



## Organisation und Entscheidung

# Organisation und Entscheidung

- Vorwort
- 1 Einführung
- 2 Organisationsbegriff und wissenschaftstheoretische Einordnung
  - 2.1 Organisation als Managementfunktion
  - 2.2 Zusätzliche Anforderungen an das Management
    - 2.2.1 Beachtung der gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen
    - 2.2.2 Beachtung wissenschaftlicher Erkenntnisse
    - 2.2.3 Beachtung der Gewaltenteilung
  - 2.3 Organisationsbegriff
- 3 Ausgewählte Organisationstheorien
  - 3.1 Klassische Organisationstheorien
    - 3.1.1 Bürokratieansatz nach Max Weber
    - 3.1.2 Scientific Management - Taylorismus
  - 3.2 Neoklassische Organisationstheorien
    - 3.2.1 Human-Relations-Ansatz
- 4 Entscheidungstheorie
  - 4.1 Begriffliche und wissenschaftstheoretische Einordnung
    - 4.1.1 Rationale Entscheidung
    - 4.1.2 Beschränkt rationale Entscheidung
    - 4.1.3 Der Entscheidungsprozess
    - 4.1.4 Annahmen der klassischen Entscheidungstheorie
  - 4.2 Handlungs- und Entscheidungstheorien
    - 4.2.1 Soziologische Handlungstheorie nach Max Weber
    - 4.2.2 Psychologische Handlungsregulationstheorie
    - 4.2.3 Rational Choice Theorien - Rationale Entscheidung
    - 4.2.4 Behavioral Theory of the Firm
    - 4.2.5 Rationale Wahl
- 5 Entscheiden
  - 5.1 Vorbemerkung
  - 5.2 Komponenten von Entscheidungen
  - 5.3 Merkmale von Entscheidungssituationen
  - 5.4 Art und Umfang kognitiven Aufwands
  - 5.5 Entscheidung unter Unsicherheit
    - 5.5.1 Ökonomische Entscheidung unter Unsicherheit
    - 5.5.2 Staatliche Entscheidung unter Unsicherheit
  - 5.6 Darstellung von Entscheidungsproblemen
- 6 Nutzen und Präferenz
  - 6.1 Vorbemerkungen
  - 6.2 Nutzen
    - 6.2.1 Kennzeichen von Nutzenfunktionen
    - 6.2.2 Nutzenleiter
    - 6.2.3 Nutzenvarianten
    - 6.2.4 Sonstige Nutzenvarianten
  - 6.3 Präferenz
    - 6.3.1 Erfassung von Präferenzen für öffentliche Güter
    - 6.3.2 Präferenzordnung
- 7 Organisatorischer Wandel
  - 7.1 Reorganisation
  - 7.2 Zielbereiche und Umsetzungsmöglichkeiten
  - 7.3 Optimierung betrieblicher Prozesse
    - 7.3.1 Zentrale Begriffe
    - 7.3.2 Stufen des BPR
    - 7.3.3 Chancen und Risiken
  - 7.4 Organisationsentwicklung
    - 7.4.1 Definition
    - 7.4.2 Annahmen
    - 7.4.3 Vorgehensmodelle
      - 7.4.3.1 Phasen-Modell von Lewin
      - 7.4.3.2 Deming-Zyklus
      - 7.4.3.3 Kotters acht Phasen der Veränderung
      - 7.4.3.4 Krügers Transformationsprozess
    - 7.4.4 Zusammenfassung
  - 7.5 Lernende Organisation
    - 7.5.1 Wissen, Lernen und lebenslanges Lernen
    - 7.5.2 Begriffsbestimmung Lernende Organisation
    - 7.5.3 Vorstellung der theoretischen Ansätze
      - 7.5.3.1 Ansätze bis 1990
      - 7.5.3.2 Ansätze ab 1990

- 7.5.4 Lernende öffentliche Verwaltung
  - 7.5.4.1 Modell nach Tegethoff/Wilkesmann
  - 7.5.4.2 Modell nach Klimecki
  - 7.5.4.3 Veränderung der Lernkultur
- 7.6 Wirkungsanalyse von Veränderungsprozessen
- 8 Das Neue Denken
  - 8.1 Ganzheitliches Denken und Handeln
  - 8.2 Systemisches Denken
  - 8.3 Das Konzept des New Public Management
    - 8.3.1 Entwicklung
    - 8.3.2 Ziele des NPM
  - 8.4 Lean Thinking
    - 8.4.1 Lean Production
    - 8.4.2 Lean Management
    - 8.4.3 KAIZEN - Kontinuierliches Verbesserungsprogramm
    - 8.4.4 Lean Administration
    - 8.4.5 KAIZEN im Büro - Sechs-Level-Modell
- 9 Zusammenfassung
- Impressum
- Literaturverzeichnis
- Fußnoten

# Vorwort

Viele nennen Dienstfeier, was weiter nichts ist als ihr Hang zur Bosheit und Gewalttätigkeit; bei ihrem Eifer haben sie nicht die Sache, sondern ihren Vorteil im Auge. Michel de Montaigne, (1533 - 1592)

Die Fähigkeit, gut Organisieren zu können (be a good Organizer) wird auch in der öffentlichen Verwaltung geschätzt und nachgefragt. Insbesondere vor dem Hintergrund einer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung aller Verwaltungsprozesse, hat die Gestaltung organisationaler Entscheidungsprozesse einen hohen Stellenwert.

Wie bereits im vorgelegten ersten Band <sup>1</sup> ist auch Ausgangspunkt für die Untersuchung der Bereiche Organisation und Entscheidung, die Hintergründe und Denkweisen/Methoden herauszufinden, die für Handlungs- und Entscheidungsprozesse generell bestimmend sind.

Vielfach wird proklamiert, dass verantwortliches, produktives und qualifiziertes Arbeiten ohne die Fähigkeit, sich selbst zu managen nicht mehr möglich sei. Vielen stehe heute im Betrieb weitgehende Handlungs- und Entscheidungsspielräume zur Verfügung, um ihren Tag und ihre Aufgaben zu planen, es komme allein auf das Ergebnis an. Es ist also auch die Fähigkeit gefragt, sich selbst zu managen. Selbstmanagement ist die Kompetenz, sich selbstverantwortlich mit seinen Fähigkeiten zu organisieren und Aufgaben, Termine, die Kommunikation mit Kunden und Kolleginnen/Kollegen sowie die persönlichen Erholungsbedürfnisse zu steuern.

Ansätze zur Nutzung des Selbstmanagements zur Steigerung der Büroeffizienz mit Auswirkungen auf die Organisation sind: Kaizen (Kai = Veränderung; ZEN = zum Besseren) ist die Philosophie, dass kontinuierliche, unendliche Verbesserung in allen Bereichen unter Einbeziehung aller Mitarbeiter - Geschäftsleitung, Führungskräfte und sonstiger Mitarbeiter - anzustreben ist. <sup>2</sup> In einigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung wird dies auch als Kontinuierliches Verbesserungsprogramm (KVP) bezeichnet und eingeführt. Mit Hilfe des KVP soll das Kreativitätspotential der Mitarbeiter systematisch erschlossen und gefördert werden. Dabei sollen die Erfahrungen und Befähigung aller Mitarbeiter intensiver als bisher nutzbar gemacht werden. <sup>3</sup>

Im Bereich der Bundesverwaltung beispielsweise wurde eine neues Vorschlagswesen eingeführt. <sup>4</sup>

Lean-Management bedeutet schlankes Management bzw. schlanke Verwaltung. Es steht für den Abbau von Hierarchieebenen, die Delegation der Verantwortung in die Leistungsbereiche, eine ablaufoptimierte Organisation und die Arbeit in Gruppen ohne hierarchische Führung.

Lean Management, Office Kaizen, Office Excellence, Lean Administration oder Lean Product Development sind die aktuellen Stichworte auf dem Weg zum schlanken Unternehmen. Nach den Erfolgen in der Produktion wenden sich heute viele Unternehmen bei der Suche nach weiteren Verbesserungspotenzialen ihren administrativen (indirekten) Bereichen wie Produktentwicklung, Auftragsabwicklung, Beschaffung oder IT zu.

Ortmann hat einmal folgendes formuliert <sup>5</sup> : „...Die Arbeit an einer auf der Höhe befindlichen Theorie der Organisation sollte nicht in Angriff genommen werden, ohne einen kompetenten Austausch mit der Theorie der Unternehmung zu pflegen. Deren Einsichten sind erhellend auch für das Geschehen in Non-Profit-Organisationen, weil es auch dort um asymmetrische Information, um Wirtschaftlichkeit trotz begrenzter Information und um den Umgang mit allokativen Ressourcen geht.“

# 1 Einführung

Die Notwendigkeit für Veränderungen ist in anderen Publikationen hinreichend ausführlich dargestellt und begründet worden. Stellvertretend für diese Veröffentlichungen möchte ich auf Berichte von zwei Kommissionen hinweisen, die sich mit der Reform bzw. Zukunft des öffentlichen Dienstes beschäftigen:

- Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstes<sup>6</sup>
- Regierungskommission Zukunft des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst

der Zukunft der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen<sup>7</sup>. Zur Bedeutung der Reformaufgabe formulierte die Studienkommission<sup>8</sup>:

Die Einsicht gewinnt an Raum, dass nur durch ständige Modernisierung und Anpassung an die sich verändernden Umweltbedingungen die Stabilität unseres Verfassungs- und Verwaltungssystems auf die Dauer gesichert werden kann. Dem Staat erwächst daraus die Verpflichtung, sein Organisationssystem, sein Instrumentarium und seine Verfahrensregeln laufend zu überprüfen.

Darüber hinaus führt die Studienkommission an anderer Stelle zu den Anforderungen an die öffentliche Verwaltung aus: Die Systemelemente des öffentlichen Dienstes müssen so beschaffen sein, dass sie ein anforderungsgerechtes Verhalten ermöglichen und fördern. Soweit einzelne Elemente diese Funktionsbedingungen nicht oder nur unzureichend erfüllen und sich damit als reformbedürftig erweisen, sollen sie so gestaltet werden, dass die öffentlichen Bediensteten wirksamer als bisher befähigt und motiviert werden, im Rahmen der ihnen zugewiesenen Funktionen die Anforderungen zu erfüllen, die gegenwärtig und in absehbarer Zukunft an die öffentliche Verwaltung gestellt werden.

Wenn man diese Auszüge liest, könnte man meinen, sie seien aus der jüngsten Zeit, werden doch folgende Maxime aufgestellt, die heute noch bzw. wieder aktuell sind:

- Modernisierung und Anpassung als ständige Aufgabe des Staates
- laufende Überprüfung der Organisation, des Instrumentariums und der Verfahren
- Reformen sollen unter Berücksichtigung und zur Stärkung der Befähigung und Motivation der Bediensteten erfolgen
- Reformen sollen gegenwarts- und zukunftsgerichtet sein

Die Regierungskommission NRW hat als Leitbild für den öffentlichen Dienst der Zukunft vorgeschlagen, dass es auf folgenden Elementen aufbauen sollte:<sup>9</sup>

- Bürger- und Kundenorientierung
- Leistungsorientierung
- Wirtschaftliches und unternehmerisches Denken und Verhalten
- Qualifizierte Führung
- Anpassungsfähigkeit und Verantwortungsbewusstsein.

Darüber hinaus ist eine Organisationsreform als Erfolgsbedingung für andere Reformziele (z.B. Arbeits-/Dienstrecht, Personalmanagement) postuliert worden.<sup>10</sup>

Die Erkenntnisse der Studienkommission im Bundesbereich aus 1973 sowie der Regierungskommission NRW aus 2003 schließen beide die Notwendigkeit organisatorischer Veränderungen zur Verbesserung der Leistungserfüllung sowie zur Unterstützung bzw. als Erfolgsgarantie für die übrigen Reformbemühungen in der öffentlichen Verwaltung ausdrücklich ein.

Darüber hinaus charakterisiert die Studienkommission die Situation wie folgt:<sup>11</sup>

Vor allem die leistende und planende Verwaltung begegnet den erschwerenden Bedingungen zunehmender Ungewissheit, Komplexität und Unübersichtlichkeit der Aktionsfelder; sie hat mit höheren Risiken und Konfliktgefahren, längerfristigen Bindungen und weitgehender Irreversibilität ihrer Maßnahmen zu rechnen. Je mehr Entscheidungen unter Unsicherheit getroffen und zur Reaktion auf unerwartete Entwicklungen

Handlungsspielräume offen gehalten werden müssen, umso mehr Risikobereitschaft und Flexibilität wird den politischen Führungs- und Verwaltungsorganen abgefordert. Die staatliche Willensbildung und der Verwaltungsvollzug sind intellektuell anspruchsvoller, die Toleranzen für Fehlentscheidungen enger geworden.

Ich denke, diese Charakterisierung ist heute noch unverändert gültig. Im folgenden sollen deshalb die beiden Bereiche Organisation und Entscheidung näher betrachtet werden.

## 2 Organisationsbegriff und wissenschaftstheoretische Einordnung

### 2.1 Organisation als Managementfunktion

Eine der wesentlichen Hauptfunktionen des Managements, also auch der Verwaltungsführung in der öffentlichen Verwaltung<sup>12</sup>, ist u.a. die Organisation: gemeint ist damit Ordnen und Regeln von Arbeitsabläufen, Zuständigkeiten und dgl. in allen Bereichen. „Management wird nun als strukturbildende Kraft betrachtet, die aber umgekehrt auch strukturdeterminiert ist, also sich in bestimmten Strukturen fügt.“<sup>13</sup>

So verstanden ist Organisation mehrdeutig auszulegen: einmal können damit neue Strukturen geschaffen werden (Neuorganisation), zum anderen können bestehende Strukturen verändert werden (Um- bzw. Re-Organisation). Strukturbildung bzw. -veränderung hat dabei folgende Funktionen:

- Koordination bzw. Ausrichtung der Handlungen bzw. der Teilnehmer auf Zwecke und Ziele des Betriebes,
- Komplexitätsreduktion<sup>14</sup>
- Stabilisierung von Handlungen und damit Entlastung der Handelnden von immer neuer Problemlösung,
- Schaffung und Vermittlung von Sinn und Motivation, z.B. durch Bereitstellung von Lernmöglichkeiten,
- Herrschaftssicherung durch soziale Kontrolle,
- Legitimation durch die Möglichkeit des Verweises auf gültige Regeln.

Ausgangspunkt der Betrachtung soll deshalb sein, in welcher Weise sich Organisation vollzieht, d.h. wie ein Ziel, beispielsweise Bürokratieabbau, auch mit Hilfe von Veränderungen in der Organisation der öffentlichen Verwaltung versucht wird zu erreichen.

Dabei muss deutlich sein, dass der Entscheidungsprozess Für oder Wider einer Neu- und/oder Um-/Re-Organisation

- phasenstrukturiert ist (=Managementzyklus), Als Phasen des Managementzyklus gelten:
- Planung (Zielbildung, Problemanalyse, Alternativensuche, Prognose und Bewertung),
- Entscheidung<sup>15</sup>
- Durchsetzung (Anordnungen, Vorgaben, Verhandlungen, Stellenbildung/besetzung, Information/Instruktion, Motivation),
- Kontrolle (Prämissen-, Ergebnis-, Verfahrens-, Verhaltenskontrollen).
- durch sich ständig wiederholende Vor-/Rückkopplungsbeziehungen gekennzeichnet ist,
- sich der Zyklus auch in den einzelnen Phasen vollständig bzw. teilweise wiederholen kann.

Die einseitige Betrachtung des Handelns unter betriebswirtschaftlichen bzw. juristischen Gesichtspunkten alleine reicht nach dem allgemeinen Verständnis nicht mehr zur Bewältigung von Problemen im Bereich Menschenführung und Organisation aus. Auch die Organisation der öffentlichen Verwaltung muss sich an den veränderten gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen orientieren, wenn damit nicht nur die Verbesserung in den Beziehungen der Verwaltungseinrichtung zu ihren sogenannten „Kunden“(Außenverhältnis), sondern auch das Verhältnis der Verwaltungsführung auf allen Ebenen zu den Mitarbeitenden gemeint sein soll (Innenverhältnis)

Es gilt: Nicht nur das Verhältnis zum sog. Kunden der öffentlichen Verwaltung im Außenverhältnis ist zu verbessern, sondern auch im Innenverhältnis der Umgang mit den Mitarbeitenden bedarf einer grundsätzlichen Korrektur.

Häufig werden Fragestellungen einfach zentral von Oben entschieden, ohne das hierfür eine sachliche Notwendigkeit besteht. Man hat es immer so gemacht, also macht man so weiter. Damit schwächt man die Handlungsfreiheit der öffentlichen Verwaltungseinheiten.

Der Grundsatz der Subsidiarität, also die These: das was die kleinere Einheit zu leisten vermag soll sie leisten; erst wenn dies nicht nützlich ist, soll die nächsthöhere Einheit dafür verantwortlich sein, sollte insgesamt stärker wie bisher berücksichtigt werden.

Der in der katholischen Soziallehre herausgebildete Ansatz von Solidarität und Subsidiarität ist umfassend dargestellt und begründet worden durch den Jesuitenpater Oswald von Nell-Breuning<sup>16</sup>, der als Nestor der katholischen Soziallehre gilt: „Der Name *Subsidiaritätsprinzip* stammt vom lateinischen „subsidium- Hilfeleistung ...

Gemeint ist: die Gemeinschaft ist dazu da, um ihren Gliedern hilfreich zu sein, ihnen Vorteile zu bieten oder Nutzen zu bringen. Also soll sie tun, was den Gliedern in Wahrheit und Wirklichkeit förderlich, vorteilhaft, nützlich ist, aber auch nur solches: was immer den Gliedern abträglich, für sie nachteilig oder schädlich wäre, das hat sie zu lassen. Hier zeigt sich schon: das Subsidiaritätsprinzip hat zwei Seiten, eine bejahende, gebietende, fordernde (affirmative, positive) Seite und eine verneinende, verbietende, abwehrende (negative) Seite.“<sup>17</sup> Übertragen auf die Verhältnisse in der öffentlichen Verwaltung kann man folgendes ableiten:

- alle staatlichen Aufgaben sollen dem Grunde nach vor Ort durch die jeweils örtlich zuständige Stelle erledigt werden,

- die höheren Ebenen regeln nur dann etwas, wenn die örtliche Instanz dies nicht gewährleisten kann.

Diese Überlegungen treffen nicht nur in der wissenschaftlichen Lehre und Veröffentlichung sondern auch bei den Entscheidungsträgern in der öffentlichen Verwaltung zunehmend auf Verständnis. Hier ist beispielsweise die Diskussion "über den Organisationsgrundsatz Dezentralisation zu nennen, wo erörtert wird, welche staatlichen Aufgaben (besser) von Untergliederungen wahrgenommen werden sollen.

Zu beachten ist dabei: Genauso wenig wie es ein Perpetuum Mobile - also eine vollkommene Maschine - gibt, wird es je die optimale Organisationsform geben, die allen Interessen gerecht wird. Insofern wäre eine Versachlichung in der Diskussion auch über Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung dringend wünschenswert.

## 2.2 Zusätzliche Anforderungen an das Management

### 2.2.1 Beachtung der gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen

In der öffentlichen Verwaltung werden durch Strukturmaßnahmen unmittelbar und mittelbar in vielfältiger Weise immer auch Menschen betroffen sein. Zum einen durch z.B. Verlagerung von Arbeitsplätzen oder durch Veränderung der Arbeitsabläufe, aber auch durch die Notwendigkeit, als Handelnder Entscheidungen treffen zu müssen.

Es gilt deshalb, auch die Folgen von Veränderungen in den gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen bei der Ausübung von Managementfunktionen einzubeziehen, z.B.

- Gleichberechtigung der Frau am Arbeitsplatz (Gender Mainstreaming),
- Humanisierung der Arbeit,
- Beachtung von Umweltvorschriften/Auflagen zum Umweltschutz,
- Transparenz der Arbeit in der öffentlichen Verwaltung<sup>18</sup> .

Dabei meint Humanisierung der Arbeit allgemein ein ständiges Bemühen um Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsbedingungen. Dazu gehören neben der vordringlichen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit:

- Vermeidung monotoner Arbeitsabläufe,
- Beteiligung der Arbeitnehmer durch Mitbestimmung,
- Verhinderung von physischer oder psychischer Überlastung,
- Einschränkung der Schichtarbeit,
- optimale Aus- und Weiterbildung,
- Flexibilisierung der Arbeitszeit,
- zuträgliche Arbeitsplatzgestaltung,
- Verbesserung der innerbetrieblichen Kommunikation,
- angemessene Entlohnung, u.a.

Die Forderung nach Humanisierung der Arbeit fand ihren Niederschlag u.a. im Betriebsverfassungsgesetz von 1972<sup>19</sup> für die Privatwirtschaft und im Bundespersonalvertretungsgesetz von 1974 für die Bundesverwaltung sowie vergleichbare Gesetze auf Landesebene für die Landesverwaltungen.

### 2.2.2 Beachtung wissenschaftlicher Erkenntnisse

Ein Verwaltungsbetrieb wird als offenes, zweckgerichtetes Sozialsystem verstanden. Damit beschäftigt sich insbesondere die Soziologie (speziell die Betriebssoziologie), die nach Max Weber eine Wissenschaft sein soll, „... , welche soziales Handeln deutend verstehen und dadurch in seinem Ablauf und seinen Wirkungen ursächlich erklären will.“<sup>19</sup> . Deshalb ist auch die Klärung des Begriffs soziales Handeln i. S. der Handlungstheorie nach Max Weber zum besseren Verständnis notwendig (4.1.1) Da sich auch die späteren soziologischen Erklärungsansätze auf die von Max Weber in seinen grundlegenden Schriften veröffentlichten Theorien ganz bzw. teilweise beziehen und/oder weiterführend ergänzen, sind die von ihm getroffenen Aussagen und Erläuterungen näher zu betrachten, soweit das für die vorliegende Darstellung zum besseren Verständnis dient.

Daraus resultiert, dass in der wissenschaftlichen Lehre neben dem ökonomischen Prinzip weitere Prinzipien für die Leistungserstellung im privaten Sektor zunehmend an Bedeutung gewinnen, untersucht und Ergebnisse gelehrt und veröffentlicht werden, und zwar:

- das Humanprinzip, d.h. Selbstverwirklichung und -bestätigung in der Arbeit sowie Humanisierung der Arbeit (Arbeitswissenschaft, Betriebssoziologie, -psychologie)
- das ökologische Prinzip als Prinzip einer geringstmöglichen Umweltbelastung durch Ressourcenschonung und Abfallvermeidung<sup>20</sup>

### 2.2.3 Beachtung der Gewaltenteilung

In der Bundesrepublik Deutschland gilt als Staatsorganisationsprinzip die sog. Gewaltenteilung, d.h. die einheitliche Staatsgewalt wird in ihren Funktionen Gesetzgebung, Rechtsprechung und Gesetzesvollzug/Verwaltung von unterschiedlichen Trägern wahrgenommen, die nicht gegenseitig in die jeweiligen Kernbereiche der anderen Gewaltenträger eingreifen sollen/dürfen: Gerichte und öffentliche Verwaltung erlassen keine Gesetze, öffentliche Verwaltung erteilt keine Urteile, die gesetzgebenden Körperschaften erlassen Gesetze und nehmen das Budgetrecht wahr, sind jedoch nicht zuständig für den eigentlichen Gesetzesvollzug oder für die Rechtsprechung.

Die Personalhoheit und die Organisationsverantwortung gehören zum Kernbereich der Exekutive. Im Grundgesetz (GG) ist der Grundsatz der Gewaltenteilung zentral in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG enthalten und wird in den Abschnitten VII, VIII und IX des Grundgesetzes durchgeführt. Abweichungen vom klassischen Gewaltenteilungsmodell können vor allem im Grundgesetz verankert sein; Spielräume verbleiben aber auch der Gesetzgebung. Allerdings darf der Kernbereich der drei Gewalten nicht in Frage gestellt werden, auch nicht auf Landesebene (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) oder durch Grundgesetzänderung (Art. 79 Abs. 3 GG).

Führt der Bund selbst die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts aus, so kommt die Befugnis zur Organisation der Behörden der Bundesregierung zu (Art. 86 Satz 2). Es wird jedoch kritisch die Tatsache beurteilt, dass der Einfluss der Politik zu Lasten einer Sacharbeit so weit geht, dass in den Kernbereich der Exekutive eingegriffen wird. Ob die Ausübung des Budgetrechts durch die Legislative Eingriffe in die Personal-/Organisationshoheit der Exekutive zu rechtfertigen vermag, soll hier nicht weiter untersucht werden.

Eine Regierung muss sich auf die Loyalität in der Aufgabenwahrnehmung durch die Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung verlassen können. Die Mitarbeitenden bedürfen einer an der Sache orientierten Leitung und Führung mit Bindung an Gesetz und Recht.

Auch dieser Herausforderung muss sich eine Verwaltungsführung mehr als vielleicht bisher bewusst werden. Daraus resultierende Handlungen sollen an dieser Stelle nicht weiter untersucht werden.

## 2.3 Organisationsbegriff

Unter dem Begriff Organisation werden je nach der Betrachtungsweise verschiedene Bedeutungen zusammengefasst. Man unterscheidet herkömmlich folgende Begriffe:

- institutionaler: hier wird der Verwaltungsbetrieb als Organisation angesehen.
- funktionaler: hier werden die Formen, Strukturen und Abläufe als Organisation bezeichnet, d.h. sie ist eine Teilmenge der Institution.
- integraler: durch Vereinigung der beiden Betrachtungsweisen wird es möglich,

je nach Ziel jeweils den über- oder den untergeordneten Begriff als System aufzufassen und damit als Organisation zu definieren.<sup>21</sup>

Die Behörde<sup>22</sup> wird als Organisation aufgefasst und unter organisationstheoretischen Ansätzen untersucht. Im folgenden Kapitel sollen deshalb wesentliche Theorieansätze vorgestellt und erläutert werden. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die Bedeutung für die Sichtweise in der heutigen Zeit gelegt. Interessant sind dabei der Bürokratienasatz nach Max Weber, der Taylorismus, die Entscheidungstheorie sowie der Ansatz einer vernetzten Organisation.

## 3 Ausgewählte Organisationstheorien

Organisationstheorien dienen dazu,

- den Zweck,
- das Entstehen,
- das Bestehen,
- den Wandel und
- die Funktionsweise

von Organisationen zu verstehen und zu erklären. Es geht um Organisation (institutionell, instrumentell) und Theorien (im Gegensatz zur Praxis), d.h. um allgemeine, bewährte Aussagen oder Annahmen über (Teilbereiche von) Organisationen.

### 3.1 Klassische Organisationstheorien

#### 3.1.1 Bürokratieansatz nach Max Weber

Bürokratie (französisch: bureaucratie) ist ein Kunstwort, zusammen gesetzt aus dem französischen bureau und dem griechischen kratia (Herrschaft). Es bedeutet demnach Büroherrschaft.

- Umgangssprachlich richtet sich der Vorwurf Bürokratie oft gegen einen als übertrieben empfundenen Regelungswillen, welcher die Einhaltung von Verwaltungsregeln vor ihren Nutzen für die Bürger und Antragsteller stellt. Mit dem Fachterminus Bürokratismus wird eine bürokratisch überzogene Handlungsorientierung kritisiert, die gegebene Vorschriften über den Menschen stellt, ihn weitgehend als Ding behandelt und funktionalisiert.
- Betriebswirtschaftlich: Bürokratie ist die Verwaltung eines Staates und einer Kommune, jedoch auch einer Unternehmung, einer Organisation u. a. m." <sup>23</sup>

Für das Vorhandensein von Bürokratie hat der Nationalökonom und Soziologe Max Weber im Jahre 1922 in seinem Werk Grundriss der Sozialökonomie zusammengefasst die Erfüllung folgender Merkmale vorausgesetzt: <sup>24</sup>

- es gilt das Prinzip der festen, durch Regeln generell geordneter Kompetenzen mit den Ausprägungen:
  - Verteilung von Aufgaben,
  - Verteilung der Befugnisse,
  - Anstellung von Personen mit einer generell geregelten Qualifikation.
- es wird durch die Amtstätigkeit die gesamte Arbeitskraft des Beamten in Anspruch genommen,
- die Amtstätigkeit setzt eine Fachschulung voraus.
- es gilt das Prinzip der Amtshierarchie und des Instanzenzuges, d.h. ....„ein fest geordnetes System von über- und Unterordnung der Behörden unter Beaufsichtigung der unteren durch die oberen...“,
- die Amtsführung beruht auf Schriftstücken (Akten),
- die Amtsführung erfolgt nach generellen mehr oder minder festen und mehr oder minder erschöpfenden erlernbaren Regeln. Die Merkmale 1. bis 3. sind nach Weber idealtypisch sowohl für die öffentliche Verwaltung als auch für die Privatwirtschaft (zumindest für die Leitenden Angestellten). Damit sind zumindest teilweise die Ansätze und Ziele für Veränderungsmaßnahmen dem Grunde nach festgelegt, und zwar
- Veränderung der Aufbauorganisation (Abflachung hierarchischer Strukturen, Abbau von (unnötigen) Instanzen),
- Veränderung der Ablauforganisation (Änderung der Ämter bzw. der Amtstätigkeiten, Stellen),
- Kundenorientierung als Vorbeugung einer zu sachlichen und unpersönlichen Aufgabenerledigung,
- Einführung von Teamarbeit und -strukturen zur Verbesserung der Arbeitsplatzsituation, <sup>25</sup>
- Technische Innovation durch Einführung und Nutzung von Informationstechnik und standardisierten Anwendungsprogrammen,
- Einführung und Nutzung von Workflow-Management-Systemen<sup>4</sup> zur Optimierung von Geschäftsprozessen. Workflow-Management beschäftigt sich mit der operativen Steuerung und Kontrolle von Geschäftsprozessen. Workflow-Management-Systeme <sup>26</sup> unterstützen den prozessorientierten Informationsfluß in einer Organisation durch Informationstechnologie und ermöglichen den definierten Transport von Information und die Pflege und Überwachung der Betriebsabläufe.

Laut Weber beruht die moderne Amtsführung seiner Zeit auf Schriftstücken (Akten), die in Urschrift oder Konzept aufbewahrt werden. In der heutigen Zeit werden auch in der öffentlichen Verwaltung zunehmend sog. elektronische Akten

eingeführt (Stichwort: papierloses, besser papierarmes Büro). Dadurch wird die Arbeitsweise vielfältig verändert. Schon hieran wird exemplarisch deutlich, mit welchen Veränderungen sich auch dieser Bereich der Gesellschaft beschäftigen muss.

### 3.1.2 Scientific Management - Taylorismus

Frederick Winslow Taylor (1856 - 1915) widmete sein ganzes Leben dem Wesen der Effizienz in den Betrieben. Er starb 59-jährig angeblich mit einer Uhr in der Hand. In den Betrieben, in denen er arbeitete, standardisierte er Werkzeuge und Maschinen. Mehr als 40 Patente nannte er sein eigen. Er kämpfte gegen „die tägliche Vergeudung menschlicher Arbeitskraft durch ungeschickte, unangebrachte oder unwirksame Maßnahmen“. In seiner Vorstellung verschmolzen die menschlichen und maschinellen Teile zu einem unscheidbaren Organismus: zu einem Mensch-Maschineystem, in dem Arbeiter und Maschine ihren höchsten Nutzeffekt erreicht haben.

Die Zerlegung der Arbeit in immer kleinere Schritte bestimmte und normierte fortan den Takt der Arbeitswelt. Taylors Theorie, so die Encyclopedia Britannica, habe nahezu jedes Land beeinflusst, das in den Genuss der Vorteile moderner Industrie gelangte. [aus Markus Dettmer: „Schöne neue Arbeitswelt“, Spiegel 26/1999] Der Taylorismus<sup>27</sup> macht die folgenden Grundannahmen:

- Organisation ist von zentraler Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit von Industriebetrieben.
- Im Unterschied zu technischen Disziplinen erfolgt die Organisation von Industriebetrieben allerdings nicht auf der Grundlage von wissenschaftlichen Untersuchungen.
- Organisation von Arbeitsabläufen ist eine Führungsaufgabe hoher Priorität.

Taylor versucht das Wohlergehen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu maximieren, in dem er wissenschaftliche Methoden auf die Unternehmensorganisation und -führung anwendet.

Grundsätze:

- Führungskräfte sind wissenschaftlich geschult.
- Arbeitsteilung zwischen Führungskräften und Arbeitern erfolgt nach der vorhandenen Qualifikation, insbesondere beteiligen sich auch Führungskräfte an der Leistungserstellung.
- Die Arbeiter werden von den Führungskräften sorgfältig ausgewählt, angeleitet und geschult.
- Es besteht ein herzliches Einvernehmen zwischen den Führungskräften und den Arbeitern.

Methode:

- Arbeitsabläufe werden wissenschaftlich analysiert, z.B. durch Beobachtungen oder Experimente.
- Es werden Zeitstudien durchgeführt.
- Die unter gegebenen Randbedingungen beste Arbeitsmethode für bestimmte Aufgaben wird ermittelt.
- Die Arbeitsabläufe werden in kleine Schritte zerlegt,
- Es wird dokumentiert durch Arbeitsanweisungen, Stück- und Teilelisten, Kostenrechnungssysteme, ...
- Ein Pensum- und Bonussystem wird eingeführt.
- Die Stelle eines Funktionsmeisters wird eingeführt, der für die Arbeitsgestaltung in einem festgelegten Bereich zuständig ist.

Effiziente Organisation zeichnet sich nach Taylor durch folgende Merkmale aus:

- hohe Spezialisierung,
- strikte Trennung von Leitungstätigkeit und ausführender Arbeit,
- hohe Standardisierung,
- hohe Formalisierung,
- ergonomische Gestaltung der Arbeitsmittel,
- individuelle, monetäre Leistungsanreize.

Kritikpunkte:

- Die Atomisierung von Arbeitsprozessen verursacht einen hohen Koordinationsbedarf und vernachlässigt soziale Aspekte menschlicher Arbeit. (Bis 1908 betrug der Arbeitszyklus eines Ford-Arbeiters 514 Minuten, bis er sich wiederholte: Der Monteur schleppte die Teile herbei, beschaffte sich sein Werkzeug, um es gegebenenfalls zu korrigieren und schließlich das Auto zusammenzubauen. Als das Montageband in Highland Park, zwei Streifen aus Metallplatten von zwei Kilometern Länge, 1915 in vollem Betrieb war, hatte der Mensch seinen Platz am Massenproduktionsband gefunden. Nun betrug der durchschnittliche Arbeitsschritt eines Monteurs 79 Sekunden.) Von Interessenkonflikten wird abstrahiert.
- Durch die aufwendige Analyse und Planung sinkt die Flexibilität (1927 schloss Ford für sechs Monate seine Fabrik, entwickelte ein neues Modell und baute für 200 Millionen Dollar die Produktionsstrassen um, die bis dahin nur eins konnten: Tin Lizzies produzieren. Vor dem Krisenjahr 1927 war einer von Fords gängigen Witzen: "Wir liefern das Modell T in allen Farben, wenn sie nur schwarz sind.
- Durch die Tendenz zur Bürokratisierung steigen die Verwaltungskosten.

## 3.2 Neoklassische Organisationstheorien

### 3.2.1 Human-Relations-Ansatz

Der einseitigen technischen Betrachtungsweise des Scientific Management folgte bald eine Gegenbewegung, die als Human-Relations-Bewegung bekannt wurde. Der Human-Relations-Ansatz geht auf die Hawthorne- Experimente zurück, die in den 1920er und 1930er-Jahren in den USA durchgeführt wurden.

Die Hawthorne-Experimente (oder Studien) entstanden von 1927 bis 1932 in der Western Electric Company, in einem nach dem Rotdornbusch benanntem Gebiet im Stadtteil Cicero, Chicago Illinois USA. Die Untersuchungen der Hawthorne-Studien wurden von der Harvard University in dem Werk unter der Leitung des australischen Anthropologen Elton Mayo durchgeführt. Die Ergebnisse der Studien wurden in drei Büchern veröffentlicht.<sup>28</sup>

Die Experimente entstanden auf Grund anfänglicher Beobachtungen in der Zeit von 1924 bis 1927. In diesen hatte man die Auswirkungen einer besseren Beleuchtung auf Produktivität der Arbeiterinnen untersuchen wollen, die elektrische Relais montierten. Dazu hatte man in zwei Betriebsräumen in Abständen die Glühbirnen ausgetauscht um die Beleuchtung zu verbessern, bzw. zu verschlechtern. Das Ergebnis des Versuches war, dass in beiden Räumen mehr gearbeitet wurde als zuvor. Sogar als man in dem einen Raum die Birnen durch immer schwächere ersetzte und im anderen die Birnen durch gleich helle austauschte, blieb das Ergebnis gleich.

Dies änderte sich auch nicht als die Beleuchtung nur noch einen Bruchteil der Anfangsstärke hatte. Erst als die Arbeiterinnen sich beschwerten, dass sie Sehprobleme bekämen, sank die Produktivität schließlich. In einer ersten These ging man davon aus, dass die Arbeiterinnen in einem Konkurrenzverhältnis zueinander standen. Diese verwarf man jedoch recht schnell. Vielmehr formulierte sich die Vermutung, dass die Arbeiter bemerkt hätten Teil eines Experimentes zu sein und deshalb versuchen das Ergebnis zu beeinflussen. Quasi als Instanzaussage der Hawthorne-Experimente wurde das folgende Verhaltensmuster formuliert, das unter dem Namen HawthorneEffekt das bis heute stellvertretend für die Studien steht: *Beobachtung führt zur Veränderung des Verhaltens des Beobachteten.*

Der Effekt wird auch unter dem Namen Experimentator-Effekt zitiert. Daraufhin wurde ein Versuchsprogramm mit über 21000 Angestellteninterviews durchgeführt. Zum Gegenstand der Untersuchungen wurden die Veränderung der Arbeitsbedingung und die Beziehungen zwischen den Angestellten.

Folgende Entdeckungen und Schlussfolgerungen waren das Hauptergebnis der Hawthorne- Experimente:

- Das Produktionsergebnis wird durch soziale Normen bestimmt und nicht durch physiologische Leistungsgrenzen,
- Nicht-finanzielle Anreize und Sanktionen beeinflussen das Verhalten der Arbeiter bedeutend und begrenzen zum großen Teil die Wirkung finanzieller Anreize. Arbeiter die bedeutend mehr (oder weniger) leisteten als die gesetzte Norm, verloren die Zuneigung Ihrer Freunde und die Anerkennung ihrer Kollegen,
- Drittes Hauptergebnis war: Häufig handeln oder reagieren Arbeiter nicht als Individuen, sondern als Mitglieder einer Gruppe. Kein Individuum fühlte sich frei genug, für sich selbst eine Produktionsnorm zu setzen. Diese wurde von der Gruppe gesetzt und erzwungen.
- Ein weiteres Hauptresultat war: die Bedeutung von Führung in Bezug auf Festsetzung und Erzwingung von Gruppennormen und der Unterschied zwischen informeller und formeller Führung. ...Die Wissenschaftliche Betriebsführung hatte die Annahme zugrunde gelegt, dass allein der Vorarbeiter und die Abteilungsleiter die Führung der Arbeiter darstellten, zumindest in Bezug auf die Produktions-Angelegenheiten. Bei der Bank-Wiring-Room-Studie ging einer der Arbeiter klar als informeller Führer der Gruppe hervor.
- Als Folge dieser Experimente und der Schriften von Mayo und Lewin musste die Humans-Relations-Schule die Bedeutung der Kommunikation zwischen den verschiedenen Rangstufen bei der Aufklärung der Untergebenen über die Bevorzugung eines bestimmten Tätigkeitsverlaufs anerkennen. Außerdem musste sie die Bedeutung der Entscheidungsdelegation akzeptieren, nach der untere Ränge an der Entscheidung der oberen beteiligt werden, besonders in Angelegenheiten, die sie selbst direkt betreffen. Ebenso hob dieser Lösungsversuch die Vorteile der demokratischen Leitung hervor, die nicht nur der Kommunikation dient und die Mitarbeitenden fördert, sondern auch gerecht und frei von Launen ist und sich mit den Problemen der Arbeiter und nicht nur der Arbeit beschäftigt"<sup>29</sup>

Darüber hinaus sind folgende Aspekte der Untersuchungsergebnisse interessant und haben durchaus auch heute noch bzw. wieder Aktualität:

- Der Mensch ist grundlegend motiviert durch seine sozialen Bedürfnisse. Er erlangt seine Identität durch die Beziehung zu anderen.
- Als eine Folge der industriellen Revolution ist die Arbeit sinnentleert. Der Sinn der Arbeit muss deshalb durch die sozialen Arbeitsbedingungen wiederhergestellt werden.
- Der Mensch ist empfänglicher für den sozialen Druck der Kollegen in der Gruppe als für die von der Unternehmensführung gesetzten Anreize.
- Der Mensch ist vor allem durch das Management beeinflussbar, wenn die Vorgesetzten die sozialen Bedürfnisse und das Bedürfnis der Anerkennung befriedigen.

Diese Experimente haben gezeigt, dass die Leistung schon alleine deswegen steigt, weil man sich mit den Mitarbeitenden befasst. Der Ansatz stellt daher die Ziele und Interessen der Organisationsmitglieder in den Vordergrund. Höhere Zufriedenheit veranlasst die Mitglieder, sich mit der Organisation zu identifizieren und bessere Beiträge für die Organisation

zu leisten. Als Mittel zur Erreichung dieser Ziele werden vor allem Maßnahmen der Personalentwicklung (z.B. Weiterbildung) und zur Beeinflussung von Einstellungen (z.B. Unternehmenskultur) angesehen.

#### *Motivationseffizienz und Human-Relations-Ansatz*

In einer arbeitsteiligen Organisation weichen die individuellen Ziele der Organisationsmitglieder und die Ziele der Organisation unter Umständen voneinander ab. Da die Mitglieder gleichzeitig auch einen gewissen Handlungsspielraum haben, besteht die Gefahr, dass sie diesen nutzen, um ihre eigenen Interessen zu verfolgen. Die Motivationseffizienz bringt das Ausmaß dieser Divergenz zum Ausdruck. Der Abstand zwischen den Zielen der Organisation und den Zielen der Mitglieder kann auf zwei Arten verringert werden:

- indem die Ziele der Mitglieder an das Zielsystem der Organisation angenähert werden oder
- indem das Zielsystem der Organisation an das der Mitglieder angenähert wird.

Der erste Ansatz liegt dem Konzept der Motivationseffizienz zu Grunde. Unter Motivationseffizienz versteht man daher die Fähigkeit einer Organisation, ihre Mitglieder zu aufgabenkonformem Verhalten zu veranlassen. Um die Verhaltenswirkungen organisatorischer Gestaltungsmaßnahmen abschätzen zu können, sind deskriptive Modelle des menschlichen Entscheidungsverhaltens erforderlich. Diese Modelle sind jedoch noch nicht so weit entwickelt, dass mit ihnen exakte Aussagen über die Auswirkungen organisatorischer Maßnahmen auf das Verhalten der Organisationsmitglieder getroffen werden können.

In der Organisationstheorie benutzt man daher zur Messung der Motivationseffizienz vereinfachende Hilfsgrößen wie z.B. den Autonomieeffekt, Positionierungseffekt, Entbürokratisierungseffekt und Gruppierungseffekt. Diese Konzepte ermöglichen

Neoklassische Organisationstheorien<sup>21</sup> eine direkte, allerdings nicht sehr exakte Bewertung von Organisationsstrukturen unter Motivationsgesichtspunkten. Der Human Relations-Ansatz entspricht eher der zweiten Sichtweise im obigen Schema. Organisationen (auch Unternehmen) werden hier eher als Instrumente gesehen, durch die die einzelnen Mitglieder ihre individuellen Ziele erreichen wollen. Auf die Situation eines Unternehmens übertragen bedeutet dies, dass die Zufriedenheit der Mitarbeitenden als wesentliches Kriterium bei der Beurteilung organisatorischer Gestaltungsvarianten herangezogen wird. Zum Teil ist bei diesen Ansätzen allerdings die Unterscheidung zwischen Zielen und Mitteln nicht klar. Einerseits gewinnt Zufriedenheit der Mitarbeitenden zum Teil den Charakter eines eigenständigen Ziels, andererseits wird sie aber auch als Mittel zur Erreichung anderer Organisationsziele instrumentalisiert, indem argumentiert wird, dass zufriedener Mitarbeitende auch eine höhere Leistung für das Unternehmen erbringen. Damit bildet dieser Ansatz bereits den Übergang zu Ansätzen, bei denen das Zielsystem der Organisationsgestaltung (bzw. der Aktivitäten der Organisation) nicht mehr als gegeben angesehen wird, sondern selbst Gegenstand der Analyse ist.

Allerdings dürfen die Ergebnisse nicht zu der einseitigen Annahme verleiten, dass die Arbeitszufriedenheit die wichtigste Voraussetzung für hohe Produktivität sei. In allen Organisationen ist die Frage von Bedeutung, wie die in einer Entscheidungssituation erforderliche Logik der Informationsverarbeitung bestmöglich erfolgen kann, um zu einer rational begründeten Entscheidung im Sinne einer Auswahl der optimalen Handlungsalternative zu kommen.

Gegenstand der wissenschaftlichen Betrachtung in diesen Aktivitätsschwerpunkten der \*Systemwissenschaft<sup>30</sup> (=Entscheidungsforschung und Entscheidungstheorie) ist der eigentliche Entscheidungsprozess. Dabei werden in der Entscheidungstheorie rationale Verhaltensweisen für idealtypische Entscheidungssituationen mit Hilfe von Entscheidungsmodellen erklärt. In diesem Bereich der Systemwissenschaft sind insbesondere folgende Arbeitsbegriffe typisch: Risiko, Strategie, Bewertung, Gewichtung, Nutzen, Erwartung, Dominanz, Entscheidungsregel und Entscheidungskriterium.

## 4 Entscheidungstheorie

### 4.1 Begriffliche und wissenschaftstheoretische Einordnung

Eine Entscheidung beschreibt den Wahlakt aus einer Menge von mindestens zwei Handlungsalternativen, wobei die Option nicht zu wählen (Unterlassungsalternative) ebenfalls eine Handlungsalternative darstellt. Keine Entscheidung liegt vor, wenn die Konsequenzen der Handlungsalternativen gleich sind und/oder die Handlungsalternativen nicht realisierbar sind. Man unterscheidet zwischen rationalen und beschränkt rationalen Entscheidungen.<sup>31</sup>

#### 4.1.1 Rationale Entscheidung

In den Wirtschaftswissenschaften (Mikroökonomie) wird das Menschenbild des rationalen Entscheiders (Homo Oeconomicus) entworfen, der sich seiner Präferenzen klar bewusst ist, und mit jedem Entscheid versucht, seinen Nutzen zu maximieren. Der im Mittelpunkt des Entscheidungsprozesses stehende Entscheidungsträger weist nach diesem Modell folgende Eigenschaften auf:

- eigennützig: Der Entscheidungsträger handelt ausschließlich im Eigeninteresse.
- rational: Der Entscheidungsträger handelt vernunftorientiert und berechnend.
- maximierend/optimierend: Es wird ein Maximalergebnis angestrebt.
- ökonomisch: Es wird ein maximaler Output (z.B. Nutzen oder Gewinn) bei einer bestimmten zur Verfügung stehenden Ressourcenmenge (z.B. Budget) angestrebt.
- vollständig informiert und voraussehend: Alle für den Entscheidungsträger relevanten Informationen sind gegeben, d.h. es existieren keine Unsicherheiten.
- einheitliche Entscheidertypen: Es gibt keine unterschiedlichen Typen von Entscheidungsträgern, die differenziert betrachtet werden müssten.

Diese Eigenschaften sind gerade die Annahmen des klassischen Modells des Homo Oeconomicus. Die Theorie der Rationalen Entscheidung wurde jedoch wegen ihrer Annahmen kritisiert. So verfügen die Wirtschaftssubjekte in der Regel nicht über die vollständige Information über alle potenziell entscheidungsrelevanten Faktoren. Die Schwächen des Homo Oeconomicus, die sich im wesentlichen auf die Realitätsferne der Annahmen von menschlichem Denken und Handeln beziehen, lassen sich an Hand der schon oben aufgeführten einzelnen Annahmen formulieren:

- eigennützig: Hierbei wird unterschlagen, dass Menschen, wenn auch nicht unbedingt altruistisches, so doch soziales Verhalten aufweisen.
- rational: Subjektive bzw. psychologische Aspekte, wie z.B. Affekte, Emotionen, Spontaneität und Erwartungen, die als Quelle von Entscheidungsprozessen dienen können, werden hierbei überhaupt nicht berücksichtigt.
- maximierend/ökonomisch: Im allgemeinen ist der Entscheider statt an einer bestmöglichen Lösung nur an der Befriedigung eines bestimmten Anspruchsniveau interessiert.
- vollständig informiert und voraussehend: Die Annahme, dass dem Entscheidungsträger alle notwendigen Informationen, auch über zukünftige Ereignisse, zur Verfügung stehen, ist sehr unrealistisch. Im allgemeinen befindet sich der Entscheider in einer Situation, in der ein hohes Maß an Unsicherheit existiert. Das Ausmaß an Unsicherheit kann teilweise verringert werden, in dem fehlende Informationen durch Suchprozesse erworben werden.
- einheitliche Entscheidertypen: Im allgemeinen gibt es eine Reihe unterschiedlicher Entscheidertypen, z.B. risikoscheue vs. risikofreudige oder systematische vs. intuitive, die Entscheidungssituationen jeweils anders bewerten und zu unterschiedlichen Lösungen kommen.

Aus der vorhergehenden Kritik lassen sich zwei übergeordnete Aspekte ableiten, mit denen die Schwächen des Modells des Homo Oeconomicus zusammengefasst werden können

- Die Kognitionsmodelle bzw. die Individualität bzw. Subjektivität der Entscheidungsträger werden nur unzureichend berücksichtigt. Daher ist eine stärkere Einbindung (oder sogar zentrale Rolle) der Verhaltenswissenschaften bzw. Psychologie in die Entscheidungstheorie notwendig.
- Schwankende Umwelteinflüsse (durch andere Entscheidungsträger und externe Ereignisse) werden nur unzureichend berücksichtigt. Insbesondere ist eine stärkere Berücksichtigung der sozialen Prozesse, in die der Entscheider eingebunden ist, notwendig.

Auf Grund dieser Tatsachen haben sich in den letzten Jahrzehnten seit Entstehung der Entscheidungstheorie tatsächlich entsprechende Entwicklungen vollzogen. Die Theorie der beschränkt rationalen Entscheidungen erweitert hier den Modellrahmen, indem diese Unvollständigkeiten im Wissen und in der Informationsverarbeitung mit einbezogen werden. Neben Eigennutz können Entscheidungen aber auch durch andere Wertesysteme wie Altruismus, ethische Werte oder Emotionen bestimmt werden.

## 4.1.2 Beschränkt rationale Entscheidung

Auf Grund der oben ausführlich beschriebenen Schwächen hat sich die Notwendigkeit ergeben, das zugrundeliegende Mensch-Modell Homo Oeconomicus entsprechend zu erweitern. H.A.Simon hat dies getan. Er entwickelte das mittlerweile auch schon klassische Modell der beschränkten Rationalität, dessen Annahmen nun im einzelnen vorgestellt werden sollen:

- Berücksichtigung kognitiver Grenzen und Unsicherheiten: Es wird auf Grund größerer Realitätsnähe nicht mehr davon ausgegangen, dass der Entscheidungsträger vollständig informiert und voraussehend ist. Insbesondere können die kognitiven Grenzen des Entscheidungsträgers aber auch nichtzugängliche Informationen Ursachen für Unsicherheit sein.
- Berücksichtigung des Aufwandes für die Informationsbeschaffung: Durch Unsicherheit auf Grund fehlender Informationen wird weiter angenommen, dass Aufwand in Form von Zeit und Kosten durch Suchprozesse (Transaktionskosten) notwendig ist, um fehlende Informationen zu beschaffen.
- Problemlösung durch Satisfizieren eines subjektiven Anspruchsniveaus: Statt des Erreichens eines maximalen Nutzens bzw. Gewinns, wird nur so lange eine bessere Lösung gesucht, bis ein bestimmtes subjektives Anspruchsniveau erreicht ist (*Satisficing*).
- Routineverhalten bei LowCost-Entscheidungen: Im Falle geringfügiger Kosten/Nutzen bzw. Pay-Offs wird angenommen, dass der Entscheider sich an bereits einstudierte Verhaltensweisen aus vergleichbaren, bekannten Entscheidungssituationen aus der Vergangenheit orientiert (*Framing*)

*Erläuterungen:*

*Satisficing:* setzt sich aus den englischen Wörtern satisfying (=befriedigend, zufrieden stellend) und suffice (=genügen) zusammen. In der Entscheidungstheorie bedeutet es, sich in einer Entscheidungssituation für die erstbeste Möglichkeit zu entscheiden, die den angestrebten Zweck erfüllt.

*Framing (=Einrahmung):* Das Framing bezeichnet die unterschiedliche Betrachtungsweise von Menschen, man könnte sagen die unterschiedliche Weltanschauung oder der individuelle Blick auf die Welt, der von der Persönlichkeit des Individuums, dessen Geschichte und Lebensrahmen (frame, engl. = Rahmen) abhängt. Der Framing-Effekt besteht darin, dass Problemformulierungen, die das Augenmerk auf Gewinne oder Verluste lenken, die Verwendung eines speziellen Entscheidungsrahmens induzieren. Dieser Entscheidungsrahmen führt dazu, dass bei zwei identischen Entscheidungsaufgaben mit unterschiedlicher Formulierung auch unterschiedliche Präferenzen auftreten. <sup>32</sup>

## 4.1.3 Der Entscheidungsprozess

Der Entscheidungsprozess erstreckt sich vom Erkennen eines Problems bis zur Durchsetzung eines gefundenen Lösungsvorschlags (Phasen des Entscheidungsprozesses)

*Anregung*

- Analyse und Bewertung eines Zustandes (Erkennen eines Problems)
- Klärung und Definition des genauen Probleminhaltes

*Suche*

- Suche nach Handlungsalternativen
- Sammlung von Zielinformationen
- Sammlung von Entscheidungsparametern (Erfolgsbeiträge, Restriktionen)

*Entscheidungsfindung*

- Analyse der Zusammenhänge zwischen mehreren Problemen u. Variablen
- Konstruktion eines geeigneten Planungsmodells,
- Wahl des Aktionsniveaus der Alternativen.

*Durchsetzung*

- Verwirklichung der gewählten Alternativen,
- Sammlung von Kontrollinformationen (Soll-Ist-Abweichung)

Die Phasen des Prozesses müssen nicht linear nacheinander durchlaufen werden. Es treten auch Rückkopplungen auf. In allen Phasen bestehen Interdependenzen zum Zielsystem, Informationssystem, Sozial-(Organisations-)System (Welche Planungsmethode, welche Infos mit welchem Genauigkeitsgrad, Qualität des Suchprozesses u. Güte der Koordination von Bereichsentscheidungen) Zudem bestehen Interdependenzen zwischen den Systemen.

## 4.1.4 Annahmen der klassischen Entscheidungstheorie

Die klassische Entscheidungstheorie klammert wesentliche Kriterien aus der Betrachtungsweise aus oder anders ausgedrückt: Voraussetzung sind folgende Annahmen:

- Organisations- und Sozialsystem:
  - ein einziges willensbildendes Zentrum (kein Koordinationsproblem, Abstraktion von Führungs- u. Organisationsproblemen)
  - Organisation ist als Quelle eigener Probleme ausgeschaltet; lediglich technisches Instrument
- Informationssystem:
  - vollständige Informationen über Ziele, Entscheidungsalternativen und Daten (kein Suchprozess keine Kreativität, kein Unsicherheitsproblem  
=> Planung als Rechenexempel)
- Zielsystem:
  - objektiv rational handelnder Unternehmer (homo oeconomicus)  
=> immer eindeutige Rangfolge von Handlungsalternativen möglich
- viele Probleme werden ausgeklammert (z.B. konfliktäre Ziele),
- nur sachlogischer Teil des Entscheidungsprozesses wird erklärt,
- Hypothesen der klassischen Theorie sind zwar unreal, jedoch gute Basis und anzustrebender sachlogischer Idealzustand.

Deshalb ist die klassische Entscheidungstheorie als Grundmodell geeignet, nicht jedoch zur Darstellung der realen Handlungs- und Entscheidungsprozesse.

## 4.2 Handlungs- und Entscheidungstheorien

### 4.2.1 Soziologische Handlungstheorie nach Max Weber

Der Untersuchungsgegenstand der Soziologie besteht nach Max Webers allgemeiner Handlungstheorie in einer spezifischen Form menschlichen Verhaltens<sup>33</sup>, das als Oberbegriff Handeln und soziales Handeln umfasst.

Handeln soll nach Weber „...dabei ein solches menschliches Verhalten (einerlei ob Äußeres oder innerliches Tun, Unterlassen oder Dulden) heißen, wenn und sofern als der oder die Handelnden mit ihm einen subjektiven Sinn verbinden.“ Soziales Handeln ist darüber hinaus spezifisches Handeln, das zum einen seinem subjektiv gemeinten Sinn nach auf das Verhalten von einem oder mehreren Handelnden ausgerichtet und zum anderen in seinem Ablauf an diesem Verhalten orientiert ist, sich also ausgehend von dem Verhalten Anderer bestimmt.<sup>34</sup>

Weber subsumiert somit unter den Oberbegriff Handeln die Einzelbegriffe menschliches Verhalten und Handeln, wobei zwischen subjektiv sinnvollem Handeln und dem sog. sozialen Handeln unterschieden wird. Dabei erläutert er die Begriffe wie folgt:

Als Unterscheidungskriterium von Handeln und Verhalten nutzt Weber den gemeinten Sinn, den ein Handelnder mit seinem Tun verbindet. Der Begriff des subjektiv gemeinten Sinns erstreckt sich auf mögliche Zwecke, Gefühle, Werte, die der jeweilige Handelnde mit seinem Tun bewusst, unbewusst oder diffus (=verschwommen) bewusst verbindet. Im Unterschied hierzu erklärt Weber Verhalten als "Tun, Unterlassen oder Dulden", mit dem kein gemeinter Sinn seitens des Handelnden verbunden ist. Somit fallen alle Reaktionen auf äußere Reize, die dem Handelnden selbst als Motive seines Verhaltens nicht ursächlich zurechenbar sind, unter den Begriff Verhalten. In der Literatur wird dieses Verhalten auch als sog. Zwangshandlungen bezeichnet.

Tabelle 4.1: Begriffe nach Max Weber

Begriffe	Inhalt
menschliches Verhalten	jegliches menschliches Tun, Unterlassen und Dulden
Handeln	menschliches Verhalten, mit dem der Handelnde einen Sinn verbindet
soziales Handeln	spezifisches Handeln, ausgerichtet seinem subjektiven Sinn nach auf das Verhalten von Handelnden, orientiert in seinem Ablauf an diesem Verhalten

Nach Weber kann das soziale Handeln bestimmt sein

- zweckrational: durch Erwartungen des Verhaltens von Gegenständen der Außenwelt und von anderen Menschen und unter Benutzung dieser Erwartungen als Bedingungen oder als Mittel für rational, als Erfolg, erstrebte und

- abgewogene eigene Zwecke,
- wertrational: durch bewussten Glauben an den - ethischen, ästhetischen, religiösen oder wie immer sonst zu deutenden - unbedingten Eigenwert eines bestimmten Sichverhaltens rein als solchen und unabhängig vom Erfolg,
- affektiv, insbesondere emotional: durch aktuelle Affekte und Gefühlslagen,
- traditional: durch eingelebte Gewohnheit.

Tabelle 4.2: Handlungsmuster

Idealtypen	Handlungsmuster
Zweck rational	Handeln orientiert sich rational an den geeignetsten Mitteln
Wert rational	Handeln orientiert sich an Wertmaßstäben und will diese realisieren
affektiv	Handeln wird durch aktuelle Emotionen oder Affekte bestimmt
traditionell	Handeln vollzieht sich aus reiner Gewohnheit

„Zweckrational handelt, wer sein Handeln nach Zweck, Mitteln und Nebenfolgen orientiert und dabei sowohl die Mittel gegen die Zwecke, wie die Zwecke gegen die Nebenfolgen, wie endlich auch die verschiedenen möglichen Zwecke gegeneinander rational abwägt: also jedenfalls weder affektiv (und insbesondere nicht emotional), noch traditional handelt.“<sup>35</sup>

Die Entwicklung der psychologischen Handlungsregulationstheorie (HRT) als ein Modell menschlichen Handelns schien erforderlich, um Handlungen nicht auf den äußeren Ablauf von Einzelbewegungen zu reduzieren und komplexe psychische Vorgänge nicht lediglich als innere Vorgänge aufzufassen. Deshalb soll dieses Modell in den Kernaussagen im folgenden Abschnitt dargestellt werden.

## 4.2.2 Psychologische Handlungsregulationstheorie

Unter Handlung verstehen Strohschneider und Tisdale „eine bewusste, zielgerichtete, motivierte und wissensbasierte Auseinandersetzung mit der Umwelt [...]. Handeln findet in Realitätsbereichen statt“, die durch bestimmte Eigenschaften gekennzeichnet sind. Ziel der Handlung ist die Umwandlung des Ausgangszustandes in den Zielzustand.<sup>36</sup>

Die Handlungsregulationstheorie oder arbeitspsychologische Handlungstheorie stellt ein Handlungsmodell bereit, das auf

- Zielen basiert,
- Pläne zur Realisierung der Ziele verwendet,
- in das während der Realisierung Rückmeldung aus der Umwelt einfließt,
- wobei die Rückmeldung zur Korrektur der Pläne und Handlungen führen kann (*Regulation*)

Dabei wird davon ausgegangen, dass Handlungen im Prinzip wie folgt aufgebaut und reguliert werden können: Am Beginn des Aufbaus einer Handlungsstruktur steht ein Ausgangszustand (objektiv und subjektiv) und ein Gesamtziel. Es wird geprüft, ob es eine Folge von Vorgehensabschnitten gibt (Teilzielfolge) (Entwurf eines Handlungsrahmens). Die einzelnen Vorgehensabschnitte werden in kleinere umgesetzt (Teilziele der Teilziele). Für die Teilziele werden nun Aktivitäten entworfen und realisiert zur Erreichung der Teilziele.

Das Wesentliche einer Handlung ist seine *Regulation*. Die Handlungsregulation erfolgt durch Bildung von Zielen und Teilziele, die schließlich durch einzelne Bewegungshandlungen erreicht werden. Die Ziele und Unterziele, d.h. die *inneren Vorstellungen* (Abbilder), werden als psychische Regulationsstrukturen (Hacker 1980) bezeichnet. Diese steuern und regeln die äußeren Tätigkeitsabläufe.

Zur Erklärung, wie nun Struktur und Ablauf menschlichen Handelns organisiert sind, wurde das *Prinzip der hierarchischen sequentiellen Organisation*<sup>37</sup> entwickelt. Das Handeln ist zielbewusst und zielgerichtet. *Vollständiges Handeln* besteht aus den Schritten Planen, Ausführen und Kontrollieren

Bei der Planung und Durchführung einer Handlung werden aus Oberzielen Teil/Unterziele abgeleitet. Es entsteht eine hierarchische Ordnung von Zielen. Die Handlungen zur Durchführung werden nacheinander (sequentiell) abgearbeitet. Dies ist mit dem Prinzip der hierarchisch sequentiellen Organisation in der Regulation des Handelns gemeint. Im dritten Schritt erfolgt die Kontrolle (die Rückmeldung). Das Ergebnis der Handlung wird mit dem Ziel verglichen.

Ausgehend vom hierarchisch übergeordneten Ziel werden absteigend über mehrere Hierarchieebenen Teilziele gebildet, bis die Basiseinheiten an der untersten Ebene unmittelbar als umweltverändernde Bewegungen realisiert werden. Anschließend erfolgt eine stufenweise aufsteigende Kette von Rückmeldungsprozessen. Handeln wird somit als Prozess verstanden, der sich in folgende grundlegenden Phasen gliedern lässt:

- Orientierung,
- Zielbildung,
- Handlungsausführung,
- Rückmeldung der Handlungsergebnisse.

Diese Phasen wiederum können in Orientierungshandlungen, Zielbildungshandlungen etc. zerlegt werden (s. Tabelle. 4.3).

Tabelle 4.3: Handlungsstruktur

Phasen	Inhalt
Orientierung	Dignose/Analyse des Ist-Zustandes

Zielbildung	Festlegung des Soll-Zustandes
Handlungsausführung	Umwandlung des Ist-Zustandes in den Soll-Zustand
Rückmeldung	Überprüfung der Handlungsausführung durch Meldungen von Unten nach Oben

### 4.2.3 Rational Choice Theorien - Rationale Entscheidung

Ausgehend von dem Ansatz nach Max Weber, dass soziales Handeln zweckrational bestimmt sein kann, haben sog. rationale Entscheidungstheorien zunehmend in allen Wissenschaftsbereichen an Bedeutung gewonnen. Der Kern von Rational-Choice-Theorien besteht aus wenigen Annahmen und einer Entscheidungsregel. Nach dieser Regel handeln Individuen intentional und nehmen eine rationale Bewertung der von ihnen wahrgenommenen Handlungsalternativen nach deren Kosten und Nutzen vor. Die Akteure verhalten sich nutzenmaximierend und wählen aus einem Set von Handlungsalternativen diejenige Handlungsalternative aus, die bezüglich der zu erwartenden Handlungskonsequenz den größten Nutzen verspricht. Dieser Ansatz versteht Handeln als Auswahl von Alternativen, die von Präferenzen und Restriktionen bestimmt wird. Der erwartete Nutzen setzt sich zusammen aus dem Wert, das das Resultat einer Handlung für ein Individuum hat und der Wahrscheinlichkeit, dass dieses Resultat eintritt. Das ökonomische Prinzip (auch: Rationalprinzip) als Grundlage für die Leistungserstellung im Betrieb ist ein solches rationales Entscheidungsmodell:

- mit gegebenem Aufwand soll ein maximales Ergebnis erzielt werden (Minimumprinzip) oder
- ein bestimmtes Ergebnis soll mit geringstmöglichem Einsatz an Mitteln erzielt werden (Maximumprinzip) oder allgemein
- es soll ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag realisiert werden (Extremumprinzip).

Tabelle 4.4: ökonomisches Prinzip

Prinzip	Alternative	Nutzen
Nutzen	gegebenen Aufwand	maximaler Ertrag
Maximum	geringster Mitteleinsatz	bestimmtes Ergebnis

### 4.2.4 Behavioral Theory of the Firm

Die im deutschsprachigen Raum unter dem Begriff Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie (VET) bekannte Organisationstheorie „...ist insofern eine Entscheidungstheorie, als sie Entscheidungsprozesse zum Ansatzpunkt der Organisationsanalyse wählt.“<sup>38</sup>

Sie geht der Frage nach, wie Organisationen ihren Bestand durch Anpassung an eine komplexe und veränderliche Umwelt sichern. Dabei baut die Theorie auf zwei Prämissen auf:

1. der Mensch hat nur begrenzte Informationsverarbeitungskapazität (*begrenzt kognitive Kapazität*)
  2. die Bereitschaft der Menschen sich in Organisationen zu engagieren ist begrenzt (*begrenzt motivationale Kapazität*)
- Somit befasst sich ein Teil der Lehre mit den Entscheidungen „in“ den Organisationen (Mechanismen, Erfüllung der Ziele,...), ein anderer Teil beschäftigt sich mit Fragen außerhalb bzw. an der Grenze von Organisationen (Warum schließen sich Individuen einer Organisation an). Der Grund wird vielfach in einem Gleichgewicht von Anreizen und Beiträgen gesehen.

Die Grundlage einer formalen Organisation ist die bewusste und zweckorientierte Bereitschaft von Individuen, eine Kooperation zu bilden. Die zentrale Frage dabei ist, welche Erwartungen eine Organisation erfüllen muss damit die Individuen zu einer Kooperation bereit sind. Hier führt Barnard die Idee des Anreiz - Beitrags - Gleichgewicht ein. Der Begriff des Anreiz-Beitrags-Systems geht auf H.A. SIMON und J.G. MARCH zurück. Die Idee hingegen stammt von Chester I. BARNARD, der dieses System wie folgt umschreibt<sup>39</sup>: „Die Effizienz eines kooperativen Systems besteht (demnach) in seinem Vermögen, sich durch Befriedigung der beteiligten Individuen zu erhalten. Man kann das seine Gleichgewichtsfähigkeit nennen, den Ausgleich von Bürden durch Satisfaktionen, die Dauerhaftigkeit garantieren.“ Der Saldo von Bürden und Satisfaktionen bildet den Anreiz-Beitrags-Saldo einer Kooperation. Die Bürden sind dabei die Leistungen, die von den Kooperationspartnern erbracht werden müssen. Die Satisfaktionen sind die Anreize, die die Kooperationspartner zur Erbringung ihrer jeweiligen Leistung veranlassen. Für die Dauerhaftigkeit einer Kooperation ist ein positiver Anreiz-Beitrags-Saldo für die beteiligten Partner zu erreichen. Übersteigen die zu leistenden Beiträge die Anreize und die mit diesen Anreizen in Aussicht gestellte Entlohnung, so verliert die Kooperation für den betroffenen Partner an Attraktivität. Kann im Voraus kein positiver Anreiz-Beitrags-Saldo in Aussicht gestellt werden, so wird eine Kooperation aller Voraussicht nach nicht zustande kommen. Stellt sich während einer laufenden Kooperationsbeziehung heraus, dass für einen beteiligten Partner der Anreiz-Beitrags-Saldo negativ wird, so wird dieser die Kooperation verlassen.

#### Anreize

sind Leistungen der Organisation die sie den Organisationsmitgliedern zukommen lässt, um sich deren Bereitschaft zur Kooperation zu sichern. Die Anreize können materieller (Lohn) sowie immaterieller (Mitspracherecht in der

Arbeitsgestaltung, Anerkennung) Art sein.

#### *Beiträge*

Die Organisationsmitglieder leisten aufgrund der Anreize Beiträge, sodass der Organisationserhalt gewährleistet ist. Die Beiträge die für das Organisationsziel notwendig sind, werden von den Organisationsmitgliedern jedoch nur erbracht, wenn ihnen die gebotenen Anreize attraktiv genug erscheinen.

Für die Funktionsfähigkeit der Organisation müssen die Anreize und Beiträge im Gleichgewicht sein. Wenn die Beiträge von den Organisationsmitgliedern nicht erbracht werden, ist die Organisation nicht in der Lage attraktive Anreize zu bieten.

Daraus folgt, dass zukünftige Beiträge von den Organisationsmitgliedern nicht erbracht werden, womit die Organisation als Kooperationssystem zerfällt. Dieses eher labile Kooperationssystem wird durch die Indifferenzzone gestärkt.

Die Organisationsmitglieder gewähren der Autorität einen gewissen Vertrauensvorschuss. Innerhalb bestimmter Reizschwellen erhält die Autorität eine Art generalisierten Gehorsam, wodurch ein gewisses Maß an Selbstverständlichkeit entsteht. Autorität ist in diesem Zusammenhang, das Merkmal eines Befehls in einer Organisation. Innerhalb der Indifferenzzone werden die Anweisungen von den Organisationsmitgliedern befolgt, wobei keine Abwägung erfolgt zwischen einer ausreichenden Attraktivität der dargebotenen Anreize im Verhältnis zu den geforderten Beiträgen. Durch die Indifferenzzone wird das Kooperationsverbund - Organisation - stabilisiert. Barnard erläutert allerdings nicht, in wie weit die Indifferenzzone ausgelegt wird, so dass keine konkrete Handlungsorientierung gegeben ist.

An diesem Konzept ist zweierlei bemerkenswert: Organisationen bestehen

- aus Menschen, Maschinen, Räumen, etc.
- aus den Handlungen verschiedenartiger Teilnehmer.

### 4.2.5 Rationale Wahl

Entscheider als Einzelperson besitzt vollständige Information über:

- Ziele
- Entscheidungsprobleme
- potentielle Alternativen
- Konsequenzen aller potentiellen Alternativen und
- Wert der Konsequenz

Den zentralen Ausgangspunkt aller Überlegungen zum Entscheidungsverhalten von Individuen bildet das Konzept der begrenzten Rationalität:

- Unvollständigkeit des Wissens über Handlungskonsequenzen
- Begrenzte Auswahl an Entscheidungsalternativen
- Schwierigkeit der Bewertung zukünftiger Ereignisse
- Entscheidungen basieren auf:
  - Befriedigenden Lösungen (nicht die optimale),
  - Habituelles Verhalten (Routineentscheidungen, bei oft wiederholenden Situationen),
  - Vereinfachende Problemdefinition (wirkt der Überforderung der Entscheider entgegen),
  - Selektive Wahrnehmung (Aufmerksamkeit wird bevorzugten Dingen gewidmet).

Das zentrale Problem ist, wie rationales Organisationshandeln ermöglicht wird, trotz begrenzter Rationalität und einer komplexen, unsicheren Umwelt. Ein wesentlicher Teil der Theorie der Organisationsentscheidung besteht darin, die für die Entscheider komplexe, unsichere Umwelt zu reduzieren und ihn in eine vereinfachte Entscheidungssituation zu versetzen. Mechanismen zur Vereinfachung von Organisationsentscheidungen sind:

- Arbeitsteilung (Zergliederung in Teilprobleme und Aufteilung der Arbeit)
- Standardisierte Verfahren (entscheiden wie bestimmte Aufgaben ausgeführt werden)
- Herrschaft und Hierarchie
- Kommunikation
- Indoktrination (ideologische Beeinflussung) und Sozialisation

Diese Mechanismen beeinflussen die Entscheidungen des Individuums, indem sie ihm einen Teil seiner Entscheidungsprämissen vorgeben: Sie versehen ihn zum einen mit bestimmten Wissensbeständen und Theorien über Kausalzusammenhänge etc. und beeinflussen so seine Sachprämissen. Sie versehen ihn zum anderen mit Informationen über wünschenswerte Zustände, d.h. mit Zielen und Bewertungskriterien, womit seine Wertprämissen beeinflusst werden. Um den Organisationsbestand oder das Gleichgewicht zu sichern, müssen Individuen zu Beiträgen an die Organisation motiviert werden. Hier muss ein Gleichgewicht zwischen den von der Organisation angebotenen Anreizen und Beiträgen der Teilnehmer bestehen, was von Barnard als Anreiz-Beitrags-Gleichgewicht bezeichnet wird.

- Anreize der Organisation (Geld, Status, Macht, Güter),

- Beiträge der Individuen (Arbeit, Kapital, Zahlungen, Leistungen),
- Bewertung von Anreizen und Beiträgen
- Betriebliche Zwangsmaßnahmen,
- Rekrutierung,
- Betriebliche Sozialisation.

Der Zielbildungsprozess ist als eine Folge von Verhandlungsprozessen zu verstehen, in die die Koalitionsmitglieder ihre unterschiedlichen Interessen einbringen. Bei Versuchen Ziele zu realisieren, werden wahrscheinlich Konflikte auftreten. Diese Zielkonflikte sind über verschiedene Quasi-Lösungen handhabbar:

- Lokale Rationalität: Subsysteme der Organisation (Abteilungen) sind für bestimmte Problemausschnitte zuständig (Probleme werden in Subprobleme zerlegt)
- Zufriedenstellende Lösungen
- Überschusskapazitäten (organizational slack) wirken konfliktdämpfend
- Sequentielle Verfolgung: inkompatible Ziele nacheinander verfolgen (erst a dann

Passive Gruppen verzichten auf die Teilnahme am Zielbildungsprozess, da ihre Interessen durch die Höhe der Ausgleichszahlungen (Lohn, Status, Arbeitsbedingungen, Dividenden, etc.) befriedigt sind.

## 5 Entscheiden

### 5.1 Vorbemerkung

Im betriebswirtschaftlichen Geschehen müssen Entscheidungen getroffen werden. Dabei versucht man mit Hilfe des System- bzw. Phasenansatzes, die Problemlösung als ein Teil eines strukturierten Prozesses darzustellen, d.h. die Entscheidungsphase wird als ein Teil des Managementzyklus angesehen.

Wir wissen, dass es bei der Entscheidungsfindung häufig zu Problemen kommen kann. Definiert man Entscheidung „...als eine willensbetonte Auswahl unter Alternativen mit unterschiedlichem Anteil gedanklich-logischer und intuitiv-erfahrungsgemäßer Vorgänge“<sup>40</sup>, so wird schon hieran deutlich, mit welchen Problemen ein Entscheider konfrontiert sein kann:

- das eigentliche Problem wird nicht oder nur unzureichend erkannt,
- die Motivlage der Beteiligten ist teilweise nicht eindeutig erkennbar,
- es gibt keine vollständige Information über alle entscheidungsrelevanten Größen,
- die Auswirkungen der Entscheidung lassen sich nicht eindeutig feststellen/messen,
- für komplexe Probleme gibt es keine einfachen und schnellen Lösungen,
- die Fähigkeiten des Entscheiders können aufgrund der Problemstellung an fachliche und psychische/psychische Leistungsgrenzen stoßen

### 5.2 Komponenten von Entscheidungen

Entscheidungskomponenten sind:

- Optionen,
- Ereignisse,
- Konsequenzen,
- Ziele,
- Gründe.

Man unterscheidet interne und externe Komponenten von Entscheidungen. Externe Komponenten eines Problems sind Optionen, Ereignisse und Konsequenzen. Ziele und Gründe sind interne Komponenten bzw. Konstrukte; sie lassen sich aus den Entscheidungen einer Person indirekt erschließen (genau so lassen sich Entscheidungen und Präferenzen bei Kenntnis von Zielen und Gründen erschließen).

#### *Optionen*

sind diejenigen Objekte, Handlungen, Regeln oder Strategien, zwischen den gewählt werden kann (entweder vorgegeben oder noch zu entwickeln / suchen). Eine Alternative liegt strenggenommen erst dann vor, wenn es mindestens zwei Optionen gibt.

#### *Ereignisse*

sind Vorkommnisse, auf die der Entscheider keinen Einfluss hat, die aber eine Entscheidung beeinflussen.

#### *Konsequenzen*

sind Zustände, die sich als Folge der Wahl einer Option ergeben können (man wählt die Option übrigens nicht um ihrer selbst willen, sondern wegen der damit verbundenen Konsequenzen!). Sie stellen Realisierungen der (Entscheidungs-)Ziele dar.

#### *Ziele*

Durch die Ziele wird der Möglichkeitsraum (=Optionenmenge) eingeschränkt von allen Möglichkeiten auf die relevanten Möglichkeiten. Sie bestimmen die Kriterien für eine Wahl (ohne Ziele gibt es keinen Entscheidungskonflikt).

#### *Gründe*

Zum einen lenken Gründe die Entscheidung vielleicht in eine Richtung, die aus der Betrachtung der Ziele und Konsequenzen allein nicht ersichtlich ist (z.B. moralische Entscheidung). Zum anderen können Entscheidungen unter dem Gesichtspunkt getroffen werden, wie gut man sie später vor anderen begründen kann.

### 5.3 Merkmale von Entscheidungssituationen

Man unterscheidet folgende Gegensatzpaare:

- *gegebene versus offene Optionenmenge*: In der Entscheidungsforschung wird meist eine Optionenmenge gegeben. Oftmals muss diese allerdings erst gesucht werden, was auch zu Fehlern führen kann, wenn die (existierende) optimale Option gar nicht erkannt wird. Weiterhin kann die Suche nach Optionen selbst zu einem Problem werden. In manchen Situationen (z.B. Bestellen im Restaurant) macht die Suche nach Optionen selbst Spaß und es ist ärgerlich, wenn einem diese Suche verweigert wird.
- *einstufige versus mehrstufige Entscheidung*: Entweder die Entscheidung vollzieht sich in einem Schritt oder in mehreren Schritten, wobei ein jeder vom Ergebnis des vorhergehenden abhängig ist (Szenario)

- *einmalige versus wiederholte Entscheidungen*: In der Entscheidungsforschung ist ein wesentliches Erkenntnisinteresse, inwieweit der Prozess der Entscheidungsfindung in einer Situation davon abhängig ist, ob die Entscheidung nur ein einziges Mal oder mehrfach bzw. wiederholt getroffen wird oder werden muss.

## 5.4 Art und Umfang kognitiven Aufwands

Nach dem jeweiligen erkenntnismäßigen Aufwand lassen sich Entscheidungen wie folgt einteilen:

- **routinierte Entscheidungen**: Die möglichen Optionen sind stets gleich, die Wahl erfolgt routinemässig oder automatisiert. Es handelt sich nur dann um Entscheidungen, wenn die Wahl zwischen diesen Optionen Resultat früherer Entscheidungen auf kognitiv höherer Ebene ist (z.B. Weg zum Arbeitsplatz). Der einzige kognitive Aufwand besteht in einem Matching-Prozess von gegebenen und gespeicherten Situationen (Situationsprototyp incl. Entscheidungen). Der Prozess fällt um so leichter, je ähnlicher sich die Situationen sind. Modifikationen in der Wahl werden durch differentielle Hinweisreize ausgelöst (diese können aber auch zum Abbruch der Entscheidung oder zum Wechsel auf höheren Ebenen führen).
- **stereotype Entscheidungen**: Sie werden nicht durch die Gesamtsituation sondern durch die Art der Entscheidungsoptionen bestimmt und es gibt einen minimalen Bewertungsprozess. Sie betreffen nur bestimmte Entscheidungsbereiche, z.B. Konsumententscheidungen. Die Bewertungen erfolgen in hohem Maße stereotyp, also nach Schemata, die nicht mehr geprüft werden (Entscheidungen nach unmittelbarem Gesamteindruck oder wenigen hervorstechenden Merkmalen; trade-offs sind eingeschliffen oder werden durch einfache Regeln gelöst).
- **reflektierte Entscheidungen**: Es sind keine habituellen oder stereotyp abrufbaren Präferenzen für die Optionen vorhanden. Der Entscheider muss explizit nachdenken. Seine Entscheidung umfasst dann mindestens die Bewertung der Merkmalsausprägungen, die Analyse der Optionen und die Integration der Bewertungen. Diese Entscheidungen sind meist von großer Wichtigkeit für den Entscheider, also stark von motivationalen und affektiven Faktoren beeinflusst. Die Reflexion muss nicht zu einer Wahl führen, es kann auch zu Abbruch, Verweigerung oder Aufschub der Entscheidung kommen.
- **konstruktive Entscheidungen**: Die Optionen sind nicht vorgegeben - oder nicht gut definiert - und die für die Entscheidung relevanten persönlichen Werte sind unklar oder müssen noch generiert werden. Eine Entscheidung erfordert höheren kognitiven Aufwand z. B. durch eine Informationssuche nach Optionen und Konsequenzen. Ist die Richtung unklar, wird dem eigentlichen Entscheidungsprozess noch eine Entscheidung über die Ziele vorgeschaltet.

Sowohl bei konstruktiven als auch bei reflektierten Entscheidungen kann es häufig bereits während des Entscheidungsprozesses zu probeweisen, vorläufigen Wahlen kommen, die Umfang und Art der weiteren kognitiven Aktivitäten bestimmen.

## 5.5 Entscheidung unter Unsicherheit

Die ökonomische Denkweise verfolgt das Interesse an der Befriedigung von materiellen Bedürfnissen. Für sie ist die Sache das wirtschaftlich nutzbare Objekt, das wir auf dem Markt tauschen können. Der Interessenschwerpunkt liegt auf der Nutzenmaximierung. Die juristische Denkweise verfolgt das Interesse an der Entscheidung von Rechtsfragen. Für sie ist die Sache all das, was sie für die anderen Disziplinen auch ist (ein physischer Gegenstand, der nicht selber den Charakter eines Subjekts hat, sondern der menschlichen Herrschaft unterworfen werden kann und wirtschaftlich nutzbar ist), aber nur, soweit sich daran Besitz oder Eigentum begründen lässt; entscheidend für den Rechtsbegriff der Sache ist somit die Möglichkeit einer rechtlichen Zuordnung: Juristisch existiert nur, worüber rechtlich entschieden werden kann.

Daraus resultieren unterschiedliche Entscheidungsmodelle. Die juristische Entscheidungslehre hat also ein anderes Entscheidungsinteresse. Deshalb fehlen in der Rechtswissenschaft bisher echte Kriterien zum Umgang mit Unsicherheit. Hinzu kommt, dass im staatlichen Bereich zwischen der Aufgabenwahrnehmung Gesetzgebung (Legislative) Rechtsprechung und Gesetzesvollzug (Exekutive) zu unterscheiden ist. Eine Entscheidung zu treffen, setzt voraus, dass man zumindest zwei Handlungsoptionen mit unterschiedlichen Ergebnissen hat. Zu welchen Ergebnissen die einzelnen Optionen führen, hängt von zahlreichen Entscheidungsparametern ab. Sie werden als Umweltzustände bezeichnet. Sie beeinflussen zwar eine Entscheidung, sind von den Entscheidungsträgern jedoch selbst nicht zu beeinflussen. Diese müssen Umweltzustände als gegeben hinnehmen bzw. akzeptieren. Beispiele sind rechtliche, sachliche, finanzielle oder personelle Rahmenbedingungen.

1. Wenn eine Handlungsalternative ganz sicher zu einem bestimmten Ergebnis führt, spricht man von Entscheidung unter Sicherheit.
2. Wenn das Ergebnis einer Handlungsalternative je nach Umweltzustand anders herauskommt, spricht man von Entscheidung unter Unsicherheit. Dabei sind drei Fälle unterscheidbar:
  - Die Umweltzustände werden von einem vernünftigen (rationalen) Gegen Spieler bestimmt: Spieltheorie (z. B. Schach)
  - Die Umweltzustände unterliegen dem Zufall (die Natur ist der Gegenspieler).
  - Sind die Eintretenswahrscheinlichkeiten der Zustände nicht bekannt, muss man unter Ungewissheit (Unsicherheit i. e. S.) entscheiden; sind sie bekannt, spricht man von *Entscheidung unter Risiko*.

Tabelle 5.1: Unterschiede beim kognitiven Aufwand

EBENE	ROUTINIERT	STEREOTYP	REFLEKTIERT	KONSTRUKTIV
Bewusstheit	sein	niedrig	hoch	hoch
Anforderung an die Aufmerksamkeit	sehr gering	gering	hoch	sehr hoch
Generierung neuer Informationen	nein	nein	ja	ja
Flexibilität	kaum	gering	hoch	sehr hoch
Vorstrukturiertheit	sehr hoch	hoch	hoch bis mittel	gering
Gedächtnispräsentation	S-R-Assoziation	Schemata, Skripte	Ziele, Konsequenzen	Allgemeines Weltwissen
kognitive Prozesse	Matching	Schema-Aktivierung	Bewertung, Abwägung	Konstruktion, Inferenz

## 5.5.1 Ökonomische Entscheidung unter Unsicherheit

Wirtschaften als das Entscheiden über knappe Güter ist in seinen Konsequenzen stets zukunftsbezogen. Entscheidungen, die in der Gegenwart getroffen werden, zeitigen ihre Wirkungen immer erst in einem oder mehreren späteren Zeitpunkten bzw. Perioden. je weiter ihre Wirkungen in der Zukunft liegen, desto unvollkommener ist das Wissen über sie im Zeitpunkt der Entscheidung (unvollkommene Information). Entscheidungen unter Unsicherheit sind daher in der Praxis des Wirtschaftens der Regelfall.

### 1. *Gegenstand der Unsicherheit*

Die Unsicherheit (=unvollkommene Information) kann durch folgende Faktoren begründet sein.

#### a) Ereignisunsicherheit

Die zukünftige Entwicklung der Umwelt ist unsicher (Umweltunsicherheit). Da mehrere Zukunftszustände möglich sind, bilden die Wirtschaftssubjekte Erwartungen über diese Zustände. Den einzelnen Ausprägungen weisen sie in der Regel Wahrscheinlichkeiten zu. Für die einzelnen Handlungsoptionen werden Erwartungswerte (expected value)<sup>41</sup> gebildet, d.h. man gewichtet die einzelnen Umweltzustände mit den Wahrscheinlichkeiten.

Während man bei (fairen) Lotterien objektive Wahrscheinlichkeiten bestimmen kann, entfällt eine objektive Bestimmung der Wahrscheinlichkeiten in der Regel bei den meisten wirtschaftlichen Entscheidungen. Die Entscheidungsträger müssen subjektive Wahrscheinlichkeiten bilden. Hierzu greifen sie z. B. auf Erfahrungswerte zurück, die sie oder andere Wirtschaftssubjekte in der Vergangenheit bei ähnlichen Entscheidungssituationen gewonnen haben.

#### *Risiko*

Der Entscheidungsträger kennt zwar sicher das Ergebnis, aber das Eintreten ist nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit bekannt. Dabei geht es darum, die möglichen Konsequenzen bei Anwendung verschiedener Entscheidungsregeln aufzuzeigen und somit das Risiko zu systematisieren. Für das Eintreten bestimmter Umweltbedingungen sind die Wahrscheinlichkeiten bekannt. Bei Entscheidungen unter Risiko geht man insbesondere von einem Erwartungswertprinzip aus - auch Bayes-Regel genannt. Dieses Prinzip verlangt, dass diejenige Handlungsmöglichkeit gewählt wird, die den größten mathematischen Erwartungswert hat.

#### *Ungewissheit*

Der Entscheidungsträger kennt zwar alle möglichen Auswirkungen der Optionen, kann diesen jedoch keine Wahrscheinlichkeiten sondern nur subjektive Mutmaßungen zuordnen. Bei Entscheidungen unter Ungewissheit spricht man auch von indeterministischen Situationen.

#### b) Marktunsicherheit

Es fehlen den Marktteilnehmern die für ihre Disposition relevanten Daten. Anbieter haben unzureichende Kenntnisse der Nachfrageseite; Nachfrager sind nicht hinreichend über Produkte, Preis und Qualität des Angebots informiert. Dies kann im Extremfall zu Marktversagen führen. Die Informationsökonomie als Forschungsgebiet der Mikroökonomie untersucht Auswirkungen von Informationsasymmetrien und beschäftigt sich mit Möglichkeiten zu ihrer Überwindung. Marketing kann unter informationsökonomischen Gesichtspunkten als Mittel zur Beseitigung von Informationsasymmetrien und Marktunsicherheit interpretiert werden. Im Rahmen der Leistungsfindung dient die Marktforschung zur Unsicherheitsreduktion auf Anbieterseite. Im Rahmen der Leistungsbegründung dienen z.B. Werbung, Gütezeichen und Aufbau einer Marke i.S. von Signaling zur Unsicherheitsreduktion auf Nachfrageseite.

### 2. *Entscheidungsregeln bei Ungewissheit*

Wie bereits erwähnt, ist das bekannteste Modell zur Erklärung von Entscheidungen, dass Menschen die gegebenen Optionen unter dem Gesichtspunkt des Wertes und der Wahrscheinlichkeit ihrer Konsequenzen beurteilen und sich dann für die nach ihrer Meinung besten Option entscheiden (Wert-Erwartungs-Modell). Ausgehend von diesem

Modell wurden weitere Modelle entwickelt. Das heißt, in die Entscheidungstheorie werden die Nutzentheorie sowie Mittel der Wahrscheinlichkeitstheorie eingeführt:

### **Entscheidungstheorie = Nutzentheorie + Wahrscheinlichkeitstheorie**

Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Analyse rationaler Verhaltensweisen unter Unsicherheit bzw. Ungewissheit, die die Individuen mit ihren eigenen Aktionen nicht beeinflussen können. In diesem Zusammenhang gibt es im Rahmen der Entscheidungen bei Ungewissheit eine Reihe an Regeln, so unter anderem: <sup>42</sup>

- Maximin-Regel : Hier wird der Wert ermittelt, der für den Entscheidungsträger bei Eintreten der ungünstigsten Umweltbedingungen noch am besten ist. Das Individuum hat in diesem Fall pessimistische Erwartungen.
- Maximax-Regel : In diesem Fall wird der Wert ermittelt, der für den Entscheidungsträger bei Eintreten der günstigsten Umweltbedingungen am besten ist. Hier ist der Entscheidungsträger optimistisch, wie bspw. ein Glücksspieler.
- Hurwicz-Regel : Hier werden die beiden vorhergehenden Fälle kombiniert, d.h. die pessimistischen mit optimistischen Erwartungen. Dabei wird ein Optimismusparameter eingeführt, der das Risikobewusstsein des Entscheidungsträgers widerspiegelt.
- Laplace-Regel: Danach gibt es keinen zureichenden Grund annehmen zu können, dass die Umweltzustände mit unterschiedlichen Wahrscheinlichkeiten eintreten. Dem Entscheidungsträger sind diese auch nicht bekannt. Alle Umweltzustände werden als gleich wahrscheinlich eingestuft.

Neben dem Nutzen aus Optionen ist auch relevant, welche Präferenzen ein Entscheidungsträger bei der Bewertung zweier Situationen hat. Die Beziehungen zwischen Nutzen, Präferenz und Wahl werden im Kapitel 6 dargestellt.

## **5.5.2 Staatliche Entscheidung unter Unsicherheit**

Die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts hat auf die Folgen von Entscheidungen unter Unsicherheit hingewiesen. <sup>43</sup> Im staatlichen Bereich sind neben Entscheidungen über ökonomische Fragestellungen als eigentliche Hauptaufgabe primär Entscheidungen über Rechtsfragen zu treffen. Auch hier entscheiden in der Regel Individuen.

Während die betriebswirtschaftliche Entscheidungslehre darauf abzielt, die selbstbestimmten bzw. durch die Wirtschaftsordnung zu berücksichtigenden Ziele zu erreichen (=Nutzen-, Gewinnmaximierung), strebt die juristische Entscheidungslehre an, fremdbestimmte Ziele <sup>44</sup> durchzusetzen und/oder im Konfliktfall eine rechtskonforme Entscheidung zu treffen. Das heißt:

- der Gesetzgeber bestimmt die Ziele staatlichen Handelns durch Rechtssetzung (Gesetze, Verordnungen),
- die öffentliche Verwaltung vollzieht die Gesetze, Verordnungen, etc., in der Regel durch Erlass von Verwaltungsakten,
- die Rechtsprechung entscheidet im Konfliktfall <sup>45</sup> durch Urteil.

Die Fragestellung lautet nun, ob es im staatlichen Bereich bei Rechtssetzung, Verwaltungsentscheidung und Urteil auch Entscheidung unter Unsicherheit gibt.

### *1. Entscheidung der Legislative unter Unsicherheit*

Eine Analyse der bei Rechtssetzung auftretenden Unsicherheiten ist im Rahmen der Arbeiten der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter vorgelegt worden. <sup>46</sup> Es wird dargestellt, dass auch in diesem Bereich unvollständige Information Gegenstand für Unsicherheit ist, und zwar in folgenden Bereichen über

- Tatsachen aus dem naturwissenschaftlich-technischen Kontext,
- erfassbare Zusammenhangstatsachen,
- Wirkung menschlicher Intervention auf naturwissenschaftlich erfassbare Zusammenhänge,
- Handeln anderer Akteure,
- sozialwissenschaftlich erfassbare Zusammenhänge,
- Wirkung von Interventionen eines Akteurs auf das Handeln anderer Akteure.

Als Ursachen der fehlenden Information werden identifiziert:

- technische Unmöglichkeit der Aufklärung,
- menschliche Unmöglichkeit der Aufklärung,
- unverhältnismäßig hohe Kosten für weiterführende Aufklärung (Informationsgewinnung und -verarbeitung),
- normative Beschränkungen der Aufklärung (Verbot der Informationsgewinnung und -verwendung),
- Missverteilung von Information. <sup>47</sup>

Als Handlungsalternativen stehen dem Gesetzgeber laut der Analyse folgende Möglichkeiten offen:

- a) Verminderung der Unsicherheit durch

- Erhebung von Tatsachen,
- Einsatz von Wissen über Zusammenhänge,

b) Entscheidung unter Unsicherheit in Form der Optionen

- Verzicht auf Entscheidung zum Handeln,
- normative Vorgaben für die Bewertung von verbleibender Unsicherheit,
- Vorgaben für das Entscheidungsverfahren,
- Pflicht zum Offenhalten von Korrekturmöglichkeiten.

2. Entscheidung der Judikative und Exekutive unter Unsicherheit

Betrachtet man die Situation in den Bereichen Rechtsprechung und Gesetzesvollzug, so wird man parallelen zur Situation im Bereich der Gesetzgebung durchaus feststellen können. Auch in diesen Bereichen sind deshalb Situationen denkbar, in denen Entscheidungen unter Unsicherheit zu treffen sind, weil

- der Gesetzgeber selbst keine abschließenden normativen Regelungen vorgegeben hat,
- unvollständige Informationen vorliegen.

In welcher Form Informationsbeschaffung erfolgt, ist im Wesentlichen in Rechtsvorschriften bestimmt, z.B. in Verwaltungsverfahren zum Erlass eines Verwaltungsaktes im Bereich der Bundesverwaltung<sup>48</sup> durch Beweismittel<sup>49</sup> in Form von

- Einholen von Auskünften jeder Art,
- Beteiligte anhören, Zeugen und Sachverständige vernehmen oder die schriftliche oder elektronische Äußerung von Beteiligten, Sachverständigen und Zeugen einholen,
- Urkunden und Akten beiziehen,
- den Augenschein einnehmen.

Ähnliches gilt auch z.B. für das Gerichtsverfahren vor den Verwaltungsgerichten.<sup>50</sup> Als zulässige Beweismittel im Zivilprozess kommen Sachverständige, Augenschein, Parteivernehmung, Urkunden oder Zeugen in Frage

## 5.6 Darstellung von Entscheidungsproblemen

Üblicherweise lassen sich Entscheidungsprobleme wie folgt darstellen:

- Entscheidungsmatrix:

Dabei handelt es sich um eine Kreuztabelle, wobei in den Zeilen die Konsequenzen stehen. Diese Darstellungsform ist nur für einen Typ von Problemen geeignet: gegebene Optionen, einstufige Entscheidung, unsichere Konsequenzen.

- Entscheidungsbaum:

Die Methode wird dazu genutzt, einen mehrstufigen Entscheidungsprozess samt der gegebenen Entscheidungsalternativen darzustellen. Der Entscheidungsbaum dient als Denkhilfe, indem mit ihm - ähnlich wie mit einer "Landkarte" - ein Überblick über die Entscheidungslage ermöglicht wird. Dabei können die einzelnen Stufen des Prozesses sowohl eine zeitliche als auch eine logische Abfolge des Entscheidungsgeschehens abbilden. Die Entscheidungsbaum-Methode kann sowohl zur

- Problemanalyse als auch zur
- Entscheidungsfindung

herangezogen werden.

Merkmale der Entscheidungsbaum-Methode:

- eine systematische und strukturierte Beschreibung von alternativen Entscheidungsmöglichkeiten zur Problemlösung findet statt,
- zudem wird eine übersichtliche Darstellung unterschiedlicher Wege zur Lösung eines Problems möglich.

Im Verlauf von Entscheidungen zu einem mehrstufigen Problem lassen sich Entscheidungssituationen mittels eines Entscheidungsbaumes darstellen. Die Struktur eines Entscheidungsbaumes umfasst die folgenden Grundzüge:

- a) Entscheidungsknoten (Punkte, an denen die Entscheidungsalternativen abzweigen),
- b) Zufallsknoten (Punkte, an denen eine Alternative nicht mit Bestimmtheit festgelegt werden kann),
- c) Endknoten (Punkte, die Entscheidungsergebnisse darstellen),
- d) Äste (zur Darstellung der in Betracht gezogenen Alternativen),
- e) Zufallsäste (Äste, die solche Alternativen aufgreifen, die unter bestimmten Wahrscheinlichkeiten zu betrachten sind).

Je nachdem, ob mit einem Entscheidungsbaum (a) lediglich eine Problemanalyse oder aber (b) darüber hinausgehend eine konkrete Entscheidungsfindung verfolgt werden soll, unterscheidet sich der Arbeitsablauf der Methode.

Die Entscheidungsbaum-Methode soll es auch ermöglichen, eine systematische Beurteilung des Nutzens und der Eintretenswahrscheinlichkeit eines Ergebnisses bzw. einer Entscheidungsfolge vorzunehmen. Eine solche Beurteilung kann dann einer konkreten Entscheidungsfindung zugrunde gelegt werden (siehe b).

Hierbei ist wie folgt vorzugehen:

1. Voraussetzung ist es, zunächst wie beschrieben eine Problemstrukturierung mit dem Entscheidungsbaum durchzuführen.
2. Daraufhin erfolgt die Ermittlung der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Ergebnisses. Es werden die möglichen Reaktionen auf die Entscheidungen als bestimmende Größen herangezogen.
3. Nun wird der Wert (Nutzen bzw. Schaden) jedes Entscheidungsergebnisses anhand einer frei gewählten Skala bewertet (in der unten stehenden Darstellung XX wurde eine Skala mit Werten von 1 bis 10 gewählt)
4. Der erwartete Gesamtwert eines Ergebnisses wird ermittelt, indem die zu sammengehörigen Eintretenswahrscheinlichkeiten und Werte (jedes Astes) multipliziert werden.
5. Die strukturierte Analyse und Beurteilung des Entscheidungsprozesses kann den Hintergrund für eine konkrete Entscheidung bilden. Hierzu zeigt der höchste Ergebniswert (ermittelt in Schritt den Entscheidungsweg an, der eine hohe Eintretenswahrscheinlichkeit besitzt und zugleich einen hohen Nutzen verspricht. Neben dem Zugrunde legen dieses absoluten Wertes können auch abwägende Entscheidungen nach Vorgabe bestimmter Regeln (z.B. Minimax-Regel; Maximax-Regel) erfolgen.

Kritik der Methode:

Kritisch anzumerken ist, dass die Anwendbarkeit des Entscheidungsbaumes vielfach deshalb beschränkt bleibt, weil Aussagen über Eintretenswahrscheinlichkeiten aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten schwer zu erhalten sind.

- **Attributmatrix:**

Diese Darstellungsform ist besonders für Entscheidungen mit multidimensionalen Konsequenzen geeignet. Als Beispiel für diese Form gelten z.B. Tabellen der Testberichte der Stiftung Warentest.

## 6 Nutzen und Präferenz

### 6.1 Vorbemerkungen

Im Regelfall entscheiden sich Menschen zwischen Wahlmöglichkeiten immer unter Berücksichtigung der möglichen Konsequenzen, die mit diesen Optionen verbunden sind. Bewusst oder unbewusst werden diese Wahlmöglichkeiten bewertet. Das Bewertungsergebnis führt letztlich zu einer Auswahl einer Option. Bei der Beurteilung von Konsequenzen gibt es sog. Anomalien, d.h. Menschen handeln nicht rational. Es treten irrationale Abweichungen von der Norm auf. Dabei handelt es sich um spezielle Erscheinungsformen, die einen Einfluss auf die Beurteilung von Nutzen und Präferenzen haben; sie werden nicht durch die Konsequenzen bestimmt. Diese speziellen Phänomene werden wie folgt typisiert:

Tabelle 6.1: Spezielle Phänomene

Phänomene	Beschreibung
Ursprungsabhängigkeit	Der Nutzen einer Konsequenz ist abhängig davon, wie es zur Konsequenz gekommen ist
Besitzumeffekt	Der bloße Besitz eines Objektes erhöht seinen subjektiven Wert
Einbettungseffekt	Der Wert eines Gutes ist abhängig vom Kontext, in den es eingebettet ist
Ausgabeneffekt	Eine Entscheidung für eine Option wird nicht auf Basis der Konsequenzen getroffen, sondern im Hinblick darauf, wie viel man bereits in diese Option investiert hat
Mentale Buchhaltung	Menschen neigen dazu, gedanklich getrennte Kosten für unterschiedliche Ausgaben zu führen

Den subjektiven Wert einer Konsequenz (positiv, negativ, quantitativ, qualitativ) bezeichnet man als Nutzen (utiliy). Beurteilt jemand den Nutzen einer Konsequenz für sich, also absolut, gibt er ein evaluatives (=wertendes) Urteil über diese Konsequenz ab, z. B. das Essen ist „sehr gut,“. Werden hingegen zwei mögliche Konsequenzen mit einander verglichen, muss ein präferentielles Urteil (=einer Konsequenz den Vorzug geben) gebildet werden, das den relativen Nutzen der Konsequenzen zum Ausdruck bringt.

Nutzen und Präferenz sind nicht direkt beobachtbar; sie werden in evaluativen bzw. präferentiellen Urteilen zum Ausdruck gebracht. Im Gegensatz dazu ist die Wahl eine beobachtbare Handlung, durch die sich der Entscheider auf eine Option mit deren Konsequenzen festlegt. Da wir davon ausgehen, dass die Beurteilung des Nutzens von Konsequenzen die Grundlage von Entscheidungen darstellt, bilden sich Präferenzen bezüglich bestimmter Folgen einer Entscheidung.

#### Nutzen ⇒ Präferenzen ⇒ Wahl

Präferenzen sind also die Grundlage für die Wahl einer Option, der Nutzen einer Option ist die Grundlage der Präferenz. Bekannte Präferenzen erlauben Rückschlüsse auf den individuellen Nutzen der zur Verfügung stehenden Optionen.

Da es unterschiedliche Typen von Entscheidungen gibt (routinierte, stereotype, reflektierte, konstruktive) <sup>51</sup> wird in einem Entscheidungsprozess der Nutzen von Kon sequenzen nicht notwendigerweise beurteilt, bevor eine Präferenz festgestellt wird. Bei einer routinierten Entscheidung wird die Wahl aus der Gewohnheit heraus, also automatisch, getroffen., ohne dass Nutzen und Präferenz noch beurteilt werden müs sen. Bei reflektierten Entscheidungen hingegen geht der Wahl ein bewusster Prozess der Bewertung in der gegebenen Situation voraus.

### 6.2 Nutzen

Der Nutzen, den ein Individuum mit einer Konsequenz verbindet, wird in einem evaluativen Urteil ausgedrückt. Evaluative Urteile können sein:

- verbale Urteile („Ich finde Rührei fürchterlich“)
- numerische Urteile („Auf einer Skala von 0 bis 10 gebe ich Rührei eine 0“)

Wenn man für alle Konsequenzen auf einer Dimension (wie etwa Einkommen oder Zufriedenheit) evaluative Urteile erfragt (und verbale Urteile in numerische transformiert), erhält man die Nutzenfunktion dieser Dimension. Übertragen in die mathematische Formelsprache bedeutet das:

$$u(x) \Rightarrow \mathbb{R} \quad \forall x \in D$$

Das heißt: Die Nutzenfunktion  $u$  ordnet allen Ausprägungen einer Dimension eine reelle Zahl zu.

#### 6.2.1 Kennzeichen von Nutzenfunktionen

Eine Nutzenfunktion beschreibt die Beziehung zwischen dem quantitativen Ausmaß einer Konsequenz und dem subjektiven Wert, den eine Person dieser Konsequenz bei misst. Ist die Nutzenfunktion erst einmal bestimmt, so lässt sich das Entscheidungsverhalten einer Person auch in Bereichen vorhersagen, zu denen sie gar nicht befragt wurde.

Die Entscheidungsforschung hat sich am häufigsten mit Nutzenfunktionen zu Geld beträgen beschäftigt, und zwar aus folgenden Gründen:

- jedes Gut kann in einen Geldwert „übersetzt“ werden. Kennt man die Nutzenfunktion von Geld, so kennt man auch die anderer käuflicher Güter,
- Geld ist eine eindimensionale, natürlich geordnete Größe: (fast) jeder möchte lieber mehr Geld als weniger,
- Nutzenfunktionen über qualitative Merkmale wie Farbe, Geschmack usw. zu bestimmen ist weit problematischer.

Mit jedem Zuwachs an Geld wird der Zuwachs an Nutzen geringer; man bezeichnet diese Erkenntnis auch als abnehmenden Grenznutzen des Gutes Geld. Dazu hat Hermann Heinrich Gossen 1854 folgendes festgestellt: "Die Größe ein und desselben Genusses nimmt, wenn wir mit der Bereitung des Genusses ununterbrochen fortfahren, fortwährend ab, bis zuletzt Sättigung eintritt." Diese Aussage ist als Erstes Gossensches Gesetz oder Gesetz vom abnehmenden Grenznutzen bekannt.

Der Grenznutzen ist ein Begriff aus der Volkswirtschaftslehre. Als *Grenznutzen* wird der Nutzen bezeichnet, den der Konsum der nächsten zusätzlichen (marginalen) Einheit eines Gutes stiftet. Die Veränderung des Nutzens durch eine weitere konsumierte Einheit heißt Grenznutzen. Das *Gesetz vom abnehmenden Grenznutzen* (1. Gossensches Gesetz) besagt, dass jede weitere Einheit eines Gutes einen geringeren zusätzlichen Nutzen als die vorangegangenen Einheiten bringt. Ist der Grenznutzen gleich null, so ist die Sättigung erreicht oder anders ausgedrückt: Die Größe eines Genusses nimmt, wenn wir mit der Bereitung des Genusses ununterbrochen fortfahren, fortwährend ab, bis zuletzt Sättigung eintritt.

An einem Beispiel aus der wirklichen Welt erläutert heißt Grenznutzen soviel wie: Wenn ich ein Glas Wein trinke, fühle ich mich sehr viel besser als vorher. Mein Grenznutzen ist im hohen positiven Bereich; mein Gesamtnutzen (U) ebenfalls. Wenn ich ein weiteres Glas Wein trinke, fühle ich mich noch besser, als nach dem ersten, allerdings ist mein Gewinn an Wohlbefinden nicht so hoch, wie beim Sprung von kein Wein auf ein Glas. Mein Grenznutzen ist gesunken, allerdings immer noch positiv; mein Gesamtnutzen ist gestiegen. Trinke ich ein drittes Glas, zeigt sich keine weitere Wirkung mehr. Mein Grenznutzen ist nun 0, mein Gesamtnutzen unverändert positiv. Trinke ich ein viertes Glas, wird mir langsam übel. Mein Grenznutzen ist nun negativ, mein Gesamtnutzen nimmt ab. Trinke ich noch weiter, muss ich mich übergeben. Mein Grenznutzen ist weiterhin negativ, mein Gesamtnutzen nun ebenfalls.

## 6.2.2 Nutzenleiter

Der Nutzen eines Produktes ist definiert als Grad der Befriedigung von Bedürfnissen durch die Verwendung des Produkts. Die Beurteilung der nutzungsbedingten Kriterien (der Nutzen) ist also in erster Linie vom Verwender des Produkts abhängig, d.h. von seinen Bedürfnissen. Entsprechend der Vielfalt von Bedürfnissen unterscheidet man in der Nutzenlehre unterschiedliche Nutzenarten. Die älteste bekannte Nutzenkategorisierung geht auf die Nürnberger Schule aus den 1930er Jahren zurück (s. Abb. 6.1) <sup>52</sup>

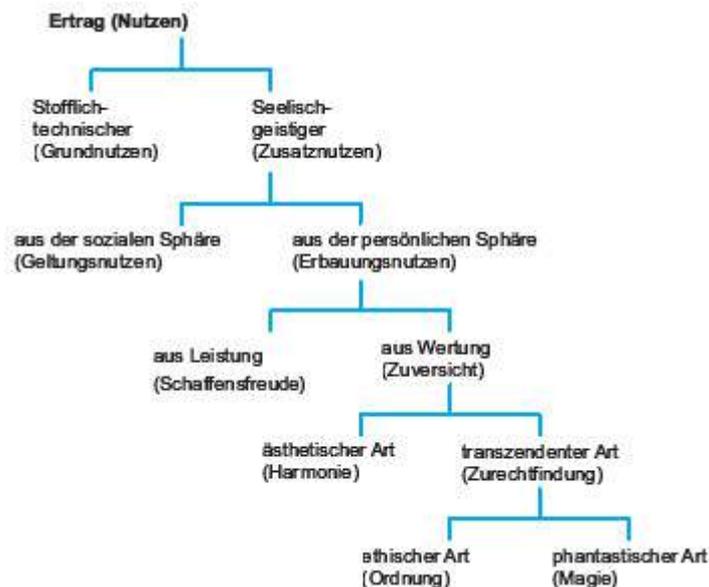


Abbildung 6.1: Die Vershofen'sche Nutzenleiter

Für eine Kaufentscheidung im konkreten Fall gilt die sog. Nürnberger Regel: „Je spezieller eine Nutzenart im Sinne des Schemas der Leiter ist, desto stärker beeinflusst sie die Entscheidung. Weil sie die Entscheidung bringt, ist sie als der ausschlaggebende Hauptnutzen zu bezeichnen.“ <sup>53</sup>

Die von Vershofen entwickelte Nutzenleiter berücksichtigt den Tatbestand, dass der Mensch eben nicht immer nach dem rationalen Prinzip entscheidet. Um nun potentielle Verbraucher wirklich besser verstehen zu können, muss untersucht werden, wie deren Nutzenerwartungen beschaffen sind. ..., „Das aber heißt nichts anderes, als dass an die Stelle des kompakten Begriffs Nutzen eine bis ins einzelne gehende Aufgliederung aller möglichen Nutzenerlebnisse treten muss.“ <sup>54</sup> Zu den Komponenten eines Produktnutzen zählen:

- Grundnutzen:

Die aus den physikalisch-funktionellen Eigenschaften eines Produktes resultierende Bedürfnisbefriedigung

- Zusatznutzen:

Über den Grundnutzen hinausgehende Bedürfnisbefriedigung

- Erbauungsnutzen:  
Aus den ästhetischen Eigenschaften eines Produktes resultierende Bedürfnisbefriedigung
- Geltungsnutzen:  
Aus den sozialen Eigenschaften eines Produktes resultierende Bedürfnisbefriedigung
- Produktnutzen:  
Die aus allen Eigenschaften eines Produktes resultierende Bedürfnisbefriedigung

An dem Produktnutzen eines Autos beispielsweise lassen sich folgende Nutzenkomponenten und damit befriedigte Bedürfnisse identifizieren (Tab 6.2):

Tabelle 6.2: Nutzenkomponenten beim Autokauf

Nutzenart	Beispiel	Bedürfnis
Grundnutzen	Transport von A nach B	Grundbedürfnis Mobilität
Geltungsnutzen	verspricht Exklusivität, kann sich nicht jeder leisten	Prestige, Anerkennung
Nutzen aus Schaffensfreude (Funktionslust)	Nervenkitzel bei schnellem Fahren, Freude am bequemen Fahren	Selbstverwirklichung
Ordnungsnutzen	wird in Deutschland produziert und schafft dort Arbeitsplätze	ethische Bedürfnisse, Selbstlosigkeit

### 6.2.3 Nutzenvarianten

In der Literatur sind mehrere verschiedene Ansätze für eine Kategorisierung von Nutzen zu finden. So sprechen manche Autoren von quantitativem und qualitativem Nutzen, andere beziehen sich auf monetär messbar und nicht monetär messbar. An dieser Stelle sollen drei verschiedene Ansätze einer Nutzenkategorisierung vorgestellt werden, die von jeweils anderen Ansätzen ausgehen und somit einander auch nicht ersetzen, sondern höchstens erweitern können. Sie sind vornehmlich im Zusammenhang mit der Einführung bzw. Migration von IT-Systemen beschrieben worden.

*Die Nutzenarten nach Heinrich*

Heinrich<sup>55</sup> orientiert sich bei seiner Aufteilung des Nutzens an der monetären Bewertbarkeit und findet hierzu drei Kategorien:

- Direkt monetär messbarer Nutzen  
Der direkt monetär messbare Nutzen entsteht hauptsächlich durch Kostensenkung, das heißt es entstehen Minderkosten gegenüber einem Altsystem. Solche Kostensenkungseffekte werden meist durch Technologieunterstützung herbeigeführt. So können Arbeiten, die früher mühsam von Hand gemacht werden mussten nun von der Technik übernommen werden. Hierbei ist vor allem die Senkung der Personalkosten, Betriebsmittelkosten und Sachkosten zu nennen. Messbar sind die direkt monetär messbaren Kosten beispielsweise indem die Betriebskosten unter Nutzung des Altsystems mit den geplanten Betriebskosten des neuen Systems verglichen werden.
- Indirekt monetär messbarer Nutzen  
Bei dem indirekt monetär messbaren Nutzen handelt es sich um Effekte, die nicht direkt, das heißt zum Beispiel nicht durch einen direkten Kostenvergleich zwischen Alt- und Neusystem, ermittelt werden können. Laut Heinrich gibt es zwei Formen des indirekt monetär messbaren Nutzens:  
Erstens können auch hier durch Technologieunterstützung Kosten gesenkt werden. Beispielsweise können verringerte Lagerkosten, die durch die Verringerung des Lagerbestandes durch ein neues Lagerhaltungssystem auftreten, ermittelt werden. Zweitens können durch eine Produktivitätssteigerung zukünftige Kostensteigerungen vermieden werden. Hier könnten zum Beispiel niedrigere Grenzstückkosten durch eine höhere Ausbringungsmenge eine Rolle spielen. Die Erfassung eines solchen indirekt monetär messbaren Nutzens erfolgt meist über eine Erfassung einer Menge, die dann monetär, zum Beispiel mit Markt- oder Verrechnungspreisen, bewertet wird.
- Nicht monetär messbarer Nutzen  
Der nicht monetär messbare Nutzen entsteht immer durch eine Qualitätssteigerung, durch die beispielsweise ein besseres Informationsangebot, eine Verbesserung der innerbetrieblichen und zwischenbetrieblichen Kommunikation oder die Erhöhung der Fachkompetenz der Mitarbeitenden ermöglicht wird. Aufgrund seines rein qualitativen Charakters, ist der Nutzen dieser Kategorie meist überhaupt nicht nach objektiven Maßstäben monetär zu bewerten,

da im Normalfall der Nutzeffekt nicht eindeutig einem Verursacher zugeordnet werden kann. An die Stelle der Nutzenmessung und -bewertung tritt dafür eine Nutzenschätzung.

#### *Die Nutzenarten in Anlehnung an Stickel*

Auch Stickel<sup>56</sup> befasst sich mit der Einordnung von Nutzen in verschiedene Kategorien. Im Unterschied zu Heinrich steht hier allerdings nicht die fiskalische sondern viel mehr die zahlenmäßige Bewertung im Vordergrund. Stickel findet hierzu 2 Kategorien:

- Direkt quantifizierbarer Nutzen

Der quantifizierbare Nutzen besteht aus denjenigen Nutzenpotenzialen, die sich direkt in einer Quantität ausdrücken lassen. Diese Quantität muss nicht immer monetär sein, schließt dies aber nicht aus. So kann zum Beispiel die Verminderung einer Fehlerhäufigkeit im Vergleich zum Altsystem direkt als prozentualer Wert oder als Menge angegeben werden. Den Anspruch der direkten monetären Messbarkeit nach Heinrich würde diese Kenngröße nicht befriedigen, weil sie nun noch mit Markt- oder Verrechnungspreisen bewertet werden müsste und somit dem indirekt monetär messbaren Nutzen zugeordnet werden würde. Der direkt quantifizierbare Nutzen beinhaltet also die Teilmengen des direkt und indirekt monetär messbaren Nutzens nach Heinrich. Es ist aber nicht auszuschließen, dass sich direkt quantifizierbarer Nutzen überhaupt nicht monetär messen lässt.

- Nicht quantifizierbarer Nutzen

Die Kategorie des nicht quantifizierbaren Nutzens wird weitgehend durch die nicht monetär messbaren Nutzenpotenziale nach Heinrich abgedeckt. Auch hier ist es in den seltensten Fällen möglich den Nutzen direkt in einer Quantität auf rein objektiver Basis auszudrücken. Besteht zum Beispiel der Nutzen darin, dem Management bessere Informationen zur Entscheidungsfindung zu liefern, kann dies in keinem Fall in einer objektiven, quantitativen Aussage festgehalten werden. Zwar könnte eventuell die verringerte Anzahl an fehlerhaften Datensätzen, die zu dem Nutzen führt, ermittelt oder die Anzahl der Zugriffe auf die entsprechenden Informationen gemessen werden. Allerdings wäre hiermit der Nutzen nicht dargestellt, sondern nur ein Teil der Ursache. Ob diese aber als Wirkung den Nutzen nach sich zieht kann nicht zweifelsfrei gesagt werden, da es sich hierbei nur um Stichproben bzw. die Nutzungshäufigkeit handelt. Zudem lässt die Nutzungshäufigkeit nur sehr vage Aussagen über die Datenqualität zu.

Bezüglich der Verwendung der verschiedenen Kategorie-Einteilungen kann die Aussage getroffen werden, dass die Nutzenarten nach Heinrich zum größten Teil bei einer Wirtschaftlichkeitsrechnung zur Anwendung kommen würden. Denn nur die monetär messbaren Nutzenpotenziale können im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsrechnung verwertet werden. In wie fern in solch einer Betrachtung auch der indirekt messbare Nutzen mit einbezogen wird, liegt im Ermessen des bewertenden Unternehmens bzw. in der Notwendigkeit ein System wirtschaftlich zu rechnen.

Die Kategorie-Einteilung in Anlehnung an Stickel ist vor allem für eine Nachbetrachtung eines Projekts dienlich. Für Controlling-Aufgaben wie zum Beispiel ein Soll-Ist-Vergleich des verwirklichten Nutzens nach der Einführung des IT-Systems ist die quantitative Ausdrucksfähigkeit als Hauptbedingung zu nennen. Dort kommt es nicht mehr auf einen monetären Ausdruck an sondern darauf, im Vorfeld festgelegte Kennzahlen zu erheben und diese auf Erreichung zu überprüfen.

Zusätzlich zum quantitativen Nutzen liest man in der Literatur auch sehr häufig von qualitativen Effekten. Der Begriff qualitativ wird meist in gegenteiliger Verwendung zu quantitativ genutzt. Also läge die Schlussfolgerung nahe, dass es sich bei dem nicht quantifizierbaren Nutzen automatisch um qualitativen Nutzen handle. Doch ist diese Schlussfolgerung nicht immer richtig, denn in der praktischen Anwendung wird man des öfteren auf eigentlich qualitativen Nutzen stoßen, der aber dennoch quantifiziert werden kann.

#### *Die Nutzenarten nach Nagel*

Nagel<sup>57</sup> geht im Vergleich zu Heinrich und Stickel einem ganz anderen Ansatz nach. Er teilt die Nutzenpotenziale nicht nach Bewertbarkeitskriterien auf, sondern nach deren Wirkung für das Unternehmen. Nagel geht von folgenden 3 Wirkungskategorien aus:

- Kostenersparnis

Die Kategorie Kostenersparnis erfasst alle Nutzenpotenziale, die sich in einer direkten Senkung von Kosten niederschlagen. Bei IT-Systemen, die rein auf Rationalisierungseffekte zielen, wie es vor allem in der Vergangenheit der Fall war, wird vor allem auf diese Nutzenpotenziale Wert gelegt, da ein solches System, das zum Beispiel darauf abzielt Arbeitseinheiten freizusetzen, sich vor allem mit einer Wirtschaftlichkeitsrechnung behaupten muss.

- Produktivitätsverbesserung

Im Gegensatz zu den zuvor genannten IT-Systemen zur Rationalisierung zielt ein Unternehmen mit einem System zur Produktivitätsverbesserung darauf ab mehr Umsatz zu erwirtschaften bzw. produktiver arbeiten zu können. Der gewollte Nutzen des System liegt also nicht darin weniger Kosten zu verursachen als das Altsystem, sondern leistungsfähiger zu sein und vor allem eine größere Funktionsvielfalt zu bieten, mit der sich zum Beispiel neue Vertriebswege eröffnen lassen oder eine Produktionsoptimierung durchführen lässt.

- strategische Wettbewerbsvorteile

IT-Systeme, die dazu dienen einem Unternehmen strategische Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, sind in der jüngsten Vergangenheit in den Fokus der Entscheider und der Medien gerückt. Hierzu zählen zum Beispiel CRM oder Portal-Anwendungen, die zwar keinen direkten Mehrwert und auch keine direkte Ersparnis verursachen. Dadurch, dass beispielsweise durch ein CRM-System Kundendaten besser verwaltet und im Unternehmen verfügbar gemacht werden können, ist ein Vertriebs- oder Servicemitarbeiter besser in der Lage auf die persönlichen Kundenbedürfnisse einzugehen. Allgemein lässt sich über die Nutzenpotenziale dieser Kategorie sagen, dass sie einen positiven Effekt auf qualitative Faktoren ausüben wie zum Beispiel die Datenqualität, die später zu Wettbewerbsvorteilen führen, wenn das Management aufgrund der besseren Datenqualität eine bessere Entscheidungsgrundlage erhält.

Rein inhaltlich lassen sich die Kategorien nach Nagel schlecht mit der Nutzeneinteilung der anderen vorgestellten Autoren vergleichen, da diese nur die Bewertung im Fokus haben. So lassen sich bei den Potenzialen, die eine Kostenersparnis bewirken, wohl immer Nutzen aus allen Kategorien nach Heinrich oder Stickel finden.

#### Zusammenfassung der Nutzenarten

Die Kategorien nach Nagel repräsentieren auch die Zielsetzung des Unternehmens. Daher kann gesagt werden, dass sich durch die Aufteilung nach Nagel der Nutzen definiert, denn wie erwähnt, bringen ja nur diejenigen Potenziale einen Nutzen für ein Unternehmen, die dessen Ziele unterstützen. Für eine erste Aufteilung der Gesamtmenge der Nutzenpotenziale scheint folglich der Nagel'sche Ansatz am geeignetsten zu sein, denn er teilt die Gesamtmenge der Potenziale in zielgerichteten Nutzen und in nicht zielgerichtete Potenziale.

### 6.2.4 Sonstige Nutzenvarianten

Nutzen ist ein mehrdeutiger Fachbegriff. Die Bedeutung ist nur begrenzt inhaltsgleich zur Verwendung in der Alltagssprache. Hier beschränkt man sich auf die Brauchbarkeit bzw. Nützlichkeit einer Sache. Die umfassende Bedeutung des Fachbegriffs verdeutlicht die nachstehende Tabelle:

Tabelle 6.3: Weitere Nutzenvarianten

Begriff	Beschreibung
positiver Nutzen	Der Gewinn eines Geldbetrages
negativer Nutzen	Der Verlust eines Geldbetrages
Bernoulli-Nutzen	subjektiver Wert eines Gutes, die Befriedigung aus der Konsumtion
Vorhersagenutzen	Wenn wir eine Entscheidung treffen, können wir das Eintreten der Konsequenzen nur erwarten
Erfahrungsnutzen	Der tatsächlich realisierte und erlebte Nutzen einer Entscheidung
heißer Nutzen (hot utility)	wenn die Konsequenz ein affektiver Zustand ist (Freude, Schreck, Ekel, etc.)
kalter Nutzen (cold utility)	wenn eine Konsequenz danach bewertet wird, wie sie zum Erreichen persönlicher Ziele dient

## 6.3 Präferenz

Unter den Präferenzen eines Menschen versteht man umgangssprachlich seine Vorstellungen und Wünsche. In der ökonomischen Theorie spricht man von Präferenzen im Zusammenhang mit der Bewertung von Ergebniswerten durch Entscheidungsträger. Im vorigen Abschnitt sind eingehend evaluative Urteile untersucht worden. Nunmehr soll der Schwerpunkt auf die präferentiellen Urteile bezüglich der Folge(n) von Konsequenzen gerichtet werden. Bisher galt die Annahme, dass der Nutzen einer Konsequenz die Präferenzen einer Person bestimmt. Die neue Betrachtungsweise soll Rückschlüsse auf die zugrundeliegenden Nutzenfunktionen bei gegebenen Präferenzen geben.

Dabei gelten folgende Annahmen:

- Eine Präferenz von a gegenüber b liegt vor, wenn eine Person a gegenüber b vorzieht oder b gegenüber a vorzieht
- die Präferenz a gegenüber b wird als binäre Relation  $a > b$  geschrieben
- zieht eine Person weder a gegenüber b noch b gegenüber a vor, dann ist sie a und b gegenüber indifferent:  $a \sim b$

Die Beziehungen zwischen Nutzen, Präferenz und Wahl stellen sich also so dar:

$$\text{Nutzen} \Leftarrow \text{Präferenzen} \Rightarrow \text{Wahl}$$

### 6.3.1 Erfassung von Präferenzen für öffentliche Güter

Zur Präferenzermittlung für öffentlicher Güter <sup>58</sup> wurden im Laufe der Zeit verschiedene Verfahren entwickelt, die sich in monetäre und nicht-monetäre Methoden ein teilen lassen. Mit Hilfe der monetären Methoden wird versucht, den Wert des Gutes in Geldeinheiten auszudrücken und somit messbar zu machen. Unter dem Begriff der nicht-monetären Methoden werden hier solche Verfahren zusammengefasst, die Präferenzen nicht monetär, sondern auf andere Weise bewerten. Beide

Methoden weisen bezüglich der Ermittlung von Präferenzen für öffentliche Güter Vor- und Nachteile auf. Die wichtigsten Methoden sollen hier kurz dargestellt werden.

#### *Monetäre Methoden zur Präferenzermittlung*

Bei den monetären Methoden werden indirekte und direkte Methoden unterschieden. Methoden, die die Präferenzen aufgrund von beobachtbarem Marktverhalten (revealed preferences) bewerten, werden als indirekte Verfahren bezeichnet. Da es jedoch für öffentliche Güter keine Märkte gibt, wird aus dem Verhalten auf den Märkten für private Güter auf die Präferenzen für die öffentlichen Güter geschlossen. Dabei werden entweder ersetzende substitutive oder ergänzende komplementäre Beziehungen zwischen den privaten und öffentlichen Gütern unterstellt. Als indirekte Methoden zur Präferenzermittlung sind insbesondere die Reisekostenmethode (travel cost method) und der Hedonische Preisansatz (hedonic regression method) zu nennen.

Die Reisekostenmethode wird nach HOTELLING (1947), der das Verfahren entwickelte, auch als Aufwandmethode bezeichnet. Sie basiert auf der Überlegung, dass für den Konsum öffentlicher Güter komplementäre, private Güter nachgefragt werden. Die Wertschätzung für ein Umweltgut beispielsweise wird von dem Aufwand, der für dessen Nutzung erbracht wird, abgeleitet. Die privaten Kosten, wie z.B. Transport- oder Übernachtungskosten (inkl. der Opportunitätskosten der Zeit), die Individuen auf sich nehmen, um z.B. einen Naturpark nutzen zu können, drücken somit die Wertschätzung aus. Der *Hedonische Preisansatz* wird auch als Marktpreisermittlung bezeichnet. Diesem Ansatz liegt der Gedanke zu Grunde, dass ein Gut aus einem Bündel von Eigenschaften besteht und sein Preis alle Eigenschaften abbildet. Unterscheiden sich zwei Güter lediglich in einer Eigenschaft, bewirkt dies unterschiedliche Preise bei den betrachteten Gütern. Der Preisunterschied entspricht dem gemeinten oder hedonischen Preis, der für die Abweichung der Eigenschaft zu entrichten ist bzw. eingespart werden kann. Beispielsweise lässt sich aus dem Preisunterschied von zwei - mit Ausnahme der Farbe - identischen Autos (private Güter) auf die implizite Wertschätzung der einen Farbe gegenüber der anderen schließen. Dieser Ansatz ist auf öffentliche Güter übertragbar, wenn diese regionale Unterschiede aufweisen und zu einem privaten Gut in komplementärer Beziehung stehen. Für das öffentliche Gut Anbindung an öffentlichen Personenverkehr schlagen sich regionale Qualitätsunterschiede z.B. in unterschiedlichen Kauf- und Mietpreisen für das private Gut Wohnraum nieder. So könnte die Preisdifferenz von zwei identischen Wohnungen, die sich durch die Entfernung zu einem Anbindungsknoten des öffentlichen Personenverkehrs (Bahnhof) unterscheiden, die Wertschätzung für Mobilität ausdrücken. Auf diese Weise bestimmt der Hedonische Preisansatz den Wert öffentlicher Güter durch die Preise komplementärer, privater Güter.

Methoden, die die individuelle Wertschätzung für öffentliche Güter durch Befragungen direkt erfassen und somit nicht auf beobachtbares Marktverhalten zurückgreifen müssen, werden als direkte Verfahren bezeichnet. Dazu werden hypothetische Märkte für die zu bewertenden Güter etabliert, so dass den geäußerten Präferenzen (states preferences) eine hypothetische Entscheidungssituation zu Grunde liegt. Diese Methoden sind in der Lage, nicht nur den konsumtiven Wert von Gütern zu ermitteln, sondern auch Existenz-, Options- oder Vermächtniswerte. Zu den direkten Methoden zur Präferenzermittlung zählen *Kontingente Bewertungsansatz* und die *Conjoint-Analyse*.

Der *Kontingente Bewertungsansatz* ist eine umfragegestützte Bewertungsmethode, bei der die Wertschätzung für ein konkretes öffentliches Gut über einen Preis ausgedrückt wird, indem Personen direkt nach ihrer Zahlungsbereitschaft oder Entschädigungsforderung befragt werden. Die Zahlungsbereitschaft bringt die Wertschätzung für den Erhalt des Gutes zum Ausdruck. Besucher eines Freibades könnten befragt werden, welche Summe sie zu zahlen bereit wären, damit dieses Bad in seinem aktuellen Zustand durch Reparaturen/Pflege erhalten werden kann. Die Frage nach einer Entschädigungsleistung ist dort sinnvoll, wo Veränderungen eines Gutes angestrebt werden. Landwirte könnten beispielsweise befragt werden, für wieviel Geld sie bereit wären, einen bestimmten Anteil ihrer Flächen nicht mehr zu bewirtschaften, damit dieser dem Naturschutz dienen kann. Grundannahme dieser Vorgehensweise ist, dass Individuen Präferenzen für die Bewahrung eines bestimmten Gutes haben, die sie in monetären Einheiten ausdrücken können.

Die *Conjoint-Analyse* ist in der Marktforschung eine weit verbreitete Methode zur Einstellungs- und Nutzenmessung für private Güter. Seit einigen Jahren wird dieses Verfahren auch zur Bewertung öffentlicher Güter herangezogen. Der Grundgedanke der Conjoint-Analyse ist, dass die Güter an sich nicht nutzenstiftend sind, sondern ihre einzelnen Eigenschaften. Diese können jeweils unterschiedliche Ausprägungen aufweisen. Die monetäre Bewertung erfolgt, indem die Eigenschaft in Geldeinheiten ausgedrückt wird. Bei dem Analyseverfahren werden die Güter als Ganzes von den Probanden bewertet und somit die Präferenz für das gesamte Gut ermittelt. Anschließend wird daraus auf die Präferenzen für die Eigenschaften und Eigenschaftsausprägungen geschlossen. Die Conjoint-Analyse setzt voraus, dass ein Gut als ein Bündel von Eigenschaften wahrgenommen wird. Das Gut Schulwesen setzt sich z.B. aus Schulgebäuden, Lehrern, Unterrichtsmitteln usw. zusammen. Für die monetäre Bewertung kann z.B. die Eigenschaft Kosten für die Schulbildung angenommen werden.

#### *Nicht-monetäre Methoden zur Präferenzermittlung*

Zu den Methoden, die Präferenzen ohne eine monetäre Bewertung erfassen zu können, zählen die Conjoint-Analyse, die Nutzwertanalyse und die Leitbildmethode. Die Conjoint-Analyse zählt auch zu den Nicht-monetären Methoden, weil sie auch dann noch einsetzbar ist, wenn kein Marktpreis für ein Gut vorhanden ist. Die Festlegung einer Eigenschaft in Geldeinheiten entfällt in diesem Fall. Die erfassten Präferenzen bzw. Nutzenwerte sind somit zunächst nur ordinal, d.h. nur ihre Rangfolge, nicht aber metrisch messbar, d.h. das der Abstand zwischen den Nutzenwerten nicht quantifizierbar ist. Das Verfahren der Conjoint-Analyse sieht jedoch vor, aus den erfassten ordinalen Gesamtpräferenzen metrische Teilnutzenwerte zu berechnen. Durch Verknüpfung dieser Teilnutzenwerte mittels Addition oder Multiplikation lassen sich schließlich metrische Gesamtnutzenwerte bestimmen. Somit könnte das Ergebnis einer Befragung lauten, dass ein Gut X mit dem Nutzenwert x einem Gut Y mit dem Nutzenwert y vorgezogen wird. Die Nutzendifferenz könnte aber nicht in monetären Einheiten ausgedrückt werden.

Die *Nutzwertanalyse* wurde für den öffentlichen Sektor entwickelt. Mit Hilfe dieses Verfahrens könnten alternative öffentliche Projekte auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht und nach ihrer Vorteilhaftigkeit geordnet werden. Die

Rangfolge wird durch Nutzenwerte oder Gesamtwirksamkeiten angegeben. Bei diesem Verfahren wird in erster Linie die Outputwirkung öffentlicher Vorhaben bewertet. Die Kosten werden nicht ausdrücklich berücksichtigt. Lediglich durch die Ausweisung von Kosten als negative Teilnutzenwerte könne diese in die Analyse einbezogen werden. Die Bestimmung des Wertes einer Alternativer erfolgt über eine Vielzahl von Kriterien (multidimensionales Zielsystem), bei denen es sich nicht nur um sachliche Objektinformationen handelt, sondern auch um subjektive Informationen (z.B. Präferenzen des Entscheidungsträgers). Zur Bestimmung der Nutzenwerte im Hinblick auf die Gesamtzielerfüllung und zur Vergleichbarkeit werden die qualitativ ermittelten Kriterien in quantitative Merkmale transformiert (z.B. durch die Bewertung mit Punkten). Die *Leitbildmethode* ist eine Planungsmethode im Bereich der Landschaftsentwicklung. In ihrer Gesamtheit enthält die Methode auch monetäre Elemente (z.B. die Kosten-Nutzen-Analyse), jedoch beruht das Grundprinzip auf einer nicht-monetären Bewertung, sodass hier eine Zuordnung zu den nicht-monetären Methoden erfolgt. Das Verfahren nimmt einen Vergleich des Soll-Zustandes einer Landschaft (=Leitbild) mit dem Ist-Zustand sowie mit Szenarien vor, woraus Handlungskonzepte abgeleitet werden können. Die Bewertung einer Landschaft wird ganzheitlich oder über Teile des Objektes (synthetische Bewertung) vorgenommen. Der Prozess der Leitbildentwicklung führt zur Definition einer einheitlichen Skala, auf der konkurrierende Werte abgebildet werden können. Die Skalierung kann z.B. mit Hilfe von Nutzenfunktionen, rechtlichen Normen oder ethischen Maßstäben erfolgen. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit, die Leitbilder verschiedener Gruppen, z.B. des Umweltamtes, eines Planungsbüros und der Bevölkerung zu berücksichtigen, die unterschiedliche Präferenzen zum Ausdruck bringen.

### 6.3.2 Präferenzordnung

Eine Präferenzordnung ist eine Ordnung über alternative Handlungen, die bestimmten Anforderungen genügt. Wenn man die Alternativen mit Buchstaben benennt, kann man die Präferenzordnung des Individuums darstellen. Die formale Darstellung erfolgt mit Hilfe binärer Relationen: Eine Entscheidung zwischen zwei Optionen (binäre Wahl wird mit dem Präferenzsymbol  $>$  notiert. Ist die Person indifferent zwischen zwei Alternativen  $a$  und  $b$ , notiert man  $a \sim b$  <sup>59</sup>

*Antisymmetrie*

Eine Person kann nicht gleichzeitig  $a > b$  und  $b > a$  behaupten

*Vergleichbarkeit*

Eine Person muss einem Paar  $a, b$  genau eine Präferenz  $a > b$  oder Indifferenz,  $a \sim b$  angeben können,

*Widerspruchslosigkeit (Transitivität)*

Eine Person, die behauptet, dass  $a > b$  und  $b > c$  gilt, muss auch  $a > c$  anerkennen (logisches Verhalten)

Widerspruchsfreie Präferenzen heißen transitiv. Die widersprüchlichen Präferenzen nennt man intransitiv. Wenn eine Person intransitive Präferenzen hat, kann man seine Wahlhandlungen nicht prognostizieren. Die Annahme transitiver Präferenzen stellt sicher, dass sich Individuen "rational-schlüssig" verhalten. Dies wird jedoch in der Praxis gelegentlich verletzt. Die Vergleichbarkeit ist insofern problematisch, weil unter Umständen Alternativen miteinander verglichen werden, deren Vergleichbarkeit nicht zwingend gegeben bzw. einsichtig ist.

In der Mikroökonomie gilt: für eine Präferenzordnung (d.h. alle Güterbündel können in eine Reihenfolge gebracht werden) müssen die Präferenzen folgenden Eigenschaften genügen:

*Reflexivität*

Eine Alternative, die beispielsweise zu zwei verschiedenen Zeitpunkten betrachtet wird, wird vom Konsumenten vorher und nachher nicht unterschiedlich bewertet.

*Transitivität*

siehe oben

*Vollständigkeit*

wenn es keine unvergleichbaren Alternativen gibt.

Alle drei Kriterien gemeinsam stellen sicher, dass die verschiedenen Alternativen in eine lineare Rangordnung gebracht werden können (schwache Präferenzbildung). Eine *Präferenzrelation* bringt das Ergebnis eines paarweisen Vergleichs zweier Ergebniswerte ( $a$  und  $b$ ) zum Ausdruck. Somit lassen sich individuelle Präferenzen unterscheiden in:

*starke Präferenz*: Die Person zieht  $a$  gegenüber  $b$  vor

*schwache Präferenz*: Die Person findet  $a$  mindestens so gut wie  $b$

*Indifferenz*: Die Person ist unbestimmt gegenüber  $a$  und  $b$

Indifferenz zwischen  $a$  und  $b$  besteht genau dann, wenn zwischen  $a$  und  $b$  keine starke Präferenz besteht. Und: Die Person ist dann indifferent zwischen  $a$  und  $b$ , wenn sie  $a$  mindestens so gut wie  $b$  findet und  $b$  mindestens so gut wie  $a$ .

Wenn man also die Alternativen mit Buchstaben benennt, kann man die Präferenzordnung des Individuums darstellen.

Als Arten von Präferenzordnungen gelten:

**Höhenpräferenzen**

Präferenz zwischen qualitativ unterschiedlichen Ergebnissen

*Artenpräferenzen*

Präferenz zwischen Ergebnissen, die durch ein Merkmal charakterisiert sind, das in einer Zahlenangabe zum Ausdruck kommt

*Zeitpräferenzen*

Präferenz zwischen Ergebnissen, die zu verschiedenen Zeitpunkten verfügbar sind

*Risikopräferenzen*

Präferenz zwischen Alternativen, denen jeweils eine Menge möglicher Ergebnisse zugeordnet ist, mit den Ausprägungen

- Risikoaversion (Person akzeptiert nur wenig Risiko)
- Risikoneutralität (Risiko ist der Person gleichgültig)
- Risikofreude (Risiko ist das Ziel: z.B. Glücksspiel: hier wird für Risiko sogar bezahlt)

Im Rahmen der Zielbildung bedeutet das letztlich für die Entscheidungsträger, dass Klarheit über ihre Präferenzordnung herrschen muss.

## 7 Organisatorischer Wandel

Die Regierungskommission geht davon aus, dass ohne eine Reorganisation der öffentlichen Verwaltung kein anderes Reformziel erreicht werden kann.<sup>60</sup> Als Reformziele wurden vorgeschlagen:

- Bürger- und Kundenorientierung,
- Leistungsorientierung,
- Wirtschaftliches und unternehmerisches Denken und Verhalten,
- Qualifizierte Führung,
- Anpassungsfähigkeit und Verantwortungsbewusstsein.

Unter *Reorganisation* versteht man die geplante und gesteuerte Umgestaltung von Organisationsstrukturen und -prozessen als Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen.

Die öffentliche Verwaltung sieht sich in regelmäßigen Zeitabständen immer wieder mit der Notwendigkeit zur Reorganisation bzw. Anpassung an geänderte gesellschaftliche, politische, technologische und ökonomische Rahmenbedingungen konfrontiert. Verwaltungsreformen stellen sowohl ein praktisches als auch ein wissenschaftliches Themengebiet dar, dessen Präsenz in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion in wellenförmiger Gleichmäßigkeit an- und abschwilt. Zur Erklärung dieser Reformwellen können kurzfristige Ursachen (z.B. ein neues Regierungsteam durch Regierungswechsel mit einem neuen Programm), mehr mittelfristigere Gründe (z.B. Konjunkturzyklen) oder stärker langfristig wirksame Entwicklungen (z.B. ein Paradigmenwechsel wie im Fall des New Public Management) herangezogen werden.

### 7.1 Reorganisation

Die Vorsilbe Re soll als Teil des lateinischen Wortstammes inhaltlich ein zurück, weg oder wieder zum Ausdruck bringen.

Reorganisation lässt sich damit als Wiedergestaltung oder ein vom-jetzigen-Zustand-weg(zurück)gestalten beschreiben.<sup>61</sup> Es ist ein Entscheidungs- oder Durchführungsprozess mit dem Ziel, einen gegebenen organisatorischen Ist-Zustand auf geplante und kontrollierte Weise in eine bestimmte Soll-Struktur zu überführen.<sup>62</sup> Mit dem angestrebten Soll-Zustand des Unternehmens/Verwaltungsbetriebes soll die Organisationsaufgabe künftig möglichst effizient und dauerhaft bewältigt werden. Voraussetzung dafür ist die Feststellung, dass mit der vorhandenen Organisationsstruktur nicht der gewünschte Zielerreichungsgrad erlangt werden kann.

### 7.2 Zielbereiche und Umsetzungsmöglichkeiten

In Anlehnung an Dörler<sup>63</sup> lassen sich vier grundlegende inhaltliche Zielrichtungen der Reorganisation festhalten: Die Reorganisation der Führung, die Bildung bzw. Auflösung organisatorischer Einheiten, die Reorganisation betrieblicher Funktionen und die Reorganisation der Informationstechnologie (s. Tabelle 7.1).

Tabelle 7.1: Zielbereiche der Reorganisation

Zielbereich der Reorganisation	Umsetzungsbeispiele
Reorganisation der Führung	Verflachung der Hierarchien (z.B. Verringerung der Anzahl an Führungskräften) Einführung einer Geschäftsbereichsorganisation (z.B. Regionalbereiche, etc.)
Bildung und Auflösung organisatorischer Einheiten	Eingliederung neuer Betriebsstätten, Bildung neuer Abteilungen Auflösung, Zusammenlegung oder Dezentralisierung von Abteilungen und Zentralstellen
Reorganisation betrieblicher Funktionen	Einführung eines neuen Planungssystems, Einführung neuer System des betrieblichen oder finanziellen Rechnungswesens, Rationalisierung / Neugestaltung betrieblicher Arbeitsabläufe
Reorganisation der DV/IT	Anschaffung einer neuen EDV-Anlage, Einführung/Anpassung einer neuen Standardsoftware (z.B. SAP)

Laut einer Studie aus dem Jahr 2004<sup>64</sup> unterscheiden sich die Handlungsfelder einer Reorganisation zwischen folgenden Bereichen:

- Verwaltungseinrichtungen mit Leistungen gegenüber externen Kunden
- interne Dienstleister<sup>65</sup>

Interne Dienstleister sind Organisationseinheiten, die Vorleistungen für andere Dienststellen der Verwaltung erbringen. Sie bringen Spezialwissen ein, nutzen die Vorteile einer optimalen Betriebsgröße und erlauben es den Facheinheiten, sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren (Leistungstiefe). Sie arbeiten auf der Basis von Dauer- oder Einzelaufträgen. Ihre Leistungen sind von den Auftraggebern zu bezahlen, wenn dies unter finanzwirtschaftlichen oder unter Steuerungsaspekten sinnvoll erscheint. Grundlage der Verrechnung (interne Leistungsverrechnung) sind vorkalkulierte Verrechnungspreise. Diese sollen voll kostendeckend und wettbewerbsfähig mit den Preisen privater Anbieter sein. Die Einrichtung Interner Dienstleister schließt nicht aus, dauernd oder auf Zeit durch Führungsvorgabe sog. Kontrahierungszwang vorzusehen. Diese Entscheidung muss wohlbegründet sein. Wenn sich die Wirtschaft zunehmend so genannter Shared-Service-Center bedient, so meint sie damit Interne Dienstleister.

In der öffentlichen Verwaltung bezeichnet man die Stellen als interne Dienstleister, die z.B. Dienstleistungen wie Personal, Haushalt, Organisation, IT, Beschaffung oder Hausbewirtschaftung intern erbringen.

In allen Verwaltungseinrichtungen soll die Modernisierung vorangetrieben werden. Dabei stellt sich die Frage nach den wichtigsten Handlungsfeldern. Es wurde folgende Rangordnung ermittelt<sup>66</sup>

1. Kundenorientierung
2. Dienstleistungsqualität
3. Prozessoptimierung
4. Personalmanagement
5. Aufgabenkritik
6. Aufbau neuer und Anpassung bestehender IT-Systeme.

Nachrangig sind die Themen aufbauorganisatorische Veränderungen, Umsetzung neuer gesetzlicher Vorgaben und Qualitätsmanagement.

Für interne Dienstleister sind die Handlungsfelder Kosten-/Leistungsrechnung, Kennzahlensysteme sowie Outsourcing aktuell - im Vergleich zu den anderen Kriterien - noch relativ unbedeutend (Stand: 2004)

Es mag dahin gestellt sein, ob die Studienergebnisse wirklich repräsentativ für alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung sind. Im Zusammenhang mit der Reorganisation geben sie jedenfalls wichtige Hinweise.

## 7.3 Optimierung betrieblicher Prozesse

Business Reengineering bezeichnet nach Hammer/Champy<sup>67</sup> eine Methode bzw. ein Vorgehen, um durch radikale Umgestaltung und Optimierung von Geschäftsprozessen Kostensenkungspotentiale zu erschließen. Das Unternehmen<sup>68</sup> wird auf diese Weise zur Prozessorganisation, d.h. die Prozesse und nicht mehr die Funktionsstruktur steht im Zentrum. Man unterscheidet hierbei

1. Prozess-Selektion
  - Herausarbeiten bestehender Geschäftsprozesse: Dokumentation, Analyse, Messung von Prozessparametern
  - Ermittlung erfolgreicher Prozesse und wenig erfolgreicher Prozesse
  - Abbau unwichtiger Prozesse mit Ressourcenumverteilung
  - Koordination der verbleibenden Prozesse
2. Prozess-Verbesserung (Business Process Reengineering - BPR)
  - Detailliertes Monitoring von Prozessen (Prozesskontrolle)
  - Qualitätsmanagement, KAIZEN (Prozessverbesserung in vielen kleinen beherrschbaren Schritten)
  - Benchmarking
  - Abstimmung mit anderen Geschäftsprozessen

Unter Business Process Reengineering versteht man das fundamentale Überdenken und die radikale Neugestaltung des gesamten Unternehmens oder zumindest der wesentlichen Geschäftsprozesse. Das Internet trägt zur Optimierung dieser Prozesse vor allem bei durch eine Effizienzsteigerung bei Informations- und Kommunikationsvorgängen und zwar sowohl im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Endkunden als auch im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen.

Die ITIL Best Practices werden in jüngster Zeit verstärkt als Informationsgrundlage für die Gestaltung von Prozessen vor allem im IT-Bereich und dabei insbesondere im Service-Management genutzt.<sup>69</sup> Zum Leitgedanken ITIL gehört, dass IT-Dienstleistungen alleine dazu da sind, die Geschäftsprozesse und die Mitarbeitende der Service-Nehmer in ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen. In den ITIL-Regelwerken wird deshalb konsequent auf die Bedeutung der Service-Qualität hingewiesen.

### 7.3.1 Zentrale Begriffe

Betrachtet man einige Schlüsselbegriffe des BPR wird das Ziel und die Vorgehensweise deutlich:

- *Fundamental*

Zu Beginn müssen sich Unternehmen, Führungskräfte und Mitarbeitende grundlegenden Fragen und damit die Fundamente ihres Geschäfts auf den Prüfstand stellen. Was tun wir? Warum machen wir diese Dinge (Effektivität). Warum machen wir diese Dinge auf diese Art und Weise?

- *Radikal*

Die bestehenden Strukturen und Vorgehensweisen werden komplett in Frage gestellt. Man will völlig neue Wege zur Erledigung der Arbeit finden, d.h. das BPR will sämtliche Geschäftsprozesse neu gestalten und nicht nur einzelne Abläufe verbessern oder verändern.

- *Verbesserung der Größenordnungen*

Ziel des BPR ist bei richtiger Umsetzung des Konzepts eine erhebliche Verbesserung um Größenordnungen. Es geht nicht um Verbesserung um beispielsweise 10 Prozentpunkte sondern um 30 Prozentpunkte.

- *Induktives Denken*

Das BPR fordert Lösungen zu finden für Probleme, die in der Zukunft auf das Unternehmen zu kommen könnten. Nach Hammer und Champy liegt die wahre Kraft induktiven Denkens in Verbindung mit neuesten, technologischen Möglichkeiten darin, Antworten auf Probleme zu finden, von denen der Mensch bzw. Markt (noch) gar nicht weiß, dass er sie hat.

Bei induktiven Schlüssen kann man nicht sicher sein, ob sie wahr sind oder nicht. Egal ob man die Schlüsse mit logischen Schlussregeln zieht oder nicht. Es gibt verschiedene Arten induktiven Denkens

1. Das Generalisieren von Einzelereignissen zu allgemeinen Regeln (allgemeine Induktion)
2. Die Suche nach der plausibelsten Erklärung für ein Ereignis (Abduktion)
3. Die Übertragung von Prinzipien aus einen Bereich auf einen ähnlichen Bereich (Analogie)
4. Schlussfolgerung unter Unsicherheit, überwiegend auf der Grundlage von Wahrscheinlichkeiten (probalistisches Schließen)

Das probalistische Schließen liegt vor bei Entscheidungen unter Unsicherheit (s. Abschn. 5.5)

- *Visionen*

Sie stehen am Anfang des BPR und legen das Fernziel fest. Es wird also ein Leitbild erstellt, auf das vor und während der Erneuerung zugegriffen werden kann, als Orientierung an die Zielsetzung des BPR, als Maßstab, um den Fortschritt zu messen und als Ansporn für die Fortführung.

- *Prozessdenken*

Gegenstand des BPR sind die Kernprozesse im Unternehmen, also diejenigen Geschäftsprozesse, die für das Erreichen der Unternehmensziele maßgeblich sind. Aus diesem Grund fasst das BPR mehrere Aufgaben bzw. Arbeitsplätze zu einem zusammen, d.h. aus Spezialisten werden Generalisten. Die strenge Arbeitsteilung wird aufgelöst, die funktionalen Strukturen durchbrochen und die Geschäftsprozesse kundenzentriert und ganzheitlich betrachtet. Die Vorgehensweise bei der BPR zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 7.2: Vorgehensweise des BPR

Merkmal	Umsetzung
fundamental	Es wird zuerst gefragt Warum etwas gemacht wird und erst dann nach dem Wie
radikal	Es werden keine oberflächlichen Änderungen vorgenommen, sondern das Unternehmen wird völlig neugestaltet
Verbesserung in Größenordnungen	nicht nur um Prozente, sondern um ein Faktorvielfaches!
Prozessorientierung	Fokussierung auf den Kundenauftrag durch ganzheitliche Prozessrealisierung durch Generalisten statt Abarbeitung durch Spezialisten.

### 7.3.2 Stufen des BPR

Grundsätzlich können folgende Phasen im Rahmen solcher Projekte festgestellt werden:

1. Entwicklung einer Strategie: Erstellung eines Leitbildes
2. Definition der Kernkompetenzen und Schlüsselprozesse: Festlegung der Zielgrößen
3. Fundamentale und radikale Neugestaltung der Abläufe: Prozesse festlegen
4. Anpassung, Struktur, Personal, Controlling, Führung: Systeme festlegen
5. Einführungsplan mit Machbarkeitsprüfung: Planung
6. Umsetzung nach dem Projektplan: Praxis

Es wurden eine Vielzahl unterschiedlicher Schemata für ein BPR-Projekt entwickelt. Im folgenden wird das Schema in Anlehnung an Hammer vorgestellt:

1. Mobilisierungsphase (*Mobilization*)

Dient der Vorbereitung des gesamten Projektes und umfasst unter anderem die folgenden Unterphasen:

- Erstellen einer Gesamtübersicht über alle Prozesse des Unternehmens.
- Einsetzen eines *Process owner*. Das ist ein Verantwortlicher für den neu zu gestaltenden Prozess, er sollte aus den mit dem Prozess befassten Bereichen kommen und den Prozess verstehen.
- Auswahl der zu bearbeitenden Prozesse und der Reihenfolge ihrer Umgestaltung (Priorization). Kriterien für die Priorität eines Prozesses sind unter anderem seine strategische Bedeutung, der gegenwärtige Zustand des Prozesses, die Durchführbarkeit eines Reengineering-Projektes, und die Unterstützung im jeweiligen Management.
- Aufstellen eines Teams, dass das Projekt durchführt.

2. Diagnose-Phase (*Diagnosis*)

Hier wird die grundlegende Umgestaltung für einen Prozess vorbereitet.

- Abgrenzung des Prozesses: Hier werden die Grenzen des Prozesses fest gelegt und es wird bestimmt, welche Aktivitäten zum Prozess gehören (aber auch, welche Aktivitäten weggelassen werden können).
- Zielsetzung für den Prozess selbst: Im Sinne des Ziels der Kundenzu friedenheit werden zunächst die Kundenwünsche erhoben. Gleichzeitig werden Zielgrößenwerte festgesetzt (z.B. bezüglich Zeiten oder Kosten), die der neu gestaltete Prozess erreichen soll.
- Analyse des bestehenden Prozesses: Auch in einem Konzept der radikalen Neuentwicklung ist die Kenntnis des bestehenden Prozesses nützlich, um aus den Fehlern im bisherigen Prozess zu lernen.

3. Konzeption (*Redesign*)

Sie entspricht der eigentlichen Gestaltungsphase mit dem Grob- und Feinentwurf und der schrittweisen Entwicklung des neuen Prozesses.

4. Übergangs-Phase (Transition)

Hier erfolgt der Wechsel zum neuen Prozess. Auch hier wird eine eher vor sichtige Vorgangsweise empfohlen, in der zunächst ein Pilotprojekt durchge führt wird. Dieses soll auf Grund der erzielten Vorteile auch Argumentati onshilfen für die Gesamteinführung geben. Die Integration erfolgt nach einem Prototyping-Ansatz. So können auch noch während der Pilotphase Modifika tionen durchgeführt werden. Den Abschluss bildet die Institutionalisierung des neuen Prozesses. Alle Phasen werden durch das Change Management <sup>70</sup> begleitet. Eine Übersicht gibt die folgende Tabelle:

Tabelle 7.3: Stufen des BPR

Stufen	Inhalte
Erfolgsfaktoren	Strategien ⇒ Leitbild
Fokussierung	Definition der Kernkompetenzen und Schlüsselprozesse ⇒ Zielgrößen
Kreative Gestaltung	Fundamentale und radikale Neugestaltung der Abläufe ⇒ Prozesse
Managemententwicklung	Anpassung, Struktur, Personal, Controlling, Führung ⇒ Systeme
Umsetzungsplanung	Einführungsplan mit Machbarkeitsprüfung ⇒ Planung
Implementierung	Umsetzung nach dem Projektplan ⇒ Praxis

### 7.3.3 Chancen und Risiken

Die Anwendung der BPR führt nur dann zum Erfolg, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Bereitschaft zur Veränderung
- Einbezug/Akzeptanz aller Mitarbeitende
- intensives Mitarbeitendentraining
- Vertrauensklima, Teamgeist, offene Informationspolitik
- Unterstützung durch Führungskräfte (Vorbildfunktion)
- angepasste Strukturen und Systeme
- konsequentes Prozessmanagement

Durch BPR kann ebenso viel gewonnen wie auch verloren werden. Ein BPR-Projekt, das mitten in der Durchführung abstürzt und abgebrochen werden muss, kostet nicht nur ein halbes Vermögen. Eine half fertige Umstrukturierung kann auch das ganze Unternehmen in große Schwierigkeiten (Lieferfähigkeit, etc.) bringen.

Die größte Gefahr für ein erfolgreiches BPR-Projekt stellen Blockaden seitens der Mitarbeitende dar. Das gilt übrigens für das Management fast noch mehr als für die Sachbearbeiter: Durch BPR werden zumeist massiv Kompetenzen und Entscheidungsgewalten verlagert. Von den Betroffenen werden solche Maßnahmen dann kategorisch abgelehnt. Als Argumentation für das Konservieren bestehender Verhältnisse wird gern auf erfolglose Veränderungsprojekte in der Vergangenheit oder auf das (leidliche) Funktionieren der vorhandenen Organisation verwiesen. BPR ist aber - im Gegensatz zur Prozessoptimierung - nur dann erfolgreich, wenn die gesamte Vision umgesetzt wird! Deshalb ist diese Durchsetzungskraft die größte Herausforderung an die Projektverantwortlichen. Im Falle eines Erfolges ist BPR durchaus geeignet, ein Unternehmen aus einer strukturellen, traditionsmäßig und machttechnisch verfahrenen Situation zu befreien. Und das in einer besonders kurzen Zeitspanne, ein elementarer Faktor zum Beispiel für Insolvenzkandidaten. Über eine langwierige Prozessoptimierung ist eine derart schnelle Herbeiführung positiver Veränderungen wohl kaum erreichbar.

Fazit:

- Business Process Reengineering stellt die prozessorientierte Denkweise in den Mittelpunkt
- Die Identifikation und Neugestaltung von Kernprozessen ermöglicht deutliche Verbesserungen hinsichtlich Kosten, Qualität, Service und Zeit
- Die Veränderungsbereitschaft aller Mitarbeitenden fördert eine erfolgreiche Umsetzung
- Business Process Reengineering ist kein Wundermittel, das automatisch, schnell und leicht zu implementieren ist

Im Gegensatz zu dieser radikalen und fundamentalen Veränderung steht die Praxis des kontinuierlichen Verbesserungsprozessmanagements (KAIZEN/KVP/KVPM), wo bei auch hier das Prozessdenken im Vordergrund steht (s. Abschn. 8).

## 7.4 Organisationsentwicklung

### 7.4.1 Definition

Aufgrund der Hawthorne-Experimente (s. Abschn. 3.2.1) ist anerkannt, dass sozioemotionale Normen ein entscheidender Faktor bei Veränderungen der Organisation sind. Der Begriff *Organisationsentwicklung* (OE)<sup>71</sup> steht für alle strukturellen Beratungs- und Trainingsmaßnahmen zur geplanten Veränderung von Unternehmen, bei denen auch die Beziehungs- und Prozessebenen wesentlich mit eingebunden werden. OE ist der gesteuerte Wandel eines Unternehmens mit der partizipativen Einbindung der Mitarbeitenden.

Dabei wird nicht zuletzt die Absicht verfolgt, die Arbeitsbedingungen und -abläufe so zu gestalten, dass sie den Bedürfnissen der Mitarbeitenden, als auch den Unternehmensinteressen gerecht werden. Systemische OE unterscheidet sich vom klassischen Verständnis darin, dass tragfähige unternehmerische Veränderungen vorrangig auf der Beziehungsebene erzielt werden. (*Prozessbegleitung, Systemische Beratung*).

Organisationsentwicklung hat den Wandel von und in Organisationen als Kern. Ein Wandel kann als bewusst geplante Veränderung von Organisationen durch Menschen stattfinden. Veränderungen wiederum können aber auch durch selbstorganisatorische Prozesse veranlasst werden. Die OE greift jedoch nur die erste Möglichkeit heraus und erklärt sie zum Untersuchungsgegenstand.

Wandel ist zudem langfristig angelegt. Ungeplante künftige Ereignisse können nur noch schwer berücksichtigt werden. Dieser Plan umfasst das komplette Wandelproblem und lässt Details unberücksichtigt. Der Schwerpunkt von Wandelprozessen wird dabei in Organisationsgruppen und weniger in den Individuen gesehen.

Wandel findet dabei immer unter der Zuhilfenahme von externen Beratern (Change Agents) statt, die als Organisationsberater fungieren. Den Wandel betreffende notwendige Interventionen werden durch ein auf Erfahrungen basierendes Lernen (*Aktionsforschung*) begleitet.

Als Merkmale der OE haben Filley u.a.<sup>72</sup> ermittelt:

- Optimierung der Arbeitsabläufe, insbesondere der Informationsverluste an Schnittstellen
- Neustrukturierung
- Humanisierung der Arbeit<sup>73</sup>
- Erhöhung der Flexibilität, Veränderungsbereitschaft und Innovationsfähigkeit.

Besonderes Ziel der OE ist eben nicht nur die Steigerung der Produktivität eines Unternehmens, sondern auch die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsqualität sowie der Problemlösungsfähigkeit innerhalb der Organisation (Zieldualismus Effizienz - Humanisierung)

Die Gesellschaft für Organisationsentwicklung e.V. versteht unter OE "einen längerfristig angelegten, nachhaltigen Entwicklungs- und Veränderungsprozess von Organisationen und der in ihr tätigen Menschen. Die Wirkung dieses Prozesses beruht auf dem gemeinsamen Lernen aller beteiligten Personen durch direkte Mitwirkung bei der Bearbeitung und Lösung betrieblicher und unternehmerischer Probleme."<sup>74</sup>

## 7.4.2 Annahmen

Ansatzpunkte der Organisationsentwicklung sind die Organisations- und Kommunikationsstrukturen sowie das Verhalten der Mitarbeitenden (Einstellungen und Fähigkeiten). Dabei werden folgende Annahmen getroffen:

- Die höchste Produktivität wird erreicht, wenn individuelle und organisatorische Bedürfnisse gleichermaßen befriedigt werden.
- Eine anregende und verantwortungsvolle Arbeit motiviert und steigert die Leistung, weil die Menschen danach streben, sich zu entwickeln.
- Zur Entwicklung und Entfaltung menschlicher Fähigkeiten und Leistungen gehört die Äußerung von Gefühlen und Empfindungen. Werden diese durch die Organisation unterdrückt, wird eine Identifikation mit der Arbeit verhindert (Unternehmenskultur).
- Gruppen können verfügbare Ressourcen besser nutzen. Zusammenarbeit verhindert die Vergeudung von Energien im Kampf gegeneinander.
- Veränderungen sind dann erfolgreich, wenn die Betroffenen an der Gestaltung und Einführung aktiv beteiligt werden.
- Der Erfolg von Veränderungen hängt wesentlich vom Kommunikations- und Führungsverhalten ab

Insgesamt geht es bei der Organisationsentwicklung also um Entwicklung in den Bereichen

- ⇒ Struktur
- ⇒ Mensch
- ⇒ Aufgaben
- ⇒ Technologie.

## 7.4.3 Vorgehensmodelle

Die erfolgreiche Einführung bzw. Verbesserung von Prozessen erfordert, dass im Unternehmen das Vorhaben der Veränderung exakt geplant und gut strukturiert wird. Bei der Planung und Durchführung dieses Projektes helfen standardisierte Vorgehensmodelle für das erfolgreiche Gelingen. Im Laufe der Zeit wurde eine ganze Reihe von Phasenmodellen für eine erfolgreiche Veränderung entwickelt. Zu den populärsten Modellen gehören die Arbeiten von Lewin und Deming, auf die im Weiteren ausführlicher eingegangen werden soll. Dieses Kapitel stellt neben den bereits erwähnten eine weiteres Vorgehensmodelle - Krüger's Transformationsmodell - vor.

### 7.4.3.1 Phasen-Modell von Lewin

Der Soziologe Kurt Lewin leitete das Research Center for Group Dynamics am Massachusetts Institute of Technology in den USA. Er versuchte, eine topologische Psychologie zu entwickeln unter besonderer Berücksichtigung der Motivations- und Gruppenpsychologie. Durch seine Arbeiten in den Bereichen Gruppendynamik und Gestaltpsychologie gilt er als Pionier der Psychologie und Sozialpsychologie.

In seinem Veränderungsmodell beschreibt Lewin drei Phasen, die eine Organisation für eine erfolgreiche Veränderung durchlaufen muss. Als erstes müssen die erstarrten Strukturen und Abläufe einer Organisation gelöst bzw. aufgetaut werden. Dies bezeichnet Lewin als unfreezing. Daraufhin können sie verändert (move) werden, um schließlich den neuen Zustand wieder zu stabilisieren bzw. einzufrieren (refreezing)

- Phase 1: Auftauen - unfreezing

Im Allgemeinen streben Menschen nach einer Umgebung, in der sie eine relative Sicherheit und ein Gefühl von Kontrolle über ihre Situation besitzen. Diese Beharrungstendenz beruht auf dem menschlichen Grundbedürfnis nach Umweltstabilität. Genau diese vom Mitarbeitenden gewünschte Beständigkeit von Strukturen und Verhaltensweisen im Unternehmen soll jedoch bei der Veränderung der Organisation aufgebrochen werden. Dabei kann es vorkommen, dass sich einzelne Mitarbeitende und Gruppen mit allen möglichen Argumenten gegen die Preisgabe vertrauter Zustände stemmen. Es kommt zum Widerstand gegen die organisatorische Änderung. Daher ist es das Ziel der ersten Phase Widerstände abzubauen, die betroffenen Mitarbeitenden in das Änderungskonzept einzubeziehen und dadurch eine Veränderungsbereitschaft aufzubauen. Die erstarrten Strukturen und Abläufe der Organisation werden aufgetaut (unfreezing).

- Phase 2: Bewegung - move

Nach der erfolgreichen unfreezing Phase ist eine Organisation bereit, die Veränderung durchzuführen. Es beginnt die eigentliche Veränderung des alten Zustands. Dafür wird das Unternehmen analysiert, Vorgaben von Zielen und Inhalten für den neuen Zustand bestimmt bzw. festgelegt. Neue Regelungen, die durch Informations- und Ausbildungsmaßnahmen unterstützt werden, werden eingeführt und treten in Kraft. Die eingeführten Vorgänge sind zunächst neu für die Mitarbeitenden, so dass sie sich am Anfang noch recht unsicher im Umgang mit den veränderten Abläufen fühlen. Infolgedessen fällt meist erst einmal das Effizienzniveau ab und steigt auf ein höheres als das Ausgangsniveau an, sobald sich die Mitarbeitenden vertrauter fühlen.

- Phase 3: Einfrieren - refreezing

Die dadurch erreichten neuen Strukturen und Vorgehensweisen werden in der letzten Phase wieder eingefroren (refreezing), d.h. das neue Verhalten wird stabilisiert, damit eine Rückkehr zu der alten Organisationsform weitestgehend verhindert wird. Die Aktivitäten in dieser Phase sind erst dann beendet, sobald sich alle Betroffenen in der neuen Struktur und in den neuen Abläufen wieder so heimisch fühlen wie in den alten. Mit dem Einfrieren ist hierbei nicht ein starres Festschreiben des neuen Zustandes gemeint, sondern es sollen hierbei vielmehr Grundlagen für weitere Veränderungen gelegt bzw. erhalten werden, so dass zukünftige organisatorische Veränderungen leichter durchgeführt werden können.

### 7.4.3.2 Deming-Zyklus

Der Amerikaner William Edwards Deming war ein Wirtschaftspionier im Bereich des Qualitätsmanagements. Zu seinen herausragendsten Leistungen gehört die Ent7.4 Organisationsentwicklung wicklung der prozessorientierten Sicht auf die Tätigkeit eines Unternehmens. Nachdem jahrelang die Erkenntnisse von Deming in Amerika weitestgehend unberücksichtigt blieben, gingen diese Erkenntnisse in den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts in diverse Qualitätsnormen und Qualitätsmanagementsysteme ein. So ist zum Beispiel der Deming- bzw. PDCA-Zyklus ein wichtiger Bestandteil der im Total Quality Management geforderten kontinuierlichen Verbesserung von Prozessen.

Der Deming- bzw. PDCA-Zyklus beruht auf dem Prinzip der fortwährenden Verbesserung. Innerhalb eines Zyklus werden die Phasen planen(engl.: plan), umsetzen (engl.: do), überprüfen (engl.: check) und handeln (engl.: act) durchlaufen. Die einzelnen Phasen werden als Prozesse betrachtet, wodurch eine schrittweise Verbesserung möglich ist. Die planen-umsetzen-überprüfen-handeln-Sequenzen sind zyklisch miteinander verbunden, so dass diese ständig wiederholt werden und es somit zu einer kontinuierlichen Verbesserung kommt.

- Phase: planen - plan

Am Anfang des Zyklus in der Phase plan werden die im Prozessablauf auftretenden Schwächen und Fehler identifiziert. Zur Beseitigung dieser Missstände werden Ideen zur Verbesserung entwickelt und ein Plan für die Veränderung bzw. Verbesserung erarbeitet.

- Phase: umsetzen - do

In der Phase do wird der Plan, der in der vorherigen Phase entwickelt wurde, im kleinen Maßstab ausgeführt. Dies hat den Vorteil, dass getestet werden kann, ob die Veränderungen in gewünschter Weise funktionieren, ohne den normalen Geschäftsbetrieb unnötig zu stören.

- Phase: überprüfen - check

Die nächste Phase check überprüft den Erfolg der Maßnahmen aus der doPhase. Führen die Veränderungen zu einer Verbesserung des Prozesses? Dies erfordert, dass der zu verbessernde Prozess kontinuierlich überprüft und getestet wird, so dass alle neu auftretenden Fehler erkannt werden.

- Phase: handeln - act

Die Ergebnisse der Tests werden in der letzten Phase act analysiert. Bestehende und weitere Verbesserungspotenziale werden identifiziert und zusätzliche Maßnahmen beschlossen. Falls die Veränderungen erfolgreich waren, werden diese nun im größeren Maßstab umgesetzt.

### 7.4.3.3 Kotters acht Phasen der Veränderung

Der Harvard-Professor John P. Kotter macht die ganz alltäglichen Auslöser und Schwierigkeiten beim organisatorischen Wandel zum Thema. Er identifiziert acht Gründe für das Scheitern von Veränderungsprozessen: <sup>75</sup>

1. Zu viel Selbstzufriedenheit zulassen
2. Kein Aufbau einer substantiellen Koalition
3. Unterschätzen der Notwendigkeit einer klaren Vision
4. Keine klare Kommunikation der Vision
5. Zulassen von Hürden auf dem Weg zum Ziel
6. Mangel an Planung und Schaffen kurzfristiger Erfolge
7. Zu frühe Erfolgsmeldungen
8. Keine Verankerung der Veränderungen in der Unternehmenskultur

Ausgehend von den acht Gründen leitet Kotter ganz pragmatisch die acht Stufen für den erfolgreichen organisatorischen Wandel ab. Diese acht Stufen sind geeignet, um die Rolle des Kommunikationsverhaltens im Rahmen von Veränderungsprojekten de taillierter zu betrachten und den entsprechenden Handlungsbedarf abzuleiten. Ob die Dringlichkeit des Wandels verdeutlicht, eine Führungskoalition gebildet, eine Vision / Strategie entwickelt oder aber der Wandel in der Organisation fest verankert werden muss: in jeder Phase spielt das Kommunikationsverhalten eine entscheidende Rolle. Denn: ein erfolgreiches Veränderungsmanagement darf - neben den notwendigen strukturellen Veränderungen - nicht den Einstellungswandel der Mitarbeitenden auf allen Organisationsebenen missachten. Die richtige Einstellung ist die Voraussetzung, um die notwendigen Veränderungen im Unternehmen zu initiieren, implementieren und konsolidieren.

Ausgehend von Unternehmen, die sich erfolgreich dem Wandel gestellt haben, identifiziert er einen 8-stufigen Veränderungsprozess, der diesen Erfolgen zugrunde liegt.<sup>76</sup> Veränderungsprojekte können auf jeder Stufe des Prozesses scheitern. Während die Schritte 1-4 dazu dienen, den Status Quo fundamental in Frage zu stellen, sind die Schritte 5-7 die Implementierungsschritte und Schritt 8 dient der dauerhaften Verankerung des Wandels im Unternehmen.

1. Phase: Ein Gefühl der Dringlichkeit erzeugen

Die Unternehmensführung muss allen Betroffenen und Beteiligten die Notwendigkeit der Veränderung aufzeigen und bewusst machen (*Create a sense of urgency*).

- Marktuntersuchungen, Wettbewerbsrealitäten erkennen
- Identifizieren und Diskutieren der potentiellen Krisen und Möglichkeiten

2. Phase: Eine Führungskoalition aufbauen

Sie muss sich Verbündete suchen, die sie aktiv unterstützen (*Create a coalition*).

- Koalition muss teamfähig sein
- Koalition muss Machtbefugnisse haben

3. Phase: Vision und Strategien entwickeln

Sie muss eine Vision haben, wohin die Reise geht; und eine Strategie, wie die definierten Ziele erreicht werden sollen (*Develop a clear vision*).

- Dem Wandel mit einer Vision die richtige Richtung geben
- Strategie entwickeln, um die Vision umzusetzen

4. Phase: Die Vision des Wandels vermitteln

Die Veränderungsvision muss den Betroffenen und Beteiligten professionell kommuniziert werden (*Share the vision*).

- Konstante Kommunikation über verschiedenste Kanäle
- Vorbildfunktion der Führungskoalition sicher stellen

5. Phase: Zur Beseitigung von Hindernissen ermächtigen

Die Mitarbeitenden müssen mit den nötigen Befugnissen und Kompetenzen ausgestattet werden, um im Prozess auftretende Hindernisse und Widerstände zu beseitigen (*Empower people to clear obstacles*).

- Systeme und Strukturen beseitigen, die die Vision konterkarieren
- Demonstratives Verstärken unorthodoxer und neuer Ideen

6. Phase: Kurzfristige Ziele ins Auge fassen / Short Term Wins generieren

Kurzfristige (Teil-)Erfolge müssen gezielt geplant und kommuniziert werden, damit bei allen Beteiligten das Vertrauen wächst, das große Ziel erreichen zu können (*Secure short-term wins*).

- Sichtbare Erfolge planen und herstellen
- Sichtbare Anerkennung und Belohnung der Short Term Wins

7. Phase: Erfolge konsolidieren und weitere Veränderungen ableiten

Das Management muss das Erreichte sichern und den Veränderungsprozess gezielt vorantreiben (*Consolidate and keep moving*).

- Neueinstellungen, Beförderungen oder Freisetzung von Mitarbeitenden im Sinne des Wandels
- Neubeleben des Prozesses durch weitere Projekte und Themen (*nicht locker lassen*), gewonnene Glaubwürdigkeit nutzen

8. Phase: Neue Ansätze in der Kultur verankern

Die erreichten Veränderungen müssen in der Organisation verankert und in die Unternehmenskultur integriert werden (*Anchor the change*).

- Artikulieren des Zusammenhangs zwischen unternehmerischem Erfolg und neuen Verhaltensweisen
- Weitere Investitionen in effektiveres Management, verbessertes Führungsverhalten, um das Leistungsniveau hoch zu halten.

Jede dieser Stufen benötigt kommunikative Aktivitäten und kann in unterschiedlicher Weise durch externe Berater sinnvoll unterstützt werden.

#### 7.4.3.4 Krügers Transformationsprozess

Der von Professor Wilfried Krüger entwickelte Transformationsprozess<sup>77</sup> basiert auf den Darlegungen in Kotters 8-Phasen-Veränderungsmodell und auf seinen Erfahrungen aus der Praxis. Der Prozess wird durch fünf Phasen beschrieben: Initialisierung, Konzipierung, Mobilisierung, Umsetzung und Verstetigung. Dabei wird dem Anwender des Modells freigestellt, ob er den Prozess der Wandlung revolutionär oder evolutionär gestalten möchte. Zudem kann er festlegen, ob die Implementierung des Prozesses in Top-Down oder Bottom-Up Richtung verläuft. Die fünf Phasen sollen dem Management,

das den Wandel durchführt, einen Anhaltspunkt für die zu bewältigenden Aufgaben geben. Aus diesem Grund sind für jede Phase die beiden wichtigsten Aufgaben angegeben.

Während der Initialisierungsphase finden die Aktivitäten zur Auslösung des Wandels statt. So beschäftigt sich die erste Aufgabe mit der Identifikation und verbindlichen Feststellung eines sachlich notwendigen Wandels. Es muss die sachliche Notwendigkeit des Wandels überprüft und bestimmt werden. Dabei soll die externe und interne Situation des Unternehmens beobachtet werden und Informationen über Verbesserungsbedarf bzw. -möglichkeiten der Strukturen und Prozesse gesammelt werden. Die zweite Aufgabe veranlasst, dass die Kräftekonstellation erkundet und die notwendige Überzeugungsarbeit im Management geleistet wird. Es sollen die wandlungsfördernden Kräfte gefunden und zu Trägern des Wandels mobilisiert werden.

#### 1. Phase: Initialisierung

Während der Initialisierungsphase finden die Aktivitäten zur Auslösung des Wandels statt. So beschäftigt sich die erste Aufgabe mit der Identifikation und verbindlichen Feststellung eines sachlich notwendigen Wandels. Es muss die sachliche Notwendigkeit des Wandels überprüft und bestimmt werden. Dabei soll die externe und interne Situation des Unternehmens beobachtet werden und Informationen über Verbesserungsbedarf bzw. -möglichkeiten der Strukturen und Prozesse gesammelt werden. Die zweite Aufgabe veranlasst, dass die Kräftekonstellation erkundet und die notwendige Überzeugungsarbeit im Management geleistet wird. Es sollen die wandlungsfördernden Kräfte gefunden und zu Trägern des Wandels mobilisiert werden.

#### 2. Phase: Konzipierung

Die zweite Phase konzipiert das Wandlungsvorhaben. In diesem Zusammenhang werden als dritte Aufgabe die Wandlungsziele festgelegt. Hierfür müssen zum einen die Richtung des Wandels festgelegt und zum anderen Lösungen für die Deckung des Wandlungsbedarfs entworfen und geplant werden. Daraufhin entwickelt die vierte Aufgabe, aufbauend auf der Unternehmensstrategie, ein Maßnahmenprogramm, in dem sowohl die externe Entwicklung als auch die inneren Stärken und Schwächen berücksichtigt werden sollen. Das Ergebnis dieser Aufgabe beinhaltet dann schließlich die Realisierung des Vorhabens in sachlicher, zeitlicher, institutioneller und personeller Hinsicht.

#### 3. Phase: Mobilisierung

Auf die Konzipierung des Wandels folgt in der dritten Phase die Mobilisierung der am Wandel beteiligten oder betroffenen Mitarbeitenden der Organisation. Das in der vorherigen Phase entwickelte Wandlungskonzept muss kommuniziert werden. Aus diesem Grund werden Kommunikationsprojekte gestartet, damit eine Wandlungsbereitschaft erzeugt bzw. gefördert und so Willensbarrieren überwunden werden. Die sechste Aufgabe wiederum hat den Aufbau von Wandlungsfähigkeiten und den Abbau von Fähigkeitsbarrieren zum Ziel.

Es werden personelle, technische und organisatorische Maßnahmen, wie z.B. Schulungen oder Delegation von Aufgaben und Kompetenzen auf Projektteams ergriffen, damit werden die für die anschließende Projektarbeit notwendigen Voraussetzungen im Unternehmen geschaffen.

#### 4. Phase: Umsetzung

Im Anschluss an die Mobilisierung kommt es in der vierten Phase zur Umsetzung. Es werden prioritäre Aufgaben durchgeführt und in Folgeprojekten zu Ende gebracht. Komplexe Vorhaben verhindern, dass nicht immer alle Probleme gleichzeitig gelöst werden können, sondern vielmehr hintereinander betrachtet werden müssen. Dieser Umstand macht eine Priorisierung der Projekte notwendig und führt zu der bereits erwähnten Unterscheidung von prioritären Vorhaben (Basisprojekte) und Folgeprojekten.

#### 5. Phase: Verstetigung

Am Ende des Transformationsprozesses stehen in der fünften Phase die Verstetigung des Wandels und eine Überleitung in die gesteuerte kontinuierliche Verbesserung und Weiterentwicklung, verankert in diesem Sinne die Wandlungsergebnisse im Unternehmen. Darunter fallen alle Aktivitäten, die einen Rückfall in die alten Strukturen und schlechten Gewohnheiten verhindern können. Außerdem soll die aufgebaute Wandlungsbereitschaft und -fähigkeit weitestgehend gesichert werden, so dass in Zukunft die notwendig werdenden Veränderungen von der Organisation leichter durchgeführt und umgesetzt werden können.

## 7.4.4 Zusammenfassung

Die Organisationsentwicklung ist kein einheitlicher Ansatz, sondern vielmehr eine Bezeichnung für viele unterschiedliche Methoden und Techniken. Die Veränderung der Organisationsstruktur und die dazu nötigen Lernprozesse der Mitarbeitenden (Personalentwicklung) stehen dabei im Vordergrund. Zu den Methoden und Maßnahmen der Organisationsentwicklung zählen insbesondere:

- alle Maßnahmen zur Verbesserung der organisatorischen Abläufe und Strukturen (z.B. Einführung der Teamarbeit)
- alle Maßnahmen der Personalentwicklung (Weiterbildung, Karriereplanung, Persönlichkeitsentwicklung, Empowerment)
- alle Maßnahmen zur Humanisierung der Arbeit (Gruppenarbeit, Job-Enlargement / Enrichment / Rotation)

- Techniken wie in den Vorgehensmodellen dargestellt (s. Abschn. 7.4.3)

In der gegenwärtigen Betrachtung der Organisationsentwicklung lassen sich folgende unterschiedliche Grundtendenzen voneinander unterscheiden, und zwar Organisationsentwicklung

1. im Sinne einer praktischen Organisationsentwicklung
  2. im Sinne von Meta-Organisationsentwicklung
  3. als sozialanalytische Tiefen-Organisationsentwicklung
- zu 1: Im Vordergrund stehen die Bewältigung alltagspraktischer Probleme zur Umsetzung von Strategien, Kulturen und Prozessen bei der Führung, Motivation, Qualifikation, bei Entscheidungen und bei der Planung sowie Durchführung.
  - zu 2.: Sammlung eines allgemeinen Problemlösungs-Know-How (z.B. Prozesswissen zur Gestaltung von Prozessgestaltung, Methoden zum Lernen, wie man Lernen kann, etc.)
  - zu 3.: Rückbesinnung auf die Erforschung der bewussten und unbewussten Phänomene im Wechselspiel zwischen Mensch und Organisation.

## 7.5 Lernende Organisation

In der Managementtheorie ist allgemein ein Wandel festzustellen. Es wird von einer steigenden Komplexität, Diskontinuität und Dynamik als Kernmerkmale der neuen Unternehmensumwelt gesprochen, wobei die Überlebensfähigkeit des Unternehmens von seiner permanenten Fähigkeit zur Weiterentwicklung abhängt, um sich der Umwelt anzupassen und diese aktiv zu gestalten. Für die Praxis bedeutet dies, dass sich z. B. das Unternehmen ständig auf eine wechselnde Umwelt einstellen muss, indem es fortwährend seine Prozesse (seine internen Theorien) anpasst. Zur Bewältigung dieses Problems kann die Theorie der lernenden Organisation genutzt werden.

Der eigentliche Lernprozess findet auf der Mikroebene statt. Die Mitarbeitende erkennen und bewältigen Probleme während der täglichen Arbeit. Aus der Sicht des Unternehmens ist nun sicherzustellen, dass diese neuen Erkenntnisse in das Wissen der Gesamtorganisation eingehen. Es sollen somit kleine Änderungen (Fluktuationen) im Wissen der Mitarbeitenden zu einer Veränderung auf der Makroebene der Organisation führen. Es ist nicht die Organisation, die bei der Betreuung von Projekten lernt.

Vielmehr erweitern einzelne Mitarbeitende ihren Wissensvorrat. Dies entspricht dem Gedanken der Emergenz<sup>78</sup>. In diesem Zusammenhang kommt der Verwaltung des vorhandenen und gewonnenen Wissens im Rahmen des Wissensmanagement eine hohe Bedeutung zu. Zahlreiche Autoren stellen dabei den Mitarbeitenden als Wissensträger in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen. Indirekt vollzieht sich damit die Entwicklung hin zu einer menschlicheren Arbeitsperspektive im Gegensatz zum Taylorismus. Dabei wird das Individuum als entscheidender Erfolgsfaktor für das Unternehmen begriffen.

### 7.5.1 Wissen, Lernen und lebenslanges Lernen

An dieser Stelle sollen die Begriffe Wissen, Lernen und Lebenslanges Lernen erläutert bzw. voneinander abgegrenzt werden: *Wissen* stützt sich auf Daten und Informationen, ist jedoch im Gegensatz zu diesen immer an Personen gebunden. Eine differenzierte Abgrenzung von Wissen zu Daten und Information wird deshalb notwendig, um den Begriff Wissen besser verstehen zu können. Diese Abgrenzung erscheint insofern zweckdienlich, da viele Unternehmen keine Trennlinie zwischen diesen Begriffen zu ziehen vermögen und infolge dessen eine reine Datensammlung oft als Wissensmanagement missverstehen. Zeichen sind bspw. Buchstaben oder Ziffern, die durch Ordnungsregeln zu Daten werden.

*Daten* bestehen aus Zeichen und kennzeichnen einzelne objektive Fakten zu Ereignissen oder Vorgängen. Daten werden durch Aufwertung zu Informationen, wenn ihnen ein Bedeutungsgehalt hinzugefügt wird. Informationen sind demzufolge mit Bedeutung und Zweck versehene Daten und dienen aus betriebswirtschaftlicher Sicht zur Vorbereitung von Entscheidungen und Handlungen. Erst durch die *zweckorientierte Vernetzung von Information* entsteht *Wissen*, welches dem Träger ermöglicht, Entscheidungen zu treffen und Handlungsvermögen aufzubauen. Solche wissenserzeugenden Aktivitäten vollziehen sich in den Köpfen von Menschen und im Rahmen zwischenmenschlicher Beziehungen. Ein bedeutender Unterschied zwischen Daten und Informationen einerseits sowie dem Wissen andererseits liegt darin, dass erstere meist schriftlich und personenunabhängig erfasst, sowie verfügbar gemacht werden können, während Wissen in der Regel an Personen gebunden und oft schwer zugänglich ist.

Unter *Lernen* versteht man den bewussten und unbewussten, individuellen oder kollektiven Erwerb von geistigen, körperlichen, sozialen Kenntnissen und Fertigkeiten oder Fähigkeiten. Lernen kann außerdem als ein Prozess der relativ stabilen Veränderung des Verhaltens, Denkens oder Fühlens aufgrund von Erfahrung (verarbeiteter Wahrnehmung der Umwelt oder Bewusstwerdung eigener Regungen) aufgefasst werden.

Der Begriff des Lernens hat eine Vielzahl von theoretischen Diskussionen angestoßen. U.a. gehören hierzu:

- Lernen als Voraussetzung für die Bewältigung einer realen Situation
- Lernen im schulischen Umfeld als Ursache für kohärente Adaption
- Lernen als Prozess vom Subjektstandpunkt aus betrachtet
- Lernen als Prozess betrachtet aus Sicht der Gehirnephysiologie

- Allgemeine Bedingungen des Lernens
- Voraussetzungen für das Gelingen von Lernen
- Umstände, die Lernen verhindern
- Lernen als Lernergebnisse liefernd, die überprüft werden
- Diagnose von Ausgangszuständen und Lernergebnissen
- Gestaltung von Situationen, die Lernen ermöglichen und fördern sollen.
- Notwendigkeit von Grundbedeutungen, auf deren Basis Lernen erst stattfinden kann.

Zum Grundinstrumentarium des Lernens gehören neben dem Lernprozess auch die Fähigkeit zur Erinnerung (Gedächtnis) und des Abrufens (der Anwendung von Erlerntem). Jedoch ist Lernen mehr als das reine Abspeichern von Informationen. Lernen beinhaltet die Wahrnehmung der Umwelt, die Verknüpfung mit Bekanntem (Erfahrung) und das Erkennen von Regelmäßigkeiten (Mustererkennung).

Individuelles Lernen ist ein (psychischer Prozess). Kollektives Lernen ist ein sozialer Prozess, mit den Ausprägungen als

- Lernen in Gruppen (Team),
- Lernen innerhalb einer Organisation als Lernen organisatorischer Subsysteme, und zwar in
- formellen Subsystemen (organisatorische Teilbereiche, Abteilungen)
- informellen Subsystemen (über Abteilungsgrenzen hinweg bestehende Netzwerke)
- bezogen auf die gesamte Organisation: organisationales Lernen als Spezialfall kollektiven Lernens

Zahlreiche Studien verweisen darauf, dass ein auf Wissen fixiertes (schulisches) Lernen heute nicht mehr ausreicht - nicht zuletzt wegen des Wandels in der Gesellschaft und der veränderten Lernusgangslage. In einer UNESCO-Studie <sup>79</sup> werden vier Prinzipien des Lernens genannt (Kompetenzmodell). Die Prinzipien dieses Lernens werden in vier Dimensionen gefasst. Diese gründen auf dem Prinzip Lernen lernen in selbstverantwortlicher Weise:

- Lernen, wissen zu erwerben (learning to know) ⇒ Sachkompetenz
- Lernen, zu handeln (learning to do) ⇒ Methodenkompetenz
- Lernen für das Leben (learning to be) ⇒ Selbstkompetenz
- Lernen zusammenzuleben (learning to live together) ⇒ Sozialkompetenz

Dieser Bildungsbegriff versteht sich als ganzheitliche Vision von Erziehung und unterstreicht die Bedeutung des Erwerbs von sozialen Kompetenzen, neben dem im formalen Bildungswesen vorrangigen Wissenserwerb. Damit soll erreicht werden, dass

- nicht zu viel träges Wissen produziert wird, das zwar erworben, aber nicht in adäquater Weise zur Anwendung gebracht werden kann, da es in abstrakten Bezügen angeeignet wurde, die mit der konkreten Anwendungssituation wenig zu tun haben,
- Lernstrategien für ein lebenslanges Lernen vermittelt werden,
- mehr verständnisorientiert und weniger wissensbezogen unterrichtet und gelernt wird.

In unserer schnelllebigen Welt erlangt Lernen eine gesteigerte Bedeutung. Eine Grundausbildung reicht längst nicht mehr für ein herausforderndes und existenziell gesichertes Leben. Berufliche Weiterbildung, eine neue Allgemeinbildung und das Auftreten als Persönlichkeit sind Forderungen der Zeit. Demokratische Gesellschaften haben sich verpflichtet, Bildung allen zu ermöglichen. Die Bereitschaft zum lebenslangen Lernen kann als Grundhaltung vieler Menschen vorausgesetzt werden. *Lebenslanges Lernen* ist in der Erwachsenenbildung ein Begriff mit einer längeren Tradition und war zumindest in den 1960er und 1970er Jahren mit einer bestimmbareren Zielsetzung verknüpft. In der aktuellen bildungspolitischen Situation steht die Renaissance des Begriffs für ein bildungspolitisches Programm der tiefgreifenden Veränderung der Erwachsenen- und Weiterbildung. Die aktuellen bildungspolitischen Intentionen auf bundesrepublikanischer und europäischer Ebene zielen auf den Umbau des Systems der Organisationsformen, der didaktischen und methodischen Praktiken und der Formen des Lernens in der Erwachsenen- und Weiterbildung, streben eine neue Professionalität und neue Formen der Finanzierung an (neue Lernkultur).

Das Leibniz-Institut für Pädagogik der Naturwissenschaften (IPN) definiert lebenslanges Lernen: <sup>80</sup> wird als zielgerichtetes, absichtsvolles Lernen verstanden, aber auch als informell-beiläufiges Lernen, sofern es als solches reflektiert wird. Das eigene Wissen oder die eigene Kompetenz in einem bestimmten Inhaltsbereich sollen weiterentwickelt werden. Dies nicht nur über die Förderung kognitiver Fähigkeiten, sondern auch über die Strukturierung von Emotion, Motivation und Interesse sowie über die Entwicklung sozialer Kompetenz. Lebenslanges Lernen findet somit als fortgesetzter Prozess in vielen Zusammenhängen und an vielen Orten statt.

Fazit:

- ⇒ Lernen ist mehr als fachliches Lernen
- ⇒ Methoden des Lernens sind zu vermitteln
- ⇒ Teamarbeit ist zum Lerninhalt zu machen
- ⇒ Selbstkompetenz ist zu stärken

Lernen ist kein einmaliger Prozess. Die neue Rolle des zentralen Managements ist: der Manager als Forscher und Designer. Er forscht nach einem besseren Verständnis der Organisation als System und nach einem tieferen Verständnis der internen

und externen Kräfte, die Veränderungen bewirken. Er plant die Lernprozesse, durch die Manager im ganzen Unternehmen diese Trends und Kräfte verstehen lernen (s. S. 363 157).

## 7.5.2 Begriffsbestimmung Lernende Organisation

Es existieren eine Vielzahl unterschiedlicher Erklärungsansätze:

- Definitionen von Lernende Organisation im Web:
- Lernende Organisation (LO) bezeichnet eine anpassungsfähige, auf äußere und innere Reize reagierende Organisation. Der Begriff wird in der Organisationsentwicklung (OE) verwendet. ([de.wikipedia.org/wiki/](http://de.wikipedia.org/wiki/))
- Organisation, in der Veränderungen als normal akzeptiert werden, die über eine entsprechende Organisationskultur und organisatorische Mechanismen des Lernens verfügt und in der die höheren Intensitätsstufen des Lernens verwendet werden. ([www.olev.de/l.htm](http://www.olev.de/l.htm))
- Als lernend wird eine Organisation dann bezeichnet, wenn sie über Sensoren verfügt, um äußere Anforderungen an die Organisation wahrzunehmen, mit internen Sollvorgaben abzugleichen und bei Abweichungen ihren internen Zustand so zu verändern, dass sie in einer Weise reagieren kann, die ihr Überleben sichert. ([www.foraus.de/lernzentrum/glossare/](http://www.foraus.de/lernzentrum/glossare/))
- Im Zentrum der Lernenden Organisation steht die Absicht, den prozessbetroffenen Zielgruppen ein systematisches Erfahrungslernen in überschaubar abgegrenzten, aber für die komplette Problemlandschaft repräsentativen Pilotfeldern zu ermöglichen. ([www.ads.at/glossar.htm](http://www.ads.at/glossar.htm))
- Darüber hinaus findet man folgende Definitionsversuche:
  - Leitbild für eine Organisation, die im Interesse ihrer Wettbewerbsfähigkeit die Fähigkeiten und Kompetenzen ihrer Mitglieder durch ständiges Lernen fortzuentwickeln sucht. Organisationales Lernen erfolgt einerseits im Wechselspiel zwischen Individuum und Kollektiv und andererseits durch Interaktionen zwischen einer Organisation und ihrer Umwelt.<sup>81</sup>
  - Ist eine Organisation, die ihre zukünftigen Wettbewerbsvorteile durch kontinuierliches Lernen und Wissensanwendung zu erreichen versucht und somit in der Lage ist, ihr Verhalten an eine sich verändernde Umwelt anzupassen.
  - Organisationales Lernen<sup>82</sup> ist der Prozess der Erhöhung und Veränderung der organisationalen Wert- und Wissensbasis, die Verbesserung der Problemlösungskompetenz sowie die Veränderung des gemeinsamen Bezugsrahmens von und für Mitglieder innerhalb der Organisation.<sup>83</sup>

Am aussagekräftigsten finde ich die Definition des KWI:<sup>84</sup> Lernende Organisation ist ein Führungsmodell, das die dauerhafte Teilnahme der Beschäftigten am Machtgeschehen im turbulenten Umfeld sichern soll. Reformen fangen in den Köpfen an. Wer die Menschen nicht erreicht, droht an deren Ängsten und Widerständen zu scheitern. Wichtig ist das Zusammenwirken von Strategien, Instrumenten und mentalen Konzepten (Kopf - Herz - Hand).

In diesem Rahmen beinhaltet Lernende Organisation folgende Anliegen und Grundsätze:

- Durch Lernen und Entlernen (i. S. von bewusstem Vergessen) werden Verhaltensweisen entwickelt, die Grundlage von Offenheit sind.
- Lernende Organisation soll an die Stelle mechanistischer Ursachen- und Wirkungs-Prinzipien treten und die Organisation ganzheitlich sehen.
- Weiche Faktoren (Kommunikation, Intuition, Emotionalität) werden als ebenso wichtig betrachtet wie harte Faktoren (z. B. Kosten).
- Ständige Veränderungen und Anpassungen sind selbstverständlich. Damit werden sie nicht als Bedrohung erlebt, sondern als Herausforderung.
- Die Organisation nutzt Ressourcen und Potenziale auf allen Hierarchieebenen. Zurückhalten von Herrschaftswissen wird zunehmend zum Tabu. Das Weitergeben wird belohnt.
- Alle Menschen sind entwicklungsfähig. Die Entwicklung gehört zu der im Leitbild verankerten Verwaltungskultur, ohne zu verkrusten.
- Lernende Organisation sichert individuelles und kollektives Lernen in der jeweils adäquaten Form.
- Lernende Organisation verändert das Führungsverhalten und trägt zur Selbstorganisation bei.
- Lernende Organisation setzt die Kommunikation als wichtigstes Handwerkszeug ein. Dabei verbinden sich Organisationsentwicklung und Personalentwicklung.
- Durch ihre inhaltliche Offenheit kann Lernende Organisation bewährte und neue Konzepte integrieren.
- Lernende Organisation stellt neue Anforderungen an die Mitarbeitende/innen. Selbstreflexion, Kommunikationsfähigkeit, Kooperationsbereitschaft und Flexibilität sind die wesentlichen Kompetenzen.

Eine lernende Organisation befindet sich in einem Prozess der langfristigen, schrittweisen und kontinuierlichen Verbesserung hinsichtlich ihrer Ablauf- und Aufbauorganisation, der Umfeldwahrnehmung, des kollektiven Wissensbestandes und des

Verhaltens der Mitarbeitende. Ziel ist die Erhaltung und Vergrößerung von Wettbewerbsvorteilen durch eine permanente Anpassung an die relevanten Umweltveränderungen bei einer gleichzeitigen Steigerung der Effizienz.

Es lassen sich somit folgende Merkmale der Lernenden Organisation bestimmen:

- Lernen als zentrales Thema
- Organisation wird als Prozess gesehen
- Entfaltung von Potenzialen (z.B. Kreativität)
- Relevantes Wissen (bei den Mitarbeitenden)
- Versuch von der Umwelt zu lernen (z.B. Konkurrenten, Kunden)

## 7.5.3 Vorstellung der theoretischen Ansätze

### 7.5.3.1 Ansätze bis 1990

In Anlehnung an Shrivastava reduziert Sackmann<sup>85</sup> die Ansätze, die bis Anfang der 1990er Jahre in der Diskussion um organisationales Lernen von Bedeutung waren auf folgende wesentliche Richtungen:

- Organisationslernen als Anpassung

Dieser Ansatz baut auf den Arbeiten von Cyert und March<sup>86</sup> und March und Olsen auf und ist als erster Versuch zu werten, das Lernen von Organisationen zu beschreiben: Organizations and the people in them learn from their experience. They act, observe the consequences of their action, make inferences about those consequences, and draw implications for future action. The process is adaptively rational.<sup>87</sup>

Dabei führen individuelle Überzeugungen und Präferenzen zu individuellen Handlungen, welche die organisationalen Entscheidungsprozesse beeinflussen. Diese wiederum führen zu organisationalen Handlungen, die auf die Umwelt wirken und dort Reaktionen hervorrufen. Diese Reaktionen werden nun seinerseits wieder von den Mitgliedern der Organisation wahrgenommen und beeinflussen somit deren Überzeugungen und Präferenzen. Damit wird ein geschlossener Regelkreis erzeugt, der die Anpassung der Organisation an Umweltereignisse sicherstellt. Demnach besteht der Entscheidungszyklus aus den Faktoren der individuellen Präferenzen, der individuellen Handlungen, der organisatorischen Handlungen sowie der Umweltreaktionen, die sich gegenseitig beeinflussen. Organisationales Lernen wird in diesem Modell als Adaption beschrieben, welches den gesamten Prozess von der Wahrnehmung der Umwelt, der dadurch ausgelösten Veränderungen individueller Überzeugungen zum individuellen Handeln, welches das organisationale Handeln ergibt, bis hin zu Umweltreaktionen betrachtet.

- Organisationales Lernen als Schaffen einer gemeinsamen Wirklichkeit

Hauptvertreter dieses Ansatzes sind Argyris und Schön: Organizational learning occurs when members of the organization act as learning agents for the organization, responding to changes in the internal and external environments of the organizational theory-in-use, and embedding the results of their inquiry in private images and shared maps of organizations.<sup>88</sup>

Nach Argyris und Schön findet organisationales Lernen statt, wenn Einzelne in einer Organisation eine problematische Situation erleben und sie im Namen der Organisation untersuchen. Sie erleben eine überraschende Nichtübereinstimmung zwischen erwarteten und tatsächlichen Aktionsergebnissen und reagieren darauf mit dem Prozess von Gedanken und weiteren Handlungen; diese bringt sie dazu, ihre Vorstellungen von der Organisation oder ihr Verständnis organisationaler Phänomene abzuändern und ihre Aktivitäten neu zu ordnen, damit Ergebnisse und Erwartungen übereinstimmen, womit sie die handlungsleitende Theorie von Organisationen ändern.

Organisational bedeutet in diesem Zusammenhang, dass sich die Vorstellungen der Menschen in der Organisation über die Organisation ändern und dass sich dies in den Bildern der Organisation widerspiegelt: in den Köpfen ihrer Mitglieder und/oder in Artefakten wie Diagrammen, Speichern und Programmen, die im organisatorischen Umfeld angesiedelt sind.

Organisationales Lernen wird als Konstruktion und Veränderung gemeinsamer Vorstellungen und Annahmen über die Wirklichkeit (theories-in-use) verstanden. Als Gebrauchstheorien oder theories-in-use werden diejenigen Theorien definiert, aus welchen sich konkrete Handlungen ableiten lassen.<sup>89</sup> Theories-in-use müssen weder bewusst, noch öffentlich diskutiert sein, sondern sie sind das Resultat der Wechselbeziehungen zwischen individuellen und kollektiv geteilten Erfahrungen.

Argyris und Schön unterscheiden mehrere Formen des Lernens: beim *single-loop learning* reagiert die Organisation auf Veränderungen in der Umwelt durch Veränderung ihrer Handlung (ohne grundlegender Veränderung der theory-in-use). Dies ist z. B. dann der Fall, wenn Organisationsmitglieder auf interne und externe Veränderungen so reagieren, dass sie versuchen, Fehlerquellen zu identifizieren und zu beseitigen ohne dabei ihre grundlegenden Annahmen in Frage zu stellen. Der Erfolg derartiger Lernvorgänge zeigt sich in einer verbesserten Zielerreichung bezogen auf schon bestehende Ziele bzw. in der Effizienz der Handlungen.<sup>90</sup> Argyris und Schön sprechen hier aber noch nicht von organisationalem Lernen.

Lassen sich auftretende Störungen nicht durch single-loop-learning alleine beseitigen, kann durch Veränderungen der organisationalen Normen und Werte die Anpassungsfähigkeit der Organisation wieder hergestellt werden. Derartige Lernprozesse werden double-loop-learning genannt. Beim *double-loop-learning* werden die Wertvorstellungen der Organisation hinterfragt und die *theory-in-use* selbst verändert. Diese Lernprozesse verbessern vor allem die Effektivität einer Organisation in dem ein neuer angemessener Handlungsspielraum möglich wird.

Unter *deutero learning* verstehen Argyris und Schön die organisationale Fähigkeit zur Analyse bisheriger Lernvorgänge und zur Verbesserung von single-loop und double loop learning; quasi ein Lernen des Lernens. Hier steht die Verbesserung der Gestaltung von Lernprozessen im Vordergrund. Argyris und Schön sprechen erst dann von organisationalem Lernen, wenn doubleloop- learning bzw. deutero learning vorliegt. Wenn also aufgrund anderer Handlungsergebnisse als der erwarteten, die *theory-in-use* selbst grundsätzlich verändert wird bzw. durch Reflexion der bisherigen Lernerfahrungen die Lernprozesse verbessert werden.

*Single-loop-Lernen* (Anpassungslernen):

Entscheidungsirrtümer werden innerhalb bestehender Handlungsprämissen und Normen ausgeglichen. Innerhalb der vorgegebenen Organisationsstruktur wird ein auf Effizienz zielendes Anpassungslernen vollzogen und bestehende Problemlösungen optimiert. Ergebnisse sind z.B. verfeinerte Handlungsrouitinen an der Oberfläche der Unternehmensorganisation (Prozess- und Verfahrensoptimierungen), ohne die Abläufe grundlegend zu verändern. Unterstützt werden diese Routinen durch organisatorische Systeme, die handlungsrelevantes Wissen speichern und kommunizieren, wie Handbücher. Der Übergang von individuellem zum Organisationslernen erfolgt dann, wenn der Einzelne den anderen Mitgliedern der Organisation seine Fehlerentdeckung und -korrektur vermittelt.

*Double-Loop-Lernen* (Veränderungslernen):

Individuelle und organisationale Verhaltensmuster, Normen und Annahmen werden kritisch reflektiert und gegebenenfalls verändert. Die Organisation muss in der Lage sein, ihre aktuellen Handlungstheorie kritisch zu prüfen und in Frage zu stellen. Ein Beispiel ist die erfolgreiche Einführung einer neuen Marktstrategie, mit der sich ein Unternehmen neue Erfolgspotenziale sichert. Nicht nur vorgegebene Ziele (wie oben) werden effizienter verwirklicht, sondern die Ziele werden selbst hinterfragt (Effektivität). Konflikte sind bei diesem Lerntyp zwischen Organisationsmitgliedern bzw. einzelnen Gruppen sehr wahrscheinlich.

*Deutero-Lernen* (Prozesslernen, Lernen zu lernen):

Die Verbesserung der Lernfähigkeit einer Organisation wird selbst zum Gegenstand des Lernprozesses. Durch Reflexion und Analyse der Organisation und ihrer Lernprozesse durch sich selbst soll die Lernfähigkeit langfristig verbessert werden, es soll also gelernt werden zu lernen. Oder, anders ausgedrückt, es soll eine Lernkultur etabliert werden, die der Organisation die Fähigkeit zur kontinuierlichen Transformation verleiht. Dieser Vorgang ist sehr umfangreich und voraussetzungsvoll und daher in der Praxis schwer zu finden.

*Zusammenfassung:*

Im Mittelpunkt des Ansatzes von Argyris / Schön steht die Handlungstheorie eines jeden Organisationsmitgliedes, die sich aus der nach außen hin vertretenen Theorie (*espoused theory*) sowie der tatsächlich handlungsleitenden Theorie (*theory in use*) zusammensetzt. Organisationales Lernen findet dann statt, wenn die Individuen Fehler in ihrer handlungsleitenden Theorie entdecken, diese korrigieren und die Ergebnisse dieses Lernprozesses in den von allen Organisationsmitgliedern geteilten Wissensbestand einbetten, wodurch die handlungsleitende Theorie der gesamten Organisation verändert wird. Auch wenn Argyris / Schön durch diesen Prozess der Überführung individueller Lernergebnisse auf die organisationale Ebene eine Verbindung zwischen individuellem und organisationalem Lernen herstellen, liegt der eindeutige Schwerpunkt ihrer Analyse doch auf den Individuen als Agenten des Lernens.

- Organisationales Lernen als Entwicklung einer gemeinsamen Wissensbasis

Dieser Ansatz geht auf Duncan und Weiss<sup>91</sup> zurück und wurde 1989 von Pautzke ergänzt:

Organisationales Lernen meint die Art und Weise, wie die Wissensbasis genutzt, verändert und fortentwickelt wird.<sup>92</sup>

Pautzke versteht unter der *organisatorischen Wissensbasis* jenes Wissen, welches den Mitgliedern einer Organisation im Prinzip verfügbar ist, und damit die Chance hat, in organisatorische Entscheidungen und Handlungen einzufließen. Der Wissensbegriff ist bei ihm sehr weit definiert, da er unter Wissen all das versteht, was tatsächlich in Handlungen und Verhalten einfließt und dieses prägt, also neben wissenschaftlich-technischem Wissen, auch Alltagswissen sowie die ganze Breite jener Kenntnisse, Fähigkeiten und Sinnstrukturen, die Handeln und soziale Koordination im täglichen Miteinander überhaupt erst möglich machen, ohne jedoch unbedingt bewusst oder sprachlich formulierbar zu sein.

*Organisationales Wissen* kommt zustande, wenn individuelles Wissen der Organisation so zur Verfügung gestellt wird, dass es von den Mitgliedern der Organisation abgerufen werden kann. Organisationales Handeln beruht auf einem mehr oder weniger rationalen Entscheidungsprozess, dem organisationales Wissen zugrunde liegt.

Organisationales Lernen verbessert die Effektivität des Handelns, indem die verbesserte Wissensbasis zu verbessertem

Handeln führt; d.h. die Unterschiede zwischen gewünschten und tatsächlichen Handlungsergebnissen (performance gaps) verringert werden<sup>93</sup>.

Während Duncan und Weiss bei ihren Überlegungen davon ausgehen, wie das von allen geteilte Wissen vergrößert und verändert werden kann, geht es Pautzke vor allem darum, das Wissen das tatsächlich Eingang in Entscheidungsprozesse und Handlungen der Organisation findet zu vermehren. Er nennt dies die aktuelle Wissensbasis und die kann neben Wissen, das allen zugänglich ist, auch individuelle Wissensbestände und lokale Wissensbasen umfassen. Die latente Wissensbasis, also Wissen, das z. B. bei Personen oder im Umfeld vorliegt, dem Unternehmen aber (noch) nicht zugänglich ist, gilt es in die aktuelle Wissensbasis zu überführen.

Ein Modell zur Veränderung der organisationalen Wissensbasis entwickelte Pautzke. Hierzu unterteilt er die organisationale Wissensbasis zunächst in fünf Schichten. Die erste Schicht besteht aus dem von allen Organisationsmitgliedern geteilten Wissen, das in der Unternehmenskultur gebündelt wird. Die zweite Schicht ist das der Organisation zugängliche individuelle Wissen. Die dritte Schicht stellt das individuelle Wissen dar, das der Organisation nicht zugänglich ist. Die vierte Schicht besteht aus dem Wissen der Umwelt, über das ein Metawissen im Betrieb vorhanden ist. Es ist nicht Teil der organisatorischen Wissensbasis, kann aber beschafft werden. Die fünfte und letzte Schicht ist sonstiges kosmisches Wissen. Bei diesem behindern organisatorische Barrieren den Erwerb.

Die Klassen des organisationalen Lernens unterscheidet er nach dem Übergang von Wissen zwischen den verschiedenen Schichten. Als Beispiel sei hier das organisationale Lernen 1 angeführt, bei dem ein Transfer von Schicht 2 nach Schicht 1 stattfindet. Dabei wird Wissen, das in einem Teil der Organisation bisher schon vorgelegen hat, der Gesamtorganisation zugänglich gemacht. Z. B. werden die Instrumente und die Vorgehensschritte beim Projektmanagement, die sich ein Team erarbeitet hat auf das gesamte Unternehmen übertragen.

Entsprechend unterscheidet Pautzke in fünf Typen von Organisationslernen:

- Im Organisationslernen 1 wird individuelles Wissen kollektiviert (Schicht 2 → Schicht 1).
- Beim Organisationslernen 2 wird individuelles Wissen, das der Organisation bislang nicht zur Verfügung stand, kollektiviert (Schicht 3 → Schicht 1).
- Durch Organisationslernen 3 wird individuelles Wissen, das bislang nicht verfügbar war, verfügbar (Schicht 3 → Schicht 2).
- Im Organisationslernen 4 eignen sich Mitglieder Wissen von außen an (Schicht 4 → Schicht 1, 2 oder 3).
- Organisationslernen 5 sind Lernprozesse, die zu einem Paradigmenwechsel und zu einer Evolution der Wissensbasis führen.

Zentrale Aspekte in diesem Modell sind damit zum einen der zusätzliche Wissenserwerb, zum anderen die Formalisierung von Wissen. Nicht berücksichtigt wird die Entwicklung zusätzlichen Wissens durch die Kombination verschiedenen Wissens, das bereits im Unternehmen vorhanden ist.

- Hypothesen nach Sackmann

Sackmann stellt folgende theoretische Aussagen über Organisationslernen als Hypothesen auf:<sup>94</sup>

- Organisationslernen ist ein kollektiver Prozess. Dieses Lernen erfolgt zwar durch Individuen, doch bleibt es nicht auf individueller Ebene verhaftet, sondern wird kollektiv verankert.
- Dem Lernen jeder Lerneinheit liegt ein Lernprozess zugrunde, der Veränderungen bewirkt. In diesem Sinne kann Lernen auch als Veränderung betrachtet werden.
- Die Qualität des Lernens einer Organisation scheint eine Funktion der schon bestehenden kollektiven Lernerfahrungen, der Beschaffenheit der vorhandenen Lerneinheiten, der Art, wie dieses miteinander in Beziehung stehen sowie deren Lernorientierung zu sein.
- Organisationslernen umfasst verschiedene Lernarten. ... Jeder dieser Lernarten repräsentiert Lernen, jedoch unterscheiden sie sich in ihrem Ausmaß und Umfang.
- Organisationslernen, das sich aus dem Lernen verschiedener Lerneinheiten zu sammensetzt, muss in irgendeiner Weise institutionalisiert werden, Dies kann sowohl durch (informelle) soziale Prozesse wie auch durch (geplante) Strukturaspekte erfolgen.

### 7.5.3.2 Ansätze ab 1990

In den Jahren ab 1990 sind eine Vielzahl populärwissenschaftlicher Theoriedarstellungen veröffentlicht worden, deren (wissenschaftliche) Fundiertheit nicht nachgewiesen wurde. In der Literatur haben nur zwei Richtungen eine hohe Beachtung erfahren:

- Organisationales Lernen nach Probst/Büchel

Probst und Büchel<sup>95</sup> definieren organisationales Lernen folgendermaßen: 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.

Institutionen verändern sich zwar auch über individuelle Lernprozesse, aber erst die Veränderung bzw. der Aufbau einer Wissensbasis, die vom Individuum unabhängig ist wird organisationales Lernen genannt.

Sie definieren dabei drei Formen des Lernens, die man sich als hierarchisch verschachtelte Rückkopplungsschleifen, wie bei Argyris und Schön, vorstellen kann: Anpassungslernen als effektive Adaption an vorgegebene Ziele und Normen, Veränderungslernen als Hinterfragung von organisationalen Normen und Werten sowie die Restrukturierung dieser in einem neuen Bezugsrahmen und Prozesslernen als Einsicht über den Ablauf der Lernprozesse. Der Ansatz verwendet einen Lernbegriff, der auf dem *kognitiven Modell*<sup>96</sup> basiert, also der Veränderung von Wissen im weiten Sinne.<sup>97</sup> Der Begriff der Kognition umfasst dabei alle Prozesse und Strukturen, die traditionell mit dem Etikett geistig versehen werden, also etwa die Prozesse des Wahrnehmens, Schlussfolgerns, Erinnerns, Denkens, Problemlösens und Entscheidens und die Strukturen des Gedächtnisses, der Begriffe und Einstellungen.

Kognitive Lerntheorien betonen, dass das Aufnehmen neuer Information in hohem Maße von den relevanten Ideen abhängt, die bereits in der kognitiven Struktur vorhanden sind, und dass ein sinnvolles Lernen des Menschen durch eine Interaktion neuer Information mit relevanten, in der kognitiven Struktur vorhandener Ideen erfolgt.

- Die fünf Disziplinen nach Senge

Auch Senge<sup>98</sup> greift vorerst auf einen Lernbegriff basierend auf dem kognitiven Modell (s. S. 156) zurück, wenn er lernende Organisationen definiert als: Organisationen, die kontinuierlich die Fähigkeit entfalten, ihre wahren Ziele zu verwirklichen, in denen neue Denkformen gefördert und gemeinsame Hoffnungen freigesetzt werden und in denen Menschen lernen, miteinander zu lernen.

Er verwendet dabei den Begriff des mentalen Modells.<sup>99</sup> Bei mentalen Modellen kann es sich um einfache Verallgemeinerungen handeln oder aber auch um komplexe Theorien. Darüber hinaus steuern diese mentalen Modelle *unser Handeln*.

Zusätzlich erweitert er das kognitive Modell, in dem er das Systemdenken in seine Konzeption mit einführt. Unter Systemdenken versteht er ein konzeptionelles Rahmenwerk, ein Set von Informationen und Instrumenten, das im Lauf der letzten fünfzig Jahre entwickelt wurde, damit wir die übergreifenden Muster klarer erkennen und besser begreifen, wie wir sie erfolgreich verändern können. Er bringt damit Beschreibungen und Erklärungen aus der Systemtheorie mit in seine Konzeption von der lernenden Organisation ein. Da die Systemtheorie kein einheitliches Konzept darstellt, sondern sich selbst wiederum zu speziellen systemtheoretischen Konzepten ausdifferenziert hat, soll hier deshalb nicht näher darauf eingegangen werden.

Senge wählt einen pragmatischen Ansatz, indem er fünf Disziplinen formuliert, welche die einzelnen Mitarbeitende und die Organisation benötigen, um aus einer lernunfähigen Organisation eine lernende zu machen. Wichtig ist es ihm dabei, dass Ereignisse, Denkansätze und Handlungen nicht isoliert voneinander betrachtet werden, sondern dass das Systemdenken als die integrative Disziplin angesehen wird, die alle anderen Disziplinen miteinander verknüpft und sie zu einer einheitlichen Theorie und Praxis zusammenfügt.

Die fünf Disziplinen nach Senge sind:<sup>100</sup>

1. Personal Mastery als Disziplin der Selbstführung und Persönlichkeitsentwicklung:

Das ist die Fähigkeit, sein persönliches Potenzial bestmöglich zu entwickeln; ein fortwährendes Korrigieren und Orientieren der persönlich anvisierten beruflichen und privaten Ziele an der Realität. Personal Mastery ist ein wesentlicher Eckpfeiler der lernenden Organisation, da das Engagement der Organisation zu lernen, vom Engagement seiner Mitglieder abhängt.

2. Mentale Modelle als implizite Denkmodelle der Organisation:

Sie sind die oft unbewussten Grundannahmen, die unsere Wahrnehmungen und Verhaltensmuster beeinflussen; Verallgemeinerungen oder aber auch Bilder und Symbole, die großen Einfluss darauf haben, wie wir die Welt wahrnehmen und wie wir handeln. Es gilt, diese Grundannahmen bzw. Vorurteile offen zu legen und zu überprüfen, ob sie unseren übergeordneten Zielen förderlich oder hinderlich sind.

3. Eine gemeinsame Vision als der Fokus und die Energie, die Motivation für das Lernen:

Nichts bringt eine Organisation besser voran als eine tief empfundene Vision. Denn ohne gemeinsame Ziele, Wertvorstellungen und Botschaften kann eine Organisation nicht erfolgreich sein. Sie fördert das Engagement und die Mitarbeit aller Mitglieder, in dem sie ein klares und faszinierendes Ziel darstellt. Eine Vision lässt sich nicht von oben verordnen. Allenfalls kann man ihr den Boden bereiten durch die Förderung einer lebendigen Gesprächskultur.

4. Teamlernen als gemeinsame Ausrichtung der Gruppeneffektivität und Vorbild für das Lernen der gesamten Organisation:

aut Senge sind Teams die elementaren Lerneinheiten in heutigen Organisationen, nicht die einzelnen Menschen. Es geht darum, außergewöhnliche Fähigkeiten zum koordinierten Handeln zu entwickeln und Interaktionsstrukturen zu erkennen, die das Lernen im Team fördern bzw. behindern. Teamlernen ist also etwas grundsätzlich anderes als die Summe der Lernleistungen der einzelnen Mitglieder. Damit wird das

Teamlernen zur Nagelprobe für die lernende Organisation, denn nur wenn Teams lernfähig sind, kann die Organisation lernen.

5. Systemdenken als die zentrale fünfte Disziplin, welche alle anderen umgreift:

Durch das Systemdenken erkennen die Organisationsmitglieder die Vernetzungen und Einbettungen, die Neben- und Fernwirkungen ihres Handelns und durchschauen typische organisationale Handlungsschemata. Erst die Veränderungen dieser verborgenen Feedback-Prozesse, Hebel und Mechanismen bewirken dann die dauerhaften Verbesserungen und Erneuerungen in der Organisation.

Senges Ansatz ist der wohl bekannteste zur lernenden Organisation. Anwendung hat ein Ansatz vor allem auch bei Praktikern gefunden, was auch dem Anliegen von Senge entsprach, eine Theorie für Praktiker zu entwerfen. Dies kann man auch an den vielen konkreten Handlungsempfehlungen, Methoden und Übungen erkennen, mit deren Hilfe die Mitarbeitenden die Beherrschung der fünf Disziplinen erlangen sollen. Der Ausdruck Disziplinen soll daran erinnern, dass es sich um praktische, einzuübende Haltungen und Fähigkeiten handelt.

## 7.5.4 Lernende öffentliche Verwaltung

### 7.5.4.1 Modell nach Tegethoff/Wilkesmann

Tegethoff/Wilkesmann<sup>101</sup> haben untersucht, wie die öffentliche Verwaltung lernen kann. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen waren die Fragestellungen, wie zum einen die öffentliche Verwaltung auch zukünftig auf neue Herausforderungen reagieren kann und zum anderen, wie die öffentliche Verwaltung sich und ihre Umwelt auch selbst gestalten kann. Sie unterscheiden drei Lernbegriffe:

1. Die ideosynkratische Adaption: Hier findet eine Reaktion auf eine Abweichung von einem vorgegebenen Standard oder einer Norm (definiert als Zielkorridor) statt (single-loop-learning nach Argyris/Schön, s. S. 147).
2. Die Umweltadaption: Hier findet eine Modifikation der Handlung durch Umweltbeobachtung statt (double-loop-learning nach Argyris/Schön, s. S. 147)
3. Das organisationale Problemlösungslernen: Hier lernt die Organisation aus sich selbst heraus, indem die Mitglieder das Lernen des Lernens beherrschen (deuterolearning nach Argyris/Schön, s. S. 147). Problemlösungslernen bedeutet ständige Verbesserung des eigenen Produktionsprozesses und der Struktur, besonders auch in enger Zusammenarbeit mit dem Kunden.

Für den Zusammenhang zwischen den drei Lernformen und der jeweiligen Organisationsstruktur stellen sie folgende Hypothesen auf:<sup>102</sup>

- Die ideosynkratische Adaption ist die Lernform der klassischen bürokratischen Hierarchie der öffentlichen Verwaltung: Das Ziel heißt Ressourcenmaximierung. Belohnt wird ein individuelles Lernen auf dieses Ziel hin. Als Anreiz für den höheren Dienst dienen vor allem bessere Karrierechancen, für die Sachbearbeiter besteht der Anreiz in der Arbeitsentlastung durch weitere Mitarbeitende.
- Die Umweltadaption korrespondiert mit verschiedenen Organisationsstrukturen. Ist die Politik die Umwelt, an die sich die Organisation anpasst, erfüllt wiederum die klassische Hierarchie am effektivsten diese Lernleistung. Die Spitzen der Verwaltung stehen im persönlichen Kontakt zu den wichtigsten politischen Akteuren und sorgen dafür, dass neue Ziele schnell in der Verwaltung in Form von Verordnungen nach unten weitergegeben werden. Soll jedoch der individuelle Kunde als relevante Umwelt wahrgenommen werden, nach dessen Dienstleistungswünschen Ziele korrigiert werden, dann muss die Organisationsstruktur auch so gestaltet sein, dass an der Schnittstelle zwischen Organisation und Kunden Zieländerungen durchsetzbar sind. Dies ist nur unter solchen Organisationsstrukturen möglich, in denen die unteren Ebenen die Möglichkeit und Verantwortung für eine eigene Zielsetzung besitzen. Dies ist in der Struktur von teilautonomen Einheiten am besten gewährleistet. Die teilautonomen Einheiten müssen also selbst ihre Effektivität und Effizienz beeinflussen können.
- Das organisationale Problemlösungslernen wird ebenfalls in der Organisationsstruktur des Netzwerkes von teilautonomen Einheiten ermöglicht. Organisationelles Problemlösungslernen setzt individuelles Problemlösungslernen voraus, d.h. es müssen Freiräume existieren, um Situationen gemeinsam zu definieren und Probleme gemeinsam lösen zu können. Widersprüche, die Individuen entdecken, müssen weiterverfolgt und kollektiv gelöst werden. Dazu bedarf es kleiner Gruppen, in denen potentiell alle gleiche Rede- und Lernchancen besitzen. Außerdem muss in der Gruppe eine stabile Norm für kooperatives Handeln und gegenseitiges Vertrauen existieren. Unter diesen Strukturen besitzen potentiell alle Mitarbeitenden Einfluss auf die Zieldefinition und die Arbeitsweise. Wenn die Gruppe auch direkten Kundenkontakt besitzt, ist die Feedback-Schleife aus der Umwelt besonders kurz. Damit keine Koordinationsprobleme zwischen den teilautonomen Einheiten auftreten, sollte jede Einheit einen Prozess von Anfang bis Ende bearbeiten, d.h. die Spartenorganisation muss verlassen werden zugunsten einer Prozessorganisation

### 7.5.4.2 Modell nach Klimecki

Klimecki konstatiert, dass das Konzept der Lernenden Organisation ein Kernelement jeglicher Modellvorstellungen zur Neuen Steuerung wird. Darüber hinaus beschreibt er die Ausgangssituation der lernenden Verwaltung wie folgt: <sup>103</sup> s besteht ein außerordentlicher Lernbedarf von besonderer Qualität (Kulturwandel). Dieser trifft auf eine Organisation, die auf derart fundamentale Veränderungen institutionell nicht vorbereitet ist. In dieser Ausgangssituation müssen ganz besonders intensive Anstrengungen unternommen werden, solche kollektiven Lernprozesse zu fordern und zu fördern. ... Fundamentale Reformen erfordern einen strategisch-visionären Lerntypus, der durch eine transformationale, reflektive, generative und explorative Ausrichtung gekennzeichnet werden kann.

Er unterscheidet folgende Lernarten:

1. *Transformationales Lernen*: Im Vordergrund dieses Lernens steht die Veränderung und nicht die Verbesserung. Das neue Wissen ist also an das in der Organisation bereits vorhandene nur bedingt anschlussfähig (double-loop-learning nach Argyris/Schön)
2. *Reflexives Lernen*: Hierunter versteht man die Fähigkeit, das eigene Lernverhalten zum Thema zu machen (deutero-learning nach Argyris/Schön).
3. *Generatives Lernen*: Hier geht es darum, sich eine neue Zukunft zu erarbeiten (Visionsfähigkeit, s. S. 161). Fakten werden auf ihren Neuigkeits- und Brauchbarkeitsgrad hin untersucht und unmittelbar mit den hohen (visionären) und praktischen Zielen in Verbindung gebracht. Es geht um Entwicklung neuer Handlungsmöglichkeiten.
4. *Exploratives Lernen*: Hier steht das Lernen der Organisation über die Möglichkeiten der Erschließung von neuem Wissen im Vordergrund. Die Organisation muss Wege finden, sich benötigtes Wissen neben der Erschließung des in der Organisation bereits vorhandenen aber noch nicht veröffentlichten Wissens auch extern zu beschaffen und das externe Wissen anschließend auch intern zu verankern (z.B. externe Berater und neu qualifizierte Verwaltungsmitarbeitende).

Als Ergebnis seiner eigenen empirischen Untersuchung <sup>104</sup> soll der Prozess dieses strategisch-visionären Lernens durch folgende Merkmale gekennzeichnet sein: <sup>105</sup>

- *Neue Perspektiven*: Die nachhaltige Kommunikation einer Vision, welche den Diskurs der wichtigsten Verwaltungsakteure nachhaltig beeinflusst und anleitet.
- *Neue Strategien*: Die Suche nach alternativen strategischen Handlungsprogrammen, mit denen man bei der Realisierung dieser Perspektiven auch neue Wege beschreiten kann.
- Ein outside-in-Blick auf die eigene Organisation: Um diesen zu gewinnen, wird die relevante Umwelt (die Zielgruppen, Kundengruppen) nach möglichen zukünftigen Erwartungen abgescannt. Die wichtigsten Ergebnisse dieses Beobachtungs- und Bewertungsvorgangs werden dann zu Visionen/Leitbildern kondensiert.
- Die Suche nach strategisch-konzeptionellen Überblickswissen. Primär wird dabei die Verbreiterung der organisationalen Wissensbasis deutlich stärker angestrebt als deren Vertiefung. Gelegentlich wird diese Vertiefung sogar als altes und falsches Modell abgelehnt. Statt einer Verbesserung des Spezialistentums will man eine Veränderung in Richtung Generalistentum.
- Radikale Veränderung: Der Veränderungsansatz ist umfassend und grundsätzlich konzipiert. Der angestrebte Umbruch soll zu einer neuen Verwaltung führen, deren Realisierung man sich auch durchaus zutraut.
- Selbstbewusstsein: Die Organisation, die diesen Lernweg beschreitet, ist recht selbstsicher. Sie geht davon aus, auch Veränderungsprozesse bewältigen zu können, die nicht allein in ihrer Macht stehen. Ihr kollektives Selbstbewusstsein (organizational empowerment) festigt den Glauben daran, auch die externen Anspruchsgruppen (aus Politik, Wirtschaft und Verbänden) für diesen Veränderungsprozess gewinnen zu können.

Klimecki benennt typische Lernbarrieren von Verwaltungen:

- Bürokratische Lernmuster: Das Ausbrechen aus strukturell-problemlösenden Lernen ist schwierig, denn ein Hinterfragen des Bürokratiemodells (reflektives Lernen) würde zugleich die Legitimationsgrundlage des öffentlichen Verwaltungshandelns in Frage stellen und damit auf ein Tabu treffen
- Rationalisierung statt Reform: Es wird zwar von Reform geredet, im Kern aber Rationalisierung gemeint.
- keine neue Identität: Die öffentliche Verwaltung befindet sich in einer Finanzkrise nicht jedoch in einer Identitätskrise. Innovation ist ohne Investition nicht denkbar. Sparen jedoch bedeutet mit weniger auskommen, aber nichts Neues wagen. Die Logik der Krise drängt eher auf Verbesserung als auf Veränderung. Das Handeln wird vom Sparen bestimmt.
- Führung durch Fachexpertise: Im bürokratischen Modell sind Führungskräfte die ersten Experten in ihrem Sachgebiet. Ihre Domäne ist die Verwaltungsaufgabe nicht die Führungsaufgabe. Wenn sie lediglich ihre Fachrolle optimieren sind sie weiterhin systemkonforme Multiplikatoren. Das Aussteigen aus dieser Expertenrolle trifft faktisch auf starke Widerstände ggf. sogar mit persönlichen Konsequenzen für Betroffenen.
- Herrschaftssicherung durch Insider-Wissen: Der vorherrschende Lernimpuls ist auf Erschließungslernen durch interne Wissensbeschaffung gerichtet. Alles andere gefährdet die Rolle der dominierenden Organisation nachhaltig.

### 7.5.4.3 Veränderung der Lernkultur

Die bisherige Situation des Lernens in der öffentlichen Verwaltung lässt sich wie folgt beschreiben: <sup>106</sup>

### 1. Lernen erfolgt

- außerhalb des Arbeitsplatzes in Seminaren
- auf Vorrat
- nach zeitlicher Planung
- mit festen Vorgaben der Lerninhalte

### 2. mit den Folgen

- mangelnde Flexibilität im Hinblick auf inhaltliche Ansprüche
- unzureichendes Eingehen auf individuelle Bedürfnisse
- ständige Kostensteigerung der organisierten Weiterbildung

Auch in der öffentlichen Verwaltung sollte die Art und Weise des Lernens folgendes berücksichtigen:

- Lernende werden selbst aktiv, organisieren und konstruieren Lernen nach eigenen Prioritäten
- Verschiedene Lernwege und Nutzung von Medien je nach Lerntyp und Lernpräferenz
- Wechsel zwischen Selbstlernphasen und Phasen gemeinsamen Lernens
- Hilfestellung bei Bedarf zum individuellen Lernen

Ein Beitrag zur Verbesserung der Lernkultur ist E-Learning. Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen entwickeln und erhalten die Kompetenz und das Leistungspotential der Beschäftigten, um die Grundlagen für deren breiten dienstlichen Einsatz zu schaffen. Lebenslanges Lernen wird so bereits in den Köpfen der Beschäftigten verankert.

Neben Präsenzseminaren in den meist verwaltungseigenen Einrichtungen zur Weiterbildung sowie der Nutzung von Internet bzw. Computern allgemein zum individuellen Wissenserwerb und zur Fortbildung werden in der öffentlichen Verwaltung auch zunehmend Erfahrungen mit E-Learning gesammelt. Klassische Vor-Ort-Seminare und Präsenzveranstaltungen werden um elektronisch bereitgestellte Lehr- und Lernmaterialien ergänzt. Einige Themengebiete werden außerdem zum Selbstlernen aufbereitet und z.B. in Virtuellen Akademien bereitgestellt.

Eine grundlegende und weiterführende Darstellung der Problematik bietet Hilzensauer in seiner Arbeit über E-Learning in Kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) aus 2005. Er erweitert das Modell der Lernenden Organisation um die Begriffe Blended Learning und Kooperatives Lernen.

*Blended Learning* zielt darauf ab, Individuen durch unterschiedliche Prozesse, Methoden und Kanäle zu erreichen und dabei die Selbstständigkeit und die Lernfähigkeit zu fördern. Der wechselnde (Lern-)Kanal Online-Lernen und Präsenzlernen bietet viele unterschiedliche Möglichkeiten der Förderung. Die Effektivität und Unabhängigkeit durch einen elektronischen Zugang zu Lernmedien wird mit bewährten Methoden aus der klassischen Weiterbildung kombiniert. <sup>107</sup>

*Kooperatives Lernen (KL)* ist eine Form der Instruktion (des Lehrens und Lernens), die die Zusammenarbeit der Lernenden in Gruppen beinhaltet, mit dem Ziel gemeinsame Ziele zu erreichen. Diese Modell eignet sich, um Problemlösungen mit unterschiedlichen Lösungsansätzen in einer Gemeinschaft zu erarbeiten, da nicht die Erarbeitung einer Sichtweise auf das Problem im Vordergrund steht. Das Ziel, nämlich ein vertieftes Verständnis über Zusammenhänge zu erreichen, wird durch eine kooperative Auseinandersetzung unter Anerkennung verschiedener Sichtweisen erreicht. <sup>108</sup>

## 7.6 Wirkungsanalyse von Veränderungsprozessen

Für den Bereich der Privatwirtschaft gibt es eine Vielzahl von Veröffentlichungen über Ursachenanalysen zum Misserfolg bei Veränderungsprozessen. <sup>109</sup> Für den Bereich der öffentlichen Verwaltung (*Public Sector*) gilt dies nicht in gleicher Weise.

In diesem Bereich ist man auch aus verwaltungspolitischen Gründen zurückhaltend mit der Veröffentlichung von kritischen Analysen. Zumeist kommen derartige Stellungnahme aus dem Bereich der Wissenschaft <sup>110</sup>

Ansätze für kritisches Hinterfragen bzw. Untersuchungen der vorgenommenen Reformen in der öffentlichen Verwaltung sind gleichwohl deutlich erkennbar:

Ziel eines Forschungsprojektes Erfolg und Misserfolg von Veränderungsprojekten der Universität Osnabrück, Fachbereich Humanwissenschaften, Lehrstuhl Psychologie mit Förderung durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Zeitraum: 2000-2002) ist die Entwicklung eines praktisch umsetzbaren Konzepts für die Gestaltung erfolgreicher

Veränderungsprozesse der Arbeit und Organisation in Industrieunternehmen und anderen Organisationen <sup>111</sup> Deshalb wird hier auf den Abschlussbericht besonders hingewiesen.

Interessante Hinweise zur Akzeptanz bei Veränderungsprozessen gibt Laux in seiner Masterarbeit, untersucht am IT-Change management beim Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung (PTLV) der hessischen Polizei. <sup>112</sup>

Ohl hat die Ergebnisse der eigenen empirischen Untersuchung zur Rolle und zum Stellenwert von Führungskräften der mittleren Hierarchieebene bei Reorganisationsprozessen in ausgewählten Eigenbetrieben des bremischen öffentlichen Dienstes veröffentlicht <sup>113</sup>

Im Wirkungsmodell zur Evaluation der Verwaltungsreform in der Schweizerischen Bundesverwaltung Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) <sup>114</sup> wurden Reformmaßnahmen und Reformwirkungen etwa wie folgt verknüpft: <sup>115</sup>

### 7.6 wirkungsanalyse von veränderungsprozessen

115 – Strategiewandel, z.B. Wirkungs- und Produktorientierung soll zu bürgernaher Verwaltungsleistung führen, – Prozesswandel, z.B. neue Budgetierungsform soll zu tieferen Verwaltungskosten führen, – Strukturwandel, z.B. Prozessorganisation und Dezentralisierung soll zu höherer Leistungsqualität führen, – Kulturwandel, z.B. Bürger- und Kundenorientierung soll zu höherer Bürger- und Kundenzufriedenheit führen. Eine weitergehende Darstellung von Wirkungsanalysen kann hier nicht erfolgen.

## 8 Das Neue Denken

### 8.1 Ganzheitliches Denken und Handeln

Wir leben nicht erst seit dem Aufkommen des Begriffs Globalisierung in einer Wendezeit. Bereits in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts sind derartige Phänomene beschrieben bzw. eindringlich ein Paradigmenwechsel gefordert worden. „Unter Globalisierung versteht man den Prozess der zunehmenden internationalen Verflechtung in allen Bereichen (Wirtschaft, Politik, Kultur, Umwelt, Kommunikation etc.). Diese Intensivierung der globalen Beziehungen geschieht auf der Ebene von Individuen, Gesellschaften, Institutionen und Staaten...“ <sup>116</sup>

Als vielleicht populärster Vertreter für ein Neues Denken ist der aus Österreich stammende Physiker Fritjof Capra zu nennen.

In seinem Bestseller „Wendezeit - Bausteine für ein neues Weltbild“ <sup>117</sup> fordert er den Aufbruch zu einem Neuen Bewusstsein in Wissenschaft und Gesellschaft: „Das Hauptthema dieses Buches ist der gegenwärtig stattfindende „Paradigmenwechsel“ in Wissenschaft und Gesellschaft des Abendlandes. Es ist dies ein Wandel der Weltanschauung vom mechanistischen Weltbild des 17. Jahrhunderts zu einer ganzheitlichen und ökologischen Sicht.“ <sup>118</sup>

Für die Menschen in Deutschland hat der Begriff Wendezeit bzw. Wende zusätzlich eine ganz besondere Bedeutung: Man bezeichnet damit die Zeit ab dem Beginn der friedlichen Demonstrationen in der ehemaligen DDR bis zur Umwandlung der SED-Diktatur zur Demokratie, also den Zeitraum von Herbst 1989 bis Frühjahr 1990. Die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten bedeutete auch für die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland eine grosse Herausforderung. Fachleute aus den westlichen Bundesländern (=alte Bundesrepublik Deutschland) wurden in die sog. neuen Bundesländer geschickt, um dort Aufbau- bzw. Umbauhilfe als Instrukturen zu leisten. Zu Beginn des Aufbau Ost standen jedoch keine Reformen im Vordergrund, sondern die Übertragung westlicher Standards auf die Situation im Beitrittsgebiet. <sup>119</sup>

Schon bald begann man aufgrund der schwierigen Haushaltssituation mit Reformbemühungen in der Bundesverwaltung, den Landes- und Kommunalverwaltungen im gesamten Bundesgebiet. Für eine einführende Analyse der Reformbemühungen siehe Bogumil <sup>120</sup> Die von Capra skizzierte Einschätzung der (heutigen) Weltsituation lässt sich in folgenden Thesen zusammenfassen: <sup>121</sup>

- Die dringendsten Probleme unserer Zeit sind globale, systemische Probleme.
- Diese vielfach vernetzten Probleme sind letztlich Facetten ein und derselben Krise, die im wesentlichen eine Krise der Wahrnehmung ist.
- Die Überwindung dieser Wahrnehmung erfordert einen grundlegenden Wandel unserer Weltbilder und Wertvorstellungen - einen Paradigmenwechsel - in Wissenschaft und Gesellschaft.
- Das Denken des neuen Paradigmas ist systemisches (ganzheitlich-ökologisches) Denken.
- Nur systemisches Denken kann zu langfristig tragbaren Lösungen unserer Probleme führen.

### 8.2 Systemisches Denken

Man definiert Organisationen als soziale Systeme mit einem angebbaren Mitgliederkreis, einer Vorstellung ihrer kollektiven Identität und Verhaltensprogrammen, die der Erreichung spezifischer Ziele dienen (Ziegler). Organisierte Sozialsysteme (können) begriffen werden als Systeme, die aus Entscheidungen bestehen und die Entscheidungen, aus denen sie bestehen, durch die Entscheidungen, aus denen sie bestehen, selbst anfertigen (Luhmann 1988).

In sozialen Systemen werden folgende Systemebenen unterschieden:

- Interaktion:  
Interaktionssysteme kommen dadurch zustande, dass Anwesende sich wechselseitig wahrnehmen. Ihr Selektionsprinzip und zugleich ihr Grenzbildungsprinzip ist die Anwesenheit. Wer nicht anwesend ist, gehört nicht zum System.
- Organisation:  
Hierbei handelt es sich um eine voll eigenständige Entwicklung und ein neues Prinzip der Grenzziehung und Selbstselektion. Als organisiert können wir Sozialsysteme bezeichnen, die die Mitgliedschaft an bestimmte Bedingungen knüpfen, also Eintritt und Austritt von Bedingungen abhängig machen. Man geht davon aus, dass die Verhaltensanforderungen des Systems und die Verhaltensmotive der Mitglieder unabhängig voneinander variieren können, sich aber unter Umständen zu relativ dauerhaften Konstellationen verknüpfen lassen.
- Gesellschaft:

Gesellschaft wird klassisch definiert als das umfassende und dadurch unabhängige, autarke Sozialsystem. Es umfasst nicht notwendig alle Handlungen, die es objektiv gibt, geschweige denn: alle Menschen. Gesellschaft ist das umfassende Sozialsystem aller kommunikativ füreinander erreichbaren Handlungen. In der heutigen Zeit ist die Gesellschaft Weltgesellschaft (Luhmann).

Öffentliche Verwaltungen sind *organisierte soziale Systeme*, die auf der Basis von Plänen und Programmen bindende Entscheidungen produzieren. Bindende Entscheidungen sind Entscheidungen, die in der Umwelt des Verwaltungssystems als verbindlich akzeptiert werden. Bei der Entscheidungsfindung können Probleme auftreten. Derartige Probleme sind bereits an anderer Stelle dargestellt worden (s. Kapitel 5). Zur Lösung von (komplexen) Problemen wird heute systemisches Denken<sup>122</sup> als notwendige Fähigkeit angesehen.

Systemisches Denken bedeutet, die Gesamtheit von Prozessen, Konstellationen von Situationen und Phänomenen zu begreifen. Ein herausgelöster Teil gibt nur wenig oder falsche Informationen über das Ganze. Um etwas oder jemanden zu verstehen, muss man die Ganzheit bzw. das System sehen und in den Denkprozess mit einbeziehen.

Systemisches Denken hilft, ein Problem in seine Teile zu zerlegen, hierbei jedoch die Zusammenhänge nicht aus den Augen zu verlieren. Die Analyse als System öffnet weiter den Blick für die Ermittlung von Systemfunktionen und -beziehungen, also einen Komplex zusammengehöriger Fragen, und Funktionsweisen wie Selbstreferenz und Autopoiese, Ultrastabilität, die dem sonst üblichen kausalen Denken unbekannt sind. Die Abgrenzung eines Systems (Festlegung der Systemgrenzen) erfolgt entsprechend dem Untersuchungsinteresse und ist nicht objektiv vorgegeben. Im Verwaltungsmanagement wird die Systembetrachtung um Outcome<sup>123</sup> erweitert, weil erst damit die Funktion der öffentlichen Verwaltung zutreffend erfasst werden kann.

Systemisches Denken wird generell wie folgt gekennzeichnet:

1. es bedeutet, dass es im pädagogischen, sozialen und biologisch-medizinischen Bereich (im Gegensatz z.B. zur Mechanik) keine einfachen Ursache - Wirkungszusammenhänge von Prozessen oder Erscheinungen gibt. So kann z.B. die Ursache einer geistigen Behinderung nicht allein auf eine Entwicklungsabweichung im Aufbau der Nervenzellen zurückgeführt werden. Vielmehr bestimmen die wechselseitigen Beziehungen der Teilprozesse einen entsprechen den Ablauf.
2. es wird betont, dass sich Prozesse immer im Spannungsbogen zwischen Vergangenheit und Zukunft bewegen und somit nur eine bestimmte Zeit wirksam sind. Sie beziehen sich auf Vorerfahrungen und sollen aber auch in die Zukunft hinein wirken. Dieser Zusammenhang führt z.B. zur Erkenntnis, dass ein Lernerfolg wesentlich von der Vorerfahrung mitbestimmt wird und dass die Lernmotivation wesentlich steigt, wenn sich der Lernende vorstellen kann, wann und wo er das Gelernte anwenden wird.
3. es verbindet sich damit die Erkenntnis, dass der Mensch zumindest unter dem Blickwinkel sozialer Interaktion ein geschlossenes System darstellt. Dies bedeutet, dass ein Mensch keinen unmittelbaren Zugang zu den Gedanken und Gefühlen seiner Mitmenschen hat. Es sind immer nur subjektive Deutungen physikalischer Impulse, die im Innern einer Person stattfinden, z.B. die Schallwellen der Sprache oder die optischen Eindrücke von einem lachenden Gesicht (Hermeneutik).<sup>124</sup>

Ossimitz<sup>125</sup> unterscheidet mit seiner ausführlich entwickelten Definition vier Dimensionen systemischen Denkens:

#### 1. Denken in Modellen

Bewusstsein darum, dass wir nicht Systeme *an sich* betrachten, sondern stets mit externalisierten Modellen von Systemen umgehen, die gewisse Aspekte der systemischen Situation hervorheben und andere Aspekte vernachlässigen.

#### 2. Vernetztes Denken

Denken in Wirkungsnetzen, Erfassung von Wirkungsketten sowie von eskalierenden und stabilisierenden Rückkoppelungen.

#### 3. Dynamisches Denken

Berücksichtigung von Verzögerungen, Schwingungen und anderen Zeitgestalten in Systemen.

#### 4. Systemisches Handeln

Fähigkeit zur praktischen Steuerung von Systemen.

#### *Denken in Modellen*

Es sollte uns bewusst sein, dass die Systeme, mit denen wir uns beschäftigen, stets Modelle von irgendetwas sind, also gewisse Vereinfachungen darstellen bzw. auf bestimmten Annahmen beruhen. Diese modellorientierte Sichtweise von Systemen hat mehrere Konsequenzen:

- Dieselbe Situation kann durch unterschiedliche Systemmodelle repräsentiert werden. In diesem Sinne gibt es dann auch verschiedene systemische Sichtweisen.
- Kein einzelnes Systemmodell kann für sich einen absoluten Gültigkeits- bzw. Wahrheitsanspruch erheben. Verschiedene Modelle sind nicht richtig oder falsch, sondern mehr oder weniger starke Vereinfachungen.
- Die Entwicklung/Konstruktion von Systemmodellen wird wesentlich entlastet. Man kann zunächst mit stark vereinfachenden Modellen beginnen und diese dann erweitern. Es ist möglich und zulässig, für dieselbe Situation alternative Systemmodelle zu entwickeln.

- Man vermeidet die Gefahr der Überinterpretation systemischer Ergebnisse bzw. Einsichten. Diese haben ihre Gültigkeit jeweils nur im Rahmen des betreffenden Modells.

Zum Denken in Modellen gehört auch die Fähigkeit zur Modellbildung.

#### *Vernetztes Denken*

Mit Vernetztem Denken ist ein Denken gemeint, das mehr berücksichtigt als einfache Ursache-Wirkungsbeziehungen. Vernetztes Denken umfasst folgende Fähigkeiten:

- auch indirekte Wirkungen zu erkennen und zu beurteilen,
- dabei insbesondere auch Rückwirkungen auf die Ursache (feedback loops) zu erkennen,
- ganze Netze von Wirkungsbeziehungen aufbauen und verstehen zu können.

#### *Dynamisches Denken*

Dynamisches Denken hat nach Ossimitz folgende Dimensionen:

- Erkennen und Berücksichtigen der Eigendynamik von Systemen.
- Fähigkeit, zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten zu identifizieren.
- Erkennen der Bedeutung langfristiger Wirkungen.
- Erkennen und Beurteilen von charakteristischen systemischen Zeitgestalten (Verzögerungen, Schwingungen, verschiedene Arten von Wachstumstypen).
- Verständnis für das gleichzeitige Ablaufen mehrerer Vorgänge in einem komplexen System.
- Fähigkeit, Zeitgestalten adäquat darzustellen bzw. in Raumgestalten umzuwandeln. Solche Zeitgestalten sind etwa periodische Schwankungen oder zeitliche Verzögerungen.

#### *Systemisches Handeln*

Dabei geht es hier nicht um ein intuitives Steuern spezieller Systeme (wie etwa beim Autofahren), sondern um eine bewusst reflektierte Kompetenz mit einem breiteren Spektrum an Einsatzmöglichkeiten, also mit einer gewissen Transferierbarkeit. Eine konkrete Möglichkeit besteht darin, das Steuern von Systemen im Zuge der Entwicklung und Exploration von Systemmodellen praktisch einzuüben.

Die Methodik des vernetzten Denkens (MVD) <sup>126</sup> verwendet kybernetische Erkenntnisse zur Lösung komplexer Probleme. Die Beziehungen von Ursache und Wirkung werden nicht als lineare Prozesse, die nur in einer Richtung ablaufen betrachtet, sondern in ihren Interdependenzen mit anderen Systemelementen erfasst. Das Ziel kybernetischer Modellbildung ist ein gedankliches Modell des betreffenden Systems, und zwar nicht nur auf der Ebene der inhaltlichen, möglicherweise sogar numerischen Details, sondern auf der Ebene der systematischen Zusammenhänge und der kybernetischen Verhaltensmöglichkeiten des betreffenden Systems zu erhalten.

Charakteristische Merkmale, denen sich ein Akteur in einer komplexen Problemlösungssituation ausgesetzt sieht, lassen sich <sup>127</sup> in folgenden fünf Punkten zusammenfassen:

##### 1. Die Komplexität der Situation:

Diese bezieht sich primär auf die Menge der zu verarbeitenden Informationen, die die zur Verfügung stehende Kapazität bei weitem überschreitet und damit optimale Problemlösung verhindert. Dadurch entsteht zugleich die Notwendigkeit starker Informationsreduzierung.

##### 2. Die Intransparenz der Situation:

Hierunter ist zu verstehen, dass nicht alle Informationen, die der Akteur für seine Entscheidungen benötigt, direkt zugänglich sind. Dadurch entsteht die Notwendigkeit aktiver Informationsbeschaffung.

##### 3. Die Abhängigkeiten zwischen den beteiligten Variablen:

Es ist nicht nur die bloße Menge an Information zu bewältigen, sondern darüber hinaus zu beachten, in welchen (wechselseitigen) Abhängigkeiten die verschiedenen Wirkvariablen zueinander stehen. Dies bringt die Notwendigkeit von Informationsstrukturierung (im Sinne der Erstellung von Abhängigkeitsstrukturen) mit sich.

##### 4. Die Eigendynamik der Situation:

Dieser situative Aspekt bezieht sich auf die Tatsache, dass nur begrenzt Zeit zum Nachdenken zur Verfügung steht, da sich ansonsten die Situation auch ohne Zutun des Akteurs ändert. Der bestehende Zeitdruck macht eine oberflächliche Informationsverarbeitung und rasche Entscheidungen notwendig.

##### 5. Die Polytelie (Vielzieligkeit) der Entscheidungssituation:

Hierunter fällt der Tatbestand, dass in komplexen Situationen meistens nicht nur ein Ziel, sondern mehrere, unter Umständen sogar sich widersprechende Ziele verfolgt werden müssen. Dies erzeugt die Notwendigkeit einer mehrdimensionalen Informationsbewertung und des Aufbaus einer differenzierten Zielstruktur mit Regeln zur Konfliktresolution.

In einer neueren Arbeit fasst Dörner<sup>128</sup> die Anforderungen aus komplexen dynamischen Problemsituationen zusammen unter den Gesichtspunkten (1) der Informationsgewinnung und -integration, (2) der Zielausarbeitung und -balancierung, (3) der Maßnahmenplanung und Entscheidung sowie (4) des Selbstmanagements.

Das Vorgehen bei der Anwendung der Methodik des vernetzten Denkens gliedert sich nach Gomez und Probst in sechs Schritte:<sup>129</sup>

#### 1. Schritt: Bestimmen der Ziele und Modellieren der Problemsituation

Der Prozess beginnt mit der Modellierung und Abgrenzung der Fragestellung. Um eine umfassende und ganzheitliche Problembeschreibung zu erhalten, werden dazu unterschiedliche Perspektiven eingenommen. Von Anfang an werden die erkannten Einflussgrößen in Form eines Netzwerkes dargestellt. Der Problemlösungsprozess muss von Zielen und Teilzielen geleitet werden, die in diesem frühen Stadium oft nicht exakt formuliert werden können. Mit zunehmenden Erkenntnissen im Verlauf des Prozesses müssen die Ziele später präzisiert werden.

#### 2. Schritt: Analysieren der Wirkungsverläufe

Die Einflussgrößen werden mit Hilfe der Netzwerktechnik dargestellt. Analysiert werden Richtung und Art des Einflusses, der von einer Variablen auf eine andere ausgeübt wird, die Intensität sowie der Zeitverlauf zwischen den einzelnen Größen. Die Richtung der Wirkung wird im Netzwerk durch die Pfeilrichtung angegeben. Eine gleichgerichtete Wirkung ist durch ein "+" gekennzeichnet, eine entgegengesetzte Wirkung durch ein "-". Im unten abgebildeten (Teil-)Netzwerk besteht eine positive Kopplung zwischen der Arbeitszufriedenheit und der Qualität der Leistungen (je zufriedener die Mitarbeitende, desto besser ist die Qualität der Leistungen), negativ gekoppelt sind Kosten und Erträge (je höher die Kosten, desto geringer die Erträge). Von besonderem Interesse für die kybernetische Steuerung des Systems ist die Anzahl der Regelkreise im Netzwerk und die Art ihrer Rückkopplung. Eine negative Rückkopplung zeigt eine stabilisierende Wirkung an, während bei einer positiven Rückkopplung die Gefahr besteht, dass sich die Einflüsse gegenseitig aufschaukeln. Die zeitliche Dimension wird im Netzwerk berücksichtigt, indem kurz-, mittel- und langfristige Beziehungen mit Pfeilen unterschiedlicher Farben markiert werden.

Die Intensitäten der Beziehungen zwischen den einzelnen Größen werden intuitiv geschätzt, bewertet und mit Hilfe einer Matrix berechnet. Daraus ergeben sich vier Arten von Systemelementen:

- aktive Elemente:

beeinflussen andere Elemente stark, werden selbst kaum beeinflusst,

- reaktive Elemente:

beeinflussen andere Elemente kaum, aber unterliegen starken Einflüssen,

- kritische Elemente:

beeinflussen andere Elemente stark und werden selbst stark beeinflusst,

- träge Elemente:

beeinflussen andere Elemente kaum und werden selbst kaum beeinflusst.

#### 3. Schritt: Erfassen und Interpretieren der Veränderungsmöglichkeiten

Das entstandene Netzwerk kann genutzt werden, um verschiedene alternative Problemlösungen mit ihren Auswirkungen zu simulieren. Von besonderem Interesse ist das Verhalten der Bereiche des Netzwerkes, die durch direkte Eingriffe nicht beeinflussbar sind. In die Simulation werden ebenfalls wahrscheinliche, optimistische und pessimistische Szenarien einbezogen.

#### 4. Schritt: Abklären der Lenkungsmöglichkeiten

Die Lenkungsmöglichkeiten müssen aus der Perspektive des Lenkers der Situation geklärt werden. Zu unterscheiden sind lenkbare und nicht lenkbare Größen sowie Indikatoren. Wenn wir ausgehend von unserem Beispiel die Organisationsleitung als Lenkungsebene annehmen, so können Fortbildungen als lenkbare Größe, die Arbeitszufriedenheit als Indikator und die Kundenzufriedenheit als nicht lenkbare Größe betrachtet werden.

#### 5. Schritt: Planen von Maßnahmen und Strategien

In dieser Phase werden Art und Umfang der Eingriffe festgelegt, dabei sollen Synergieeffekte und die Eigendynamik des Systems genutzt werden. Vor der Realisierung der Strategien und Gestaltungsmaßnahmen werden die Lenkungseingriffe im Netzwerk simuliert.

#### 6. Schritt: Verwirklichung der Problemlösung

Die Beteiligung der betroffenen Mitarbeitende ist eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen, was auch für alle anderen Phasen des Problemlösungsprozesses gilt. Die Gestaltungsmaßnahmen sollen so getroffen werden, dass sie im weiteren Verlauf an veränderte Bedingungen angepasst und weiterentwickelt werden können.

Die Bearbeitung von Problemstellungen mit Hilfe des vernetzten Denkens ist ein iterativer, heuristischer Prozess, dessen einzelne Phasen miteinander vernetzt sind. Die Phasen laufen nicht notwendigerweise in der dargestellten Reihenfolge ab, wenn zum Beispiel neue Erkenntnisse während der Bearbeitung gewonnen werden, müssen einzelne Schritte erneut durchlaufen werden. Die Methodik des vernetzten Denkens ist für die Anwendung auf dynamische, mehrdimensionale Problemstellungen geeignet, weil sich entsprechend komplexe Sachverhalte mit der Netzwerktechnik gut darstellen lassen und die Mitarbeitende aktiv in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden können. Die Methodik des vernetzten Denkens kann im Rahmen eines Work shops zur Bearbeitung einer komplexen Problemsituation angewendet werden. Ziel eines solchen Workshops ist die Festlegung eines konkreten Maßnahmenplans.

Goodman und Karash haben sechs Schritte herausgearbeitet, die dazu verhelfen sollen, Sensitivität dafür zu entwickeln, wie systemisches Denken (systems thinking) zur Problemidentifikation und -lösung und Ergebnisüberprüfung herangezogen werden kann. Der Prozess besteht aus den Schritten: <sup>130</sup>

1. Tell the story
2. Draw Behavior over time graphs
3. Create a focusing statement
4. Identify the structure
5. Going deeper™ into the issues
6. Plan an intervention

#### *Tell the story*

Laut Goodman und Karash ist es für den Untersuchenden notwendig, den Prozess mit einem Nachdenken über das vorliegende Problem zu beginnen anstatt mit ständigem Einwirken auf das System fortzufahren. Da sich meist mehrere Menschen mit einem bestimmten Problem beschäftigen, besteht die Möglichkeit, sämtliche Beteiligte zusammenzubringen. Sie sollen dann die Problemsituation mit ihren Worten aus ihrer Sicht beschreiben. Auf diese Weise werden die individuellen mentalen Modelle verbalisiert. Am Ende dieser Phase soll eine in sich logisch konsistente Hypothese stehen, die Aufschluss über die Ursache(n) des Problems gibt. Nicht erwünscht ist hierbei die einfache Definition eines problem statements, zu dem schnell die richtige Lösung gefunden werden kann.

#### *Draw Behavior over time graphs*

In der ersten Phase wird sich eher auf die momentane Problemsituation konzentriert. In der zweiten Phase soll durch ein Aufzeichnen des Systemverhaltens im Zeitablauf die Vergangenheit mit der Zukunft verbunden werden. So sollen nicht nur plötzliche events, sondern auch zeitlich sich entwickelnde patterns erkannt werden.

#### *Create a focusing statement*

An dieser Stelle soll eine klare Aussage über das Prozessziel getroffen werden, um Kräfte in eine Richtung zu bündeln.

#### *Identify the structure*

In dieser Phase wird die das Systemverhalten determinierende Systemstruktur beschrieben. Dabei steht das closed-loop thinking, das den Aufbau der Struktur untersucht, im Vordergrund. Die in der ersten Phase erzählte Geschichte stellt die Grundlage für diese Phase dar. Die Geschichte sollte aus Rückkopplungen aufgebaut sein, die Problematik aus verschiedenen Sichtweisen (vantage points) beleuchten und Schlüsselthemen sowie wiederkehrende Muster identifizieren.

#### *Going deeper into the issues*

Existiert ein gutes Verständnis über das System und seinen Aufbau, soll ein tieferer Einblick in die zugrundeliegenden Zusammenhänge gewährt werden, um den Schritt zur Umsetzung des Erarbeiteten überhaupt erst möglich zu machen. Goodman und Karash bestimmen vier Gebiete, die näherer Untersuchung bedürfen. Purpose of the system soll den tatsächlichen Existenzgrund des Systems hinterfragen. Mental models sollen bei Entscheidungen durch Sprechblasen ergänzt werden, um die Verständlichkeit zu erhöhen. Die Frage nach the larger system bettet das untersuchende System in ein übergeordnetes Supersystem ein. Durch personal role soll die eigene Position im System verstanden werden.

#### *Plan an intervention*

Steht ein Eingriff in das System bevor, soll auf Basis des in den vorhergehenden Phasen generierten Wissens über das System eine Interventionsmöglichkeit herausgearbeitet werden. Dabei soll das System strukturell so verändert werden, dass es die Ergebnisse hervorbringt, die der Untersuchende erwartet. Folglich können bspw. neue Rückkopplungsschleifen eingeführt oder alte herausgestrichen werden. Laut Goodman und Karash sind jene Veränderungen am einschneidendsten, die ein Denken der im System Stehenden verursacht.

## **8.3 Das Konzept des New Public Management**

Das New Public Management (NPM) bezeichnet eine Richtung innerhalb der Verwaltungsreform und Staatsmodernisierung, die auf der Übernahme privatwirtschaftlicher Managementtechniken beruht. NPM ist ein Denkansatz für eine neue Managementphilosophie, die Politik und Verwaltung stärker nach privatwirtschaftlichen Managementtechniken, unternehmerischen Erfolgsprinzipien und marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen ausrichten will. Ungewöhnlich am NPM ist die Ganzheitlichkeit des Ansatzes: Es wird nicht von einem einzigen der bisherigen Reformansätze her argumentiert. NPM versteht sich als eine Symbiose und Ausweitung der bisher bekannten Ansätze.

### 8.3.1 Entwicklung

In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre wurde die Verwaltungsreform auch in der Bundesrepublik, nach Wiederaufbau und Konsolidierung, zu einem beherrschenden Thema. Verschiedene Schwerpunkte sind auszumachen. 1968 wurde die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern eingesetzt, die mit umfangreichen Arbeiten hervorgetreten ist, die auf mehr Zielgerichtetheit und Steuerungsfähigkeit der arbeitsteiligen Großorganisation Bundesverwaltung durch bessere Planung, (Früh)Koordinierung, Informationsnutzung und Entscheidungsprozesse hinausliefen. Ein dabei auch zum Zuge gekommener Reformansatz ist das Management by Objectives, das über periodisch wiederholte Zielvereinbarungen auf den jeweils benachbarten Hierarchieebenen mehr Zielorientierung der Behörden erreichen will. Auch das Harzburger Modell als deutsche Version des Management by Delegation muss hier genannt werden, da es in der öffentlichen Verwaltung erheblich von sich Reden machte und die stärkere Unterscheidung von Führungs- und Handlungsverantwortung über eine Führung im Mitarbeitendenverhältnis zum Thema erhob.

Die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts befasste sich von 1970 bis 1973 mit Fragen der Rekrutierung, Beurteilung, Führung und Entwicklung des Personal, mit der Dienstpostenbewertung sowie mit dem (gescheiterten) Versuch, die traditionelle Dreiteilung des öffentlichen Dienstes in Beamte, Angestellte und Arbeiter aufzuheben. Die Gebietsreform war ein weiteres Reformvorhaben, das von Ende der Sechziger bis Mitte der Siebziger viel Aufmerksamkeit auf sich zog und das Gesicht der deutschen öffentlichen Verwaltung deutlich dadurch verändert hat, dass die Territorien der Regierungsbezirke, Kreise und Gemeinden vergrößert wurden, um ihre Leistungskraft zu steigern und auf diesem Wege die Aufgabenwahrnehmung zu verbessern.

Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft von 1967 und die Gesetze zur Haushaltsreform von 1969 stehen für Finanzreformen; sie reichen von der Neugliederung der Haushaltssystematik über die Mittelfristige Finanzplanung<sup>131</sup> bis zum Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Kommunen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft. Ende der siebziger Jahre folgte eine Reformphase, die dem mit den vorgenannten Ansätzen verbundenen Wachstum des öffentlichen Sektors (von 1965 bis 1975 war beispielsweise der Anteil des öffentlichen Dienstes an der Erwerbsbevölkerung in Deutschland von sieben auf dreizehn Prozent gestiegen) Konzepte der Entbürokratisierung und der Aufgabenkritik entgegen setzte.

Ende der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre wurden in den Bundesländern und zuletzt im Bund entsprechende Kommissionen eingesetzt, die Aufgaben, Vorschriften und Verwaltungsverfahren durchforsten sollten. Die Rückführung des Staates auf seine Kernaufgaben über Maßnahmen wie Verbesserung der Gesetzestextechnik, Aufgabenausgliederung, effizientere Ressortorganisation, Kosten- und Leistungsrechnung und weitere stehen auf dem Reformprogramm, das sich beim Bund mit dem hier für 1995 eingesetzten Sachverständigenrat unter der Metapher des Schlanken Staates manifestierte. Unverkennbar hat schließlich in den neunziger Jahren die weltweite New Public Management-Bewegung auch der deutschen Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung ihren Stempel aufgedrückt, wobei besonders im kommunalen Bereich, auch der Name Neues Steuerungsmodell Verwendung findet.

Bei aller Begriffsvielfalt, wie sie bei einem so breit diskutierten Konzept wohl zu erwarten ist, lässt sich doch verkürzend feststellen, dass es darum geht, den Staat beziehungsweise seine öffentlichen Einrichtungen, wie gefordert, kleiner und wirkungsvoller zugleich zu machen. Dies soll durch eine Reihe von Maßnahmen geschehen.

Obwohl es so etwas wie ein offizielles Programm des New Public Management nicht gibt, können im internationalen Vergleich der Veränderungsprozesse folgende Merkmale des NPM angeführt werden:

#### 1. Professionelles und verantwortungsbewusstes Management

Die Rechenschaftslegung erfordert die genaue Zuordnung der Verantwortung. Im Gegenzug müssen Handlungsspielräume für die Führungskräfte (free to manage) eröffnet werden.

#### 2. Leistungsmessung

Die Rechenschaftslegung über die Effizienz und Effektivität des öffentlichen Dienstes erfordert die Formulierung von operationalen Zielen und die Messung der erzielten Ergebnisse (Leistungsindikatoren).

#### 3. Outputsteuerung

Die Ressourcenzuteilung und die Vergabe von Belohnungen wird mit der Leistungsmessung (Outputsteuerung) verknüpft. Damit einhergehend erfolgt die Dezentralisierung der Ressourcenbewirtschaftung. Bei der Outputsteuerung wird die Verfahrenskontrolle durch eine Ergebniskontrolle ersetzt.

#### 4. Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung wird in produktorientierte, operative Einheiten (horizontale Dezentralisierung) aufgespalten und mit aufgabenaquaten, fachlichen und ressourcenbezogenen Kompetenzen (vertikale Dezentralisierung) ausgestattet. Sie erhalten ein Globalbudget, das die Führungskräfte für die Zielerreichung flexibel einsetzen können. Darüber hinaus wird die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen von deren Produktion unterschieden. Weiter kommt es zur Schaffung von Auftraggeber- und Auftragnehmer-Beziehungen (Kontraktmanagement) innerhalb des öffentlichen Sektors und zwischen öffentlichem und privater Sektor.

#### 5. Stärkung des Wettbewerbsgedankens

Der Wettbewerb ist der Schlüssel zu niedrigeren Kosten und besseren Standards. Das Mittel zur Stärkung des Wettbewerbs sind Kontrakte und Ausschreibungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung (public tendering)

procedures).

#### 6. Einsatz privatwirtschaftlicher Managementmethoden

Es geht darum, erfolgreiche Instrumente aus dem privaten Bereich in den öffentlichen Sektor zu übertragen.

#### 7. Mehr Effizienz bei der Verwendung der Ressourcen

Erhöhung der Effizienz durch umfassende Kostensenkungsprogramme, erhöhter Widerstand gegenüber den Forderungen der Gewerkschaften und Einschränkung der Folgekosten von staatlichen Regulierungen für den Unternehmenssektor.

Da es kein einheitliches Konzept des NPM gibt, sind verschiedene Modelle entwickelt, veröffentlicht und zumindest versuchsweise erprobt und teilweise eingeführt worden. Ein entschiedener Promoter des NPM ist der Schweizer Professor für Betriebswirtschaftslehre Ernst Buschor. Er nennt zehn Merkmale, die für NPM, auch wirkungsorientierte

Verwaltungsführung<sup>132</sup> genannt, wesentlich sind:<sup>133</sup>

1. Kunden- und Bürgerorientierung (Total Quality Management)
2. Kostensenkungs- und Effizienzdruck (Lean production)
3. Wirkungs- statt Inputsteuerung (Budgets, Stellen)
4. Trennung der strategischen (politischen Behörde) von den operativen Kompetenzen (Ämter)
5. Trennung der Funktionen des Leistungsträgers (Provider) und des Leistungsfinanzierers (Funder)
6. Schaffung konzernähnlicher Verwaltungsstrukturen
7. Leistungsaufträge für gemeinwirtschaftliche Aufgaben der Leistungserbringer
8. Wettbewerb über interne Märkte, Auswärtsvergabe und Privatisierung
9. Umfassende Wirkungs- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung
10. Förderung nichtmonetärer Leistungsanreize und des Leistungslohns

### 8.3.2 Ziele des NPM

Eine Verbesserung der Resultate und der Serviceleistungen bei gegebenen oder sogar schrumpfenden Budget stellt die Herausforderung an die Leistungsträger dar. Nur dort sind mittel- wie langfristige Effekte zu erwarten, wo Kostensenkungsstrategien mit einem expliziten Programm und einer strategischen Vision der Steigerung von Effizienz und Effektivität des öffentlichen Sektors gekoppelt sind.

Dezentralisierungen der Organisationsstruktur, Rechenschaftslegung, Kundenorientierung und vor allem Outcomeorientierung sind als bevorzugte Zielsetzung zu nennen. Hinzuzufügen sind außerdem Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Verselbständigung von Verwaltungseinheiten, Verlagerung öffentlicher Aufgaben in die Gesellschaft und Wettbewerbsmaßnahmen zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungssystemen.

Aktivitäten die zum Wandel der Inputorientierung in Richtung Outputorientierung führen lassen sich wie folgt gliedern:

#### 1. Aufgabenreform

Die Aufgabenreform befasst sich mit der Neubestimmung der Ziele und Aufgaben des Staates sowie mit der Neubewertung der Verhältnisse zwischen privaten und öffentlichen Aufgaben (vom Hoheitsstaat zum Dienstleistungsstaat).

#### 2. Externe Strukturreform

Begleitet wird die Aufgabenreform von einer externen Strukturreform. Sie wird gekennzeichnet durch den Übergang von Eigenerstellung auf Fremdbezug, von der Vergabe von befristeten Leistungsaufträgen (Outsourcing) und der Stärkung des verwaltungsinternen Wettbewerbs.

#### 3. Verwaltungsinterne Umsetzung der öffentlichen Aufgaben (Binnenreform)

Die verwaltungsinterne Umsetzung der Aufgaben ist durch die wesentlichen Elemente des New Public Management, wie Dezentralisierung, Kundenorientierung, Kosten- und Leistungsorientierung, Globalbudgets und Controlling gekennzeichnet.

### 8.4 Lean Thinking

Der betriebliche Leistungsprozess besteht dem Grunde nach aus drei Phasen:

- Beschaffung der Produktionsfaktoren,
- Kombination der Produktionsfaktoren,
- Absatz der erstellten Erzeugnisse.<sup>134</sup> In der Phase Kombination der Produktionsfaktoren werden die Werkstoffe unter Einsatz von Arbeitsleistungen und Betriebsmittel zu Halb- und Fertigerzeugnissen be- oder verarbeitet. Diese Phase wird auch als Produktion bezeichnet. Die Produktion ist also eine Transformationsprozess, durch den Güter

und Dienstleistungen hergestellt werden (production).<sup>135</sup> Hier liegt auch der Ansatz neuerer Modelle zur Reform in der öffentlichen Verwaltung.<sup>136</sup>

In diesem Zusammenhang werden Unternehmenskonzepte als attraktiv angesehen, die zur Verbesserung der Kostenstrukturen privater Wirtschaftsbetriebe implementiert wurden und eine Verschlankeung der Produktion verfolgen. Analog zu einer lean production werden als Leitvorstellungen für die Zukunft der öffentlichen Verwaltungen Konzepte der lean administration oder lean government benannt, in denen eine Übertragung neuer Produktionskonzepte aus der Privatwirtschaft nahegelegt wird, wie z.B. Lean-Management, Profit-Center, Abbau von Hierarchien, ein näheres Zusammenführen von Management, Forschung und Produktion, Dezentralisierung, Hineintragen von Wettbewerb in die großen Organisationen. Das sind Kurzformeln für einen Strukturwandel in großen privaten Organisationen, der überall beobachtbar ist.

Nur wer aufgrund seiner internen Strukturen und Prozesse in der Lage ist, die Kundenwünsche zielgerichtet zu erfüllen, wird mit direkt messbarem Markterfolg belohnt. Folgende Erfolgsfaktoren der Produktion weisen in der Praxis höchste Relevanz auf:

- Vereinfachung der Aufbau- und Ablauforganisation  
Zur Erzielung effektiver und effizienter Strukturen
- Fokussierung auf Kernkompetenzen - marktgerechte Make-or-Buy-Entscheidungen  
Das Unternehmen soll sich auf das konzentrieren, was es am besten kann
- Enge Synchronisation der Produktions- und Beschaffungsprozesse  
Mit der Produktion integriertes Supply Chain Management schafft Vorteile
- Teamarbeit mit Integration produktionsnaher Servicefunktionen  
Konsequente Übertragung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf Teamebene
- Reduktion Produktkomplexität / Variantenvielfalt  
Damit beginnt der Abbau der Komplexität in den Geschäftsprozessen
- Klare Globalisierungs- und Standortstrategie  
Je stärker das Prinzip der autonomen Organisationseinheiten die Wertschöpfungskette durchdringt, desto stärker treten Fragestellungen der klaren Globalisierungs- und Standortstrategien in den Vordergrund
- Technologiemanagement  
Ein zielgerichtetes Technologiemanagement versetzt Unternehmen in die Lage, das Potenzial innovativer Produktionstechnologien und Werkstoffe systematisch zu erschließen und ihr Produktspektrum und Technologien aufeinander abzustimmen

### 8.4.1 Lean Production

Der Begriff Lean Production wird in der Fachliteratur nicht einheitlich behandelt und steht oft im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Lean Management und anderen Lean-Formen in der Wirtschaft. Lean bedeutet mager und wird im Zusammenhang mit der industriellen Produktion als schlanke Produktion übersetzt. Damit ist gemeint, dass erheblich weniger an Personal, Zeit für die Entwicklung neuer Produkte, Produktionsfläche, Investitionskapital, Lagerbestände und Nacharbeit aufgrund von Qualitätsmängeln benötigt wird.

Lean Production ist ein Weg, Produkte (die den Anforderungen des Kunden entsprechen) hoher Qualität in kleinen Stückzahlen schnell und effizient herzustellen. Kennzeichnend ist das objektorientierte und unternehmerische Denken (Denken in Systemen) in allen Hierarchie-Ebenen.

### 8.4.2 Lean Management

Ursprünglich beschrieb man mit Lean Production eine sehr produktive Fertigungseise in der Automobilindustrie. Da jedoch auch produktionsferne Bereiche involviert waren, charakterisierte man später Lean Production als einen integrierten Unternehmensführungsansatz - die einfache Übersetzung schlanke Produktion reichte nicht mehr aus. Zur Präzisierung führte man die Begriffe Lean Management und Lean Manufacturing ein. Lean Management ist somit eine logische Erweiterung von Lean Production. Lean Production hingegen bezieht sich heute wieder auf die eigentliche Produktion.

Lean Management ist die permanente, konsequente und integrierte Anwendung eines Bündels von Prinzipien, Methoden und Maßnahmen zur effektiven und effizienten Planung, Gestaltung und Kontrolle der gesamten Wertschöpfungskette von Gütern und Dienstleistungen.

Es ist ein komplexes System, das das gesamte Unternehmen umfasst und stellt Menschen in den Mittelpunkt des unternehmerischen Geschehens. Lean Unternehmen kennzeichnet zusätzlich zur schlanken Produktion ein besonderes Verhältnis zu den Kunden, den Lieferanten, den Mitarbeitenden sowie eine besondere Finanzstrategie.

Zu den Grundstrategien des Lean Management zählen:

- Kontinuierlicher Materialfluss

Die benötigten Produkte sollen in der richtigen Menge in der richtigen Qualität und zur richtigen Zeit bereit stehen (Just-in-Time-Strategie). Ziel ist die Annäherung an einen Nulllagerbestand und die Vermeidung von Produktionsschwankungen.

- Umfassendes Qualitätsmanagement - Total Quality Management

Qualitätsanalyse beim Kunden (Befragungen, Direktkontakt...), Qualitätsprüfung zwischen Produktion und Kunden (Inspektionen vor der Auslieferung...), Qualitätserzeugung in der Produktion (Eigensicherheit der Prozesse, Prozessoptimierung...), Qualitätsplanung im Vorfeld der Produktion (Risikoanalyse, komplexe Übertragung von Kundenanforderungen direkt auf die Produkt- und Maschinenmerkmale) Jeder Mitarbeitende muss leicht erkennen können, ob die Produktion reibungslos und nach Plan abläuft. Auf so genannten Andontafeln werden Ort und ggf. Art des aufgetretenen Fehlers angezeigt, so dass diese, schnell beseitigt werden kann. Leistungskontrolltafeln (*performance analysis boards*), am schwarzen Brett oder an der Produktionslinie bzw. Fertigungsstraße angebracht, zeigen den Soll-Ist- Vergleich der Produktion. Zu jedem auftretenden Fehler werden mit hoher Priorität die Ursachen gesucht und Lösungen erarbeitet. Das Produktionsmanagement geht in der Lean Production alle an, nicht nur die Führungskräfte, sondern alle Mitarbeitende.

- Integrierte Produktentwicklung

Arbeit in kleinen Teams, an kleinen Aufgaben mit sehr starker Projektleitung. Entwicklungsprojekte haben im Unternehmen höchste Priorität. Teammitglieder haben hohe persönliche Bindung zu ihrer Aufgabe und erfahren höchste Wertschätzung unter Kollegen. Der Entwicklungsaufwand wird durch ständige Abfrage der Kundenwünsche, nicht durch das technische Interesse der Entwickler bestimmt. Die bereits bestehenden Fertigungsprozesse im Unternehmen werden frühzeitig einbezogen.

- Proaktives Marketing

Merkmale sind eine langfristige und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Kunden. Die Planung, Organisation und Kontrolle aller Aktivitäten zielt auf die Einbeziehung des Unternehmens in die Geschäfts-, Arbeits- und Lebenswelt des Kunden und Lieferanten.

- Strategischer Kapitaleinsatz

Investition in Qualifikation und Erfahrung der Mitarbeitende. Investition in kundenwirksame Vertriebs- und Kommunikationsstrukturen (die Kundenwünsche immer besser verstehen).

- Humanzentrierung - Unternehmen als Familie

Der größte Unterschied zwischen der Lean Production und der herkömmlichen Massenproduktion ist die große Menge an Verantwortung und Entscheidungskompetenz, die der Vorgesetzte an seine Mitarbeitende abtritt. Daraus resultiert eine große Motivation und Verpflichtung gegenüber seinem jeweiligen Arbeitsplatz. Der Mensch ist das wichtigste Unternehmenskapital.

- Kaizen

Kaizen ist der Prozess der permanenten, schrittweisen Verbesserung durch alle, besonders durch den Mitarbeitende. Vorgänge und Abläufe werden schriftlich fixiert und als momentaner Stand betrachtet. Anschließend wird versucht, diesen Standard zu verbessern, und die Verbesserung wird zum neuen Standard.

### 8.4.3 KAIZEN - Kontinuierliches Verbesserungsprogramm

Kaizen bedeutet übersetzt Verbesserung (KAI = Veränderung; ZEN = zum Besseren) und ist in der öffentlichen Verwaltung als kontinuierliches Verbesserungsprogramm (KVP), kontinuierlicher Verbesserungsprozess bekannt und eingeführt. Das Prozessdenken ist ein zentraler Punkt dieser Managementphilosophie.

Kaizen geht von der Erkenntnis aus, dass es kein Unternehmen ohne Probleme gibt. Jeder kann die Existenz von Problemen ungestraft eingestehen. Oberstes Ziel von Kaizen ist die Kundenzufriedenheit. Dies soll unter anderem über Qualitätsverbesserung, Produktionsplanung und Kostensenkung erreicht werden. Bereiche wie Arbeitsbeziehungen, Marketingmethoden, Beziehungen zu Lieferanten und die eigene Produktion sind betroffen. In dieses Prozessdenken sind alle Hierarchieebenen - die Führungskräfte des Managements, die Angestellten, Meister und Arbeiter - involviert. In jedem Unternehmen gibt es vom Management festgesetzte Standards. Das Management hat zwei Hauptaufgaben: Erhaltung und Verbesserung. Unter Erhaltung versteht man alle Aktivitäten, die der Aufrechterhaltung bestehender technologischer, arbeits- und ablaufmässiger Standards dienen. Verbesserung soll zu einer Optimierung der bestehenden Standards führen. Verbessern bedeutet die Einsetzung höherer Standards. Die Mitarbeitende müssen ihre Arbeit entsprechend dieser Vorgaben gestalten.

Verbesserung kann aber auch in einer Innovation ausgedrückt werden. Kaizen ist die Verbesserung in kleinen Schritten. Innovation die große Investition in neue Technologie, Produktionsverfahren oder Ausstattung. Diese sind meist mit sehr hohen Kosten verbunden. Sie verlaufen dramatisch und erregen meist bei der Konkurrenz Aufsehen. Der durch sie erreichte Vorsprung wird durch die Konkurrenten meist in kurzer Zeit wieder aufgeholt. Kaizen verläuft weniger spektakulär in kleinen Schritten.

In der folgenden Tabelle sind die Merkmale von Kaizen und Innovation zusammenfassend dargestellt: <sup>137</sup>

Tabelle 8.1: Merkmale von Kaizen und Innovation

Merkmals	Kaizen	Innovation
Effekt	langfristig und andauernd, aber undramatisch	kurzfristig, aber dramatisch
Tempo	kleine Schritte	grosse Schritte
zeitlicher Rahmen	kontinuierlich und steigend	unterbrochen und befristet
Erfolgschancen	gleichbleibend hoch	unterbrochen und befristet
Protagonisten	jeder Firmenangestellte	wenige Auserwählte
Vorgehensweise	Kollektivgeist, Gruppenarbeit, Systematik	Ellenbogenverfahren, individuelle Ideen und Anstrengungen
Devise	Erhaltung und Verbesserung	Abbruch und Neuaufbau
Erfolgsrezept	konventionelles Knowhow und jeweiliger Stand der Technik	technologische Errungenschaften, neue Erfindungen, neue Theorien
praktische Voraussetzungen	kleines Investment, grosser Einsatz zur Erhaltung	grosses Investment, geringer Einsatz zur Erhaltung
Erfolgsorientierung	Menschen	Technik
Bewertungskriterien	Leistung und Verfahren für bessere Ergebnisse	Profitresultate
Vorteil	hervorragend geeignet für eine langsam ansteigende Wirtschaft	hauptsächlich geeignet für eine rasch ansteigende Wirtschaft

Das Kaizen-Konzept steht jedoch nicht im Widerspruch zur investitionsintensiven Innovation, sondern soll in der Zeit zwischen den Innovationssprüngen das Qualitätslevel im Unternehmen subtil im positiven Sinne beeinflussen. Die Methoden des Kaizen sind im Vergleich zur Einführung von Innovationen eher kostengünstig, erfordern jedoch eine genaue Planung und hohe Mitarbeitendenmotivation.

Da Kaizen innerhalb des Betriebes auf mehreren Ebenen stattfindet kann man es in drei Arten unterteilen:

1. das Management-Orientierte Kaizen wird dadurch charakterisiert, dass es auf der obersten Führungsebene stattfindet. Hier liegt auch die Verantwortung für Implementierung, Steuerung und Umsetzung des Kaizen-Konzeptes. Das Management muss langfristig unter Einbeziehung des Hauptziels Qualität neue Strategien entwerfen. Ihm obliegt auch die Überwachung der Mitarbeitende und die Vermeidung von Verschwendung (Muda).
2. das Gruppen-Orientierte Kaizen wird in so genannten Quality-Circles umgesetzt. Durch Teamarbeit innerhalb von Arbeitsgruppen sollen Ideen kreiert, Schwachstellen aufgedeckt und Verbesserungen initiiert werden. Problemerkennung, Ursachensuche und Problemlösung soll auf dieser Ebene vorangetrieben werden.
3. das Personen-Orientierte Kaizen zielt darauf ab, alle Mitarbeitende die am Prozess beteiligt sind aktiv an der Gestaltung dieses Prozesses zu beteiligen. Dies geschieht über das Vorschlagswesen, in dem Mitarbeitende, die in ihrem Arbeitsbereich die eigentlichen Experten sind, dazu aufgerufen werden Verbesserungsvorschläge in mündlicher oder schriftlicher Form ihren Vorgesetzten zukommen zu lassen. Diese Verbesserungsvorschläge sollten dann auch umgesetzt werden.

Masaaki Imai schildert auch noch eine Weiterentwicklung von Kaizen, das sogenannte Gemba-Kaizen, die kontinuierliche Verbesserung am Produktionsort. Gemba heißt übersetzt Arbeitsplatz (=Ort, wo die Wertschöpfung stattfindet). Gemba Kaizen ist ein kontinuierlicher Prozess, um Muda (=Verschwendung) zu identifizieren, reduzieren und zu eliminieren. Die Grundregeln des Gemba-Kaizen sind:

1. Ordnung und Sauberkeit (=fünf S- bzw. fünf A-Kampagne) <sup>138</sup>
  - o Entferne alles unnötige (=Seiri) ⇒ Aussortieren
  - o Ordne alles, was nach dem Aussortieren geblieben ist (=Seiton) ⇒ Aufräumen
  - o Halte Maschinen am Arbeitsplatz sauber (=Seiso) ⇒ Arbeitsplatz sauberhalten
  - o Praktiziere die ersten 3 Schritte kontinuierlich (=Seiketsu) ⇒ Abmachungen zur Regel machen
  - o Entwickle Selbstdisziplin und mache die fünf S bzw. fünf A durch Festlegen von Standards zur Gewohnheit (=Shitsuke) ⇒ Alle Punkte einhalten und ständig verbessern
2. Vermeidung von Verschwendung <sup>139</sup>
  - o die identifizierten 7 Kategorien von Verschwendung sind
  - o Überproduktion
  - o Unnötige Bewegungen
  - o Unnötige Transporte
  - o Warten
  - o Lagerbestände
  - o Überbearbeitung
  - o Korrekturen / Rückfragen

### 3. Standardisierung

die Art und Weise einer Arbeit / der Abläufe werden definiert. Standard bedeutet: *die beste Art und Weise zu verrichten*. Ein Standard kann als Basis zu einer Messung, das heißt zu einer Beurteilung, herangezogen werden. Ein Standard ist Voraussetzung für die Einhaltung der Produktqualität, der Kostenvorgaben, der Liefertermine und auch des Umweltschutzes und der Arbeitssicherheit. Er zeigt außerdem den Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung auf. Er kann die Grundlage für die Einarbeitung und Ausbildung neuer Mitarbeitende und für das in vielen Betrieben zwangsläufig verfolgte Konzept der multifunktionalen Arbeitsplätze sein. Ein Standard stellt auch die Basis einer Fehlerdiagnose dar, darf und kann nach Verbesserung die Qualität weiter sichern.

Typische Ziele in einer Produktion um Aufwand und Kosten zu vermeiden sind zum Beispiel:

- verringerte Durchlaufzeit <sup>140</sup>
- verringerte WIP (work in process)
- reduzierte Wege
- Platzgewinn
- reduzierte Rüstzeit. <sup>141</sup>

## 8.4.4 Lean Administration

Der Lean-Gedanke ist auch in der Administration angekommen. Lean Office heißt der Ansatz. Der Lean-Philosophie folgend, ist die Zielsetzung klar: Jegliche Verschwendung, d. h. alles, was Kosten verursacht und zu Zeitverlusten führt, ohne den Wert einer Leistung aus Sicht des Kunden zu steigern, soll eliminiert und eine klare Kundenorientierung hergestellt werden. <sup>142</sup>

Unter Berücksichtigung von Untersuchungen im Produktionsbereich von Unternehmen (hier: Toyota) wurden sieben Arten der Verschwendung identifiziert (s. Grundregeln des Kaizen). Diese Kategorisierung ist nicht zwingend. Sie lässt sich durchaus modifizieren und auf die Verhältnisse in der Administration anpassen, z.B.:

Informationsüberfluss Mehr Informationen (E-mails, Kopien, Memos, Berichte, etc.) als der Kunde, die angegliederten Prozesse oder die aktuelle Prozessphase brauchen. Unnötiger Informationstransport  
Bewegen von Dokumenten von Arbeitsplatz zu Arbeitsplatz, zwischen Verwaltung und Produktion. Durchlaufen von Autorisierungsketten. Ablage von Akten, die niemand braucht.

Unnütze Wege

Bewegung von Mitarbeitenden auf der Suche nach Dokumenten, auf dem Weg zu räumlich getrennten Kollegen. Hinderliche Bürogestaltung.

Wartezeiten / Liegezeiten

Warten auf Entscheidung von Vorgesetzten, die Rückgabe von Akten, die Auftragsweitergabe. Technische Anlaufzeiten von Bürogeräten.

Nutzlose Tätigkeiten

Berichte und Protokolle, die niemand liest. Wiederholte manuelle Dateneingabe. Unnötige Vervielfältigung von Dokumenten.

Nicht benötigte Bestände

Unterlagen abgeschlossener Projekte. Ungenutzte Arbeitsmittel und Datenbestände.

Mehrfachablage.

Fehler / Unklarheiten Fehlerhafte Dateneingabe und Auskünfte. Unlesbare Faxe und Notizen. Unvollständige Spezifikationen.

Zu beachten ist, dass sich die Verwaltungsprozesse nicht deckungsgleich nach produktionspezifischen Aspekten optimieren und planen lassen. <sup>143</sup>

## 8.4.5 KAIZEN im Büro - Sechs-Level-Modell

Bei der Einführung der Kaizen-Philosophie ist es wichtig, die Menschen dort abzuholen, wo sie stehen. Bewährt hat sich eine Vorgehensweise, die sich an dem 6- Level-Modell orientiert. Hier werden die Mitarbeitende Schritt für Schritt in die Philosophie eingeführt und sie lernen die Methoden kennen. Für den Erfolg wird gemeinschaftlich geplant und gearbeitet.

Alle Mitarbeitende inklusive Management werden mit einbezogen. Das Modell gliedert sich in folgende Stufen: <sup>144</sup>

Level 1: Schaffen einer guten Ausgangsbasis durch Verbesserung der Selbstorganisation

Level 2: Standardisieren

Level 3: Prozessmapping

Level 4: Optimieren im Team

Level 5: Flexibles Arbeiten

Level 6: Best in class

Level 1:

Ein Audit als Bestandsaufnahme zu Beginn der Kaizen-Aktivitäten gibt Aufschluss darüber, in welchem Level der Einstieg am Besten erfolgt. Es empfiehlt sich, mit Level 1 zu beginnen, denn Ordnung, Sauberkeit und Standards sind die Basis für

weitere Verbesserungen. Nur in Ausnahmefällen, wenn wirklich schon die Voraussetzungen erfüllt sind, kann der Einstieg in einem höheren Level in Betracht gezogen werden.

Level 2:

Hier geht es um die Verbesserung der Zusammenarbeit. Regeln und Standards helfen dabei. Oft sind es die einfachen Dinge, die helfen, Verschwendung in Form von Fehlern und unnötigem Zeitaufwand zu vermeiden. Markierungen an Geräten und Arbeitsmitteln und One-Point-Lessons helfen bei der Einhaltung einer Ordnung und sparen Suchzeiten. Fehlbedienung und zeitaufwendiges Nachfragen wird vermieden. Sinnvoll sind Regeln für die interne Kommunikation, so dass wichtige Informationen alle Beteiligten rechtzeitig erreichen.

Level 3:

Die Optimierung der Abläufe ist hier das Thema im. Bearbeitungsprozesse werden oft durch eine Art von Mauern blockiert. Sie kommen über Abteilungsgrenzen hinweg ins Stocken. Der Blick über die Mauer und die Betrachtung von internen Kunden fördert eine flussorientierte Zusammenarbeit. Störungen und Engpässe in den Prozessen werden mit der Methode Prozessmapping sichtbar gemacht. Der Prozess wird neu aufgesetzt und optimiert.

Level 4:

Teams, die sich im 4. Level bewegen, haben schon viel erreicht. Nun geht es um die Erhaltung des guten Zustandes durch weitere Optimierung im Team. Es gibt immer Möglichkeiten für weitere Verbesserungen. Niemand darf sich auf seinen Lorbeeren ausruhen. Einen Überblick schafft das visuelle Management. Kennzahlen, grafisch aufbereitet, zeigen Entwicklungen auf. Zielauflösung, Teamtafeln und Qualifikationsmatrix sind Instrumente, die informieren und motivieren.

Level 5:

Gibt den Mitarbeitenden noch mehr Verantwortung und Handlungsspielraum. Voraussetzung ist, dass Aufgaben klar definiert sind. Die Autonomie des Einzelnen kann nur soweit gehen, dass die Erfordernisse des Teams erfüllt werden.

Level 6:

Hier wird mit der Zielsetzung Best in Class absolute Qualität in Richtung Null Fehler und höchste Kundenzufriedenheit angestrebt. Benchmarking verschafft einen Überblick über den Status Quo im Vergleich zu den Besten des Bereichs.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick der einzelnen Stufen:

Tabelle 8.2: 6-Level-Modell (Quelle: eigene Darstellung)

Level	Inhalte
L1 Gute Ausgangssituation durch	⇒ Selbstorganisation - Verschwendungsbewusstsein - 5A-Kampagne - Ziele und Roadmap
L2 Verbesserung durch	⇒ Zusammenarbeit Standardisierung: - Ablage/Struktur - Abläufe/Formulare - Büromaterial - Kommunikation
L3 Einsparung durch	⇒ Prozessverbesserung - Wertstromdesign - Prozessmapping - Problemlösungsstory
L4 Erhaltung des guten Zustandes durch weitere	⇒ Optimierung im Team - Visuelles Management - Team-Management-Tafel - Zielauflösung
L5 Volle Verantwortung für	⇒ Flexibles Arbeiten im Team - Aufgabenanalyse - Mobilitätskonzept - Raum- und LuK-Konzept
L6 Prozessbeherrschung durch	⇒ Best in Class - 0-Linien - Benchmarking

## 9 Zusammenfassung

„... Führt man sich vor Augen, dass von der Art der Problemstellung der Ablauf des Entscheidungsprozesses determiniert wird, erkennt man die ausschlaggebende Bedeutung der Problemstellungsphase.“<sup>145</sup>

Verwaltungspolitische Entscheidungen steuern die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung. Die Aufforderung an die Beschäftigten zur tatkräftigen Mitwirkung am Veränderungsprozess wird vielfach theoretisch untermauert und durch flankierende Anreiz- und Personalentwicklungsstrategien begleitet.

Wichtig dabei bleibt jedoch eine problemorientierte Entscheidungsfindung, die auch Realitäten berücksichtigt, z.B. die Notwendigkeit zur Verbesserung der Erwachsenenbildung bei der Aus-/Fortbildung der Verwaltungsangehörigen, bei der Menschenführung, bei der Einführung neuer Verfahren/Techniken, etc.

Die Fokussierung der Reformbemühungen alleine auf die Gesichtspunkte der Kundenzufriedenheit und Kostenreduktion ist und bleibt für die öffentliche Verwaltung zumindest teilweise fragwürdig. Nicht immer kann der Kunde Bürokratie von notwendiger Verwaltungsarbeit sachlich unterscheiden. Der Bürokratie-Begriff wird vielfach auch inflationär ohne sachliche Begründetheit benutzt. Es liegt nicht schon dann Bürokratie vor, wenn ein Antragsvordruck zur Bewilligung staatlicher Leistungen ausgefüllt werden muss. Hier sind verstärkt (wissenschaftlich begleitete) Untersuchungen erforderlich.

Außerdem ist die deckungsgleiche Übernahme betriebswirtschaftlicher Methoden, die in der Privatwirtschaft eingeführt sind, stärker unter Nutzen-Kosten-Gesichtspunkten und Praktikabilität zu untersuchen. Was sicherlich fehlt, sind qualitative Informationen über die Erfolge der Reformen bzw. Rationalisierungen, die nicht nur Informationen darüber geben, wieviel Personal und Planstellen wegrationalisiert sind (=Wirkungsanalysen).

Mit dem vorliegenden Band wurde versucht, die Komplexität der Problemlösungsansätze beim Veränderungsprozess bezogen auf organisationale Entscheidungsprozesse aufzuzeigen und zu erläutern. Die Herausforderungen des Veränderungsprozesses auf die Planung und das Personal soll in einem Folgeband dargestellt werden.

# Impressum

ISSN 1869-9685

ISBN 978-3-96619-002-2 (EPUB), DOI 10.2441/9783966190022

ISBN 978-3-96619-003-9 (PDF), DOI 10.2441/9783966190039

ISNI 0000 0004 5907 4303

©2019 Wolfgang Kirk

Cover: Wolfgang Kirk

Verlag: Wolfgang Kirk

Druckversion ISBN 978-3-00-021894-10 (Hinweis: nicht mehr im Buchhandel erhältlich)

Dieser Text ist als Band 2 Teil von Veröffentlichungen in der Reihe *Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb*.

Der Autor haftet insbesondere nicht für den Inhalt der vorgestellten Internet-Seiten. Die Verantwortung für Inhalt und Funktion der Links liegt bei den jeweiligen Betreibern.

Textsatz mit Typora in Markdown und mit Pandoc in das Zielformat konvertiert.

Stand: 2008-07-01, übertragen: Stand: 2018-08-01 (Online-Ausgabe: nicht mehr enthalten sind: das Tabellen- und Schlagwortverzeichnis)

Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung - Nicht-kommerziell - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte Bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

## Literaturverzeichnis

- Antal, Ariane Berthoin; Sozialforschung, Wissenschaftszentrum Berlin für (Hrsg.): Die Dynamik der Theoriebildungsprozesse zum Organisationslernen. 2. Auflage. Edition Sigma, 1999, WZB-Jahrbuch 1998, 31–52.
- Argyris, Chris/Schön, Donald A.: Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Addison Wesley, 1978.
- Barnard, Chester I.: The Functions of the Executive. Harvard University Press, 1948.
- Berger, Ulrike/Berhard-Mehlich, Isolde; Kiesel, Alfred (Hrsg.): Kap. 5 In Organisation. 2. Auflage. Kohlhammer, 1993, Die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie, S. 123–153.
- Bogumil, Jörg: Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat. In: Perspektiven des demokratischen Sozialismus, 2002, Nr. 1, 43–45.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine; Jann, Werner et al. (Hrsg.): Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung: Ansätze einer Wirkungsanalyse. Edition Sigma, 2004, Statusreport Verwaltungsreform - eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, 51–63.
- Buschor, Ernst: Das Konzept des New Public Management. In: Schweizer Arbeitgeber, 1995, Nr. 6, 272–276.
- Capra, Fritjof: Wendezeit: Bausteine für ein neues Weltbild. 16. Auflage. Scherz, 1987.
- Cyert, Richard M./March, James G.: A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1963.
- Delors, Jacques et al.: Learning: The Treasure Within. UNESCO Publishing, 1998.
- Dörler, Karl: Reorganisation in mittleren Unternehmen. Dissertation, Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften St. Gallen, 1988.
- Dörner, Dietrich: Diagnostik der operativen Intelligenz. In: Diagnostica, 32 1986, Nr. 4, 290–308.
- Duncan, Robert B./Weiss, Andrew; Slaw, B. M. (Hrsg.): Research in Organizational Behavior. Band 1, Organizational Learning. Implications for Organizational Design. 1979, 75–123.
- Elias, Hermann-Josef: Verfahren zur Reorganisation und Bewertung von Arbeitssystemen. Dissertation, Technische Hochschule Darmstadt, 1982.
- Etzioni, Amitai: Soziologie der Organisationen. Juventa, 1967.
- Filley, Alan C./House, Robert J./Kerr, Steven: Managerial process and organizational behavior. Scott Foresman (Glenview, III), 1976.
- Gomez, Peter/Probst, Gilbert J.B.: Die Praxis des ganzheitlichen Problemlösens: Vernetzt denken, Unternehmerisch handeln, Persönlich überzeugen. 3. Auflage, Haupt, 1999.
- Goodman, Michael/Karash, Richard: Six steps to thinking systemically. In: The Systems Thinker, 6 März 1995, Nr. 2, 6–8.
- Greif, S et al.: Erfolg und Misserfolg von Veränderungsprojekten. Universität Osnabrück, Dezember 2001.
- Hammer, Michael/Champy, James: Business Reengineering. Campus-Verlag, 2003.
- Heinrich, Lutz J.: Informationsmanagement: Planung, Überwachung und Steuerung der Informationsstruktur. Oldenbourg, 2002.
- Hennemann, C: Organisationales Lernen und die lernende Organisation: Entwicklung eines praxisbezogenen Gestaltungsvorschlages aus ressourcenorientierter Sicht. Hampp Verlag, 1997.
- Hill, Hermann: Die neue Verwaltung nachhaltig entwickeln - Bilanz und Perspektiven nach zwei Jahren Aufbauarbeit. August 1992.
- Hill, Hermann: Lernen mit modernen Medien in der öffentlichen Verwaltung. Februar 2000. Vortrag LearnTec2000 am 09.02.2000.
- Hilzensauer, Wolf: Kooperatives E-Learning @ KMU: Entwicklung und Evaluation einer konstruktivistisch orientierten Didaktik für IT-gestützte berufliche Weiterbildung am Beispiel eines Online-Lehrgangs für Innovationsmanagement. Diplomarbeit, Leopold-Franzens-Universität, Innsbruck, 2005.
- Hopfenbeck, Waldemar: Allgemeine Betriebswirtschafts- und Managementlehre: Das Unternehmen im Spannungsfeld zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Interessen. Band 13, Moderne Industrie, 2000. Imai, Masaaki: Kaizen - Der Schlüssel zum Erfolg der Japaner im Wettbewerb. Auflage. Langen-Müller/Herbig, 1994.
- Kirk, Wolfgang: Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb - Band 1: Grundsätze, Chancen und Risiken des Veränderungsprozesses. Books on Demand, 2004.
- Klimecki, Rüdiger G.: Verwaltungsreform durch organisationales Lernen - auf dem Wege zu einer Lernenden Verwaltung. Universität Konstanz, 1998.
- Klimecki, Rüdiger G./Laßleben, Hermann: Modes of Organizational Learning: Indications from an Empirical Study. In: Management Learning, 1998, Nr. 29, 405–430.
- Kostka, Claudia/Mönch: Change Management - 7 Methoden für die Gestaltung von Veränderungsprozessen. 3. Auflage. Carl Hanser Verlag, 2006.
- Kotter, John P.: Force for Change: How leadership differs from management. Free Press, 1990.
- Kotter, John P.: Winning at Change. In: Leader to Leader, Fall 1998, Nr. 10, 27–33.
- Krüger, Wilfried: Excellence in Change: Wege zur strategischen Erneuerung. Gabler, 2002.
- Laux, Dieter: Akzeptanz von Veränderungsprozessen. Diplomarbeit, Verwaltungsfachhochschule, Wiesbaden, 2006.
- Leikep, Susanne/Bieber, Klaus: Der Weg - Effizienz im Büro mit KAIZEN-Methoden. Books on Demand, 2004.
- March, James G./Olsen, Johan. P.: Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen: Universitetsforlaget, 1976.
- Nagel, Kurt: Nutzen der Informationsbearbeitung: Methoden zur Verbesserung von strategischen Wettbewerbsvorteilen, Produktivitätsverbesserungen und Kosteneinsparungen. Oldenbourg, 1988.

- Naujokat, Ulrich; Spath, Dieter/Schütz, Giso (Hrsg.): Kap. 2 In Gestaltung interner Dienstleistungen bei öffentlichen Einrichtungen: Studie zum Stand der Modernisierung in der deutschen Verwaltung. 1. Auflage. AWW-Verlag, 2004, Kundenorientierte Gestaltung von Dienstleistungen, S. 10–22.
- Nell-Breuning, Oswald von: Baugesetze der Gesellschaft: Solidarität und Subsidiarität. Herder, 1990.
- Ohl, Susanne: Vom Fachvorgesetzten zum Manager: Zum Rollenwechsel der mittleren Führungsebene bei der Transformation von Verwaltungen in Eigenbetriebe am Beispiel des Bremischen öffentlichen Dienstes. Dissertation, Universität Oldenburg, 2000.
- Ortmann, Günther: Die Fähigkeit des Erstaunens - Organisation, Strukturierung, Dekonstruktion. 2001. Anmerkungen zur Tagung Theoretische Ansätze in der soziologischen Organisationsforschung der AG Organisationssoziologie am 23./24.03.2001 in Bielefeld
- Ossimitz, Günther: Zur Entwicklung systemischen Denkens. Dissertation, Universität Salzburg, 2000.
- Pautzke, Gunnar: Die Evolution der organisatorischen Wissensbasis. Bausteine einer Theorie des organisationalen Lernens. Band 58, Münchner Schriften zur angewandten Führungslehre. Kirsch, 1989.
- Pfohl, Hans-Christian: Problemorientierte Entscheidungsfindung in Organisationen. De Gruyter, 1977.
- Plate, Bernhard von: Grundelemente der Globalisierung. In: Informationen zur politischen Bildung, 1999, Nr. 263, 3–7.
- Probst, Gilbert J.B./Büchel, B.: Organisationales Lernen: Wettbewerbsvorteil der Zukunft. Gabler Verlag, 1994.
- Regierungskommission: Bericht der Kommission. Innenministerium des Landes NRW, 2003.
- Ritz, Adrian: Was bewirken Verwaltungsreformen? Evaluationsmodell und Ergebnisse aus der schweizerischen Bundesverwaltung. In: ÖHW, 2005, Nr. 1-2, 68–87.
- Sackmann, Sonja A.; Fatzer, G (Hrsg.): Kap. II. Teil In Die lernfähige Organisation: Theoretische Überlegungen, gelebte und reflektierte Praxis. 2. Auflage. Bergich Gladbach: Edition Humanistische Psychologie, 2002, Organisationsentwicklung für die Zukunft, 227–254.
- Schierenbeck, Waldemar: Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre. Oldenbourg, 1999.
- Senge, Peter M.: Die fünfte Disziplin: Kunst und Praxis der lernenden Organisation. Band 10, Klett-Cotta, 2006.
- Spiecker, Indra: Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit. Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Juni 2000 – Technischer Bericht.
- Stickel, Eberhard: Informationsmanagement. Oldenbourg, 2001.
- Strohschneider, Stefan/Tisdale, Tim: Handlungspsychologie Kurseinheit 3: Handlungsregulation in Unbestimmtheit und Komplexität. 1987.
- Studienkommission; BMI (Hrsg.): Bericht der Kommission. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Nomos Verlagsgesellschaft, 1973. nur in der Bibliothek; nicht mehr im Buchhandel erhältlich
- Taylor, Frederick W.; Bungard, Walter/Volpert, Walter (Hrsg.): Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung. Beltz/PVU, 1995.
- Tegethoff, Hans-Georg/Wilkesmann, Uwe: Lean Administration - Lean Education. Lernt die öffentliche Verwaltung bei der Schlankheitskur? Ruhr-Uni Bochum, 1994.
- Thorn, Norbert et al.: Konzept zur Beurteilung von FLAG: Erste Beurteilung. Eidgenössisches Finanzdepartement, November 1998 – Technischer Bericht.
- Tversky, Amos/Kahnemann, Daniel: The framing of decisions and psychology of choice. In: Science, 1981, Nr. 211, 453–458.
- Vershofen, Werner: Die Marktentnahme als Kernstück der Wirtschaftsforschung. Heymanns, 1959.
- Vitouch, Oliver: Einführung in die Psychologie. 2002. Lernunterlage zur Vorlesung
- Voßbein, Reinhard: Wirtschaftslexikon. CD-ROM, 1996.
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Zweitausendeins, 2005.
- Wittenstein, Anna-Katharina/Wesoly, Michael, u.a.: Lean Office 2006. Fraunhofer IRB, 2006.

# Fußnoten

---

1. KIRK (2004)[↵](#)
2. LEIKEP/B IEBER (2004)[↵](#)
3. Da unterstellt wird, dass alle Prozesse einer Leistungserstellung grundsätzlich verbesserungsfähig sind, gilt es, Potentiale für deren Optimierung aufzuzeigen und umzusetzen und die Mitarbeiter zur ständigen, eigenverantwortlichen Mitarbeit zu bewegen, um ihren eigenen Verantwortungsbereich besser und wirtschaftlicher zu gestalten. Ziel ist eine Produktivitätssteigerung, die von den Mitarbeitern getragen wird, aber auch eine Verbesserung des sozialen Umfeldes. KVP soll einen optimalen Einsatz betrieblicher Ressourcen unterstützen, in dem es das Engagement aller Mitarbeiter verstärkt. Unterstützt wird es durch das Ausnutzen vorhandener Anreizsysteme einschließlich Geldprämien, vor allem aber durch die Möglichkeit, die Vorteile des eigenen wirtschaftlichen Handelns zu erleben.[↵](#)
4. Moderner Staat - Moderne Verwaltung Idee 21 - Neues Vorschlagswesen in der Bundesverwaltung[↵](#)
5. ORTMANN (2001)[↵](#)
6. STUDIENKOMMISSION (1973)[↵](#)
7. REGIERUNGSKOMMISSION (2003)[↵](#)
8. STUDIENKOMMISSION (1973), S. 95 f.[↵](#)
9. REGIERUNGSKOMMISSION (2003), S. 81-84[↵](#)
10. REGIERUNGSKOMMISSION (2003), S. 84-87[↵](#)
11. STUDIENKOMMISSION (1973), S. 101[↵](#)
12. =Entscheidungsträger über personelle und organisatorische Maßnahmen[↵](#)
13. SCHIERENBECK (1999), S. 89 f.[↵](#)
14. Zurückführung des Komplizierten auf etwas Einfaches[↵](#)
15. NELL -B REUNING (1990), S. 79[↵](#)
16. NELL -B REUNING (1990), S. 79 ff.[↵](#)
17. z.B.: Informationsfreiheitsgesetz - IFG vom 05.09.2005 (BGBl. I S. 2722)[↵](#)
18. das von den Unternehmen die Beachtung der gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse verlangt[↵](#)
19. WEBER (2005), S. 3[↵↵](#)
20. HOPFENBECK (2000)[↵](#)
21. VOSSBEIN (1996) 12 [↵↵](#)
22. =,„...jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“(§ 1 Abs. 4 VwVfG des Bundes)[↵](#)
23. entnommen der ONLINE Enzyklopädie WIKIEPEDIA - [Bürokratie](#)[↵](#)
24. WEBER (2005), S. 650 ff.[↵](#)
25. Die Chancen und Risiken von Teamarbeit werden an anderer Stelle näher erläutert. [↵](#)
26. Als ein Workflow wird eine Abfolge von Arbeitsschritten bezeichnet, die nach einem bestimmten Muster ablaufen. Diese werden durch ein System gesteuert, die dafür zuständige System-Komponente wird als Workflow Engine bezeichnet.[↵](#)
27. TAYLOR (1995)[↵](#)
28. Mayo, Elton: The Human Problems of an Industrial Civilization,1933; Whitehead, Thomas: The Industrial Worker: An account of a research program conducted by the Western Electric Company, Chicago,1938; Röthlisberger, Fritz/Dickson, William: Management and the Worker,1938[↵](#)
29. ETZIONI (1967), S. 59 ff.[↵](#)
30. vom zweckrationalen Verhalten[↵](#)
31. s. Abschn. 4.2.1[↵](#)
32. TVERSKY /K AHNEMANN (1981), S. 453-458[↵](#)
33. = jegliches menschliche "Tun, Unterlassen und Dulden", sei dies ein Äußeres, also beobachtbares (z.B.: Bewegung) oder ein inneres Verhalten (z.B.: Denken)[↵](#)
34. WEBER (2005), S. 1[↵](#)
35. WEBER (2005), S. 18[↵](#)
36. STROHSCHNEIDER /T ISDALE (1987), S. 22[↵](#)
37. Volpert 1983[↵](#)
38. BERGER /BERHARD-M EHLICH (1993), s.123 ff.[↵](#)

39. BARNARD (1948), S. 139-160 [↗](#)
40. PFOHL (1977), S. 21 [↗](#)
41. Der Erwartungswert gibt den Wert an den man langfristig erzielt, wenn man eine Entscheidung trifft. [↗](#)
42. weiterführend siehe S CHIERENBECK (1999), S. 172-174 [↗](#)
43. s. S. 3 [↗](#)
44. durch den Gesetzgeber [↗](#)
45. wenn also der Adressat der Verwaltungsentscheidung mit der getroffenen Entscheidung nicht einverstanden ist [↗](#)
46. SPIECKER (2000), Staatliche Entscheidung unter Unsicherheit; [Spiecker, Indra](#) [↗](#)
47. Informationsasymmetrie = ein Handlungsträger hat Informationen, der andere nicht [↗](#)
48. und entsprechender Regelungen in den Bundesländern [↗](#)
49. § 26 Verwaltungsverfahrensgesetz, BGBl I 2003 S. 102 [↗](#)
50. § 87 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung - BGBl I 1991 S. 686 [↗](#)
51. s. Abschn. 5.3 [↗](#)
52. VERSHOFEN (1959), S. 89 [↗](#)
53. VERSHOFEN (1959), S. 91 [↗](#)
54. VERSHOFEN (1959), S. 84 [↗](#)
55. HEINRICH (2002) [↗](#)
56. STICKEL (2001) [↗](#)
57. NAGEL (1988) [↗](#)
58. KIRK (2004), S. 19 [↗](#)
59. Wir verwenden die Symbole > (wenn eine Alternative gegenüber einer anderen strikt bevorzugt wird), < (wenn eine Alternative gegenüber einer anderen strikt weniger Nutzen stiftet) sowie ~ (bei Indifferenz) [↗](#)
60. REGIERUNGSKOMMISSION (2003), S. 84-87 [↗](#)
61. ELIAS (1982), S. 4 [↗](#)
62. DÖRLER (1988), S. 23 [↗](#)
63. DÖRLER (1988), S. 26 f. [↗](#)
64. NAUJOKAT (2004), S. 10-13 [↗](#)
65. Verwaltungseinrichtungen mit Leistungen gegenüber anderen Verwaltungseinrichtungen [↗](#)
66. NAUJOKAT (2004), S. 16-22 [↗](#)
67. HAMMER /CHAMPY (2003), Business Engineering [↗](#)
68. bzw. Verwaltungsbetrieb [↗](#)
69. Die Information Technology Infrastructure Library (ITIL) stellt eine Reihe verständlicher und konsistenter Best Practice Vorgehensweisen für das IT Management zur Verfügung. Die Bibliothek besteht aus mehreren Büchern, die von der Central Computer and Telecommunications Agency, jetzt Office of Government Commerce, ansässig in Großbritannien, erstellt wurden. basiert auf Erfahrungen aus 30 Jahren IT-Betrieb; sie geht vorwiegend auf technische und organisatorische Aspekte von IT-Managementprozessen ein und definiert ideale Abläufe, Strukturen und Verantwortlichkeiten; Info: Bundesverwaltungsamt Info 1840, 11/2004, [www.ogc.gov.uk](http://www.ogc.gov.uk) [↗](#)
70. Bewusster Steuerungsprozess, der die Veränderungen in einer Organisation auf formaler Ebene z. B. durch Änderungen der Aufbauorganisation und auf der Prozessebene z. B. durch Workshop für Mitarbeitende initiiert und steuert, überwacht und koordiniert. [↗](#)
71. bzw. im Englischen development of an organisation and its employees - Organizational Development [↗](#)
72. FILLEY /HOUSE/K ERR (1976), 487 ff. [↗](#)
73. um mehr Raum für Persönlichkeitsentfaltung und Selbstverwirklichung zu schaffen [↗](#)
74. siehe Leitlinien URL: <http://www.goe.org/pdf/leitgesamt.pdf> - besucht am 13.05.2008 - Stand 01.01.2018: Quelle nicht mehr erreichbar [↗](#)
75. KOTTER (1990) [↗](#)
76. KOTTER (Fall 1998), S. 32 [↗](#)
77. KRÜGER (2002), S. 48 ff. [↗](#)
78. Aus der Bedeutung des lateinischen Verbes emergo lässt sich die Bedeutung des Wortes Emergenz ableiten. Man versteht demzufolge unter Emergenz das Auftauchen von Systemzuständen, die nicht durch die Eigenschaften der beteiligten Systemelemente erklärt werden können. Im Duden findet man die Definition von Emergenz als das Phänomen wonach höhere Seinsstufen durch neu auftauchende Qualitäten aus niederen entstehen. Bei dieser Definition ist zu beachten, dass die neu auftauchenden Qualitäten erst entstehen [↗](#)

- und nicht bereits vorhanden sind. Im Volksmund wird diese Idee formuliert als: Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile. Für dieses Mehr bzw. dessen Entstehung steht der Begriff Emergenz [↪](#)
79. DELORS et al. (1998) [↪](#)
80. s. Url: <http://www.ipn.uni-kiel.de/projekte/III/begriff.html>; besucht am 09.06.2007 [↪](#)
81. meyer lexikon online, Url.:<http://lexikon.meyers.de/meyers>, besucht am 10.06.2007 [↪](#)
82. Neben der lernenden Organisation wird - meist synonym - vom organisationalen Lernen gesprochen, obwohl sich beide Konzepte inhaltlich sehr wohl unterscheiden lassen (konzeptuelle Ungenauigkeit). Während die lernende Organisation als eine Metapher auf der Ebene der Organisation in ihrer Gesamtheit angesiedelt werden kann, bezeichnet das organisationale Lernen vielmehr die Prozesse und Aktionen des Lernens auf den unterschiedlichsten Ebenen der Organisation. Vgl. H ENNEMANN (1997), S. 16 und weiterführend A NTAL (1999), S. 32-38 [↪](#)
83. PROBST/B ÜCHEL (1994) [↪](#)
84. Lexikon Verwaltungsreform - Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam (KWI); Url.: <http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm>, besucht am 10.06.2007 [↪](#)
85. SACKMANN (2002), S. 229-234 [↪](#)
86. CYERT /M ARCH (1963) [↪](#)
87. MARCH /O LSEN (1976), S. 67 [↪](#)
88. ARGYRIS/SCHÖN (1978), S. 29 [↪](#)
89. PROBST / BÜCHEL (1994), S. 23 f. [↪](#)
90. ARGYRIS/S CHÖN (1978), Vgl. S. 18 [↪](#)
91. DUNCAN/W EISS (1979) [↪](#)
92. PAUTZKE (1989), S. 112 [↪](#)
93. Vgl. DUNCAN /WEISS (1979), S. 92 [↪](#)
94. SACKMANN (2002), S. 234 [↪](#)
95. POBST /B ÜCHEL (1994), S. 17 [↪](#)
96. Modelle sind i. d. R. vereinfachte und auf wesentliche Komponenten reduzierte Abbilder der Realität. Das kognitive Modell geht davon aus, dass Informationsverarbeitungsprozesse für das menschliche Verhalten verantwortlich und bestimmend sind. Obwohl die Verarbeitung die Aufnahme von Information voraussetzt, wird das menschliche Handeln nicht als direkte Reaktion auf diesen Input angesehen. Hier ist der aktive Prozess der Kognition bzw. Informationsverarbeitung zwischengeschaltet, in der das Individuum z. B. die Umwelt aktiv nach jenen Informationen absucht, die für eine bestimmte Entscheidung benötigt werden. Menschen reagieren nicht auf die objektiv beschreibbare materielle Welt (Realität), sondern darauf, wie sie sich ihnen als subjektive Realität darstellt. Das Individuum konstruiert eigene Interpretationen der Welt, die nicht mit ihrer objektiven Beschreibung übereinstimmen müssen. Diese subjektive Konstruktion ist der proximale Input für die Handlungsentscheidungen und -exekutionen, also den Output des informationsverarbeitenden Systems; sie ist zwischen die Handlung und die aus der Umwelt wirkenden distalen Stimuli geschaltet. Die zwischen Reiz und Reaktion geschaltete black box der internen psychischen Prozesse wird (wieder) zum Gegenstand psychologischer Forschung. VITOUCH (2002), S. 3 f. [↪](#)
97. PROBST/B ÜCHEL (1994), S. 35 [↪](#)
98. SENGE (2006), S. 24 [↪](#)
99. Mentale Modelle sind fest verwurzelte Ansichten darüber, wie die Welt funktioniert. Ein mentales Modell beeinflusst unsere Entscheidungen, und lässt uns verschiedene Situationen unterschiedlich interpretieren. Mentale Modelle prägen unser Verhalten und können explizit in Form von Plänen und Vorgehensweisen oder auch implizit als Prioritäten/Visionen zum Vorschein kommen. Im Projektmanagement werden Informationen genutzt, um die mentalen Modelle verbessern zu können und die Entscheidungsfindung zu erleichtern. [↪](#)
100. SENGE (2006), S. 15 ff. und S. 75 ff. [↪](#)
101. TEGETHOFF/W ILKESMANN (1994), S. 15-17 [↪](#)
102. TEGETHOFF/W ILKESMANN (1994), S. 18 f. [↪](#)
103. K LIMECKI (1998), S. 12 f. [↪](#)
104. KLIMECKI /L ASSLEBEN (1998) [↪](#)
105. KLIMECKI (1998), S. 16 f. [↪](#)
106. HILL (2000) [↪](#)
107. HILZENS AUER (2005), Abschn. 3.1.3 [↪](#)
108. HILZENS AUER (2005), Abschn. 3.1.4 [↪](#)
109. Stellvertretend hierfür haben auch Kostka und Mönch die acht Gründe von Kotter (s. S. 121) für das Scheitern von Veränderungsprozessen benannt, Vgl. KOSTKA /M ÖNCH (2006), S. 16 ff. [↪](#)
110. z.B. die Darstellung von Bogumil und Kuhlmann für den kommunalen Bereich, BOGUMIL/KUHLMANN (2004) [↪](#)
111. GREIF et al. (2001), S. 5 [↪](#)

112. LAUX (2006) [↵](#)
113. OHL (2000) [↵](#)
114. Zur Beschreibung/Bewertung des Wirkungsmodell Vgl. T HORM et al. (1998), S. 4, 28-31 [↵](#)
115. RITZ (2005), S. 75 [↵](#)
116. aus: WIKIEPEDIA; Zur Vertiefung: PLATE (1999): Bernhard von Plate: Grundelemente der Globalisierung, in: Informationen zur politischen Bildung, Heft 263, 1999, S. 3 [↵](#)
117. Originaltitel: The Turning Point, 1982, in Deutschland veröffentlicht 1983 [↵](#)
118. CAPRA (1987), S. 1 [↵](#)
119. HILL (1992) [↵](#)
120. BOGUMIL (2002) [↵](#)
121. CAPRA (1987), S. 294 ff. [↵](#)
122. auch bezeichnet als Systemdenken, vernetztes Denken, komplexes Problemlösen oder Systemtheorie [↵](#)
123. damit st wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement gemeint [↵](#)
124. Literatur: Schiepek, G.: Systemtheorie der Klinischen Psychologie. Braunschweig 1991. Simon, F.B. (Hrsg.): Lebende Systeme. Wirklichkeitskonstruktion in der systemischen Therapie. Berlin 1988. [↵](#)
125. OSSIMITZ (2000), Abschn. 2.2 [↵](#)
126. Die MVD ist eine Problemlösungsmethodik für komplexe Problemsituationen, die Zusammenhänge, Verhaltensmöglichkeiten und Grenzen der Lenkung und Entwicklung von sozialen Systemen aufzeigt. Die MVD behilft sich bei der Problemanalyse der Netzwerktechnik. Der gesamte Problemlösungsprozess besteht aus sechs Schritten [↵](#)
127. nach Dörner, Kreuzig, Reither und Stöudel (1983) [↵](#)
128. DÖRNER (1986), S. 297 [↵](#)
129. GOMEZ/P ROBST (1999) [↵](#)
130. GOODMAN /K ARASH (1995) [↵](#)
131. mittels der man, den Vorstellungen des PPBS durchaus entsprechend, das jährliche Budget enger mit aus politischen Zielen abgeleiteten Aufgaben zu verbinden hoffte; PPBS=Planning Programming Budgeting System (PPBS) - Programmbudgetierung. Ein Planungssystem, das in den 60er Jahren in den USA die typische Fortschreibungslogik der Haushaltspolitik (Inkrementalismus) und die Input-Budgetierung durch eine Output-Budgetierung ersetzen wollte [↵](#)
132. Diese Modell ist vorwiegend in der Schweiz realisiert worden. [↵](#)
133. BUSCHOR (1995) [↵](#)
134. KIRK (2008), S. 15-17 [↵](#)
135. KIRK (2008), S. 18 f. [↵](#)
136. Die gegenwärtige Diskussion um eine Reform der öffentlichen Verwaltungen konzentriert sich weitgehend auf die aus der wirtschaftlichen Situation und den Folgekosten der deutschen Einheit resultierenden Sparzwänge für die öffentlichen Haushalte. Die Forderung nach mehr Effizienz und Effektivität bekommen dabei ein ungleich größeres Gewicht, als dies in vergangenen Reformphasen der Fall war, sodass insgesamt über eine grundsätzliche Neubestimmung der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft nachgedacht wird. [↵](#)
137. IMAI (1994), S. 48 [↵](#)
138. Ordnungssinn und Sauberkeit werden auch als typisch deutsche Sekundärtugenden angesehen. [↵](#)
139. der Gegensatz zur Verschwendung ist Sparsamkeit, die auch als eine bürgerliche Tugend bezeichnet wird. [↵](#)
140. Die Zeit, die benötigt wird, zwischen Konzept und Einführung, Auftrag und Auslieferung, vom Rohmaterial bis in die Hände des Kunden. [↵](#)
141. ist die Zeit, die zur Umstellung einer Maschine für die Herstellung eines anderen Produktes benötigt wird. Kurze Rüstzeiten, typischerweise unter 10 Minuten (1 Arbeitstakt), ermöglichen erst die Optimierung des Produktionsflusses bzw. Wertstroms. [↵](#)
142. WITTENSTEIN /WESOLY (2006), S. 9 [↵](#)
143. WITTENSTEIN /WESOLY (2006), S. 14 [↵](#)
144. LEIKEP/BIEBER (2004), S. 22-24 [↵](#)
145. PFOHL (1977), S. 5 [↵](#)