

Beitrag für den Tagungsband „Kommunalpolitik und lokale Politikforschung - alte Probleme und neue Herausforderungen an der Schwelle des Jahres 2000“ des Arbeitskreises Lokale Politikforschung der DVPW vom 28 - 30.3.96 in Heidelberg

Jörg Bogumil / Leo Kißler

## **Akteursstrategien im kommunalen Modernisierungsprozeß**

### **Einleitung**

Betrachtet man in der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Diskussion die sich in letzter Zeit verstärkenden Kritikpunkte am Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM), so ergeben sich drei zentrale Problempunkte:

- die Mißachtung der Eigentümlichkeiten öffentlicher Dienstleistungsproduktion;
- die Mißachtung der Besonderheiten des politisch-administrativen Systems sowie
- die mangelnde Nutzung von Elementen eines lernenden Mangementkonzeptes.

Die Gemeinsamkeit dieser Kritikpunkte liegt in der These, daß einige Elemente des NSM-Konzeptes (und des Public Management-Ansatzes überhaupt) unterkomplex sind, wenn es um die Einbettung der Reorganisationsvorschläge in das politische und gesellschaftliche Umfeld der Verwaltung geht. Im folgenden wird nur auf den zweiten Aspekt eingegangen, die Besonderheiten des politisch-administrativen Systems, und hier wiederum vor allem auf eine bestimmte Perspektive, nämlich die mikropolitische Rekonstruktion des kommunalen Modernisierungsprozesses als "Machtspiel". Im Konzept der Mikropolitik sind Macht und Politik wesentliche Bestandteile bei der Analyse kollektiven Handelns. Gefragt wird nach den Spielräumen innerhalb systematischer und struktureller Grenzen und nach der Lockerung, Verschiebung, Überschreitung und Aufhebung dieser Grenzen durch das mikropolitische Agieren von Individuen und Gruppen in Organisationen (Küpper/Ortmann 1988a, S. 8).

Untersucht werden hier nun die Austauschbeziehungen zwischen den Akteuren in der Kommunalverwaltung am Beispiel der Verwaltungsmodernisierung. Dabei wird auf die strategische Organisationsanalyse (Crozier/Friedberg 1979; Küpper/Ortmann 1988), die akteurszentrierte Systemanalyse (Burns/Flam 1987, Giddens 1988) sowie Vorarbeiten im Rahmen der Untersuchung betrieblicher Modernisierungsprozesse (vgl. Greifenstein/Jansen/Kißler 1993) zurückgegriffen. Zunächst wird in einem ersten Teil die hier verfolgte Verwendung einiger zentraler Begriffe erläutert. Anschließend werden die Akteure und ihre Strategien im kommunalen Modernisierungsprozeß an einem empirischen Beispiel konkretisiert und abschließend einige Thesen zu den Bedingungen und Möglichkeiten kommunaler Modernisierungsprozesse aus mikropolitischer Sicht formuliert.

## **1 Akteurshandeln als Ausübung von Definitionsmacht im Modernisierungsprozeß**

Die Organisation "Kommunalverwaltung" kann als ein soziales Handlungssystem betrachtet werden, in dem die verschiedenen Interessen der Handelnden durch formelle und informelle Regeln austariert werden. 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. Organisationsbeziehungen werden hier somit als geregelte Austauschbeziehungen zwischen Akteuren definiert. Akteure zeichnen sich u. a. durch ein besonderes Merkmal aus: die Regelungskompetenz (vgl. Burns/Flam 1987; Greifenstein/Jansen/Kißler 1993; S. 19ff.). Regelungskompetenz ist im Modernisierungsprozeß von besonderer Bedeutung, kann doch Verwaltungsmodernisierung als Prozeß der Neu- bzw. Umdefinition von Regelsystemen begriffen werden. Im Prozeß der Regelproduktion wird zwischen den Phasen der Regelsetzung, der Regelinterpretation und der Regelimplementation unterschieden. Akteur ist in diesem Zusammenhang nun, 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. Regeln als verallgemeinerbare Verfahrensweisen der Praxis begründen den Akteursstatus, indem sie formellen Gruppen oder Individuen Teilnahmemöglichkeiten am Regelproduktionsprozeß zuschreiben. 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, mithin hat man es nicht nur mit Akteurs-, sondern auch mit Machtbeziehungen zu tun.

Nach Crozier/Friedberg (1979, S. 43) ist Macht die Fähigkeit von Akteuren, Ressourcen - wie Expertenwissen, Beziehungen, Kontrolle von Informations- und Kommunikationskanälen sowie die Nutzung von Organisationsregeln - für die eigenen Interessen zu mobilisieren. Macht entfaltet sich in den Austauschbeziehungen der Akteure und wird zum Ausdruck sozialen Handelns. Wer eine für einen anderen Akteur relevante Unsicherheitszone kontrolliert, verfügt über Macht. Damit ist Machtausübung, mikropolitisch gesehen, kein Top-Down-Prozeß der Hierarchie, sondern ein kontingentes Verhalten in der Organisation. So wird der Verwaltungsprozeß kontrolliert von den politischen Fraktionen, der Verwaltungsspitze und dem Personalrat aufgrund ihrer jeweiligen Regelungskompetenz und der Nutzung von Informations- und Kommunikationskanälen sowie von den Beschäftigten aufgrund ihres Expertenwissens. Die Kommunalverwaltung kann also als eine Organisation angesehen werden, in der die Akteure als Träger von Machtpotentialen unterschiedliche Interessen verfolgen oder, in den Worten von Crozier/Friedberg, als "Kampfarena konfligierender Rationalitäten" (1979, S. 226).

Wenn Organisationen keine zweckrationalen, strikt an ökonomischen Effizienzkriterien ausgerichteten Gebilde sind, sondern eher Arenen mikropolitischer Aushand-

lungsprozesse und Kämpfe, in der jeder „sein“ Spiel spielt, kann das Handeln der Akteure als Verfolgung von Strategien angesichts bestimmter Spiele,<sup>1</sup> Spielsituationen, Spielregeln und Ressourcen („Trümpfe“) (Ortmann 1988a, S. 21; 1994, S. 151) rekonstruiert werden.

Die Existenz von Regelsystemen verhindert nun, daß bei jeder organisationsinternen Entscheidung Macht mobilisiert werden muß.<sup>2</sup> Regeln schaffen Verhaltenssicherheit und ordnen Akteuren bestimmte Kompetenzen zu. Die Regeln konditionieren das Akteurshandeln, aber sie können auch von den Akteuren gesetzt, definiert und zur Interessenwahrnehmung eingesetzt werden. Macht bestimmt sich daher als Definitionsmacht im Produktionszyklus von Regelsystemen (Greifenstein/Jansen/Kißler 1991, S. 26). Akteur ist somit, um unsere Eingangsdefinition zu präzisieren, wer über **Definitionsmacht im Modernisierungsprozeß** (als Regelproduktionsprozeß) verfügt.<sup>3</sup> Die Verteilung der Definitionsmacht ist ein Spiegelbild für die Machtverteilung in der Organisation.

Das Ausmaß der Definitionsmacht variiert zwischen den Akteuren. Es ist abhängig von der Art und Weise ihrer Partizipation im Regelproduktionsprozeß, also der bewußten und abgesicherten Teilhabe an Entscheidungsprozessen. Partizipation in diesem Sinne beschränkt sich also 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. Dabei kommt es zudem nicht nur auf den Partizipationsgrad an, sondern es ist auch zu beachten, auf welche Phasen des Regelproduktionsprozeß sich die Partizipation bezieht, auf die Regelsetzung, die Regelinterpretation oder den Implementationsprozeß.

---

<sup>1</sup> Mit dem Begriff des Spiel wird die alte Maschinenmethapher für Organisationen abgelöst. Spiel ist für Crozier/Friedberg der "Mechanismus, mit dessen Hilfe die Menschen ihre Machtbeziehungen strukturieren und regulieren und sich doch dabei Freiheit lassen" (1979, S. 68). Organisation wird als Ergebnis einer Reihe von Spielen angesehen. Mit dem Begriff soll die Verschränkung von Kontrolle und Konsens, von Zwang und Freiheit, also die Kontingenz des Handelns in Organisationen einfangen werden. Er weist insofern eine erhebliche Nähe zu den von anderen Autoren favorisierten Begriffen der Mikropolitik (Küpper/Ortmann), der Arbeitspolitik (Narr/Naschold) oder der innerbetrieblichen Handlungskonstellation (Weltz) auf. Spiel ist aber nicht gleichzusetzen mit Friede, Freude und Freiheit. Es gibt einen gewissen Zwang mitzuspielen, der umso größer ist, als die Spieler von diesem Spiel abhängig sind und es sich daher weniger leisten können, zu verlieren. Neben diesen Machtspielen gibt es auch Spiele der Machtlosen, die sich in ihrer Machtlosigkeit eingerichtet haben (vgl. Ortmann 1988a, S. 21f.)

<sup>2</sup> Machtausübung erfolgt zudem nicht nur gegen den Willen anderer, sondern es gibt auch konsensgestützte Macht (vgl. Ortmann u.a. 1990, S. 15). In kommunikativ ausgetragenen Modernisierungsprozessen dominiert vor allem die konsensgestützte Machtausübung.

<sup>3</sup> Die Interaktionen der Akteure werden nun aber nicht nur über die Ausübung von Macht und die Verwirklichung partikularer Interessen bestimmt. Verständigung und Legitimation sind zwei weitere Dimensionen sozialen Handelns, die dafür sorgen, daß die organisationelle Rationalität mehr darstellt als die Summe der Handlungsrationalitäten der Agierenden. Dazu gehören sowohl die Kompetenz der Subjekte als auch die Regulation der Aktivitäten durch Spielregeln, die die Spielmöglichkeiten der Akteure begrenzen.

## 2 Identifizierung von Akteursstrategien im kommunalen Modernisierungsprozeß

Will man nun den kommunalen Modernisierungsprozeß als Machtspiel rekonstruieren, stellen sich drei Fragen:

- 1 Wer ist angesichts der oben explizierten Definition zu den Akteuren im kommunalen Modernisierungsprozeß zu zählen und wer ist nur Agierender?
- 2 Welchen Interessen bzw. Rationalitäten folgen die vom Modernisierungsprozeß betroffenen Individuen und Gruppen?
- 3 In welchen Phasen des Modernisierungsprozesses (Regelsetzung, Regelinterpretation, Implementation) agieren die verschiedenen Akteure und was bedeutet dies für ihre Durchsetzungsfähigkeit?

Wir wollen auf diese Fragen nun am Beispiel von Erfahrungen mit der Einführung eines NSM in der Stadtverwaltung X eingehen.

Betrachten wir zunächst die traditionellen Akteure in der Kommunalverwaltung: das Akteurssystem der Politik, die Verwaltungsspitze, das mittlere Management und den Personalrat. Die Akteure der Politik bestehen aus den Fraktionen der im Rat vertretenen Parteien, im Fall X sind dies A als Mehrheitsfraktion, B und C als Oppositionsfraktionen. Dem Rat, bestehend aus den Fraktionen, kommt nach der GO NRW die Richtlinienkompetenz in allen wesentlichen städtischen Angelegenheiten zu, also auch zur Beschlußfassung der Einführung eines NSM, er soll die Verwaltung kontrollieren, ist aber verfassungsrechtlich zugleich selbst Teil der kommunalen Selbstverwaltung. Aus diesem Konglomerat unterschiedlicher Anforderungen resultieren unterschiedliche Handlungsrationitäten.

A als Mehrheitsfraktion hat die wesentlichen Personalfunktionen in der Stadtverwaltung mit Kandidaten ihrer Wahl besetzt und sieht in der Verwaltung vor allem den verlängerten Arm zur Umsetzung ihrer Politik. Die Einführung des NSM, die vom OStD als Parteimitglied von A forciert wird, wird von ihr mitgetragen, ebenso wie die Vorstellung einer Konzentration der Politik auf Leitlinienentscheidungen. Schwierig wird die Situation allerdings dadurch, daß sowohl der OStD als auch der jetzige Oberbürgermeister (ebenfalls der Partei A zugehörig) das in der neuen Kommunalverfassung vorgesehene Amt des direkt gewählten OB, der dann auch Verwaltungschef sein wird, anstreben. Die Frage der jeweiligen Vorstellungen zur Verwaltungsmodernisierung avanciert nun zum Wahlkampfbestandteil des parteiinternen Ausscheidungswettbewerbes um den Oberbürgermeisterkandidaten. Jede Kritik am vom OStD initiierten kommunalen Modernisierungsprozeß wird automatisch als Maßnahme zur Unterstützung des OB erklärt und jedes Lob als Maßnahme zur Unterstützung des OStD. Durch die Vermischung von Wahlinteressen und Verwaltungsmodernisierung wird der OB zudem zu einem eigenständigen Akteur im Modernisierungsprozeß, der auf Personalversammlungen und in den Versammlungen der Parteigliederungen auftritt und ein eigenes Modernisierungskonzept vorgelegt hat.

Die Oppositionsparteien B und C stehen der aus ihrer Sicht von der Partei A dominierten Verwaltung skeptisch gegenüber und erwarten sich vom Modernisierungsprozeß, den sie grundsätzlich unterstützen, vor allem eine Verbesserung der Transparenz und der Leistungsfähigkeit. Allerdings wird die Durchführung des Modernisierungsprozesses fraktionsintern kaum thematisiert, da man sich dafür nicht zuständig fühlt (Verwaltungssache) und vor allem kaum über Informationen verfügt. Gemeinsam ist beiden Oppositionsfraktionen eine gewisse Distanz zur von A dominierten Verwaltung und damit auch zu den Problemen der Verwaltungsmodernisierung.

Insgesamt gesehen sind alle Akteure im Bereich der Politik bis jetzt vor allem in der Regelsetzungsphase mit dem NSM konfrontiert worden durch den Grundsatzbeschuß zur Einführung des NSM. Dabei wurde das Verwaltungskonzept mit drei Änderungen, die sich auf die Auswahl der Pilotprojekte, den Abschluß eines Kooperationsabkommens mit dem PR und der ÖTV und der Hinzuziehung einer externen Begleitung bezogen, einstimmig verabschiedet. Zwar verfügen die Akteure im Bereich der Politik aufgrund ihrer in der GO verankerten Allzuständigkeit über große Definitionsmacht, die sich prinzipiell auch auf die Interpretation der Regelsetzung und die Implementationsphase erstrecken könnte. Diese Handlungsspielräume werden aber nicht genutzt, da der Modernisierungsprozeß als interner Verwaltungsprozeß begriffen wird und weil man über äußerst wenig Expertenwissen oder Kontrolle über Informations- und Kommunikationskanäle verfügt.

Die *Stadtverwaltungsspitze* vor allem in der Person des OStD ist der zentrale Promotor des NSM. Auf sein Betreiben hin wurde - in enger Anlehnung an die Praxisvorschläge der KGSt - vom Hauptamt das Konzept zur Einführung des NSM erarbeitet. Auch wenn es ihm nicht gelang, dieses Konzept ohne Änderungen im Rat durchzusetzen, konnte er wesentliche Inhalte in der Phase der Regelsetzung bestimmen. In der Phase der Regelinterpretation und im Implementationsprozeß ist sein Handlungsspielraum noch größer. Der OStD leitet die zentrale Lenkungsgruppe, mit der versucht wird, die hierarchisch aufgebaute Projektorganisation zu steuern, und behält sich für den gesamten Modernisierungsprozeß ein Letztentscheidungsrecht vor, welches er bei Konflikten auch ausübt. Er verfügt damit über sehr große Definitionsmacht bei der Regelinterpretation und im Implementationsprozeß. Da die Politik nicht an der Projektorganisation beteiligt ist, kommt in diesen Phasen faktisch nur dem Personalrat eine gewisse Gegenmachtfunktion zu.

Der *Personalrat* hat über den Abschluß einer Rahmenvereinbarung zum Modernisierungsprozeß seine nach dem PVG vorgesehenen Mitsprache- und Beteiligungsrechte vergrößern können (vgl. Bogumil/Kißler 1995b). Dabei konnte vor allem der Rationalisierungsschutz für die Beschäftigten und die Beteiligung im Implementationsprozeß verbessert werden. Dagegen gelang es nicht, zu einer gleichberechtigten Mitsprache bei der Interpretation und Umsetzung von Modernisierungsmaßnahmen zu kommen. Zugespitzt gesagt ist der alte Teilnehmerkreis der Dezentrenkonferenz um den Personalrat erweitert worden unter Beibehaltung des Letztentscheidungsrechtes des OStD und nennt sich nun Lenkungsgruppe. Allerdings war schon die Erreichung dieses

Beteiligungszieles des Personalrates nicht unproblematisch und bedurfte erst des Druckes des Rates. Aufgrund fehlender Mitentscheidungsrechte greift der PR zur Durchsetzung seiner Interessen (z.B. bei dem Grundsatzbeschuß zum NSM) strategisch desöfteren auf die Politik und hier vor allem die Mehrheitsfraktion zurück. Der langjährige PR-Vorsitzende ist Mitglied im Parteivorstand von A und verfügt daher über Informationskanäle und Wege in die Mehrheitsfraktion.

Im Prinzip treffen sich in der vom Parteivorstand der Mehrheitsfraktion eingerichteten Arbeitsgruppe zur Verwaltungsmodernisierung wichtige Akteure des kommunalen Modernisierungsprozesses wieder: der OB, der OStD und der Personalratsvorsitzende. Dabei vermischen sich Partei- und Verwaltungsstrategien. Der OB als Vorsitzender des Rates und der OStD als Verwaltungschef sollen im Modernisierungsprozeß zu einer neuen Zusammenarbeit in Form eines Kontraktmanagements finden, für die Partei A gemeinsam ein Modernisierungspapier erarbeiten und konkurrieren zugleich um den künftigen Posten des direkt zu wählenden Oberbürgermeisters, bei dem man davon ausgeht, daß es auf jeden Fall der Kandidat der Partei A wird. Der langjährige Personalratsvorsitzende ist in zahlreichen modernisierungsinternen Auseinandersetzungen mit dem OStD verstrickt, hat aber einen nicht unerheblichen Einfluß in der Partei A und damit auf die Kandidatenkür.

Das *mittlere Management* auf der Amtsleiterenebene läßt sich grob in drei Gruppen unterteilen, die Modernisierungsgegner, die Modernisierungsdulder und die Modernisierungsbefürworter. Gemeinsam ist allen die Angst vor Status- und Machtverlust. Unterschiedlich sind nur ihre Strategien. Während die Gegner den Modernisierungsprozeß sabotieren, indem sie sich verweigern, oder ihn blockieren, indem sie sich verhalten, wie immer, suchen die Modernisierungsbefürworter unter den Amtsleitern ihr Heil in der Offensive: Sie versuchen in Zusammenarbeit mit dem OStD die Steuerung des Modernisierungsprozesses zu übernehmen und sich damit die besten Ausgangspositionen im Kampf um die neuen, zahlenmäßig geringeren Führungsfunktionen zu sichern. Wenn dabei insbesondere die Amtsleiter der Querschnittsämter zu den Protagonisten des Modernisierungsprozesses werden, tun sich mitunter nicht geringe Glaubwürdigkeitsbedenken auf Seiten der Beschäftigten auf. Zudem geraten die Protagonisten auf Amtsleiterenebene fast automatisch in die Wahlkampfauseinandersetzung zwischen dem OStD und dem OB. Ihre Entscheidung zur engen Kooperation mit dem OStD ist nicht ohne Risiko - für den Fall, daß der OStD nicht der Kandidat der Partei A wird. Umgekehrt winkt beim Sieg des OStD sicher keine geringe Prämie für Loyalität und Hilfestellung, so daß sich die Unterstützung des OStD aus diesem Kreis in die Parteigliederungen von A hinein fortsetzt. Dabei ist der Einfluß des mittleren Managements auf die Ortsvereinsebene nicht zu unterschätzen, ebenso wie der Meinungsbildungsprozeß der örtlichen Parteigliederungen der Mehrheitsfraktion wesentlich durch Verwaltungsmitarbeiter geprägt ist. Auch hier wiederum findet eine Vermischung von Verwaltungs- und Parteitätigkeit statt.

Bei den *Beschäftigten* stellt sich zunächst die Frage, inwieweit sie bereits einen Akteursstatus innehaben. Sie sind im Modernisierungsprozeß durch gewählte Beschäftig-

tenvertreter in den Projektgruppen oder in Qualitätszirkeln vertreten, haben dort aber keinerlei Einfluß auf das Verfahren und die Regeln ihrer Beteiligung, die ausschließlich zwischen Stadtverwaltungsspitze und Personalrat ausgehandelt werden. In den Phasen der Regelsetzung und -interpretation kommt ihnen somit zweifelsohne kein Akteursstatus zu. Erst in der Phase der Regelanwendung haben sie die Möglichkeit, in den Projektgruppen oder den Qualitätszirkeln die Mobilisierung eigener Ressourcen (Wissen, Fähigkeiten, Fertigkeiten) zu verweigern, zur Verfügung zu stellen oder interessenorientiert zu nutzen. Ihre Macht bleibt aber auch dort zunächst auf den Rahmen dieser Beteiligungsgruppen beschränkt, da diese Instrumente sich nicht als Gegenmachtinstrumente im Modernisierungsprozeß eignen, so daß den Beschäftigten momentan eher der Status von Agierenden zukommt. Erst dann, wenn der Modernisierungsprozeß Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen zeitigen wird, hätten die Beschäftigten, weniger aufgrund formeller Regelungen, sondern vor allem durch ihr Expertenwissen und ihr alltägliches Handeln die Möglichkeit, Macht auszuüben, wenn sie denn dazu in der Lage sind, dies kollektiv zu tun.

Aber auch, wenn die Beschäftigten zur Zeit nur Agierende sind, lassen sich bei ihnen verschiedene Interessen ausmachen. Es erscheint sinnvoll zu sein, grob zwischen den Modernisierungsgegnern, den -duldem und den -befürwortern zu unterscheiden. Ähnlich dem mittleren Management fürchten diese Gruppen um den Erhalt ihres Arbeitsplatzes und der alten Arbeitsbedingungen, mit denen ein Großteil in der Regel recht zufrieden ist (vgl. Bogumil/Kißler/Greifenstein/Wiechmann 1996). Die meisten Beschäftigten betrachten Verwaltungsmodernisierung durch das NSM vor allem als Rationalisierungsmaßnahme. Das Reaktionsspektrum auf derartige Veränderungsmaßnahmen ist allerdings recht unterschiedlich. Es reicht von Verweigerungsmaßnahmen und dem Weitermachen wie bisher bis zu einer aktiven Beteiligung an den Modernisierungsmaßnahmen.

Bleiben zu guter Letzt diejenigen, auf die sich das Verwaltungshandeln in der Regel beziehen sollte, die *Bürger*, die neuerdings immer öfter als Kunden bezeichnet werden (vgl. Bogumil/Kißler 1995a). Sie verfügen über keinen Akteursstatus, da sie nicht über Definitionsmacht im Modernisierungsprozeß verfügen. Ihre Interesse gilt zwar einer leistungsfähigen Verwaltung und geringen Abgabelasten, aber es sind keine Strategien zur Durchsetzung dieser Interessen erkennbar. Sie sind am Modernisierungsgeschehen bis jetzt nicht beteiligt, weder formell, noch informell. Die Kunden haben das Spielfeld (noch) nicht betreten, sie sind zur Zeit nur Betroffene.

Zusammenfassend ergibt sich somit folgendes Bild:

<b>Akteure, Agierende und Betroffene im Modernisierungsprozeß</b>		
<i>Akteure</i>	<i>Interessen</i>	<i>Strategien</i>
OStD	Erhöhung der Steuerungsfähigkeit, Kostenreduzierung, Erhalt der Handlungsfähigkeit, Zurückdrängung der Politik, Wahlinteresse	Kontrolle des Modernisierungsprozesses, vor allem der Regelinterpretation und der Implementation
Oberbürgermeister	Sicherung von Einflußmöglichkeiten, Wahlinteresse	Kritik des eingeschlagenen Modernisierungsweges, Profilierung an der Parteibasis
Personalrat	Beschäftigtenschutz, Einflußsicherung	Co-Mangement, Blockadedrohung, Instrumentalisierung der Mehrheitsfraktion
Fraktion A	funktionierende Verwaltung zur Durchsetzung eigener Ziele	parteiinterne Entscheidung über Modernisierungsweg und Oberbürgermeisterkandidat
Fraktion B	mehr Transparenz und Kontrolle	
Fraktion C	mehr Transparenz und Kontrolle	
Mittleres Management Modernisierungsgegner	Statussicherung, Erhalt alter Zuständigkeiten und Machtsphären	Blockade, Sabotage,
Mittleres Management Modernisierungsdulder	Statussicherung, Erhalt alter Zuständigkeiten und Machtsphären	
Mittleres Management Modernisierungsbefürworter	Machterhalt bzw. -ausbau	Steuerung des Modernisierungsprozesses
<i>Agierende</i>		
Beschäftigte Modernisierungsgegner	Erhalt ihres Arbeitsplatzes und Arbeitsbereiches	Blockade, Sabotage
Beschäftigte Modernisierungsdulder	Erhalt ihres Arbeitsplatzes und Arbeitsbereiches	
Beschäftigte Modernisierungsbefürworter	Einflußsicherung, verbesserte Arbeitsbedingungen	Beteiligung an Rationalisierungsmaßnahmen
<i>Betroffene</i>		
Kunden	leistungsfähige Verwaltung, geringe Abgabelasten	

Die beispielhafte Analyse zeigt zum einen, daß Verwaltungsmodernisierung sich durchaus als Machtsspiel rekonstruieren läßt und zum anderen, daß sich die Machtverhältnisse in der Verwaltung durch den Modernisierungsprozeß nicht grundsätzlich verändert haben. Der Verwaltungsführung kommt die zentrale Rolle im Modernisierungs-

spiel zu. Sie hat großen Einfluß in der Phase der Regelsetzung, ist hier aber auf das Einverständnis der Akteure im Bereich der Politik angewiesen. Diese fällen die Grundsatzentscheidung und verabschieden sich dann aus dem Modernisierungsprozeß. Die wichtigen Phasen der Regelinterpretation und der Implementation finden ohne sie statt. Hier verfügt die Stadtverwaltungsspitze nahezu über das Definitionsmonopol, welches nur von Zeit zu Zeit vom Personalrat infragegestellt wird. Dieser gewinnt zwar einerseits an Einfluß durch seine aktive Teilnahme am Implementationsprozeß, aber mehr Beteiligung schlägt sich nicht in wesentlich mehr *Mitentscheidung* nieder. Noch stärker ist diese Scherenbewegung zwischen Partizipationsgrad und Entscheidungskompetenz bei den Beschäftigten zu beobachten. Der Partizipationsgrad wächst, aber vor allem bei Partizipationsverfahren von geringer Reichweite (mentale Partizipation). Die Beschäftigten kommen über den Status als Agierende nicht hinaus. Die Kunden bleiben Betroffene. Neue Akteure sind im Modernisierungsprozeß bis jetzt nicht auszumachen.

Insgesamt gesehen handelt es sich hier um einen multilateralen Modernisierungstyp,<sup>4</sup> multilateral, weil ausgehandelt zwischen Verwaltungsspitze und Personalrat und beauftragt durch den Ratsbeschluß. Die Stadtverwaltungsspitze dominiert das Regelsystem, aber im Rahmen der Dienstvereinbarung sowie weiterer Aushandlungsprozesse. Der Personalrat verfügt zwar nicht über mehr Mitentscheidungskompetenzen, hat aber die Option, durch „non-decision-making“ den Modernisierungsprozeß zu stören. Die Stadtverwaltungsspitze ist bei Qualifizierungsmaßnahmen, Personalentscheidungen oder der Verabschiedung von Grundsätzen zur Qualitätszirkelarbeit auf die Mitarbeit des Personalrats angewiesen, wodurch dieser ein nicht unbeträchtliches Bargainingpotential innehat. Insgesamt kommt es aber zu keiner Neuverteilung von Macht. Die traditionellen Akteure OStD und Personalrat gewinnen beide hinzu. Es handelt sich um ein positives Summenspiel unter Ausschluß der Beschäftigten. Dies hat nicht unerhebliche Auswirkungen auf die Spielmotivation der beteiligten Gruppen und Individuen und damit auf den Modernisierungserfolg. Wir kommen somit zu einem kleinen Ausblick auf den Prozeß der

### 3 Verwaltungsmodernisierung aus mikropolitischen Sicht

Denkt man an das konzeptionelle Modell greift der kommunale Modernisierungsprozeß in Form der Einführung eines NSM massiv in die bestehenden Kommunikations- und Machtstrukturen der Verwaltungen ein. Die Arbeitsteilung zwischen Kommunalpolitik und Verwaltung wird, so sieht es das Konzept des NSM vor, neu definiert, etablierte Akteure wie die Stadtverwaltungsspitze und der PR müssen ihre Rationalität

---

<sup>4</sup> In Anlehnung an die bei Greifenstein/Jansen/Kißler (1993, S. 335) beschriebenen Partizipationstypen kann ein unilateraler, einseitig dominierter Typ der Verwaltungsmodernisierung unterschieden werden von einem multilateralen, von mehreren Akteuren (unter Beteiligung der Personalvertretung) gestalteten Modernisierungstyp. Dieser verfügt über zwei Varianten: die verhandelte Modernisierung (z.B. auf der Grundlage einer Dienstvereinbarung) und die kooperative Modernisierung (Personalvertretung gestaltet den Prozeß aktiv mit).

ten neu aufeinander abstimmen, der mittleren Managementebene drohen Machtverluste und den Beschäftigten werden Autonomiegewinne in Aussicht gestellt. Auch den Abnehmern der Verwaltungsleistungen, den Kunden, wird Definitionsmacht eingeräumt, in dem die Dienstleistungsproduktion auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten werden soll und hier regelmäßige Feedbackmessungen geplant sind. Vom Konzept her ist das NSM als ein *Positivsummenspiel* angelegt, in dem sich ein optimaler Spielgewinn für die Gesamtorganisation durch weitgehende Kooperationen der Akteure herstellen soll.

Die Logik des mikropolitischen Handelns einzelner Akteure richtet sich in der Realität, wie eben beispielhaft gezeigt werden konnte und was mit unterschiedlicher Gewichtung sicherlich auch in anderen Kommunen anzutreffen ist, jedoch nicht an dieser neuen Gesamtrationalität des NSM aus, sondern an ihren eigenen Interessen und Strategien. Das Modernisierungsspiel ist zwar ein Positivsummenspiel oder winner-winner-game, wie es Unternehmensberatungen und euphorische Modernisierungsstrategen gerne versprechen, aber nur für die „alten“ Spieler. Der traditionelle Kreis kommunaler Akteure in den Strukturen der alten Machtverteilung dominiert das kommunale Geschehen. *Verwaltungsmodernisierung ist weitgehend geprägt durch Prozesse der Einflußsicherung und nicht durch die Einsicht in die Notwendigkeit neuer Strukturen.* Weder ist die Einsicht in die Unhaltbarkeit der alten Zustände das entscheidende Motiv für die Modernisierungsbemühungen noch für das alltägliche Handeln in der Organisation. Insofern ist das Konzept des NSM gegenüber dem mikropolitischen Handeln der Akteure naiv. Übersehen werden die heimlichen Mauseheleien, die partiellen Interessenkonvergenzen, die organisationsinternen Bündnisse und Koalitionen, kurzgesagt der Kampf um Positionen und Besitzstände, Ressourcen und Karrieren, Einfluß und Macht (vgl. Küpper/Ortmann 1988a, S. 7). Dieser Exklusionscharakter der herrschenden Spielordnung öffnet aber auch neue Arenen für informelle Machtspiele und damit für eine „Schattenmodernisierung“, die für die traditionellen Akteure weitgehend im vorborgenen bleibt.

Festzuhalten bleibt, daß die Konstruktion einer Gesamtrationalität auf konzeptioneller Ebene keinen erfolgreichen Modernisierungsprozeß sichert, sondern durch die Ausblendung der realen Machtstrukturen ganz im Gegenteil zu falschen Hoffnungen und Erwartungen verführt. Die im Konzept vorgesehenen neuen Akteure, wie die Kunden oder die Beschäftigten haben in der Realität entweder noch gar keine Eintrittskarten für das Spiel erhalten oder fungieren weitestgehend als Zuschauer.

Unsere These ist nun, daß die Erfolgchancen für die Modernisierung der Kommunalverwaltungen vor allem dann steigen, wenn neue Akteure auf das Spielfeld treten oder andere an Einfluß gewinnen, wenn also die Regelproduktion geöffnet wird. Dort, wo traditionelle Akteure unter sich bleiben, besteht wenig Hoffnung auf Innovationen, denn freiwillig werden jene sicher nicht auf Macht, Einfluß und Posten verzichten, aber gerade dies ist eine zentrale Voraussetzung für das Gelingen des NSM. Das NSM funktioniert nur dann, wenn es zu einem Wandel der Arbeitsbeziehungen, wenn es zu neuen Formen der Arbeitsteilung kommt, mit denen die Kooperations- und Koordinationsleistungen der Kommunalverwaltung gesteigert werden können.

Diese Logik entspricht jedoch nicht empirisch feststellbaren Akteursstrategien. Die traditionellen Akteure orientieren sich zunächst einmal an ihren eigenen Interessen und nicht der Herstellung eines optimalen Spielgewinns für die Organisation. So führt eine stärkere Beteiligung der Beschäftigten an der Ausgestaltung ihrer Arbeitsbedingungen zu Machtverlusten auf Seiten der Stadtverwaltungsspitze, des mittleren Managements und des Personalrates oder eine verstärkte Einflußnahme der Bürger auf das Was und Wie der Dienstleistungsproduktion zu Machtverlusten auf Seiten der Politik und der Stadtverwaltungsspitze. Die Geschichte gescheiterter Verwaltungsreformen in der Bundesrepublik und der immer wieder feststellbare Strukturkonservatismus unter den Beschäftigten und Führungskräften der Verwaltung ist ein Beleg für die Beharrlichkeit der existierenden Verwaltungsstrukturen. Daran ändert auch ein neues Verwaltungsleitbild noch nichts.

Die entscheidende Frage ist vielmehr, unter welchen Bedingungen sich die Chancen für eine neue Machtverteilung in der Kommunalverwaltung verbessern. Prinzipiell stehen die Chancen für das Aufkommen neuer Akteure und die Veränderung von Machtverteilungen so schlecht nicht. Immer wenn neue Regelsysteme geschaffen werden, und hierum handelt es sich beim NSM zweifelsfrei, entstehen Unsicherheiten sowohl im Bereich der Anwendung etablierter Regeln als auch im Bereich der Regelungslücken. Diese Unsicherheiten eröffnen die Ausübung von Macht, eine Neuverteilung der Macht sowie das Aufkommen neuer Akteure. Es kommt jedoch darauf an, ob es den Beschäftigten und den Kunden gelingt, diese Unsicherheiten zu nutzen. Daß dies bis jetzt noch nicht in einem ausreichenden Maße gelungen ist, liegt auch an dem bisherigen Stadium des Modernisierungsprozesses. Weder haben bis jetzt alle Akteure, Agierenden und Betroffene das Ausmaß der Unsicherheitszonen und die Notwendigkeit neuer Regelsysteme erkannt (das gilt vor allem für den Bereich der Kommunalpolitik), noch ist der Implementationsprozeß so weit fortgeschritten, daß hinreichend deutlich wird, welche Chancen durch mangelnde Kooperationsbereitschaft (vor allem auf Seiten der Stadtverwaltungsspitzen und des mittleren Managements) und strukturkonservativer Verhaltensweisen (auf Seiten der Beschäftigten) vertan werden.

## **Literatur**

- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1995a: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 8), Berlin
- 1995b: Neue Steuerung der öffentlichen Verwaltung - wohin steuert der Personalrat?, in: Der Personalrat, Heft 10, S. 414-418
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo / Greifenstein, Ralf / Wiechmann, Elke 1996: Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft. Ergebnisse einer Beschäftigtenumfrage im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungs-

modells in der Stadtverwaltung Hagen, polis Nr. 35 / 1996, Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen, Hagen

- Burns, T. R. / Flam, H 1987: The shaping of social organization. Sociale rule system theory with applications. London-Beverly Hills- Newbury Park- New Delhi
- Crozier, Michel / Friedberg, Erhard 1979: Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, Königstein/Ts.
- Giddens, Anthony 1988: Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt a.M./New York
- Greifenstein, Ralf / Jansen, Peter / Kißler, Leo 1993: Gemanagte Partizipation. Qualitätszirkel in der deutschen und französischen Automobilindustrie, München und Merung
- Küpper, Willi / Ortmann, Günther 1988: Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen
- Küpper, Willi / Ortmann, Günther 1988a: Mikropolitik - Das Handeln der Akteure und die Zwänge der Systeme, in: Diess. 1988; S. 7-13
- Ortmann, Günther / Windeler, A / Becker, A / Schulz, H-J 1990: Computer und Macht in Organisationen. Mikropolitische Analysen. Opladen
- Ortmann, Günther 1988a: Macht, Spiel, Konsens, in: Küpper/Ortmann 1988, S. 13-26
- Ortmann, Günther 1988b: Handlung, System, Mikropolitik, in: Küpper/Ortmann 1988, S. 217-226
- 1994: "Lean" - Zur rekursiven Stabilisierung von Kooperation, in: Schreyögg, Georg / Conradi, Peter 1994 (Hg.): Managementforschung 4. Dramaturgie des Managements. Laterale Steuerung. Berlin, New York, S. 143-185