

Elemente einer "Lernenden Verwaltung": Werkstattbericht aus den Workshops am 14. März/ 28. April 1999 in Dortmund

Kühnlein, Gertrud (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kühnlein, G. (Hrsg.). (1999). *Elemente einer "Lernenden Verwaltung": Werkstattbericht aus den Workshops am 14. März/ 28. April 1999 in Dortmund* (sfs Beiträge aus der Forschung, 112). Dortmund: Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-315376>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Vorbemerkung | 5 |
| Gertrud Kühnlein Einführungsreferat: Ziel der Veranstaltung im Rahmen der „Machbarkeitsstudie Lernende Verwaltung“ | 7 |
| Anne Drescher Was ist eine Lernende Verwaltung? | 12 |
| Zusammenfassung der Diskusison (Synopsis) | 22 |
| Projektideen und -skizze | 28 |
| Anhang: | 35 |
| Workhop „Lernende Verwaltung“ - Ablaufplanung - | 36 |
| Thesen zur Lernenden Verwaltung Gertrud Kühnlein | 37 |
| Teilnehmerliste (angemeldete Teilnehmer/innen) | 41 |

Vorbemerkung

Am 24. März und am 28. April 1999 fanden an der Sozialforschungsstelle Dortmund jeweils eintägige, im Ablauf identische Workshops zur *Lernenden Verwaltung* statt, deren Zielsetzungen darin bestehen sollten,

1. über das (Selbst-)Verständnis einer Lernenden Verwaltung angesichts des aktuellen Standes der Verwaltungsmodernisierung zu diskutieren,
2. einen Austausch über bereits vorliegende Erfahrungen mit innovativen Ansätzen einer Lernenden Verwaltung zu ermöglichen und schließlich
3. in Arbeitsgruppen konkrete Ideen und Vorstellungen zu erarbeiten, die als wegweisend für den Aufbau einer Lernenden Verwaltung angesehen werden, und die später im Rahmen eines größeren Projekts präzisiert und weiterentwickelt werden sollen.

Die Workshops wurden durchgeführt im Rahmen der „Machbarkeitsstudie Lernende Verwaltung“, die von der Hans-Böckler-Stiftung in Auftrag gegeben worden war. Die Einladungen dazu wurden über ein breites Verteilernetz und bundesweit verschickt. Sie richteten sich insbesondere an Personalverantwortliche und Personalräte aus Städten und Kreisverwaltungen, die sich an der Entwicklung der Vision einer Lernenden Verwaltung aktiv beteiligen möchten.

Der vorliegende Bericht wendet sich vor allem an diesen Adressatenkreis und soll dazu dienen, den Teilnehmer/innen sowie der großen Anzahl von Interessierten, die an den Workshops selbst nicht teilnehmen konnten, einen Eindruck zu vermitteln über den Tagungsablauf, die Diskussionsschwerpunkte und - soweit dies auf dem derzeitigen Stand möglich ist - über konkrete Projektvorschläge, die auf den Veranstaltungen skizziert worden sind. Wir stellen dies in einer Mischung aus Darstellung (Ablaufplanung, Teilnehmerzusammensetzung, Input-Referate etc.), einer Interpretation der Ergebnisse der Arbeitsgruppen sowie der Debatten (Erfahrungen, Ideen, Interessen der Teilnehmenden) und einem Ausblick resp. Vorschlag für das weitere Vorgehen dar.

Es handelt sich also hier nicht um einen Abschlußbericht im strengen Sinne, sondern eher um eine Art Werkstattbericht, der - sozusagen im Sinne einer „lernenden Veranstaltung“ - Denkanstöße vermitteln und zu weiteren Auseinandersetzungen anregen soll. Dies entspricht u.E. auch am besten dem sehr offenen und aufgeschlossenen Diskussionsstil, der beide Veranstaltungen geprägt hat.

Ganz herzlich bedanken möchte ich mich an dieser Stelle vor allem bei Dr. Erika Mezger, Hans-Böckler-Stiftung, und Dr. Sabine Groner-Weber, ÖTV-Hauptverwaltung, die die Durchführung

der Workshops finanziell und konzeptionell unterstützt haben, sowie bei Dr. Anne Drescher für die enge inhaltliche Zusammenarbeit bei Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Veranstaltungen. Moderiert und mitprotokolliert wurden die Arbeitsgruppen des weiteren von Birgit Klein, Roland Kunkel, Dr. Anna Stefaniak und Elke Wiechmann.

Dr. Gertrud Kühnlein, Mai 1999

Gertrud Kühnlein

Ziel der Veranstaltung im Rahmen der „Machbarkeitsstudie Lernende Verwaltung“

Ausgangspunkt der Projektidee, die bereits vor mehr als einem Jahr entstanden und seither von mir gemeinsam mit der ÖTV-Hauptverwaltung weiterentwickelt worden ist, war die Überlegung, daß die Verwaltungsumstrukturierung in den Kommunen insgesamt an einen kritischen Punkt gekommen ist. Bei der Einführung der Neuen Steuerungsmodelle oder anderer Reformkonzepte ergeben sich in vielen Kommunen erhebliche Umsetzungsprobleme.

Das liegt zum einen daran, daß - verwaltungsintern - oft kein wirklicher „Reformkonsens“ existiert, der als selbstverständlich unterstellt werden könnte; vielmehr brechen vor Ort immer wieder Interessenskonflikte, unterschiedliche Erfahrungen, Sichtweisen und Bewertungen bestimmter Reformschritte auf, die den Reformkonsens infrage stellen. Zum anderen zeigt sich in vielen Städten, daß die politische Dimension der kommunalen Verwaltungsreform bisher zu stark vernachlässigt worden ist. In beiden Fällen muß es darum gehen, das Lernen der Beschäftigten(gruppen) ebenso wie die Lernfähigkeit der Verwaltungsstrukturen stärker zu thematisieren.

Es zeigt sich also m. E. eine wachsende Verunsicherung im Umgang mit neuen, sich teilweise radikal verändernden, globalen Anforderungen und Rahmenbedingungen der Arbeit in den Kommunalverwaltungen. Dies betrifft sowohl die Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst (z. B. durch Ausgründungen, tarifrechtliche Veränderungen, Dienstrechtsreform) als auch die Frage, *welche* Leistungen im öffentlichen Sektor - in zunehmendem Wettbewerb mit dem privaten Sektor - in Zukunft *wie* zu erfüllen sein werden, also das Selbstverständnis von Verwaltungsaufgaben und lokaler Politik (z. B. im „Konzern Stadt“). Dies dürfte auch ein wichtiger Faktor dafür sein, daß sich zu den beiden Workshops so viele Interessenten angemeldet haben aus Städten und Kreisverwaltungen, die das Leitbild der Lernenden Verwaltung sozusagen für sich entdeckt haben oder implementieren wollen.

In der Privatindustrie ist dagegen das Thema Lernende Organisationen schon seit einigen Jahren „in“. Diese gelten hier als ein Innovationsansatz, der vor allem darauf abzielt, den immer kürzer werdenden Produktzyklus vor dem Hintergrund eines weltweiten Wettbewerbs zu bewältigen. So haben bei einer großen Umfrage der DEKRA-Akademie von 1996 fast 80% aller befragten Unternehmen angegeben, sich auf dem Wege zu einem Lernenden Unternehmen zu befinden (oder bereits dort angekommen zu sein). Es gibt derzeit kaum einen Vorstandsbericht, der keinen Hinweis auf das organisatorische Lernen und

die Lernfortschritte im eigenen Unternehmen enthielte.

Dabei ist allerdings auffällig, daß es aus Sicht der Experten kein einheitliches Verständnis, sondern ein äußerst diffuses Bild vom Lernenden Unternehmen gibt. Die meisten Betriebe sehen im Leitbild des lernenden Unternehmens offenbar vor allem einen Wettbewerbsvorteil nach dem Prinzip: „*Besser und schneller lernen als die Konkurrenz*“ (Sattelberger 1998). Oft scheint die Lernende Organisation vor allem als eine neue Management-Theorie angesehen zu werden, die dazu beitragen soll, mithilfe neuer Lehr- und Lernmethoden die Leistungsreserven der Mitarbeiter gezielter auszuschöpfen, das „Humankapital“ effektiver zu nutzen.

Das könnte einen Verdacht nahelegen: Handelt es sich bei der Lernenden Verwaltung lediglich um eine „Modewelle“ im Rahmen der inzwischen ja vielfältigen Reorganisationskonzepte unter immer neuen Bezeichnungen, also um einen weiteren Modebegriff, dessen Attraktivität womöglich schon wieder im Sinken begriffen ist?!

Dieses Problem stellt sich m.E. nur dann, wenn die Lernende Organisation/ Verwaltung als ein rasch wirksames Erfolgsrezept verkauft wird nach dem Motto: „So funktioniert’s“, nicht aber, wenn man sie als eine Vision begreift, die auf Dauer angelegt ist. Denn die Lernende Verwaltung ist - so unsere Überzeugung - kein Rezept zur Stiftung von Sicherheiten, sondern eher eine Anregung bzw. Aufforderung zum Ertragen von Unsicherheiten; sie symbolisiert also vor allem die *Bereitschaft und Offenheit für neue Sichtweisen*. Entsprechend soll es auch auf dieser Veranstaltung weniger um die Präsentation von „fertigen“ Antworten gehen als vielmehr um die Erweiterung des Blickwinkels und die Aufstellung von weiterführenden Fragestellungen. Das kann auch bedeuten: die Neuformulierung von „alten“ Fragen unter neuen Vorzeichen.

Auf eine weitere, aus unserer Sicht zentrale Dimension der Lernenden Verwaltung in dem Vor-Verständnis, das der Veranstaltung im Rahmen der Machbarkeitsstudie zugrundegelegt wurde, will ich bereits vorab darauf hinweisen:

Uns geht es hier vor allem um die Lernenden Subjekte, *die lernenden Menschen in der Lernenden Verwaltung*, das heißt, es geht um die Frage, wie die Beschäftigten aktiv, dauerhaft und ernsthaft einbezogen werden können in den laufenden Veränderungsprozeß der öffentlichen Verwaltungen. Daß dies keineswegs selbstverständlich ist, muß ich Ihnen hier sicherlich nicht eigens darlegen.

Die Berücksichtigung und Beteiligung der Mitarbeiter am Veränderungsprozeß steht damit hier im Mittelpunkt und soll ausdrücklich nicht (miß-)verstanden werden als der - durchaus übliche - instrumentelle Bezug auf die (bisher versteckten) Kompetenzen der Mitarbeiter, den Abbau von „Kompetenzbarrieren“, sondern als eine *wechselseitige* Einflußnahme und „Befruchtung“ von Verhaltensänderungen auf der einen Seite, Strukturveränderungen auf seiten der Organisation auf der anderen Seite.

Auch die Frage, auf welchen oder welche Aspekte der Lernenden Verwaltung besonderer Nachdruck gelegt werden soll, soll Bestandteil der Workshop-Debatten sein. Dies soll in den drei Arbeitsgruppen so diskutiert werden, daß wir eine Dreiteilung der Lernenden Verwaltung vornehmen in die Aspekte

- Können (Kompetenzen)
- Dürfen (Akzeptanz und Unterstützung)
- Wollen (Motivation).

Vor diesem Hintergrund geht es auf den Veranstaltungen und im Rahmen der Machbarkeitsstudie also um zweierlei:

- Es geht darum, daß vor Ort bereits existierende Erfahrungen gesammelt und untereinander ausgetauscht werden können (interessante Ansätze vorstellen; Kontakte knüpfen) und
- es geht darum, daß darüber diskutiert wird (ergebnisorientiert und ergebnisoffen), welche Projekte aus Sicht der Teilnehmer dieses Workshops für ihre Arbeit in Zukunft sinnvoll und nützlich sein könnten (interessante Projekte generieren). Diese sollen in den nächsten Jahren vor Ort entwickelt, erprobt und - unter Transfer-Gesichtspunkten - auch mit Experten aus anderen Verwaltungen auf ihre Übertragbarkeit hin diskutiert werden.

Wir suchen hier also auch nach Kommunen, die interessiert und bereit sind (je nach Größe und Bedarf in einzelnen Ämtern oder Einheiten, als Gesamtverwaltung, in einem singulären Projekt oder im Rahmen eines Verbundprojekts mit anderen Kommunen), sich perspektivisch an konkreten Projekten zu beteiligen, die von ihrem Inhalt, ihrer Zielrichtung und den zu bearbeitenden Problemen her auf den Workshops so weit diskutiert werden sollen, daß zumindest bestimmte Schwerpunkte in einer Art *Prioritätenliste* festgelegt werden, die von den Anwesenden als besonders interessant und wichtig angesehen werden. Dafür soll ein gemeinsames „Arbeitsverständnis“ darüber erarbeitet werden, was wir hier unter einer Lernenden Verwaltung verstehen. Dies wird im Referat von Anne Drescher - unter Bezug auf das Vorverständnis, das von Ihnen in Ihren Rückmeldungen zum Ausdruck gekommen ist - noch ausführlich thematisiert werden.

Dabei stehen im Moment die Konditionen dafür, wie solche Projekte dann tatsächlich umgesetzt werden können, leider noch nicht endgültig fest. Aber diese Ungewißheit ist auch ein ausdrücklicher und tragender Bestandteil des Konzepts einer „Machbarkeitsstudie“. Denn deren Sinn und Auftrag besteht ja gerade darin zu eruieren, ob und welche Projektvorhaben aus Sicht der potentiellen Teilnehmer als sinnvoll und „machbar“ eingestuft werden und ob das Thema überhaupt dazu geeignet ist, die Kommunen in ihrem Veränderungsprozeß konstruktiv zu unterstützen.

Das vor allem macht den *Experimentcharakter* der Veranstaltungen und des gesamten Vorhabens aus.

Ein nicht unwesentlicher Teil dieser Frage ist allerdings bereits im Vorfeld der Tagungen - über Erwarten - positiv beantwortet worden durch die hohe Anzahl an Teilnehmerwünschen, Anmel-

dungen und weiteren Interessensbekundungen. Der Workshop findet aus diesem Grunde zweimal mit jeweils fast 30 (angemeldeten) Teilnehmern statt - nicht nur wie ursprünglich geplant im März, sondern noch einmal Ende April. Nur so schien es uns einigermaßen gewährleistet, daß genügend Gelegenheit zu Diskussionen gegeben werden kann, auf die es hier ja ganz wesentlich ankommen soll.

Insgesamt sind bei uns etwa 60 Anmeldungen eingegangen, dazu mehr als 40 interessierte Anfragen, vor allem aus weiteren Kommunalverwaltungen, die an beiden Terminen nicht teilnehmen können oder möchten. Um Ihnen zumindest einen Eindruck davon zu vermitteln, wie sich die Teilnehmersrunde zusammensetzt, will ich Ihnen dazu ein paar erläuternde Hinweise geben (s. dazu auch die Teilnehmerliste im Anhang).

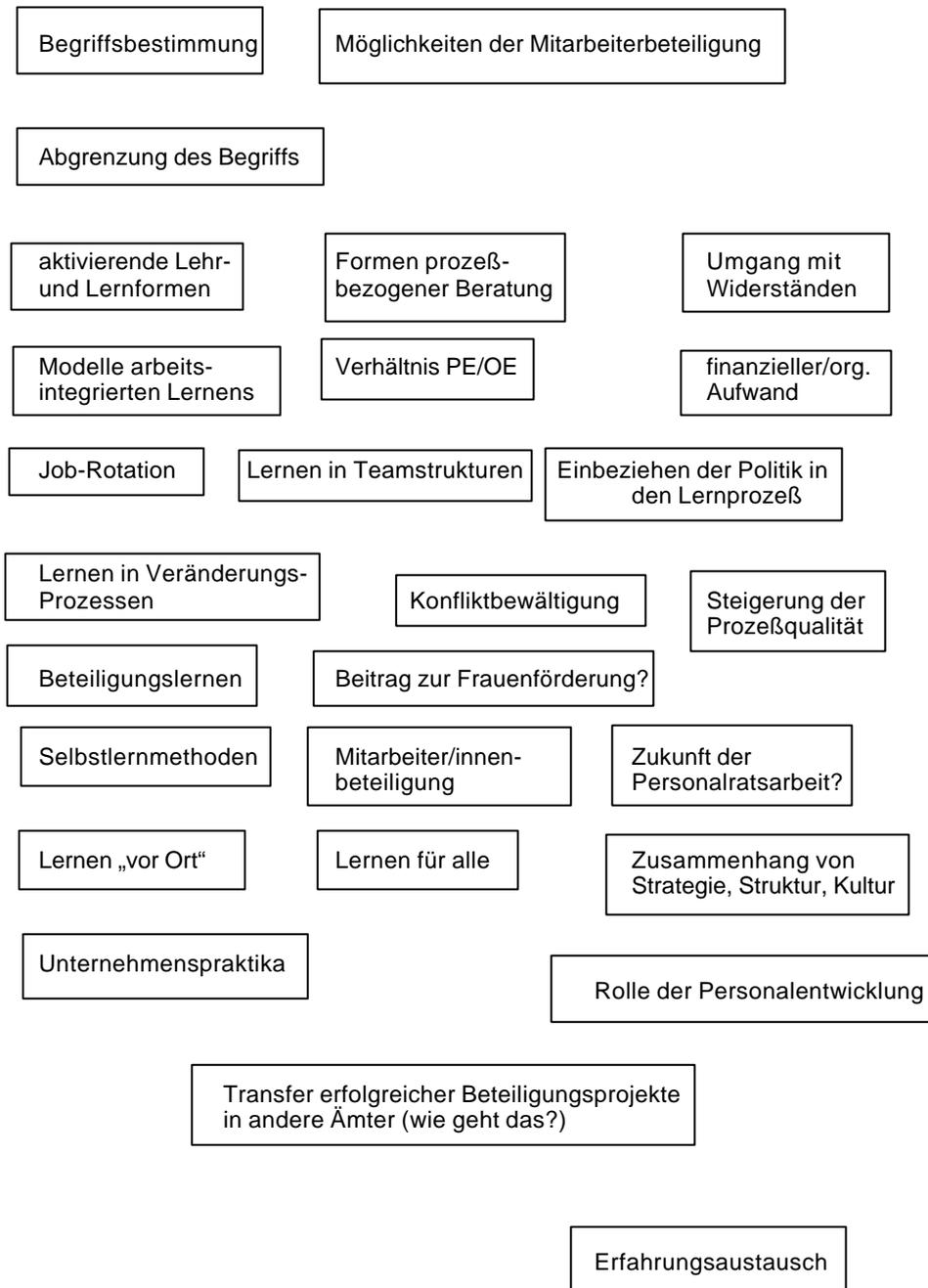
Teilnehmerzusammensetzung (beide Workshops)

| | |
|---|----|
| Teilnehmer/innen aus Stadt- oder Kreisverwaltungen | 42 |
| - davon Personalräte: | 16 |
| Gewerkschaft ÖTV | 7 |
| Studieninstitute/Verwaltungsschulen | 4 |
| Sonstige | 5 |

Die meisten Teilnehmer/innen sind demnach Personalverantwortliche aus 30 Städten (24) und Kreisen (6), die insbesondere aus den Bereichen Fortbildung/Personalentwicklung und Organisation bzw. Steuerung kommen. Darunter sind auch viele Personalräte, was ausdrücklich so gewollt war, weil es uns im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie auf eine enge Kooperation zwischen den Personalabteilungen und -vertretungen ganz wesentlich ankommt.

Verhältnismäßig viele der hier anwesenden Kommunen/ Personen sind auch beteiligt am Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ - einem Gemeinschaftsprojekt der Bertelsmann-Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt. Wie eine mögliche Zusammenarbeit mit dem Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ aussehen könnte, ist bisher noch weitgehend offen. Allerdings scheint zumindest der Austausch von Informationen, Erfahrungen etc. allein schon durch die personelle Verknüpfung von Verantwortlichen (Berater, Träger) und beteiligten Kommunen gewährleistet. Es geht hier aber ausdrücklich nicht darum, einen weiteren Netzwerkknoten o.ä. einzurichten, sondern die Lernende Verwaltung ist ein eigenständiges Thema und soll dies auch weiterhin bleiben.

Diskussionsinteressen und Fragestellungen zur Lernenden Verwaltung (aus den Rückmeldebögen der Teilnehmer)



1. Annäherung an das Thema

„Lernende Organisation“ ist als Schlagwort seit Mitte der 90er Jahre in aller Munde, ohne daß man so richtig weiß, was damit eigentlich gemeint ist. Es ist gewissermaßen zum Modebegriff geworden. Man kann sich vor Literaturangeboten zum Thema kaum retten und der Definitionsdschungel erscheint undurchdringbar.

Ich möchte mit Ihnen ein praxistaugliches Verständnis für unsere Arbeit entwickeln und versuche zunächst eine Annäherung an das Thema in drei Schritten:

- ◆ Ich möchte Ihnen nochmals rückspiegeln, was Sie mit dem Thema in Verbindung bringen,
- ◆ ich möchte Ihnen kurz vorstellen, was ich in der Literatur an praxistauglichen Darstellungen gefunden habe und
- ◆ ich werde eine Negativ-Abgrenzung versuchen durch Rückgriff auf die Thesen von Gertrud Kühnlein, mit denen v.a. versucht wird zu klären, was lernende Verwaltung **nicht ist**.

In einem zweiten Schritt möchte ich mit Ihnen ein praxistaugliches Verständnis von lernender Verwaltung entwickeln, das Grundlage für unsere weitere Arbeit sein soll.

1.1 Zunächst: Was verbinden Sie mit dem Thema Lernende Verwaltung?

Bei der Frage, welche Themen Sie im Zusammenhang mit Lernender Verwaltung interessieren, tauchten zum Beispiel folgende Stichworte in Ihren Rückmeldebögen auf:

- ◆ Neues Verständnis von Lernen und beruflicher Bildung, grenzüberschreitende Fortbildung, arbeitsintegriertes Lernen;
- ◆ Aktive Einbeziehung der Beschäftigten in den Veränderungsprozeß, verbesserte Einbeziehung der Kommunalpolitiker in den Veränderungsprozeß, zukünftige Personalratsarbeit;
- ◆ Wie kann mit den immer wieder auftretenden Widerständen gegen Veränderung umgegangen werden?
- ◆ Wie läßt sich das in einzelnen Ämtern Gelernte (erfolgreiche Beteiligung) auf andere Ämter übertragen?
- ◆ Lernen von anderen;
- ◆ Lernen in Teamstrukturen;
- ◆ Möglichkeiten der Beteiligung – von Mitarbeitern, Bürgern, aber auch der Politik.

Dies nur als Auszug aus den genannten Interessenschwerpunkten.

Die von Ihnen angesprochenen Themen möchte ich in drei Hauptgruppen einteilen:

1. Wie können die Lernprozesse des Einzelnen und hierbei insbesondere arbeitsintegrierte Lernprozesse verbessert werden?

2. Wie können Gruppen lernen und die Lernerfahrungen einer Gruppe auf eine andere und letztlich auf die Gesamtverwaltung übertragen werden?
3. Wie kann das Umfeld des Systems Verwaltung (Bürger/Politik) in die Lernprozesse einbezogen werden?

Dies sind letztendlich auch die Fragen, die im Zusammenhang mit Theorien zur Lernenden Organisation interessieren.

1.2 Was finden wir in der Literatur über die Lernende Organisation?

Das Forschungsfeld Organisationales Lernen ist inzwischen fast 30 Jahre alt. Die ersten Arbeiten stammen aus den 60er Jahren, doch erst in den letzten Jahren hat das Feld eine rasante Ausweitung erlebt. Die Management- und Organisationswissenschaft hat auf Konzepte insbesondere aus der Psychologie, Soziologie und Ethnologie zurückgegriffen. Die überwiegende Mehrheit der Theorien stützt sich auf die Annahme, daß organisationales Lernen zwar auf der individuellen Ebene stattfindet - jedoch mehr ist als nur die Summe des Individuallernens.

Aufschwung erhielt das Thema insbesondere durch Peter Senge's Buch „Die Fünfte Disziplin“ von 1990, zu dem mittlerweile auch ein dickes Feldbuch mit einer Fülle von praktischen Übungen erschienen ist. Senge predigte als erster, daß in Zukunft jene Unternehmen am erfolgreichsten sein würden, die Lernen auf allen Ebenen fördern und Fähigkeiten, Wissen und Erfahrung ihrer Mitarbeiter als wertvolles Firmenvermögen behandeln (vgl. Kennedy 1998, S. 198ff.).

Hinsichtlich der Frage, „**Was ist eine Lernende Organisation?**“, finden wir eine Fülle von heterogenen Definitionen, in denen einige wenige Begriffe (wie z.B. Umwelt, Wissen, Veränderung) immer wieder auftauchen (vgl. Wahren 1996, S. 8), ansonsten scheinen die Definitionen wenig geeignet, ein praxistaugliches Verständnis darüber zu erhalten, was eine Lernende Verwaltung ist.

Hier nur ein paar Beispiele:

„Unter organisationalem Lernen ist der Prozeß der Erhöhung und Veränderung der organisationalen Wert- und Wissensbasis, die Verbesserung der Problemlösungs- und Handlungskompetenz sowie die Veränderung des gemeinsamen Bezugsrahmens von und für Mitglieder innerhalb der Organisation zu verstehen.“ (Probst/Büchel 1994)

„Organisationales Lernen findet statt, wenn Mitglieder einer Organisation als Lernagenten (learning agents) für die Organisation handeln, bezugnehmend auf Veränderungen in der internen und externen Umwelt des Unternehmens Fehler in der organisationalen Gebrauchstheorie (theory-in-use) entdecken und korrigieren und die Ergebnisse ihrer Untersuchung in individuelle Bilder (images) und von ihnen geteilte Karten der Organisation (shared maps of organisation) einbetten.“ (Argyris&Schön 1978. Übersetzung: Wahren 1996, S. 6)

Und es geht noch unverständlicher:

„Institutionelle Lernprozesse entstehen aus der konstruktiven und reflexiven Auseinandersetzung (zwischen allen Gruppen und Mitglie-

den eines sozialen Systems), die zu einer Veränderung (Transformation) von kollektiven `Gebrauchstheorien` führt.“ (Klimecki, Probst&Eberl 1991, S. 134)

Noch schwieriger wird die Sache, wenn man die Frage stellt: **„Was versteht man in der Praxis unter einer lernenden Organisation?“**

Sieht man sich Bücher und Zeitschriften an, in denen Praxiserfahrungen und Vorgehensweisen bei der Realisierung einer Lernenden Organisation vorgestellt werden, so verbinden die berichtenden Unternehmen mit diesem Begriff Veränderungen der Organisation in Richtung flache Hierarchien, die Einführung von Gruppenarbeit, Maßnahmen zur Personalentwicklung, die Einführung von Lernstattgruppen, eine Verstärkung der Projekt-, Gruppen- und Teamarbeit sowie Maßnahmen zur kontinuierlichen Verbesserung oder zur Kundenorientierung.

Doch diese Maßnahmen können lediglich Entwicklungen in Richtung lernende Organisation sein - machen die „Was“-Komponente aus, erklären, was Organisation tun auf dem Weg zur Lernenden Organisation.

Auch Verwaltungen machen einiges i.S. Total Quality Management (TQM), Verstärkung der Kundenorientierung, Auflösung von Arbeitsstrukturen, Kennzahlen-Vergleiche, Einführung von Gruppen- und Teamarbeit. Dies ist die „Was“-Komponente, erklärt, was sie tun auf dem Weg zur Lernenden Verwaltung. Entscheidender ist jedoch das „Wie“, also:

- ◆ Wie werden diese Programme initiiert?
- ◆ Wie werden sie durchgeführt?
- ◆ Wie werden die Lernenden in den Prozeß einbezogen?
- ◆ Wie werden lernbehindernde Verhaltensweisen und Strukturen ausfindig gemacht und aufgelöst?
- ◆ Wie werden die für das Lernen wichtigen „kognitiven Bilder“, „Karten“ und gemeinsam getragenen „mentalen Modelle“ generiert?

Wenn man also feststellen will, ob sich eine Organisation auf dem Weg in Richtung Lernende Organisation befindet, kann man dies nur bedingt über die „Was“- Komponente erklären. Entscheidender ist das „Wie“.

1.3 Annäherung über Abgrenzung

Der Begriff Lernende Organisation oder Lernende Verwaltung bringt somit zunächst einmal nichts als die schlichte Einsicht zum Ausdruck, daß es nicht genügt, neue Verwaltungsstrukturen und Leitbilder einzuführen, wenn die Beschäftigten nicht ausreichend darauf vorbereitet und qualifiziert werden und sich nicht aktiv an den Veränderungsprozessen beteiligen können.

Ebensowenig aber können Veränderungen langfristig funktionieren, wenn nur versucht wird, das Verhalten der Menschen zu verändern, nicht aber die Bereitschaft vorhanden ist, einge-

fahrene Arbeitsstrukturen selbst in Frage zu stellen. Dazu gehört auch, neue Formen der Information und Kommunikation zu erproben und kollektive Aushandlungsprozesse in die Verwaltung zu integrieren (vgl. dazu die *Thesen zur Lernenden Verwaltung*, im Anhang).

Und letztlich:

„Ein Ding, das da heißt ‚lernende Organisation‘, gibt es nicht.“

(Peter Senge: *Die fünfte Disziplin*, 1996, S. 501)

Eine Lernende Organisation kann stets nur eine Vision sein, und eine Organisation kann sich lediglich in Richtung Lernende Organisation bewegen und unterschiedliche Fortschritte in dieser Richtung vorweisen – so Senge in seinem Standardwerk über die „Kunst und Praxis der lernenden Organisation“.

2. Wie können Organisationen lernen?

Daß Individuen lernen können, ist unbestritten. Bedeutend schwieriger nachzuvollziehen ist, daß auch Organisationen als Ganzes lernfähig sein können. Denn letztlich sind es die Individuen, die eine Organisation bilden und damit **lernen** müssen.

Ausgangspunkt ist also das Individuum und seine Lernprozesse. Und um ein Verständnis für das Lernen der Organisation zu erhalten, ist es hilfreich, ein Verständnis vom Lernen des Individuums zu haben. Ähnlichkeiten zwischen individuellem und organisationalem Lernen sind durchaus vorhanden.

2.1 Das individuelle Lernen als Ausgangspunkt

Theorien des organisationalen Lernens nehmen Bezug auf traditionelle Lerntheorien, die das individuelle Lernen erklären sollen. Hierbei wird häufig auf Lernmodelle zurückgegriffen, in denen Lernen als Prozeß dargestellt wird, in dem Wissen durch experimentelles Handeln und den daraus resultierenden (Lern-)Erfahrungen entsteht. So lernen Menschen, indem sie ihre Umwelt beobachten, hierbei konkrete Erfahrungen machen, ihre Erkenntnisse aus diesen Erfahrungen reflektieren, daraufhin abstrakte (Handlungs-)Konzepte entwickeln, diese in Gedanken sowie in der Praxis testen und auf ihre Auswirkungen hin beobachten.

Ein wesentliches Element des Lernens ist dabei die Reflexion (Rückkoppelung).

2.2 Vom Lernen des Individuums zum Lernen der Organisation

Eine fundierte, geschlossene, komplexe und praxisgerechte Theorie des organisationalen Lernens liegt derzeit zwar noch nicht vor - Ansatzpunkte hierfür aber schon (vgl. Wahren 1996), und ich möchte Ihnen einige Grundannahmen vermitteln, die

zu einem gemeinsamen Arbeitsverständnis davon führen sollen, was wir hier unter Lernender Verwaltung – zumindest als Vision - verstehen wollen.

Zunächst gilt: Auch beim organisationalen Lernen können nur Individuen und diese nur stellvertretend für das Gesamtsystem lernen, wobei in der Folge die Frage zu beantworten wäre, inwieweit das erworbene Wissen in die Gesamt-Organisation integriert werden kann.

Auch Organisationen als Gesamtsystem lernen dadurch, daß sie ihre **externe sowie ihre interne Umwelt** beobachten, Informationen daraus selektieren und den Lern-Akteuren zur Verfügung stellen. Das geht natürlich nur über Einzelpersonen, die stellvertretend für das System immer im Auge behalten müssen, was „außen“ (in der Umwelt) und im „Innern“ (innerhalb des Systems) passiert. Einen besonderen Informationswert haben dabei „Störungen“ oder „Abweichungen“. Das heißt, wenn zwischen der Wahrnehmung der Wirklichkeit („So funktionieren die Dinge“) und den Vorstellungen über die Wirklichkeit („So sollten die Dinge eigentlich funktionieren“) eine Differenz besteht, wird ein **Lernprozeß** eröffnet.

Damit er als solcher auch wirklich genutzt werden kann, müssen einige Grundlagen geschaffen werden. Zunächst muß den Personen, die eine Differenz im genannten Sinne beobachten, klar sein, wann es sich bei dieser Differenz um eine „bemerkenswerte“ Störung handelt. Folglich müssen Vorstellungen darüber, wie die Dinge funktionieren sollten und welche Abweichungen als relevant betrachtet werden sollen, zuvor explizit kommuniziert worden sein.

Die einzelnen Mitglieder einer Organisation haben dabei zunächst kein einheitliches Bild ihrer Organisation. Sie bewerten Vorgänge, Ereignisse, Störungen unterschiedlich, sie sehen bei Problemen unterschiedliche Ursachen und Ansätze für deren Lösung. Für organisationale Lernprozesse ist daher von grundsätzlicher Bedeutung, daß die Mitglieder einer Organisation ihre Vorstellungen transparent machen, Differenzen zwischen den individuellen Vorstellungen klären und zum Schluß zu einer gemeinsamen Vorstellung gelangen.

Kommunikation ist daher ein zentrales Element organisationalen Lernens, und die Gestaltung der Kommunikation hat in Prozessen des organisationalen Lernens eine übergeordnete Bedeutung:

- ◆ Festgestellte Abweichungen werden erst zu Problemen, wenn sie kommuniziert werden,
- ◆ unterschiedliche Deutungs- und Interpretationsmuster können nur erkannt werden, wenn sie kommuniziert werden, und
- ◆ individuelle Wissensbestände können nur erkannt, angeglichen und zu einem gemeinsamen Wissen vereint werden, wenn kommuniziert wird.

„Wenn Siemens wüßte, was Siemens weiß“ ist inzwischen schon zum geflügelten Wort geworden (vgl. Hill 1997, S.13). Oder aber eine häufig zitierte Aussage des Philosophen Polanyi (1985), die

in die gleiche Richtung geht: „Wir wissen mehr, als wir zu sagen wagen“ (vgl. Wahren 1996, S. 172).

Werden als Problem definierte Abweichungen festgestellt und innerhalb der Organisation kommuniziert, kann ein Lernprozeß im engeren Sinne beginnen. Ähnlich wie beim individuellen Lernen läuft er folgendermaßen ab:

Es wird das Problem eingeklammert, Problemursachen und Ziele werden definiert, das Wissen der am Problemlösungsprozeß beteiligten Akteure wird zusammengeführt, es werden mögliche Lösungen erarbeitet, miteinander verglichen, bewertet und es wird eine bestimmte Lösung ausgewählt. In der nächsten Stufe des Lernzyklus wird dann die ausgewählte Lösung getestet.

Der nächste Schritt beim organisationalen Lernen besteht nun darin, daß das Wissen (z.B. über erfolgreiche Problemlösungen) in der Organisation so verteilt wird, daß alle Organisationsmitglieder, die über dieses Wissen verfügen sollten, dies auch erhalten. Der Wissensverteilung oder dem **Wissensmanagement** kommt daher ebenfalls eine besondere Bedeutung zu.

Je nachdem, welche Wissensbereiche im Lernprozeß angesprochen werden, können unterschiedliche Stufen des Lernens ausgemacht werden. So können sich Lernprozesse beispielsweise auf Aspekte des täglichen Handelns beziehen. In diesem Fall bewegt sich der Lernprozeß auf der Ebene des **Anpassungslernens** (dem sogenannten Lernen erster Ordnung oder „single-loop-Lernen“).

Lernprozesse können sich aber auch auf die das tägliche Handeln prägenden Theorien, Weltansichten, Ideologien, auf mentale Modelle oder das Rahmenwissen einer Organisation beziehen. In diesen Fällen werden höherstufige Lernprozesse (Lernprozesse zweiter Ordnung) durchlaufen: es findet ein **Veränderungslernen** oder „double-loop-Lernen“ statt.

Für viele Theoretiker der Lernenden Organisation finden die eigentlichen Lernprozesse erst auf dieser Ebene statt (vgl. Argyris&Schön 1978).

Auch beim Beobachten der Umwelt, dem Wahrnehmen von Informationen und der Fähigkeit, aus festgestellten Abweichungen Bedeutungen abzuleiten, gibt es in der Theorie zwei Ebenen:

Die Beobachtung erster Ordnung, die Abweichungen feststellt, und die Beobachtung zweiter Ordnung, die beobachtet, wie beobachtet wird, d.h. man beobachtet, was man wie und warum beobachtet – und vor allem, was man (aus welchen Gründen) nicht beobachtet. Erst wenn man diesen Sprung macht, so sagen einzelne Autoren, die sich mit organisationalen Lernprozessen auseinandersetzen, werden Lernprozesse „aufregend“ und können auch zu wesentlichen Veränderungen führen.

Geht man davon aus, daß organisationales Lernen möglichst viele, am besten alle Mitarbeiter einer Organisation einbeziehen sollte, so ist es erstaunlich, daß in den Veröffentlichungen zum organisationalen Lernen dieser Aspekt fast ausschließlich

aus der Sicht der Führungskräfte behandelt wird. Vielleicht liegt das daran, daß man die Aufgabe der Reflexion zweiter Ordnung nur auf Führungsebene angesiedelt sieht.

Wenn sich aber eine Organisation zu einer „lernenden“ entwickeln soll, müssen möglichst viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aus allen hierarchischen Ebenen, immer wieder systematisch in Lernprozesse einbezogen werden. Entscheidend ist dabei nicht nur, wer und zu welchen Anlässen in Lernprozesse einbezogen wird. Entscheidend ist vor allem auch hier das „Wie“: Beispielsweise brauchen Lernvorgänge Zeit und eine gewisse Fehlertoleranz. Beim Lernen kommt es schließlich nicht nur auf die Schnelligkeit, sondern v.a. auf die Wirksamkeit an:

„Es reicht nicht, wenn `Knoten´ möglichst schnell gemacht werden - sie müssen vor allem halten“ (Wahren1996, S. 168).

2.3 Das Leitbild der Lernenden Verwaltung

Die Theorien zur Lernenden Organisation lassen sich weitgehend auf die Verwaltung übertragen. Und dennoch gilt es, die Besonderheiten im Blick zu haben.

Die öffentliche Verwaltung hat andere Auftraggeber (Politik, Bürger als Kunden und Wähler) und weist einen anderen Aufgabentypus auf (Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben, Hilfestellung zur Daseinsvorsorge, Bereitstellung von Infrastrukturleistungen). Sie verfolgt andere Ziele (Gemeinwohlorientierung) und gehorcht anderen Prinzipien der Aufgabenerfüllung (Rechtsstaatlichkeit), die neben dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns stehen (vgl. Kühnlein: *Thesen zur Lernenden Verwaltung*, im Anhang).

Die in der Verwaltungspraxis gegenwärtig vorfindbaren Modernisierungsansätze (wie Neues Steuerungsmodell, Total Quality Management, Prozeßmanagement) zielen nicht nur auf eine Optimierung der Strukturen, insbesondere mittels der Zielsetzung „Kundenorientierung“, sondern auch auf eine Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die (Lern-)Prozesse (vgl. Hill 1994, S. 285).

In der Schwerpunktsetzung der Verwaltungsziele kommt der kommunalen Politik eine zentrale Rolle zu. Daher scheint für die Lernende Verwaltung eine Beteiligung der Politik genauso wie eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den Lernprozessen erforderlich zu sein.

3. Woran erkenne ich eine Lernende Verwaltung ?

oder anders formuliert – wie erkenne ich, daß sich eine Verwaltung in Richtung lernende Organisation entwickelt?

Senge antwortet auf die Frage: „Wie würde eine Organisation, die sich in Richtung lernende Organisation bewegt, aussehen? Was würden wir sehen, wenn wir eine lernende Organisation betreten?“ (Senge 1996, S. 502):

„Ich würde zum Beispiel nach folgenden Dingen Ausschau halten:

Als erstes würde ich einige ganz bestimmte Merkmale der Unternehmenskultur untersuchen. Es gibt einige Umgebungen, die dem Lernen förderlicher sind als andere. Ich würde die Menschen fragen, ob ihre Arbeit ihnen wirklich am Herzen liegt. Zu den Grundvoraussetzungen des Lernens gehört, daß den Menschen wirklich wichtig ist, was sie tun. Wenn es ihnen gleichgültig ist, sind sie nicht ernsthaft motiviert, irgendeinen schwierigen Lernprozeß zu durchlaufen, und die meisten Lernprozesse sind schwierig.

Und die zweite Sache, auf die ich achten würde, wäre, ob die Unternehmenskultur die Möglichkeit und eine gewisse Ermutigung zur Reflexion bietet.“

Was kann man tun, um eine Entwicklung in diese Richtung voranzutreiben?

Zunächst sollte sich eine Verwaltung über ihre handlungsleitenden Schemata, Deutungsmuster und „ungeschriebenen Spielregeln“ klar werden (das Implizite muß explizit gemacht werden!).

Der zweite Schritt sollte sein, Entscheidungen und Prozesse der Informationsgewinnung und -verarbeitung zu dezentralisieren.

Parallel dazu sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umfassend über die geplanten Maßnahmen informiert und in Lernprozesse einbezogen werden (z.B. in routinemäßigen Gruppentreffen, Mitarbeit in Projekten). Nach Einschätzung von Schreyögg bildet das Lernen in Projekten den wichtigsten Ansatzpunkt für organisationales Lernen (Schreyögg&Noss 1995).

Wir schlagen folgende Kriterien vor (und wollen diese mit Ihnen diskutieren), um zu einer Einschätzung zu gelangen, ob sich eine Verwaltung auf dem Weg zu einer Lernenden Organisation befindet:

1. Mitarbeiter und Führungskräfte arbeiten engagiert und mit Perspektive
2. Fehler werden als Lernchancen genutzt, nicht zur Suche von Schuldigen
3. Wir nehmen uns Zeit zur Reflexion und nutzen Prozeßbegleitung (Moderation, Supervision, Beratung...)
4. Wichtige Erfahrungen verdichten wir zu Konzepten, die wir systematisch weiterentwickeln
5. Wir haben einen Grundkonsens über die Ziele im Veränderungsprozeß
6. Notwendige Konflikte tragen wir offen und konstruktiv aus
7. Mitarbeiter und Führungskräfte sind mit ihren Informationsständen zufrieden
8. Mitarbeiter und Führungskräfte sind mit ihren Beteiligungsmöglichkeiten zufrieden
9. Qualifikation und Arbeitsanforderungen werden laufend aufeinander abgestimmt
10. Wir befinden uns im kontinuierlichen Austausch mit Bürgern und der Politik

11. Die Auseinandersetzung mit dem Wettbewerb ist für uns ein Anstoß zum Lernen
12. Es gibt gemeinsame Werte als Entscheidungsgrundlage (z.B. Toleranz, Offenheit, Vertrauen)

Zitierte Literatur:

- Argyris, C./Schön, D.A: Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Reading, Mass. 1978
- Hill, H.: Lernen und Innovation in der öffentlichen Verwaltung, in: Verwaltung und Fortbildung VuF, Heft 4/1994, S. 275-286
- Hill, H.: Wissensmanagement in Organisationen, in: Staatskommunikation, Band 5, 1997, S. 9-27
- Kennedy, C.: Management Gurus: 40 Vordenker und ihre Ideen, Wiesbaden 1998
- Klimecki, R./Probst, G./Eberl, P.: Systementwicklung als Managementproblem, in: Staehle, W.H./Sydow, J. (Hrsg.): Managementforschung 1, S. 103-162, Berlin New York 1991
- Probst, G.J.B. / Büchel, B.S.T.: Organisationales Lernen: Wettbewerbsvorteil der Zukunft, Wiesbaden 1994
- Schreyögg, G./Noss, C.: Organisationaler Wandel: Von der Organisationsentwicklung zur lernenden Organisation, in: Die Betriebswirtschaft, 55/1995, S. 169-185
- Senge, P. M.: Die fünfte Disziplin: Kunst und Praxis der lernenden Organisation, Stuttgart, 3. Auflage 1996
- Senge, P. M.: Das Fieldbook zur fünften Disziplin, Stuttgart, 2. Auflage 1997
- Wahren, H.-K. E.: Das lernende Unternehmen: Theorie und Praxis des organisationalen Lernens, Berlin, New York 1996

Zusammenfassung der Diskussionen (Synopsis)

Im folgenden soll ein Einblick über die Debatten vermittelt werden, die auf den Work-shops geführt wurden. Dabei kann es sicherlich nicht um einen detail- und „originalgetreuen“ Nachvollzug der Diskussionsverläufe in den Plena und Arbeitsgruppen gehen. Versucht wird vielmehr eine synoptische Darstellung der Schwerpunkte, also auch der jeweils unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen, die auf den beiden Veranstaltungen eine besondere Rolle spielten. Das impliziert natürlich nicht nur eine gezielte Verdichtung, sondern auch eigene, persönliche Eindrücke, also - notwendigerweise - ein Stück Interpretation der Diskussionsbeiträge, wobei sicherlich auch das eine oder andere Mißverständnis nicht ausgeschlossen ist.

Die Debatten im Plenum

verfolgten in erster Linie das Ziel, auf Basis der von A. Drescher vorgestellten Kriterien zur Kennzeichnung einer *Lernenden Verwaltung* ein gemeinsames Arbeitsverständnis zu entwickeln. Dabei stellte sich sehr deutlich heraus, daß es sich hier (noch) nicht um einen fertigen „Maßnahmenkatalog“ handeln kann, sondern vielmehr um Anregungen, die vor Ort zur Erstellung und gemeinsamen Interpretation einer Momentaufnahme und Standortbestimmung genutzt werden können. Die zentrale Frage war hier: Was könnten charakteristische Elemente einer Lernenden Verwaltung sein und wie stehen sie im Verhältnis zueinander?

Dabei entwickelten sich Diskussionen vor allem zu den folgenden Aspekten:

- *Beteiligungsmöglichkeiten und Informationsstand*: Kann bzw. sollte man hier Führungskräfte und Mitarbeiter als gleichrangig erfassen?
- *Nutzung von Fehlern als Lernchancen*, Entwicklung von Streitkulturen: (Wo) Gibt es bisher bereits Vertrauenskulturen, in denen Konflikte wirklich offen diskutiert und ausgetragen werden können?
- *Qualifikation und Arbeitsanforderungen*: (Wie) Kann man aktivierende Lernformen entwickeln, die Lernen „effektiv“ und zugleich „lustvoll“ machen, obgleich der Arbeits- und Zeitdruck in den vergangenen Jahren meist doch stark zugenommen hat?

Sehr deutlich wurde hervorgehoben, daß hier viele Aspekte angesprochen sind, die im Verwaltungsalltag von hoher praktischer Bedeutung sind, daß es aber schwierig, wenn nicht sogar unmöglich sei, für die gesamte Verwaltung und über längere Zeiträume gültige Aussagen zu treffen. Dies verweist u. E. darauf, daß es wenig Sinn macht, Erfordernisse einer Lernenden Verwaltung festzulegen, ohne sich zuvor relativ gründlich über

den vorfindlichen Ist-Zustand in der Gesamtverwaltung bzw. - gerade in großen Verwaltungen - in den Ämtern und Fachbereichen vor Ort zu verständigen. Je nach Bedarf ist der Kriterienkatalog dann auch entsprechend veränderbar oder erweiterbar. Sinnvoll erscheint es auch, diese momentane Standortbestimmung in kontinuierlichen Abständen erneut vorzunehmen, um so Veränderungen und Veränderungsbedarfe feststellen zu können.

Problematisiert wurde in der zweiten Veranstaltung darüber hinaus, daß hier u.U. der Eindruck eines linearen „Stufenmodells“ auf dem Weg zur Lernenden Verwaltung erweckt werden könnte. Dagegen solle dieser Kriterienkatalog eher verstanden werden als eine Sammlung von Stichworten oder Merkposten, mit deren Hilfe in den Verwaltungen Debatten generiert werden können, zum Beispiel:

- Welche der hier aufgeführten Aspekte müssen besonders beachtet werden?
- An welchen Stellen und zu welchen Themen sollten vorrangig Diskussions- und Informationsprozesse in Gang gesetzt werden?
- Welche Momente haben sich im Modernisierungsprozeß als besonders sensibel herausgestellt?
- Wie läßt sich der Wandel von einer Mißtrauens- zur Vertrauenskultur in der Praxis bewältigen?
- Wie kann Verwaltung von sich aus zukunftsweisend und gestaltend wirken?
- Wo lassen sich „lernförderliche“ Schnittstellen zur Politik und zu den Bürgern identifizieren?

Ausdrücklich wurde in allen Debatten betont, daß es zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr vorrangig darum gehe, neue Instrumente und Konzepte zu erstellen. Im Vordergrund stehen vielmehr Probleme bei der *praktischen Umsetzung*. So richtig daher die mittlerweile allgemein verbreitete Erkenntnis ist, daß „Veränderung in den Köpfen anfängt“ (und zwar auf Mitarbeiter- und Managementebene) - sie darf dort auch nicht „versanden“! „*Der Kopf eilt dem Körper voraus*“, so die Einschätzung, die von vielen unterstützt wurde. Denn: „Die Umsetzung der neuen Konzepte ist vielfach noch nicht wirklich greifbar“.

Negative wie positive Umsetzungserfahrungen der neuen Steuerungsmodelle und anderer Reformmodelle beziehen sich daher vor allem auf das zentrale Problem, wie gute Ideen, Innovationen, Leitbilder etc. auf den Weg gebracht und *nachhaltig* gesichert werden können. Die dauerhafte Absicherung erreichter Fortschritte und Erfolge ist (das zeigten alle Berichte, gleichgültig wie „weit“ die Verwaltungsmodernisierung in den einzelnen Kommunen und Abteilungen vorangekommen ist) nicht *nur* davon abhängig, formale Regelungen und Vereinbarungen zu finden, sondern sie mit Leben zu füllen.

Ein weiterer, durchgängiger Eindruck besteht in dem von vielen bestätigten Phänomen einer allgemeinen „Überforderung“ der Mitarbeiter/innen. Die geäußerte Skepsis, daß es sich bei der Lernenden Verwaltung (wieder) um ein neues Etikett für

Leistungsverdichtung oder Arbeitsplatzabbau handeln könnte, bezieht sich insbesondere, aber keineswegs ausschließlich auf Beschäftigte der Kommunen aus den östlichen Bundesländern. „Die Leute sind erschöpft“. Umso wichtiger ist daher, daß die Vision von der Lernenden Verwaltung nicht mißverstanden wird als Aufforderung, *mehr* zu lernen, sondern *anders* zu lernen. Es geht m.a.W. nicht um das Anhäufen zusätzlichen Wissens und das Erzeugen eines zusätzlichen, noch intensiveren Lerndrucks, sondern vielmehr um eine Öffnung der Perspektive über die bisher vorherrschende reaktive Lern-Haltung hinaus und um die Erweiterung des Blickwinkels, um sich auch über die Grenzen der Verwaltung hinaus zu orientieren.

Insofern bestätigte sich sehr nachdrücklich die Betonung der - im Referat von Anne Drescher erwähnten - „Wie“-Komponente bei der Suche nach geeigneten Wegen zur Lernenden Verwaltung (also: „Wie werden Programme initiiert und durchgeführt, wie können die Beschäftigten beteiligt werden...“). Das war auch der vorherrschende Tenor bei den Debatten in den Arbeitsgruppen.

Diskussionsverläufe und -ergebnisse in den Arbeitsgruppen

Bereits mit der Anmeldung waren allen Teilnehmer/innen drei alternative Arbeitsgruppen vorgeschlagen worden, die sich thematisch vor allem an den Diskussionswünschen ausrichteten, die in unserer kurzen Befragung als besonders wichtig benannt worden waren.

AG 1: Neue Lehr- und Lernformen:

Entwicklung einer neuen Lern- und Veränderungskultur

AG 2: Lernförderliche Organisationsstrukturen und -kulturen:

Implementation von Strukturen zur aktiven Beteiligung der Mitarbeiter und Vorschläge zur Veränderung der Verwaltungskultur (hin zu einer Vertrauenskultur)

AG 3: Ängste und Widerstände im Reformprozeß:

Umgang mit Gefühlen und Motivationsproblemen

Auffällig war hier zunächst die recht unterschiedliche Verteilung auf die drei Gruppenthemen: Mit deutlichem Vorsprung konzentrierte sich das Interesse auf die zweite Arbeitsgruppe, also auf die Frage danach, wie strukturelle Rahmenbedingungen und ein „lernförderliches“ Verwaltungsklima hergestellt und abgesichert werden können.

Sicherlich nicht weniger interessant ist jedoch die Beobachtung, daß sich diese unterschiedlichen Interessen letztlich mehr auf die Nuancen, nicht aber auf die Problemsicht selbst, den Zugang zum Thema Lernende Verwaltung, bemerkbar machten. In den Debatten ging es stets um das Wechselverhältnis zwischen Strukturen und Subjekten, zwischen organisationalem und individuellem Lernen. Von daher waren auch die Diskussionslinien im Ergebnis insgesamt recht ähnlich. Dieser Eindruck verstärkte sich erst recht im zweiten Workshop, wo sich - we-

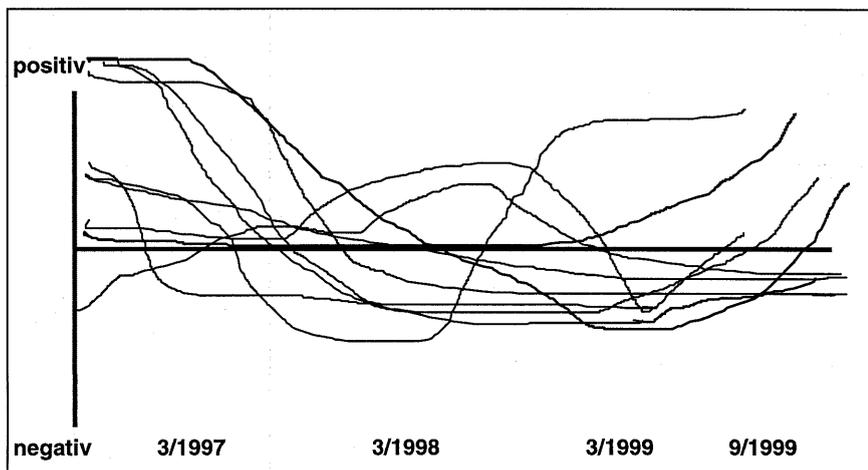
gen der geringeren Teilnehmerzahlen aufgrund kurzfristiger Abmeldungen - lediglich zwei Arbeitsgruppen konstituierten, in denen jeweils mehr die Seite der (individuellen) Lernstrukturen/-kulturen oder der Verwaltungsstrukturen/-kulturen thematisiert wurden.

Einstieg und Ablauf der Arbeitsgruppen folgten in etwa einem einheitlichen Schema:

1. Vorstellungsrunde: Wo kommen Sie her?
2. Stimmungsbarometer: Welche Stimmungslage beobachten Sie in Ihrer Verwaltung im Zeitverlauf der letzten ca. 2 Jahre, welche Entwicklungen prognostizieren Sie für das nächste halbe Jahr?
3. Benennen Sie je ein positives und ein negatives Beispiel für Lernprozesse in Ihrer Verwaltung (jeweils bezogen auf das Thema der AG).
4. Welche Erfolgselemente, welche Stolpersteine auf dem Weg zu einer Lernenden Verwaltung gibt es aus Ihrer Erfahrung (bzw. welche lernförderlichen oder lernhinderlichen Faktoren?) Welche möglichen Projekte wären in diesem Zusammenhang denkbar?

Anhand der ersten drei Fragestellungen sollten die Teilnehmer/innen sich und ihren lokalen Reformprozeß kurz vorstellen und skizzieren. Im zweiten Workshop war dies teilweise bereits in die Vorstellungsrunde im Plenum integriert worden.

„Stimmungsbarometer“ (Beispiel aus dem ersten Workshop)



Trotz sehr unterschiedlicher Rahmenbedingungen und Reformphasen wurden in allen Arbeitsgruppen relativ einheitliche Verläufe und Schwierigkeiten erkennbar. Nahezu alle Teilnehmer/innen berichteten von einer mehr oder weniger euphorischen Stimmungslage in der ersten Reform- bzw. Beteiligungsphase, die mittlerweile einmal oder sogar schon mehrmals wieder zusam-

mengebrochen ist.

Auslöser dafür können sowohl ein *Führungswechsel* an der Spitze sein als auch der Weggang von Modernisierungs-Promotoren auf unteren Ebenen. Als ein zentrales Problem aber gilt vor allen Dingen, daß nun in den Verwaltungen zwar Leitbilder und Konzepte vorliegen, die teilweise auch gemeinsam mit den Mitarbeitern (bottom-up) entwickelt wurden, deren Umsetzung aber auf unerwartet große Hindernisse stößt. Besonders häufig wird dafür die *mangelnde Umsetzung von Reformversprechen* verantwortlich gemacht, die sich auf die Motivation der Beschäftigten insgesamt sehr negativ auswirkt. Als Stichworte werden hier „Scheinbeteiligung“ (z.B. bedingt durch eine mangelnde Bereitschaft der Führungskräfte, sich auf ihre neue Funktion tatsächlich einzulassen) ebenso benannt wie ein „drastischer Personalabbau“ gerade in den Abteilungen, die für die Durchsetzung der neuen Personalentwicklungskonzepte zuständig sind. Der zunächst großen Begeisterung bei den Beschäftigten folgte daher in vielen Verwaltungen die Bewegungslosigkeit („Totenstille“). Auch die „Abhängigkeit von der Politik“ macht sich in vielen Fällen als ein weitgehend unkalkulierbarer Faktor geltend.

Nur wenige Kommunen berichten von einer relativ einheitlich positiven Reformentwicklung in ihrer Verwaltung, die vor allem mit dem Zulassen von Reflexionsphasen (Auswertung von erreichten Ergebnissen, interkommunaler Austausch von Erfahrungen, Benchmarking-Verfahren) begründet wird. Als „eindeutig nach unten weisend“ wird dagegen von einigen Ostkommunen die Stimmungskurve beschrieben, was sich sowohl auf die Lernbereitschaft der Verwaltungen als auch der Mitarbeiter bezieht.

Insbesondere die Teilnehmer aus NRW-Kommunen sehen im Zeitpunkt September 1999 (Kommunalwahlen!) so etwas wie ein magisches Datum: Vor dem Hintergrund der Höhen- und Tiefenentwicklungen in den vergangenen Jahren besteht nun so etwas wie ein Moratorium: Abwarten der Wahlergebnisse und das Hoffen auf eine neue Dynamik der Entwicklungen ab Herbst.

Elemente einer lernförderlichen Verwaltungsstruktur/-

kultur (Zusammenstellung der meistgenannten Gesichtspunkte aus AG 2)

| <i>Rangfolge</i> | <i>Punkte</i> |
|---|---------------|
| <i>Selbstorganisation zulassen (durch eingebaute Reflexionsprozesse mit systematischer Unterstützung (z.B. Moderation))</i> | <i>.....</i> |
| <i>Dokumentation und strukturelle Verankerung von erreichten Lernergebnissen</i> | <i>.....</i> |
| <i>Zulassen und Wertschätzen von Unterschieden bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern</i> | <i>.....</i> |
| <i>Gemeinsame Reflexion und daraus folgende Verbesserung</i> | <i>.....</i> |
| <i>Schaffen von Vertrauensstrukturen (z.B. indem das getan wird, was angekündigt wurde)</i> | <i>.....</i> |

In den Diskussionen

zeigte sich insgesamt, daß die Lernende Verwaltung keineswegs beim Punkt Null beginnt. Es gibt viele - positive und negative - Erfahrungen, an denen angesetzt werden kann, die kommuniziert und gebündelt werden müssen.

Zugleich war eine große Bereitschaft zu spüren, nach vorne zu blicken und sich vor allem auf die Betrachtung von „lernförderlichen“ Ansätzen zu konzentrieren, um daraus zu lernen. Dies bezieht sich auf die Versuche, gemeinsam mit den Mitarbeitern nach neuen Wegen der Beteiligung zu suchen, ebenso wie auf die Frage, wie als positiv erkannte (Lern-)Fortschritte festgehalten und dauerhaft „erinnert“ und genutzt werden können.

Erkennbar war hier das große Bedürfnis, Reflexionsphasen einzuräumen, die eine Vergewisserung erreichter, vorwärtsweisender Modelle zulassen, ohne deswegen nach einem „one best way“ zu suchen. Das betrifft den innerkommunalen Prozeß ebenso wie den interkommunalen Austausch, in dem über erfolgreiche Aktivitäten ebenso offen diskutiert werden kann wie über das Scheitern von Bemühungen und Ideen.

Die vielfach empfundene „Atemlosigkeit“ des Wandels wird dabei als ein zentrales Problem erkennbar, die auch ein Grund ist für die häufig geschilderte Erschöpfung aller Beteiligten.

Es muß daher - so unser Eindruck - auch darum gehen, sich darauf zu besinnen, welche „alten“ Verhaltensmuster verlernt werden müssen, um Neues zuzulassen und was nicht nur als „neu“, sondern auch als innovativ, also vorwärtsweisend gelten kann und in den Verwaltungen durchgesetzt werden soll. Dieser Gesichtspunkt bildet zumindest implizit den Maßstab, unter dem die im folgenden dargestellten Projektideen und -skiz-

zen als hilfreich angesehen werden, um die notwendigen kommunalen Umstrukturierungsprozesse aktiv mitgestalten zu können.

Ergebnisse: Projektskizzen und Ideen, die in den Arbeitsgruppen entwickelt wurden

Im folgenden wird versucht, die Diskussionen und Diskussionsergebnisse thematisch so zu bündeln, daß Zusammenhänge und Tendenzen möglichst transparent werden. Dennoch lassen sich gewisse Überschneidungen nicht völlig vermeiden, um auch die Nuancen noch festhalten zu können. Die von mir hier vorgenommene Zuordnung zu den Punkten 1-7 signalisiert daher nicht unbedingt eine Rangfolge im Sinne einer Dringlichkeitsliste.

1. Job Rotation und Hospitationsverfahren: Voneinander-Lernen

Quer über alle Arbeitsgruppen hinweg konzentrierte sich die Aufmerksamkeit offensichtlich am stärksten auf Projekte, die einen *systematischen Austausch von arbeitsplatzbezogenen Erfahrungen* zum Inhalt haben - tätigkeitsübergreifend, abteilungsübergreifend, im kommunalen Verbund, aber auch über die Grenzen der öffentlichen Verwaltung hinausgehend. Zwar werden Hospitations- oder Rotationsverfahren auch jetzt schon ansatzweise in einigen Verwaltungen erprobt, aber es liegen noch kaum Erkenntnisse und Erfahrungen darüber vor, wie solche Austauschverfahren systematisch und dauerhaft genutzt werden können. Hier soll es also ausdrücklich nicht um die Einrichtung von mehrtägigen oder mehrwöchigen „Schnupperkursen“ gehen, wie sie in einigen Kommunen bereits - mehr oder weniger erfolgreich, was die Akzeptanz und die Lernintensität angeht - praktiziert werden. Zudem können eigene Erfahrungen nur dann kommuniziert werden, wenn man sie sich zuvor selbst bewußt machen konnte.

Als problematisch wird dabei bisher vor allem geschildert,

- daß es keine wirkliche Rückvermittlung in die Abteilungen gibt, so daß individuell gemachte Erfahrungen dort nicht aufgearbeitet und gemeinsam daraufhin diskutiert werden, was man „draußen“ wirklich gelernt hat;
- daß die Bereitschaft der Beschäftigten zum gezielten und vorübergehenden - freiwilligen - Arbeitsplatzwechsel meist nicht sehr hoch entwickelt ist, aber oft auch in keiner Weise belohnt wird;
- daß kaum Personalentwicklungskonzepte vorliegen, die ein Rotations-Modell (die Erfahrungsbereicherung durch einen Einsatz an anderen Arbeitsplätzen, -orten und unter Einbeziehung der Beschäftigten) als Bestandteil der Laufbahn- oder Karriereplanung vorsehen;

- daß daher Sinn und Zweck von Rotationsverfahren - als eine Horizonterweiterung der Beschäftigten, eine Verbesserung der beruflichen Orientierung und der Einsatzmobilität - weder aus Sicht der daran Beteiligten noch aus Sicht der Abteilungen, Fachbereiche, Fachämter erkennbar sind. Letztlich kann das Instrument daher bisher oft keine positive Wirkung entfalten.

- **„Voneinander Lernen - Erweiterung von Blickwinkeln“**
Verwaltungsinterne, verwaltungsexterne Hospitationen und Job-Rotation mit anschließenden Reflexions- und Rückkoppelungsphasen sowie daraus folgenden Verbesserungsprozessen vor Ort.
- **„In Bewegung kommen/in Bewegung bleiben - Erhöhung der Mobilität“**
Berufliche Veränderungsprozesse positiv erfahren: z.B. durch das Angebot von Rotation und Hospitationen in anderen Abteilungen, in anderen Verwaltungen, in Betrieben der Region, im Ausland ...

2. Sicherung und Transfer von Fortbildungsfolgen: Organisation von Lernen als Dauerprozeß

Ein weiteres, viel diskutiertes Thema stellte die Frage dar, wie Lernerfolge, ob aus Seminaren, Lehrgängen oder anderen Lern- und Erfahrungsprozessen resultierend, auf Dauer abgesichert und auch mit anderen kommuniziert werden können. *Fortbildungsergebnisse* „versanden“, gehen oft im Verwaltungsalltag sehr rasch wieder unter, ohne auch nur die Gelegenheit zu haben, auf ihre Praxistauglichkeit überprüft zu werden. Anstöße zu individuellem und organisationalem Lernen (Veränderungen, Verbesserungen der Arbeitssituation), die von der Fortbildung ausgehen könnten, werden so nicht genutzt. Dafür fehlen entsprechende Anreize und Ermutigungen, aber auch Konzepte, die einen „dauerhaften“ Lernprozeß ermöglichen. Dabei geht es nicht nur um Fachwissen, sondern vor allem auch um verhaltensbezogene Komponenten (Verhaltensänderungen als Lernziel).

Diskutiert wurde vor diesem Hintergrund vor allem darüber,

- wie die Umsetzung von Fortbildungserfolgen in den Arbeitsalltag dokumentiert und überprüft werden kann, ohne daß dies zu einer neuen Bürokratisierung (Ausfüllen von Formblättern ...) führt;
- wie neue, nicht-seminaristische Lehr- und Lernformen entwickelt und dazu genutzt werden können, die Kommunikationswege zwischen den Fortbildungsabteilungen/ Studieninstituten auf der einen Seite, den praktischen Veränderungsnotwendigkeiten auf der anderen Seite zu verbessern;
- daß den Beschäftigten deutlich werden muß, daß es sich hier um einen Prozeß des „Gebens und Nehmens“ handelt, sie selbst also von solchen Transfer-Projekten profitieren können.

- **„Lernen als Dauerprozeß“ organisieren**
Dokumentation von Lernergebnissen, zunächst exemplarisch und in einem klar abgrenzbaren Bereich. Hierzu könnten nachfolgende Bausteine beitragen:
- **„Sicherung und Transfer von Fortbildungserfolgen“**
Schaffung von Instrumenten zur Feststellung und dauerhaften Sicherung des - in Seminaren und anderswo - erworbenen Wissens.
- **Einrichtung von „Wissens-/Informationsbörsen“**
Verbesserung der verwaltungsinternen Informations- und Kommunikationsstrukturen, Dokumentation von Prozessen, Transport und Kommunikation von (guten) Ideen.

3. Schaffung von Lern- und Reflexionsräumen, (Selbst-) Bewertung von Lernerfolgen

Zu einer ähnlichen Zielsetzung führten auch die Debatten, in denen die Einbindung der individuellen, beruflichen Perspektiven von Mitarbeitern (individuelle Lernprozesse) in die verwaltungsbezogenen Personal- und Organisationsentwicklungsprozesse problematisiert wurden. Die Durchführung von Mitarbeitergesprächen und der Abschluß von Zielvereinbarungen sind zwar als Instrumente des modernen Personalmanagements mittlerweile bekannt, sie werden aber zu wenig systematisch genutzt, um das erwünschte Wechselverhältnis von individuellem und organisationalem Lernen wirklich abzusichern.

Hier geht es zum einen um die Entwicklung von Erhebungsinstrumenten zum Qualifikationsbedarf, vor allem aber auch darum, wechselseitige Bedarfe abzugleichen. Dazu gehört die Gewährleistung von Reflexionsräumen und Reflexionszeiten, in denen die gewünschten und die tatsächlich erreichten Resultate aufeinander bezogen und miteinander kommuniziert werden können.

Diskutiert wurde hier vor allem,

- daß bisher kaum Konzepte zum Abgleich zwischen verwaltungsbezogenen und individuellen Fortbildungsinteressen existieren (was ist „bedarfsbezogene“ Fortbildung, wie kann sie einvernehmlich festgestellt und umgesetzt werden?);
- daß oft wie selbstverständlich davon ausgegangen wird, daß vorhandene Lernangebote zielgerichtet genutzt werden, obgleich mit der Dezentralisierung oft auch das Wissen darüber verloren gegangen ist, welche Lernmöglichkeiten für welche Zielgruppen überhaupt existieren bzw. neu entwickelt werden müßten;
- daß sehr genau darüber nachgedacht werden muß, welche Lernformen für welche Zwecke am besten geeignet sind;
- wie neue Lehr- und Lernformen (z.B. Einsatz neuer Medien, Selbstlernkonzepte, Einrichtung von Lernbüros, Lernecken) zur Entstehung einer neuen Lern- und Verwaltungskultur hilfreich sein können?

- **„Zielvereinbarung Lernen - Rückkoppelung“**
Schaffung, Zur-Verfügung-Stellen von (virtuellen und realen) Lern- und Reflexionsräumen für die Beschäftigten.
- **Selbstbewertung, Selbstorganisation**
Entwicklung von Checklisten, Verfahren zur Selbstbewertung von Lernprozessen. Dies wäre zum Beispiel anhand einer gezielten Weiterentwicklung des „Kriterienkatalogs“ zur Lernen- den Verwaltung denkbar.

4. Nachhaltige Stabilisierung von Beteiligungs- und Gruppenprozessen

Der Umgang mit Blockaden und Ängsten der Mitarbeiter/innen spielte explizit vor allem in der AG 3 des ersten Workshops eine große Rolle. Doch wurde auch darüber hinaus deutlich, daß die Frage, wie Phasen der Demotivation überwunden und (wieder) in eine produktive Zusammenarbeit zwischen Beschäftigten und Verwaltung übergehen können, insgesamt von hoher praktischer Bedeutung ist. Die Suche nach *neuen Wegen einer „effektiven und konstruktiven“ Konfliktbewältigung* durch Verfahren der Supervision, Moderation oder Mediation dürfte daher für viele Verwaltungen von hohem Interesse sein. Dabei geht es um eine gezielte Stärkung der Selbstkompetenzen von Beschäftigten ebenso wie um eine Verbesserung der Kommunikationsstrukturen und damit des organisationalen und des Gruppenlernens. Diskutiert wurde in diesem Zusammenhang vor allem darüber,

- daß mit der Delegation von Entscheidungskompetenzen auf die Abteilungs- oder Teamebenen dort auch der wechselseitige Druck zunimmt, so daß - teilweise langjährig gewachsene - Konflikte nun „hochkochen“;
- daß nachhaltige Veränderungen nur dann erreicht werden können, wenn eine echte Dialogbereitschaft auf allen Seiten erkennbar ist (Vertrauens- statt Mißtrauenskultur?);
- daß vielfach eine Überlastung von Mitarbeitern und Führungskräften durch immer wieder neue Projekte und Themen eingetreten ist, die in der Verwaltung nicht ausreichend kommuniziert sind, so daß ihre Sinnhaftigkeit nicht allen Beteiligten einleuchtet;
- daß es daher nicht nur darum gehen kann, bessere Kommunikationsmechanismen zu entwickeln, sondern auch um eine Neu-Definition der traditionellen Schutzfunktionen des Personalrats, um Überforderungen möglichst im Ansatz zu verhindern.

- **Entwicklung von Modellen zur Konfliktmoderation**
Supervisions-, Mediatorenkonzepte.
- **Stabilisierung von Beteiligungs- und Gruppenprozessen** bei den Beschäftigten. Befähigung zur Selbstorganisation und Selbststeuerung.

5. Lernen im Team: Gruppenarbeit als Lernfeld

Die Dezentralisierung der Fach- und Personalverantwortung, Schaffung von flexibleren, kleineren Arbeitseinheiten, Einführung von Gruppenarbeit etc. hat in vielen Verwaltungen zu neuen Arbeitsstrukturen und zu neuen Problemkonstellationen geführt. Soweit damit wirklich die Delegation von Entscheidungen (und nicht nur von Arbeitsaufträgen!) „von oben nach unten“ verbunden ist, ergeben sich neue Handlungsspielräume, aber auch neue Konfliktfelder auf Teamebene.

Der Umgang mit diesen noch ungewohnten Anforderungen erfordert individuelles, Gruppen- und Organisations-Lernen.

Insbesondere in den (bislang eher seltenen) Fällen, wo die Mitarbeiter tatsächlich in (teil-)autonomer Verantwortung über die Gestaltung von Arbeitszeiten, über Projektmanagement oder Arbeitsverteilung bestimmen können, läßt sich erkennen, daß die Implementation von Eigenverantwortung, Selbstorganisation etc. kontinuierlich begleitet werden sollte. Diskutiert wurde in diesem Zusammenhang vor allem darüber,

- daß die Erfahrung, in Eigenverantwortung selbst Arbeitszeiten zu regeln, Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen und aktiv beteiligt zu werden, in der Regel als motivierend erlebt wird (Erhöhung des Selbstwertgefühls);
- daß vor allem in den Fällen positive Resultate vorliegen, wo die Mitarbeiter sich mit den für sie neuen Anforderungen nicht allein gelassen fühlen, d.h. wenn für sie Beratungskapazitäten zur Verfügung gestellt werden (Supervision, Coachingmaßnahmen);
- daß die Gruppenarbeit selbst als ein Lernprozeß erlebt werden kann, wenn sie verbunden ist mit einem echten Zuzugewinn von Steuerungs- und Dispositionschancen auf Teamebene (Erweiterung der Handlungs- und Entscheidungskompetenzen).

• Gruppenarbeit als Lernfeld

Team-/Projekt-/Arbeitsgruppen und die Begleitung von Lernprozessen in diesen Gruppen.

6. Aus Fehlern lernen: Wie führe ich eine Idee zum Erfolg?

Der Wunsch, positive und negative Erfahrungen so zu kommunizieren und zu dokumentieren, daß auch andere davon profitieren können (Erfolgs- bzw. Scheiternsbilanzen), wurde sehr häufig geäußert. Zugleich ist man sich allerdings auch bewußt, daß es sich dabei um eine sensible, teilweise heikle Materie handelt: Fehler nicht nur zu machen, sondern sie auch einzugestehen, sie aufzudecken und aufzuarbeiten, um sie als Lernmaterial zu nutzen („Prozeß-Lernen“), fällt den meisten Akteuren, Führungskräften wie Mitarbeitern, noch immer ausgesprochen schwer.

Daher wurde man sich darin einig, daß zunächst einmal versucht werden sollte, positiv verlaufende Veränderungsprozesse

se systematisch zu dokumentieren, sie transparent zu machen, um daraus dann auch Schlüsse ziehen zu können, wie das Scheitern von guten Ideen so weit wie möglich vermieden werden kann.

- Wie können Lern- und Veränderungsprozesse erfolgreich initiiert und dauerhaft durchgeführt werden?
- Wie kann vermieden werden, daß dieselben oder ähnliche Fehler immer wieder aufs Neue wiederholt werden?
- Wie kann man aus den eigenen Erfahrungen lernen, wie können andere Verwaltungen daraus lernen und umgekehrt: Wie können deren Erfahrungen produktiv genutzt werden?

· Wie führe ich eine Idee zum Erfolg?

Entwicklung von Kriterien und Szenarien für erfolgreich verlaufende Veränderungsprozesse (exemplarisch: Dokumentation von „Erfolgsbilanzen“).

7. Verwaltungsmodernisierung als Gestaltungsprozeß: Politik und Verwaltung im Dialog

Ein Charakteristikum der Öffentlichen Verwaltung besteht in deren (gesellschafts-) politischem Auftrag. Die aktive Mitgestaltung ihrer „Umwelt“, die Neugestaltung der Schnittstellen Bürger - Verwaltung, Politik - Verwaltung, Wirtschaft - Verwaltung zählt daher sicherlich zu den wesentlichen Merkmalen lernfähiger Verwaltungsstrukturen.

In den Diskussionen wurde daher sehr deutlich der Gesichtspunkt betont, daß die Lernende Verwaltung in den kommunalen Raum hinein wirken muß und umgekehrt ihrerseits die Veränderungssignale von „draußen“ produktiv aufgreifen muß. Allerdings sind bisher noch relativ wenig konkrete Ideen dazu entwickelt worden, wie diese Anforderung in systematischer Weise aufgegriffen und projektförmig umgesetzt werden könnte. Es bestand darin Einigkeit darin, daß hier noch ein erheblicher Diskussions- und Entwicklungsbedarf besteht.

· „Dialog Verwaltung - Politik“

Beteiligung und Kooperation in kommunalen Lernprozessen (unter Einbezug von Bürger/innen und Politik).

· Vom Reagieren zum Agieren und Gestalten

Innovationsprozesse in der Verwaltung mit dem Blick nach vorne initiieren, z.B., mit Blick auf die europäische Integration, Fremdsprachen schon heute lernen ...

Ausblick

Einen großen Stellenwert in der Erwartungshaltung der meisten Teilnehmer/innen stellte - zu Recht - die Frage dar, wie die in den Workshops andiskutierten Elemente einer Lernenden Verwaltung weiterentwickelt und in konkrete, praktische Projekte umgesetzt werden können.

Es muß jedoch berücksichtigt werden, daß - entgegen den

ursprünglichen Planungen - zur Zeit noch kein fester Zeitplan zur Realisierung der Projektideen benannt werden kann. Insofern sind definitive Festlegungen auf bestimmte Projektvorhaben in den interessierten Kommunen im Moment noch nicht möglich.

Dennoch kann festgehalten werden, daß ernsthaft versucht wird, noch im Sommer die nötige Klarheit über das weitere Procedere zu erhalten, weil die zeitlichen Perspektiven nicht in eine unbestimmte Zukunft hinein verschoben werden können. Hier wird es daher die Aufgabe der Sozialforschungsstelle sein, gemeinsam mit ÖTV und HBS nach Wegen zu suchen und konkrete weitere Schritte vorzuschlagen. Dies wird spätestens nach der Sommerpause der Fall sein.

Angestrebt ist dabei die Ausgestaltung und Umsetzung von einigen der entwickelten Projektideen, gemeinsam mit den Verwaltungen, die an einem solchen Vorhaben interessiert sind. Diese sollen mit Hilfe von wissenschaftlicher Beratung und Begleitung modellhaft umgesetzt werden, um auch für andere Verwaltungen zugänglich und langfristig nutzbar gemacht zu werden.

Anhang:

Ø Ablaufplanung

Ø Thesenpapier (Gertrud Kühnlein)

Ø Teilnehmerliste (angemeldete Teilnehmer/innen)

Workshop „Lernende Verwaltung“ - Ablaufplanung -

- 10.00 Uhr** **Begrüßung:**
Dr. Erika Mezger, Hans-Böckler-Stiftung
Dr. Sabine Groner-Weber, ÖTV Hauptverwaltung,
Stuttgart
Dr. Gertrud Kühnlein, Sozialforschungsstelle Dort-
mund
**Vorstellung der Moderatorinnen und Moderato-
ren:**
Dr. Anne Drescher
Birgit Klein
Dr. Gertrud Kühnlein
Roland Kunkel
Dr. Anna Stefaniak
Elke Wiechmann
- 10.30 Uhr** **Zielsetzungen und organisatorischer Ablauf des
Workshops im Rahmen der Machbarkeitsstudie
„Lernende Verwaltung“**
- 11.15 Uhr** **Input-Referat:
Was ist eine Lernende Verwaltung? Diskussion
mit dem Ziel der Entwicklung eines gemeinsa-
men „Arbeitsverständnisses“**
- 13.30 Uhr** **Arbeit in den drei Arbeitsgruppen:**
AG 1: Neue Lehr- und Lernformen
AG 2: Lernförderliche Organisationsstrukturen/
-kulturen
AG 3: Ängste und Widerstände im Reformprozeß
- 16.00 Uhr** Vorstellung der **Ergebnisse aus den Arbeitsgrup-
pen**
- 16.30 Uhr** - Gemeinsame **Festlegung einer Prioritätenliste
von Projektideen** („Schlüsselprojekte“)
- Ausblick: Wie geht's weiter?
- 17.00 Uhr** Ende des Workshops

Thesen zur Lernenden Verwaltung¹

Gertrud Kühnlein

Lernen können Organisationen nur dann, wenn sie in ihren bisherigen Strukturen an Grenzen gestossen sind: „Organisationen 'lernen' nur, wenn sie lernen *müssen*.“ Wenn diese These von Haßelmann und König (1997) zutrifft, dann waren die Voraussetzungen für die Implementation einer Lernenden Verwaltung wohl nie so günstig wie zur Zeit!

Und dies nicht nur deshalb, weil inzwischen fast alle Kommunen unter einem enormen Finanzierungsdruck stehen, sondern auch deshalb, weil der Umstrukturierungsprozeß in vielen Verwaltungen an einen kritischen Punkt gekommen ist; bei der Einführung der Neuen Steuerungsmodelle oder anderer Reformkonzepte zeigen sich erhebliche Umsetzungsprobleme.

Was aber ist unter einer Lernenden Verwaltung zu verstehen?

1. Das Leitbild der *Lernenden Verwaltung* ist Teil einer neuen Managementphilosophie, die vor allem geprägt ist durch neue, hierarchieärmere und abteilungsübergreifende Organisationsstrukturen, die im Rahmen der Neuen Steuerungsmodelle auch in der öffentlichen Verwaltung mittlerweile relativ weit verbreitet sind. Zugleich aber zeigt sich, daß die Umsetzung der Neuen Steuerungsmodelle vielfach ins Stocken geraten ist. Zum einen, weil verwaltungsintern oft kein Reformkonsens existiert, der als selbstverständlich unterstellt werden könnte; vielmehr brechen immer wieder Interessenskonflikte, unterschiedliche Erfahrungen, Sichtweisen und Bewertungen bestimmter Reformschritte auf, die den Reformkonsens infrage stellen. Zum anderen, weil sich in vielen Städten zeigt, daß die politische Dimension der kommunalen Verwaltungsreform bisher zu stark vernachlässigt worden ist. In beiden Fällen muß es darum gehen, das Lernen der Beschäftigten(gruppen) ebenso wie die Lernfähigkeit der Verwaltungsstrukturen stärker zu thematisieren.
2. Der Begriff *Lernende Organisation/ lernende Unternehmen* ist keineswegs unumstritten („Sprachspiel“, „leere Wort-hülse“!?). Insbesondere wird dagegen eingewandt, daß im engeren Sinne nur Subjekte, nicht aber Organisationen lernen können; Organisationen können sich allenfalls als mehr oder weniger „lernfähig“ im Sinne von veränderungsfähig

1 Das Thesenpapier wurde mit der Einladung zum Workshop verschickt.

erweisen². Dies ist sicherlich nicht von der Hand zu weisen. Es soll hier jedoch ausdrücklich nicht darum gehen, den vorhandenen - und in ihrer Argumentation sehr unterschiedlichen - Theorien der Lernenden Organisationen noch eine weitere Theorie der Lernenden Verwaltung hinzuzufügen. Vielmehr soll versucht werden, unter Zuhilfenahme der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse den Begriff der Lernenden Verwaltung zu operationalisieren, das heißt herauszuarbeiten, was, wie, von wem und unter welchen Rahmenbedingungen gelernt werden sollte, damit Verwaltungen sich selbst zielgerichtet verändern können und auf Veränderungen ihrer Umwelt adäquat reagieren können.

3. Der Begriff *Lernende Verwaltung* bringt zunächst einmal nichts als die schlichte Einsicht zum Ausdruck, daß es nicht genügt, neue Verwaltungsstrukturen und Leitbilder einzuführen, wenn die Beschäftigten nicht ausreichend darauf vorbereitet und qualifiziert werden, um sich aktiv an Umstrukturierungsmaßnahmen beteiligen zu können. Ebensovienig aber können Veränderungen langfristig funktionieren, wenn nur versucht wird, das Verhalten der Menschen zu verändern, aber nicht die Bereitschaft vorhanden ist, die eingefahrenen Arbeits- und Verwaltungsstrukturen der traditionellen „Ordnungsverwaltung“ selbst in Frage zu stellen. Dazu gehört auch, neue Formen der Kommunikation und Information zu erproben und kollektive Aushandlungsprozesse in die Verwaltung zu integrieren.

Insofern wird hier also durchaus eine Eingrenzung dessen vorgenommen, was mit einer Lernenden Verwaltung (nicht) gemeint ist. Dieser Begriff soll daher im Rahmen dieses Projekts verstanden werden als *Programm und Versprechen* zugleich: Programmatisch daran ist der Entschluß, sich aktiv auf die globalen Veränderungen einzustellen, die auf die öffentlichen Verwaltungen zukommen, sie also nicht bloß passiv nachzuvollziehen.

Das Versprechen besteht darin, dabei die Beschäftigten einzubeziehen: sie an diesen Veränderungen zu beteiligen, sie vorbereitend und begleitend zu qualifizieren und dafür zu sorgen, daß von den Mitarbeiter/innen ausgehende Vorschläge konstruktiv mit aufgenommen werden. Die Lernende Verwaltung stellt insofern keinen fertigen Endzustand dar, sondern ist eine auf Dauer ausgerichtete Vision.

2 "Lernen ist in dieser neuen Bedeutung eine *Veränderungsmetapher*. Damit wird angezeigt, daß es um die Ausstattung des Systems Betrieb mit Wissen geht." (Geißler/Orthey 1996)

"Eine lernende Organisation ist ... gleichsam ein lebender Organismus, dessen Elemente aufeinander einwirken und die Fähigkeit besitzen, sich Veränderungen anzupassen. ... Mit der Idee der organisationalen Wert- und Wissensbasis wird zum Ausdruck gebracht, daß Organisationen Werte und Wissensbestände unabhängig von ihren Mitgliedern speichern, die auch dann noch weiterexistieren, wenn Mitglieder die Organisation verlassen." (Wittwer/Witthaus 1996)

Es geht daher darum, geeignete Verfahren zu finden, um Verwaltungen auf ihrem Weg zu einer Lernenden Organisation zu begleiten.

4. Das Leitbild der Lernenden Verwaltung hebt sich deutlich ab von der *konventionellen Verwaltung*, die als streng bürokratische Organisation und wegen ihres hierarchischen Verwaltungsaufbaus für solche neuen, sich selbst-steuern- den Verfahren grundsätzlich nicht geeignet ist³. Sie grenzt sich aber auch ausdrücklich ab vom *Lernenden Unternehmen* als Leitbild in der Privatwirtschaft, weil die öffentliche Verwaltung andere Auftraggeber (Politik; Bürger als Kunden und Wähler) und damit einen anderen Aufgabentypus (Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben, Hilfestellung zur Daseinsvorsorge, Bereitstellung von Infrastrukturleistungen) aufweist, weil sie andere Ziele verfolgt (Gemeinwohlorientierung) und anderen Prinzipien der Aufgabenerfüllung gehorcht (Rechtsstaatlichkeit), die neben dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit (Effektivität und Effizienz) des Verwaltungshandelns stehen. Bei der Definition und in der Schwerpunktsetzung der Verwaltungsziele kommt daher der kommunalen Politik eine ganz zentrale Rolle zu. Eine Lernende Verwaltung ist nicht denkbar ohne eine damit korrespondierende Lernende Politik!
5. Wie immer die Debatte um geeignete oder ungeeignete Begriffe akzentuiert wird, es geht dabei immer um die grundlegende Frage, daß und wie sich mit Blick auf den neuen Idealtypus der Lernenden Organisation das Verständnis von „Lernen“ verändert. Dabei geht es ausdrücklich nicht (nur) um die Einführung neuer methodisch-didaktischer Prinzipien, sondern um ein generelles Neuverständnis von Lernen und beruflicher Bildung. Arbeitsplatznahe, aktivierende Lehr- und Lernformen gewinnen an Bedeutung, es geht um die Mitgestaltung von Arbeits- und Zielfindungsprozessen. Lernen gilt dabei als ein Aktivposten, an die Seite der Anpassungs-Fortbildung treten Qualifizierungsmaßnahmen, denen gestalterische und beeinflussende Funktionen zukommen („Innovations-Fortbildung“).
Konkret heißt dies: Im Rahmen des Projekts sollen Modelle entwickelt werden, in denen offene (d.h. dezentral organisierte und arbeitsintegrierte) Lernformen erprobt werden, die zugleich dazu geeignet sind, einen Lernprozeß der Verwaltung als Gesamtorganisation in Gang zu setzen. Dabei kann sicherlich zurückgegriffen werden auf einschlägige Erfahrungen und neue Entwicklungen arbeitsbezogenen Lernens in

3 „Die konventionelle Verwaltung versteht sich ausschließlich als rechtsanwendende und rechtsumsetzende Verwaltung, deren eigenständige Leistung im wesentlichen in der angemessenen Norminterpretation und in der Sicherstellung des abweichungs-, fehler- und verfehlungsfreien Normvollzugs besteht. ... Die konventionelle Verwaltung kann von daher grundsätzlich nicht als ein „lernendes“ und „sich selbst steuerndes“ System begriffen werden. ... Der ‚bürokratischen Organisation‘ (M. Weber) der Verwaltung wird die ‚lernende (und lernfähige) Organisation‘ als ‚neuer Idealtypus‘ gegenübergestellt“ (Klages 1995).

der Privatwirtschaft. Diese können jedoch nur unter Berücksichtigung der Besonderheiten des öffentlichen Sektors adaptiert werden. Besonders gut geeignet sind vor diesem Hintergrund solche Modellvorhaben, in denen die wechselseitige Verknüpfung von lernenden Menschen und Verwaltungsreform - als einer organisatorischen *und* kommunalpolitischen Aufgabe - sichtbar gemacht wird.

Zitierte Literatur:

- Haßelmann, Uwe; Rainer König: Wie läßt sich eine „Lernende Verwaltung“ etablieren? In: Die innovative Verwaltung. Heft 4/1997. S. 30-33.
- Geißler, Karlheinz A.; Orthey, Frank Michael: Schwindelige Ettiketen - von der „lernenden Organisation“. In: berufsbildung. Heft 39/1996. S. 2.
- Klages, Helmut: Verwaltungsmodernisierung durch „neue Steuerung“? In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 34. Jg. 1995. II. Halbjahresband. S. 203-228.
- Wittwer, Wolfgang; Witthaus, Udo: Lernende Organisationen - Herausforderung für die betriebliche Bildung. In: berufsbildung. Heft 39/1996. S. 3-7

Teilnehmerliste (angemeldete Teilnehmer/innen)

| Name | Institution |
|---------------------------|---|
| Blank, Peter | Stadt Gelsenkirchen Studieninstitut für komm. Verwaltung |
| Bohner, Dietmar | Stadt Glauchau Stadtverwaltung |
| Bordihn, Carlo | Stadt Essen Zentr. Steuerungsdienst |
| Brangs, Stefan | ÖTV Dresden Bezirksverwaltung Sachsen |
| Brigitte Bader | Sächsisches Kommunales Studieninstitut Dresden |
| Brunke, Monika | Landkreis Diepholz Personalrat |
| Buhrfeind, Margret | Verwaltungsakademie Berlin Institut für Verwaltungs- management |
| Burkert, Ulrike | Kreis Soest Zentr. Steuerungs- unterstützung |
| Cortner, Heinz | Kreis Soest Zentr. Steuerungs- unterstützung |
| Drescher, Dr., Anne | Berlin |
| Echterhoff, Raimund | ÖTV-Bezirksverwaltung NW II Bochum |
| Ehnold, Rainer | Kreis Lippe Personalrat |
| Elke Wiechmann | Uni Marburg |
| Emmenegger, Frank | Stadtverwaltung Bochum Personalrat |
| Esser, Katarina | Stadt Jülich |
| Fischer, Edgar | Stadtverwaltung Bochum Personalrat |
| Formella, Fr. | Stadt Unna Bereich Personal |
| Freese, Gertje | Landeshauptstadt Kiel Personalamt |
| Friedhoff, Dieter | Stadt Hagen Zentrale Steuerung |
| Groner-Weber, Dr., Sabine | Gewerkschaft ÖTV Hauptverwaltung |
| Grünewald, Volker | Main-Kinzig-Kreis Gesamtpersonalrat |

| | |
|------------------------|--|
| Haubner, Oliver | Bertelsmann Stiftung |
| Heggemann, Georg | Stadt Münster Personalamt |
| Heppner, Herr | Stadt Schwerte Personalamt |
| Heppner, Klaus | Stadt Schwerte Personalamt |
| Hibbeler, Hermann | Stadt Detmold Personalrat |
| Hilker, Hartmut | Stadtverwaltung Potsdam |
| Hill, Prof., Hermann | Deutsche Hochschule für Ver- waltungs-wissenschaften, Speyer |
| Hogrefe, Rita | Stadt Hannover Personalentwicklung |
| Jennert-Thoma, Gabi | Stadt Witten Regionalstelle Frau und Beruf |
| Kaether, Jürgen | Stadt Hannover Gesamtpersonalrat |
| Kaulvers, Gerd | Kreis Lippe Personalrat |
| Kempf, Prof., Rolf | Senatskommission für das Personalwesen Bremen |
| Kersting, Bernd | Stadt Dortmund |
| Keßler, Heike | Stadt Witten Regionalstelle Frau und Beruf |
| Klein, Birgit | Sozialforschungsstelle Dortmund |
| Köster, Eva Maria | Stadt Hagen Aus- und Fortbildung |
| Kühnlein, Dr., Gertrud | Sozialforschungsstelle Dortmund |
| Kunkel, Roland | STEP Berlin |
| Lemke, Gabriele | Stadt Neukirchen-Vluyn Gleichstellungsbeauftragte |
| Merz, Michael | Stadt Pforzheim Personal- und Organisationsamt |
| Mezger, Dr., Erika | Hans-Böckler-Stiftung Abt. Forschungsförderung |
| Mutschler, Thomas | Main-Kinzig-Kreis Gesamtpersonalrat |
| Neurohr, Wilhelm | Kreisverwaltung Recklinghausen Personalrat |
| Prinz, Helmut | Duisburg |
| Radon, Gerald | Kreisverwaltung Pinneberg Personalrat |
| Raunitschke, Christa | ÖTV-BV Thüringen |
| Rühlemann, Claudia | ÖTV-BV Thüringen |

| | |
|------------------------------------|---|
| Schäfer, Dieter | ÖTV Oberhausen |
| Schäfer, Wolf | Stadt Nürnberg Stabsstelle Verwaltungs- reform |
| Schleibaum, Hans-Dieter | Landkreis Osnabrück Personalrat |
| Schmitz, Wilfried | Stadtverwaltung Essen Amt für zentralen Service |
| Schneider, Fr. | Institut für Personalauslese beim Personalamt der Stadt Köln |
| Schöne, Wilfried | Kreis Aachen Personalentwicklung |
| Schröter, Manfred | Stadt Detmold Steuerungsdiens |
| Schumm-Garling, Prof., Dr., Ursula | Universität Dortmund Wirtschafts- u. Sozialwissen- schaftliche Fakultät |
| Schwager, Sabine | Stadt Lünen Organisationsberatung |
| Seibert, André | Stadt Essen Personalrat |
| Stefaniak, Dr., Anna | VEW Hauptverwaltung |
| Stemmler, Uwe | Stadt Duisburg Institut für Aus- und Fortbildung |
| Tenbense, Dr., Bernd | ÖTV Hagen |
| Van den Bergh, Regina | Stadt Krefeld Verwaltungssteuerung |
| Völkel, Klaus | Stadtverwaltung Witten |
| Wagner, Jürgen | Stadt Pforzheim Personal- und Organisationsamt |
| Wölki, Gabriela | Stadtverwaltung Dresden Gesamtpersonalrat |
| Zietelmann, Ralf | Stadt Bremerhaven Gesamtpersonalrat |

