

Johannes Bruns

Verwaltungsmodernisierung und direkte Mitarbeiterbeteiligung: Macht, Widerstände und Blockaden

Johannes Bruns, geb. 1966 in Arnsberg/Westfalen, Ausbildung zum Diplom-Verwaltungswirt, Studium der Sozialwissenschaften in Bochum, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre an der Universität Jena.

Die Modernisierung des öffentlichen Sektors findet derzeit in der Bundesrepublik Deutschland vor allem auf der kommunalen Ebene statt. Gerade für Kreise, Städte und Gemeinden als Schnittstellen zwischen Bürger und Staat und als „Opfer“ finanzieller und/oder (Aufgaben-)Entlastungen von Bund und Ländern sind Modernisierungsvorhaben zu einer Art „Existenzstrategie“ geworden. In dieser Situation avancierte die „Haushaltskonsolidierung“ zum obersten Leitprinzip kommunalen Handelns, und Modernisierungsinstrumente aus der Privatwirtschaft haben eine große Attraktivität und geradezu einen Referenzcharakter für die Verbesserung der Kostenstruktur der öffent-

lichen Verwaltung erhalten. Ihr Ziel ist die „Mikroökonomisierung“ der Verwaltung als Managementaufgabe.¹

Jede zweite Stadt mit mehr als 50 000 Einwohnern strukturiert ihre Verwaltung gegenwärtig um. Vorbilder sind dabei zum einen das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung auf bundesdeutsche Verhältnisse adaptierte niederländische Modell einer dienstleistungsorientierten und nach dem Prinzip eines Konzerns strukturierten Kommunalverwaltung - das sogenannte „Tilburger Modell“ - sowie zum anderen - aus der Privatwirtschaft stammend - das sogenannte Konzern-Leitbild.

Überwindung von Reformblockaden durch Partizipation

Reformen der öffentlichen Verwaltung waren in der Bundesrepublik immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Die Ergebnisse sind jedoch eher ernüchternd: „Die Früchte der Ende der sechziger Jahre (...) ausgebrochenen Reformeuphorie haben sich in den Schubladen der Verwaltungsbehörden in Gestalt Hunderter von Studien, Gutachten, Forschungsberichten und sonstigen Veröffentlichungen über Probleme der Planungsorganisation und -technik, der Führungskonzeption, der Aufbau- und Ablauforganisation, der Information und Kommunikation einschließlich elektronischer Datenverarbeitung, der Verwaltungsgliederung, des Ressortzuschnitts etc. angesammelt. In der Praxis wurde nur ein geringer Bruchteil dieser Vorschläge umgesetzt - und auch dies häufig nur unter großen Schwierigkeiten.“²

Was für die sogenannten Funktionalreformen galt, ließ sich ebenfalls für die Personalreform (die Vereinheitlichung des Dienstrechts) und die Gebietsreform auf kommunaler Ebene Anfang bis Mitte der siebziger Jahre konstatieren. Auch sie sind nur „leidlich“ vorangekommen, wenn nicht sogar „auf halber Strecke steckengeblieben“.³ In der Aufarbeitung und Reflexion dieses „Reformversagens“ trat ein Aspekt in den Vordergrund, den man bis dato zu wenig berücksichtigt hatte: die Implementationsproblematik. Dabei wurde deutlich, daß „veränderte insitutionelle Regelungen (...) innerhalb von Organisationen erst verarbeitet werden (müssen)“ und daß „das Ergebnis dieser Verarbeitung (...) keineswegs mit dem übereinstimmen (muß), was von den Initiatoren dieser Veränderungen intendiert war.“⁴

Vor diesem Hintergrund gewinnt in der derzeitigen Reformdebatte - wenn auch noch nicht überall - ein Ansatz an Bedeutung, den es so explizit in der

1 Vgl. Dieter Buduius. Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Berlin 1994. S. 7 ff.

2 Vgl. Gerd Pflaumer. Zur Rolle der Politikwissenschaft bei der Reform des öffentlichen Dienstes. Diskussionsbeitrag aus der Sicht der Verwaltungspraxis, in: Carl Bohret (Hrsg.). Verwaltung? reforme n und Politische Wissenschaft. Zur Zusammenarbeit von Praxis und Wissenschaft bei der Durchsetzung und Evaluation von Neuerung. Baden-Baden 1978. S. 223.

3 Leo Kißler. Modernisierung des öffentlichen Dienstes durch Partizipation?. in: WS I-Mitteilungen 5/1995. S. 318.

4 Sybille Stöbe. Wer soll das ändern?-öden Welche Anforderungen stellen sich an die Sozialwissenschaften?, in: Josef Hubert/Sybille Stöbe (Hrsg.). Reformperspektiven im öffentlichen Dienst, 2. Aufl.. Gelsenkirchen

öffentlichen Verwaltung noch nicht gegeben hat: die direkte Mitarbeiterbeteiligung. Denn wenn Verwaltungsreformen zu mehr Bürgerfreundlichkeit bzw. Kundenorientierung und zu mehr Effektivität und Effizienz führen sollen, dann reicht es nicht mehr aus, entsprechende Konzeptionen nach „altbewährtem“ Top-down-Schema über den Dienstweg per „Anordnung“ zu implementieren. Vielmehr - so die Einschätzung - lassen sich diese Ziele nur durch die Einbeziehung der Mitarbeiter und dem daraus erhofften Motivationsschub verwirklichen. Entsprechend werden derzeit in den Rathäusern, in denen sich diese Erkenntnis durchgesetzt hat, Veränderungsvorhaben mit Beteiligungsangeboten an die Verwaltungsmitarbeiter verbunden.

Auf den ersten Blick könnte man meinen, daß mit der Einführung von direkter Mitarbeiterbeteiligung bzw. der Einführung partizipativer Arbeitsformen der „goldene Weg“ der Verwaltungsmodernisierung gefunden sei: Endlich - nach 200 Jahren im „Gehäuse der Hörigkeit“ (Max Weber) verharrend - können Verwaltungsbedienstete mitreden, mitbestimmen und mitentscheiden. Kurz; die Beteiligungsangebote der Verwaltungsspitze müßten unter den Beschäftigten geradezu „Jubelstürme“ auslösen. Aber auch hier scheinen die Reaktionen der Beschäftigten eher „verhalten“ zu sein. Denn, erhalten Verwaltungsmitarbeiter „unvermittelt“, per Dienstweg, ein Beteiligungsangebot, dann ist die Beteiligungsbereitschaft relativ gering. Dies läßt sich sowohl für das Angebot, sich an der Erstellung des Verwaltungsleitbildes zu beteiligen,⁵ als auch für die Beteiligung der Mitarbeiter an einer Umgestaltung ihres Arbeitsplatzes⁶ eruieren. Diese Feststellung mag angesichts einer fortgeschrittenen Wertewandel-Diskussion erst einmal paradox erscheinen. Ob aber Beschäftigtenbe teilig ung gelingt, hängt nicht nur davon ab, ob die Beschäftigten sich beteiligen wollen, sondern auch davon, daß sie es auch können. Direkte Beteiligung kann so zu einem Kompetenzproblem werden, sowohl in beruflich-fachlicher als auch in sozialer Hinsicht.

Gleichzeitig ist aus jüngeren Untersuchungen in der Industrie bekannt, daß die Einführung neuer Arbeitsformen und der direkten Partizipation in Unternehmen auf Widerstände und Beharrungsinteressen jener Gruppen stoßen, die dadurch Einbußen an Verantwortlichkeiten und Funktionen befürchten (müssen).⁷ Hierzu zählen insbesondere Gruppen des unteren und mittleren Managements (z. B. die Industriemeister); aber auch Betriebsräte sehen ihren institutionalisierten Einfluß bedroht. Entsprechend entstehen neue Konfliktlinien sowie rivalisierende Netzwerke. So können z. B. Gruppen des unteren

5 So liegen die Rücklaufquoten bei der Mitarbeiterbefragung zum Verwaltungsleitbild bei einer Bezirksregierung in NRW und im Rathaus einer kreisfreien Stadt im Ruhrgebiet bei unter 10 Prozent (Quelle: eigene Interviews).

6 Leo Kißler stellte in einer repräsentativen Umfrage zur Beteiligungsbereitschaft in der Stadtverwaltung Hagen fest, daß nicht einmal jeder zweite (45 Prozent) der Befragten in einer Projektgruppe mitarbeiten möchte, mit dem Ziel, den eigenen Arbeitsplan umzugestalten. Um den harten Kern von Partizipationsverweigerern (9 Prozent) scharf sich, so Kißler, eine Mehrheit von Unentschlossenen (46 Prozent), vgl. Leo Kißler. Modernisierung des Öffentlichen Dienstes durch Partizipation, S. 317 ff.

7 Vgl. u. a. Ralph Greifenstein/Peter Jansen/Leo Kißler. Sachzwang Partizipation? Mitbestimmung am Arbeitsplatz und neue Technologien. in: Georg Aichholzer/Gerd Schienenstock (Hrsg.). Arbeitsbeziehungen im technischen Wandel. Neue Konfliktlinien und Konsensstrukturen. Berlin 1989.

Managements mit dem Betriebsrat eine Verhinderungsstrategie gegen das obere Management bilden. Mit anderen Worten: Die Einführung von direkter Beteiligung in Verwaltung stellt einen ähnlichen „Eingriff in die Strukturierung eines empirischen Systems von Akteuren“⁸ dar wie das Veränderungsvorhaben selbst und muß erst einmal innerorganisatorisch verarbeitet werden, oder konkreter: direkte Mitarbeiterbeteiligung kann mit der eingeschliffenen Rollen- und Statusverteilung sowie den Interessen der Akteure kollidieren. Dieser Aspekt soll in diesem Beitrag näher diskutiert werden.

Erste Anzeichen der Formierung von Widerständen lassen sich auch innerhalb des gegenwärtigen Veränderungsprozesses in den Verwaltungen erkennen. So werden Informationen unterschlagen, offizielle Veranstaltungen zur „Neuen Steuerung“ und zum „Leitbild“ unterminiert sowie entsprechende Verlautbarungen zu diesen Themen ignoriert. Die Widerstände formieren sich aber nicht allein gegen die Veränderungsvorhaben, sondern auch und gerade gegen die in den Dienst der Modernisierung gestellte direkte Beteiligung.⁹

Im folgenden sollen nun auf der Grundlage des mikropolitischen Ansatzes von Crozier und Friedberg¹⁰ die Gründe für die Formierung der Widerstände von Seiten der von den Veränderungsvorhaben und der direkten Beteiligung betroffenen Akteure und Akteursgruppen analysiert werden. Dabei wird besonders auf die spezifische Wirkung direkter Partizipation eingegangen, die letztlich eine größere Gefahr für die relevanten Akteure in sich birgt als jene der Veränderungsvorhaben. Desweiteren soll der Versuch unternommen werden, eine Strategie zu entwerfen, wie diese Widerstände reduziert bzw. vermieden werden können. Denn der Erfolg der Verwaltungsmodernisierung hängt auch und vielleicht sogar in ganz besonderer Weise davon ab, ob es gelingt, die Widerstände zu minimieren bzw. auszuschalten.

Wachsende Macht des Verwaltungsmanagements durch Dezentralisierung und Neue Steuerung

Einen Ansatzpunkt für die mikropolitische Analyse der Formierung von Widerständen gegen die Veränderungsvorhaben und die in ihren Dienst gestellte direkte Beteiligung bietet Crozier/Friedbergs Begriff Macht. Macht konstituiert sich danach aus den einem Akteur in einem Handlungssystem zur Verfügung stehenden und von ihm kontrollierten „Ungewißheits- bzw. Unsicherheitszonen“. Crozier und Friedberg nennen vier dieser Zonen, die zu Machtquellen werden können, von denen aber nur zwei für die folgende Analyse herangezogen werden sollen: zum einen der Besitz einer nur schwer ersetzbaren funktionalen Fähigkeit oder Spezialisierung (Expertentum), zum

8 Vgl. Erhard Friedberg. *Ordnung und Macht: Dynamiken organisierten Handelns*. Frankfurt a.M./NewYork 1995. S. 346.

9 Diese Widerstände manifestierten sich auch in Interviews, die vom Autor in verschiedenen Bereichen wie Verwaltungsvorstand, Querschnittsämtern und Fachämtern einer kreisfreien Stadt im Ruhrgebiet geführt wurden.

10 Vgl. Michel Crozier/Erhard Friedberg. *Macht und Organisationen. Die Zwänge kollektiven Handelns* 1979.

anderen die Kontrolle der Informationen, Kommunikation und Interaktion zwischen den Akteuren bzw. den Einheiten einer Organisation.¹¹

1. Mit den Veränderungsvorhaben dringen auch solche Instrumente in die Verwaltung ein, die zu einer Erosion der subjektiven Fähigkeiten der Verwaltungsbediensteten führen. In dem Maße aber, wie die funktionalen Kompetenzen an Wert verlieren, verringert sich der Expertenstatus der Beschäftigten und damit zugleich auch die Größe der von ihnen kontrollierten Ungewissheits- und Unsicherheitszonen. Kurz: Mitarbeiter verlieren Macht.¹² Gleichzeitig können aber jene Akteure und Akteursgruppen ihren Handlungsspielraum und damit ihre Machtposition ausweiten, wenn es ihnen gelingt, die durch die Veränderungsvorhaben neu entstehenden Ungewissheits- und Unsicherheitszonen zu kontrollieren.

Eine interessante Konstellation erleben in diesem Zusammenhang Querschnittsämter wie das Haupt- und Personalamt. Auf der einen Seite verlieren sie im Rahmen der im Design der Neuen Steuerung vorgesehenen Verlagerungen von Querschnittsaufgaben an die einzelnen Fachbereiche (Dezentralisierung) personal wirtschaftliche und organisationsstrukturelle Aufgaben und Kompetenzen. Auf der anderen Seite gewinnen sie - so paradox es klingen mag - gerade durch den Modernisierungsprozeß und durch die Veränderungsvorhaben an Macht. Denn es ist zum einen der „Veränderungsunternehmer“,¹³ der sie, allein schon aus Gründen der Praktikabilität, zu sog. (internen) „Relais“ macht, „denen er einen Teil der Animation und der Steuerung des Prozesses übertragen kann“.¹⁴ Zum anderen wird den Querschnittsämtern innerhalb der neuen Steuerungskonzeption die Rolle beratend arbeitender Service-Zentren übertragen, wodurch ihnen gewissermaßen neue Handlungsspielräume und damit „Machtquellen“ eröffnet werden.

2. „Neue Steuerung“ und „Dezentralisierung“ wirken sich aber auch für eine andere Gruppe in der Verwaltung in besonderer Weise aus: für das untere und mittlere Management. Denn neben der Verlagerung von Kompetenzen und Aufgaben besteht ein weiteres Ziel darin, die vorhandenen Organisationsstrukturen insgesamt zu verschlanken. Dies bedeutet zunächst einmal den Abbau von Hierarchie, die Ausdehnung von Leitungsspannen und die Einführung nichthierarchischer, flexibler Strukturmuster wie Projekt-

11 Die beiden anderen Quellen sind das Vorhandensein von allgemeinen Regelungen und Verfahrensvorschriften sowie die für die Bewältigung und Gestaltung der Beziehungen zwischen der Organisation und der externen Umwelt relevanten Kenntnisse und Fähigkeiten.

12 Anzumerken bleibt, daß die Erosion der funktionalen Kompetenz asymmetrisch verläuft: So werden z. B. die Mitarbeiter in der Kämmerei durch die Umstellung des Rechnungswesens auf die Doppik größere Machtverluste hinnehmen müssen als die Beschäftigten im Ordnungsamt.

13 Friedberg bezeichnet den Initiator eines Veränderungs- oder Modernisierungsprozesses als „Veränderungsunternehmer“ oder „sozialen Unternehmer“. Dabei handelt es sich um eine Person oder Personengruppe, „denen es gelingt, andere Akteure in ihrem Kielwasser zu aktivieren und dadurch ihre Initiative, ihr Projekt oder die Veränderung zu verwirklichen“. Friedberg hat „sozial“ deshalb hinzugefügt, um hervorzuheben, daß die Initiative des Veränderungsunternehmers vor allem dadurch „sozial“ ist, da sie aus der Mobilisierung und der Anregung anderer Menschen zur Verwirklichung kollektiven Handelns besteht; vgl. Friedberg, Ordnung und Macht. S. 337.

14 Vgl. ebd., S. 349.

gruppen oder Teams.¹⁵ Entsprechend wird zumindest ein Teil der beschriebenen Managementebene überflüssig und muß mit Funktions-, Rollen-, Status-, insgesamt also mit Machtverlusten rechnen. Aber auch der verbleibende Teil des mittleren Managements muß mit Statusinkonsistenzen rechnen: Mit der Einführung der direkten Beteiligung durch den „sozialen Unternehmer“ werden zugleich als eine Voraussetzung für ihr Funktionieren Informations- und Kommunikationskanäle verlegt. Wurden Informationen in der bürokratischen Verwaltung allein über den Dienstweg und damit über die mittlere Führungskräfteebene in ihrer Funktion als Bindeglied zwischen den Hierarchien weitergegeben, können nun Verwaltungsspitze und Sachbearbeiter auf den neuen Informations- und Kommunikationswegen unter Umgehung dieser Hierarchieebene direkt miteinander in Kontakt treten. Damit wird der mittleren Führungsebene die Möglichkeit genommen, Informationen zu kontrollieren und sie ihren Interessen entsprechend zu filtern.

Der aus der Existenz neuer Informations- und Kommunikationskanäle resultierende Machtverlust für das mittlere Management verstärkt sich insbesondere auch dadurch, daß ihre Profilierungsmöglichkeiten eingeschränkt werden und ihre Autorität erodiert. Zum einen sehen sich die unmittelbaren Linienvorgesetzten durch die direkte Beteiligung geradezu gezwungen, die Vorschläge ihrer Untergebenen aufzugreifen, damit die Verwaltungsbediensteten die Probleme über die Informationskanäle mit der Verwaltungsspitze nicht im Alleingang regeln. Zum anderen können die Mitarbeiter der Verwaltungsspitze über die neuen Informations- und Kommunikationswege signalisieren, welche Innovationskraft von den Vorgesetzten und welche von ihnen ausgeht. Damit geht die bisherige, sich in der bürokratischen Verwaltung herausgebildete (informelle) Möglichkeit für das mittlere Führungsmanagement verloren, das Erfahrungswissen der Beschäftigten abzuschöpfen und sich zur eigenen Profilierung selbst zuzuschreiben.

Auch eine weitere Institution kann durch die Modernisierungsprozesse in der Verwaltung und durch die in den Dienst der Veränderungsvorhaben gestellte direkte Beteiligung an Macht und Einfluß verlierender Personalrat. Traditionell wurden Partikularforderungen seitens der Beschäftigten von den Personalräten absorbiert, selektiert oder gewichtet und schließlich in Verhandlungsformeln transformiert, mit denen dann die Verwaltungsspitze konfrontiert wurde. Diese Möglichkeit des Personalrates zur Interessenabstimmung wird aber durch direkte Partizipation eingeschränkt. Zum einen können solche Arbeitnehmer mit einem hohen Grad an Partizipationskompetenz ihre Interessen im Alleingang durchsetzen und damit direkte Beteiligung als ein Sprungbrett zur Sicherung ihrer eigenen Arbeitskarriere nutzen.¹⁶ Zum anderen aber bewirkt direkte Beteiligung eine ungefilterte

15 Vgl. u. a. Christoph Reichard. Umdenken im Rathaus, neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. 3. Aufl., Berlin 1994. S. 57.

16 Vgl. Ralph Greifensfein/Peter Jansen/Leo Kißler. Modernisierung und Partizipation. Direkte Arbeitnehmerbeteiligung in der Funktionsnische. polis-Sonderband, hrsg. von der Fern Universität - Gesamthochschule-Hagen. Hagen 1989.S.61 f.

Aufdeckung der vielfältigen individuellen Interessen und wird dadurch für die Verwaltungsspitze zu einem „Frühwarnsystem“. was dem Verwaltungsmanagement und seinen internen Relais, den Querschnittsämtern, die Möglichkeit einräumt, potentielle Konflikte präventiv zu entschärfen. Mit anderen Worten: Die direkte Beteiligung rezentralisiert und stärkt die Kontrollmacht des Verwaltungsmanagements und entpolitisiert dadurch zugleich mögliche Konfliktpotentiale, die im Vorfeld und im Verlauf der Veränderungsvorhaben auftreten können, was insgesamt zu einem Unterlaufen der Personalratsarbeit führt.¹⁷

Doppelcharakter direkter Beteiligung

Damit aber sind die eigentlichen, aus der Sicht der Beschäftigten im Grunde fatalen Wirkungen von direkter Beteiligung angesprochen: Sie deckt Heimliches auf, veröffentlicht Verdecktes, macht Informelles formell und leuchtet Autonomiespielräume aus. Denn direkte Partizipation ist von Grund auf künstlich: Zum einen entspricht sie nicht den Gewohnheiten der bürokratischen Verwaltung, in der es in der Regel nur den leitenden Beamten und Angestellten vorbehalten ist, in Konferenzen oder Sitzungen über Projekte u. ä. zu beraten. Zum anderen findet direkte Partizipation in einer unnatürlichen Umgebung statt. Die an ihr beteiligten Beschäftigten werden aus ihrer natürlichen, informellen und privaten Arbeitsgemeinschaft herausgerissen, damit quasi entprivatisiert sowie entlokalisiert, und mit vollkommen andersartigen Logiken und neuen Gesprächspartnern aus verschiedenen Ämtern, Dezernaten, den Querschnittsämtern und dem Verwaltungsmanagement konfrontiert. Entsprechend gestalten sich die Erwartungshaltungen, die Anni Borzeix und Daniele Linhart - allerdings für die direkte Beteiligung in Industriebetrieben - wie folgt formulieren: „Man erwartet von ihnen (den Beschäftigten), daß sie ihre ursprünglichen Solidaritätsbindungen und parteilichen Zugehörigkeiten vernachlässigen und ihre Abgeschlossenheit, ihre Eigenart aufgeben. Sie werden dazu angeregt, sich ihrer Zugehörigkeit zu einem Ganzen, ihrer Eingliederung in ein Organigramm und ihrer Integration in ein Gesamtgebilde, den Betrieb nämlich, bewußt zu werden. So ist es wahrscheinlich, daß die auf der Ebene der Werkstatt, des Fließbandabschnitts oder der Büroecke entstandenen Verhaltensregeln in Frage gestellt und hinsichtlich ihrer Effizienz und Kompatibilität mit den allgemeinen, das gesamte betriebliche System beherrschenden Normen überprüft werden.“¹⁸

Direkte Beteiligung wird damit für die Mitarbeiter hinsichtlich ihres Autonomiespielraums und damit auch hinsichtlich ihres Machtanspruchs zur Gefahr. Entsprechend urteilt Friedberg: „Es handelt sich (...) um eine risikoreiche Tätigkeit, in der man (...) sein Fachwissen, seine Kunstgriffe, seine

17 Vgl. dazu Ralph Greifenstein/Peter Jansen/Leo Kißler, Direkte Arbeitnehmerbeteiligung mit oder ohne Arbeitnehmervertretung? in: WSI-Mitteilungen 9/1999, S. 609.

18 Vgl. Anni Borzeix/Daniele Linhart, Die Licht- und Schattenseiten der Partizipation. in: Leo Kißler (Hrsg.). Modernisierung der Arbeitsbeziehungen. Direkte Arbeitnehmerbeteiligung in deutschen und französischen Betrieben, Frankfurt a. M./New York 1989, S. 199 f.

Arrangements, seine Geheimnisse offen auf den Tisch legen muß - eine Tätigkeit, in der man mit einem Wort viel zu verlieren hat.“¹⁹ Anders formuliert: Wenn die Macht der Beschäftigten in „Ungewißheits- und Unsicherheitszonen“ liegt, dann kommt jeder Versuch, diese auszuleuchten, zu veröffentlichen oder transparent zu machen, aus ihrer Sicht einem Verlust an Autonomie, einer Enteignung an Ressourcen und damit einer Erosion an Macht gleich.

Diese mit der direkten Mitarbeiterbeteiligung eingeführten neuen Spielregeln aber sind weder unangefochten noch geschlossen. Entsprechend werden die Akteure versuchen, gegenüber den Veränderungsvorhaben, aber auch und insbesondere gegenüber der direkten Beteiligung Machtstrategien zu entwickeln, um ihre Autonomiespielräume zu sichern. Sie werden daher die bestehenden Freiräume durch den kombinierten Einsatz ihrer Machtressourcen dazu nutzen, neue Handlungsgelegenheiten für ihre Strategien zu schaffen, deren lang- und mittelfristige Folge eine Veränderung der neuen Spielregeln sein kann,²⁰ Entsprechend bilden sich z. T. quer durch alle Hierarchieebenen Verhinderungscoalitionen und -netzwerke. Gleichzeitig kann sich dadurch eine endogene Dynamik entwickeln, die ein Abdriften der Organisation in Richtung auf die Selbstverstärkung bestehender Kompetenz-, Macht- und Spielstrukturen zur Folge hat. „Mit einem Wort, Veränderung ist immer unmöglich in großen oder auch weniger großen Organisationen, und es gibt tausend gute Gründe, nichts zu verändern, um nicht die Pfeiler der bestehenden Funktionsweise zu erschüttern.“²¹

Aus diesem Grund bedarf jeder Prozeß organisatorischer Veränderungen eines sozialen Unternehmers, der der bestehenden strukturellen Trägheit der Organisation eine neue soziale Dynamik entgegensetzt. Dieser Veränderungsunternehmer aber hat für Friedberg eine Doppelfunktion: Er stellt die Diagnose und gibt infolge dessen den Erstimpuls (als Ausdruck seiner Unzufriedenheit mit dem Ist-Zustand), der den Prozeß auslöst und eine Dynamik schafft. Dies allein reicht aber nicht aus. Vielmehr muß er diesen ausgelösten Prozeß ständig betreuen, ihn gewissermaßen moderieren, um ggf. Korrekturen vornehmen zu können.²² Gleichzeitig muß er sich aber auch von der naiven Vorstellung der Steuerung sozialer Prozesse verabschieden, nachdem Veränderungsvorhaben und direkte Beteiligung in technokratischer Weise eins zu eins umgesetzt werden können. Denn er muß mit Widerständen rechnen, wenn er in der Einführungsphase von Veränderungsvorhaben und direkter Partizipation wichtige Machtgruppen unberücksichtigt läßt.

Welche Strategie er einschlagen wird, um die Widerstände zu minimieren bzw. zu beseitigen, ist aber nicht nur abhängig von der jeweiligen Grundeinstellung der einzelnen Akteure, sondern auch von den tradierten Verhaltensweisen, die sich durch die spezifische Unternehmenskultur herausgebildet haben und damit letztendlich abhängig vom konkreten Handlungssystem

19 Vgl. Friedberg, Ordnung und Macht. S. 354 f.

20 Vgl. Crozier/Friedberg, Macht und Organisation. S. 72 ff.

21 Vgl. Friedberg, Ordnung und Macht. S. 347.

22 Vgl. ebd. S. 348.

sind. Dennoch bietet sich, unabhängig von allen spezifischen Eigenheiten einer Unternehmung oder Verwaltung, eine Strategie an, die im folgenden am Beispiel des mittleren Managements und der Einführung von direkter Beteiligung kurz skizziert werden soll.

Reformerfolg durch Machtbeteiligung des mittleren Managements

Friedberg betont, daß sich ein partizipativer Prozeß nicht gegen das mittlere Management richten darf.²³ Im Gegenteil: er muß die Führungskräfte integrieren und er muß versuchen, sie zu gewinnen, damit sie den Erstimpuls aufnehmen und in ihre organisatorische Einheit weiterleiten. Die Akteure dieser Hierarchieebene werden dieses Spiel aber nur dann mitmachen, wenn ihnen neue Handlungsspielräume und zugleich auch Ressourcen gegeben werden, mit diesen neuen Spielräumen auch umgehen zu *können*. Sie werden sich nämlich nur dann engagieren, bestimmte Garantien erhalten und wenn sie das Gefühl haben, daß es sich für sie lohnt.

Was auf den ersten Blick verwirrend und paradox aussehen mag, klärt sich bei einer näheren Betrachtung bald auf: Die Stärkung der Vorrechte und damit die Ausweitung von Macht der mittleren Managementebene ist geradezu die Voraussetzung für direkte Beteiligung. Denn ohne eine solche Ausweitung sind die Führungskräfte nicht in der Lage, die von der direkten Beteiligung geforderten Animation und Mobilisierung bei ihren Mitarbeitern zu bewerkstelligen.²⁴ Dieser notwendige Machtzugewinn bedeutet aber gleichzeitig auch eine Einschränkung der Kontrollmöglichkeiten der Verwaltungsspitze und damit zugleich die Rückkehr des Heimlichen und Informellen, also des Konsens.

Damit zeichnet sich ein recht widersprüchliches Bild: Die Modernisierungsvorhaben und insbesondere die direkte Beteiligung schicken den Veränderungsunternehmer auf eine riskante Gratwanderung. Direkte Partizipation macht Heimliches unheimlich, was seine Kontrollmöglichkeiten und die des Managements stärkt. Sie wird aber auch zugleich - im übertrafen Sinn - „unheimlich“ für die Verwaltungsbediensteten, die entsprechende Widerstände formieren. Sollen aber die Widerstände ausgeräumt bzw. minimiert werden, um den Erfolg der Einführung von Veränderungsvorhaben sicherzustellen, dann müssen die Autonomiespielräume und damit letztendlich die Macht an jene Akteure vergrößert werden, die von der Beteiligung und von den Veränderungsvorhaben in besonderer Weise betroffen sind. Diese Ausweitung der Macht auf der einen Seite aber führt zu einer Einschränkung der Kontrollmöglichkeiten und damit zu einem entsprechenden Machtverlust auf der Seite des Verwaltungsmanagements. Insgesamt ergibt sich daraus eine Spannung aus Kontrolle und Konsens, die - so scheint es - je nach Situation und nach den „Eigenheiten“ einer Verwaltung gelöst werden muß.

23 Ebd., S. 353.

24 Ebd., S. 354.