Arbeit, Innovation und Nachhaltigkeit Band 10

herausgegeben von Manfred Moldaschl

Manfred Moldaschl
Daniela Manger
(Hg.)

Im Spiegel der Organisation

Innovationsfähigkeit durch Institutionelle Reflexivität

Rainer Hampp Verlag München und Mering 2016

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

ISBN 978-3-95710-066-5 (print)
ISBN 978-3-95710-166-2 (e-book)
Arbeit, Innovation und Nachhaltigkeit: ISSN 1619-4365
ISBN-A/DOI 10.978.395710/1662
1. Auflage, 2016

© 2016 Rainer Hampp Verlag München und Mering
Marktplatz 5 D – 86415 Mering
www.Hampp-Verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

∞ *Dieses Buch ist auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.*

Liebe Leserinnen und Leser!
Wir wollen Ihnen ein gutes Buch liefern. Wenn Sie aus irgendwelchen Gründen nicht zufrieden sind, wenden Sie sich bitte an uns.

Arbeit, Innovation und Nachhaltigkeit

herausgegeben von Manfred Moldaschl

Was haben Arbeit, Innovation und Nachhaltigkeit miteinander zu tun? Das systematisch herauszuarbeiten, setzt sich diese Reihe zum Ziel.

Nicht nur aus alphabetischen Gründen steht *Arbeit* hier an erster Stelle: Sie bestimmt die Blickrichtung, aus der Themen der Innovation und der Nachhaltigkeit behandelt werden. Arbeit ist jener Prozess, durch den unsere Welt praktisch verändert wird, mit erwünschten und weniger erwünschten Folgen. Freilich ist sie nicht die treibende Kraft, sondern das Mittel einer Veränderung, die den mehr oder weniger verhandelbaren Regeln und Verhältnissen unserer Wirtschaftsordnung folgt, und diesen selbst unterliegt.

Wie unter diesen Verhältnissen Arbeit umgestaltet wird, wie ihre Gestaltung die Möglichkeit, den Verlauf und die Ergebnisse organisationaler und technischer *Innovation* beeinflusst, gehört ebenso zu den Fragestellungen dieser Reihe wie die umgekehrte Fragerichtung: Welche subjektiven Motive und Orientierungen, welche sozialen und politischen Interessen werden mit neuen Formen der Nutzung von Arbeitskraft und der Gestaltung von Organisation erzeugt.

Der Begriff *Nachhaltigkeit* steht dabei nicht für Ökologie, jedenfalls nicht primär für Umweltfragen, sondern für eine generelle Ressourcenperspektive. Welche Ressourcen werden eigentlich in Prozessen betriebsförmiger Produktion, Dienstleistung und Innovation verwertet, und wie werden sie verwertet? In welchem Maß etwa wird darin ‚soziales Kapital' benutzt, vernutzt oder produziert? Wie sehen die Ressourcenbilanzen betrieblichen Handelns im Innenverhältnis aus, etwa für die Beschäftigten, oder im Außenverhältnis, etwa hinsichtlich regionaler Kooperationsbeziehungen oder lokaler Arbeitsmärkte? Diskutiert werden damit Voraussetzungen, Nebenfolgen und Grenzen zweckorientierten wirtschaftlichen Handelns in der kapitalistischen Gegenwartsgesellschaft.

Ein von akademischen Fächergrenzen formatierter Blick ist dafür denkbar ungeeignet. Die Reihe folgt daher dem Leitbild einer *gegenstandsorientierten* Wissenschaft von Arbeit und Organisation, die sich soziologischer, wirtschaftswissenschaftlicher, psychologischer, pädagogischer und anderer Konzepte allein anhand der Frage bedient, was sie zum Verständnis des jeweiligen Gegenstands beitragen. Sie folgt ferner der Idee einer *praxisorientierten* Wissenschaft, die sich gerade nicht darin erschöpft, Forderungen ‚der Praxis' nach unmittelbarer Nützlichkeit reflexhaft zu folgen. Vielmehr gilt Praxis einer solchen Wissenschaft als Maßstab und Medium der Erkenntnis. Sie interessiert sich nicht nur vorrangig für die realen ökonomischen, sozialen und kulturellen Praktiken in ihrer jeweiligen institutionellen Einbettung, sondern betrachtet auch sich selbst als Praxis, mit allem, was dazugehört: Standortgebundenheit und Werthaltigkeit der Perspektive, Subjektivität, und Eingebundensein in soziale Interessen.

Im Spiegel der Organisation

Innovationsfähigkeit durch Institutionelle Reflexivität

herausgegeben von Manfred Moldaschl

Manfred Moldaschl
Lernen – Trägheit – Rationalität
Ein Vorwort 9

Manfred Moldaschl
Innovationsfähigkeit. Theorie und Befunde zu reflexiven Verfahren 13

Frank Schirmer
Innovationsfähigkeit, Institutionelle Reflexivität und Politik in Organisationen: Politische Interpretationen des Konzeptes „Institutionelle Reflexivität“ 39

Jörg Bogumil, Falk Ebinger, Lars Holtkamp, Marc Seuberlich
Institutionelle Reflexivität in der öffentlichen Verwaltung 63

Jörg Bogumil, Falk Ebinger, Lars Holtkamp
Institutionelle Reflexivität durch verpflichtende Selbstbeobachtung. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW 87

Falk Ebinger, Jörg Bogumil
Institutionelle Reflexivität durch systematische Fremdbeobachtung. Lernen über Leistungsvergleiche am Beispiel der Gemeindeprüfungsanstalt NRW? 107

Klaus-Peter Timm-Arnold
Institutionelle Reflexivität durch Weiterentwicklung: Das Prüfungsinstrumentarium der Gemeindeprüfungsanstalt NRW 135

Anil K. Jain, Manfred Moldaschl, Daniela Manger, Tobias Hallensleben
Reflexivität durch Verfahren? Zum Zusammenhang zwischen Reflexivität, Innovation und dem Einsatz von Management-Tools (untersucht anhand einer quantitativen Studie bei deutschen Unternehmen/Organisationen in zwei Befragungswellen) 149

Anil Jain, Daniela Manger
Reflexivität und Differenz. Die deflexive Schließung der Offenheit und die reflexive Öffnung der Abgeschlossenheit (illustriert anhand zweier Fallbeispiele) 211

Hans-Joachim Gergs, Mathias Kozinowski
„Quergestelltes Netzwerk". Eine Methode zur kollektiven Selbstreflexion in Organisationen 239

Tobias Hallensleben
Veränderung in Unsicherheit. Von der Suche nach Gewissheit im organisationalen Wandel 249

Daniela Manger
Die Reflexivität institutioneller Reflexivität. Zum Umgang mit Unsicherheit und Risiko in organisationalen Veränderungsprozessen 281

Tobias Hallensleben, Anil K. Jain
„Wir müssen hier sehr schnell konstruieren": Diskurs und Institutionelle Reflexivität 303

Daniela Manger
Reflexivität als Erfahrung von Kontingenz 335

Autoren 359

Manfred Moldaschl

Lernen – Trägheit – Rationalität

Ein Vorwort

In diesem Band befassen wir uns mit Lernen und Lernbarrieren, Neugier und Altgier, Erkenntnis- und Erkenntnisverhütungsmitteln, Reflexivität und Deflexivität, alltäglicher Epistemologie und Depistemologie. Wenn Epistemologie die Lehre von Bedingungen der Möglichkeit von Einsicht in die eigene Praxis ist, dann definieren wir Depistemologie als Kunde von und den vielfältigen Möglichkeiten, Einsichten und Selbstkritik abzuwehren. Das interessiert uns hier besonders Organisationen - als vorherrschende Form der Koordination hoch arbeitsteiliger Wertschöpfung, Dienstleistung und Administration in modernen Gesellschaften. Diese hat man auch als Organisationsgesellschaften charakterisiert.

Das Format unserer Erkundung dieses Feldes gesellschaftlicher Praxis ist interdisziplinär – aber was besagt das schon in einer Gegenwart, in der Interdisziplinarität zum normativen Heilsversprechen der Wissenschaft wurde. Einer Wissenschaft, die sich in immer weitere Subdisziplinen aufsplittert, sich zugleich in jeder dieser Wissensteilungen die „Ansätze" bzw. die Deutungen häufen, und jeder Versuch des „Quertreibens" über die Splitter hinweg faktisch mit dem Risiko der Exkommunizierung aus den betreffenden scientific communities und ihren Publikationsclaims bestraft wird? Sagen wir also besser, an welche Forschungsstränge unsere Arbeiten anschließen. Das Feld reicht von der Innovations- und der Interventionsforschung über die Arbeits- und Organisationsforschung sowie die Managementstrategie- und die Verwaltungsforschung bis in die sozialtheoretische Modernisierungsforschung.

Nachdem man in den genannten Forschungsfeldern jahrzehntelang typischerweise auf Formen der „Hysterese" stieß, also auf Trägheit des sozialen Wandels, auf viele scheiternde oder klanglos versandende Change-Projekte, sowie

Literatur

Axelrod, R., Axelrod E. (2000): Collaborating for Change: The Conference Model. Berrett-Koehler Publishers.

Bonsen, M. zur (2003): Real Time Strategic Change. Schneller Wandel mit großen Gruppen. Stuttgart.

Beck, U., Bonß, W. (2001): Die Modernisierung der Moderne. Frankfurt a.M.

Collin, J. (2009): How the mighty fall. And why some companies never give in. London.

Drucker, P.F. (1985): Innovation and entrepreneurship. New York: Harper & Row Publishers.

Drucker, P.F. (1986): Innovationsmanagement für Wirtschaft und Politik. Düsseldorf/Wien: Econ.

Hamel, G. (2007): Das Ende des Managements. Unternehmensführung im 21. Jahrhundert. Düsseldorf.

Königswieser, R., Keil, M. (Hg.) (2000): Das Feuer großer Gruppen. Konzepte, Designs, Praxisbeispiele für Großveranstaltungen, Stuttgart.

Moldaschl, M. (2006): Innovationsfähigkeit, Zukunftsfähigkeit, Dynamic Capabilities. Moderne Fähigkeitsmystik und eine Alternative. In: Schreyögg, G., Conrad, P. (Hg.): Managementforschung. Wiesbaden.

Owen, H. (1997): Open Space Technology: A User's Guide. McGraw-Hill Professional.

Pettigrew, A., Whipp, R. (1993): Strategic change capabilities. In: Lorange, P., Chakravarthy, B., Roos, J. (Eds.): Change, learning and co-operation. Oxford,

Roth, G., Kleinert, A. (1999): Learning History. In: Senge, P. et al. (Eds.): The Dance of Change (S. 117-144). New York, London, Toronto, Sydney.

Scharmer, O. (2013): Theorie K. Von der Zukunft her führen. Heidelberg.

Seliger, R. (2008): Einführung in Großgruppenmethoden. Heidelberg.

Senge, P. (1996): Die fünfte Disziplin. Stuttgart.

Teece, D.J., Pisano, G., Shuen, A. (1997): Dynamic capabilities and startegic management. In: Strategic Management Journal, 18 (7), S. 509-533.

Weisbord, M. (1995): Future Search. Collaborating for Change.

Wimmer, R. (2000): Wie lernfähig sind Organisationen? Zur Problematik einer vorausschauenden Selbsterneuerung sozialer Systeme. In: Heijl, P.M., Stahl, K. (Hg.): Management und Wirklichkeit. Heidelberg.

Wimmer, R. (1996): Erlebt die Gruppendynamik eine Renaissance? In: Schwarz, G., Heintel, P., Weyrer, M., Stattler, H. (Hg.): Gruppendynamik: Geschichte und Zukunft. Wien.

Wimmer, R. (2007): Die bewusste Gestaltung der eigenen Lernfähigkeit als Unternehmen. In: Tomaschek, N. (Hg.): Die bewusste Organisation, Steigerung der Leistungsfähigkeit, Lebendigkeit und Innovationskraft von Unternehmen (S. 39-62). Heidelberg.

Tobias Hallensleben

Veränderung in Unsicherheit

Von der Suche nach Gewissheit im organisationalen Wandel

1. Einleitung

Mit dem Ansatz der Institutionellen Reflexivität wurde ein Konzept zur Analyse organisationaler Strukturen und Kulturen entwickelt, das sich insbesondere auf Potentiale und Barrieren des strategischen und sozialen Wandels in verschiedenen Institutionentypen richtet. Damit lässt sich untersuchen, wie in Unternehmen und anderen Organisationen neues Wissen aufgenommen und verändert wird (auf welche Weise sich die Organisation über sich selbst aufklärt) und inwieweit dabei (auch grundlegende) Regeln und Routinen zum Gegenstand von Selbstbeobachtung und Selbstkritik gemacht werden (dürfen). Veränderungsfähigkeit wird hiernach auf institutionalisierte Qualitäten von Lernprozessen zurückgeführt, auf (potenziell) reflexive Verfahren, Praktiken und Prozesse die – je nach Gebrauch und sinnhafter Einbettung – individuelle Akteure und soziale Systeme dabei unterstützen, etwa eine gewisse Distanz gegenüber universellen Gewissheiten zu üben oder nicht intendierte, teils paradoxe Nebenfolgen organisationalen Handelns aufzugreifen und zu verarbeiten.

Der Beitrag basiert auf dem Befund, dass mit der Akzentuierung unterschiedlicher Perspektiven und der Einsicht in die Standortabhängigkeit und Grenzen eigenen Wissens Probleme entstehen, die die Steuerungsinstitutionen von Organisationen massiv überfordern. Während in den untersuchten Fällen das Ausmaß an Selbstbeobachtung und Folgenevaluierung zunimmt und die Anerkennung von Diskurs und Pluralität bis in das professionelle Selbstverständnis handelnder Akteure vordringt, bieten die dominierenden Prinzipien von Zweckrationalität

und Kontrolle keine probaten Mittel mehr, um die erzeugte Kontingenz zu bewältigen (vgl. auch Beck 2007, S. 367). Konventionelle Prinzipien organisationalen Handelns geraten im Angesicht des Abweichenden, Irritierenden und Unberechenbaren in die Krise. Diese spitzt sich mit zunehmender Unübersichtlichkeit von Problemkonstellationen weiter zu. Folglich sind die begleiteten Veränderungsprozesse von Unsicherheit, Uneindeutigkeit und Ungewissheit gekennzeichnet. Intendiert als möglichkeitseröffnendes Moment im organisationalen Wandel – so einer der zentralen Befunde dieses Beitrags – laufen potentiell reflexive Praktiken permanent Gefahr, zum bloßen Ritual zu verkommen.

Folglich läge es nahe, die hier untersuchten Veränderungsprozesse nicht als Ausdruck reflexiven Wandels, sondern als Beleg einer sich selbst überschlagenden „audit society" (Power 1997) zu interpretieren (zur ausführlichen Diskussion vgl. Moldaschl 2005), in der Managementmoden die Geltung kultischer Praktiken übernommen haben. Indem sie die Wirklichkeit auf ein (im wahrsten Sinne des Wortes) berechenbares Maß reduzieren, schaffen sie jene Sicherheit, die modernen Organisationen zusehends abhandenkommt. Mit einer aufklärungsskeptisch akzentuierten Perspektive wie dieser könnte man sich nun zufrieden geben. Dabei gäbe es viel zu gewinnen. So liefert gerade die im Fahrwasser der Kritischen Theorie argumentierende Arbeit von Power et al. (2009) tiefe Einblicke in die blinden Flecken konventioneller Auditpraktiken, indem sie nach ihrer historischen Gewordenheit fragt und die Mechanismen beschreibt, mit denen sich formalisierte Managementmethoden verselbständigen und Macht über uns gewinnen. Doch kann die Analyse reflexiver Praktiken an einer solch einseitigen Sichtweise nicht interessiert sein. Stattdessen möchte ich zeigen, wie objektivierende und diskursive Verwendungslogiken im Untersuchungsfeld miteinander konkurrieren, sich wechselseitig ablösen, mitunter gar ergänzen – je nachdem welchen Grad an Unsicherheit die Organisation auszuhalten im Stande ist.

Angesichts dieser Ausgangssituation stellt sich die Frage nach der Legitimation von Verfahren grundsätzlich neu (zur Veränderung von Begründungssemantiken in der reflexiven Moderne vgl. Hofer 2009). Denn wenn sich die Anwendungsmodi von Managementpraktiken erweitern (von zweckrational bis reflexiv), liegt die Annahme nahe, dass auch die Legitimation von Verfahren vielfältigere Formen annimmt. Während also im traditionellen Organisationsverständnis (z.B. neoklassischer Prägung) ausschließlich rationale Begründungen versprechen, Legitimität zu sichern, müsste mit zunehmender Erosion eindeutiger Entscheidungsgrundlagen und Entwicklungspfade – so die These in Anlehnung an Beck, Giddens und Lash (1996) – eine Erweiterung legitimer Begründungsmöglichkeiten zu beobachten sein (vgl. Hofer 2009, S. 141). Und so lässt sich die reflexive Organisation von Arbeit auch als Versuch interpretieren, in Anbetracht der Grenzen rationalen Handelns alternative Gestaltungsprinzipien auszuprobieren – ein Wagnis, das jedoch Nebenfolgen produziert, Ungewissheit schürt, die

Schwächen klassischer Beherrschungsversuche offenlegt und daher besonderer Legitimation bedarf. Sofern in den untersuchten Fällen also tatsächlich differente (womöglich konfligierende) Perspektiven erschlossen und alternative Gestaltungsoptionen geschaffen wurden, bedarf es neuer Modi der Legitimation, um die einhergehende Ungewissheit zu bearbeiten und handlungsfähig zu bleiben. Zu überprüfen ist also, inwieweit sich im diskursiven Gebrauch von Managementpraktiken die Formen ihrer Begründung verändern.

Wenn unsere Diagnose zutrifft und mit dem diskursiven Gebrauch reflexiver Praktiken letztgültige Gewissheiten zusehends erodieren, stellt sich die Frage nach einem Theorieangebot, das *erstens* Unsicherheit als erklärungsbedürftiges organisationales Phänomen identifiziert, *zweitens* Beschreibungen ihrer Entstehung liefert und *drittens* nach Formen der Unsicherheitsbewältigung fragt. Insbesondere die Ansätze der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie halten hierfür vielversprechende Argumentationsfiguren bereit. Indem sie Unsicherheit als Abwesenheit von gesichert geltenden Annahmen für die rationale Gestaltung von Organisationen konzipieren und im Gegenzug Mechanismen identifizieren, die die Vereinfachung von Organisationsentscheidungen durch Komplexitätsreduktion sichern, wird die Möglichkeit vollständiger Berechenbarkeit und Kontrolle als Illusion entlarvt. Insofern steht die verhaltenswissenschaftliche Theorie der Organisationsentscheidungen durchaus im Zeichen eines reflexiven Forschungsprogramms, insofern auch hier davon ausgegangen wird, dass selbst bei noch so rationaler Planung mit der Kontingenz und Begrenztheit eigenen Wissens einschließlich unintendierter Nebenfolgen organisationalen Handelns zu rechnen ist.

Vor diesem Hintergrund werde ich zunächst allgemeine Probleme organisationaler Unsicherheit, die die Institutionalisierung reflexiver Praktiken nach sich zieht, umreißen und das Potential dieser Perspektive für das Verständnis von Veränderungsprozessen herausarbeiten (2). Anschließend werden Erklärungsangebote für die Genese von Unsicherheit und Mechanismen ihrer Bewältigung anhand einiger Spotlights aus 4 Jahrzehnten Rationalitätskritik spezifiziert (3). Die Thesen der neo-institutionalistischen Organisationssoziologie, in denen formale Organisationsstrukturen als Mythos dekonstruiert und ihre legitimatorische Bedeutung herausgestellt werden, bilden hierbei den zentralen Ausgangs- und Bezugspunkt des empirischen Teils meines Beitrags. Institutionalisierte Verfahren und Praktiken werden hier als Instrumente der Unsicherheitsbewältigung betrachtet. Diese Sichtweise hat sich als Interpretationsfolie für die Fallstudien als besonders tragfähig erwiesen. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit der Bau an externen „Legitimationsfassaden" (statt Orientierung an interner Zweckrationalität) nicht doch wieder Momente der Reflexivität verlangt, insbesondere dann, wenn divergierende Erwartungen oder konfligierende Anforderungen aufeinandertreffen (vgl. Moldaschl 2005, S. 177). Diese und weitere

Fragen lassen sich en detail nur in der Arbeit am Einzelfall beantworten. Nach der Skizzierung des methodischen Fundaments der Untersuchung (4) wird in einer Fallstudie zur Einführung einer Balanced Scorecard (BSC) in einer Einrichtung des öffentlichen Sektors u.a. aufgezeigt, wie die Voraussetzungen für ein reflexives Verständnis organisationaler Produktivität geschaffen werden – dies allerdings wiederum um den Preis der Sicherheit (5).

2. Unsicherheit unter den Bedingungen Institutioneller Reflexivität

Ausgangspunkt meiner Argumentation war die empirisch inzwischen gut dokumentierte Erkenntnis, dass organisationaler Wandel Situationen genuiner Unsicherheit erzeugt (vgl. u.a. Apelt, Senge 2015; Böhle, Busch 2012). Wird Veränderung zur Konstante moderner Organisation, bleibt ungewiss, was erwartet werden kann. Dies wird besonders deutlich, wenn man die damit verbundenen Entscheidungen aus der nüchternen Perspektive neo-institutionalistischer Forschung betrachtet; als kaum kontrollierbare, mitunter willkürliche, geradezu anarchische Produkte von Ereignisströmen, die keiner teleologischen Entwicklung folgen, sondern in Anwendung von Daumenregeln situativ „gesteuert" werden (vgl. Cohen, March, Olsen 1972; March, Olsen 1976, 1975). Was bereits in der alltäglichen Reorganisation von Arbeit virulent wird, spitzt sich – so meine zentrale These – mit der Institutionalisierung von Reflexivität weiter zu. Die Bereitschaft von Unternehmen und Organisationen sich qua organisationaler Praktiken zum Gegenstand von Selbstbeobachtung zu machen und die Begrenztheit eigenen Wissens zu akzentuieren bedeutet, Ungewissheit auszuhalten. Denn mit dem Wandel formaler Organisation (etwa der Institutionalisierung von Selbstkritik) – sowie der einhergehenden Transformation des Informellen – sind Einflussmöglichkeiten zunächst undurchsichtig. Machtverhältnisse verschieben sich oder bleiben bis auf weiteres ungeklärt. Bewährte Situationsdefinitionen verlieren an Geltung. Unter diesen Bedingungen wird Organisation nicht nur offener, sondern auch voraussetzungsvoller, mitunter vielgestaltiger, zudem risikoreicher, im besten Falle innovationsfähiger.

Die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie setzt genau hier an. Sie greift die durch überbordende Komplexität und Kontingenz bedrohte Rationalität in organisationalen Entscheidungsprozessen auf, arbeitet die Prozesshaftigkeit des „Organisiert-Seins" (Neuberger 1989, S. 228) heraus und legt besonderen Akzent auf die Erkenntnis, dass Ziele häufig mehrdeutig (vgl. March, Olsen 1976, S. 12), Präferenzen instabil (ebd.), Alternativen und deren Nebenfolgen ungewiss (vgl. Simon 1976, S. 81 ff.) und Rationalitäten lokal verschieden (vgl. Cyert, March 1963, S. 117 f.) sind. Damit sind Probleme benannt, denen

im Konzept der Institutionellen Reflexivität aber gerade *nicht* im Modus zweckrationaler „Weiter-so-Modernisierung" (Beck, Bonß, Lau 2001, S. 48) begegnet wird. Stattdessen werden Rationalisierungsanspruch (Aufklärung über sich selbst) und Rationalisierungskritik (Unmöglichkeit vollständiger Aufklärung) in dialektischer Weise verarbeitet, indem der Ansatz Verfahren nennt und Anwendungskriterien liefert, anhand derer Unternehmen die Komplexität der Wirklichkeit strategisch nutzbar machen, während ihnen die so erzeugte Kontingenz zugleich die Begrenztheit eigenen Wissens vor Augen führt. Was also einerseits planmäßig-rationales Handeln ermöglichen soll, macht unverzüglich dessen Grenzen sichtbar. Nicht-Wissen wird somit zum elementaren Bestandteil des neu Gelernten. Dabei zeigen sich Defizite an zuverlässigem Wissen (z.B. über Ereignisse und deren Ursachen) gerade dort, wo bereits Wissen über Wissen (Degele 2000) institutionalisiert ist (vgl. hierzu insbesondere Böhle 2009, S. 19 ff.). Im Bewusstsein der Standortabhängigkeit und Grenzen eigenen Wissens würde also gerade der *reflexive* Gebrauch von Organisationsmethoden und Managementkonzepten (gemäß den Kriterien im Ansatz der Institutionellen Reflexivität) neue Ungewissheiten zutage fördern.

Damit ist ein Paradox angesprochen, das Anthony Giddens (1990) sozialtheoretisch verwendet und als eine der „Consequences of Modernity" beschreibt, nämlich dass die Unsicherheit von Wissen mit dessen Zunahme wächst. Für Organisationen folgt daraus, dass sie mit der Verarbeitung von Unsicherheiten sogleich neue Unsicherheiten produzieren. Ebenso paradox wäre es folglich, wenn Unsicherheit durch die Maximierung reflexiver Praktiken beseitigt werden soll (vgl. Moldaschl 2005, S. 171). Die Institutionalisierung von Reflexivität ist deshalb aber keineswegs zum Scheitern verurteilt. Doch bleibt sie riskant. Denn organisationale Entscheidungsträger müssen mehr denn je mit Revisionen der Wirklichkeit und damit verbundenen Kosten rechnen.

Als Unsicherheits*quelle* gilt dabei vor allem die Komplexität *organisationaler Umwelten*. Während in den frühen Arbeiten kontingenztheoretischer Forschung noch eine verhältnismäßig enge Kopplung zwischen Organisation und Umwelt vorausgesetzt wird und der direkte Einfluss externer Faktoren auf die Strukturgenese von Organisationen im Fokus der Analyse steht, rücken in den 70ger Jahren zunehmend die *organisationsinternen Interpretationen* der Umwelt (vgl. Duncan 1972) und damit die *wahrgenommene Unsicherheit* als Erklärung bestehender Organisationsstrukturen ins Zentrum des Forschungsinteresses (zur Übersicht vgl. Seidel 2015). Damit entledigen sich kontingenztheoretische Arbeiten zwar allmählich ihres objektivistischen Organisationsverständnisses, doch bleibt Unsicherheit (und mit ihr die Strukturgenese in Organisationen) das unmittelbare Produkt situativer Faktoren, ohne dem komplexen Zusammenspiel zwischen Organisation und Umwelt Rechnung zu tragen. Erst mit den Klassikern neo-institutionalistischer Forschung bricht sich schließlich die Einsicht

Bann, dass Unsicherheit nicht einfach aus objektiven Merkmalen der Umwelt resultiert, sondern (konkreter) aus der Einbettung der Organisation in unterschiedliche Kontexte, wodurch differierende interne Bedeutungen von „der Welt da draußen" entstehen, die sich eben *nicht* in *eindeutige* Ziele, Regeln und Relevanzen übersetzen lassen (vgl. March, Olsen 1976, S. 12). Gerade in Prozessen organisationalen Wandels bleiben solche Standards notwendigerweise offen. Sie müssen in ihrer *Anwendung* interpretiert und immer wieder neu verhandelt werden – und zwar von Entscheidungsbefugten bzw. Abteilungen, die mit unterschiedlichen Motiven und Interessen externer Akteure konfrontiert sind (vgl. Brunsson 1989). Es ist diese, mit der Vielzahl widersprüchlicher Anforderrungen und Interdependenzen einhergehende *Mehrdeutigkeit* interner Strukturen die Unsicherheit schafft (vgl. Seidel 2015) – insbesondere wenn klar wird, dass dies nicht nur die weitere Strukturgenese der Organisation beeinflusst, sondern bis auf das „Enactment" der Umwelt selbst durchschlägt (vgl. Weick 2001).

3. Genese und Bewältigung organisationaler Unsicherheit

Vor dem Hintergrund der bisherigen Argumentation läuft man freilich Gefahr, nahezu jedes Merkmal moderner Organisation als Ausdruck von Unsicherheit zu interpretieren. Unumstritten ist jedoch, dass Organisationen immense Probleme haben, mit ambivalenten, sich ständig wandelnden Zuständen hoher Komplexität umzugehen. Hierüber und über Möglichkeiten der Unsicherheitsbewältigung legen einschlägige Befunde verhaltenswissenschaftlicher und neo-institutionalistischer Organisationsforschung eindrucksvoll Zeugnis ab.

(1) Mechanismen der Komplexitätsreduktion

Ausgangspunkt ist dabei die Abkehr vom neoklassischen Entscheidungsmodell, wie sie im Konzept der „bounded rationality" von Herbert A. Simon (1976; 1982) begründet wird. Hiernach mögen Entscheidungsträger zwar intentional rational handeln, doch liegen Anspruch und Wirklichkeit weit auseinander. Zum *ersten* herrscht weitgehend Unklarheit über die Konsequenzen möglicher Handlungsalternativen. Wie rational entscheiden, wenn Gestaltungsoptionen in ihrer *Wirkung* unbekannt sind? Zum *zweiten* ist es unmöglich, alle Alternativen (ex ante) in Betracht zu ziehen. Sofern also unterschiedliche Optionen zur Verfügung stehen, dann im Bewusstsein ihrer Unvollständigkeit. So muss zum *dritten* jeder Anspruch auf eine optimale Kosten-Nutzen-Kalkulation scheitern. Denn selbst wenn alle Alternativen bekannt und deren Folgen überschaubar *wären*, bliebe die *Bewertung* des jeweiligen Ergebnisse als Erfolg oder Misserfolg weitgehend ungewiss (vgl. Simon 1976, S. 81f.; 1982, S. 410; Berger/Bernhard-Mehlich 2001, S. 140f.). Damit wird Simons Vorstellung einer weitgehend unberechenbaren Handlungswelt zum Paradigma für Ansätze, die den Umgang mit Unsicherheit thematisieren. Diese Unsicherheit ist freilich nicht neu. Doch gewinnt sie mit der Distanz gegenüber universellen Gewissheiten und der Akzentuierung unterschiedlicher Perspektiven und Rationalitäten – wie sie im Konzept der Institutionellen Reflexivität hervorgehoben werden – an neuer Qualität. Unsicherheit avanciert unter diesen Bedingungen mehr denn je zur Begleiterscheinung organisationalen Handelns. Werfen wir daher einen Blick auf die Mechanismen der Unsicherheitsbewältigung, die uns die Simonsche Theorie der Organisationsentscheidungen zur Verfügung stellt.

Herbert Simons Argument lautet im Kern wie folgt (Simon 1976, S. 272; 1982, S. 413f.): Weil Handlungsalternativen und deren Konsequenzen häufig unbekannt sind, wählen Entscheidungsträger nicht optimale, sondern befriedigende, d.h. zweit-, dritt- und viertbeste Lösungen (*„satisficing"*). Entschieden wird, um Dinge abhaken zu können. Und eben dieses „to get things done" – wie Nils Brunsson (1985, S. 18) es nennt – lenkt zusehends die Entscheidungsfindung (vgl. Ortmann 2004, S. 115). Die Suche nach optimalen Alternativen fällt also den dafür notwendigen Such- und Informationskosten anheim. Je nach situativ variierendem Anspruchsniveau (*„aspiration level"*) und aktueller Situationsdefinition wird unter den ad hoc verfügbaren Alternativen jene ausgewählt, die der „logic of appropriateness" des jeweiligen sozialen Kontexts am ehesten entspricht (vgl. Wiesenthal 2009, S. 42).

Es liegt freilich nahe, Simons Konzept des „satisficing" als Strategie der Vereinfachung in einer sich überschlagenden Moderne zu interpretieren. Um nicht von der Komplexität des Entscheidens überrollt zu werden, antworten Individuen mit der Eingrenzung ihres Wirklichkeitshorizonts. Hierfür werden Ansprüche (etwa im Niveau angestrebter Ziele) reduziert (vgl. March, Simon 1958, S. 182) oder vereinfachte Definitionen der Situation (passend zu bestehenden Deutungsmustern, Erfahrungen und Werten) zugrunde gelegt (vgl. Simon 1976, S. 90). In ähnlicher Weise lassen sich auch Mechanismen der Selektion von Informationen in *formalisierten Kommunikationskanälen* verstehen: als Filter, die mehrdeutigen Informationen einen eindeutigen Charakter verleihen und damit Gestaltungsspielräume einengen (vgl. March, Simon 1958, S. 164f.; Berger, Bernhard-Mehlich 2001, S. 144). Aus dieser Perspektive sind insbesondere *Prozesse der Arbeitsteilung* als Mechanismen der Unsicherheitsabsorption zu interpretieren. Indem Organisationen komplexe Probleme in verschiedene Bestandteile zerlegen, machen sie vielfältige, mitunter inkonsistente, teils konfligierende Themen überhaupt erst bearbeitbar. Man übersetzt divergente, häufig widersprüchliche Anforderungen in Ziele, differenziert in weitere Subziele (umzusetzen in eigens

dafür geschaffenen Abteilungen) und versorgt sich so mit zunehmend operationalen und konsistenten Arbeitsaufgaben. Auf diese Weise lassen sich die Nebenfolgen eigenen Handelns auf einen überschaubaren Problembereich reduzieren. Über den eigenen Horizont hinausreichende Effekte bedürfen keiner weiteren Aufmerksamkeit mehr (vgl. March, Simon 1958, S. 156; Berger, Bernhard-Mehlich 2001, S. 143). Vor allem *Herrschaft und Hierarchie* werden von Simon in ihrer Vereinfachungsfunktion akzentuiert: Wo das eigene Urteilsvermögen qua Arbeitsvertrag der Deutungshoheit des Vorgesetzten unterworfen wird, bleibt wenig Raum, um über alternative Perspektiven zu verhandeln (vgl. Simon 1976, S. 123ff.). Eher indirekt wirken hingegen Mechanismen der *Indoktrination* – also der Verinnerlichung von Werten und Zielen der Organisation (vgl. ebd., S. 205). Dabei wird laut Simon insbesondere Konformität mit den Organisationsinteressen zu sichern versucht. Nicht zuletzt trägt die *Anwendung standardisierter Verfahren und Programme* dazu bei, Unsicherheit zu reduzieren. Indem sie Routinen erzeugen, d.h. Handlungen, Deutungen, Beziehungen etc. stabilisieren, bewahren sie Systeme und Individuen davor, ständig neue Vorgehensweisen entwickeln, aushandeln und überprüfen zu müssen (vgl. ebd., S. 102).

(2) Situationskontrolle durch inkrementelles Entscheiden

Dem begrenzten Aufmerksamkeits- und Informationsverarbeitungsvermögen organisationaler Akteure lässt sich hier nun die inkrementalistische Perspektive des Politologen und Ökonomen Charles Lindblom zur Seite stellen, der in seinem Ansatz die Planungs- und Steuerungsskepsis der Simonschen Rationalitätskonzeption aufgreift, hierbei aber (anders als Simon) der Vielfalt öffentlicher und politischer Interessen, Ziele und Bewertungsperspektiven Rechnung trägt und eine „Wissenschaft des Durchwurstelns" (1959) begründet, die jedem technokratischen Verständnis von Innovation und Planung zuwider läuft. Zunächst geht Lindblom (in Anlehnung an Simon) davon aus, dass „... every administrator faced with a sufficiently complex problem must find ways drastically to simplify." (ebd., S. 84) Daher würden in Veränderungsprozessen zunächst Strategien gewählt, die (wenn überhaupt) nur marginale Änderungen des Status quo nach sich ziehen (vgl. Lindblom 1959, S. 85). Folglich bleiben die Anzahl tatsächlicher Alternativen und das Ausmaß der Veränderung von vorherein überschaubar. Dadurch wird zugleich die Kompatibilität zu bestehenden Programmen (anderer Verantwortungsbereiche) gesichert. Indem jede der beteiligten Akteursgruppen ihre spezifische Perspektive durch ihre „watchdogs for values" (ebd., S. 85) einbringt und damit verbundene Interessen in wechselseitiger Justierung geltend macht („mutual adjustment"), können in summa breitere Wirklichkeitsausschnitte betrachtet und bearbeitet werden, als dies singuläre Akteure oder Gruppen zu leisten im Stande wären (vgl. ebd., 59).

Heraus kommt eine Politik der kleinen Schritte, in der immer in Sichtweite agiert und nur bis auf weiteres entschieden wird. Tentativ tastend – die Nebenfolgen vorläufiger Agreements aufgreifend – wird justiert und korrigiert. Entscheidungen, die sich als falsch herausstellen, bleiben ohne großen Aufwand revidierbar und können in einem Prozess des „trial and error" überarbeitet werden. Das ist möglich, weil immer nur einzelne Ausschnitte eines komplexeren Problemzusammenhangs in den Blick genommen werden. „Jedes der so gebildeten Teilprobleme kann dann auf einem vergleichsweise hohen Rationalitätsniveau bearbeitet werden. Da jedoch niemals das Gesamtproblem in seiner ganzen Breite und Tiefe betrachtet wird, kann die Zusammenführung der einzelnen Teilprobleme und darauf bezogenen Teilentscheidungen zu einer Gesamtentscheidung immer nur begrenzt rational sein." (Schimank 2005, S. 254)

Anders als neo-klassische Vorstellungen strategischen Managements suggerieren, diagnostiziert Lindblom in seinen Fallstudien also weder modellhaft geplante noch maßstabsgetreu umgesetzte Problemlösungsstrategien. Tatsächlich werde in Veränderungsprozessen eher improvisiert als geplant. Insbesondere weil die Anpassung und Modifikation von Strategien vom Ausnahme- zum Regelfall wird und die unmittelbaren Resultate eigenen Handelns offensichtlich werden, sei Lernen aus Handlungsfolgen, so die Annahme, möglich. In jedem Falle ginge inkrementelles Entscheiden mit erhöhten Steuerungsmöglichkeiten einher. Da immer nur einzelne Standpunkte einbezogen werden und lediglich solche Alternativen in Betracht kommen, die sich geringfügig vom Status quo unterscheiden, bleibt Kontrolle erhalten. Unsicherheitsbewältigung gelingt hiernach vor allem dadurch, dass Alternativen nur insofern umgesetzt werden, als das die schlechteste aller möglichen Konsequenzen als prinzipiell vertretbar erachtet wird und gegebenenfalls rückgängig gemacht werden kann. Insofern stellt inkrementelles Handeln und Entscheiden eine Alternative zum Leitbild des planmäßig Berechenbaren dar. Es schafft einen Zugang zur Bewältigung jener Unabwägbarkeiten, der tayloristisch geprägte Vorstellungen der Arbeitsorganisation nichts außer planmäßig-rationales Handeln entgegen zu setzen haben.

(3) Entscheiden unter Mehrdeutigkeit

Ganz ähnlich (und doch anders) verhält es sich im Mülleimer-Modell („garbage can concept") von Cohen, March und Olsen (1972), das seinen Fokus auf Entscheidungen in mehrdeutigen Situationen richtet. Hier wird die Quelle von Unsicherheit vor allem in den Merkmalen der Organisation selbst verortet, genauer: in inkonsistenten Zielen, wechselnden Präferenzen, fluktuierender Teilnahme,

unsteter Aufmerksamkeit sowie in unklaren Kausalbeziehungen, wodurch Ereignisse nicht eindeutig als Folgen eigener Maßnahmen zu erkennen sind (vgl. ebd., S. 1). Dabei werden unübersichtliche Entscheidungsprozesse als *„Organisierte Anarchien"* bezeichnet, in denen Entscheidungsgelegenheiten, Probleme, Lösungen und Teilnehmer weitgehend voneinander entkoppelt sind. Ob überhaupt entschieden wird (und wann welche Ergebnisse in Entscheidungsprozessen zutage treten), hängt hiernach vor allem von ihrer kontextuellen Einbettung innerhalb der Organisation ab (vgl. ebd., S. 3): Worin besteht das Problem? Welche Anlässe gibt es, das Problem zu thematisieren? Lassen sich für bereits bestehende Lösungen adäquate Probleme identifizieren? Welche Teilnehmer stehen zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung (zufällig) zur Verfügung? Daraus wird ersichtlich, dass Entscheidungen ein Geflecht komplexer Interaktionen und Interpretationen vorgeschaltet ist. Der Analyse strategischer Entscheidungsprozesse in Organisationen folgt daher der ernüchternde Befund: „Decision opportunities are fundamentally ambigous" (Cohen, March, Olson 1972, S. 2). Den getroffenen Entscheidungen wird dabei häufig erst im Nachhinein ihre legitime Bedeutung zugeschrieben (Cohen, March, Olsen 1976, S. 25), sie werden retrospektiv rationalisiert.[1]

Vor diesem Hintergrund identifizieren Cohen, March und Olson zwei typische Muster im Umgang mit Unsicherheit: (1) Potentielle Schwierigkeiten werden schlicht übersehen („by oversight"). Gelingt es, zu entscheiden, noch bevor mögliche Probleme überhaupt identifiziert wurden, lassen sich Fakten schaffen, für deren Beschluss andernfalls ungleich mehr Ressourcen hätten aufgewendet werden müssen. Man entscheidet, als ob mit dem Entscheidungsgegenstand keine Probleme verbunden wären – und zwar bevor diese zutage treten. (2) Oder aber Probleme werden ausgesessen: Entscheiden durch Flucht („by flight"). Weil bis dato jeder Lösungsversuch erfolglos blieb oder bestimmte Probleme keine geeigneten Entscheidungsgelegenheiten nach sich zogen, wird abgewartet, bis die Probleme in anderen Entscheidungsarenen virulent werden und dort zur Diskussion stehen.

In Anbetracht dessen erscheint Unsicherheitsbewältigung geradezu als Antithese reflexiver Organisation. Zu fragen ist daher auch, welchen Grad an Turbulenz eine Organisation auszuhalten imstande ist? Wie viel Selbstaufklärung ist sinnvoll angesichts der „deflexiven" (Jain 2000) Mechanismen, die durch Prozesse der Unsicherheitsbewältigung in Gang gesetzt werden? Und so wird auch im Ansatz der Institutionellen Reflexivität dazu angeregt, bei der Anwendung und Analyse reflexiver Praktiken „der Versuchung zu widerstehen, einem falschen Leitbild der Reflexivitätsmaximierung zu verfallen" (Moldaschl 2006, S. 25).

[1] Eine Denkfigur, die die Autoren der Phänomenologie Alfred Schütz' (1974) entlehnen und die später von Karl E. Weick (1985) aufgegriffen und ausgebaut wurde.

(4) Mythen und Zeremonien: Mechanismen organisationaler Legitimitätssicherung

Ausgehend von den Annahmen einer begrenzten Rationalität sensu Simon und March stellt der soziologische Neo-Institutionalismus insbesondere die Wechselwirkungen zwischen Organisation und gesellschaftlicher Umwelt in den Mittelpunkt seiner Analysen und entwickelt Thesen, wie Organisationen Unsicherheit in eine bearbeitbare Form bringen. Die für meinen Beitrag zentrale Argumentationsfigur nimmt ihren Ausgangspunkt in der These, dass "Organizations that incorporate societally legitimated rationalized elements in their formal structures maximize their legitimacy and increase their resources and survival capabilities." (Meyer, Rowan 1977, S. 352). Die Kritik der Autoren gilt einer auf Effizienzerfordernisse reduzierten Betrachtung von Organisation. Institutionalisierte Verfahren und Praktiken existierten nicht aufgrund ihrer Wirksamkeit und Effizienz, sondern weil sie erlauben, jene Modernität zu demonstrieren, die gemeinhin von einem innovativen Unternehmen erwartet wird. Überhaupt wird die Annahme, Organisationen würden entsprechend ihrer formalen Struktur funktionieren, in Frage gestellt. Ganz in diesem Sinne spiegeln denn auch potentiell reflexive Verfahren und Praktiken „the myths of their institutional environment instead of the demands of their work activities." (ebd., S. 341)

Diese Argumentationsfigur lässt bereits erahnen, dass reflexive Verfahren und Praktiken darauf angewiesen sind, durch die gezielte Produktion von Rationalitätszeichen jene Legitimität zu sichern, die durch die Möglichkeiten institutionellen Lernens allein nicht gewährleistet werden kann. Dies gewinnt insbesondere dann an Relevanz, wenn die Evolution des Verfahrens per se unsicher bleibt. Oder aber (ein Sonderfall) wenn die diskursive Ausrichtung des Instruments andere, d.h. vom ursprünglichen Lernziel abweichende Resultate zeitigt. Dann nämlich stehen die Produktion von Legitimation und institutionelles Lernen (z.B. über die Kultur im Unternehmen) in einem konfligierenden Verhältnis zueinander (vgl. Kühl 2008, S. 105 ff.; Weltz 1986, S. 12 ff.). Organisationen entschärfen solche Konflikte bekanntermaßen dadurch, dass sie ihre formalen Strukturelemente von den Ungewissheiten tatsächlicher Aktivitäten entkoppeln (vgl. Meyer, Rowan 1977, S. 357). Eben hierin kommt (zumal in Veränderungsprozessen) eine der zentralen Funktionen „rationalisierender Mythen" zum Tragen: Sie sichern, was in der Auslegung bzw. Anwendung formaler Regeln andernfalls unsicher bliebe, nämlich die Deutungshoheit über das Geschehene – sowohl für interne als auch für externe Akteure. Wer also Lernprozesse unter Unsicherheit planen sowie die entsprechenden Mittel und Wege verantworten muss, kann sich zumindest auf die Übereinstimmung seiner Organisation mit standardisierten Verfahren und Praktiken berufen und sein Handeln entsprechend inszenieren (vgl. Moldaschl 2001, S. 152).

4. Methodischer Hintergrund der Untersuchung

Bereits die Fragestellung des Beitrags verweist auf ein Organisationsverständnis, das über die Betrachtung von strukturellen Regelungen bzw. institutionellen Arrangements hinausgeht und neben organisationalen Praktiken, Pfadabhängigkeiten und Log Ins die dahinter liegenden Deutungsmuster, Mikropolitiken, Normen und Werte in den Blick nimmt. In diesem Entwicklungsprozess sozialer Ordnung interessieren hier insbesondere die Wechselwirkungen zwischen Regeln einerseits und ihrer *Anwendung, Verletzung, Reproduktion* und *Modifikation* durch handelnde, Sinn konstituierende Akteure andererseits.

Hierfür lieferte zu Beginn unserer Forschung eine umfangreiche *Dokumentenanalyse* die empirische Grundlage. Die zur Verfügung gestellten Unterlagen ermöglichten einen Überblick über Ziele und Strategien im Veränderungsprozess und ließen erste Thesen zum Umgang mit Unsicherheit im organisationalen Wandel zu. Diese eher explorative Form der Datengenerierung trug zur Orientierung im Forschungsfeld und der Erschließung des komplexen Zusammenhangs zwischen Innovationsprojekt, organisationalen Besonderheiten und Organisationsumwelt bei. *Leitfadengestützte Experteninterviews* mit fokussierten wie narrativen Elementen markierten die zweite Phase der Untersuchung. Hier standen Erfahrungen von Mitarbeitern und Führungskräften im Umgang mit potentiell reflexiven Praktiken im Vordergrund. Als Experte gilt, „wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt." (Meuser, Nagel 1991, S. 443) Neben geschlossenen Passagen kennzeichneten über weite Strecken offene (gleichwohl strukturierte) Narrationen den Interviewverlauf, um einen Zugang zu „handlungsleitende[n] Regeln jenseits von Verordnungen" zu legen und das Gespräch für die „ungeschriebene[n] Gesetze des ExpertInnenhandelns" (ebd., S. 449) zu öffnen. Darüber hinaus ermöglichte die *teilnehmende Beobachtung* von Sitzungen der Leitungsebene tiefe Einblicke in Zielverhandlungen, Interessenkonstellationen und Entscheidungssituationen im Veränderungsprozess. Nicht zuletzt lieferten *Gruppendiskussionen* mit Mitarbeitern der mittleren Leitungsebene Datenmaterial, das sich für die Identifikation kollektiver Orientierungen im organisationalen Wandel und die Analyse verschiedener Formen informeller Handlungskoordination als besonders wertvoll erwies.

Insgesamt wurden 24 Interviews und Gruppendiskussion transkribiert und der empirischen Analyse zugänglich gemacht. Zudem konnten umfangreiche Beobachtungsprotokolle (aus reorganisationsrelevanten Meetings der Leitungsebene) erstellt und in die Interpretation der Daten einbezogen werden. Darüber hinaus standen organisationsinterne Protokolle aus einer Workshopreihe zum untersuchten Veränderungsprozess zur Verfügung. Offizielle Dokumente und amtliche Berichte ermöglichten einen insgesamt detaillierten Überblick über Strukturen, Entscheidungen und Prozesse im Veränderungsverlauf. Die Datenanalyse erfolgte computergestützt mit dem Softwaresystem ATLAS.ti.

5. Die Institutionalisierung reflexiver Praktiken in einer oberen Landesbehörde

Potenziell reflexive Verfahren werden keineswegs immer in einer Weise eingesetzt, die Informationen über Schwächen und Verbesserungsmöglichkeiten aktueller Praktiken und Annahmen bereitstellt. Wir gehen vielmehr von der empirisch begründeten These aus, dass das kritisch distanzierende, auf Lernen gerichtete Potenzial erst durch ein entsprechendes Verständnis wirksam gemacht und in der Regel gegen die Interessen bestimmter Akteursgruppen durchgesetzt werden muss. Und das aus gutem Grund: Denn das Freilegen von Lernpotenzialen in komplexen Organisationsstrukturen ist qua sozialer Einbettung und quer durch alle unsere Fallstudien mit Unsicherheit, Mehrdeutigkeit und Kontingenz konfrontiert. „One best ways" sind passé. Alles ist so und auch anders möglich. Das gilt nicht selten auch für das Lern*ergebnis*. Folglich hält komplexes Lernen nur selten den notwendigen Legitimationsanforderungen der Organisation stand.

Im Gebrauch potentiell reflexiver Managementverfahren stehen also *Reflexivität* und *Legitimation* bzw. Lernfunktion und Rechtfertigungsfunktion in einem konfligierenden Verhältnis zueinander (vgl. dazu auch Moldaschl 2005; Kühl 2008, S. 105 ff.). Damit lässt sich erklären, warum sich viele solcher Verfahren selbst dann, wenn sie als Lernverfahren intendiert und installiert wurden, zu inhaltsleeren Zählroutinen entwickeln oder sich gar in ihr Gegenteil verkehren: in hermetische Rechtfertigungspraktiken. Wir zeigen, unter welchen Bedingungen die Chancen institutionalisierter Selbstaufklärung mit neuen Zwängen und Restriktionen einhergehen. An ihnen entzünden sich Konflikte. Deren Urheber jedoch pauschal als veränderungsresistent zu deklarieren, widerspräche jedem Verständnis einer reflexiven Analyse. Vielmehr haben wir es mit einem komplexen, wenig erforschten Zusammenspiel aus experimenteller Erkenntnis und Gewissheitsproduktion und zu tun. Die nachfolgende Fallstudie rekonstruiert dieses alltägliche Wagnis reflexiver Organisation.

Gegenstand der Untersuchung ist das Veränderungsmanagement in einer oberen, d.h. dem Ministerium nachgeordneten Landesbehörde. Dabei handelt es sich um ein hierarchisch strukturiertes Landesamt mit 120 Beschäftigten. Den Kern der Behörde bilden drei Abteilungen, denen jeweils vier bis fünf Fachreferate unterstellt sind. Der Amtswalter wird vom Landeswahlleiter auf 5 Jahre ernannt. Ihm

obliegt die vom Ministerium übertragene Aufgaben-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung der Einrichtung.

5.1 Organisationsumwelt und die Verheißungen des New Public Managements

Bevor wir uns mit der Anwendung potentiell reflexiver Praktiken in konkreten Handlungssituationen auseinandersetzen, richten wir den Schwerpunkt der Untersuchung auf die Organisationsumwelt. Wir fragen, durch welche strukturellen Merkmale und Veränderungen diese gekennzeichnet ist (1), mit welchen institutionalisierten Erwartungen das Amt infolgedessen konfrontiert wird (2) und in welcher Weise, d.h. mit welchen Verfahren und Prozessen, die Organisation diesen gerecht zu werden versucht (3). Die Einbettung organisationalen Wandels in seinen politischen und gesellschaftlichen Kontext scheint an dieser Stelle unerlässlich, um die Bedeutung und den Umgang mit potentiell reflexiven Praktiken verstehen zu lernen.

In der untersuchten Einrichtung wurden zwischen 2004 und 2012 Stellenkürzungen im Umfang von 21 Prozent vorgenommen. Die finanzpolitische Zielstellung der Landesregierung sieht vor, den Schrumpfungsprozess bis zum Jahr 2020 weiter voran zu treiben, sodass nach Abschluss der Staatsmodernisierung ein Personalsoll von gut 60 Prozent im Vergleich zum Ausgangsjahr zu Buche steht. Zugleich stellt der Rückgang qualifizierten Erwerbspersonenpotentials die Personalpolitik vor immer größere Herausforderungen, was zum einen auf die wirtschafts- und sozialstrukturelle Entwicklung in der Region zurückzuführen ist, zum anderen mit dem anhaltenden Attraktivitätsverlust im öffentlichen Dienst begründet wird (geringe Aufstiegschancen, Negativimage in der Bevölkerung, vergleichsweise geringe Bezahlung). Insbesondere aber ist die formale Struktur der Einrichtung auf die institutionalisierten Erwartungen des zuständigen Ministeriums ausgerichtet. Als „nachgeordnete Behörde" ist man dem Ministerium direkt unterstellt.

Mit der Durchsetzung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) haben es sich die politisch-administrativen Entscheidungsträger zur Schwerpunktaufgabe gemacht, ihre Landesämter „zu zukunftsfähigen Behörden mit einem optimierten Dienstleistungsangebot zu entwickeln", so die Zielstellung in einem offiziellen Strategiepapier.[2] Angesichts eines seit Anfang der 90er Jahre anhaltenden Bevölkerungsrückgangs um 16 Prozent (bei einem prognostizierten Rückgang um weitere 12 Prozent bis zum Jahr 2025) und massiver finanzpolitischer Einnahmenrückgänge, sieht sich die Regierung nach eigenen Angaben in der Pflicht, die Staatsmodernisierung voranzutreiben und interne Verwaltungsstrukturen zu verschlanken. Im Verweis auf einen verschärften internationalen Wettbewerb will man zudem die „Bürger/innen und Unternehmen von unnötiger Bürokratie entlasten" und sich einer „umfassenden Aufgaben-, Struktur- und Ausgabenkritik" stellen. Fernerhin liefert der voranschreitende wissenschaftlich-technische Fortschritt einen geeigneten Diskurs, um den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien in allen Arbeitsprozessen hervorzuheben und sich der Bevölkerung als Verwaltungsdienstleister mit „höchsten Qualitätsstandards" zu präsentieren. Ganz im Dienste ökonomischer Rationalität, so der Tenor des zugrundeliegenden Maßnahmenplans, wird die Verwaltung „durch modernes Personalmanagement und flexible Qualifikationsmaßnahmen [anschließend] jederzeit in der Lage [sein], auf wechselnde Herausforderungen adäquat zu reagieren." Folgt man den Zielsetzungen der für die Verwaltungsmodernisierung zuständigen Stabsstelle, ist damit der Wandel der öffentlichen Verwaltung zum modernen Dienstleister in vollem Gange (vgl. Reichard 1994).

Zur Realisierung stellt die Landesregierung ihren Behörden einen umfassenden Leitfaden zur Prozessoptimierung zur Verfügung, genauer: ein „Konzept zur Integration von Führung, Organisation und Controlling". Hierin werden lehrbuchartig Vorgehensmodelle erläutert und Werkzeuge zur Datenerhebung, Analyse und Dokumentation bereitgestellt. Durchführung und Erfolg der darin empfohlenen Verfahren und Methoden liegen indes in der Verantwortung der jeweiligen Einrichtung.

Erwartungsgemäß stand unsere Begleitforschung im Amt unter dem Eindruck massiven Innovationsdrucks. Doch ist die Ursache hierfür eine andere, als die Fallstruktur zunächst vermuten lässt. Denn ein Großteil der klassisch-bürokratischen Organisations- und Verantwortungsstrukturen wurde hier in den vergangenen 10 Jahren bereits zurückgebaut. Auch was die Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung betrifft (und damit die Zurechenbarkeit von Kosten und Leistung), ist man nicht nur auf einem guten Weg, sondern anderen Ämtern um Jahre voraus. Gemessen an der Strukturentwicklung in den vergangenen fünf Jahren sind die Zielvorgaben der Landesregierung salopp gesprochen „Schnee von gestern". Gleiches gilt für die Verschlankung der Behörde durch Privatisierungen (z.B. der einst hauseigenen IT). Auch der Anspruch auf einem verstärkten Einsatz von E-Government-Anwendungen wurde weitgehend erfüllt. Sogar die vielfach beschworene Dienstleistungsorientierung ist in-

[2] Dieses und alle folgenden Zitate im Kapitel 5.1 wurden aus einem fachwissenschaftlichen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung zitiert, der den Namen des Bundeslandes im Titel trägt. Um eine vollständige Anonymisierung zu gewährleisten, wurde auf einen entsprechenden Literaturverweis verzichtet, sodass keinerlei Rückschlüsse auf die betreffende Einrichtung gezogen werden können.

zwischen allgegenwärtig. Kein Gespräch, in dem nicht „der Dienst am Bürger" hervorgehoben würde. In Sachen Flexibilisierung durch Projektbefristung ist sogar ein Ausmaß erreicht, dass über die strategischen Zielsetzungen der Landesregierung hinausschießen dürfte, insofern langwierige Einarbeitungszeiten und Abwanderungstendenzen befristeter Fachkräfte nicht im Sinne eines „langfristig hochqualifizierten Personalbestands" sein können. Kurzum: die Einrichtung ist bereits jetzt voll im Soll. Die Zielvorgaben sind gewissermaßen vor- bzw. übererfüllt. Umso schwerer wiegt, was interne Kritiker bereits befürchtet hatten: Trotz einschneidender Veränderungen; die erreichten Effizienzgewinne und Synergieeffekte reichen nicht aus. Damit allein, so der Tenor, seien die Optimierungserwartungen des Ministeriums nicht zu erfüllen.

Um die anhaltende Absenkung der personalen und sachlichen Ausgaben zu schultern und dennoch handlungsfähig „im Sinne höchster Qualitätsstandards" zu bleiben, setzt die Einrichtung nun verstärkt auf eine „umfassende Verknüpfung von Maßnahmen der Personal-, Organisations- und Kompetenzentwicklung", so die Amtsleitung. Den entscheidenden Modernisierungsschub hofft man, durch die Weiterentwicklung von Qualifikations- und Kompetenzprofilen eher traditionellen Zuschnitts erreichen zu können. Insgesamt standen während unserer 3-jährigen Begleitforschung folgende Verfahrens-, Organisations- und Personalinnovationen auf der Modernisierungsagenda der Einrichtung:

- Einführung einer amtsspezifischen Balanced Scorecard (BSC)
- Entwicklung und Einführung eines systematischen Gesundheitsmanagements
- Entwicklung eines langfristigen Personalentwicklungskonzepts
- Aufbau eines Fehler- und Beschwerdemanagements
- Einführung eines amtsspezifischen Wissensmanagementsystems
- Beteiligung am Benchmarking zwischen vergleichbaren Landesämtern

Jedes dieser Verfahren besteht aus einer Reihe weiterer Verfahren und Praktiken des Controllings, der Auditierung und Evaluierung (von Folgen und Nebenfolgen, Entscheidungen, Strategien usf.). Neo-institutionalistisch inspiriert lassen sie sich als Ausdruck von Unsicherheit interpretieren, die die Organisationsumwelt produziert. So definiert die Regierung mit der strukturpolitischen Entscheidung zur Staatsmodernisierung Anforderungen, die zu erfüllen das Amt verpflichtet ist. Zugleich aber bleibt offen, wie diese konkret zu bewerkstelligen sind, ohne den gesetzlichen Arbeitsauftrag zu verletzen. Vielerorts wird geäußert, dass weitere Stellenkürzungen jeden professionellen Anspruch an fachlich profunde Arbeit ad absurdum führten. Unter diesen Bedingungen symbolisieren die oben genannten Verfahren nicht nur den Versuch, auf Umweltveränderungen Bezug zu nehmen und extern verursachte Unsicherheiten (aufgrund wachsender

Effizienz- und Effektivitätserfordernisse) zu reduzieren. Vielmehr produzieren sie ihrerseits *neue* Unsicherheiten, insofern im Amt erhebliche Zweifel an der Beherrschbarkeit einhergehender Nebenfolgen laut werden.

Stellen wir die Frage nach dem (mehr oder weniger) reflexiven Umgang mit den oben skizzierten Unsicherheiten, so kristallisieren sich im vorliegenden Fall folgende Kernprobleme heraus, die exemplarisch für den gesamten Veränderungsprozess der Einrichtung stehen. *Erstens:* Inkompatibilitäten zwischen institutionellen Elementen und professionellen Logiken. *Zweitens:* Widersprüche zwischen Lern- und Legitimationsfunktion. Es liegt uns fern, diese Kernprobleme pauschal als Innovationshemmnisse zu stigmatisieren. Das Gegenteil ist der Fall: Wir gehen davon aus, dass Widersprüche dieser Art jedem Veränderungsprozess immanent sind. Doch erst die reflexive Auseinandersetzung mit ihnen macht *Entwicklung* möglich. Denn verändert wird sich unentwegt. Allerdings wird die Bewegung vielerorts als beliebig und kontingent erfahren. Reorganisation avanciert dann zum „rasenden Stillstand" (Rosa 2005). Daher gilt es, zwischen Veränderung und Entwicklung zu unterscheiden. Von der Notwendigkeit dieser Differenz legt der vorliegende Fall exemplarisch Zeugnis ab.

5.2 Ambivalenzen und Nebenfolgen bei der Einführung eines Management-Informationssystems

Die Balenced Scorecard (BSC) steht seit Anfang der 1990er Jahre stellvertretend für einen geradezu paradigmatischen Bedeutungswandel in der betrieblichen Leistungserstellung. Anders als traditionelle Mess- und Bewertungssysteme verspricht die BSC, strategische Ziele der Unternehmung in Messgrößen zu übersetzen und dabei finanzielle wie nicht-finanzielle Kennzahlen miteinander zu verknüpfen. Die Unternehmensrealität wird damit nicht mehr auf materielle Ressourcen (z.B. ROI, Eigenkapitalrendite oder Cash Flow) reduziert, sondern um drei weitere Dimensionen ergänzt (Kaplan, Norton 1992, S. 72): Kundenperspektive („How do customers see us?"), interne Prozesse („What must we excel at?") sowie Lern- und Entwicklungsperspektive („Can we continue to improve and create value?"). Kernaufgabe ist es, für jede Dimension strategische Teilziele zu erarbeiten, diese mit aussagekräftigen Kennzahlen (bis auf Abteilungsebene) zu untermauern und deren Einfluss auf die Gesamtstrategie zu gewichten. Jedes der entwickelten Ziele und Konstrukte, so die Urheber des Instruments, sollte „die Strategie der Geschäftseinheit zum Ausdruck bringen. Das geschieht, wenn Ergebnis- und Leistungstreiberkennzahlen durch eine Reihe von Ursache-Wirkungsbeziehungen miteinander verknüpft werden." (Kaplan, Norton 1997, S. 159 f.).

Diesen besonderen strategischen Anforderungen im BSC-Entwicklungsprozess versuchte man im Amt durch Begleitung eines auf Unternehmensführung spezialisierten Lehrstuhls gerecht zu werden. In etwa zweiwöchentlich stattfindenden Workshops wurden zunächst Fragen zu den amtspezifischen Anforderungen und zur grundsätzlichen Eignung des Instruments für die Einrichtung diskutiert (Nutzen, Probleme, Aufwand, Anwendbarkeit). Dabei standen auch das zugrundeliegende Leitbild und die strategische Ausrichtung der Behörde zur Disposition. Zudem fand eine Auseinandersetzung mit alternativen Konzeptionen des Instruments statt. In über 20 konstituierenden Sitzungen wurden nicht nur die oben genannten Grundelemente des Verfahrens, sondern sogleich Kommunikationsstrategien im Einführungsprozess, daran anschließende Mitarbeiterbefragungen und entsprechende Pilotprojekte geplant bzw. erarbeitet.

Dem Amtswalter der Einrichtung oblag die Leitung der Workshops. Als „Machtpromotor" übernimmt er die Verantwortung für Entscheidungen im Einführungsprozess. Zudem wurde die obere Führungsebene in die Entwicklung des Instruments einbezogen, um die Berücksichtigung abteilungsspezifischer Bedingungen im Prozess der Produktivitätsmessung zu gewährleisten. Die Moderation der Diskussionen übernahm der Leiter des Beratungsteams. Ihm standen zwei weitere Kollegen zur Seite, die die Dokumentation der Workshops übernahmen und die Moderation unterstützten. Vertreter des Personalrats wurden nicht in den Einführungsprozess einbezogen. Auch auf Zusammenarbeit mit Vertretern der Landesregierung – etwa zur Entwicklung einer gemeinsamen Strategie – wurde verzichtet. Überlegenswert im Sinne eines reflexiven Monitorings wäre zudem gewesen, die top-down für jede Abteilung festgelegten Ziele mit konkreten Erfahrungen der Mitarbeiter in der Produkterstellung zu hinterlegen, sodass die entwickelten Messgrößen den Besonderheiten des operativen Geschäfts angemessen Rechnung tragen. Auf diesen Punkt werden wir im weiteren Verlauf der Fallstudie gesondert zu sprechen kommen.

Die Einrichtung scheint nachgerade ein prototypisches Beispiel für die immense Geschwindigkeit mit der Verfahren und Praktiken des Managements im öffentlichen Sektor Einzug halten. Doch scheinen viele Mitarbeiter veränderungsmüde: „Bei uns wird eine Sau nach der nächsten durchs Dorf getrieben" gibt ein langjährig Beschäftigter zu Protokoll und bemüht damit eine im Amt beliebte Metapher, um die Veränderungsrate der vergangenen Jahre auf den Punkt zu bringen. „Unser Problem ist, dass schon sehr viele Instrumente ausprobiert und dann nicht mehr weiter verfolgt wurden. Da sind die Leute natürlich frustriert", lässt uns ein leitender Angestellter im Anschluss an eine unserer Gruppendiskussionen zur Einführung der BSC wissen. Dabei werden wiederholt kritische Fragen zur Effizienz von Managementpraktiken gestellt, die die Effizienz des operativen Geschäfts sicherstellen sollen. Fragen dieser Art drängen sich auf, da bereits einige Jahre zuvor das Qualitätsmanagement-System EFQM eingeführt, d.h.

Kriterien bestehend aus ökonomischen und nicht ökonomischen Schlüsselleistungen ausgewählt und erarbeitet, wurden. Doch wechseln mit jeder Amtsleitung auch die eingesetzten Verfahren und Praktiken: „Da ist dann ein Amtsleiterwechsel und dann fängt wieder alles von vorne an." (Referatsleiterin) Und so wird mit der BSC abermals ein aufwändiges Steuerungskonzept erarbeitet, ohne die für jede Abteilung definierten Zielsetzungen aus der Vergangenheit (einschließlich deren Übersetzung in Messgrößen) zu berücksichtigen.

(1) Kopplung versus Entkopplung. Dilemmata der Produktivitätsmessung

Diese Entwicklung zeigt geradezu idealtypisch, wie die Erwartungen der institutionellen Umwelt bis auf die Steuerungspolitik der Einrichtung durchschlagen. Eben weil die Einführung von EFQM seinerzeit scheiterte, bedarf es heute eines alternativen Instrumentariums, das die Verheißungen einer effizienten Steuerung zu erfüllen in der Lage ist. Und so symbolisiert die BSC jenen Neubeginn in der Prozessoptimierung, der im Zuge der Staatsmodernisierung lautstark gefordert wird. Insbesondere die Verknüpfung von erwünschten Ergebnissen mit zugrundeliegenden Leistungstreibern bzw. erfolgskritischen Kennzahlen (in Ursache-Wirkungsketten) soll den Richtungswechsel in der Qualitätspolitik herbeiführen. Damit wird nicht nur signalisiert, dass endlich angegangen wird, was bisher versäumt wurde, sondern dass auf diese Weise die offiziellen Steuerungsziele sogar übertroffen werden.

Allerdings geriete gerade das Effizienz- und Produktivitätspostulat massiv unter Druck, würden die formalen Standards der BSC rigoros eingehalten. Diese Schlussfolgerung legen die bis zum Abschluss unserer Begleitforschung durchgeführten Workshops zur Einführung des Verfahrens nahe. So wurden die geltenden Strukturelemente der BSC nahezu idealtypisch umgesetzt. Besonderes Augenmerk galt dabei der Entwicklung strategischer und operativer Ziele für die o.g. Perspektiven (Lernen, Finanzen, Kundensicht, interne Prozesse) und deren Verknüpfung mit aussagekräftigen Indikatoren und Kenngrößen. Doch werden im Zuge der Pilotanwendung des Verfahrens Fragen nach der Rentabilität der Produktivitätsmessung laut. Inwieweit also widerspricht die Quantifizierung komplexer Basisprozesse der Forderung nach größtmöglicher Effizienz? Wie wirtschaftlich ist es, Daten für ein Modell zu produzieren, das ausschließlich auf deterministischen Zusammenhängen beruht?

Doch ebenso wie eine enge *Kopplung* führt auch die *Entkopplung* von Formal- und Aktivitätsstruktur in ein steuerungspolitisches Dilemma. Dann nämlich befänden sich nicht-monetäre Kennzahlen im permanenten Verdrängungswettbewerb mit Ergebnis- und Treiberkennzahlen, die im Rahmen des herkömmlichen Controllings ohnehin erhoben werden. Unweigerlich würden mit der BSC weit-

gehend finanzielle Messgrößen erhoben und immaterielle Werttreiber nur formal (zur Produktion einer modernen Fassade) einbezogen. Das Instrument liefe Gefahr, das Alltagsgeschäft einem undifferenzierten Leistungsverständnis zu unterwerfen, das der Komplexität wissensintensiver Dienstleistungen nicht gerecht wird (vgl. hierzu Wörlen, Moldaschl, Breit 2012). An steuerungspolitischer Relevanz gewänne dann, was mit konventionellen Kennziffern-, Controlling- und Dokumentationssystemen sowieso erfasst wird. Die Betrachtung der Wertschöpfung bliebe also auf traditionelle, einzig finanzbasierte Kennzahlen reduziert, deren produktionsökonomischen Bias es ja gerade zu überwinden gilt. Organisationseinheiten mit stärker immateriellen Werttreibern fielen im internen Produktivitäts- und Effizienzranking weit zurück, weil es gerade die auf einem *erweiterten* Wertbegriff aufbauenden Messgrößen sind, die im Falle der Entkopplung von formalem und tatsächlichem Performance Measurement verdrängt würden. Nicht nur, dass Entkopplung damit zum Problem statt zur Lösung organisationaler Legitimationssicherung werden würde (vgl. Göbel 2003). Auch der Sinn des Instruments wäre auf diese Weise ad absurdum geführt.

(2) Probleme der Konstruktbildung

Im Verlaufe unserer Begleitforschung werden Fragen wie diese offen diskutiert. Und es ist dieser Auseinandersetzungsprozess, in dem das Konfliktpotential bei der Erfassung immaterieller Ressourcen unmissverständlich zutage tritt. Einerseits hat man sich mit der BSC für ein Managementinformationssystem entschieden, das die Schwächen klassischer Controlling-Instrumente zu überwinden versucht. Leistung soll nicht einseitig auf die retrospektive Evaluierung finanzwirtschaftlicher Kenngrößen und damit einzig auf Kosteneffizienz reduziert werden. Für die strategische Steuerung ebenso relevant sind Indikatoren zur Entwicklung der Einrichtung in puncto Mitarbeiterentwicklung, Prozessoptimierung und Kunden- bzw. Bürgerorientierung. Folgerichtig will man den Aufbau des Instruments als partizipativen Prozess verstanden wissen, an dem die Mitarbeiter von Beginn an teilhaben (von der Leitbilderstellung bis zur Entwicklung von Messgrößen). Man legt größten Wert darauf, keinen fertigen Kennzahlenkatalog vorzugeben, sondern Zielsetzungen, Indikatoren und Evaluationsinstrumentarien auf die besondere Situation im Amt und die Erfordernisse der jeweiligen Abteilung anzupassen. Zugleich wird jedoch eingeräumt, dass die Erarbeitung immaterieller Indikatoren der Leistungsmessung eine besondere Herausforderung darstellt, der man nur bedingt gewachsen sei. Obwohl man sich also *einerseits* der Begrenztheit traditioneller Praktiken der Produktivitätsmessung bewusst ist und eine orthodoxe Modellierung von Leistung von Beginn an vermeiden will, sieht man sich *andererseits* einem produktionsökonomischen Verständnis von organisationaler Performance unterworfen. Und so werden auch jene Ressourcen als objektive Realität betrachtet und als detaillierte Abbildung der Wertschöpfung zu ermitteln versucht, die eigentlich für eine *entwicklungsorientierte* Öffnung des Performance Measurements prädestiniert wären. Anders ausgedrückt: Durch die Art und Weise, wie selbst immaterielle Werttreiber gemessen und abgebildet werden, wird der Möglichkeitsraum, um sich über Leistung zu verständigen (Was bedeutet sie für wen und warum?) von vornherein zweckrational geschlossen statt diskursiv geöffnet.

Im Folgenden werden exemplarisch drei Kriterien für Lern- und Entwicklungsleistungen im Amt aufgeführt (entsprechend der vierten Ebene des Verfahrens). Die Kennzahlenentwicklung lässt unterschiedliche Schlussfolgerungen über den Reflexivitätsgrad des organisationalen Performance Measurements zu:

- Die Dimension „Lernen und Entwicklung" wird u.a. über das Steuerungskriterium "Kostenbewusstsein" zu operationalisieren versucht. Grundlage des Kriteriums sind Messgrößen zur Einhaltung von Kostenvorgaben. Ausgewiesenes Ziel ist die Senkung von Kosten pro Referat und Quartal.
- In einem internen Newsletter werden Informationen über Zeit- und Budgeteinsparungen im BSC-Pilotprojekt sowie Daten zum Qualitätsniveau der erstellten Produkte veröffentlicht. Anschließend werden im Rahmen einer Mitarbeiterbefragung Einstellung und Motivation der Belegschaft zur Pilotanwendung des Verfahrens abgefragt.
- Zudem wird der Kenntnisstand aller Mitarbeiter des Vertriebs in Sachen Kundenperspektive in das strategische Controlling einbezogen. Auf dieser Basis sollen Inhouse-Schulungen für Mitarbeiter im Außendienst und Vertrieb angeboten werden.

Hier werden bereits anhand der Konstruktbildung von Lerneffektivität Wirtschaftlichkeitsbewertungen unterschiedlicher Reichweite und Komplexität deutlich. Während im ersten Beispiel Lernen und Entwicklung auf die Einhaltung von Kostenvorgaben reduziert bleiben, werden im zweiten Beispiel Einstellung und Commitment der Mitarbeiter in die Werterstellung einbezogen. Im dritten Beispiel war zum Zeitpunkt unserer Begleitforschung zwar noch unklar, wie der Kenntnisstand der Mitarbeiter zur Kundenperspektive erfasst werden soll, doch handelt es sich um die einzige Messgröße, aus der konkrete Maßnahmen der Mitarbeiterentwicklung abgeleitet werden. Auffällig ist außerdem, dass mit keinem der entwickelten Bewertungskriterien auf zurückliegende Weiterbildungsaktivitäten Bezug genommen wird. Daten über deren Effektivität und Transfer bleiben für die Steuerung der Einrichtung ungenutzt. Zudem führen die Zielgrößen keinerlei Prioritätensetzung mit sich. So werden etwa Mitarbeitermotivation und Budgeteinhaltung als gleichgewichtete Messgrößen für Lern- und Entwicklungserfolg behandelt. In weiten Teilen handelt es sich also um dekontextualisiertes Wissen, insofern den zugrunde gelegten Daten ohne Rücksicht auf den

Erhebungskontext gleichermaßen Geltung verliehen wird. Dies legt auch die starke Akzentuierung von Plankosten nahe, deren Einhaltung sich zum Maß aller Dinge entwickelt, unabhängig von der Kalkulierbarkeit des Projektgeschäfts in einzelnen Abteilungen. Insgesamt dominiert auch dort eine finanzwirtschaftliche Sichtweise, wo es explizit um die Potentialentwicklung der Mitarbeiter geht. Lernen bedeutet vor allem *sparen lernen*. Drei von insgesamt fünf Entwicklungskriterien werden über die Einhaltung von Kostenvorgaben operationalisiert.

Wie ist das zu erklären? Zum einen sind es gerade die "weichen" Faktoren, die keine bindende Wahrheit zu suggerieren in der Lage sind. Denn sie schüren Zweifel, produzieren Kontingenz statt sie einzudämmen. Mit ihnen zu arbeiten bedeutet, Unsicherheit auszuhalten, da die zugrunde liegen Zielgrößen (sofern sie denn erreicht werden) keine kurzfristigen Effekte versprechen. Doch selbst wenn sich die gewünschte Wirkung zügig einstellen sollte, ist ein kausaler Zusammenhang zur jeweiligen Maßnahme nur schwer nachweiß- und abbildbar. Diese Kausalität aber ist für die Schließung von Legitimationslücken unentbehrlich, gerade weil die entsprechenden Instrumente (z.B. zur Mitarbeiterentwicklung) sowie deren Evaluation mit erheblichen Kosten verbunden sind. Damit konterkariert die Berücksichtigung immaterieller Ressourcen jene Legitimationsbasis, derer es gerade bedarf. Während also schnelle Ergebnisse der Produktivitätssteigerung – z.B. durch die strikte Einhaltung von Kostenvorgaben – die Erwartungen der Landesregierung unmittelbar erfüllen, ist das komplexe Wirkungsgefüge zwischen Mitarbeiterentwicklung und der damit verbundenen Werthaltigkeit nur schwer zu belegen.

(3) Der Anfang vom Ende des mehrdimensionalen Performance Measurement

Neben der konzeptionellen Arbeit an der BSC interessiert uns vor allem die Einführung des Instruments in der Behörde. Hier stützen wir uns auf Datenmaterial aus den Informations- und Diskussionsveranstaltungen zum Verfahren. Denn von einer Institutionalisierung ist man zum Zeitpunkt unserer Begleitforschung noch weit entfernt. Wir grenzen die Fragestellung daher weiter ein und fokussieren auf die Genese und Modifikation des kollektiven Sinns, der dem Instrument im Einführungsprozess zuteilwird: Welche Formen des organisationalen Selbstverständnisses treten im internen Diskurs über die BSC zutage? Worin unterscheiden sie sich gegebenenfalls? Zeichnen sich dabei unterschiedliche Modernisierungsvorstellungen ab? Inwieweit kommen diese Vorstellungen in der Weiterentwicklung des Instruments zur Geltung?

Zunächst wird die Transparenz der entwickelten Ziele und Steuerungsgrößen zur zentralen Prämisse im Einführungsprozess. Jeder ist aufgefordert, Fragen zu

stellen, Kritik zu formulieren oder Unklarheiten zu äußern. Die Mitarbeiter können dies offen tun (in begleitenden Gruppendiskussionen) oder anonym (mittels schriftlicher Anmerkungen auf Postern, die alle Kennzahlen und Zusammenhänge abbilden). Während die Kritiken und Anregungen „der Basis" in den Workshops der Leitungsebene geprüft und diskutiert werden, dokumentiert ein eigens eingerichtetes Redaktionsteam den Prozess und erarbeitet detaillierte Stellungnahmen, die schließlich im hauseigenen Intranet veröffentlicht werden.

Was den Einbezug von Akteuren zur konzeptionellen Entwicklung des Verfahrens betrifft, haben wir es also bei weitem nicht mit einem traditionellen Steuerungsverständnis zu tun. Man bekennt sich dazu, dass die Erarbeitung aussagekräftiger Kennzahlen auf die Beteiligung der Mitarbeiter angewiesen sei: "Wir wollen wirklich jede Meinung wissen, jede Stimme haben. Wir wollen wissen, was interessiert sie dabei? Wo denken sie, wo wir vielleicht nicht dran gedacht haben oder in welche Richtung wir weiter entwickeln sollten?" (Referatsleiterin)

Einerseits ist man also bemüht, die Kritik der Mitarbeiter an der Auswahl und Erstellung einzelner Kennzahlen in den Workshops der Leitungsebene zu thematisieren. *Anderseits* folgen daraus kaum Konsequenzen. Vielmehr macht sich eine gewisse Hilflosigkeit bemerkbar – auch weil man fürchtet, das Instrument mit einer zunehmend differenzierten Betrachtung interner Leistungen derart „aufzublähen", das kritische Fragen nach der Produktivität der Produktivitätsmessung gestellt würden. Nicht nur an den Konstrukten der Produktivitätserfassung, auch an den unterstellten Ursache-Wirkungs-Beziehungen werden in den verschiedenen Abteilungen vereinzelt Zweifel laut. Doch lassen sich diese unter Mithilfe externer Berater gezielt zerstreuen. Statt also die Unsicherheit zu einem elementaren Bestandteil der Prozessoptimierung zu machen und auf diese Weise die erarbeiteten Prinzipien zu hinterfragen, wird eifrig an der plausiblen Darstellung des Instruments gearbeitet. Einmal eingeführt – so die Befürchtung der Belegschaft – gewännen die entwickelten Kennzahlen den Status von Tatsachen und bedürften nach einer ersten Phase der Skepsis keiner weiteren Begründung mehr.

Zudem bleiben die zugrunde gelegten Kriterien der Leistungsmessung an den Anforderungen der Landesregierung ausgerichtet. Und was hier zählt sind vor allem finanzielle Ziele. Während die Organisationsumwelt also immaterielle Ressourcen (Vertrauen, Commitment, Reputation) und die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags unhinterfragt voraussetzt und damit zur Selbstverständlichkeit abwertet, bleibt die Beurteilung der Einrichtung letztlich an klassische Finanzkennzahlen gebunden. Dies zeitigt weitreichende Konsequenzen.

Erstens: Die Reduktion der Wirtschaftlichkeitsanalyse auf monetäre Messgrößen schlägt zunächst auf das Commitment der Mitarbeiter im Einführungsprozess durch. Mit der strikten Unterordnung aller Indikatoren unter finanzwirt-

schaftliche Ziele scheint sich für die Mitarbeiter die Abwertung hart erarbeiteter Fachlichkeit anzukünden. Das Kennzahlensystem wird zum Sinnbild für die Infragestellung professioneller Substanz. Inhaltliche und ökonomische Ziele sind aus ihrer Sicht aus der Balance geraten: „Ich möchte, dass meine Mitarbeiter noch dafür gerade stehen können, was wir hier machen." (Teamleiter) Dabei steht nicht weniger als das organisationale Selbstverständnis zur Disposition. Denn während die Spielräume professionellen Problemlösens schwinden, werden betriebswirtschaftliche Managementfunktionen (z.B. Kosteneffizienz) zusehends aufgewertet.

Zweitens: In der obigen Sequenz klingt bereits an, was zum Kernproblem der BSC-Einführung avanciert. Mit dem Instrument, so die verbreitete Befürchtung, wird die Arbeit im Amt dem Diktat der Ökonomisierung und Rationalisierung unterworfen. Während die Arbeitsprozesse bisher nach eigenen Regeln funktionierten, d.h. weitgehend ökonomiefrei verfasst waren, droht die Fachlichkeit nun an Souveränität und Autonomie einzubüßen. Erwartungsgemäß prallen hier professionelle Logiken aufeinander. Deren Inkompatibilität tritt dort zutage, wo der Prozess der Leistungserstellung in die Facharbeit eindringt. So erklärt eine Abteilungsleiterin: „Das System kommt bei mir nicht an. Ich kann es deshalb auch schlecht meinen Mitarbeitern vermitteln, wenn die mich jetzt konkret fragen. Wenn dieses System im täglichen Dienstweg eingeführt werden soll, dann muss doch jeder wissen: 'Was bedeutet das für mich und meine Arbeit?' Also das Ganze ist nicht wirklich ein Arbeitsmittel. Das ist es, was mich stört."

Das Zitat steht beispielhaft für völlig disparaten Interpretationen der organisationalen Umwelt. Beide Interpretationen lassen sich als Ausdruck verschiedener professioneller Milieus begreifen. Sie ziehen zwangsläufig konkurrierende Sichtweisen auf den Arbeitsprozess nach sich. Die eine Sichtweise (ökonomische Logik) steht im Zeichen der internen Steuerung durch (überwiegend) tangible Outputs. Die andere Sichtweise (Fachlogik) ist geprägt vom „Dienst am Bürger" durch fachlich profunde Arbeit. Gemein ist beiden Perspektiven die Rekonstruktion von Interessen und Ansprüchen externer Akteure – Akteure, die allerdings unterschiedlicher kaum sein könnten. Das führt zu dem Problem, letztlich hochgradig widersprüchlichen Anforderungen gerecht werden zu müssen, um gesellschaftlich anerkannt zu handeln. Offen zutage treten Konflikte dieser Art in der Klage der Mitarbeiter über die Entfremdung der Leitungsebene von der inhaltlichen Arbeit. Was zählt, seien Kostensenkung und Budgeteinhaltung. Die Übergewichtung betriebswirtschaftlicher Organisations- und Steuerungskonzepte aber führe zu einer Arbeitsqualität, mit der man sich als eigenständige Behörde langfristig überflüssig mache, so die Mitarbeiter.

Für die Leitungsebene sind solche Argumente indes Beleg für die mangelnde Bereitschaft zur Veränderung. Erwartet wird vielmehr, dass man sich an der

konkreten Ausgestaltung der BSC beteiligt. Doch bleibt die strategische Ausrichtung des Instruments (einschließlich des politischen Entstehungskontexts und der Erklärung seiner Grenzen) intransparent. Man tut sich schwer, unintendierte Nebenfolgen, z.B. im fachlichen Handeln, in den Informationsveranstaltungen zu thematisieren. Auch werden keine Unsicherheiten hinsichtlich der unterstellten Ursache-Wirkungsbeziehungen öffentlich gemacht. Erfahrungen aus anderen Behörden, d.h. die Einbettung des Instruments in einen vergleichbaren sozialen, kulturellen und historischen Kontext, bleiben tabu. Den Mitarbeitern stellt sich das Instrument als widerspruchfreies, perfekt abgestimmtes Element im Veränderungsprozess dar. Die eingeforderte Kritik wirkt daher hilflos, fast beliebig. Ihr Potential bleibt ungenutzt. Man sieht sich dem Verfahren regelrecht ausgeliefert. Die Mitarbeiter haben die Wahl zwischen unhinterfragtem Konformismus oder prinzipiellem Misstrauen.

(4) Diskurs – Unsicherheit – Konformität

Gleichwohl mit der Einführung der BSC eine Reihe von Kriterien Institutioneller Reflexivität erfüllt ist, kann von einem hohen Niveau reflexiver Anwendung also keine Rede sein. Das hat Gründe: So haben wir es gerade in Einrichtungen des öffentlichen Sektors mit einer Vielzahl unterschiedlicher (häufig konfligierender) Umwelterwartungen zu tun. Sie resultieren aus einer Stakeholder-Struktur, die von besonderer Heterogenität gekennzeichnet ist: Ministerien (mit gesetzlichem Leistungsauftrag), Fachbehörden, Kunden/ Bürger, politische Gruppierungen, Medien, Unternehmen und Wirtschaftsverbände. Daraus ergibt sich eine komplexe Gemengelage unterschiedlicher Anforderungen und Erwartungen, deren Erfüllung bzw. Repräsentation zum Fixpunkt für die Genese interner Akteursidentitäten avanciert. Die Integration dieser (mitunter konträren) Sichtweisen auf das Amt und seine Umwelt aber ist prekär. Zwar verfügt die Behörde über ein Leitbild, aus dem hervorgeht, welchen Stakeholdern welche Relevanz im Strategieprozess zukommt. Doch haben Selbstbeschreibungen dieser Art meist nur formalen Charakter. Die darin suggerierte Einheit der Organisation bleibt auch im vorliegenden Fall Fiktion (vgl. Luhmann 1976, S. 68 ff.). Zudem können Leitbilder unterschiedlich ausgelegt (vgl. Weick 2001; Draft, Weick 2001) und auf bestimmte Interessen interner und externer Akteure zugeschnitten werden. Die oben skizzierte Ausrichtung der BSC auf finanzwirtschaftliche Kenngrößen steht hierfür sinnbildlich. Damit wird das Verhältnis der Behörde zur Umwelt neu definiert. Und so bricht sich auf der Hinterbühne des Amtes zusehends ein Diskurs über die Zwecke, Ziele und Strategien der Organisation Bann. Diesen Diskurs zu organisieren, insbesondere den Konflikt zwi-

schen *Gemeinwohl- und Finanzzielen* neu zu verhandeln, stellt dabei die zentrale Hürde im Einführungsprozess dar.

Eben hierin besteht das reflexive Potential der BSC. Denn anders als von Kaplan und Norton (1992) ursprünglich vorgesehen, schafft die Anwendung des Instruments Gelegenheiten, die Strategien der Leitungsebene überhaupt erst ins kollektive Bewusstsein zu heben, für alternativlos gehaltene Ziele zu hinterfragen oder die Nebenfolgen der aktuellen Politik aufzugreifen und zu verarbeiten. Empirische Studien weisen zudem darauf hin, dass die zu operationalisierende Strategie nicht bereits ex ante gegeben sein muss (vgl. Kaplan, Norton 2001, S. 65 ff.), sondern die Instrumentenentwicklung als Anlass zum Diskurs über den strategischen Kurs der Organisation genutzt werden kann. Vor allem aber stellt die BSC darauf ab, die zu definierenden Zweck-Mittel-Ketten als grundsätzlich fragwürdig zu betrachten (vgl. ebd., S. 16 f.) und damit eine gewisse Distanz gegenüber tradierten Annahmen und bewährten Erfolgsrezepten zu üben. Das Instrument setzt also die prinzipielle Revidierbarkeit bisheriger Entscheidungen (über Kennzahlen, Visionen, Ziele etc.) im Einführungsprozess voraus. Es muss folglich Gegenstand kontinuierlicher Prüfung bleiben, um Modernisierung als kollektiven Lern- und Entwicklungsprozess zu ermöglichen. Andernfalls droht das Verfahren, einer ausufernden Bürokratisierung durch aufwändige Controlling- und Kennzahlenabfragen Vorschub zu leisten und dem Glauben an allzu einseitige Gesetzmäßigkeiten von Leistung anheim zu fallen.

Ein solcher Lern- und Entwicklungsprozess aber birgt Unsicherheit, die man im Amt mit zunehmender *Formalisierung von Praktiken* der BSC-Konzeption zu bewältigen versucht. So wird etwa kritisches Feedback der Mitarbeiter zur Wirkung einzelner Zielwerte auf das operative Geschäft dokumentiert, kategorisiert und (in den Workshops der Leitungsebene) diskutiert. Es folgen differenzierte Stellungnahmen, die schließlich im Intranet veröffentlicht werden. Damit wird der Umgang mit Komplexität voraussetzungsvoller. An Stelle des zuvor informellen Austauschs in den Informationsveranstaltungen treten Muster formaler Kommunikation und Dokumentation. Die zusätzlich aufzuwendenden Ressourcen sind enorm. Es droht eine überbordende Informationsflut. Doch schafft man auf diese Weise einen institutionellen Puffer, der es erlaubt, die eigenen Zweifel an der BSC-Konzeption (z.B. die Verknüpfung strategischer Ziele mit der operativen Basis) *bearbeitbar* zu machen. Indem die Erfahrungen der Mitarbeiter in die konzeptionelle Arbeit einfließen, muss die Ablehnung von Vorschlägen *begründet* werden – eine eigens auferlegte Rechenschaftspflicht, die mit der prinzipiellen Möglichkeit zur Modifikation und Revision des Instruments einhergeht.

Die BSC wird damit zu einem Werkzeug der Organisationsgestaltung, das die Mitarbeiter in die Lage versetzt, ihr Wissen einzubringen, an der Strategieumsetzung teilzuhaben und die Führungsebene zur kritischen Distanz gegenüber den entwickelten Kennzahlen anzuhalten. Zugleich aber birgt der dadurch entfachte Diskurs die Gefahr, dass die Erfahrungen der Organisationsmitglieder den oben beschriebenen Mechanismen der Unsicherheitsabsorption (und der damit verbundenen Bürokratisierung) zum Opfer fallen. Was wir im Verlaufe unserer Begleitforschung beobachteten, kam denn auch geradezu einem Balanceakt zwischen *Partizipation* und *formaler Dokumentation* gleich, der jedoch nur so lange Resultate zeitigte, bis der Kernkonflikt zwischen *Gemeinwohlorientierung* und *Finanzperspektive* (und damit das Selbstverständnis der Behörde) zur Diskussion standen. Mit der offenen Artikulation dieser konkurrierenden Sichtweisen drohte das Verfahren schließlich zu scheitern. Das führungsseitig eingeforderte Feedback der Mitarbeiter verlor sich plötzlich ausgerechnet in jenen Formalismen (Dokumentation, Kategorisierung, Diskussion, Stellungnahme) die den anfänglichen Lernprozess überhaupt erst möglich gemacht hatten. „Wir nehmen die Kritik zur Kenntnis und werden uns selbstverständlich dazu verhalten", so die Stellungnahme eines Mitarbeiters des oberen Managements. Bis zum Ende unserer Begleitforschung war dies der vorläufige Schlusspunkt im BSC-Einführungsprozess.

Die Offenheit, Impulse und Signale auch innerhalb der Organisation aufzunehmen und zu verarbeiten stößt hier an Grenzen. Die prinzipielle Revisionsbereitschaft verliert ihre Geltung. Denn es ist gerade die *Priorisierung finanzielle Ziele* gegenüber allen anderen strategisch relevanten Gestaltungsfeldern, von der man führungsseitig glaubt, dass sie die Erwartungen der Umwelt bedient und die Legitimität der Einrichtung sichert. Dabei hat gerade die BSC das *Potential*, die konfligierenden Anforderungen externer Akteure abzubilden, zu bewerten und auszubalancieren. Allerdings erfordert dies einen kontinuierlichen Abstimmungs- und Koordinationsprozess zwischen politischer Führung und öffentlicher Verwaltung. Dabei müsste eine strategische Grundausrichtung erkennbar sein, die sich nicht im Personalabbau erschöpft und im Rhythmus von Legislaturperioden ändert (vgl. Alt 2002, S. 58 f.). Anders als in weiten Teilen der Debatte zum Neuen Steuerungsmodell (NSM) gefordert, wird es dabei selten klare Zielhierarchien geben. Strategische Programme entwickeln sich eher emergent denn planmäßig intendiert (vgl. Mintzberg, Waters 1985, S. 257 f.). Umso notwendiger ist es im vorliegenden Fall, einen Strategiediskurs zwischen politischen Verantwortungsträgern und Amtsleitung zu institutionalisieren, in dem Zielkonflikte bearbeitet und deren Nebenfolgen veranschaulicht werden.

So erfordert die Übernahme konventioneller „Erfolgsrezepte" aus der Privatwirtschaft (vgl. Naschold, Bogumil 2000, S. 84 ff.; Schedler, Proeller 2000, S. 75 ff.) eine offene Diskussion darüber, inwieweit es angesichts einer vergleichsweise heterogenen Anforderungsstruktur und eines gesetzlichen Auftrags im Interesse der politischen Mandatsträger sein kann, die Leistungsmessung im

Amt dem Primat der Finanzperspektive zu unterwerfen. Nur weil mit dem Leitbild des NSM moderne Managementkonzeptionen in der Öffentlichen Verwaltung Einzug gehalten haben, nimmt dies den Entscheidungsträgern im Amt nicht die Möglichkeit, alternative Prioritäten in der BSC-Entwicklung zu setzen oder gar zusätzliche Ebenen der Leistungsmessung zu diskutieren. So schlägt etwa Horváth (2001) für die öffentliche Verwaltung vor, mit einer fünften Perspektive den gesetzlichen Leistungsauftrag in den Mittelpunkt der BSC-Konzeption zu stellen (vgl. ebd., S. 393). Ganz ähnlich empfiehlt Scherer (2002), dass Bezugsfeld „Finanzen" durch eine Perspektive „Wirtschaftlichkeit und Gesetzmäßigkeit" und die „Kundenperspektive" durch das Bezugsfeld „Gemeinwohlorientierung/ Bürgerperspektive" zu ersetzen (vgl. 2002, S. 18). Für die Umsetzung der BSC setzte dies den Dialog zwischen ministerialer Stabsstelle und der Leitungsebene im Amt voraus. Doch wäre die Einführung des Instruments dadurch nicht nur komplexer, sondern auch unberechenbarer. Sowohl die Übersichtlichkeit des Prozesses als auch dessen zügige Umsetzung wären gefährdet. Zugleich aber bestünde die Chance, offenkundige Dilemmata der Produktivitätsmessung in Einrichtungen des öffentlichen Sektors zu thematisieren und das Balancieren widersprüchlicher Ziele und Anforderungen zur politischen Daueraufgabe zu machen. So aber verschließt man sich jenen Differenzen, die komplexes, mitunter widersprüchliches Wissen über die Einrichtung und ihre Umwelt freilegen können.

6. Schlussbetrachtung

In diesem Beitrag über einen Veränderungsprozess in einer Einrichtung des öffentlichen Sektors agieren die verantwortlichen Akteure an der Schnittstelle ganz unterschiedlicher Ansprüche. Folglich sehen sie sich mit scheinbar unauflösbaren Widersprüchen konfrontiert. Natürlich kann es dabei – anders als von Kaplan und Norton (2001) suggeriert – kein konfliktfreies Zielsystem geben. Gerade deshalb besteht im öffentlichen Sektor die prekäre Aufgabe der Scorecard darin, Ambivalenzen transparent und zum Gegenstand der Diskussion zu machen. Heraus kommt ein fortwährendes Dilemma des Handelns und Entscheidens. Dessen Lösung ist weder in der schlichten Priorisierung der einen oder anderen Perspektive noch in der Harmonisierung divergierender Interessen zu suchen. Statt einer rationalisierenden Sichtweise schlage ich daher eine reflexive vor. Sie besteht darin, es zur organisationalen Daueraufgabe zu machen, unterstellte Ursache-Wirkungsbeziehungen zu variieren, Messgrößen zu kombinieren und das komplexe Wirkungsgefüge aus Verfahrenselementen und Sinngebung in seinen sozialen, kulturellen und historischen Kontext einzubetten.

Der Versuch, ein mehrdimensionales Performance Measurement in der Landesbehörde zu institutionalisieren, dokumentiert zudem eines der zentralen Dilemmata potentiell reflexiver Praktiken: Anders als bei rein zweckrational ausgerichteten Anwendungsformen einer BSC steigert jedes diskursive Element des Verfahrens die Unsicherheit im Umgang mit dessen Ergebnissen. Das kritisch-distanzierende, auf Lernen gerichtete Potential wird hier von der Notwendigkeit zur Legitimation korrumpiert. Zwar mögen hohe Grade von Reflexivität tiefgehende Organisationsveränderungen begünstigen, doch sind die Promotoren des Wandels in besonderem Maße mit Unsicherheit, Unbestimmtheit und Kontingenz konfrontiert. Dies gilt gerade für potentielle Lernergebnisse. So ist es gerade das aus unterschiedlichen Sichtweisen und Problemdefinitionen resultierende Potential, das die Steuerungsinstitutionen der Organisation massiv überfordert. In der Folge gibt man sich mit Variationen unterkomplexer, dafür aber berechenbarer Lösungen zufrieden und blendet vom herrschenden Produktivitätsdiskurs abweichende Perspektiven aus. Solche „deflexiven Reaktionen" (Jain 2000) lassen sich auch als Antizipation von Risiko interpretieren (vgl. dazu Manger in diesem Band). Denn steht der Status Quo zur Disposition, droht immer auch Kontrollverlust.

So bleibt in der Fallstudie dieses Beitrags die Komplexität organisationaler Wirklichkeit auf einen eng umgrenzten, von der Leitungsebene definierten Diskurs reduziert, von dem man führungsseitig annimmt, dass er die Konformität zu den externen Erwartungen sichert. Statt der Irritation und Revision etablierter Sichtweisen und Praktiken beschränkt sich der Wandel auf geschlossene Handlungsprogramme und formale Strukturelemente. Dies bleibt jedoch insofern rational, als das (angesichts unintendierter Handlungsfolgen) die strikte Anwendung eines eindeutigen Regelkanons einen zwar nur geringfügigen, dafür aber kausal zurechenbaren Lernfortschritt liefert. Diese Kausalität ist für die Schließung von Begründungs- und Legitimationslücken und die Absorption von Unsicherheit in modernen Organisationen unentbehrlich. Lernförderlich ist sie keineswegs, insofern die Behörde nicht in der Lage ist, wiederkehrende Konflikte und Ambivalenzen produktiv zu verarbeiten, geschweige denn für den Wandel nutzbar zu machen.

Literatur

Apelt, M., Senge, K. (Hrsg.) (2015): Organisation und Unsicherheit. Wiesbaden.

Beck, U. (2007): Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit. Frankfurt/Main.

Beck, U., Bonß, W., Lau, C. (2001): Theorie reflexiver Modernisierung – Fragestellungen, Hypothesen, Forschungsprogramme. In: Beck, U., Bonß, W. (Hrsg.): Die Modernisierung der Moderne. Frankfurt/Main, S. 11-62.

Berger, U., Bernhard-Mehlich, I. (1999): Die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie. In: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien. Stuttgart u.a., S. 133-168.

Böhle, F. (2009): Ungewissheit, Uneindeutigkeit, Unsicherheit – Braucht die Theorie reflexiver Modernisierung eine neue Handlungstheorie? In: Böhle, F., Weihrich, M. (Hrsg.): Handeln unter Unsicherheit. Wiesbaden. S. 9-21.

Böhle, F., Busch, S. (Hrsg.) (2012): Management von Ungewissheit. Neue Ansätze jenseits von Kontrolle und Ohnmacht. Bielefeld.

Brunsson, N. (1989): The organization of hypocrisy. Talk, decisons and actions in organizations. Chichester.

Brunsson, N. (1985): The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Change. Chichester.

Cohen, M.D., March, J.G., Olsen, J.P. (1976): People, problems, solutions and the ambiguity of relevance. In: March, J.G., Olsen, J.P. (Hrsg.): Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen, S. 24-37.

Cohen, M.D., March, J.G., Olsen, J.P. (1972): A garbage can model of organizational choice. In: Administrative Science Quarterly, Vol. 17, No.1, S. 1-25.

Daft, R. L., Weick, K.E. (2001): Toward a model of organizations as interpretation systems. In: Weick, K.E. (Hrsg.): Making sense of the organization. Blackwell, S. 241-259.

Degele, N. (2000): Informiertes Wissen. Eine Wissenssoziologie der computerisierten Gesellschaft. Frankfurt/Main.

Duncan, R.B. (1972): Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty. In: Administrative Science Quarterly, Vol. 17, No. 3, S. 313-327.

Giddens, A. (1992): Die Konstitution von Gesellschaft. Frankfurt/Main, New York.

Giddens, A. (1990): The Consequences of Modernity. Stanford.

Göbel, M. (2001): Der Verwaltungsintrapreneur. Zur Legitimationsfunktion eines Managementleitbildes. In: Zeitschrift für Personalforschung, Vol. 17, No. 1, S. 110-128.

Hofer, H. (2009): Handlung und Legitimation im Zuge reflexiver Modernisierung. In: Böhle, F., Weihrich, M. (Hrsg.): Handeln unter Unsicherheit. Wiesbaden. S. 138-147.

Horváth & Partner (2001) (Hrsg.): Balanced Scorecard umsetzen. Stuttgart.

Jain, A.K. (2000): Politik in der (Post-)Moderne – Reflexiv-deflexive Modernisierung und die Diffusion des Politischen. München.

Kaplan, R.S., Norton, D.P. (2001): Die strategiefokussierte Organisation: Führen mit der Balanced Scorecard. Stuttgart.

Kaplan, R.S., Norton, D.P. (1997): Balanced Scorecard. Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart.

Kaplan, R.S., Norton, D.P. (1992): The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. In: Harvard Business Review, Vol. 70, No. 1, S. 71-79.

Kühl, S. (2001): Paradoxe Effekte und ungewollte Nebenfolgen des Qualitätsmanagements. In: Wächter, H., Günther, V. (Hrsg.): Qualitätsmanagement in Organisationen – DIN ISO 9000 und TQM auf dem Prüfstand. Wiesbaden, S. 75-114.

Lindblom, C.E. (1959): The science of „muddling through". In: Public Administration Review, Vol.19, No.2, S. 79-88.

Luhmann, N. (1991): Soziologie des Risikos. Berlin.

Luhmann, N. (1976): Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin.

March, J.G., Simon, H.A. (1958): Organizations. New York.

March, J.G., Olsen, J.P. (1976): Organizational choice under ambiguity. In: ders. (Hrsg.): Ambiguity and choice in organizations. Bergen, S. 10-23.

March, J.G., Olsen, J.P. (1975): The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity. In: European Journal of Political Research, Vol. 3, No. 2, S. 147-171.

Meuser, M., Nagel, U. (1991): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, D., Kraimer, K. (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen, S. 441-471.

Meyer, J. W., Rowan, B. (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology, Vol. 83, No. 2, S. 340-363.

Mintzberg, H., Waters, J. (1985): Of strategies, deliberate and emergent. In: Strategic Management Journal, Vol. 6, No. 3, S. 257-72.

Moldaschl, M. (2006): Innovationsfähigkeit, Zukunftsfähigkeit, Dynamic Capabilities. Moderne Fähigkeitsmystik und eine Alternative. In: Conrad, P., Schreyögg, G. (Hrsg.): Managementforschung 16, S. 1-36.

Moldaschl, M. (2005): Audit-Explosion und Controlling-Revolution. Zur Verstetigung und Verselbständigung reflexiver Praktiken in der Wirtschaft. In: Soziale Welt, Vol. 56, No. 2/3, S. 163-190.

Moldaschl, M. (2001): Implizites Wissen und reflexive Intervention. Zur Theorie organisationaler Lernresistenz und geplanten Wandels. In: Senghaas-Knobloch, E. (Hrsg.): Macht, Kooperation und Subjektivität in betrieblichen Veränderungsprozessen. Münster, S. 135-166.

Naschold, F., Bogumil, J. (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. Opladen.

Neuberger, O. (1989): Organisationstheorien. In: Roth, J. (Hrsg.): Organisationspsychologie. Göttingen, Toronto, Zürich, S. 205-250.

Perrow, C. (1984): Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies. Basic Books.

Power, M. (1997): The Audit Society: Rituals of Verification. Oxford.

Power, M. et al. (2009): Reputational risk as a logic of organizing in late modernity. In: Organization Studies, Vol. 30, No. 2/3, S. 301-324.

Reichard, C. (1994): Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin.

Rosa, H. (2005): Beschleunigung. Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne. Frankfurt/Main.

Schedler, K., Proeller, I. (2000): New Public Management, Bern, Stuttgart, Wien.

Scherer, A.G. (2002): Besonderheiten der strategischen Steuerung in Öffentlichen Institutionen und der Beitrag der Balanced Scorecard. In: Scherer, A.G., Alt, J.M. (Hrsg.): Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen. Stuttgart, S. 3-25.

Schimank, U. (2005): Die Entscheidungsgesellschaft. Komplexität und Rationalität der Moderne. Wiesbaden.

Schimank, U. (1981): Identitätsbehauptung in Arbeitsorganisationen – Individualität in der Formalstruktur. Frankfurt/Main, New York.

Schütz, A. (1974): Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die verstehende Soziologie. Frankfurt/Main.

Simon, H.A. (1982): Theories of bounded rationality. In: ders. (Hrsg.): Models of Bounded Rationality. Behavioral Economics and Business Organizations. Vol. 2. Cambridge/London, S. 408-423.

Simon, H.A. (1976): Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. New York.

Weick, K.E. (2001): Enactment processes in organizations. In: ders. (Hrsg.): Making sense of the organization. Malden, S. 179-206.

Weick, K.E. (1985): Der Prozeß des Organisierens. Frankfurt/Main.

Weltz, F. (1986): Aus Schaden dumm werden. Zur Lernschwäche von Verwaltungen. In: Office Management, Vol. 34, No. S. 532-534.

Wiesenthal, H. (2009): Rationalität und Unsicherheit in der Zweiten Moderne. In: Böhle, F., Weihrich, M. (Hrsg.): Handeln unter Unsicherheit. Wiesbaden. S. 25-47.

Wiesenthal, H. (1990): Unsicherheit und Multiple-Self-Identität: Eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns / Helmut Wiesenthal. Discussion Paper des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung. Köln.

Wörlen, M., Moldaschl, M., Breit, M. (2012): Controlling produktionsnaher Dienstleistungen als reflexive Praxis. Unveröffentlichtes Konferenzpapier der 3. Rostocker Dienstleistungstagung. Rostock.

Daniela Manger

Die Reflexivität institutioneller Reflexivität

Zum Umgang mit Unsicherheit und Risiko in organisationalen Veränderungsprozessen

1. Einleitung

Institutionelle Reflexivität – damit bezeichnet Manfred Moldaschl (2005b, 2006) die Verankerung von Selbsthinterfragung und Zweifel im Unternehmenskontext im Rahmen eigens dafür vorbehaltener Verfahren, in denen das Überdenken von Verfahrensweisen und Routinen zur Aufgabe gemacht wird. Solche Maßnahmen, die das Potential für Selbstkritik aufweisen, betreffen alle möglichen institutionell angelegten Formen, die das Beobachten zweiter Ordnung bezwecken wie etwa Audits, Think Tanks, Vorschlagswesen, Controlling, Kaizen etc. und mittlerweile geradezu als unabkömmlich gelten (Power 1997). Im günstigsten Fall bewegen solcherlei Modi des Kritisierens und Hinterfragens Veränderung, sie können Anstoß für Erneuerung und insofern Innovation geben. Im ungünstigen Fall und Vieles deutet darauf hin, dass dieser womöglich der Normalfall sein könnte[1], werden diese potentiell reflexiven Verfahren mit großen Erwartungen eingeführt und deformieren dann sehr schnell zu einer unwichtigen

[1] Durch die Literatur geistert eine m.E. nicht weiter nachgewiesene Zahl von angeblich 70% gescheiterter Change Projekte (vgl. Hammer und Champy 1993 S. 200). Nach unserer eigenen Studie schätzen Manager das Scheitern auf ca. 30% aller Projekte ein, die Zahl der tatsächlich aufgegebenen Projekte liegt aber noch deutlich darunter (vgl. Jain et al. 2015) in diesem Band). Die Messung des Scheiterns scheitert vor allem an validen Erfolgskriterien. Legt man ein sehr enges Maß dieser Definition zu Grunde wie etwa der mit der Einführung ursprünglich intendierte Zweck, so läge Scheitern dann letztlich doch bei ca. 70%, die damit aber begründet sind, vgl. dazu Moldaschl 2001, 2009.