

Jörg Bogumil / Leo Kißler¹

Die Beschäftigten im Modernisierungsprozeß - Akteure oder Agierende?

Ausgehend davon, daß Verwaltung als geregeltes Handlungssystem zu verstehen und ihre Modernisierung als dreistufiger Regelproduktionsprozeß (Regelsetzung, Regelinterpretation, Regelumsetzung) zu begreifen ist, wird Verwaltungsmodernisierung mikropolitisch als Machtspiel rekonstruiert. Dabei wird systematisch zwischen Akteuren und Agierenden im Modernisierungsprozeß unterschieden. Akteursstatus entsteht durch das Vorhandensein von Definitionsmacht (Partizipationsmöglichkeiten) im Regelproduktionsprozeß. Im Mittelpunkt des Aufsatzes steht nun die Frage, inwieweit es den Beschäftigten gelingt, einen Akteurstatus im Modernisierungsprozeß zu erlangen, so wie es die Konzeption des Public Management eigentlich erfordert. Empirische Befunde zur Regelungskompetenz der Beschäftigten am Beispiel von Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen in verschiedenen Großstadtverwaltungen zeigen nun, daß es den Beschäftigten in der Regel nicht gelingt, die Routinespiele der traditionellen Akteure (Verwaltungsmanagement, Personalvertretung und Kommunalpolitik) zu durchbrechen und sich als neuer Akteur zu etablieren. Dazu bedarf es der Entwicklung von Innovationsspielen, deren Verwirklichung nicht nur durch schwierige institutionelle Rahmenbedingungen und die Eigeninteressen der traditionellen Akteure behindert wird, sondern auch dadurch, daß die Beschäftigten in den Phasen der Regelsetzung und der Regelinterpretation meist gar keinen Akteursstatus beanspruchen.

Understanding administration as a well organised system of actions and modernisation as a process of rule production within three steps (rule defining, rule interpreting and implementing of rules) modernisation of the public administration contains in micro politics the struggle for power. In this process one can distinguish between actors and fellow participants. The status of becoming an actor is characterised by the power to control the rule-making process (i.e. to participate in this process). We set our focus on the question, whether employees are able to gain the status of actors in the modernising process, due to the concepts of Public Management. Empirical Research concerning the controlling competence proves that in many communities employees - e.g. in local governments of different larger cities - do not have the possibility to break through the routine of traditional actor's (administration

¹ Jörg Bogumil, 1959, Dr. rer. soc., wissenschaftlicher Assistent an der FernUniversität - GH - Hagen im Institut für Politikwissenschaft.
Forschungsgebiete: Verwaltungsmodernisierung, Organisationstheorie, Sozialpolitik.
Lönsberg 10, 44869 Bochum; E-mail: joerg.bogumil@fernuni-hagen.de
Leo Kißler, 1949, Prof. Dr. Dr., lehrt Soziologie an der Philipps-Universität Marburg.
Forschungsgebiete: Arbeitsbeziehungen, Partizipationsforschung,
Verwaltungsmodernisierung. Tückingstr. 18, 58135 Hagen, E-mail: kissler@mail.uni-marburg.de

management, representation bodies and local politicians) games. Therefore you need the development of games promoting innovation, even knowing that practical embodiment might be hindered by complex institutional framework and personal interests of traditional actors as well as by their own attitude, not to demand the actor's status in stages of rule defining and rule interpretation.

Einleitung

Wer in Organisationen agiert, ist noch lange kein "Akteur". Die akteurszentrierte Systemanalyse bindet den Akteursstatus an bestimmte Kriterien. Akteur ist, wer über Definitionsmacht bei der Produktion von Organisationsregeln verfügt. Ausgehend von dieser Grundannahme erschließt sich der Charme der Fragestellung nach der Rolle der Beschäftigten im Prozeß der Verwaltungsmodernisierung auf den ersten Blick. Bleiben sie Agierende, von anderen Akteuren gesetzten und interpretierten Modernisierungsregeln ausgesetzt, oder erhalten sie selbst Akteursstatus? Empirisch gestützte Antworten auf diese Frage sind allerdings nicht voraussetzungslos. Organisationstheoretisch gründen sie auf der Annahme, daß Verwaltung als geregeltes Handlungssystem zu verstehen und ihre Modernisierung als Regelproduktionsprozeß zu begreifen ist. Regelproduktion kann als Machtspiel definiert werden, an dem unterschiedliche Akteure interessenorientiert und unter Ausübung ihrer Regelungskompetenz teilnehmen. Die Beteiligung an der Regelproduktion verleiht den Partizipanten Definitionsmacht und begründet ihren Akteursstatus.

Eine solchermaßen theoriegeleitete empirische Analyse von Beschäftigtenbeteiligung im Sinne ausgeübter Definitionsmacht über die Modernisierungsregeln in öffentlichen Verwaltungen verspricht Erkenntnisgewinne entlang dreier Fragen:

- Gibt es "neue" Akteure, die eine Verwaltungsmodernisierung, zu deren "Lyrik" es inzwischen allenthalben gehört, daß die Beschäftigten maßgeblich zu beteiligen sind, generiert?
- Falls ja, hat dies Folgen für die traditionellen Akteursbeziehungen und damit für die Austauschverhältnisse zwischen den Kollektivakteuren aus Politik, Verwaltungsmanagement und Personalvertretungen?
- Was folgt hieraus für die Machtverhältnisse in der zukünftigen Verwaltungsorganisation?

Mit dem folgenden Beitrag kann auf diese Fragen keine abschließende Antwort gefunden werden. Beabsichtigt ist vielmehr, ausgehend von einer mikropolitischen Qualifizierung der Verwaltungsmodernisierung als Regelproduktion (vgl. I.), empirische Befunde zur Regelungskompetenz am Beispiel der Implementationsprobleme von Partizipation in Großstadtverwaltungen zu erschließen (vgl. II.) und hieraus Perspektiven für eine strukturinnovative Verwaltungsmodernisation zu entwickeln, die für die Beschäftigten Akteursstatus begründet (vgl. III.).

I. **Verwaltungsmodernisierung als Regelproduktion: Wer ist Akteur?**

(1) **Regelproduktion als Machtspiel**

Im Konzept der Mikropolitik² sind Macht und Politik wesentliche Bestandteile bei der Analyse kollektiven Handelns. Organisationen sind hier keine zweckrationalen, strikt an ökonomischen Effizienzkriterien ausgerichteten Gebilde, sondern eher Arenen mikropolitischer Aushandlungsprozesse und Kämpfe. Das Handeln der Akteure wird dabei als Verfolgung von Strategien angesichts bestimmter Spiele, Spielsituationen, Spielregeln und Ressourcen rekonstruiert. Spiel wird in Anlehnung an Crozier/Friedberg als der "Mechanismus (angesehen), mit dessen Hilfe die Menschen ihre Machtbeziehungen strukturieren und regulieren und sich doch dabei Freiheit lassen" (Crozier/Friedberg 1979: 68).³ 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 (Ortmann 1988b: 21; 1994: 151; vgl. zum folgenden auch Bogumil/Kißler 1998).

Crozier/Friedberg definieren Macht als 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: 49-55). Macht entfaltet sich in den

² 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: 201; Friedberg 1996; Ortmann 1995: 48). Besonders deutlich wird dies bei Friedberg (1996: 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.“

³ 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. Mit dem Begriff des Spiels soll die Verschränkung von Kontrolle und Konsens, von Zwang und Freiheit, also die Kontingenz des Handelns in Organisationen eingefangen 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: 21f.)

Austauschbeziehungen der Akteure und wird zum Ausdruck sozialen Handelns. Wer eine für einen anderen Akteur relevante Unsicherheitszone kontrolliert, verfügt über Macht.⁴ 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: 226).

Die Kontrolle der Ungewißheitszonen, also die Ausübung von Macht, erfolgt durch die Nutzung von Ressourcen und formellen und informellen Regeln. Dabei verhindert die Existenz von Regelsystemen (Spielregeln), 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, die kameralistische Haushaltsführung, besondere Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Mehrheitsfraktion oder der Vorrang rechtmäßiger Verfahren. Die Spielregeln (im Sinne von organisatorischen Strukturen)⁵ konditionieren das Akteurshandeln, aber sie determinieren es nicht. Sie können auch von den Akteuren gesetzt, definiert und zur Interessenwahrnehmung eingesetzt werden. Macht bestimmt sich daher als Definitionsmacht im Produktionszyklus von Regelsystemen (so Greifenstein/Jansen/Kiöbler 1993: 26 in Anschluß an Burns/Flam 1987).⁶

⁴ Nach Ansicht von Ortmann sind die vier Machtquellen von Crozier/Friedberg zu sehr auf Wissen und Information beschränkt, dagegen bleiben die materiellen Aspekte der Macht, also die Tatsache, daß die Beschäftigten die Produktion gewährleisten bzw. daß das Management die Möglichkeit der Entlassung, Beförderung und Entlohnung hat, 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: 60). Regeln und Ressourcen sind hier gemeinsam die Machtmittel, mit denen Machtstrukturen reproduziert und die zugleich von ihnen zur Verfügung gestellt werden.

⁵ Die Organisationsstruktur kann in Anlehnung an Crozier/Friedberg als ein Set von Spielregeln beschrieben werden, die Produkt des tatsächlichen Handelns der Akteure sind, gleichzeitig ihre Handlungsmöglichkeiten hervorbringen und einschränken, indem sie bestimmte Ungewißheitszonen definieren und die Gewinnchancen der Akteure definieren (vgl. Ortmann 1995: 54).

⁶ Machtausübung erfolgt aber nicht nur gegen den Willen anderer, sondern es gibt auch *konsensgestützte* Macht (vgl. Ortmann u.a. 1990: 15). Der Konsensbedarf und die

Organisationsbeziehungen können 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: 19ff.). Auch die Prozesse der Verwaltungsmodernisierung können nun als ein Produktionsprozeß von Regelsystemen angesehen werden. 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.

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 Teilnahme an Entscheidungsprozessen. Diese Teilnahme 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. 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 also nicht nur auf die Reichweite und Verbindlichkeit der Beteiligung (Partizipationsgrad) an, vielmehr ist

Konsenshaltigkeit von Organisationen werden sogar in der Regel unterschätzt, obwohl diese Form der Macht in besonderem Maße zur Verstetigung von Machtstrukturen beiträgt.

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

auch zu beachten, auf welche Phasen des Regelproduktionsprozesses sich die Partizipation bezieht.

Zu beachten ist allerdings, daß die Interaktionen der Akteure nicht nur über die Ausübung von Macht und die Verwirklichung partikularer Interessen bestimmt werden. 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 Handlungsrationaltäten 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) Definitionsmacht durch Partizipation

Im Anschluß an das oben gesagte hängt der Akteursstatus von Belegschaftsgruppen oder Einzelpersonen von ihrer realisierten Definitionsmacht im Regelproduktionsprozeß ab. Schon für unsere Ausgangsfrage nach dem Status von Beschäftigten im Regelproduktionsprozeß von Modernisierungsverfahren ist deshalb entscheidend, inwieweit Beschäftigte oder Gruppen von ihnen ihre Interessen in Entscheidungen verbindlich einbringen können, die den Modernisierungsprozeß regeln, mit anderen Worten: Die Partizipation an der Regelproduktion macht Agierende zu Akteuren auf dem Modernisierungsfeld.

Diese Wendung der akteurszentrierten Systemanalyse zur Partizipationsanalyse ist allerdings voraussetzungsvoll. Sie rekurriert nämlich auf ein Verständnis von Partizipation, das einen, in der Literatur noch durchweg anzutreffenden, soziologisch-amorphen Partizipationsbegriff hinter sich läßt. Partizipation soziologisch enger und damit für empirische Organisationsforschung operationalisierbar gefaßt, bedeutet Teilnahme an Entscheidungsprozessen, mit dem Ziel, Interessen durchzusetzen, wobei es sich um eigene oder fremde Interessen handeln kann. Im ersteren Falle führt die Teilnahme zur direkten Partizipation, bei der Durchsetzung von Fremdinteressen dagegen zur delegativen Partizipation. In jedem Falle handelt es sich bei der Partizipation an Entscheidungsprozessen aber um soziales Handeln, und damit um eine Tätigkeit, die ihren Sinn durch Orientierung am Handeln anderer bekommt. Zum anderen verweist die Definition auf ein weiteres wichtiges Kriterium der Partizipation an Entscheidungsprozessen. Partizipationshandeln ist immer interessenorientiertes Handeln. Es gibt keine interessenlose Beteiligung. Und schließlich ist dieses Handeln zielgerichtet, mit der Folge, daß seine Reichweite, und damit der Partizipationsgrad unterschiedlich ausgeprägt sein kann. Die Reichweite partizipativen Handelns hängt davon ab, inwieweit mit dem Beteiligungshandeln das Ziel, nämlich die Durchsetzung

von Interessen in Entscheidungsprozessen erreicht wird. Den Ausschlag hierfür gibt das jeweilige Partizipationsverfahren. Partizipation ist nicht nur soziales Handeln, sondern geregeltes Handeln. Die Verfahrensregeln der Partizipation entscheiden über deren Reichweite, zu unterscheiden sind Verfahren, die ein bloßes Mitreden erlauben, von solchen Verfahren, die eine Mitwirkung oder, mit noch höherem Verbindlichkeitsgrad, eine Mitbestimmung zulassen.

Ausgehend von der Prämisse, daß sämtliche Verfahren der direkten Partizipation (und damit auch die Partizipationsformen, die derzeit in Prozessen der Verwaltungsmodernisierung implementiert werden) einerseits auf Regeln beruhen und andererseits durch das Handeln der Akteure mit Leben gefüllt werden, läßt sich nunmehr die eingangs gestellte Frage nach der Genese von Akteuren auf dem Modernisierungsfeld, oder anders formuliert, nach der Stellung der Beschäftigten im Regelproduktionsprozeß genauer stellen, nämlich: Wie verändert die Partizipation die Definitionsmacht der Beschäftigten in den Prozessen der Regelsetzung, Regelinterpretation und Regelimplementation auf den Arenen der Verwaltungsmodernisierung.

Empirisch zu überprüfende Antworten haben bei einer weiteren Dimension von Beschäftigtenbeteiligung anzusetzen, ohne die eine Teilnahme an Entscheidungsprozessen nicht möglich ist: die Partizipationskompetenz. Hierbei handelt es sich um die Summe der subjektiven Voraussetzungen für Interessendurchsetzung in Entscheidungsprozessen über die Modernisierungsregeln und damit um den subjektiv-personengebundenen Anteil der Definitionsmacht in Regelproduktionsprozessen. Partizipationskompetenz und damit die Fähigkeit, an Regelproduktionsprozessen teilzunehmen, hat, wer über jene kognitiven und affektiv-motivationalen Ressourcen verfügt, die es erlauben, Interessen zu erkennen und entscheidungserheblich zur Geltung zu bringen. In kognitiver Hinsicht verlangt dies einen Fundus von Sachwissen (politischem Wissen, Rechtswissen etc.), das eine Interessenartikulation an Entscheidungsträger im Regelproduktionsprozeß erlaubt. Wer partizipieren will, muß darüber hinaus auch wissen, wie und woran er partizipiert, das heißt er muß über einen Fundus von Handlungswissen verfügen. Sach- und Handlungswissen bezeichnen aber nur die kognitive Seite der Kompetenz. Entscheidend ist jedoch, daß das zur Verfügung stehende Wissen in Partizipationshandeln umgesetzt wird. Deshalb kommt es nicht nur darauf an, daß die Beschäftigten an Regelproduktionsprozessen teilnehmen können, sie müssen dies auch wollen. Die motivationale Seite des Partizipationsproblems besteht deshalb in der Ausprägung von Beteiligungsinteresse.

Die Motivation, sich beteiligen zu wollen, kann in der tatsächlichen oder antizipierten Interessenverletzung durch Entscheidungen anderer gründen. Auf jeden Fall ist sie eng gekoppelt an das "politische" Interesse, in unserem Falle an das Interesse am Modernisierungsspiel. Damit ist eine Einstellung zur Verwaltungsmodernisierung gemeint, die, im Unterschied zur apathisch-resignativen Abstinenz oder zur Beharrung auf dem Status quo, Orientierung an der Reform bedeutet. Diese kann sich sowohl in

der Ablehnung des Geltungsanspruchs der traditionellen Regelproduktion und ihrer Ergebnisse artikulieren, als auch an deren kritischer Befolgung. Beide, Sach- und Handlungswissen wie Reforminteresse, definieren "Modernisierungsbewußtsein", und damit den Aufbau eines Qualifikations- und Handlungspotentials, das den verwaltungsseitig weit verbreiteten Strukturkonservatismus überwindet. Damit wird aber auch deutlich, daß es sich bei Partizipationskompetenz, als Summe der Fähigkeiten, sich an Regelproduktionsprozessen in Modernisierungsvorhaben zu beteiligen, nicht um eine unveränderliche Größe handelt. Sie bezeichnet vielmehr das jeweils erreichte und mit (zumeist) jeder Partizipationserfahrung korrigierbare Ergebnis von Lernen in Organisationen.

Inwieweit Regelungskompetenz ausgeprägt ist und damit das Lernen gelingt, oder aber innovatorische Qualifikationen und Fähigkeiten zur Teilnahme an der Regelproduktion eher verschüttet sind, hängt entscheidend von der Ausgestaltung der Partizipationsverfahren ab. An anderer Stelle (vgl. Kißler 1997) haben wir Kriterien für eine in diesem Sinne erfolgreiche Partizipation definiert: Freiwilligkeit, allgemeine Zugänglichkeit (Partizipationsquote) und Verbindlichkeit (Partizipationsgrad). Eine empirische Partizipationsanalyse kann anhand dieser Kriterien überprüfen, wer, mit welchen Mitteln, was durch Teilnahme an Entscheidungen, die seine Interessen tangieren, erreicht oder mit anderen Worten: Die Kriterien geben Auskunft über den Akteursstatus von Beschäftigten (-gruppen), über ihre Gewinne im Modernisierungsmachtspiel sowie über mögliche Strukturveränderungen als Folgen von organisationspolitisch eingesetzter Definitionsmacht. In unserem Zusammenhang interessiert vor allem die Generierung von neuen Akteuren durch Partizipation an der Produktion von Modernisierungsregeln. Verfügen die Beschäftigten oder Teile von ihnen über Definitionsmacht, anders gefragt: inwieweit, in welcher Phase und mit welchen Gewinnaussichten nehmen sie am Machtspiel teil?

II. Die Rolle der Beschäftigten im Regelproduktionsprozeß: empirischer Befund

Empirisch gestützte Antworten auf diese Frage haben zunächst in Rechnung zu stellen, daß sich mögliche neue Akteure nicht auf ein neues Spielfeld begeben, sondern an einem Spiel beteiligen, das bereits von anderen, traditionellen Akteuren in den Verwaltungsorganisationen gespielt wird. Die folgende Identifikation der traditionellen Akteure im Machtspiel der Verwaltungsmodernisierung sowie die empirischen Befunde zur Regelungskompetenz und Definitionsmacht der Beschäftigten basieren auf den Ergebnissen eines Forschungsvorhabens, das den Implementierungsprozeß eines Neuen Steuerungsmodells (NSM) in verschiedenen Großstadtkommunen zum Gegenstand hat.⁸

⁸ Die wissenschaftliche Begleitung von Modernisierungsmaßnahmen wurde von der Hans-Böckler-Stiftung und der ÖTV-Hauptverwaltung Stuttgart gefördert. Zu den Ergebnissen im Detail vgl. Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997.

(1) Die traditionellen Akteure und ihre Machtspiele

Eine vergleichende Analyse der Machtspiele zeigt, daß in der Regel der traditionelle Kreis kommunaler Akteure in den Strukturen der alten Machtverteilung den Modernisierungsprozeß dominiert (vgl. im Detail Bogumil/Kißler 1998). *Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel wird von den bekannten Spielern nach den alten, aber häufig übersehenen, Regeln gespielt.* Vor allem Routinespiele (Wählermaximierungsspiel, Bargainingspiel, Hierarchiespiel) prägen den Modernisierungsprozeß.

Das dominierende Spiel im Bereich der Politik ist das „*Wählermaximierungsspiel*“. Die Regeln besagen, daß die lokalen Parteien zwangsläufig in Konkurrenz zueinander 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, auch nicht im Bereich der Verwaltungsmodernisierung. 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). Insofern greift der im Public Management (PM) vorgesehene Verzicht, sich in die alltägliche Arbeit der Verwaltung durch Nachfragen, Anfragen und Interventionsversuche einzumischen, nicht. Er nimmt insbesondere den Oppositionsfraktionen zentrale Profilierungsmöglichkeiten und damit Machtmittel, 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 Akteursbeziehungen zwischen Stadtverwaltung und der Interessenvertretung der Beschäftigten im Bereich der Regelinterpretation können 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 zu 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. 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 daß 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. Es dominiert das „*Hierarchiespiel*“, bei dem alle davon ausgehen, daß sie von diesem Spiel profitieren. Die Vorgesetzten im mittleren Management 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“⁹ 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. Insofern stehen auch die Beschäftigten der Abflachung von Hierarchie und der im PM vorgesehenen Teamorientierung skeptisch gegenüber. Das Hierarchiespiel in Kommunalverwaltungen beruht damit weniger auf Machtausübung durch Kontrolle, sondern ist eher als eine konsensgestützte Form von Macht zu begreifen. Seine Akteure teilen die Definitionsmacht unter sich auf, indem sie die Regelungskompetenz in Partizipationsverfahren kanalisieren, die die Beschäftigten auf das Feld der Korrektur- und Umsetzungsbeteiligung verweist. Sie bleiben Ausführende von Entscheidungen, die der Definitionsmacht der traditionellen Akteure entspringen.

(2) Die Regelungskompetenz (Partizipationskompetenz) der Beschäftigten

Im folgenden soll der empirische Befund¹⁰ daraufhin untersucht werden, inwieweit er Chancen für eine Ausweitung der Regelungskompetenz auf die Beschäftigten oder

⁹ Im Pilotbereich der Implementation des NSM, dem Baudezernat einer Stadtverwaltung gibt es bei ca. 600 Beschäftigten einen Dezernenten, acht Amtsleiter, 20 Abteilungsleiter und 41 Sachgruppenleiter, so daß jede neunte Beschäftigte eine Vorgesetztenposition innehat.

¹⁰ Zugrunde liegt hier eine Vollerhebung (N = 3666, n = 1290) der Beschäftigten in einer der untersuchten Stadtverwaltungen aus dem Jahre 1995 und eine vergleichbare Befragung in derselben Verwaltung aus dem Jahre 1993.

Teile von ihnen zeigt. Die empirische Analyse folgt dabei den oben entwickelten Kompetenzkriterien (Sachwissen, Handlungswissen, Motivation).

(2.1) Sachwissen

Zur Erschließung des Sachwissens als Dimension der Regelungskompetenz von Beschäftigten bei Produktion von Modernisierungsregeln führt zunächst die Frage, was wissen die Beschäftigten von der Modernisierung (hier: dem NSM), welche Info-Quellen nutzen sie? Nur 14% aller Befragten fühlen sich in keiner Weise über das NSM informiert. Dagegen geben knapp die Hälfte der Befragten sogar drei oder mehrere *Informationsquellen* an.

| | |
|------------------------|-------------|
| Keine Infoquelle | 13,8 |
| Baustellenbesichtigung | 17,2 |
| Hauptamt | 24,9 |
| Qualifikationsseminare | 10,6 |
| Projektgruppe | 14,1 |
| Personalrat | 20,8 |
| Gewerkschaften | 18,7 |
| Kollegengespraech | 44,8 |
| Vorgesetzteninfo | 27,7 |
| Mitteilungsblatt | 62,9 |
| Literatur | 12,2 |
| Presse | 12,1 |
| Sonstiges | 4,0 |

Tabelle 1: *Informationsquellen (in %) (n = 1271)*

Mit Abstand am häufigsten werden das städtische Mitteilungsblatt sowie dienstliche Mitteilungen genannt mit einem Anteil von 63% vor den Kollegengesprächen mit einem Anteil von 45% sowie den Vorgesetzteninformationen und den vom Hauptamt durchgeführten Informationsveranstaltungen mit einem Anteil von jeweils ca. ¼ der Befragten. Der Personalrat und die Gewerkschaften erreichen nur jeden fünften Befragten mit Informationen über das NSM. Insgesamt dominieren fast ausschließlich innerstädtische Informationsquellen. Externen Informationsquellen wie Presse, Funk und Fernsehen und Literatur kommt nur marginale Bedeutung zu. Im Rahmen der innerstädtischen Informationsquellen wiederum kommt den Informationen durch die Stadtverwaltungsspitze (Mitteilungsblatt, dienstliche Mitteilungen, Vorgesetzteninformationen, Veranstaltungen des Hauptamtes, „Baustellenbesichtigung“) die eindeutig dominierende Funktion zu.

Im Bereich des Pilotprojektes (Bauverwaltung: Dez. 6)¹¹ können die Beschäftigten auf eine intensivere Informationsarbeit zurückgreifen. Hier haben nur knapp 5% der Beschäftigten keine Informationsquellen nutzen können, aber 2/3 der Befragten drei oder mehr Informationsquellen. Dabei gewinnen bei gleichbleibender Bedeutung der städtischen Mitteilungen sowohl die Kollegengespräche (57%), die Einführungsveranstaltungen des Hauptamtes (48%), die Vorgesetzteninformationen (38%) als auch die Projektgruppenarbeit (33%) an Bedeutung. Personalrat und Gewerkschaften können ihre Relevanz als Informationsquellen nur unwesentlich auf einen Anteil von 25% steigern.

Betrachtet man nun die *Informationsinhalte* am Beispiel der Beschäftigten im Dez. 6, zeigen sich deutliche Unterschiede je nach Informationsinhalt. 62% der Befragten fühlen sich ausreichend über die Ziele des NSM informiert, 48% über den aktuellen Stand im Arbeitsbereich und 27% über den aktuellen Stand des Modernisierungsprozesses in der Stadtverwaltung. Diese Dreiteilung im Informationsstand zeigt sich auch, wenn man die Ergebnisse aller Personen, die diese Fragen beantwortet haben, betrachtet, was eigentlich nicht zulässig ist, denn hier sollten nur die Personen, die sich bereits in Pilotprojekten befinden, detailliert Auskunft geben. Die entsprechende Frage wurde aber weit über diesen Kreis hinaus beantwortet (von 35% der Befragten). Danach fühlen sich knapp die Hälfte der Befragten über die Ziele des NSM ausreichend informiert, dagegen über den aktuellen Stand des Modernisierungsprozesses im jeweiligen Arbeitsbereich nur jeder dritte und über den aktuellen Stand des Modernisierungsprozesses in der Stadtverwaltung nur jeder fünfte.¹² Insgesamt gesehen erscheint der Bedarf an Informationen über den aktuellen Stand des Reformprozesses im Arbeitsbereich und in der Stadtverwaltung beträchtlich zu sein.

Zusammenfassend zeigt sich, daß es keinen Mangel an Informationsquellen zum NSM gibt, wenngleich es sich hier fast ausschließlich um innerstädtische Quellen handelt, die naturgemäß von der Sichtweise der Promotoren des NSM (OStD, Hauptamt, Vorgesetzte, Projektgruppenarbeit) geprägt sind. Jenseits dieser Informationsvermittlung „von oben“ können die Beschäftigten als eigene Medien vor allem auf Kollegengespräche („Flurfunk“) zurückgreifen und nur unzureichend auf Informationsquellen des Personalrates und der Gewerkschaften. Der Informationsstand der Beschäftigten im Dez. 6, aber auch in der Gesamtverwaltung, ist bezogen auf die Ziele des NSM am höchsten und bezogen auf den aktuellen Stand der Modernisierungsmaßnahmen am niedrigsten. Hier schlägt sich die bisherige

¹¹ Hierbei handelt es sich um jenen Verwaltungsbereich, in dem die Regelproduktion am weitesten fortgeschritten ist. Es liegen zum Erhebungszeitpunkt bereits Erfahrungen mit der Umsetzung von Modernisierungsregeln vor, an der die Beschäftigten in unterschiedlichen Verfahren mitwirken. So sind z.B. gewählte Beschäftigtenvertreter in den Projektgruppen integriert, die an der Erstellung von Produktdefinitionen und -beschreibungen arbeiten.

¹² Diese Zahlen sollten allerdings nicht mit dem wahren Kenntnisstand aller Beschäftigten in der Stadtverwaltung verwechselt werden, denn dazu ist die Ausfallquote mit 65% zu hoch.

Informationspolitik, in deren Mittelpunkt vor allem die Ziele des NSM standen, nieder. Dadurch kommt es zu einer Diskrepanz zwischen Sachwissen auf der einen und tatsächlichen Beteiligungsmöglichkeiten auf der anderen Seite. *Da wo das Wissen und damit ein wichtiger Fundus der Regelungskompetenz am ausgeprägtesten ist, gibt es für die Beschäftigten nichts zu regeln.* Die Modernisierungsziele stehen nicht zur Disposition. Ihre Regelung verbleibt vielmehr ausschließlich im Bereich der Konzeptionspartizipation der traditionellen Akteure (vgl. oben II. 1). Aber dort, wo das Wissen außerordentlich defizitär ist, bestehen Chancen zur Umsetzungspartizipation und Ausweitung von Definitionsmacht für die Beschäftigten, allein hier fehlt ihnen (noch) die Kompetenz. Auch deshalb ist es kaum verwunderlich, daß sie am "Bewährten" festhalten und strukturkonservativ die Umsetzung der von "oben" gesetzten Modernisierungsregeln aushalten, aber kaum mitgestalten.

(2.2) Handlungswissen

Die Vermutung, daß sich die Ausprägung der subjektiven Dimension von Regelungskompetenz umgekehrt proportional zu den Beteiligungsmöglichkeiten am Regelproduktionsprozeß verhält, wird auch bestätigt mit Blick auf den weiteren kognitiven Fundus der Regelungskompetenz von Beschäftigten: dem Handlungswissen. Für die Beteiligung am Regelproduktionsprozeß reicht es nicht aus, daß die Beschäftigten ihre Beteiligungsinteressen kennen, sie müssen diese auch artikulieren können, das heißt die Mittel und Wege (er)kennen, auf denen sie Definitionsmacht ausüben können. Die Mitarbeiterbefragungen der Sozialforschungsstelle Dortmund zeigen hierzu ein eindeutiges Bild (vgl. Schröder 1997: 2 f.). Die Beschäftigten halten offenbar durchweg "regelmäßige Amt-/Dienstbesprechungen für die wichtigste Form der Mitarbeiterbeteiligung" (ebd.) und damit gerade jenes Partizipationsverfahren, dessen Verbindlichkeit und Reichweite vergleichsweise schwach ausgeprägt ist. Anderen Verfahren, wie z.B. das Vorschlagswesen (das der Mitbestimmung der Personalvertretung unterliegt) und Arbeitsgruppen, die die Beschäftigtenbeteiligung in der Arbeitsorganisation verankern, spielen dagegen eine untergeordnete Rolle. Sie werden eher negativ beurteilt.

Dieses Ergebnis verweist auf die zunehmende Öffnung einer Schere zwischen Partizipationsgrad auf der einen und Handlungswissen auf der anderen Seite. Dieses bezieht sich insbesondere auf solche Beteiligungsverfahren, die einen eher geringen Fundus von Partizipationskompetenz voraussetzen. Jene Partizipationsformen aber, die hohe Anforderungen an Sach- und Handlungswissen der Beschäftigten stellen, rangieren am unteren Ende der "Hitparade", sie werden als weniger wichtig erachtet.

Von daher ist es nicht verwunderlich, wenn in Beschäftigtenbefragungen - und dies trifft auch auf diese Befragung zu - immer wieder auf die minimalen Einflußmöglichkeiten auf den Modernisierungsprozeß, mit anderen Worten auf die defizitäre Definitionsmacht der Beschäftigten verwiesen wird. Daran wird sich solange nichts ändern, als die Beschäftigten selbst Partizipationsverfahren präferieren, die eben jene Definitionsmacht auf den Umsetzungsprozeß von Entscheidungen beschränken,

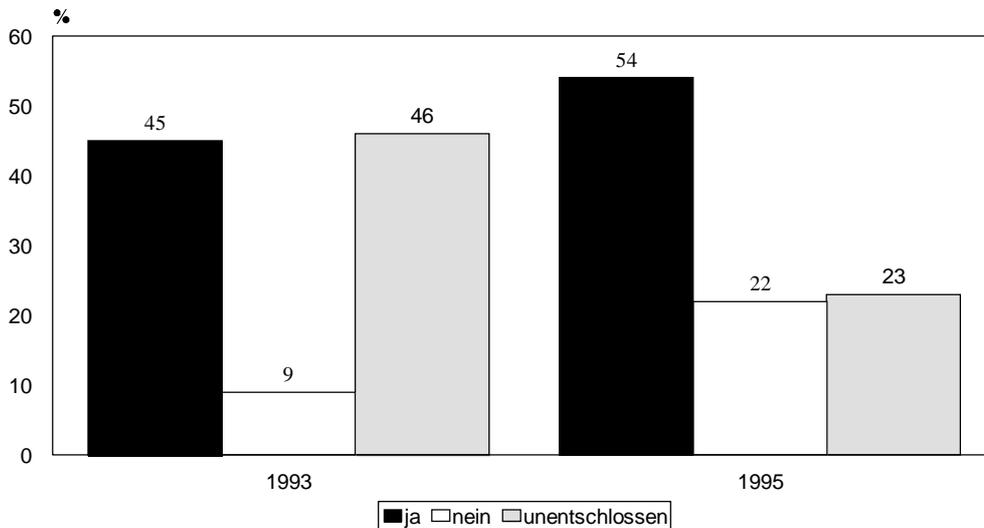
die das Modernisierungsmanagement in früheren Phasen der Regelproduktion bereits getroffen hat. Wer beklagt, daß die Partizipation nur eine "Spielwiese" darstelle, auf der die Beschäftigten mitreden dürfen, ohne etwas zu sagen zu haben, der müßte seine Regelungskompetenz in jene Verfahren einbringen wollen, die eine weiterreichende Regelproduktion durch die Beschäftigten vorsehen. Damit verschiebt sich jedoch das Problem von der kognitiven auf die motivationale Seite der Partizipation.

(2.3) Partizipationsmotivation

Die Bereitschaft, sich an Maßnahmen zur Einführung des NSM zu beteiligen, liegt bei allen Befragten bei einem Anteil von 54% (n = 1218). Allerdings erklärt auch jeder fünfte, daß er sich nicht beteiligen möchte (22%) und ebenfalls jeder fünfte ist sich noch unsicher (23%). Damit ist die Beteiligungsbereitschaft im Vergleich zu einer 1993 durchgeführten Beschäftigtenbefragung in den publikumsintensiven Ämtern derselben Stadtverwaltung gestiegen, denn damals lag sie bei 45% der Befragten. Allerdings lag der Anteil der Partizipationsverweigerer mit 9% deutlich niedriger.

Beteiligungsbereitschaft der Beschäftigten

Vergleich 1993/1995



Beschäftigtenumfrage 1995

Schaubild 1

Der Anteil der Unentschlossen ist drastisch zurückgegangen und hat sich zwischen den Beteiligungsbereiten und den Beteiligungsgegnern aufgeteilt. Offensichtlich polarisiert der fortgeschrittene Modernisierungsprozeß die Belegschaft. Wer sind nun die Partizipationsbefürworter und die Partizipationsgegner. Betrachtet man die

Beteiligungsbereitschaft zwischen den verschiedenen Beschäftigtengruppen, ergeben sich deutliche Unterschiede:

| Beschäftigtengruppe | Ja | Nein |
|----------------------------|-----------|-----------|
| NSM-Befürworter | 72 | 14 |
| Vorgesetzte | 70 | 14 |
| Männer | 62 | 19 |
| Verwaltungsberufe | 61 | 19 |
| 40-49 Jahre alt | 61 | 21 |
| technische Berufe | 58 | 23 |
| Sozial-/Gesundheitsberufe | 56 | 16 |
| Jünger als 40 Jahre alt | 53 | 20 |
| älter als 50 Jahre alt | 50 | 30 |
| künstlerische Berufe | 49 | 26 |
| Frauen | 46 | 26 |
| Feuerwehr | 45 | 28 |
| NSM-Gegner | 32 | 50 |
| Arbeiter, Reinigungskräfte | 30 | 35 |
| zum Vergleich: alle | 54 | 22 |

Tab. 2: *Beteiligungsbereitschaft der verschiedenen Beschäftigtengruppen in% (n = 1218)*

Die Beteiligungsbereitschaft streut zwischen den Berufsgruppen, dem Geschlecht und dem Alter. Frauen, Personen über 50 Jahre alt, Arbeiter, Reinigungsberufe und Hausmeister sind etwas stärker unter den Partizipationsverweigerern vertreten. Welche Unterschiede gibt es nun noch zwischen den Partizipationsverweigerern (n = 266) und den Partizipationsbefürwortern (n = 662)? Beidemal ist die Arbeitszufriedenheit insgesamt durchschnittlich. Unterschiede ergeben sich vor allem bezüglich der Akzeptanz des NSM sowie der prognostizierten Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen. Nicht nur, daß die Partizipationsverweigerer das NSM in geringerem Ausmaße akzeptieren als die Partizipationsbefürworter, wie oben gesehen, sondern sie befürchten auch in größerem Ausmaß eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen (mit 45% zu 31% bei den Partizipationsbefürwortern). Dennoch erklärt dies nicht alles, schließlich lassen sich auch bei den Partizipationsverweigerern mit einem Anteil von 40% NSM-Befürworter ausmachen.

Aufschluß geben die Gründe, die die Partizipationsverweigerer selbst anführen.

| | |
|---------------------------------|------|
| Ablehnung des NSM | 11,2 |
| Negative Erfahrungen | 9,2 |
| Keine Einflussmöglichkeit | 52,6 |
| Keine Beteiligungsnotwendigkeit | 13,5 |

| | |
|--------------|------|
| Ueberlastung | 42,4 |
| Sonstiges | 6,9 |

Tabelle 3: *Gründe für Beteiligungsverweigerung (n = 304; in %)*

Es zeigt sich, daß weder die Ablehnung des NSM, noch die negativen Erfahrungen mit bisherigen Beteiligungsversuchen, noch eine fehlende Beteiligungsnotwendigkeit (alle mit einem Anteil um die 10%), sondern vor allem die Befürchtung, über Beteiligungsmaßnahmen keine Einflußmöglichkeiten zu haben, das entscheidende Motiv für die Partizipationsverweigerer ist. Die antizipierte oder real erfahrene Einflußlosigkeit der Beteiligung (niedriger Partizipationsgrad) schreckt immerhin einen Anteil von 52% ab. Offenbar gehen viele Beschäftigte davon aus, daß Beteiligungsmaßnahmen im NSM lediglich symbolhaften Charakter („Spielwiese“) haben und ihnen keine ernsthaften Einflußmöglichkeiten eingeräumt werden, was die Ausführungen zum Handlungswissen (vgl. oben II. 2.2) auch von der Motivationsdimension her bestätigt.

Als zweiter wesentlicher Grund wird die Überlastung durch Beruf und Freizeit genannt (42%). Auch dieses Argument verweist auf eine alte Implementationsproblematik der Partizipation. Beteiligung ist Arbeit und erfordert eine Freistellung von sonstigen Verpflichtungen. Dauerhafte Zusatzarbeit ist nicht beteiligungsfördernd.

Allerdings zeigen sich im Pilotbereich insbesondere bei der Begründung für die Partizipationsverweigerung zwei signifikante Unterschiede. Der Anteil der Personen, die hier keine Einflußmöglichkeit durch Beteiligungsmaßnahmen sehen, steigt auf 65%, der Anteil der Personen mit negativen Beteiligungserfahrungen von 9% bei allen Beschäftigten auf 15%. Dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, daß der entscheidende Grund für einen höheren Anteil an Partizipationsverweigerern im Dez. 6 vor allem an der Wahrnehmung der bisherigen Beteiligungspraxis durch die Beschäftigten liegt und nicht so sehr an den vermuteten Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen. Negative Partizipationserfahrungen führen zu einer erhöhten Partizipationsverweigerung und damit zu einer niedrigen Partizipationsquote. Die Partizipationspraxis sollte jedoch so gestaltet werden, daß Partizipationserfahrungen motivieren und als selbstverstärkendes Instrument wirken. Je höher die Partizipationsquote, desto mehr Beschäftigte haben die Chance, Regelungskompetenz auszuüben und bei hohem Partizipationsgrad Definitionsmacht zu erlangen. Aber wollen dies die Beschäftigten überhaupt und wenn ja, worauf bezieht sich ihr Partizipationsinteresse?

Zur Beantwortung dieser Frage, haben wir die beteiligungsbereiten Personen nach ihrem Beteiligungsziel befragt.

| | |
|---|-------------|
| Beteiligung durch Infos | 82,9 |
| Beteiligung an Konzeptentwicklung | 36,4 |
| Mitarbeit bei einer Schwachstellenanalyse | 53,5 |
| Mitarbeit bei der Umgestaltung des Arbeitsbereiches | 68,4 |
| Sonstiges | 3,3 |

Tabelle 4: *Beteiligungswünsche* ($n = 725$; in %)

Die Ergebnisse bestätigen deutlich unsere im Zusammenhang mit der Bürgerladenforschung aufgestellte These, daß sich das Beteiligungsinteresse von Beschäftigten vor allem auf die mentale Partizipation (Beteiligung durch Infos) und auf Partizipationsmaßnahmen im Umsetzungsprozeß (Korrekturpartizipation) bezieht. Partizipationsmaßnahmen, die die Konzeption von Modernisierungsmaßnahmen (Konzeptionspartizipation) betreffen, sind am unattraktivsten. Dies bedeutet, daß die meisten Beschäftigten (2/3) Regelungskompetenz bei der Umsetzung von Modernisierungsregeln ausüben wollen und nicht bei der Regelsetzung und -interpretation. Diese überlassen sie den Machtspielen der traditionellen Akteure. Mit anderen Worten, sie reklamieren für sich einen Akteursstatus bei der Anpassung der eigenen Arbeitsbedingungen an die von anderen Akteuren geänderten Regeln (vgl. Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994: 170 f.).

In welchem Verhältnis stehen nun die motivationale und kognitive Seite der Regelungskompetenz der Beschäftigten zu den implementierten Beteiligungsverfahren?

(3) Die Empirie der Regelproduktion (Partizipationsverfahren)

Verwaltungsmodernisierung wird häufig als OE-Prozeß begriffen. Bekanntlich entfaltet der Begriff des OE-prozesses in kommunalen Modernisierungsprojekten erst mit der Beschäftigtenbeteiligung seine eigentliche Bedeutung (Pfister 1995, S. 52). Die dargestellten Erfahrungen belegen einmal mehr, wie wichtig, aber auch wie schwierig es aus mehreren Gründen ist, die Beschäftigten breitflächig in die Verwaltungsreform einzubinden.

Mit der direkten Beteiligung der Beschäftigten versucht auch die untersuchte Stadtverwaltung eine beteiligungsorientierte Implementationsstrategie zu verfolgen. Diese Intention ist nicht zuletzt auch auf die Einflußnahme der Personalräte zurückzuführen. Wie in vielen Reformkommunen soll eine Vertrauensorganisation geschaffen und eine Brücke zwischen den Zwängen zur Produktivitätssteigerung und dem Erhalt des Vertrauens und der Akzeptanz in der Belegschaft geschlagen werden, eine Verbindung, die den gegenwärtigen Status quo auf dem Feld der beruflichen Autonomie und der Sozialbeziehungen erhält und die gleichfalls gewährleistet, die modernen Angestelltenqualifikationen ausbauen, die nach der Bewertung durch die Beschäftigten heutzutage noch unzureichend verwirklicht sind.

Im gegenwärtigen Zustand bestehen aber im dargestellten Beschäftigtenbeteiligungssystem noch erhebliche Lücken, denn die Möglichkeiten zur direkten Beteiligung der Beschäftigten im und am NSM sind begrenzt. Wesentliche Forderungen der Partizipationsforschung, die Beschäftigten verbindlich, d.h. mit

hohem Partizipationsgrad, und umfassend, also mit hoher Partizipationsquote, an Reformvorhaben zu beteiligen sind in der Verwaltungspraxis nicht einfach umzusetzen. Auch das Design zur Projektorganisation beläßt noch den größten Teil der Belegschaft in einer passiven “Objektrolle”, da die Projektorganisation nur einen kleinen Ausschnitt aus dem gesamten Spektrum der verschiedenen Beschäftigtengruppen in die Umsetzung des NSM integriert.

| |
|---|
| Zentrale Lenkungsgruppe (Leitung: OB) OB, Personalrat, Fraktionen, Dezentenen, Leiter der Querschnittsämtler |
| Dezernatsbezogene Lenkungsgruppe (Leitung: Dezernent) Dezernent, Amtsleiter, z.T. Abteilungsleiter, Personalrat |
| Amtsbezogenen Projektgruppen (Leitung: Amtsleitung) Amtsleiter, Abteilungsleiter, gewählte Beschäftigtenvertreter, Personalrat |
| Amtsbezogene Qualitätszirkel (Teamorientiert) freiwillig gemeldete Beschäftigte |

Tabelle 5

Da die abgestuften Beteiligungsebenen überwiegend von den Führungskräften und Spezialisten auf den jeweiligen Gestaltungsfeldern dominiert werden, sind entlang der bestehenden Hierarchiestrukturen konzeptionelle Planungsteams entstanden, die eine Komplementär- bzw. Parallelhierarchie formieren. Diese ist zwar prinzipiell teamorientiert, dennoch top-down determiniert mit der Einführung des NSM beschäftigt. Trotz des Gestaltungsspielraums und der Effizienz der Projektgruppen während der Operationalisierung der NSM-Verfahrenselemente ist damit noch kein effizienter OE-Prozeß eingeleitet. Ihm fehlt ganz einfach das Fundament an den Arbeitsplätzen. Verwaltungsabläufe müssen auch „von unten“ modernisiert werden und dies gelingt nur, wenn die ausführenden ArbeitnehmerInnen selbst am Modernisierungsprozeß teilnehmen. Zweierlei bleibt festzuhalten:

- Einerseits durchbricht die Projektorganisation nicht die Struktur der herkömmlichen Entscheidungsprozesse. Das belegen die internen Beziehungen zwischen den Projektgruppen. Jede Ebene der Projektorganisation besitzt für die jeweils nächsthöhere eine Zuliefererfunktion, und den Gruppen werden von oben nach unten Aufgabenstellungen vorgegeben. In der Praxis hat sich in der Projektorganisation ein *hierarchisches Delegationsprinzip* durchgesetzt, für dessen Funktionsfähigkeit die jeweiligen Führungskräfte verantwortlich sind. Jenseits dieser inhaltlichen Vorgaben haben die Projektgruppen nur wenig Freiraum, um über die Partizipationsgegenstände zu reflektieren. Ein derartiger Partizipationstrichter, in dem sich die Gestaltungsspielräume nach unten verengen, zementiert eher die bestehenden Hierarchiestrukturen und stört die traditionellen Akteure nicht in ihren Machtspielen.
- Andererseits unterteilt die Projektorganisation die Belegschaft in einen kleinen Teil der am OE-Prozeß Beteiligten und das Gros der Nicht-Beteiligten: ein Beteiligungsprozeß, der vor allem für die unteren Beschäftigtengruppen der Stadtverwaltung verschlossen bleibt. Deshalb warnen Gewerkschafter regelmäßig genau vor dieser Spaltung der Belegschaft, da eine durch selektive Partizipation beschnittene Organisationsentwicklung das duale Ziel, die Leistungsfähigkeit von Stadtverwaltungen zu verbessern und die Qualität des Arbeitslebens zu erhöhen,

auch im NSM nicht erreichen wird (vgl. TBS 1995: 23). Auch die Beobachtung¹³, daß vor allem Beteiligungswillige in Personalunion und als exklusiver Kreis sowohl in den amtsbezogenen Projektgruppen als auch in den Qualitätszirkeln vertreten sind, reduziert die Partizipationsquote. Partizipation entpuppt sich damit als soziales Ausschließungsinstrument. Sie erlaubt wenigen die Beteiligung an der Regelproduktion durch Teilnahme am "Hierarchiespiel". Die meisten bleiben auf der Zuschauertribüne und damit Agierende: Sie stören nicht das "Hierarchiespiel" der traditionellen Akteure.

Trotzdem weisen die Partizipationsverfahren (insbesondere die Qualitätszirkel) in die richtige Richtung, wenngleich sie die Beteiligungsdefizite im OE-Prozeß nur teilweise zu kompensieren vermögen. Was Qualitätszirkel als Gestaltungsinstrument leisten können und welchen organisationspolitischen Stellenwert sie haben, ist aus der Qualitätszirkelforschung inzwischen hinlänglich bekannt. Qualitätszirkel konstruieren eine Parallelorganisation zu den Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen im Arbeitsvollzug, die die Ablauf- und Aufbauorganisation grundsätzlich nicht verändert und die nur wenig Bewegung in die Hierarchie- und damit in die Herrschaftsbeziehungen bringt.

Dies gilt auch für diesen Fall. Die Qualitätszirkel erhöhen die Handlungsautonomie der ausführenden Verwaltungsbeschäftigten nicht. Die Ergebnisse der Qualitätszirkel können durchaus vom Vorgesetzten, z.B. bei der Präsentation in den amtsbezogenen Projektgruppen, korrigiert und unter Umständen in Teilergebnissen abgeblockt werden. Abhilfe schafft dann nur das Instrument des betrieblichen Vorschlagswesens, wo über den Vorschlag neutral und unter Beteiligung des Personalrates beraten wird. Der Partizipationsgrad der Gruppen wird dadurch zwar gesenkt. Die Qualitätszirkel erhalten ihre Daseinsberechtigung im NSM aber gerade dadurch, daß sie die Projektorganisation weiter nach unten öffnen könnten und als Verfahren der Korrekturpartizipation eine unmittelbare Funktionalität für die Implementation des NSM besitzen. Zugleich erhöhen sie die Partizipationsquote, wenn auch erst nur geringfügig. Ihre Relevanz erhalten die Qualitätszirkel aber noch aus einem anderen Grund. Die direkte Partizipation der Betroffenen in Qualitätszirkeln kann auch einen ersten Gegenpol zu einem einseitigen Verständnis von Modernisierung als Rationalisierung bilden. Voraussetzung ist allerdings, daß die Partizipation nicht nur der Abschöpfung von Erfahrungswissen dient und die Beschäftigten, wie bisher, als bloße Informationslieferanten fungieren, sondern, zumindest Gruppen von ihnen als mitgestaltende Modernisierungsakteure.

Die Qualitätszirkel sind also nur ein erster Schritt auf dem weiten Beteiligungsterrain. Die Annäherung erfolgt halbherzig, da sie die Arbeitsorganisation selbst unverändert läßt. Der nächste Schritt wäre eine partizipative Arbeitsorganisation, die auf Gruppen-

¹³ Ob sich in den Ämtern so etwas wie eine neue "Partizipationselite" herausbildet, deren Mitglieder zugleich auch Gewinner der Verwaltungsmodernisierung sind, läßt sich momentan noch nicht abschätzen.

bzw. Teamarbeit gründet. Damit kommen wir zu den möglichen Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung im Hinblick auf die Generierung von neuen Akteuren.

III. Wie werden Agierende zu Akteuren? Chancen für eine strukturinnovative Verwaltungsmodernisierung

Oben wurde im organisationstheoretischen Rückgriff auf das Konzept der Mikropolitik ausgeführt, welche Bedingungen in organisationsinternen Prozessen der Regelproduktion vorhanden sein müssen, damit aus Agierenden Akteure werden. Es handelt sich um Bedingungen von mikropolitisch ausübender Definitionsmacht in Prozessen der Regelsetzung, -interpretation und -umsetzung, in unserem Falle um die Produktion von Modernisierungsregeln. Diese wird bislang in Machtspielen der traditionellen Verwaltungsakteure "gemanagt", denen die Qualität von Routinespielen zukommt. Solche Spiele basieren auf den eingeschliffenen Routinen, mit der Verwaltungsmanagement, Personalvertretung und kommunalpolitische Akteure ihre Regelungskompetenz in formellen Verfahren oder informellen Prozessen umsetzen. Routinespiele, so läßt sich mit Blick auf ihren empirischen Befund festhalten, tragen ihren Namen auch deshalb, weil sie sich auf Akteursroutinen stützen, die anderen, in der Organisation bloß Agierenden, Definitionsmacht nur insoweit gewähren, als diese für das Mittun in bestimmten Spielausschnitten erforderlich ist. Hierbei handelt es sich in der Regel um die Umsetzung von Entscheidungen, die der Definitionsmacht der traditionellen Akteure entspringen.

Dieses Ergebnis ist für die Partizipationsforschung nicht neu. Auch die Regelproduktion in privaten Unternehmen zeigt, daß die Partizipation und damit die umgesetzte Regelungskompetenz von abhängig Beschäftigten in der Regel auf der Ebene von Korrektur- bzw. Umsetzungspartizipation verbleibt. Verfahrenstypologisch ausgedrückt heißt dies, es handelt sich durchweg um Verfahren der "gemanagten" Partizipation. Die Beschäftigten nehmen am Partizipationsmanagement, soll heißen an der Produktion von Partizipationsregeln, nicht teil.

Ausgehend von der These, daß die Definitionsmacht von abhängig Beschäftigten und damit ihr Akteursstatus entscheidend von der Art und Weise abhängt, wie Partizipationsverfahren in Organisationen implementiert werden (denn jene entscheiden über Partizipationsquote und -grad) und mit Blick auf den empirischen Befund, der nachweist, daß Partizipationsverfahren durchweg im Rahmen von Routinespielen eingeführt werden, läßt sich nunmehr folgende Feststellung treffen: *Agierende werden zu Akteuren durch Spielwechsel*. Das heißt aber: Eine empirisch gestützte Antwort auf unsere Ausgangsfrage, welche Rolle die Beschäftigten im Verwaltungsmodernisierungsprozeß einnehmen, hängt entscheidend davon ab, ob dieser Prozeß als Routine- oder Innovationsspiel stattfindet. Im Rahmen von Routinespielen gibt es kaum Chancen, die subjektiv-personengebundene Seite der Partizipation (Regelungskompetenz), wie die objektiv-strukturelle Dimension der

Definitionsmacht von Beschäftigten so auszubauen, daß diese die Modernisierungsregeln mitgestalten und dadurch Akteursstatus erlangen. Welche Chancen aber enthält die nach Maßgabe des Public-Management durchgeführte und als NSM-Konzeption vor allem in den Rathäusern umgesetzte Verwaltungsmodernisierung für den Wechsel vom Routine- zum Innovationsspiel?

Public Management erfordert zur Durchsetzung seiner konzeptionellen Zielvorstellungen die Entwicklung von Innovationsspielen (rationales Politikspiel, Co-Managementspiel, Teamarbeitsspiel; vgl. Bogumil/Kißler 1998).¹⁴ 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.

Greift man dabei auf die von uns untersuchten drei Städte zurück (vgl. Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997: 161 ff.), so ist es in einem Fall vor allem in der Anfangsphase durchaus gelungen, die Akteure davon zu überzeugen, daß die Aussicht auf größere Gewinne realistisch ist, so daß sie bereit waren, ihre Spielregeln zu ändern und zu Innovationsspielen zu kommen. Als sich diese Gewinnaussicht nicht mehr aufrechterhalten ließ oder für einige Akteure immer verschwommener wurde, wurden diese jedoch wieder abgebrochen. Die Oppositionsfraktion kündigte den Konsens bezüglich des Modernisierungsprozesses auf, da sie die Chance sah, sich damit im Wahlkampf zu profilieren. Der Personalrat sah sich angesichts zunehmender Umsetzungsdefizite und einer immer schlechter werdenden Stimmung unter den Beschäftigten gezwungen, aus dem Co-Management zurückzuziehen und auch die Umsetzung von Teamarbeitsstrukturen mit abgeflachten Hierarchien stieß angesichts fehlender alternativer Beförderungsmöglichkeiten auf große Bedenken und Widerstände in Kreisen der Beschäftigten.

Eine zweite Möglichkeit zur Schaffung von Innovationsspielen 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 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

¹⁴ In Innovationsspielen werden die Regeln, Strukturen, Einsätze, Gewinn- und Verlustmöglichkeiten von Routinespielen neu definiert und genau deshalb sind Innovationsspiele besonders umkämpft. 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. Innovationsspiele werden mit hohen Einsätzen gespielt, besonders von denen, die ihre Chancen gefährdet sehen.

wirken. 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. Er bildet den Humus, aus dem sich der verbreitete Strukturkonservatismus auf Beschäftigtenseite nährt und ist zugleich eine maßgebliche Barriere für den Spielwechsel.

Die dritte Möglichkeit zur Installierung von Innovationsspielen liegt in der Mobilisierung internen und externen Drucks und der Ausnutzung von Machtmitteln. Durch die Bildung von Meinungsführungscoalitionen 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. Ortmann u.a. 1990: 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 konnten wir derartig feste Meinungsführungscoalitionen in keiner Stadtverwaltung ausmachen. Überall gibt es verschiedene Machtzentren, die sich z.T. blockieren. Zumindest aber verhindern sie, daß alle Beteiligten an die Irreversibilität von Innovationsspielen glauben. Die Furcht, dauerhafte Nachteile zu erleiden, wenn man sich verweigert, ist nicht allzu verbreitet, da es kaum jemand gibt, der diese durchsetzen kann.

Die Chancen auf die Entwicklung von Innovationsspielen, eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren des Public Managements, stehen also - nicht zuletzt aufgrund von schwierigen institutionellen Rahmenbedingungen - nicht allzugut. Bezogen auf die Rolle, die die Beschäftigten im Modernisierungsspiel bekleiden, zeigen die empirischen Ergebnisse, daß ihnen kaum ein Akteursstatus zukommt, daß der Spielwechsel also nicht gelingt. Dies liegt aber auch an den Beschäftigten selbst. In den Phasen der Regelsetzung und der Regelinterpretation wird ein Akteursstatus gar nicht beansprucht, am ehesten noch in der Phase der Regelumsetzung. Damit ist aber schon die erste Voraussetzung dafür, daß Agierende in Organisationen zu Akteuren werden ist, nämlich, daß diese es auch wollen, nicht erfüllt. Dies mag Partizipationsromantiker enttäuschen, kann aber aus der Sicht der Betroffenen durchaus rational sein, schließlich ist nicht ausgemacht, daß die Folgen von

Modernisierungsmaßnahmen (z.B. Rationalisierung, Arbeitsverdichtung, Teamarbeit, Hierarchieabbau) für alle erstrebenswert sind.

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, 10: 414-418.
- Bogumil, J./Kißler, L. (Hg.) (1997): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden
- Bogumil, J./Kißler, L. (1998): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse, In: Managementforschung 8: 123-149 (hg. von Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G.), Berlin/New York.
- 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, 63: 372-384.
- Bosetzky, H. (1974): Das Don Corleone-Prinzip in der öffentlichen Verwaltung. In: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis, 3: 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: 29-44
- Brunssons, N. (1985): The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change. Chichester
- Brüggemeier, M. (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. Social 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. (Hg.): Mikropolitik. Referate der Tagung an der Universität St. Gallen. Dokumentation Nr. 8 der Sektion „Politische Soziologie“ der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. St. Gallen, 145-153.
- 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 Merung.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993): Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93. Köln.
- Kißler, L. (1997): Vom Erfolgs- zum Auslaufmodell? Die deutsche Mitbestimmung unter Modernisierungsdruck. In: Kißler L. /Greifenstein, R. /West, K. (Hg.): Erneuerung der Mitbestimmung durch demokratische Partizipation. Marburg, 58-71.
- Kißler, L. / Bogumil, J. / Wiechmann, E. 1994: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden
- Kißler, L. / Bogumil, Jörg / 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; 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, 13-26.
- Ortmann, G. (1988b): Handlung, System, Mikropolitik. In: Küpper/Ortmann (Hrsg.) 1988, 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, 143-185.

Ortmann, G. (1995): Formen der Produktion. Organisation und Rekursivität. Opladen