

Erik Nagel
Oliver Kessler
Peter Sommerfeld

Die reflexive Verwaltung

■ Haupt

Erik Nagel
Oliver Kessler
Peter Sommerfeld

Die reflexive Verwaltung

Lernen in sozialen Netzwerken

Haupt Verlag
Bern · Stuttgart · Wien

Erik Nagel, Prof. Dr., Co-Leiter des Instituts für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule für Wirtschaft HSW Luzern, Fachhochschule Zentralschweiz.

Oliver Kessler, lic.rer.publ. HSG, Dozent und Leiter Public and Nonprofit Management am Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule für Wirtschaft HSW Luzern, Fachhochschule Zentralschweiz.

Peter Sommerfeld, Prof. Dr., Leiter Institut Professionsforschung und kooperative Wissensbildung, Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz.

Redaktion und Satzherstellung durch die Autoren

1. Auflage 2007

Bibliografische Information der *Deutschen Nationalbibliothek*

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

ISBN: 978-3-258-07207-7

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2007 by Haupt Berne

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig

Umschlaggestaltung: René Tschirren

Printed in Switzerland

www.haupt.ch

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	9
1 Verwaltungshandeln im Licht unterschiedlicher Perspektiven	15
1.1 Das legale Vollzugsorgan: die rechtliche Perspektive	17
1.2 Die Verhandlerin und Vermittlerin: die politische Perspektive	19
1.3 Die Dienstleisterin und Auftraggeberin: die ökonomische Perspektive	24
1.3.1 Verwaltung als Dienstleisterin	25
1.3.2 Verwaltung als Auftraggeberin	27
1.4 Verwaltungshandeln als Handeln in einem widersprüchlichen Kontext	30
2 Öffentliche Beziehungsnetze	33
2.1 Netzwerke – oder die Suche nach einer neuen Form	34
2.2 Das Konzept der öffentlichen Beziehungsnetze	39
2.3 Asymmetrische und symmetrische Koordinationsformen in öffentlichen Beziehungsnetzen	43
2.3.1 Asymmetrische Koordinationsformen	46
2.3.2 Symmetrische Koordinationsformen	47
3 Lernprozesse in öffentlichen Beziehungsnetzen	51
3.1 Ereignisse hinter der Bühne – die steuernde Struktur	51
3.1.1 Erkenntnisse der Strukturierungstheorie	52
3.1.2 Erkenntnisse der Systemtheorie	55
3.1.3 Integration in der „kulturellen Perspektive“	59
3.2 Prozesse kollektiven Lernens	62
3.2.1 Wissen und dessen Produktion in modernen Gesellschaften	63
3.2.2 Grenzstellen als Lernorte	65
3.2.3 Rationalitätsbrüche an den Grenzstellen als Auslöser von Lernprozessen	68

3.2.4	Intra- und interorganisationale Lernprozesse	70
3.2.5	Lernprozesse in öffentlichen Beziehungsnetzen – ein Konzept	73
4	Öffentliche Beziehungsnetze – Ergebnisse der empirischen Studie	75
4.1	Forschungsfragen und -design	75
4.2	Eine kurze Charakterisierung der untersuchten Verwaltungseinheiten	79
4.3	Themen im öffentlichen Beziehungsnetz	79
4.3.1	In Beziehung treten	80
4.3.2	Selbständigkeit der Akteure	103
4.3.3	Probleme gemeinsam einer Lösung zuführen	124
4.3.4	Perspektivenvielfalt fruchtbar werden lassen	138
4.3.5	Mit Macht umgehen	145
4.4	Geschichten aus öffentlichen Beziehungsnetzen	160
4.4.1	Geschichte Eins: Problemlösung auf dem Bauernhof –eine subtile Vorgehensweise	160
4.4.2	Geschichte Zwei: Verdeckte Machtspiele – Vertrauen aufs Spiel setzen	166
4.4.3	Geschichte Drei: Widersprüche – Reflexion über den drohenden Verlust an Unabhängigkeit	168
4.4.4	Geschichte Vier: Macht und Lernen –die Sicht der anderen respektieren	171
4.4.5	Geschichte Fünf: Professionelle Problemlösung – auf Kooperationsbereitschaft setzen	176
5	Das öffentliche Beziehungsnetz aus der Perspektive kulturellen Lernens	181
5.1	Rekonstruktion intra- und interorganisationaler Beziehungskulturen	181

5.2	Beziehungskulturen aus lerntheoretischer Sicht	188
5.2.1	Intraorganisationale Beziehungskulturen	188
5.2.2	Interorganisationale Beziehungskulturen	191
5.3	Lernen als Vermittlung von Widersprüchen	193
6	Die reflexive Verwaltung – ein idealtypisches Modell	197
6.1	Anerkennung der Reflexivität als Handlungsanforderung	197
6.2	Anerkennen von Widersprüchlichkeit als Handlungsanforderung	199
6.3	Die Vernetzung von Lern- und Einflussprozessen	201
6.3.1	Gestaltung von Lernprozessen	201
6.3.2	Gestaltung von Machtprozessen	205
	Schlusswort und Ausblick	209
	Abbildungsverzeichnis	211
	Literaturverzeichnis	213
	Die Autoren	225

Einleitung

Wann kann eine Verwaltung als ‚modern‘ bezeichnet werden? Um diese Frage zu beantworten, sind unterschiedliche Definitionen und Annäherungen möglich: Ist eine Verwaltung etwa dann modern, wenn sie besonders effizient ist oder wenn Kunden am Schalter freundlich bedient werden oder vielleicht eher wenn sie sich weitgehend unauffällig und unpolitisch verhält?

In den vergangenen Jahren waren Verwaltungswissenschaften stark von der Auseinandersetzung mit dem New Public Management geprägt. Die Konzipierung neuer Management- und Steuerungssysteme sowie deren Evaluation führten dazu, dass die betriebswirtschaftliche Sprache und die betriebswirtschaftlichen Verfahren in der Verwaltung Verwendung gefunden haben. Nichts desto trotz wird von Praktikerinnen und Praktikern immer wieder darauf hingewiesen, dass es noch eine juristische und politische Dimension gibt, die ebenfalls nicht zu vernachlässigen ist. Zudem ergaben Studien, dass eine bürokratische nicht reibungslos in eine unternehmerische Verwaltung überführt werden kann. Nicht selten hat der Versuch zur Ent-Bürokratisierung der Verwaltung zu einer Re-Bürokratisierung geführt (vgl. Nagel 2001 und Nagel/Kaiser 2006).

Die zentrale Frage, der dieses Buch nachgeht, ist, wodurch sich die Modernisierung der Verwaltung auszeichnet. Unseres Erachtens greift die Antwort, die Modernisierung mit einer mehr oder weniger etablierten Managementorientierung gleich zu setzen, zu kurz. Wir gehen vielmehr von der These aus, dass die Verwaltung gefordert ist, unterschiedliche Logiken zu berücksichtigen und diese miteinander zu verbinden. Die These wird in einem ersten Teil theoretisch untermauert; das Kernstück des Buchs besteht jedoch in einer vertieften Auseinandersetzung mit der konkreten, tagtäglichen Verwaltungspraxis. Und diese Praxis lässt sich kaum anhand der formalen Strukturen, Instrumente und Prozesse ablesen, die das New Public Management zur Verfügung stellt und die im Verwaltungsalltag eingeführt worden sind. Gemäss dem kulturellen Ansatz ist davon auszugehen, dass die Verwaltungspraxis (wie übrigens jede Alltagspraxis) durch weitgehend implizite, selbstverständliche Begründungen, Handlungs- und Denkmuster angeleitet ist. Diese Begründungen und Muster entstehen nicht aus sich selbst heraus, sondern in und durch die vielfältigen Beziehungen, die Verwaltungsmitarbeitende (zu Vorgesetzten, Kolleginnen, Kunden, Politikerin-

nen usw.) gestalten und in die sie eingebettet sind. Die Muster spiegeln sich in den konkreten Alltags- und Führungserlebnissen der Praktikerinnen und Praktiker. So wurden diese Erlebnisse, diese Erzählungen aus dem Arbeitsalltag mit Hilfe sogenannter narrativer Interviews mit Verwaltungsmitarbeitenden auf unterschiedlichen Hierarchiestufen und in verschiedenen Bereichen (Umwelt und Soziales) in Erfahrung gebracht und anschliessend inhaltsanalytisch ausgewertet.

Wenn wir von einer modernen Verwaltungspraxis sprechen, meinen wir also eine Praxis, die sich an den Anforderungen der Gegenwart orientiert. Zudem gehen wir davon aus, dass die Verwaltung Teil einer immer komplexer werdenden Gesellschaft ist, die nicht mehr nur mit den durch die Industriegesellschaft produzierten externen Nebenfolgen konfrontiert ist, sondern ebenso mit den durch sie ausgelösten Turbulenzen und schwer eingrenzbaaren Kettenwirkungen. Nicht die jeweiligen Krisen und Problemlagen (Verkehr, Gesundheit, Umwelt etc.) an sich sind entscheidend, sondern wie die Verwaltung das komplexe Netz an Akteuren, Institutionen, Verantwortlichkeiten und Märkten gestaltet, in Frage stellt oder auflöst (vgl. Beck 1996:22f, 24, 27 und Giddens 1997:118ff.). Wie ‚erfolgreich‘ die öffentliche Verwaltung und das politisch-administrative System als Ganzes sind, diese Dynamiken mitzugestalten, die anstehenden gesellschaftlichen Probleme zu lösen und welche Rolle der Verwaltung dabei zugeschrieben oder zugestanden wird, beeinflusst im Wesentlichen die Legitimität und die Wirksamkeit staatlichen Handelns. Dabei kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass der Staat ‚einfach‘ die in der Verfassung definierten und in den Gesetzen konkretisierten gesellschaftlichen Wertvorstellungen verwirklicht. Denn der Staat hat seine hierarchische gesellschaftliche Position eingebüsst und fungiert ‚nur noch‘ als Teilsystem der Gesellschaft neben anderen Teilsystemen. Der Staat ist „keine Instanz mehr, die verbindlich und rational, gemeinwohlorientiert und verantwortlich entscheiden“ kann (Willke 1997:27). Neue Rollenanforderungen an den Staat und an die Verwaltung sind entstanden und entstehen, folgen wir den Aussagen der politikwissenschaftlichen Forschung.

Die Politikforschung blickt in der Regel auf die manifesten Interessen von Akteuren und Institutionen und den zwischen ihnen stattfindenden Aushandlungsprozessen; wir hingegen nehmen in dieser Forschungsarbeit die Perspektive der Organisationsforschung ein. Dabei erkunden wir die organisatorischen Voraussetzungen der Verwaltung im Hinblick auf ihre Beiträge zur gesellschaftlichen Entwicklung. Indem wir die intra- unter interorganisatorischen Beziehungen und deren Qualität in Erfahrung bringen, können wir Aussagen darüber machen, welche Beziehungen und Beziehungsdynamiken Lern- und Entwicklungsprozesse fördern und welche diese hemmen.

Damit betreten wir in der Forschung Neuland. Sydow (1999) verweist darauf, dass der Zusammenhang zwischen intra- und interorganisatorischen Strukturen und Prozessen bislang weitgehend unerforscht blieb. Mit dieser Forschungsarbeit wollen wir die Frage klären, wie die Verwaltung das Netz an vielfältigen Beziehungen (zur Politik, zu Verbänden, zu Klienten etc.) entwicklungsorientiert mitgestaltet oder mitgestalten kann. Allerdings wollen wir mit diesem Buch auch Impulse für die Praxis geben. Denn wir setzen uns ganz konkret mit der Verwaltungspraxis zweier Verwaltungseinheiten auseinander und illustrieren die Erkenntnisse anhand typischer Erzählungen von Praktikerinnen und Praktikern. Zudem wollen wir die Verwaltungspraktikerinnen und -praktiker dazu ermuntern, sich intensiver mit dem vielfältigen Beziehungsnetz sowie den im Alltag entstehenden zum Teil auch tabuisierten Spannungsfeldern und Widersprüchen auseinander zu setzen. Denn so entstehen neue Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten im Organisationsalltag.

Auf der Basis unserer Erkenntnisse entwickeln wir ein idealtypisches Modell einer ‚neuen öffentlichen Verwaltung‘ die wir die ‚reflexive Verwaltung‘ nennen. Sie versteht es, die intra- und interorganisationalen Beziehungen so zu konstruieren, dass Lernprozesse im öffentlichen Beziehungsnetz möglich werden. Allerdings werden Lernprozesse im öffentlichen Sektor aber immer auch von Machtprozessen überlagert, die Ohnmacht im politisch-administrativen System entstehen lassen. Die ‚reflexive Verwaltung‘ wirkt allerdings darauf hin, Macht in Sinne der Ermächtigung zu verstehen und vor allem gegenüber den Klienten und Kunden so auszugestalten, dass auch dort Lern- und Entwicklungsprozesse gefördert werden.

In einer ersten Annäherung an die Thematik beleuchtet das Kapitel 1 aus drei unterschiedlichen disziplinären Perspektiven die Rolle und Funktionsweise des Staates. Aus rechtlicher Sicht hat der Staat unter anderem für die Aufrechterhaltung und Regelung einer gesellschaftlichen, demokratischen Ordnung zu sorgen. Die Verwaltung ist das institutionelle Instrument des Staates, welches die Umsetzung und Durchsetzung staatlicher Regelung gewährleistet. Aus politikwissenschaftlicher Sicht wird deutlich, dass der Staat seine superiore Stellung in der Gesellschaft eingebüsst hat und nur noch als ein Akteur neben anderen gilt. Daraus erwächst die Anforderung an den Staat, direktive durch kooperative Steuerungsformen zu ersetzen. Betriebswirtschaftliche Neuerungen haben zu einer Umsetzung der Kriterien der Effizienz (Kostenbewusstsein, Kosten-Leistungsrechnung) und der Effektivität (Leistungs- und Wirkungsorientierung) des Verwaltungshandelns geführt. Zudem ist davon auszugehen, dass dadurch auch ‚der Kunde‘ der Verwaltung stärker ins Blickfeld geraten ist; allerdings transportiert die ökonomische Logik ebenso implizite Annahmen, die (wenn auch nicht nur) im Kontext des politischen-administrativen Systems zu problematisieren sind.

In Anknüpfung an und in Abgrenzung zu diversen Konzeptionen von Netzwerken entwickelt Kapitel 2 das Konzept des ‚öffentlichen Beziehungsnetzes‘, um die intra- und interorganisationalen Beziehungen genauer zu fassen. Im Vordergrund stehen dabei nicht, wie in der Netzwerkforschung üblich, spezifische Beziehungen, die bestimmte Zwecke oder Funktionen für Organisationen erfüllen, sondern diejenigen Beziehungen einer Verwaltung, die aus Sicht der Verwaltung selbst relevant sind. Mit dieser sozial-konstruktivistischen Perspektive wird es möglich, die Relevanzstrukturen des sozialen Feldes zu erfassen und zu rekonstruieren. Mit anderen Worten: Es wird dasjenige erfasst, was aus Sicht der Praxis relevant und für die Gestaltung des Arbeits- und Organisationsalltags wichtig ist. Als erste Orientierung zur Unterscheidung von Beziehungen und Beziehungstypen im öffentlichen Beziehungsnetz dienen die Begriffe der asymmetrischen (hierarchischen) und symmetrischen (kooperativen) Beziehungen.

Kapitel 3 verknüpft die strukturelle Perspektive des öffentlichen Beziehungsnetzes mit der prozessualen Perspektive des kollektiven Lernens. Dabei gilt es festzuhalten, dass Beziehungen und soziale Systeme insbesondere durch implizite, weitgehend nicht bewusste Strukturen geprägt und gesteuert werden. Es folgen die Erkenntnisse der Strukturierungstheorie und Systemtheorie und die Integration der öffentlichen Beziehungsnetze in einer kulturellen Perspektive. Wenn kollektives Lernen als Entwicklung der Wissensbasis verstanden wird, ist es notwendig, sich mit dem veränderten Charakter der Wissensbasis auseinander zu setzen, woraus wiederum neue Anforderungen an den Prozess der Wissensproduktion erwachsen. Im öffentlichen Beziehungsnetz erhalten die Grenzen sozialer Systeme (und damit auch der Verwaltung) eine besondere Bedeutung. Als besonderer Lernort stehen sie vor vielfältigen Aufgaben; unter anderem sind sie gefordert, multiple und sich widersprechende Ansprüche miteinander zu vermitteln, womit sie zu Kristallisationspunkten intra- und interorganisationaler Lernprozesse werden. Kapitel 3.2.5 führt die theoretischen Erkenntnisse schliesslich in einem einfachen Modell zusammen.

Kapitel 4 und 5 konkretisieren die Forschungsfragen, stellen das Forschungsdesign vor, begründen das Forschungsvorgehen und stellen die Ergebnisse aus zwei Fallstudien vor. Zuerst werden unter der kulturellen Perspektive die gemeinsamen Themen differenziert dargestellt. Anhand von vier konkreten Episoden, in denen die Mitarbeitenden Alltagssituationen in öffentlichen Beziehungsnetzen schildern, wird deutlich, wie die Themen in konkreten Handlungskontexten zueinander in Beziehung stehen. Anschliessend werden die Themen im öffentlichen Beziehungsnetz nach relevanten Bezugsgruppen (Politik, andere Verwaltungen/Institutionen, Kunden/Klienten/Unternehmen und andere Verwaltungseinheiten innerhalb des politisch-administrativen Systems) strukturiert und unter lerntheoretischer Perspektive analysiert.

Kapitel 6 schliesslich entwickelt den Idealtypus einer ‚modernen öffentlichen Verwaltung‘, d.h. einer ‚reflexiven Verwaltung‘. Dieses Kapitel fasst die Erkenntnisse der Forschungsarbeit gestaltungsorientiert zusammen und verdichtet diese. Hier erhalten der Leser und die Leserin Anregungen für die Gestaltung von öffentlichen Beziehungsnetzen.

An dieser Stelle danken wir der GEBERT RÜF STIFTUNG¹ sowie der Fachhochschule Zentralschweiz für die finanzielle und ideelle Unterstützung des Forschungsprojektes. Unser Dank gilt ebenfalls unseren Interviewpartnerinnen und -partnern, die sich bereit erklärt haben, an dieser Studie mitzuwirken; aus Gründen der Vertraulichkeit können wir sie hier namentlich leider nicht aufführen. Marianne Feer transkribierte die Interviews mit Geduld, Jacqueline Holzer redigierte den Text mit grosser Sorgfalt und Ruth Hürzeler sowie Lydia Hofstetter unterstützten uns bei der Schlussredaktion. Auch ihnen danken wir für ihre Arbeit.

Luzern und Olten, Januar 2007

Erik Nagel, Oliver Kessler und Peter Sommerfeld

¹ „Die 1997 gegründete GEBERT RÜF STIFTUNG setzt sich gemäss *Zweckartikel* zum Ziel, die „Schweiz als Wirtschafts- und Lebensraum“ zu stärken. Dazu ermöglicht sie mit einem jährlichen Budget von rund CHF 10 Mio. Projekte an Schweizer Hochschulen. Laut ihrem *Leitbild* unterstützt sie Innovation durch die Förderung neuer Ansätze und ausgewählter Nachwuchsleute (...). Zum Zuge kommen in Anwendung der *Förderkriterien* wirkungsorientierte Projekte von hoher Qualität. Sie ist keine operative Stiftung, die ausschliesslich eigene Projekte unterhält, sondern sie agiert vor allem als aktiv gestaltende und ermöglichende Förderstiftung.“ (gefunden am 6. Dezember 2006 unter http://www.grstiftung.ch/1_2_portrait.html)