich häufig als solche empfinden, die bald auch „weiter oben“ sind und insofern diesen Strukturen nicht negativ gegenüberstehen. Das Hierarchiespiel in Kommunalverwaltungen beruht damit weniger auf Machtausübung durch Kontrolle, sondern ist eher als eine konsensgestützte Form von Macht zu begreifen.

Auch den externen Organisationsbegleitern kommt im Modernisierungsprozeß Definitionsmacht zu. Besonders deutlich ist dies in der Regelsetzungsphase in den Stadtverwaltungen B und C. In beiden Fällen kommt die grundlegende Idee des Modernisie-

¹¹ Im Baudezernat der Stadtverwaltung A gibt es bei ca. 600 Beschäftigten einen Dezerenten, acht Amtsleiter, 20 Abteilungsleiter und 41 Sachgruppenleiter, so daß jede neunte Beschäftigte eine Vorgesetztenposition innehat.

rungszuschnittes von den externen (privaten) Beratern, denen es gelingt, die Stadtverwaltungsspitzen und die verantwortlichen Fraktionen von ihrer Idee zu überzeugen. Hier zeigt sich zudem, daß es in der Regelsetzungsphase einen erheblichen Handlungsspielraum gibt, der aufgrund persönlicher Vorlieben oder Beziehungen der Modernisierungspromotoren in die eine oder die andere Richtung führt. Die in dieser Phase festgelegten Modernisierungsschritte sind zwar später prinzipiell noch änderbar, prägen den Modernisierungsprozeß aber deutlich. Problematisch wird es insbesondere im Fall der Stadtverwaltung C, da dort der externe Berater vor der Regelumsetzungsphase seine Arbeit beendet, so daß die Modernisierungsakteure allein ein Konzept umsetzen müssen, welches weitgehend nicht von ihnen entworfen wurde. Eine besondere Konstellation gibt es in der Stadtverwaltung A. Zwar existiert in der Regelsetzungsphase kein expliziter externer Berater, aber die Anlehnung der Stadtverwaltungsspitze an die Vorschläge zur Einführung eines NSM durch die KGSt ist so eng, nicht zuletzt aufgrund guter persönlicher Beziehungen und enger Mitarbeit in den KGSt-Gremien, daß die Empfehlungen der KGSt als externes Beratungskonzept bewertet werden können. Problematisch wird dies nun dadurch, daß in der Regelinterpretations- und der Regelumsetzungsphase aufgrund von Interventionen des Personalrates und einem daran anschließenden Ratsbeschluß eine andere externe (wissenschaftliche) Begleitung hinzukommt. Da diese externe Begleitung den Empfehlungen der KGSt zumindest kritisch gegenübersteht, sind Konflikte vorprogrammiert. Diese stellen sich dann auch regelmäßig ein bei der Vorstellung von Forschungsergebnissen. Dennoch werden einige Vorstellungen der externen Begleitung aufgegriffen und führen dazu, daß sich im Regelinterpretations- und auch im Regelumsetzungsprozeß Veränderungen ergeben. Der Akteursstatus externer Begleiter ist aufgrund eingeschränkter Machtmittel jedoch höchst prekär und es droht jederzeit der Ausschluß aus dem Modernisierungsprozeß.

Bleiben zu guter letzt diejenigen, auf die sich das Verwaltungshandeln in der Regel beziehen sollte, die Bürger, die im PM als Kunden gelten (vgl. Bogumil/Kißler 1995a). Sie verfügen in der Phase der Regelinterpretation und in der Phase der Regelumsetzung zweifellos über keinen Akteursstatus, da sie hier über keinerlei Definitionsmacht verfügen. Sie sind am Modernisierungsgeschehen nicht beteiligt, weder formell, noch informell. Die Kunden haben das Spielfeld (noch) nicht betreten, sie sind zur Zeit nur Betroffene. Dagegen könnte ihnen in der Phase der Regelsetzung durchaus Definitionsmacht zukommen, wenn sie ihre Staatsbürgerrolle nutzen und die Verwaltungsmodernisierung zum Wahlkampfthema wird. Nicht zuletzt deshalb mehren sich auch die Bemühungen, auf der Grundlage von Befragungen die Zufriedenheit der Bürger bzw. ihre Wünsche an Verwaltungsverbesserungen zu erfassen. So führte eine repräsentative Bürgerumfrage in der Stadtverwaltung A neben anderen Faktoren dazu, daß ein sich in der Finanzkrise von der Verwaltungsspitze und den politischen Fraktionen infragegestelltes Modernisierungsprojekt aufgrund sehr hoher Bürgerbeliebtheit weitergeführt werden konnte.

Zusammenfassend ergibt sich somit folgendes Bild:

Akteure, Phasen und Machtspiele im kommunalen Modernisierungsprozeß

<i>Akteure</i>	<i>Interessen</i>	<i>Machtmittel</i>	<i>Strategien</i>
Wählermaximierungsspiel			
<i>Regelsetzungsphase</i>			
Verwaltungsspitze	Erhöhung der Steuerungsfähigkeit der Verwaltung, Kostenreduzierung, persönliche Profilierung, Wiederwahl	Zuständigkeit für die innere Organisation, Expertenwissen, Informationsvorsprung	politische Absicherung durch Bündnisse, Versprechen, Ankündigungen, Drohungen
Mehrheitsfraktion	funktionierende Verwaltung zur Durchsetzung eigener Ziele, Sicherung von Einflußmöglichkeiten, Wählerwirksamkeit	Richtlinienkompetenz über die Beschlüsse des Kommunalparlamentes, Nutzung von „Parteiwegen“	parteiinterne Entscheidung und Auseinandersetzung über den Modernisierungsweg, Kooperation mit Stadtverwaltungsspitze, Profilierung mit bürgerfreundlicher Verwaltung
Oppositionsfraktion	mehr Transparenz und Kontrolle, Wählerwirksamkeit	Kontrollrechte nach der GO Kommunale Öffentlichkeit	Profilierung mit dem Modernisierungsthema in der Öffentlichkeit
Externe Berater	Gelderwerb wissenschaftliche Erkenntnisse	Kompetenz, Erfahrung, Kommunale Öffentlichkeit	Überzeugung und Einbindung der Modernisierungspromotoren, Versprechen
Kunden	gute Service- und Dienstleistungsqualität der Verwaltung	Voice-Option, Kommunale Öffentlichkeit	Spielwechsel auf „Wahlarena“ (Staatsbürgerrolle)
Bargainingspiel			
<i>Regelinterpretationsphase</i>			
Verwaltungsspitze	Erhöhung der Steuerungsfähigkeit, Kostenreduzierung, persönliche Profilierung, Wiederwahl	Nutzung der Organisationshoheit, personelle Besetzung wichtiger Funktionen, Sanktionierung, Gratifikation, Informationsvorsprung	Aufbau von verwaltungsinternen Bündnispartnern, Kooperation mit dem Personalrat, Ausschaltung der Politik
Personalrat	Beschäftigtenschutz, Einflußsicherung, Wiederwahl	umfassende Mitwirkungs und Mitbestimmungsrechte	Co-Management, Blockadedrohung, Verzögerungstaktik, Rückzug auf Bargainingprozesse
Externe Berater	Gelderwerb wissenschaftliche Erkenntnisse	Kompetenz, Erfahrung, Kommunale Öffentlichkeit	Überzeugung und Einbindung der Modernisierungspromotoren
Hierarchiespiel			
<i>Regelumsetzungsphase</i>			
Mittleres Management: Modernisierungsbefürworter	Machterhalt bzw. -ausbau	Nutzung von Organisationsregeln (Sanktionierung, Gratifikation), Informationskanälen und Expertenwissen	Profilierung als „Modernisierer“, Sicherung der neuen Führungsstellen, Sicherung zentraler Kontrollkompetenzen
Mittleres Management: Modernisierungsgegner	Statussicherung, Erhalt alter Zuständigkeiten und Machtssphären	Nutzung von Organisationsregeln (Sanktionierung, Gratifikation), Informationskanälen und Expertenwissen	Blockade, Sabotage, Verzögerung, Dienst nach Vorschrift
Beschäftigte: Modernisierungsgegner	Erhalt des Arbeitsplatzes und Arbeitsbe-	Verweigerung von Fähigkeiten, Wissen	Blockade, Verzögerung, Dienst nach

	reiches, Aufstiegsmöglichkeiten	und Fertigkeiten	Vorschrift
Beschäftigte: Modernisierungsbefürworter	Aufstiegsmöglichkeiten, Arbeitsplatzsicherung, verbesserte Arbeitsbedingungen	Mobilisierung von Fähigkeiten, Wissen und Fertigkeiten	Beteiligung am Modernisierungsprozeß, Sicherung von Karrierechancen

2.2 Der Spielstand: Dominanz von Routinespielen

Die beispielhafte Analyse zeigt im interkommunalen Vergleich zweierlei: zum einen, daß Verwaltungsmodernisierung sich durchaus als Machtsspiel rekonstruieren läßt und zum anderen, daß sich die Machtverhältnisse in der Verwaltung durch den Modernisierungsprozeß nicht grundsätzlich verändert haben, mit einigen Ausnahmen in der Stadtverwaltung C, auf die noch zurückzukommen sein wird. Vor allem in den Stadtverwaltungen A und B dominiert der traditionelle Kreis kommunaler Akteure in den Strukturen der alten Machtverteilung den Modernisierungsprozeß. *Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel wird von den bekannten Spielern nach den alten, aber häufig übersehenen, Regeln gespielt.*

In der Phase der Regelsetzung dominiert die Verwaltungsführung in Zusammenarbeit mit der Mehrheitsfraktion. In der Phase der Regelinterpretation verfügt die Stadtverwaltungsspitze ebenfalls über große Definitionsmacht, ist aber in wichtigen Teilbereichen auf Verhandlungen mit dem Personalrat angewiesen, wodurch dieser ein nicht unbedeutendes Bargainingpotential innehat. In der Phase der Regelumsetzung dominiert die Ebene des mittleren Managements. Zwar wächst der Partizipationsgrad der Beschäftigten, aber vor allem bei Partizipationsverfahren von geringer Reichweite (mentale Partizipation), so daß die Beschäftigten oft über den Status als Agierende nicht hinaus kommen. Die Kunden bleiben in den Phasen der Regelinterpretation und der Regelumsetzung Betroffene. Zwar verfügen sie in der Phase der Regelsetzung prinzipiell über Definitionsmacht, aber nur dann, wenn Verwaltungsmodernisierung zum Wahlkampfthema avanciert. Neue Akteure im Modernisierungsprozeß sind die externen Berater, aber nur mit sehr eingeschränkten Machtmitteln.

Die herausgearbeiteten Spiele (Wählermaximierungsspiel, Bargainingspiel, Hierarchiespiel) lassen sich, so unser Zwischenfazit, alle einem bestimmten Spieltypus zuordnen, den *Routinespielen*.

„Routinespiele erlauben den Mitspielern, Gewinne aus der soliden Erfüllung ihrer normalen Aufgaben zu ziehen. (...) ihr statischer, bewahrender, beharrender Charakter beruht (...) gerade auf mikropolitischen Gewinnchancen der Teilnehmer“ (Ortmann u.a. 1990, S. 58f.).

Routinespiele halten die Organisation am Laufen. Handlungsstrukturen spielen sich ein und es etablieren sich spezifische Gratifikationsstrukturen. Diese Gewinnmöglichkeiten sind oft informell und können „von oben“ mitunter nicht wahrgenommen werden. In Routinespielen verändern sich die empfundenen Freiheiten und Zwänge der Akteure und damit ihre Strategien nicht, die Spielregeln bleiben bestehen. Dadurch wird das Spiel reproduziert. Vor allem Beständigkeit, Zuverlässigkeit und inkrementale Verbesserungen kennzeichnen Routinespiele.

Das Konzept des PM erfordert dagegen, so die weiterführende These, einen anderen Spieltypus, das *Innovationsspiel*. In Innovationsspielen verändern sich die Spielregeln und die Gewinne, so daß die Akteure neue Strategien finden müssen. Dies bedeutet

eine Veränderung der Verteilung von Macht und Kontrolle und des Wertes von Ressourcen. Der Inhalt von Innovationsspielen besteht darin,

„die Routinespiele zu verändern und zu reorganisieren, mit dem prekären Effekt, daß dieses zarte Gewebe der Routinespiele zerstört oder doch zumindest gefährdet wird“ (Ortmann u.a. 1990, S. 59).

In Innovationsspielen werden die Regeln, Strukturen, Einsätze, Gewinn- und Verlustmöglichkeiten von Routinespielen neu definiert und genau deshalb sind Innovationsspiele besonders umkämpft. Die Gewinnchancen der Akteure in Innovationsspielen folgen einer Logik, die den Gewinnchancen von Akteuren in Routinespielen teilweise widerspricht, so daß mikropolitische Konflikte in Innovationsspielen *strukturell* angelegt sind.¹² Es geht hier um zukünftige Ausgangspositionen und Stellungen, so daß Entscheidungen um die gegenwärtige Sache stets mit Blick auf die zukünftigen Positionen im neuen Routinespiel fallen. Bewegung, Flexibilität, Risiko und große Lösungen kennzeichnen Innovationsspiele. Sie werden mit hohen Einsätzen gespielt, besonders von denen, die ihre Chancen gefährdet sehen. Militärisch ausgedrückt könnte man sagen, daß Innovationsspiele Stellungskriege darstellen (Ortmann u.a. 1990, S. 59, 467).

Im folgenden soll nun diese These weiter ausgeführt werden. Abschließend erfolgen dann einige Überlegungen zu der Frage, unter welchen Bedingungen es möglich ist, Routine- in Innovationsspiele zu überführen.

3 Public Management als Innovationsspiel?

Von der Konzeption her ist mit dem PM ein kommunaler Modernisierungsprozeß gemeint, der massiv in die bestehenden Kommunikations- und Machtstrukturen der Verwaltungen eingreift. So soll die Arbeitsteilung zwischen Kommunalpolitik und Verwaltung neu definiert werden (rationale Politik durch die Konzentration auf Grundsatzentscheidungen). Etablierte Akteure wie die Stadtverwaltungsspitze und der Personalrat sollen ihre Rationalitäten neu aufeinander abstimmen und kooperativ im Sinne eines Co-Managements handeln. Die Arbeitsprozesse sollen sich in Richtung von Teamarbeitsstrukturen mit abgeflachter Hierarchie und Autonomiegewinnen bei den Beschäftigten verändern. Auch den Abnehmern der Verwaltungsleistungen, den Kunden, wird Definitionsmacht eingeräumt, in dem die Dienstleistungsproduktion auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten werden soll und hier regelmäßige Feedbackmessungen geplant sind. Alle diese Maßnahmen können dem Spieltyp eines Innovationsspiels zugeordnet

¹² Ortmann unterscheidet in Anlehnung an Perrow, der bei seiner Untersuchung „normaler Katastrophen“ großtechnischer Systeme zwei widersprechenden Handlungslogiken zwischen Konstrukteuren (design logic) und Operateuren (operating logic) technischer Anlagen herausarbeitete, zwischen Logik der Innovation und Logik der Routine (1995, S. 65f).

werden, da durch sie jeweils bestimmte Routinespiele verändert werden. Bezieht man diese Aussage auf die drei Phasen des Modernisierungsprozesses, so soll im PM

- in der Phase der Regelsetzung das „Wählermaximierungsspiel“ durch das „rationale Politikspiel“;
- in der Phase der Regelinterpretation das „Bargainingspiel“ durch das „Co-Managementspiel“ und
- in der Phase der Regelumsetzung das „Hierarchiespiel“ durch das „Teamarbeitspiel“ ersetzt werden.

Auf der Ebene der Gesamtorganisation scheinen hierfür viele Gründe zu sprechen. PM kann nur dann richtig funktionieren, wenn es zu einem Wandel der Arbeitsbeziehungen und wenn es zu neuen Formen der Arbeitsteilung kommt, mit denen die Kooperations- und Koordinationsleistungen der Kommunalverwaltung gesteigert werden können. Allerdings ist, wie gesehen, Verwaltungsmodernisierung weitgehend geprägt durch Prozesse der Einflußsicherung und nicht durch die Einsicht in die Notwendigkeit neuer Strukturen. Weder ist die Einsicht in die Unhaltbarkeit der alten Zustände das entscheidende Motiv für die Modernisierungsbemühungen noch für das alltägliche Handeln in der Organisation.

Die traditionellen Akteure orientieren sich zunächst einmal an ihren eigenen Interessen und nicht an der Herstellung eines optimalen Spielgewinns für die Organisation. Die Analyse der Implementationsprozesse bei der Einführung von Modernisierungsmaßnahmen hat gezeigt, daß hier Routinespiele dominieren, weil diese den Akteuren den größten Gewinn versprechen. Die Frage ist nun, wie die Akteursstrategien so zu beeinflussen sind, daß Innovationsspiele entstehen können, daß sich also die Spielregeln ändern. Oder anders gesagt, wie kann es gelingen, eine neue „organisatorische Gesamtrationalität“ mit den Interessen und Strategien der Akteure, also der individuellen Rationalität, zu vermitteln. Im Prinzip dann, wenn die Akteure dazu gebracht werden (z.B. durch externen Einfluß) sich neue Regeln zu geben bzw. wenn sie sich von den neuen Spielregeln größere Gewinne erhoffen. Um hier nähere Hinweise zu erhalten, wollen wir die Prozesse in der Stadtverwaltung C kurz rekapitulieren, da es hier zumindest in der Anfangsphase des Modernisierungsprozesses gelungen ist, zu Innovationsspielen zu kommen.

Auf der Ebene der Regelsetzungsprozesse spricht zunächst wenig dafür, daß das Wählermaximierungsspiel verlassen wird. Die Interessen des Machterwerbs und der Macht-sicherung verlangen geradezu eine Orientierung an der Logik parteipolitischer Profilierung, wie oben bereits ausgeführt. Solange die Anwendung des Mehrheitsprinzips, wie es in Deutschland üblich ist, zudem dazu führt, daß nur die parlamentarische Mehrheit an Entscheidungen und Posten beteiligt wird (was auch auf kommunaler Ebene seit Anfang der 80er 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. Dennoch ist es in der Stadtverwaltung C zu Beginn des Modernisierungsprozesses gelungen, alle Fraktionen auf ein sogenannten „partei-

politischen Stillhaltenmanöver“ und das Nichteinmischen in Verwaltungsentscheidungen für die Phase der umfassenden Reorganisation zu verpflichten. Mit dem Hinweis auf den radikalen Umstrukturierungsprozeß, der von allen Fraktionen akzeptiert wurde, gelang es dem externen Berater und der Stadtverwaltungsspitze das Innovationsspiel „Rationale Politik“ durchzusetzen. „Zur Belohnung“ wurde den Ratsfraktionen eine bessere Zuarbeit der Verwaltung u.a. durch die Implementierung eines Ratsauftragsmanagementsystems versprochen und eine direkte Beteiligung der Politik in den wichtigen Projektgruppen realisiert. Solange die Euphorie in der Stadtverwaltung groß war (vor allem in der Phase der Konzeption der Modernisierungsmaßnahmen), hielt dieses Bündnis. Als sich im Zuge von zunehmenden Umsetzungsproblemen auch die interne Kritik verdichtete, scherrte die Oppositionsfraktion aus dem Bündnis aus und versuchte mit kritischen Stellungnahmen zum Modernisierungsprozeß parteipolitisches Profil zu gewinnen. Offenbar überwog nun diese Gewinnaussicht vor den eher unsicherer gewordenen Gewinnmöglichkeiten im Zuge der Verwaltungsmodernisierung.

Auf der Ebene der Regelinterpretation kam es in C zu einem kooperativen Vorgehen zwischen Stadtverwaltung und Personalrat im Sinne eines Co-Managements (Co-Managementspiel). Beide waren in der zentralen Planungs- und Umsetzungsgruppe vertreten, in der Lösungen im Konsens entwickelt wurden. Gemeinsam stellte man sich monatlich den Fragen und Problemen der Beschäftigten zum Modernisierungsprozeß. Als sich allerdings die Umsetzung der konzeptionellen Ergebnisse in die alltäglichen Arbeitsprozesse hinein erheblich verzögerte, vor allem aufgrund zahlreicher personalrechtlicher Probleme mit dem mittleren Management, die dazu führten, daß neuzubesetzende Führungsfunktionen über längere Zeit vakant blieben, und sich dann zum Teil nicht die erwünschten Veränderungen einstellten, zog sich der Personalrat aus dieser Co-Managementfunktion wieder zurück. Mit sinkender Akzeptanz des Modernisierungsprozesses bei den Beschäftigten wird das Co-Management, in welchem der Personalrat gezwungen ist, sich für alle Modernisierungsmaßnahmen zu rechtfertigen, für ihn riskanter. Er muß viele Entscheidungen rechtfertigen, die für die Beschäftigten oder Teile von ihnen nicht immer vorteilhaft sind. Die internen Spannungen im Personal nehmen zu und auch eine mögliche Wiederwahl scheint bedroht. Insofern spricht aus der Sicht des Personalrates in Phasen größer werdenden Beschäftigtenunmuts viel dafür, sich auf die Ebene der Verhandlung zu beschränken, da hier die Legitimationsmöglichkeiten größer sind.

Auch auf der Ebene der Umsetzung von Modernisierungsmaßnahmen kam es in der Stadtverwaltung C zunächst zu einem Innovationsspiel „Teamarbeit“. Der im Modernisierungskonzept vorgesehene Aufbau von Teamarbeitsstrukturen mit größeren Autonomiespielräumen auf der Sachbearbeitungsebene sowie die damit verbundene Abflachung von Hierarchie wurde von großen Teilen der Beschäftigten akzeptiert. Dazu trugen im wesentlichen zwei Maßnahmen bei. Zum einen hatten die Beschäftigten in über 60 Arbeitsteams die Möglichkeit, sich mit der Optimierung einzelner Aufgaben und Arbeitsabläufe aus ihrem Arbeitsbereich zu beschäftigen und so die zentrale Vorgabe, die Verwaltungsstrukturen in Richtung einer prozeßorientierten, aufgabenintegrierenden Organisation zu verändern, für den eigenen Arbeitszusammenhang zu konkretisie-

ren. Zum anderen wurde auf konzeptioneller Ebene als Ersatz für wegfallende Beförderungsmöglichkeiten im Rahmen der alten hierarchischen Strukturen (Wegfall von 2 Hierarchieebenen und Ausdünnung von Stellen im mittleren Management) mit der Ankündigung, neue Führungslaufbahnen aufzubauen, kompensiert. Abgebrochen wurde das Innovationsspiel, als sich bei der Realisierung dieser konzeptionellen Maßnahmen erhebliche Probleme einstellten. Zum einen gelang es nicht, die neuen Führungslaufbahnen mit einer breiten Akzeptanz zu versehen, da die mit ihnen verbundenen Machtmittel von den Akteuren als ungleich schlechter empfunden wurden. Zum anderen wurden zahlreiche von den Beschäftigten in Teamarbeit erarbeitete Vorschläge für eine neue prozeßorientierte Verwaltungsstruktur nicht oder nur zögernd umgesetzt, so daß für die Beschäftigten die möglichen Vorteile einer reorganisierten Arbeitsorganisation unklar wurden. Es zeigt sich somit, daß zu dem Zeitpunkt, als die möglichen Gewinne aus dem Innovationsspiel immer undeutlicher werden und sich die Zweifel mehren, in alte Routinespiele zurückgefallen wird. Dies fällt umso leichter, da die Beschäftigten die tradierten Arbeitsbedingungen weitgehend akzeptieren und sie mitunter sogar idealisieren, angesichts drohender und realer Leistungsverdichtungen durch Personalabbau, einer für den öffentlichen Dienst erstmalig vorhandenen Unsicherheit bezüglich der Sicherheit des Arbeitsplatzes und jetziger Aufgabenwahrnehmung und zahlreicher negativer Überlagerungen des Modernisierungsprozesses durch Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen¹³.

Zusammenfassend zeigt sich, daß es in der Anfangsphase des Modernisierungsprozesses in C durchaus gelungen ist, die Akteure davon zu überzeugen, alte Routinespiele aufzugeben und sich auf neue Innovationsspiele einzulassen. Innovationsspiele sind für die Akteure interessanter und für die Zuschauer spannender, allerdings ist der Spielverlauf auch risikoreicher. Durch einen äußerst überzeugenden externen Berater und eine an einem Strang ziehende Stadtverwaltungsspitze gelang es, die Akteure in allen Phasen des Modernisierungsprozesses durch die Aussicht größerer Gewinne zu dieser riskanteren Strategie zu bewegen. Als die Umsetzungsprobleme zunahmen und dadurch die möglichen Gewinnaussichten für die einzelnen Akteure immer undeutlicher wurden, brachen jedoch auf allen drei Entscheidungsebenen die Innovationsspiele ab. In dieser Phase orientierten sich die Spieler wieder an den Routinespielen und den damit verbundenen Gewinnmöglichkeiten und der Modernisierungszug verlor an Fahrt. Allerdings ist das Spiel bis jetzt noch nicht beendet, es handelt sich hier erst um einen Zwischenstand. Ob es gelingt, wieder zu Innovationsspielen zurückzukommen, ist noch nicht entschieden.

Entscheidend für den Übergang von Routine- zu Innovationsspielen scheinen uns die Nutzung von Motivation und/oder Macht zu sein. Wenn es z.B. gelingt, wie dies z.T. in der Stadtverwaltung C der Fall war, die Akteure davon zu überzeugen, daß die Aussicht auf größere Gewinne realistisch ist, sind sie möglicherweise bereit, ihre Spielregeln zu ändern. Läßt sich diese Gewinnaussicht nicht mehr aufrechterhalten oder wird

¹³ Z.B. wenn die in dezentraler Ressourcenverantwortung erwirtschafteten Gewinne einer Organisationseinheit vom Kämmerer aus Gründen der Haushaltskonsolidierung wieder einkassiert werden.

sie immer verschwommener, so ist es mit den Akteuren in den Kommunalverwaltungen wie im richtigen Leben. Die meisten entscheiden sich für den Spatz in der Hand und nicht für die Taube auf dem Dach. Angesichts der verbreiteten Koppelung von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung sind die Chancen auf aus Akteurssicht realistische Gewinnaussichten allerdings nicht besonders gut.

Eine weitere Möglichkeit besteht in der Verbreitung der Einsicht, daß nur durch die Veränderung bestehender Routinen die Überlebensfähigkeit der Organisation und damit die Gewinnchancen der einzelnen Akteure gesichert werden kann. Die mikropolitischen Spielregeln in einer Organisation orientieren sich in der Regel, wenn auch lose, an den Erfordernissen des Überlebens. Wenn deutlich wird, daß die Fortführung bestehender Routinespiele den Organisationsbestand gefährdet, können Spielregeln verändert werden. Der gemeinsame Bezug auf die Organisation, in dem sich für alle Beteiligten ja erst ihre Gewinnmöglichkeiten konstituieren, könnte als Korrektiv zu den Handlungsrationaltäten der Agierenden wirken.

Die dritte Möglichkeit zur Installierung von Innovationsspielen liegt in der Mobilisierung internen und externen Drucks und der Ausnutzung von Machtmitteln. Durch die Bildung von Meinungsführerkoalitionen zwischen Politik, Personalrat, Modernisierungsmanagement und möglichen Modernisierungsgewinnern könnte für alle deutlich werden, daß an der Entwicklung von Innovationsspielen kein Weg vorbeigeht. Auch ökonomischer Druck kann mikropolitisch instrumentalisiert werden in Form von Einigungsdruck oder als Drohung. Zwar sind damit Widerstände und Blockaden nicht per se und sofort beseitigt, aber anhaltender Druck kann, wie aus privaten Organisation bekannt, „organizational slack“ freimachen (vgl. Ortman u.a. 1990, S. 509). Auch hier könnte der gemeinsame Bezug auf die Organisation wirken, denn wer kann (und will) schon auf Dauer Außenseiter sein, wer kann sich *kontinuierlich* neuen Anforderungen verwehren.

Allerdings spricht einiges dafür, daß der gemeinsame Bezug auf die Organisation in Kommunalverwaltungen *schwächer* ausgeprägt ist als in privaten Organisationen. Die bestehenden Rahmenbedingungen (weitgehende Arbeitsplatzsicherheit; das Beamtenrecht; der BAT; die Personalvertretungsgesetze; die spezifische Mentalität, Ausbildung, Personalrekrutierung im öffentlichen Dienst; fehlende exit-Option bei vielen Dienstleistungen; Probleme der Effizienzkontrolle) sorgen möglicherweise dafür, daß Modernisierungsdruck hier noch stärker umgangen und Widerstände gegen Routineveränderungen noch besser aufgebaut werden können als in privaten Großorganisationen. Auch sollte der weitgehende Konsens über die - aus der Sicht der meisten Agierenden - *bewährten* Organisationsroutinen im Bereich der Beförderung, der Arbeitsgestaltung usw. nicht unterschätzt werden.

Sollten also alle Wege zur Etablierung von Innovationsspielen in Kommunalverwaltungen versperrt bleiben? Die mikropolitische Analyse von Akteursstrategien bei der Implementierung von Modernisierungsmaßnahmen erhöht zumindest die Skepsis bezüglich der Erfolgchancen des PM und erklärt zugleich wesentliche Implementations-

probleme. Dennoch ist an der Kontingenz von Veränderungsprozessen festzuhalten. Innerhalb bestimmter Entscheidungskorridore ist immer auch anderes möglich. Welche Wirkungen möglicherweise alleine die mit dem PM verbundene Infragestellung traditioneller Verwaltungsstrukturen mittelfristig auf das Denken und Handeln der in der Organisation Tätigen haben wird, ist derzeit nicht abzusehen. Sicher scheint jedoch zu sein, daß es bei der künftigen Transformation von Kontingenz in Entscheidung im Modernisierungsprozeß nicht schaden könnte, das mikropolitische Handeln der Akteure stärker zu berücksichtigen. Die Einführung von PM-Elementen ohne mikropolitische Analysen der Ausgangsbedingungen und Auswirkungen ist wie das Aufstellen von Fettnäpfchen, in die man selber ständig stolpert.

Zitierte Literatur

- Bogumil, J./Kißler, L. (1995a): Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung. (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 8). Berlin.
- Bogumil, J./Kißler, L.(1995b): Neue Steuerung der öffentlichen Verwaltung - wohin steuert der Personalrat?. In: Der Personalrat, Heft 10, S. 414-418.
- Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.) (1997): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden
- Bogumil, J./Kißler, L./Greifenstein, R./Wiechmann, E. (1996): Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft. Ergebnisse einer Beschäftigtenumfrage im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen.,polis Nr. 35 / 1996. Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen. Hagen.
- Bosetzky, H. (1972): Die instrumentelle Form der Beförderung. In: Verwaltungsarchiv. Band 63. S. 372-384.
- Bosetzky, H. (1974): Das Don Corleone-Prinzip in der öffentlichen Verwaltung. In: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis. Heft 3. S. 50-53.
- Bosetzky, H. / Heinrich, P. (1985): Mensch und Organisation. Aspekte bürokratischer Organisation. 3 überarbeitete und erweiterte Auflage. Köln.
- Brunssons, N. (1982): The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organizational Action. In: Journal of Management Studies 19
- Brunssons, N. (1985): The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Change. Chicherster u.a.
- Brüggemeier, Martin (1997): Controlling in Öffentlichen Verwaltungen. 2 neubearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. München und Mering.
- Budäus, D. (1994): Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 2). Berlin
- Burns, T. R. / Flam, H (1987): The shaping of social organization. Sociale rule system theory with applications. London-Beverly Hills- Newbury Park- New Delhi.
- Crozier, M./Friedberg, E. (1979): Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns. Königstein/Ts.
- Friedberg, E. (1995): Ordnung und Macht. Dynamiken organisierten Handelns. Frankfurt/New York.
- Friedberg, E. (1996): Mikropolitik und die Organisation von Handlungsfeldern. In: Brosziewski, A. (Hrsg.): Mikropolitik. Referate der Tagung an der Universität

- St. Gallen. Dokumentation Nr. 8 der Sektion „Politische Soziologie“ der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. St. Gallen, S. 145-153.
- Geßner, A. 1995: Die Intervention von betrieblichen Akteuren in organisatorischen Veränderungsprozessen. Eine empirische Studie zur Prozeßbegleitung. Diplomarbeit. Marburg
- Giddens, A. (1988): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt a.M./New York.
- Greifenstein, R./Jansen, P./Kißler, L. (1993): Gemanagte Partizipation. Qualitätszirkel in der deutschen und französischen Automobilindustrie. München und Mering.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993): Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93. Köln.
- Kißler, L./ Bogumil, J. / Greifenstein, R. / Wiechmann, E. (1997): Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8), Berlin.
- Küpper, W./Ortmann, G. (1988a): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Opladen.
- Küpper, W./Ortmann, G. (1988b): Mikropolitik - Das Handeln der Akteure und die Zwänge der Systeme. In: Diess. (Hrsg.) 1988; S. 7-13.
- Ortmann, G./Windeler, A./Becker, A./Schulz, H.-J. (1990): Computer und Macht in Organisationen. Mikropolitische Analysen. Opladen.
- Ortmann, G. (1988a): Macht, Spiel, Konsens. In: Küpper/Ortmann (Hrsg.) 1988, S. 13-26.
- Ortmann, G. (1988b): Handlung, System, Mikropolitik. In: Küpper/Ortmann (Hrsg.) 1988, S. 217-226.
- Ortmann, G. (1994): "Lean" - Zur rekursiven Stabilisierung von Kooperation. In: Schreyögg, G./Conradi, P. (Hrsg.) (1994): Managementforschung 4. Dramaturgie des Managements. Laterale Steuerung. Berlin, New York, S. 143-185.
- Ortmann, G. (1995): Formen der Produktion. Organisation und Rekursivität. Opladen
- Perrow. C. (1987): Normale Katastrophen. Die unvermeidlichen Risiken der Großtechnik. Frankfurt a.M.
- Reichard, C. (1994): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 3). Berlin.