

Lean Administration - Lean Education. Lernt die öffentliche Verwaltung bei der Schlankheitskur ?

Einleitung

Der Diskurs über neue Organisationsformen in Wirtschaft und Verwaltung hat in den letzten zwanzig Jahren periodisch wiederkehrende Konjunkturen erlebt. Die Differenz zwischen der augenblicklichen und früheren Debatten um neue Organisationsstrukturen besteht hauptsächlich darin, daß früher das Thema zwar auch "von außen" an Wirtschaft und Verwaltung herangetragen wurde (etwa durch universitäre Diskurse oder durch die politischen Förderprogramme "Humanisierung des Arbeitslebens" oder "Sozialverträgliche Technikgestaltung"), aber kaum intensive Innovationen ausgelöst hat. Die jüngste Debatte signalisiert demgegenüber eine neue Qualität. Starke Umweltveränderungen auf den Märkten bzw. die Finanzknappheit der öffentlichen Hand erzeugen einen in der Geschichte der Bundesrepublik bisher unbekanntem Handlungsdruck auf die Verantwortlichen in Wirtschaft und Verwaltung. Die Änderung der Organisationsstruktur wird zur Überlebensfrage.

Für die öffentliche Verwaltung entsteht der größte Umweltdruck durch die drastischen Sparprogramme der öffentlichen Hand. Die gegenwärtige Herausforderung heißt steigenden Leistungserwartungen mit weniger Ressourcen gerecht zu werden. Die jüngsten Erfahrungen aus der Industrie scheinen zu zeigen, daß diese scheinbare Quadratur des Kreises möglich ist. Sie kann offenbar über den effizienteren Einsatz der Ressourcen in neuen Organisationsformen erreicht werden. Die Erfahrungen aus der Industrie zeigen aber auch, wie sehr unter dem gegenwärtigen Rationalisierungsdruck in der Krise um einen Interessenausgleich gerungen werden muß. Die Forderung nach einer schlanken Verwaltung beschäftigt dennoch die Ämter und Behörden bereits auf breiter Front. Mit einer schlichten Übertragung des "lean management" Konzeptes auf die öffentliche Verwaltung (vgl. Metzen 1994) ist es jedoch nicht getan. Eine genauere Analyse der Eigenheiten öffentlicher Aufgaben und Dienstleistungen ist zunächst die Voraussetzung.

In folgenden soll aufgezeigt werden, unter welchen Strukturen die öffentliche Verwaltung neue Probleme angemessen verarbeiten, und vor allem, wie sie zu einer lernenden Verwaltung werden kann. Nur eine lernende Verwaltung befindet sich in einem Prozeß ständiger selbstorganisierter Organisationsentwicklung, die es ermöglicht, auf neue Problemsituationen bzw. Umweltaforderungen flexibel und kompetent zu reagieren.

Bevor jedoch auf Probleme einer verordneten Schlankheitskur eingegangen sowie eine idealtypische Organisationsstruktur der "lernenden Verwaltung" entwickelt und mit den in der

Diskussion bzw. in der praktischen Erprobung befindlichen neuen Organisationsmodellen verglichen wird, soll zunächst ein Problemaufriß am Beispiel der der Schule bzw. Schulverwaltung erfolgen. An der Debatte um eine innere und äußere Organisationsreform kann gezeigt werden, welche Probleme sich bei der Ökonomisierung öffentlicher Dienstleistungsproduktion auf tun und welche Rahmenbedingungen erfüllt sein müssen, damit das Entstehen einer lernenden Organisationsstruktur mit hoher Problemlösungskapazität wahrscheinlich wird.

I. Die Schulstruktur- und Autonomiedebatte als Beispiel für die Neuordnung des öffentlichen Sektors

Die Diskussion um eine Verschlankung der öffentlichen Verwaltung hat das Schulwesen längst erreicht. Die Bundesländer Hessen, Hamburg und Bremen sind in der Veränderung von Rahmenbedingungen zwar unterschiedlich weit, aber dennoch vorangegangen.

Im folgenden soll der Versuch unternommen werden, am Beispiel der Organisationsreform der Schule zu zeigen, inwieweit sie immanent vom Gedanken einer schlanken Arbeitsorganisation geprägt ist. Dazu wird z.T. eine organisationstheoretische Verfremdung dadurch erreicht, daß die Diskussion auch in Organisationstermini "übersetzt" wird.

In der Schulpolitik wird gegenwärtig wieder einmal darum gerungen, wie das Bildungssystem sich verändern muß, um den Anforderungen des wirtschaftlichen und sozialen Wandels besser gerecht werden zu können. Dabei spielen die sich verändernden Qualifikationsanforderungen des Beschäftigungssystems erneut eine große Rolle.

Die hohe Bedeutung von Bildungs- und Ausbildungszertifikaten für die Statuszuweisung im Beschäftigungssystem hatte in den sechziger Jahren dazu geführt, nicht nur Bildung als Bürgerrecht zu reklamieren, sondern auch auf den wachsenden Qualifikationsbedarf mit einem steigenden Anteil von Absolventen mit höheren Bildungszertifikaten zu reagieren.

Heute geht es nicht mehr um eine derart verkürzte bildungsökonomische Korrespondenz zwischen dem Bildungs- und Beschäftigungssystem¹, sondern vielmehr um die nicht neue Erkenntnis, daß beide Systeme nur lose miteinander verkoppelt sind (Bourdieu/ Passeron 1974). Bildungsabschlüsse haben nach wie vor eine hervorragende Bedeutung, werden aber gleichzeitig in ihrem Wert relativiert. Der Wert von Ausbildungs- und Bildungszertifikaten wird nicht nur durch die Verknappung von bezahlter Arbeit relativiert; nicht zertifizierte, extrafunktionale, an Persönlichkeitsmerkmale gebundene Qualifikations- und Bildungselemente gewinnen für den Einstieg in das Beschäftigungssystem an Bedeutung oder geben gar den Ausschlag, so daß deren

¹ Eine Ausnahme bildet hier das Lehner/Widmaier-Gutachten, in dem eine Modernisierungsanpassung der Schule geradlinig aus den sich wandelnden Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft abgeleitet wird. Zwangsläufig wird hier der Bildungsbegriff und -auftrag auf seine Qualifikationskomponente reduziert (vgl. Hammelrath 1992).

Vermittlung vom Bildungssystem erwartet wird (Bunk/Kaiser/Zedler 1991).

Im Interesse einer demokratischen Bildungspolitik müssen diese Bildungsziele erweitert werden um eine politisch-soziale Kompetenz gesellschaftlicher Teilhabe, die die Vermittlung eines nicht instrumentalisierten Bildungswissens miteinschließt (vgl. Rolff 1992).

Die den technologischen Wandel begleitenden neuen Produktions- und Rationalisierungskonzepte haben in den achtziger Jahren die Qualifizierungsdebatte neu belebt. Nach einem Streit um De- oder Requalifizierung dürfte inzwischen unbestritten sein, daß der Anteil der Rationalisierungsverlierer sich ständig erhöht. Auch wenn die Wiedergewinnung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor ähnlich wie in anderen Industrienationen gelingen sollte, dürfte sich die zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes in hochqualifizierte und minderqualifizierte Arbeitsplätze sowie die Ausdehnung von Nebenerwerbstätigkeit fortsetzen.

Dem Bildungssystem bleibt angesichts dieser Entwicklung die Aufgabe, dem Umstand Rechnung zu tragen, daß Bildung und Qualifikation zwar nach wie vor eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den sicheren Einstieg in die Arbeitswelt mit sich anschließender Berufskarriere darstellen.

1. Die Schulstrukturdebatte in Nordrhein-Westfalen als Beispiel für einen Streit um die Konzernstruktur

In der Schulstrukturdebatte auf Landesebene wird - organisationstheoretisch gesprochen - darum gestritten, mit welcher "Konzernstruktur" dem Organisationsziel des gesamten Schulsystems am besten entsprochen werden kann.

Die viergliedrige Schulstruktur in Nordrhein-Westfalen - verbunden mit einer Stärkung des Elternwillens gegenüber der schulischen Leistung als Selektionskriterium - hat zu einer Überlastung desjenigen Bildungsganges und damit derjenigen Schulform geführt, die in kürzester Zeit zu einem Zertifikat mit den günstigsten Beschäftigungs- bzw. weiteren Bildungsoptionen führt. Daß dem Gymnasium traditionellerweise noch das gesellschaftlich höchste Image anhaftet, verstärkt diesen noch anhaltenden Trend (IFS-Umfrage 1988). Die Hauptschule verliert bei gegebener Konkurrenz zur Gesamtschule, die in NRW nach dem Gesetz auf Wunsch einer ausreichend großen Anzahl von anmeldebereiten Eltern gegründet werden muß, kontinuierlich an diesen Schülernachwuchs.

Zur Auflösung dieser Ungleichgewichte werden deshalb zwei Wege diskutiert, die mit einer Ausweitung und Stärkung von alternativen Bildungsgängen die Monopolisierung des gymnasialen Bildungsganges aufbrechen möchten.

Zum einen wird ein vielfältig differenziertes Bildungsangebot von Schulen der Sekundarstufe I gefordert, das - über Kooperation und Integration miteinander verbunden - die Unterschiede der traditionellen Schulformen allmählich zugunsten eines horizontalen Schulstufenmodells aufhebt (vgl. Holtappels/Rösner/Rolff 1992, Lehner/Widmaier 1992). Ihm sollte ein ebenso differenziertes

System für die Sekundarstufe II folgen, in dem die gymnasiale Oberstufe Konkurrenz durch eine flächendeckende Oberstufe nach dem Modell der Kollegschule erhält, in der berufliche Qualifikationen und/oder die fachgebundene oder allgemeine Hochschulreife erworben werden kann.

Zum anderen wird angesichts der Vereinigung der beiden deutschen Staaten der Aufbau eines zweigliedrigen Schulsystems der Sekundarstufe I vorgeschlagen. Es sollte nach Meinung Hurrelmanns zum einen den gymnasialen Bildungsgang mit seiner "wissenschaftspropädeutisch-disziplinorientierten Fächerstruktur" beibehalten, zum anderen eine neue Mittelschule, die in Westdeutschland aus der zusammengelegten Haupt- und Realschule, in den neuen Bundesländern aus der alten Oberschule mit starken fächerübergreifenden, praxisbezogenen und reformpädagogischen Konzepten entstehen könnte.

Das Zwei-Säulen Modell wurde von Hurrelmann nach entsprechender Kritik als politisch-pragmatische Lösung bezeichnet, die nicht mit dem Stand der wissenschaftlichen Forschung zu legitimieren sei (vgl. Holtappels/Rösner/Rolff 1992, S.15). Das Plädoyer für die Kollegschule wird dagegen mit der Grundüberzeugung vorgetragen, daß eine Kollegschule als Sekundarstufenschule angesichts des Bildungs- und Qualifikationsbedarfs des Beschäftigungssystems die optimale Schulform darstelle, die der gegenwärtigen gymnasialen Oberstufe wegen ihrer auf das Wirtschaftssystem bezogenen Bildungsgehalte überlegen sei (vgl. Lehner 1994).

Angesichts der Organisationsziele des Bildungssystems, eine möglichst weitreichende und breit angelegte Bildung und Förderung jedes einzelnen Schülers sowie eine der Entwicklung des Beschäftigungssystems angemessene berufliche Qualifikation, die über die Zuteilung sozialer Chancen nach wie vor **mit**entscheidet, anzubieten, erscheint ein derart stark gegliedertes (drei- oder vier-gliedriges versäultes) Schulsystem, das Bildungsziele und Zugangschancen für das Beschäftigungssystem an den Besuch bestimmter Schulformen koppelt, in der Tat dysfunktional und wegen der sich darin widerspiegelnden sozialen Ungleichheit politisch anachronistisch (Klemm, Rolff/Tillmann 1985). Durchlässigkeit und Anschlußfähigkeit der Bildungsgänge sowie eine permanente Qualitätsverbesserung bei Inhalten und Lehr-/Lernmethoden werden vielmehr zu Organisationszielen des Bildungssystems, die bei den Kundenwünschen weit oben rangieren. Die Breite der Bildungsbedürfnisse erfordert offenbar eine Variabilität von Bildungsgängen, die derart profiliert werden müssen, daß Wechsel und Fortsetzungen, aber auch Ergänzungen und Wiederholungen möglich bleiben.

In der Frage der Konzerngliederung (Schulstrukturfrage) ergibt sich daraus das Plädoyer für eine Aufhebung der schulformbezogenen Differenzierung (= integrierte Sekundarschule), wie sie im europäischen Ausland und in den USA die Regel, in Deutschland aber derzeit nicht durchsetzbar ist. Eine strukturelle Alternative muß deshalb den Länderkompetenzen Rechnung tragen und nach konsensfähigen Teilzielen (Förderung und/oder Auslese, freie Schulwahl beim Eintritt in die Sekundarstufe usw.) suchen. Es bietet sich als entwicklungsfähiges Organisationsmodell ein stark differenziertes, aber um Horizontalisierung, Kooperation und Angleichung der Attraktivität bemühtes Schulsystem an, das bei hoher Aufgabenintegration vielfältige Formen einer Mittelschule kennt.

Aus Gründen der ortsnahen Versorgung und der regionalen Nachfrageorientierung sollten die Mittelschulen nicht zu große Einheiten bilden und mehrere Bildungsprofile entwickeln oder behalten. Ein radikal kundenorientiertes Wettbewerbsmodell (vgl. Lehner/Widmaier 1992) übersieht jedoch die staatliche Verpflichtung, angesichts fortbestehender sozialer Ungleichheit für einen chancengleichen Zugang zu einer qualitativ gleichwertigen Bildung zu sorgen ebenso wie die Tatsache, daß es auch wettbewerbsbenachteiligte behinderte Kinder gibt, zu deren Chancengleichheit Eingriffe in den Bildungsmarkt erforderlich bleiben würden. Eine weitere Einschränkung erfährt das Marktmodell dadurch, daß es sich verbietet, Bildungseinrichtungen für Kinder einem Verdrängungswettbewerb auszusetzen, der auf die Bedeutung einer relativen Stabilität des Lebensraumes Schule keine Rücksicht nimmt. Vor allen Dingen sollten Konkurrenzeffekte vermieden werden, die die Konzeption eines Bildungsganges in Frage stellen wie z.B. der Creaming-Effekt des Gymnasiums in Konkurrenz zur Gesamtschule (vgl. Holtappels/Rösner/Rolff 1992, S.19).

Die Schulstrukturdebatte wurde quasi vom Management (der Kultusbürokratie) eröffnet (vgl. Tillmann 1993) und wird bislang lediglich von zwei Gruppen von "Beteiligten" geführt, die nicht unbedingt der Basisebene des Bildungssystems angehören: nämlich von Erziehungswissenschaftlern und einzelnen Gruppen von Bildungspolitikern und Vertretern einer Lehrgewerkschaft. Die von einer Reform der Konzerngliederung (äußere Organisationsreform) betroffenen Schüler und deren Eltern (im Falle von Minderjährigen), aber auch die Mitarbeiter und das untere und mittlere Management (Lehrer sowie die Schulleiter und die Schulaufsicht) sind bislang nicht beteiligt. Ebenso wenig die politischen Parteien und Interessengruppen (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Kirchen etc.), die sich bei einer gesetzgeberischen Entscheidung über eine neue Schulstruktur zu Wort melden würden. Das heißt, daß für die Aufbauorganisation eines Schulsystems nicht allein auf dem Wege einer systeminternen Organisationsentwicklung mit einem Ergebnis gerechnet werden kann, da nicht nur nach dem Vorbild der Qualitätszirkel die Systemmitglieder sondern auch die Umwelterwartungen verschiedenster gesellschaftlicher Interessengruppen sowie des politischen Systems in Rechnung zu stellen sind.

2. Die Autonomiediskussion als Beispiel für eine institutionelle systeminterne Organisationsreform

Vielversprechender als das Bemühen um eine Änderung der Konzerngliederung, erst recht deren Harmonisierung auf Bundesebene erscheinen in der gegenwärtigen bildungspolitischen Situation Versuche, die Modernisierung des Schulwesens durch eine innere Organisationsreform voranzutreiben. Dabei verweisen die Beispiele von Basel (vgl. Osswald 1993), aber auch Hessens und Bremens auf die notwendige Verzahnung von innerer und äußerer Reform.

Bei der inneren Organisationsreform geht es in Analogie zu den Zielen der kommunalen Verwaltungsreform (vgl. "Das Neue Steuerungsmodell" der KGSt 1993) um eine relative Finanz-

und Gestaltungsautonomie der einzelnen Schule, die damit einen erweiterten Spielraum für ihre eigene Entwicklung erhalten soll.

Gegenwärtig wird die Diskussion um eine derart erweiterte Autonomie vor allem in den Bundesländern Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen geführt (vgl. Trojanisches Pferd "Autonomie"? 1994). Da die Diskussion um eine organisatorisch autonome Schule in der Bundesrepublik bereits vom Deutschen Bildungsrat (1970, 1973) angeregt wurde, drängt sich die Vermutung auf, daß die Bildungsbürokratie erst angesichts der Finanzmisere der öffentlichen Haushalte die Bereitschaft entwickelt hat, Entscheidungen zu dezentralisieren (mehr Demokratie zu wagen), da sie sich auf diesem Wege Einsparungen bei gleichzeitiger Effizienzsteigerung erhofft.

Im Unterschied zur Diskussion um die Privatisierung ganzer Aufgabenfelder der kommunalen Verwaltung (etwa der Instandhaltung und Pflege öffentlicher Gebäude und Flächen, des Betriebs von Kultur- und Sporteinrichtungen) denkt im Schulbereich niemand an eine massive Ausdehnung des Privatschulwesens mit stärker marktwirtschaftlichen Elementen. Die Beispiele der USA (vgl. Coons 1994), aber auch der Niederlande (vgl. Liket 1993) werden immer noch sehr kritisch hinterfragt. In Deutschland wird eine *vollständige Entscheidungsautonomie* der einzelnen Schule bei Personal- und Sachausgaben, die auch eine Teilfinanzierung durch Öffnung privater Finanzierungsquellen nicht ausschließt, als mit dem Postulat der Chancengleichheit nicht vereinbar angesehen, auch wenn in den neuen Schulgesetzen Bremens und Hessens Öffnungsklauseln für Sponsoring und Drittmittelwerbung bereits enthalten sind.

Es kann also nur um eine "*Gestaltungsautonomie*" (Rolff 1993) gehen. Sie betrifft zunächst die Diskussion um die örtliche Konkretion des allgemeinen Bildungsauftrags, die Verständigung über Interaktionsregeln und pädagogischen Stil, dann die inhaltliche Ausgestaltung von Bildungsprofilen, erweiterte Entscheidungskompetenzen beim Einsatz von Personal- und Sachmitteln, die Öffnung der Schule zum Wohnumfeld, Kooperation mit anderen Sozial- und Bildungseinrichtungen, aber auch Unternehmen etc. Eine derartige Ausweitung der Autonomie wird aber nur möglich, wenn im Rahmen von schulinternen sowie -externen Lehrerfortbildungen die Bereitschaft geweckt und die Kompetenz gefördert wird, am Umbau der Schulorganisation mitzuwirken. Dazu ist die Entwicklung neuer Anreize auch jenseits des gegenwärtigen öffentlichen Dienstrechts notwendig.

Ansatzpunkt für eine derartige innere Schulreform kann ein Konzept von Schulentwicklung sein, das sich eines partizipations- und prozeßorientierten Modells von Organisationsentwicklung bedient. Ein solches OE - Modell impliziert ein organisationstheoretisches Bild des Schulsystems wie der Einzelschule, das zunächst skizziert werden muß.

Nachdem sich in der Organisationstheorie die Trendentwicklung stabilisiert hat, werden Organisationen kaum noch als rationale Systeme, die sich durch Zielorientierung, strukturelle Prägnanz in der Aufbauorganisation und hohe Zuverlässigkeit durch Standardisierung und Formalisierung in der Ablauforganisation auszeichnen, gesehen. Vorbereitet durch eine lange Tradition von kritischen Analysen bürokratischer und komplexer Organisationen (z.B. Selznick 1966, March/Olson 1976, Simon 1981, Weick 1985), die sie eher als natürliche und/oder offene Systeme

(vgl. Scott 1986) erscheinen ließen, werden Organisationen heute eher als dynamische, lebensweltlich konstituierte Handlungszusammenhänge verstanden, deren strukturelle Labilität von spezifischen Kulturen und Subkulturen geprägt ist, die eine multizentrische Verteilung von Macht und eine vielfältige und widersprüchliche Zielorientierung aufweisen (vgl. Türk 1989).

Das Schulsystem mit einem derartigen "modernen" Organisationsverständnis zu beschreiben, mag angesichts der allseits beklagten Ausdehnung von Verrechtlichung und bürokratischen Regelungen fragwürdig erscheinen. Auch wird mit Recht auf Besonderheiten der sozialen Organisation Schule hingewiesen, die in ihrem Bildungsauftrag sowie der begrenzten Technologisierbarkeit und Kontrolle der pädagogischen Schüler-Lehrer-Interaktion liegen (Rolff 1992). Gleichwohl legen die Größe und Komplexität des Schulsystems eine derartig dynamische und unübersichtliche Organisationsperspektive nahe, die durch die tatsächliche lokale Vielfalt der Erscheinungsformen von Schule gestützt wird.

Die Systemtheorie stellt mit dem Begriff der Autopoiese zudem ein Konzept bereit, das den Systemen ein hohes Maß an Selbstreferenz und damit eine relative Abkopplung von der Umwelt unterstellt (vgl. Maturana/Varela 1980, Luhmann 1984, Burkhard/Pfeiffer 1992). Auch Schulen zeigen Ansätze zur Selbststeuerung und Selbstregulierung zum Zwecke des Systemerhalts, die ihnen durch eine bereits jetzt vorhandenen Teilautonomie ermöglicht werden. Mit einem solchen Organisationsverständnis verbindet sich in der Organisationsentwicklung häufig ein Non-interventionismus, der sich aus einem radikalen Verständnis von Autopoiesis erklären läßt (Brunner 1993). Geht man jedoch vom Austausch zwischen Systemen und ihrer Umwelt bzw. auch von der Interpenetration von Systemen aus, so ist auch Organisationsentwicklung als Umweltadaption des Systems an eine Umweltstörung bzw. -veränderung zu begreifen, in deren Verlauf ein hohes Maß an Selbststeuerung und Selbstorganisation zum Tragen kommen kann. In der Praxis läßt sich dies dann erreichen, wenn der Organisationsentwickler als Umweltagent sich sehr zurückhaltend betätigt und gleichzeitig systeminterne Problembearbeitungskapazitäten zu mobilisieren versteht.

Ein derartiges "Institutionelles Schulentwicklungs-Programm (ISP)" haben das Landesinstitut für Schule und Weiterbildung des Landes NRW und das Schulentwicklungsinstitut IMTEC aus Oslo erprobt (Dalin/Rolff 1990). Es arbeitet nach einem Phasenmodell, in dem von der Problemdiagnose, der Zielklärung und Aktionsplanung, der Entwicklung von Modellprojekten bis zur Evaluation ein dialogisches Verfahren zwischen einer Steuerungsgruppe und dem Kollegium durchgehalten wird. Die Aufgabe des externen Beraters ist die eines Moderators und Helfers im Lernprozeß der Organisation. Er kann nur auf die Verlässlichkeit vermittelter Informationen achten, auf Blockaden und andere Kommunikationsstörungen sensibel hinweisen, verengende und vorschnelle Interpretationen zu verhindern suchen etc.

Dieses Konzept geht davon aus, daß ein breiter, initiativer Prozeß von Schulentwicklung durch die Ausbildung von sog. Schulentwicklungsmoderatoren in Gang gesetzt werden kann, die auf Anforderung als Berater tätig werden. Dieses Verfahren macht deutlich, daß als Ansatzpunkt für die innere Organisationsstrukturreform die lokale Schule, d.h. das Kollegium und die Schulleitungen angesehen werden. Sie müssen von der Notwendigkeit einer Veränderung des pädagogischen

Alltags überzeugt sein und den Prozeß der Weiterentwicklung fördern oder zumindest zulassen (Lohmann 1993, Risse 1993). In Bremen wurde darüber hinaus - zeitgleich mit einer modellhaften Erprobung des "Institutionellen Schulentwicklungsprogramms" an zehn ausgewählten Schulen - eine Organisationsentwicklung innerhalb der Schulaufsicht auf den Weg gebracht, da von erheblichen Auswirkungen der schulischen Organisationsentwicklung vor Ort auf die übergeordneten Hierarchieebenen ausgegangen wird (Fleischer - Bickmann 1993).

Rolff beschreibt dieses Verfahren als "Wandel durch Selbstorganisation" und will Selbstorganisation als Ziel eines Lernprozesses der Organisation verstanden wissen. Ziel des Organisationslernens ist dabei, das Lernen zu erlernen, d.h. die Erhöhung der Problemlösungskapazität der jeweiligen Schule. Da Schulen als hochkomplexe teilautonome Systeme mit gewisser Selbststeuerungskapazität begriffen werden, besitzen sie grundsätzlich die Fähigkeit zur eigenen Fortentwicklung über Selbstevaluation der eigenen Praxis (Rolff 1993, S.141-145). Da Schulen außerdem über hochqualifizierte (überwiegend akademisch ausgebildete) Mitarbeiter verfügen, bedürfte es lediglich einiger Unterstützungssysteme wie schulinterner und -externer Lehrer- und Schulleiterfortbildung, Lehrersupervisionsgruppen, der Entwicklungsmoderatoren als Prozeßbegleiter und einer sich ebenfalls als Beratungsinstitution verstehenden Schulaufsicht, der vor allem die Aufgabe der Qualitätssicherung zukommt.

Während mit dem Konzept der partizipationsorientierten Organisationsentwicklung zunächst lediglich ein Prozeßkonzept vorgelegt wird, das über die inhaltliche oder auch normative Ausgestaltung von Bildungsprofilen und Schulkulturen wenig aussagt (hierzu äußert sich Rolff an anderer Stelle, z.B. 1992), gehen Lehner/Widmaier in ihrem Organisationsmodell für das Schulsystem einen Schritt weiter. Sie gehen davon aus, daß das Bildungssystem die durch den industriellen Wandel hervorgerufenen veränderten Qualifikationserwartungen deshalb nicht adäquat aufnehmen könne, weil es sich selbst in einem antiquierten organisatorischen Zustand befinde. In seiner Aufbauorganisation sei es hierarchisch gegliedert mit einer bürokratischen Entscheidungsstruktur, in seiner Ablauforganisation seien Lehren und Lernen tayloristisch zerstückelt.

Um den Qualifikationsanforderungen einer anthropozentrischen Modernisierung der Industriearbeit (Brödner 1984, Nolte 1992), vor allem der Sozial- und Methodenkompetenz gerecht werden zu können, müßten deshalb dringend Team- und Projektarbeit zum Regelfall werden. Die bisher auf den Klassenraum und die darin stattfindene Lehrer-Schüler-Interaktion beschränkte pädagogische Autonomie müsse zur Gestaltungsautonomie eines Lehrerteams, bezogen auf einen Jahrgang, eine Schulstufe oder Schulform einer Bündelschule oder gar für eine ganze Schule erweitert werden. Die fachlich spezialisierten Mitarbeiter sollten durch Übertragung von Entscheidungskompetenz über Methoden- und Lehrmitteleinsatz sowie Leistungskontrolle zur Teamarbeit verpflichtet werden. Mit anderen Worten: nicht nur das an einigen Gesamtschulen erprobte Team-Stammgruppen-Modell (vgl. Lohmann 1993) sollte die Regel werden, sondern die gesamte Stufenschule als Organisationseinheit solle mehr Autonomie erhalten. Nur so könne die Anpassungsfähigkeit an neue Bildungsinhalte gewährleistet werden.

Unter dem Aspekt des organisationalen Lernens stellt sich das oben von Lehner/Widmaier beschriebene Schulsystem als Organisation dar, das seine Problemlösungskompetenz lediglich zur Anpassungsmodernisierung einsetzt. Gleichwohl sind die Forderungen nach Dezentralisierung und Ausdehnung von Verantwortung, Aufgabenerweiterung und Teamarbeit ein Schritt in die Richtung einer gestaltungsautonomen Schule, es fehlt allerdings an Forderungen für die Ausgestaltung von strukturell verankerten Anreizsystemen für organisationales Problemlösungsverhalten sowie die Qualitätssicherung. In beiden Konzepten für die Schulentwicklung findet man zudem keine Hinweise auf irgendeine Kompensation der Mehrarbeit, die für alle Beteiligten zu erwarten ist, oder eine Quelle für die Finanzierung der zusätzlich zu erwartenden Kosten.

Anstöße zu einer inneren Schulreform hat es aber auch ohne ein Organisationsentwicklungskonzept schon früher gegeben. Dazu zählen etwa die Bemühungen um eine Entbürokratisierung des Schulalltags oder um eine Öffnung der Schule für neue methodisch-didaktische Konzepte wie Gruppenunterricht, Projektmethode, Teamteaching, eine stärkere Sozialpädagogisierung oder um ein höheres Maß an Selbstbestimmung des Lernens. Eine Vielzahl von Schulen hat in eigener Regie Spielräume für die Ausgestaltung des Schullebens genutzt und erweitert und damit Gestaltungsautonomie innerhalb der bestehenden bürokratischen Regelungen bewiesen und teilweise diese Grenzen auch in intensiven Aushandlungsprozessen mit der Schulaufsicht erweitert.

Diese Vielzahl der basisnahen Reformprojekte unterstreicht die Zentralität von persönlicher Kreativität und persönlichem Engagement, ohne die auch eine institutionelle Schulentwicklung nicht gedacht werden kann.

Die sogenannten Alternativschulen wie die Modellprojekte zeigen jedoch, daß die Mehrzahl der pädagogischen Ideen zur Umsetzung arbeitsorganisatorischer Veränderungen bedürfen, die ohne strukturell-organisatorische Absicherung auf Dauer nicht sichergestellt und für das Gesamtsystem nutzbar gemacht werden können; so stellt sich gegenwärtig die Frage, ob es nicht systemisch abgesicherter Anreizsysteme bedarf, um flächendeckende Bemühungen zur Qualitätssicherung und -steigerung wahrscheinlich werden zu lassen. Die Erkenntnisse aus der arbeitsorganisatorischen Debatte um lean management und Gruppenarbeit sprechen für solche Anreize.

Aus den Überlegungen zur Verwaltungsreform kämen folgende Faktoren in Betracht:

- Produkt- und Kundenorientierung
- Wettbewerb
- monetäre und nicht monetäre Leistungsanreize.

Analog den Schwierigkeiten bei der Beschreibung der Produkte öffentlicher Dienstleistungen muß und wird sicher kontrovers diskutiert werden, wie die Anteile von Bildung und Qualifikation, allgemeiner und spezieller Bildung, Grundlagenwissen und Anwendungswissen in verschiedenen Bildungs- und Ausbildungsgängen verteilt werden können. Wie soll die Kundenorientierung verstanden werden? Ist die Konzernspitze, der Kultusminister, oder das Gemeinwohl der Kunde, oder gar der örtliche Schulträger, dem man mit einer bestimmten Absolventenquote die Rentabilität

seiner öffentlichen Investition unter Beweis stellen muß? Sind es die Absolventen, deren Bildung/Qualifikation als Gütemaßstab für die Qualität der Dienstleistung dienen kann, oder sind es im Falle von Minderjährigen die Eltern, denen man eine optimale Zuteilung sozialer Chancen in Aussicht stellt?

Wie kann man sich Wettbewerb zwischen Bildungseinrichtungen vorstellen, ohne zugleich Qualitätskriterien für diese Dienstleistung festzulegen? Auch aus diesem Grund wird gegenwärtig wieder heftig diskutiert, was eine gute Schule ausmacht (Helmke 1988, Steffens/Bargel 1993, Tillmann 1989). Für den Fall der freien Schulwahl bei bestehender Konkurrenz unterschiedlicher Systeme (Gesamtschule als integrierte Stufenschule vs. Gymnasium als Teil eines schulformspezifischen selektiven Systems) müßte wenigstens kleinräumige Systemhomogenität gewährleistet sein. Kann man sich schließlich die Kundenzufriedenheit durch Befragung oder Abstimmung mit den Füßen als Wettbewerbskriterium denken?

Zu befürchten ist wohl, daß - wie generell im öffentlichen Leben - der Versuch unternommen wird, qualitatives (in diesem Fall Bildung, Kompetenz u.ä.) zu quantifizieren, um so ein höheres Maß an Objektivität zu erzielen. Nicht quantifizierbares wird dabei in den Hintergrund gedrängt.

Personenbezogene Anreizsysteme zur Qualitätssteigerung müssen im öffentlichen Dienst oft mühsam ausgehandelt werden. Viele Versuche sind an der Besitzstandswahrung gescheitert. Die Eröffnung von Karrierechancen, Überstundenvergütung und/oder - ausgleich, Prämien für besonderen Einsatz etc. sind jedoch auch im Bildungssystem denkbar. Neben monetären Anreizen wären auch Sabbaticals zur Weiterqualifikation in Erwägung zu ziehen.

Versucht man bereits hier eine Beantwortung unserer Ausgangsfrage, so läßt sich feststellen, daß die angestrebten Änderungen der Schulverwaltung weder in Bremen noch in Hamburg oder Hessen besonders mitarbeiterorientiert eingeleitet wurden, d.h. einem expertokratischen Organisationsentwicklungsmodell folgen. Bei einem solchen Vorgehen ist ein organisationales Problemlösungslernen weder in der Schulverwaltung noch in den Schulen selbst zu erwarten. Anders sieht es bei dem Modell der schulhausbezogenen, institutionellen Organisationsentwicklung aus. Hier besteht die Chance, daß im Prozeß der extern begleiteten Schulentwicklung die Gestaltungskompetenzen der Mitarbeiter für neue Umwelтанforderungen genutzt werden und damit die Erfahrung eines problemlösenden Lernens vermittelt werden kann. Um aber nicht nur freiwilliges Engagement und unbezahlte Mehrarbeit für eine Qualitätsverbesserung des schulischen Lernens und seiner räumlichen und materiellen Voraussetzungen auszunutzen, wird es darauf ankommen, Anreizsysteme zu schaffen, die im Rahmen einer teilautonomen Geschäftsführung die Qualifikationen und Kompetenzen der Mitarbeiter einzubringen attraktiver macht.

II. Öffentliche Verwaltung unter Rationalisierungsdruck

Nachdem bisher am Beispiel der inneren und äußeren Organisationsreform der Schule Chancen und Probleme der Einführung ökonomischer Kriterien und beteiligungsorientierter Lern- und Entwicklungsmodelle diskutiert worden sind, geht es im folgenden darum, generalisierend zu diskutieren, auf welche Weise öffentliche Verwaltung unter ökonomischen Gesichtspunkten modernisiert werden kann.

1. Steigende Anforderungen bei sinkenden Ressourcen - Probleme bei der Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung

Die Zeiten wachsender personeller und finanzieller Ressourcen der öffentlichen Verwaltung sind wohl für immer vorbei. Dennoch wird die Nachfrage nach den klassischen Leistungen der öffentlichen Verwaltung vermutlich auch in Zukunft quantitativ und qualitativ zunehmen. So werden durch die Verschärfung der gesellschaftlichen Polarisierung die Aufgaben der sozialen, städtebaulichen und monetären Fürsorge zunehmen (Engelhardt 1992). Aufgrund der demographischen Entwicklung wird die Altenbetreuung an Bedeutung gewinnen. Kultur, Sport und der Freizeitsektor erfordern wegen der steigenden Bedeutung zumindest öffentliche Planung und Steuerung, z.T. auch subsidiäre Risikoabdeckung, wenn diese Angebote für jeden Bürger zugänglich bleiben sollen. Desweiteren werden durch die wachsenden Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft die qualitativen und quantitativen Anforderungen an Bildung und Ausbildung steigen.

Wir haben es also, auch wenn man den Aufgabenkreis der Verwaltung enger zieht, mit einem steigenden Anspruchsvolumen und -niveau von Aufgaben zu tun. Das bedeutet, daß vor allem die Diskrepanz zwischen steigenden Anforderungen und der Einschränkung der Ressourcen als die große Herausforderung zu sehen ist.

Angesichts dieser Problemstellung sind nun im internationalen Vergleich unterschiedliche Entwicklungsstrategien erkennbar (vgl. Naschold 1993):

- zum einen eine weitgehende Privatisierung öffentlicher Aufgaben sowie eine radikale Verminderung der Fertigungstiefe staatlicher Dienstleistungsprodukte durch Auslagerung vielfältiger Teilaufgaben wie z.B. in Großbritannien;
- zum anderen eine Modernisierung des öffentlichen Sektors durch Konzepte wie "Geplante Märkte" und des Wettbewerbs öffentlicher Einrichtungen ohne die staatliche Grundverantwortung aufzugeben wie z.B. in Schweden.

In der Bundesrepublik bewegt sich die noch junge Diskussion eher im Rahmen der zweiten Alternative (vgl. KGSt 1992, 1993, 1993a, Naschold 1993).

Versucht die Verwaltung nun auf die Diskrepanz zwischen Anforderungsniveau und Ressourcenverknappung nicht nur mit technischer Rationalisierung, sondern auch mit neuen Organisationsformen zu antworten, so hat sie dabei weitere Umweltveränderungen in Rechnung zu

stellen.

(1) Ein anhaltender Grund, neue Verwaltungsstrukturen zu schaffen, besteht in der Unzufriedenheit der Bürger mit der öffentlichen Verwaltung. Die Erwartungen an die Produktqualität der öffentlichen Dienstleistungen haben sich weiter erhöht. Die Entfremdung des Kunden gegenüber der staatlichen Bürokratie ist geradezu sprichwörtlich².

(2) Die soziokulturelle Umwelt des Personalmarktes hat sich gewandelt. Als Arbeitsplatz ist die klassische Verwaltung für bestimmte Arbeitnehmer nicht mehr attraktiv. Mit ihren hohen Standards an Verfahrensregulierung und ihrer stark gestuften Kompetenzstruktur behindert und verhindert sie Engagement, Kreativität und Flexibilität bei ihren MitarbeiterInnen. Die in der Wertewandeldiskussion aufgezeigte Abwendung von Akzeptanz- und Sicherheitswerten und bei gleichzeitiger Hinwendung zu Selbstentfaltung- und Engagementwerten hält alle die Arbeitnehmer vom Arbeitsplatz öffentliche Verwaltung fern, die in ihrer Arbeit auch Selbstentfaltungs- und Engagementwerte verwirklichen wollen.

(3) Neue Organisationsformen in Form von teilautonomen Einheiten, Netzwerken oder Gruppenarbeit sind nur mit dem Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechnologie zu realisieren (vgl. u.a. Gerstin 1994). Erst die Zugriffsmöglichkeit auf alle entscheidungsrelevanten Informationen von allen Arbeitsplätzen aus durch ein on-line-Computersystem ermöglicht das effiziente Aufbrechen hierarchischer Strukturen. Dies bedeutet aber auch, daß eine technische Rationalisierung auf diesem Standard verbunden mit einer entsprechenden Qualifikation der Mitarbeiter erwartet werden muß.

Viele der gegenwärtigen Probleme der öffentlichen Verwaltung lassen sich auf *zwei problematische Traditionen der Steuerung öffentlicher Verwaltung* zurückführen, die durch ein neues Managementkonzept gelöst werden sollen (vgl. KGSt 1993): Erstens gehorcht die Handlungslogik der öffentlichen Verwaltung anderen Gesetzen als die des politischen Systems. Von den politischen Akteuren werden der Verwaltung oft nur dann zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt, wenn damit wählerwirksam sichtbare und kurzfristige Erfolge zu erzielen sind. Dabei versuchen (besonders kommunalpolitische) Akteure immer wieder in den Verwaltungsprozeß zu intervenieren, um Ergebnisse in ihrem Sinne zu beschleunigen oder zu vermarkten. In aller Regel werden dabei aber nur Dysfunktionalitäten erzeugt, da die politischen Akteure keinen Überblick über das Verwaltungshandeln besitzen, sondern Partikularinteressen verfolgen. Zweitens besteht eine Dysfunktionalität in der Systemsteuerung der Verwaltung selbst (vgl. KGSt 1993; Kühnlein/Wohlfahrt 1994). Da die Verwaltung nicht über den output, d.h. über den Verkauf oder die

² Dies war z.B. ein Grund, warum in verschiedenen Kommunen Dienststellen mit Kundenkontakt zusammengefaßt wurden (vgl. das Pilotprojekt Bürgerladen in Hagen, Bogumil/Kißler/Wiechmann 1993). Wie die dortige Erfahrung zeigt, ist die Aufhebung der funktionalen Differenzierung der Ämter zugunsten einer segmentären Differenzierung, die sich an den einzelnen Stadtteilen orientiert, von BürgerInnen erheblich kundInnenfreundlicher eingestuft worden als die herkömmliche Organisationsform. Mit sinkender Bearbeitungszeit eines Antrags steigt für die KundInnen die Qualität der öffentlichen Dienstleistung, da sich die Erwartungen an Effizienz und Tempo wesentlich erhöht haben. Klassisch ist dazu Colemans Reflexion dieser Problematik (Coleman 1979).

Bewertung ihrer Produkte beurteilt, sondern nur über die Höhe des input, d.h. die Höhe des Ausgabenvolumens bewertet wird, ist es für die Verwaltung rational, Ressourcen zu maximieren. Durch die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung besteht keine Mitverantwortung des jeweiligen Fachleiters für ein entstehendes Haushaltsdefizit (KGSt 1993 S. 10). An der schon von Parkinson aufgezeigten Handlungslogik hat sich bis heute nichts geändert (vgl. Downs 1966, Niskanen 1971).

Aus der Perspektive einer Managementreform wird darüberhinaus darauf hingewiesen, daß die gegenwärtige Verwaltungsstruktur *keine zeitgemäße Konzern- und Betriebssteuerung* ermöglicht. So wird eine Überlastung der Hierarchiespitze durch Detailsteuerungsaufgaben festgestellt, zu lange Durchlaufzeiten im vertikalen Informationsfluß wie bei der Aufgabenerfüllung bemängelt sowie mangelndes Qualitätsbewußtsein und fehlende Kundenorientierung kritisiert (vgl. KGSt 1992 S. 15, 16 u. 29).

In der Literatur sind entsprechende Vorschläge gemacht worden, wie diese Steuerungsprobleme durch *ein neues Managementkonzept* aufgebrochen werden können: Die Fach- und Ressourcenverantwortung muß demnach in eine Hand gelegt und dezentralisiert werden sowie die Steuerung nicht mehr input-, sondern output-orientiert erfolgen. Durch die konsequente Bewertung der Arbeit der öffentlichen Verwaltung als Dienstleistungsproduktion, deren Qualität, Konkurrenzfähigkeit, Marktgängigkeit und Effizienz einem Controlling unterzogen wird, soll z.B. die Kommunalverwaltung zu einem Dienstleistungskonzern umgebaut werden.

2. Die Eigentümlichkeiten öffentlicher Dienstleistungsproduktion

Die Frage nach der Ökonomisierung öffentlicher Dienstleistungen bzw. einer direkten Übertragung der lean-management Modelle erfordert zunächst die Überlegung, um welche Produkte und Dienstleistungen es sich bei der öffentlichen Verwaltung handelt. Diese Differenz wird beispielsweise von Metzen (1994) großzügig übergangen.

Lean administration kann z.B. nicht heißen, daß die öffentliche Verwaltung in jedem Fall privatisiert wird. Zum einen ist nicht die Eigentumsform, sondern der Wettbewerb das für Kostensenkung und Effizienz relevante Kriterium und zum anderen muß die Organisationsstruktur nach der Art der Aufgabe differenziert werden (vgl. Wilkesmann 1994 S. 56ff; Kühnlein/Wohlfahrt 1994 S. 10)³.

3 In Phoenix (USA) sind einzelne Ämter in den Marktwettbewerb zu privaten Anbietern getreten - mit großem Erfolg (vgl. Metzen 1994 S. 109ff). Die Stadt Oberhausen hat aus diesem Grund bei der Reorganisation ihrer Verwaltung drei verschiedene kommunale Aufgaben differenziert (Stadt Oberhausen 1994 S. 19):
freiwillige und Pflichtaufgaben ohne wirtschaftlichen Charakter;
freiwillige und Pflichtaufgaben mit wirtschaftlichen Charakter;
übrige wirtschaftliche Betätigung.
Nur die Aufgaben der Kategorie drei sollen in eigenständigen Kapitalgesellschaften gelöst werden. Die Aufgaben der Kategorie zwei werden in optimierten Eigenbetrieben bearbeitet ("Wirtschaftsbetriebe Oberhausen"), die sich durch eigene Wirtschaftspläne,

Man könnte die Aufgabenfelder der öffentlichen Verwaltung wie folgt unterscheiden:

1. Die Produktion von Gütern, die auf einem Kontinuum mit den beiden Polen von privaten Gütern auf der einen und öffentlichen Gütern auf der anderen Seite angesiedelt sind.
2. Die Bereitstellung von gerechten Verfahren, in denen die Distribution von nicht-privaten Gütern abgewickelt wird.

Unter öffentlichen Gütern sollen hier Güter verstanden werden, von deren Konsum niemand ausgeschlossen werden kann. Bekanntlich implizieren öffentliche Güter das Trittbrettfahrer-Problem: Wenn niemand vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden kann, sinkt die Bereitschaft, sich an den Produktionskosten zu beteiligen (Olson 1968). Die Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Gütern unterliegen jedoch der politischen Willensbildung. Ob ein Gut wie Bildung oder Straßenbenutzung als öffentliches Gut für alle zur Verfügung gestellt oder nur privat an einzelne verkauft werden soll, ist neben der technischen Umsetzungsmöglichkeit vor allem eine politische Grundsatzentscheidung. Je nach Staatsverständnis wird der Streit auch um die Frage geführt, ob die öffentliche Hand sich auf Finanzierung und Kontrolle beschränken, oder ob sie auch die Produktion dieser als öffentlich eingestuften Güter in eigener Regie durchführen soll.

Die Produktion von privaten Gütern wie z.B. die Müllbeseitigung oder die Bereitstellung von Schwimmstätten und Freizeitbädern läßt sich an privatrechtliche Kapitalgesellschaften übertragen, wenn ein Wettbewerbsmarkt gewünscht wird und auch entstehen kann⁴. Die Schaffung z.B. einer privatisierten, aber monopolistischen Abfallbeseitigung macht dagegen wenig Sinn, da der Monopolist kaum vom Markt kontrolliert bzw. unter Lernzwang gestellt werden kann. Dagegen kann die öffentliche Hand durchaus Eigner von Kapitalgesellschaften bleiben, vorausgesetzt, daß sich die Unternehmen auf einem Markt behaupten müssen.

Die Überführung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in Kapitalgesellschaften ist jedoch aus steuerlichen Überlegungen nicht immer ratsam. So kann nämlich aus einer nicht-mehrwertsteuerpflichtigen Dienstleistung eine mehrwertsteuerpflichtige werden.⁵ Die Stadt Duisburg nahm aus diesem Grund von einer Privatisierung ihres Amtes für Stadtentsorgung und Wasserwirtschaft (Amt 70) abstand.

Für die Bereitstellung gerechter Verfahren sind klare Regeln notwendig. Hierbei geht es um die (unparteiische) Überwachung der Verteilung von nicht-privaten Gütern. Auch wenn das Gut

Eigenverantwortlichkeit in bezug auf Personal, Organisation und Finanzen sowie durch betriebswirtschaftliche Buchführung und Kostenrechnung auszeichnen. Die Aufgaben der Kategorie eins werden weiterhin in der Ämterorganisation bearbeitet, jedoch sollen sich die Ämterstrukturen stark ändern.

4 Die "make-or-buy"-Entscheidung kann dabei nach Transaktionskostengesichtspunkten gefällt werden (Picot/Wolf 1994). Hat das Produkt geringe strategische Bedeutung, hohe Produktionskosten, geringe Koordinationskosten- und Flexibilitätsvorteile, ist die strategische Empfehlung der Fremdbezug.

5 Die Stadt Duisburg ist aus diesem Grund der Empfehlung eines Kienbaum - Gutachtens gefolgt und hat auf eine Privatisierung ihres Amtes für Stadtentsorgung und Wasserwirtschaft (Amt 70) verzichtet (Drucksache des Rates der Stadt Duisburg Nr.1910/3)

"Bildung" allgemein als öffentlich gilt, ist der Zugang zu gewissen Schultypen geregelt⁶. So ist die Einweisung in eine Sonderschule ein Verwaltungsakt der kommunalen Schulbehörde nach klaren Verfahrensregeln. Ebenso ist der Anspruch auf Existenzsicherung ein öffentliches Gut. Ob die Voraussetzungen zur Sozialhilfe jedoch im Einzelfall vorliegen, muß nach Verfahrensregeln geprüft werden.

Die Kundenorientierung ist hierbei eine doppelte: Kunden sind nämlich neben den einzelnen Bürgern als Konsumenten des Gutes auch die Gemeinschaft aller Bürger, die ein Interesse an der Einhaltung von gerechten Regeln haben. Aus diesem Grunde kann diese Aufgabe nicht in einer Organisationsform erfüllt werden, die die individuellen Kunden allein in den Mittelpunkt stellt.

Ein großes Aufgabenfeld der öffentlichen Verwaltung besteht in der Produktion und Finanzierung öffentlicher Güter. Neben den hoheitlichen Aufgaben handelt es sich hierbei u.a. auch um das Gut "Bildung". Die Organisationsform der Produktion öffentlicher Güter steht in diesem Aufsatz im Vordergrund.

Zwar sind nur Aufgaben der Produktion von privaten Gütern in vollem Umfang, d.h. einschließlich Planung und Kontrolle an Kapitalgesellschaften bei bestehendem Wettbewerbsmarkt sinnvoll zu übertragen, jedoch kann auch die Produktion von nicht-privaten Gütern in neuen Organisationsformen effizienter, billiger und qualitätsbewußter bewältigt werden. Bei derartigen neuen Organisationstypen für die Produktion von öffentlichen Gütern und die Bereitstellung gerechter Verfahren müssen jedoch zwei Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung außer Kraft gesetzt bzw. geändert werden: Die Kameralistik und das öffentliche Dienstrecht (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1994 S. 13/14)⁷. Merkmale dieser neuen Organisationsform sind (vgl. KGSt 1993, Metzen 1994):

1. Outputorientierung,
2. Prozeßorientierung,
3. Kostenrechnung,
4. neue Anreizsysteme,
5. die Organisationsstruktur eines Netzwerkes aus teilautonomen Einheiten,
6. Kontinuierlicher Verbesserungsprozeß bzw. Qualitätskontrolle,
7. Verlagerung der Verantwortung nach unten,
8. sofortige Fehlerbeseitigung an der Fehlerquelle.

Die Outputorientierung ist bei der Produktion öffentlicher Güter und der Bereitstellung von gerechten Verfahren jedoch nicht immer anwendbar, da relevante Merkmale des outputs nur schwer

6 Die Etiketten "öffentlich" bzw. "privat" für Schulen sind oft irreführend, da einmal die finanzielle Trägerschaft, ein andermal die Zugänglichkeit gemeint ist. So gibt es private Schulen, die "öffentlich" im Sinne von für jeden zugänglich sind, und ebenso öffentliche Schule, deren Besuch an spezielle Bedingungen geknüpft ist (vgl. Coons 1994)

7 In der Gemeindeordnung-NW sind für Pilotprojekte Öffnungsklauseln eingebaut worden.

zu definieren und zu kontrollieren sind. Für die Bereitstellung gerechter Verfahren ist die Kostenrechnung, die teilautonome Einheit und die Verlagerung der Verantwortung nach unten nur von untergeordneter Rolle, denn es darf in diesem Prozeß keine *zu große* Identifikation mit den individuellen Kunden auftreten, sondern es müssen auch die Interessen der *Communitas* berücksichtigt werden, indem die Regeln unparteiisch durchgesetzt werden.

Die Differenzierung des Aufgabencharakters sensibilisiert für die Besonderheiten öffentlicher Dienstleistungen bzw. öffentlicher Güter. Bevor über neue, d.h. heute schlankere, marktwirtschaftliche Organisationsformen nachgedacht wird, ist zunächst zu klären:

Handelt es sich um eine Dienstleistung/ein öffentliches Gut, dessen öffentlicher Charakter, d.h. Zugänglichkeit für alle Bürger politisch (nicht mehr) gewollt wird?

Ist es zur Gewährleistung des Angebotes dieser Dienstleistung/ dieses öffentlichen Gutes erforderlich oder für die öffentliche Verwaltung erstrebenswert, Eigentümer an den Produktionsmittel zu sein oder zu bleiben, oder kann eine wünschenswerte oder notwendige Kontrolle auch über Eingriffe in den Markt (Finanzierung, Subvention, Aufsicht etc.) geregelt werden?

Handelt es sich die Bereitstellung gerechter Verfahren zur Verteilung nicht-privater Güter, so muß die Kundenorientierung hier als Problem der Verfahrensgerechtigkeit gegenüber der Allgemeinheit institutionalisiert werden.

Geht es schließlich vorrangig um die Steigerung der Effektivität bei der Dienstleistungsproduktion, lassen sich technische und Verfahrensrationalisierungen sowohl im Rahmen öffentlicher Verwaltung als auch mit neuen Eigentums- und Organisationsformen denken.

Entscheidend bleibt aber die Einsicht, daß Innovationsfähigkeit, Effizienz, Qualität und Arbeitszufriedenheit in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes nur über Veränderungen der Organisationsstrukturen erreicht werden können. Die gegenwärtigen Strukturen verhindern vor allem die Lernfähigkeit der öffentlichen Bürokratie. Im Gegensatz zum privatwirtschaftlichen Unternehmen existieren bisher kaum Sanktionsmechanismen bei mangelnder Lernbereitschaft. Es ist also zu fragen, welche strukturellen Änderungen in der Organisationsform die Lernfähigkeit der Bürokratie erhöhen können.

3. Was heißt "lernende Verwaltung"?

Wenn wir oben von veränderten Umweltbedingungen für die öffentliche Verwaltung gesprochen haben, setzen wir voraus, daß nicht nach einem Reiz-Reaktions-Schema die Geldknappheit der öffentlichen Haushalte und andere Umweltänderungen bestimmte Anpassungsänderungen der öffentlichen Verwaltung nahelegt. Vielmehr soll gefragt werden, wie zum einen die öffentliche Verwaltung auch zukünftig auf neue Herausforderungen reagieren kann und zum anderen, wie die öffentliche Verwaltung sich und ihre Umwelt auch selbst gestalten kann. Mit einem Wort, es soll

danach gefragt werden, wie die öffentliche Verwaltung lernen kann.

Pendler, Boydell und Burgoyne definieren eine lernende Organisation als "eine Organisation, die das Lernen sämtlicher Organisationsmitglieder ermöglicht und die sich kontinuierlich selbst transformiert" (Pendler/ Boydell/Burgoyne 1991, S. 60).

Organisationales Lernen hat demnach zwei Aspekte: (1) Das Lernen der einzelnen Mitglieder und (2) das in der Organisation institutionalisierte Wissen, das personellen Wechsel überdauert (vgl. Pawlowsky 1992, S. 199). Beides bedingt sich zwar wechselseitig (Sattelberger 1991), das organisationale Lernen darf jedoch nicht als die Summe des individuellen Lernens mißverstanden werden. Die Organisationen entwickeln Weltansichten, Ideologien, cognitive maps, Normen und Werte, die sich in den jeweiligen Strukturen und Kulturen ausdrücken (vgl. Hedberg 1981, S. 6). Dieses Organisationswissen muß kommunizierbar und integrierbar sein (Duncan/Weiss 1979, S. 86). Die Organisationsstrukturen und -kulturen stellen somit die constraints (im Sinne von Elster 1987) des Lernens dar, die einen kollektiven "Kognitionsmechanismus" repräsentieren, der in Form von Handlungstheorien als geronnene Lernerfahrung Handlungen selektiert und steuert. Durch sie wird Information zur Entscheidungsfindung bereitgestellt, d.h. Verhaltensunsicherheit reduziert und Information generiert, die zur Koordination der verschiedenen Organisationsteile notwendig sind (Duncan/Weiss 1979, S. 105).

In der Literatur zum organisationellen Lernen werden bei den meisten Autoren drei Lernbegriffe unterschieden⁸. Wie Pawlowski (1992) zeigen konnte, differenzieren viele Autoren die drei verschiedenen Lernmöglichkeiten⁹, die sich an der Unterteilung von Argyris und Schön (1978) in single-loop learning, double-loop learning und deuterio-learning orientieren:

1. *Die ideosynkratische Adaption*: Hier findet eine Reaktion auf eine Abweichung von einem vorgegebenen Standard oder einer Norm (definiert als Zielkorridor) statt. "Dieser Lernprozeß beinhaltet einen regulativen Reflex auf eine Abweichung von vorgegebenen Standards." (Pawlowski 1992, S. 206) Die Standards, an die die Adaption stattfindet, sind gesetzt. Die Produktion wird dabei z.B. über festgelegte Qualitäts- oder Mengenkorridore gesteuert. Abweichungen - bedingt durch interne oder externe Umweltänderungen - werden über einen kybernetischen Regulationsmechanismus korrigiert.

Argyris und Schön sprechen hier von single-loop learning. Der Begriff leitet sich vom Beispiel des Thermostats ab: "Organizational learning involves the detection and correction of error. When the error detected and corrected permits the organization to carry on its present policies or achieve its present objectives, then that error-detection-and-correction-process is single-loop learning." (Argyris/Schön 1978, S. 3) Hedberg spricht in diesem Fall von adjustment learning:

⁸ Hedberg 1981 S. 10; einen Überblick über die verschiedenen Lernbegriffe in der Literatur gibt Pawlowski 1992, S. 204ff.

⁹ Vgl. auch die Definition des Lernens bei Sattelberger (1991): Er unterscheidet zwischen (1) Regeln interner Angelegenheiten und Operationen (gemeint ist damit ein internes Angleichen von Verhalten und Zielen, Standards etc.), (2) Überleben in der Umwelt (Anpassung an eine sich ändernde Umwelt) und (3) Vorbereitung auf eine mögliche Zukunft (gemeint ist damit eine Änderung von Charakter und Kultur einer Organisation im Hinblick auf eine wahrscheinliche Zukunft); vgl. auch Rolff (1992).

"Adjustment learning is applicable when a world view remains the same and temporary changes can be handled inside the behavior repertoire." (Hedberg 1981, S. 9-10)

Das Ziel der öffentlichen Verwaltung, auf das sie sich durch ideosynkratische Adaption bei Abweichungen zurückbesinnen muß, heißt Leistungssteigerung durch Ressourcenwachstum. Das Budget muß bis zum Dezember ausgegeben sein und sollte im nächsten Jahr möglichst erhöht werden. Ressourcenwachstum bedeutet aber nicht zugleich höhere Effizienz; Aufgabenzuwächse bedeuten nicht zugleich Leistungs- und Qualitätssteigerung. Zielabweichungen werden im Falle von Leistungsvorgaben meist durch zusätzliche Finanzmittel korrigiert. Auf individueller Ebene wird diese Art des organisationellen Lernens durch Beförderung bzw. Aussetzung von Beförderungen motiviert.

2. *Die Umweltadaption:* In diesem Fall findet eine Modifikation der Handlung durch Umweltbeobachtung statt. Sie besteht aus der Konfrontation von organisationalen Hypothesen, Normen und Handlungsanweisungen mit der Beobachtung der Umwelt und eine Rückkopplung dieser Beobachtung an das Wissenssystem der Organisation (vgl. Pawlowski 1992, S. 207). Das Lernen ist hier durch die Umweltänderung begründet. Wenn z.B. die festgelegten Produkt-, Qualitäts- und Mengenzielkorridore nicht mehr den Marktanforderungen entsprechen, müssen sie neu definiert werden, ansonsten steuern sie die Produktion in eine falsche Richtung. Neue Ziele müssen gesetzt und die Umwelt muß nach neuen Lösungsmustern abgesucht werden. Allerdings ist dies auch ein rein reaktives, d.h. behavioristisches Lernen, das nur in Umwelтанpassung besteht. Dies ist z.T. für Organisationen wichtig, kann aber nicht den eigentlichen Bedeutungsgehalt von innovativen Unternehmen erfassen.

Argyris und Schön nennen diese Modifikation der Normen, Strategien und Ziele, nach denen die Lernroutinen bei der ideosynkratischen Adaption ablaufen, double-loop learning: "Double-loop learning occurs when error is detected and corrected in ways that involve the modification of an organization's underlying norms, policies and objectives." (Argyris/Schön 1978, S. 3) Hedberg spricht hier von turnover learning: "Turnover learning involves modifications of the interpretative system and development of new combinations of responses." (Hedberg 1981, S. 10)

Die relevante Umwelt, von der die öffentliche Verwaltung bisher überwiegend lernt und von deren Wahrnehmung nur Zielkorrekturen ausgelöst werden können, ist das durch die politischen Akteure repräsentierte Gemeinwohl und weniger der "Absatzmarkt", sprich die Kunden der öffentlichen Dienstleistungen.

3. *Das organisationale Problemlösungslernen:* Dieser Begriff thematisiert die Verbesserung der Lernfähigkeit der Organisation selbst. "Es sind nicht mehr die Normen und Regeln der Organisation, die verhaltensbestimmend sind, sondern das Verständnis und die Einsicht in den Sinn der Organisation." (Pawlowski 1992, S. 210) Im Zentrum des Interesses steht hier das Lernen des Lernens. Aus früheren Erfahrungen soll Problemlösungskompetenz für neue Situationen erwachsen. Es findet eine rationale Reflexion statt, die nicht nur die Organisationsgrenzen transzendiert, sondern auch die Organisation in ihrem status quo. Das setzt jedoch voraus, daß die Struktur der

Organisation ein Lernen des Lernens zuläßt. Sind nämlich die constraints so rigide, daß Abweichungen von der Handlungsroutine unmöglich sind, dann wird das organisationale Problemlösungslernen verhindert.

Mit diesem Lernbegriff ist ein dynamisches Lernen erreicht, das jenseits der behavioristischen Vorstellung liegt. Hier lernt die Organisation "aus sich heraus", indem die Mitglieder das Lernen des Lernens beherrschen oder - wie es Argyris und Schön sehr strategisch ausdrücken - das deutero-learning: "When an organization engages in deutero-learning its members learn about previous contexts for learning. They reflect on and inquire into previous episodes of organizational learning, or failure to learn. They discover what they did that facilitated or inhibited learning, they invent new strategies for learning, they produce these strategies, and they evaluate and generalize what they have produced." (Argyris/Schön 1978, S. 4) Der entsprechende Begriff von Hedberg beschreibt auch eine höhere Ebene, von der aus die anderen reguliert werden: "Turnaround learning involves restructuring of one or both of the metasystems that handle stimuli and responses." (Hedberg 1981, S. 10)

Problemlösungslernen bedeutet ständige Verbesserung des eigenen Produktionsprozesses und der Struktur, besonders auch in enger Zusammenarbeit mit den Kunden.

Die drei Lern-Begriffe erinnern an die Lernstufen der kognitiven Psychologie. Die Organisation wird in den Ansätzen von Argyris/Schön und Hedberg als kognitives Gesamtsubjekt betrachtet, dessen (Lern-)fähigkeiten die Summe seiner (Teil-) Subjekte übersteigt. Allerdings sind die Lernbegriffe als analytische Kategorien zur Beschreibung oft gleichzeitig ablaufender Prozesse zu verstehen und nicht als chronologische Entwicklungsstufen wie bei Piaget. Die organisationalen Lernformen stellen keine "quasi-moralische" Entwicklung dar, sondern repräsentieren verschiedene Anforderungen bei unterschiedlichen Aufgaben. Der in der Unternehmensorganisation nicht so ge-läufige dritte Lernbegriff kann durch den Vergleich mit Kohlbergs Stufen der moralischen Entwicklung verdeutlicht werden, wenn man von der Kohlbergschen Sichtweise der "Höherentwicklung" der Stufen absieht. Kohlberg nennt auf der postkonventionellen Ebene der Moralentwicklung die Unterstufen "Orientierung an Gerechtigkeitsprinzipien" (fünfte Stufe) und "Orientierung an Verfahren der Normenbegründung" (sechste Stufe). Das moralische Verhalten richtet sich also auf der letzten Stufe weder nach externen (präkonventionellen) noch internen (konventionellen) Standards, sondern nach Verfahren zur Generierung von Standards. Entsprechend verhält es sich mit dem Lernbegriff: Organisationales Problemlösungslernen besagt, daß Lernen nicht als Anpassung an interne oder externe Standards zu verstehen ist, sondern als Entwicklung von Verfahren, wie mit neuen Situationen umgegangen werden kann, für die es noch keine Verhaltensstandards gibt.

Damit ein solcher Lernprozeß eingeleitet werden kann, müssen Widersprüche wahrgenommen werden. Es ist dabei um so wahrscheinlicher, daß die Mitarbeiter Widersprüche wahrnehmen, je größer der Bereich ist, der eine gemeinsame Konstruktion der Wirklichkeit erfordert. Diese Konstruktion muß interaktiv, konsensual geschaffen werden. Ist die Arbeitsstruktur so beschaffen, daß nur minimale Variationen möglich sind, d.h. Interaktionen nicht benötigt werden, dann wird

dies vermutlich häufiger zur Assimilation führen. Zeichnet sich hingegen die Arbeitsstruktur durch große Variabilität aus, d.h. durch ein hohes Maß an erforderlicher Interaktion, dann wird dies wahrscheinlich das organisationale Problemlösungslernen fördern (vgl. Baitsch 1993, S. 47).

Der Zusammenhang zwischen den verschiedenen Lernformen und der jeweiligen Organisationsstruktur soll im nächsten Abschnitt besprochen werden.

4. Organisationsstrukturen der lernenden Verwaltung

Die ideosynkratische Adaption ist die "Lernform" der klassischen bürokratischen Hierarchie der öffentlichen Verwaltung. Das Ziel heißt Ressourcenmaximierung. Belohnt wird ein individuelles Lernen auf dieses Ziel hin. Als Anreiz für den höheren Dienst dienen vor allem bessere Karrierechancen, für die SachbearbeiterInnen besteht der Anreiz in der Arbeitsentlastung durch weitere MitarbeiterInnen.

Die Umweltadaption korrespondiert mit verschiedenen Organisationsstrukturen. Ist die Politik die Umwelt, an die sich die Organisation anpaßt, erfüllt wiederum die klassische Hierarchie am effektivsten diese Lernleistung. Die Spitzen der Verwaltung stehen im persönlichen Kontakt zu den wichtigsten politischen Akteuren und sorgen dafür, daß neue Ziele schnell in der Verwaltung in Form von Verordnungen nach unten weitergegeben werden. Soll jedoch der individuelle Kunde als relevante Umwelt wahrgenommen werden, nach dessen Dienstleistungswünschen Ziele korrigiert werden, dann muß die Organisationsstruktur auch so gestaltet sein, daß an der Schnittstelle zwischen Organisation und Kunden Zieländerungen durchsetzbar sind. Dies ist nur unter solchen Organisationsstrukturen möglich, in denen die unteren Ebenen die Möglichkeit und Verantwortung für eine eigene Zielsetzung besitzen. Wie noch zu zeigen sein wird, ist dies in der Struktur von teilautonomen Einheiten am besten gewährleistet. Die teilautonomen Einheiten müssen also selbst ihre Effektivität und Effizienz beeinflussen können.

Das organisationale Problemlösungslernen wird ebenfalls in der Organisationsstruktur des Netzwerkes¹⁰ von teilautonomen Einheiten ermöglicht. Organisationelles Problemlösungslernen setzt individuelles Problemlösungslernen voraus, d.h. es müssen Freiräume existieren, um Situationen gemeinsam zu definieren und Probleme gemeinsam lösen zu können. Widersprüche, die Individuen entdecken, müssen weiterverfolgt und kollektiv gelöst werden. Dazu bedarf es kleiner Gruppen, in denen potentiell alle gleiche Rede- und Lernchancen besitzen. Desweiteren muß in der Gruppe eine stabile Norm für kooperatives Handeln und gegenseitiges Vertrauen existieren (vgl. Wilkesmann 1994). Unter diesen Strukturen besitzen potentiell alle MitarbeiterInnen Einfluß auf die Zieldefinition und die Arbeitsweise. Wenn die Gruppe auch direkten Kundenkontakt besitzt, ist die Feedback-Schleife aus der Umwelt besonders kurz.

Damit keine Koordinationsprobleme zwischen den teilautonomen Einheiten auftreten, sollte jede

¹⁰ Vgl. zum Netzwerkbegriff und zur theoretischen Fundierung von Netzwerken Wilkesmann (1994a).

Einheit einen Prozeß von Anfang bis Ende bearbeiten, d.h. die Spartenorganisation muß verlassen werden zugunsten einer Prozeßorganisation (Hammer/Champy 1994). Die Bearbeitung eines Antrages aus einer Hand kann durch Ausschaltung von Koordinations- und Wartezeiten Arbeitszeiten von bis zu 90% einsparen. Desweiteren wüßte jeder, wo der Antrag z.Z. liegt und der Dienstleistungskunde hätte nur eine Kontaktstelle (ohne - wie bisher - von einer Tür zur nächsten geschickt zu werden) (vgl. das Modell Bürgerladen, s.o., vgl. Metzen 1994, S. 170; Hammer/Champy 1994). Die Verlagerung der Verantwortung nach unten, d.h. die Bildung von eigenverantwortlichen bzw. teilautonomen Einheiten muß deshalb immer nach dem Prinzip der Prozeßorientierung erfolgen. Jede Einheit muß einen Dienstleistungsprozeß von Anfang bis Ende selbständig betreuen. Erst dann macht es Sinn, diese Einheit durch eine eigenes Budget und aufgabenbezogene Kostenrechnung auch wirklich teilautonom zu gestalten. Wird ein Prozeß von verschiedenen Ämtern betreut, fühlt sich keine für den Gesamtprozeß verantwortlich und alle Akteure handeln nach ihren eigenen Karriereanreizen. Der eigenen Karriere ist es aber nicht förderlich, sich Gedanken über die Arbeit anderer Ämter oder Abteilungen zu machen.

Die Diskussion um lean management bzw. lean production knüpft an die Frage des Lernens an, in dem eine schlanke Organisation als eine Organisation des permanenten Lernens verstanden wird, die offen ist gegenüber Lernanreizen von Kunden, Mitarbeitern und der Konkurrenz. (Metzen 1994, S. 17,38) Das Ziel einer schlanken Organisation ist also das organisationale Problemlösungslernen. Übertragen auf die öffentliche Verwaltung kann man dann auch von lean administration (vgl. Metzen 1994) sprechen.

5. Lernt die öffentliche Verwaltung bei der Schlankheitskur?

Nach der Klärung der verschiedenen Lernbegriffe und der damit korrespondierenden Organisationsstrukturen kann der im Titel gestellten Frage nachgegangen werden, ob die öffentliche Verwaltung in der momentanen Schlankheitskur sich auf eine Struktur des organisationalen Problemlösungslernens zubewegt. Dazu sollen einige praktische Beispiele kurz diskutiert werden.

In der Diskussion um neue Organisationsstrukturen in der Verwaltung wird häufig auf das Modell der niederländischen Stadt Tilburg zurückgegriffen (KGSt 1992; Kühnlein/Wohlfahrt 1994). Hier soll eine Eigenverantwortlichkeit der einzelnen Einheiten durch das sog. Kontraktmanagement sichergestellt werden. Kontraktmanagement wird dabei verstanden als "ein Steuerungs-, Planungs- und Controllinginstrument, bei dem zwischen der Leitung einer Organisationseinheit und dem Management einer niedrigeren hierarchischen Ebene verbindliche Absprachen über einen bestimmten Zeitraum getroffen werden. Die Absprachen über die zu erbringenden Leistungen, die dafür zur Verfügung gestellten Mittel und die Art der Berichterstattung über das Ergebnis und eventuelle Abweichungen werden so konkret wie möglich in einem jährlichen Dienstplan auf der Basis des Konzernhaushaltsplans festgelegt." (KGSt 1992, S. 42)

Ein solches *Kontraktmanagement*, das dem Prinzip des Management by Objectives entspricht, *löst*

jedoch ein Lernen im Sinne der Umweltadaption und nicht des organisationalen Problemlösungslernens aus. Zieländerungen werden dabei häufig top down durchgesetzt. Dieses Verfahren ist zum einen viel zu statisch, da die (Teil-)Ziele klar definiert sein müssen und zum anderen stellt dies für die einzelnen MitarbeiterInnen keinen Anreiz dar, selbständig zu lernen und Veränderungen vorzunehmen. Diese müßte im nächsten Jahres-Kontrakt erst wieder ausgehandelt werden. Organisationales Problemlösungslernen wäre aber dann möglich, wenn die Ziele gemeinsam definiert werden und so ein allgemeines Commitment erzeugen. Ebenso müssen Ergebnisorientierung und dezentrale Ressourcenverantwortung noch nicht zum organisationalen Problemlösungslernen führen. Sie bewirken allenfalls Umweltadaption. Dies wird besonders dann der Fall sein, wenn nur ein Teilprozeß bearbeitet wird oder die so kontrollierten Ziele "von oben" vorgegeben werden. Das in der Literatur immer wieder geforderte betriebswirtschaftliche Controlling kann in diesem Fall genau den gegenteiligen Effekt haben: die MitarbeiterInnen fühlen sich nur strenger und repressiver überwacht, um - in ihren Augen - genauso unsinnige Ziele wie vorher zu verfolgen. Erst wenn diese Instrumente ein eigenständiges und flexibles Reagieren und Initiieren belohnen, kann Problemlösungslernen ermöglicht werden.

Neben der Prozeßorientierung ist für einen Lernerfolg auch Wettbewerb notwendig. Dazu muß intern der Kunde als relevante Umwelt wahrgenommen werden und nicht die Politik. Ein Mitarbeiter oder eine Gruppe, die für einen Dienstleistungsprozeß einschließlich der dabei eingesetzten Ressourcen verantwortlich ist sowie dies über doppelte Buchführung selbst kontrolliert, kann dies natürlich eher als ein herkömmliches Amt, das nur darauf verweist, daß nicht genügend MitarbeiterInnen für einen Sachbearbeitungs-Teilvorgang zur Verfügung gestellt werden. Output-Steuerung durch Kundenfeedback ist nur dann möglich, wenn zum einen den Kunden Alternativen offenstehen und zum anderen Leistungsvergleiche zwischen alternativen Anbietern den Mitarbeitern bekannt gemacht werden.

Lernanreize entstehen vor allem dann, wenn der Kunde direkt in das Verwaltungshandeln integriert wird. Letzteres kann z.B. besonders intensiv durch Projektgruppen aus Verwaltungsangestellten und betroffenen Bürgern erfolgen (vgl. Dienel 1991).

Ein Ansatz, die Basis der Mitarbeiter mit organisationalen Problemlösungsprozessen zu konfrontieren, wurde in Krefeld mit der Einrichtung von Qualitätszirkeln versucht. Solche Gruppen können in Eigenverantwortung Verwaltungsmängel lokalisieren und dann Lösungsvorschläge erarbeiten und umsetzen (Trienekens 1993). Nicht untypisch ist der Stand der Abarbeitung der aufgelisteten Probleme. Je umfassender die erforderlichen Strukturveränderungen wurden, umso mehr stieg die Bearbeitungszeit durch die zuständigen Amtsleiter bzw. Dezernenten. D.h., daß Qualitätszirkel zwar Veränderungen initiieren können, deren Umsetzung aber nur von Entscheidungsträgern durchgesetzt werden kann.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß - abhängig von der jeweiligen Aufgabe - nur diejenige Organisationsstruktur die öffentliche Verwaltung auf den Weg zu einer lernenden Organisation (im Sinne des organisationalen Problemlösungslernens) bringen kann, die durch dichte Marktanbindung Rückmeldungen über ihren Output erhält und in der Handlungsfreiheit und Verantwortlichkeit so

kundennah verortet sind, daß sich Outputverbesserungen unmittelbar auswirken. Output- und Prozeßorientierung können das Verhalten der Mitarbeiter in Richtung auf Verantwortungs- sowie komplexes Problembewußtsein erhöhen. Die dezentrale Ressourcenverantwortung schafft potentiell den Rahmen für eigenverantwortliches Agieren und Reagieren auch in neuen Situationen. In neuen Anreizstrukturen läßt sich gemeinsames Lernen belohnen. Teilautonome Gruppen schaffen eine Rahmenordnung, in der potentiell gemeinsame Probleme erkannt und bearbeitet werden können, da die Arbeitssituation nicht festgelegt ist, sondern immer wieder kollektiv ausgehandelt werden muß. Qualitätszirkel, die Verlagerung der Verantwortung nach unten und die sofortige Fehlerbeseitigung an der Wurzel können die Voraussetzung schaffen, selbst neue Situationen zu antizipieren und Lösungen für Probleme gemeinsam mit den anderen Kollegen zu suchen. Durch diese Maßnahmen wird deutlich, daß das "Abspulen" von Handlungsroutinen immer wieder selbstkritisch hinterfragt und - wenn nötig - auch selbständig geändert werden muß.

Analog zu den Organisationskriterien, die eine Lernfähigkeit der Verwaltung begünstigen, kann man davon ausgehen, daß auch die Neuorganisation des Schulsystems eine höhere Problemlösungskapazität hervorbringt, wenn die Teilautonomisierung, Qualitäts- und Kundenorientierung sowie die Verankerung neuer Anreizsysteme gelingen.

Literatur

- Argyris, Ch./Schön, D.A. 1978: *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading/Mass.
- Baitsch, Ch. (1993): *Was bewegt Organisationen?* Frankfurt/Main; New York
- Bauer, K.O. (1992): *Von der mechanischen zur professionellen Organisation der Schule*. In: *Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie* H. 4, S. 325-340
- Bisani, F.(1985): *Organisationsentwicklung, eine ökonomisch-sozialpsychologisch orientierte Technologie?* In: VLBS (Hrsg.), *Die Relevanz neuer Technologien für die Berufsausbildung*, Krefeld
- Bogumil, J./Kißler, L./Wiechmann, E. (1993): *Kundenorientierung der Stadtverwaltung - Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Hagen*. POLIS Nr. 27. FernUniversität Hagen
- Bourdieu, P./Passeron, J.C. (1974): *Abhängigkeit in der Unabhängigkeit: Die relative gesellschaftliche Autonomie des Bildungssystems*. In: Hurrelmann, K. (Hrsg.), *Soziologie der Erziehung*. Weinheim und Basel

- Brödner, P. (1986): Fabrik 2000 , Berlin
- Brunner, E.J. (1993): Organisationsdynamik. In: Schönig, W./Brunner, E.J. (Hrsg.), Organisationen beraten. Impulse für Theorie und Praxis. Freiburg
- Bunk, G.P./Kaiser, M./Zedler, R. (1991): Schlüsselqualifikationen - Intention, Modifikation und Realisation in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. In: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung H.2, S. 365-374
- Burkhard, Chr./Pfeiffer, H.(1992): Autonomie und Außenanforderungen - Schule als sich selbst organisierendes System. In: Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie H. 41, S. 291-305
- Coleman, J.S. (1979): Macht und Gesellschaftsstruktur. Tübingen
- Coons, J.E. (1994): Wahlfreiheit und Monopol in amerikanischen Schulen, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, H.1, S.16-26
- Dalin, P./Rolff, H.G. (1990): Institutionelles Schulentwicklungsprogramm. Eine neue Perspektive für Schulleiter, Kollegium und Schulaufsicht. Soest
- Deutscher Bildungsrat (1970): Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart
- Deutscher Bildungsrat (1973): Empfehlungen der Bildungskommission. Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil 1: Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern. Stuttgart
- Dienel, P. (1991): Die Planungszelle. Opladen (2. Auflage)
- Downs, A. 1966: Inside Bureaucracy. Boston
- Duncan, R./Weiss, A. (1979): Organizational Learning: Implications for Organizational Design. In: Research in Organizational Behavior (1), pp. 75-123
- Elster, J. 1987: Subversion der Rationalität. Frankfurt/Main, New York
- Engelhardt, H.-D. (1992): Innovation durch Organisation. München (2. Auflage)
- Fatzer, G. (1990): Systemdenken als Paradigma für die Arbeit mit Organisationen. In: Gruppendynamik H. 1, S. 45-60
- Fleischer-Bickmann, W. (1993): Projekt Autonomie. Schule und Schulverwaltung - Erfahrungen aus Bremen. In: Pädagogik 11, S. 21- 25
- Ganter, H.-D. (1993): Gruppenarbeit im Verwaltungs- und Dienstleistungsbereich. In: Binkelmann, P./Braczyk, H.-J./Seltz, R. (1993) (Hrsg.) : Entwicklung der Gruppenarbeit in Deutschland. Frankfurt/Main; New York
- Gerstin, M.S. (1994): Von der Maschinenbürokratie zur Netzwerkorganisation: Eine architektonische Reise. In: Nadler, D.A./Gerstin, M.S./Shaw, R.B.: Organisations-Architektur.

Frankfurt/Main

- Hammelrath, A. (1992): Fragen an das Gutachten von Lehner/Widmaier und die GEW. Eine Schule für eine moderne Industriegesellschaft? In: Neue Deutsche Schule H. 22, S. 8-10
- Hammer, H./Champy, J. (1994): Business Reengineering. Frankfurt/Main
- Hedberg, B. (1981): How Organization Learn and Unlearn. In: Nystrom, P.C./Starbuck, W.H. (Eds.): Handbook of Organizational Design. New York
- Helmke, A. (1988): Leistungssteigerung und Ausgleich von Leistungsunterschieden in Schulklassen: Unvereinbare Ziele? In: Zeitschrift für Entwicklungspsychologie und Pädagogische Psychologie H.1, S.45-76
- Herbert, W. (1990): Wertewandel und Anreizattraktivität. In: Schanz, G. (Hrsg.): Handbuch Anreizsysteme, S. 53-70. Stuttgart
- Holtappels, H.G./Rösner, E./Rolff, H.G. (1992): Es gibt keinen vernünftigen Grund, vom Leitmodell der Gesamtschule als Schule für alle Kinder abzurücken. In: Juso Landesverband NRW a.a. O., S. 15 -24
- Hurrelmann, K. (1991) "Zwei Schulen für das eine Deutschland". In: Die Zeit vom 1.11.1991
- Inglehart, R. (1989): Kultureller Umbruch. Wertewandel in der westlichen Welt. Frankfurt/Main; New York
- Institut für Schulentwicklungsforschung (IFS-Umfrage) (1988): Die Schule im Spiegelbild der öffentlichen Meinung. In : Rolff, H. G./Klemm, K./Pfeiffer, H./Rösner, E. (Hrsg.), Jahrbuch der Schulentwicklung Bd. 5,, S. 13 - 47. Weinheim
- JUSO Landesverband NRW (Hrsg.): Beiträge zur Schulstrukturdebatte in NRW, Oktober 1992
- Kern, H./Schumann, M. (1984): Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion. München
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1992): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung - Fallstudie Tilburg. Köln
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Köln
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1993a): Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte. Köln
- Klages, H./Franz, G./Herbert, W. (1987) (Hrsg.): Sozialpsychologie der Wohlfahrtsgesellschaft. Frankfurt/Main; New York
- Klemm, K./Rolff, H.G./Tillmann, K.J. (1985): Bildung für das Jahr 2000. Reinbek
- Kühnlein, G./Wohlfahrt, N. (1994): Lean administration/lean government - ein neues Leitbild für die öffentliche Verwaltung? In: Arbeit (3), S. 3-18

- Lehner, F. (1994): Kollegschule als Regelschule, Interview mit Prof.Franz Lehner. In: Neue Deutsche Schule H.8, S.6
- Lehner, F./Widmaier, U. (1992): Eine Schule für eine moderne Industriegesellschaft. Essen
- Liket, Th.M. (1993): Freiheit und Verantwortung. Das niederländische Modell des Bildungswesens. Gütersloh
- Lohmann, A. (1993): Auf dem Weg zur autonomen Schule. In: Pädagogik 11, S. 9-15
- March, J.G./Simon, H.A. (1976): Organisation und Individuum. Menschliches Verhalten in Organisationen. Wiesbaden
- Maturana, H.R./Varela, F.J. (1980) (Hrsg): Autopoiesis and Cognition. The Realization of the Living. Dordrecht
- Metzen, H. (1994): Schlankheitskur für den Staat. Lean Management in der öffentlichen Verwaltung. Frankfurt/Main; New York
- Naschold, F. (1993): Innovationen im öffentlichen Dienst - eine Zukunftsvision? In: Wulf-Mathies, M. (Hrsg.) Vernetzung lokaler Initiativen Eine Zwischenbilanz. Köln, S. 19-32
- Niskanen, W.A. 1971: Bureaucracy and Representative Government. Chicago
- Nolte, H. (1992): "Anthropozentrik" als Kriterium der industriellen Produktion und als gesellschaftliches Leitbild. In: v. Bandemer, S./Eichener, V./Hilbert, J./Schmid, J. (Hrsg.): Die Ambivalenz anthropozentrischer Produktionssysteme zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Sozialverträglichkeit. Opladen
- Olson, M. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen
- Osswald, E. (1993): Eine neue Schule entwerfen. Entwicklungsgeschichte der Schulreform im Kanton Basel-Stadt. In: Schönig, W./Brunner, E.J. (Hrsg.) Organisationen beraten. Impulse für Theorie und Praxis, Freiburg
- Pawlowsky, P. (1992): Betriebliche Qualifikationsstrategien und organisationales Lernen. In: Staehle, W.H./Conrad, P. (Hrsg.): Managementforschung 2, S. 177-238. Berlin
- Pendler, M./Boydell, T./Burgoyne, J. (1991): Auf dem Weg zum "Lernenden Unternehmen". In: Sattelberger, T. (Hrsg.): Die lernende Organisation, S. 58-65. Wiesbaden
- Picot, A./Wolff, B. 1994: Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistung:"Lean Management" im öffentlichen Sektor? In: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.) 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleitung. Gütersloh, S. 51-119
- Risse, E. (1993): Kann eine "normale" Schule autonom sein? In: Pädagogik 11, S.17 - 20
- Rolff, H.G. (1992): Die allgemeinbildende Schule der Zukunft - Das Wissen für Morgen. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik H. 4, S. 285-299
- Rolff, H.G. (1992a): Die Schule als besondere soziale Organisation - Eine komparative Analyse. In:

- Rolff, H.G. (1993): Wandel durch Selbstorganisation. Theoretische Grundlagen und praktische Hinweise für eine bessere Schule. Institut für Entwicklungsforschung. Weinheim und München
- Sattelberger, T. (1991): Die lernende Organisation im Spannungsfeld von Strategie, Struktur und Kultur. In: Sattelberger, T. (Hrsg.): Die lernende Organisation, S. 13-53. Wiesbaden
- Scott, W.R. (1986): Grundlagen der Organisationstheorie. Frankfurt/Main und N.Y.
- Selznick, P. (1966): TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organizations. New York
- Speth, B. (1992): Hurrelmanns "Zwei-Wege-Modell" - Weg aus der Schulkrise? In: JUSO Landesverband NRW a.a.O.
- Stadt Duisburg (1992): Drucksache des Rates Nr. 1919/3 vom 21.9.1992 mit der Anlage des Abschlußberichts der Kienbaum Unternehmensberatung: Organisationsuntersuchung des Amtes für Stadtentsorgung und Wasserwirtschaft (Amt 70).
- Stadt Oberhausen (1994): Modell Oberhausen
- Steffens, U./ Bargel, T. (1993): Erkundung zur Qualität von Schule. Praxishilfen Schule, Neuwied
- Tillmann, K.J. (1989) Hrsg.: Was ist eine gute Schule? Hamburg
- Trienekens, H. (1993): Mitarbeiter/innen gestalten ihre Verwaltung und senken Kosten - ein mitarbeiterorientiertes Effizienzsteigerungs- und Kostensenkungsprojekt bei der Stadtverwaltung Krefeld. Unv. Manuskript. Krefeld
- Trojanisches Pferd "Autonomie"? (1994) : GEW Debatte, in: Erziehung und Wissenschaft, H.1/94 S.10-17
- Türk, K. (1989): Neuere Entwicklungen in der Organisationsforschung. Ein Trendbericht. Stuttgart
- Weick, K.E. (1985): Der Prozeß des Organisierens, Frankfurt
- Wilkesmann, U. (1994): Zur Logik des Handelns in betrieblichen Arbeitsgruppen. Opladen
- Wilkesmann, U. (1994a): Macht, Kooperation und Lernen in Netzwerken und Verhandlungssystemen. In: Jansen, D./Schubert, K. (1994) (Hrsg.): Netzwerke und Politikproduktion. Marburg