

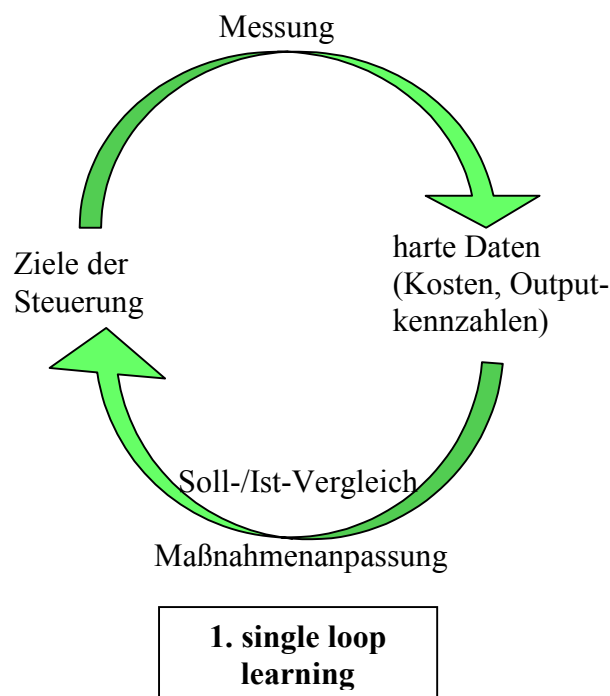
Einleitungsreferat zur Tagung "Perspektiven der kommunalen Steuerung"

Dorothea Jansen
Speyer, 17.10.2001

In meinem Einführungsvortrag möchte ich zunächst etwas über das Konzept von Steuerung und die Rolle von Information und Wissen dabei sagen. Dann will ich auf Fragen der wissenschaftlichen Erschließung von Umwelt durch Methoden und Instrumente der empirischen Sozialforschung eingehen und auf einige Neuerungen im Bereich der Markterkundung durch Unternehmen aufmerksam machen. Drittens werde ich auf einige organisatorische Fragen eingehen, die mit der Einführung von kommunalem Wissensmanagement und zukunftsorientierter Steuerung verbunden sind. Schließlich gebe ich einen ganz kurzen Überblick über das, was uns in den kommenden drei Tagen erwartet.

Zunächst zu dem Begriffspaar
Steuerung und Information

Abbildung 1a: Einkreissteuerung, Erste Version

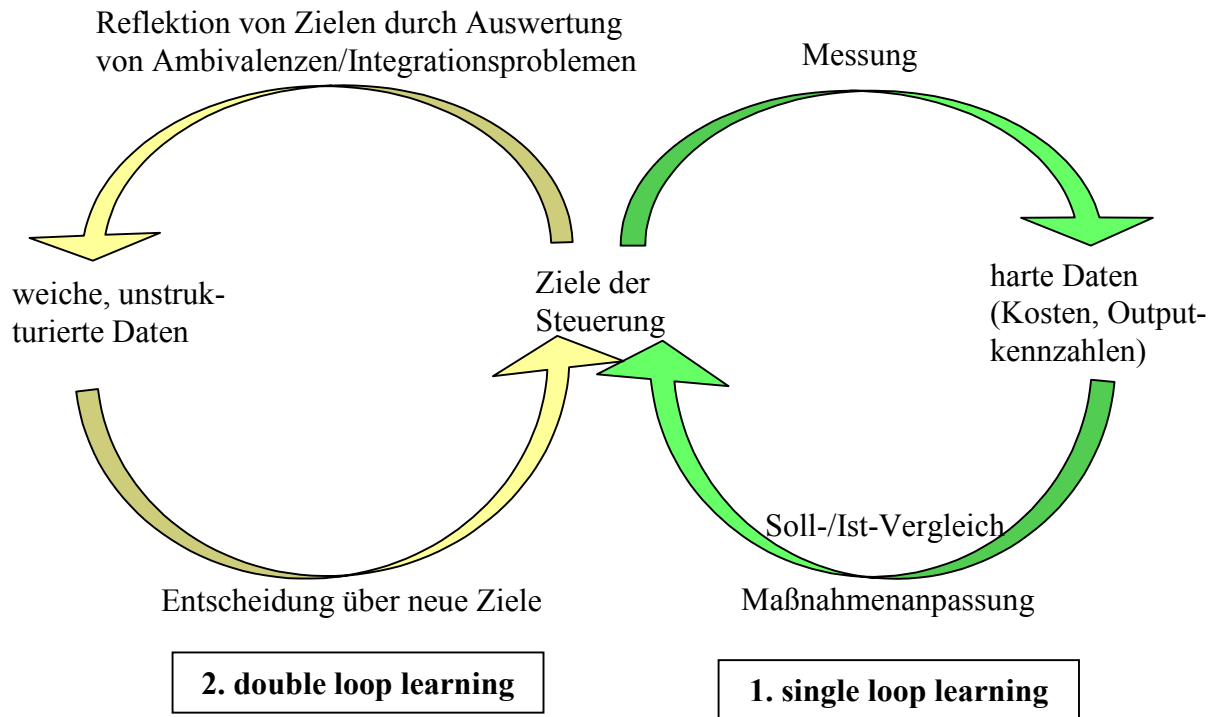


Steuerung bedeutet die Etablierung eines Regelkreislaufes. Sie braucht Daten, Informationen, um zu funktionieren. Ein Ziel wird in messbarer Weise festgelegt. Zustände werden regelmäßig anhand von Datenerhebungen auf das Ziel hin überprüft, wie es etwa auch ein Raumthermostat tut. Auf Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Zustand wird durch Maßnahmen zur Reduzierung der Abweichungen reagiert.

Das zentrale Problem einer zukunftsorientierten politischen Steuerung ist nun aber die Prüfung, Aufbrechung und Veränderung bestehender Steuerungskreisläufe. Ansonsten würden

diese einmal etablierten Steuerungsprozesse immer weiterlaufen, solange die Ressourcenzufuhr von Geld und Personal nicht aussetzt. Wenn dies jedoch passiert, ist es in der Regel für ein positives Umsteuern zu spät.

Abbildung 1b: Strategische und operative Steuerung, zweite Version



Zukunftsorientierte, manche sagen auch strategische oder politische Steuerung bedeutet also komplexes Organisationslernen. Notwendig ist nicht nur das Einkreislernen der Verbesserung der Mittel zur Erreichung eines einmal festgesetzten Zieles. Notwendig ist vielmehr auch das sog. Zweikreislernen oder double loop learning, in dem die Ziele selbst zur Disposition gestellt werden. Dies geschieht in Krisensituationen in der Organisation, aber auch durch Auswertung von internen Widersprüchlichkeiten, Beschwerden, Problemen der Integration von Zielen und Maßnahmen.

Lernen wird dabei begriffen als eine kognitive Reaktion auf eine Erwartungsenttäuschung. Diese Enttäuschung ist an Informationsaufnahme und Verarbeitung geknüpft. Jede Art von Lernen und jede Art von Steuerung braucht also Daten, Informationen, Wissen, das diese Erwartungsenttäuschung und den Soll-Ist-Vergleich auslösen kann. Aber das Neulernen von Zielen ist schwieriger als das Lernen zur Verbesserung und Anpassung von Mitteln. Auch hängt das Erkennen neuer Ziele an anderen Informationsvoraussetzungen als das einfache Verbesserungslernen. Wenn ich neue Ziele identifizieren will, gibt es noch kein Berichtswesen, das mir harte Daten liefern wird.

Abbildung 2: Zeichen, Daten, Informationen, Wissen

| | | |
|---|--------------------|---|
| | Zeichen | 0, 7, Komma, Buchstaben |
| + Verknüpfungsregeln, Syntax | ↓ | |
| | Daten | 0,7 |
| + Semantik, Inhalt | ↓ | |
| | Information | 0,7 Buchausleihen pro Einwohner in 2000 in X-Stadt Wer, was, wann, wo, |
| + Verknüpfung von Informationen, Kausalketten | ↓ | |
| | Wissen | Subjektives Modell des Zusammenhangs zwischen Buchausleihen und Schulerfolg von Kindern Warum, wie |

(nach Rehäuser/Krcmar 1996)

Informationen bestehen aus Daten, d.h. aus Zeichen und Regeln für ihre Verknüpfung. Informationen gehen über diese bloßen aneinandergesetzten Zeichen in dem Sinne hinaus, als sie z.B. einer Zahl einen bestimmten semantischen Inhalt vermitteln, oft indem eine Dimension angefügt wird, z.B. DM oder Euro, Grad Celsius oder Grad Kelvin, Postleitzahl oder das Verhältnis von Buchausleihen zu Einwohnern. Damit werden Daten in einen bestimmten Problemkontext gesetzt und mit diesem Hintergrund interpretiert. Daten und Information antworten auf Fragen nach dem Wer, Was, Wann, Wo. Wissen ist dagegen eine zweckorientierte Vernetzung von Informationen für Handlungszwecke. Es bildet reale Vorgänge und Zustände in der Außenwelt mehr oder weniger richtig auf interne Modelle ab. Wissen antwortet auf Fragen nach dem Warum und dem Wie (Picot 1988; 227ff.; Steinmüller 1993: 236; Rehäuser/ Krcmar 1996: 3ff., Mertins/ Heisig, Vorbeck 2001: 10).

Steuerung im neuen Steuerungsmodell ist Steuerung über Information, outputorientierte Steuerung. Wichtig ist an diesem Konzept, dass Output vor allem an inhaltlichen Zielen gemessen wird. Effektivität oder Zielerreichung steht im Vordergrund. Effizienz, d.h. relative Kosten für wie viel an Zielerreichung, ist so gesehen eher eine Nebenbedingung von zielorientiertem Steuern. In der Politikwissenschaft unterscheidet man des Weiteren vielfach zwischen Output, z.B. Anzahl der Ausleihfälle in einer Stadtbibliothek und Outcomes wie z.B. die Frage, ob die Bücher tatsächlich gelesen werden oder noch indirekter, ob dies zum Schulerfolg von Kindern und Jugendlichen beigetragen hat. Die Verknüpfung zwischen diesen Informationen ergibt dann ein Modell des Nutzens von Stadtbibliotheken, und die Erhebung und Zusammenfügung dieser Informationen ist Sache des Wissensmanagements. Je weiter man auf der Wissensleiter vom Zeichen zum Wissen klettert, desto eher ist das „Wissen“ steuerungsrelevant.

Kommen wir noch einmal auf die Unterscheidung zwischen Einkreissteuerung und Zweikreissteuerung zurück: Ich möchte klarmachen, dass an die Informationsgrundlagen der Einkreissteuerung bzw. der operativen Steuerung andere Anforderungen zu stellen sind als an eine Steuerung, die Zielauswahl und –veränderung betreiben soll. Informationen für die operative Steuerung sollten eindeutig, explizit und standardisiert sein. Dies leisten harte Daten

bzw. Informationen wie z.B. die Kosten pro Buchausleihe und ihre Anzahl. Im Tagesgeschäft ist keine Zeit, um sich über entferntere Wirkungen viel Gedanken zu machen.

Informationen für die strategische Steuerung, die in der Lage sein soll, alternative und zukünftige Ziele als relevant zu erkennen, müssen dagegen in höherem Maße auf weiche, subjektive, unstrukturierte Daten zurückgreifen. Diese Daten kommen nicht in klaren Zahlen daher, sondern als Sätze, Einschätzungen, Gefühle etc. Oft sind sie noch nicht mal verbalisiert, sondern beziehen sich auf sensorische Wahrnehmungen und "Bauchgefühle", die erst in längeren Gesprächen als solche überhaupt bewusst gemacht werden können. Auch sind Aussagen über künftige und mögliche Entwicklungen naturgemäß vager als die Messung eines etablierten Vorgangs.

Eine wichtige Erkenntnis des Wissensmanagements und der Organisationsforschung besteht darin, dass Wissen "stillschweigend" und unbewusst sein kann. Es kann an sensorischen Empfindungen hängen, die bisher nicht in Datenreihen gemessen wurden. Zum Beispiel erkennt der Papierwerker am Geruch des Papiers bei der Herstellung seine Qualität. Wissen liegt außerdem häufig verteilt und zerstreut in verschiedenen Abteilungen vor. Diese Nachteile der Spezialisierung und Verfachlichung von Arbeit müssen durch gezielte Anstrengungen der Wissenseinbettung, Wissensintegration und des Wissensmanagements ausgeglichen werden. Eine wichtige Aufgabe der Datenaufbereitung für die strategische Steuerung ist deshalb die Kontextualisierung und Integration von Informationen auch quer über Lebensbereiche und Fachämter hinweg.

Abbildung 3: Explizites und implizites Wissen von Personen und Kollektiven

| <i>Wissensträger:</i> | <i>Individuum</i> | <i>Kollektiv (Gruppe, Organisation)</i> |
|---|---|--|
| <i>Wissen ist:</i> | | |
| <i>Explizit/ kodifiziert/ dokumentiert</i> | (1) Bewusste Konzepte, Modelle, wissenschaftliches Wissen | (2) Regelwerke, Informationssysteme, objektivierte Selbstdarstellungen von Gruppen und Organisationen und ihren Aufgaben |
| <i>Implizit/ stillschweigend, nicht bewusst</i> | (3) Automatische, unbewusste Fertigkeiten, Know-how | (4) Geschichten und Traditionen, (wie Dinge hier gemacht werden, wie das hier so läuft) |

(nach Spender 1996: 52, Cook/ Brown: 1999: 391)

Wenn man die Unterscheidung zwischen explizitem und implizitem Wissen mit den Wissensträgern kreuzt, so entsteht eine Vierfelder-Tabelle von Wissenstypen, deren parallele Existenz ein Wissensmanager unbedingt im Auge haben sollte.

Die Unterschiedlichkeit der Eingängigkeit, Speicherbarkeit und Transferierbarkeit der verschiedenen Informations- und Wissenstypen birgt nun jedoch Gefahren für den Erfolg und die Durchsetzbarkeit strategischer politischer Steuerung, in Unternehmen ebenso wie in Kommunen. Gut strukturierte Daten über Kosten und Outputmessungen (Typ 1) können sich in den Vordergrund schieben und die Frage nach der langfristigen Zielerreichung verdrängen. Was ein Kostensatz in DM oder Euro bedeutet, ist unmittelbar einsichtig. Was ein Mittelwert in

einer Skala zur Einschätzung der kulturellen Standortqualität in einer Bürgerbefragung bedeutet, erschließt sich erst bei Heranziehung vieler weiterer Daten und im interkommunalen Vergleich dieser Daten (integriertes Wissen von vielen Stellen = Typ 2). Das Auswerten von implizitem Wissen und von sozialem Wissen außerhalb der eigenen Organisation macht weitere Anstrengungen erforderlich.

Damit komme ich zur Notwendigkeit von

Neue(n) Methoden der externen Wissenserschließung

Keine Organisation und keine Verwaltung kann alles wissen. Deshalb ist es unabdingbar, dass Organisationen sich Informationen und Wissen aus ihrer Umgebung erschließen. Komplexe Probleme erfordern die Vernetzung von Wissen und damit auch von Akteuren. Dieses Wissen kann zum Teil über eine systematische kommunale Marktforschung durch Bürger- und Kundenbefragungen hereingeholt werden. Diese Instrumente funktionieren, wenn es darum geht zu prüfen, ob bestehende Ziele auch erreicht werden. Für Zukunftsprognosen und die Auslotung von alternativen Zielen sind sie weniger geeignet. Andere Formen der intensiven und offenen Kommunikation und Interaktion mit lokalen Akteuren aus Bürgerschaft und Wirtschaft, aber auch mit Erfahrungsträgern aus anderen Kommunen müssen hinzutreten.

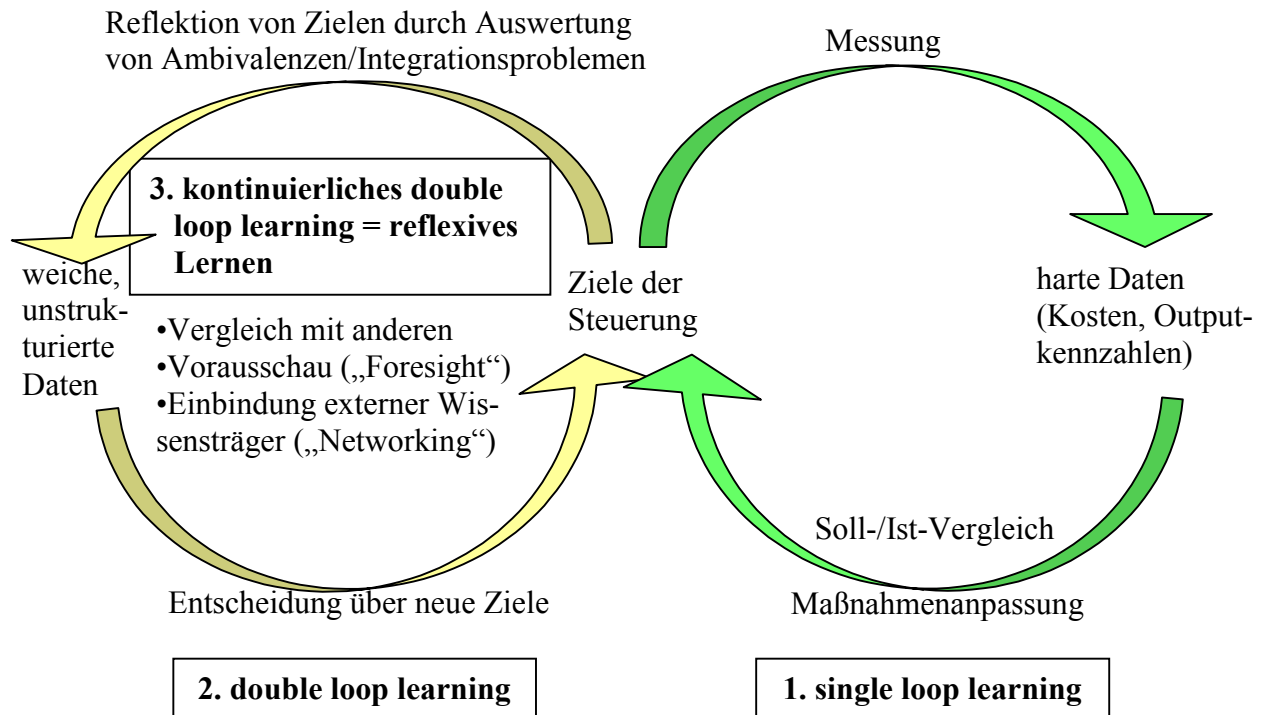
Warum ist das so wichtig? Ich sehe vor allem drei Ursachen:

- Erstens, Wissen ist in modernen komplexen Gesellschaften auf viele Akteure verteilt. Die Vorstellung, selbst alles Wissen vorhalten zu können, ist unrealistisch, undemokratisch und nicht zu bezahlen. Wissen ist oft personen- und organisationsgebunden. Deshalb müssen Bürger, Vereine und Verbände, Wirtschaftsunternehmen und Medien in eine Gesamtstrategie eines kommunalen Wissensmanagements für eine strategische Steuerung eingebunden werden.
- Zweitens, liegt Wissen oft in nicht dokumentierten Formen vor. Auch passt es oft nicht in einen standardisierten Fragebogen hinein. Erst in längeren Gesprächen wird es überhaupt bewusst. Manchmal ist es nur durch Zeigen und Vormachen kommunizierbar. Es bedarf daher der direkten Interaktion zwischen den Wissensakteuren, um diesen Wissensschatz zu heben.
- Drittens, setzt Strategische Steuerung auch Engagement, Konsens, Mittun voraus. Diese Motivation für die Verankerung von Zukunftszielen in Politik und Gemeinde entsteht erst im Prozess der Zieldiskussion und Zielfindung.

Wichtig ist es deshalb, dass das Standardinstrumentarium der Sozialforschung ergänzt wird um Methoden der Aktionsforschung, die nicht nur erheben und feststellen, sondern auch zur Anleitung von Gestaltung taugen. Solche Methoden sind z.B. Gruppendiskussionen, Planungszellen, Szenariotechniken, Bürgerforen, Zukunftskonferenzen oder partizipatorische Technikdiskurse. Diese Methoden sind zuerst im Bereich der Stadtentwicklung und der Technikfolgenabschätzung eingesetzt worden. Sie werden heute zunehmend in der Markterkundung durch Unternehmen eingesetzt, die sich z.B. ein Bild von Mobilität in 10 oder 20 Jahren machen oder die Vermarktbarkeit von grüner oder roter Gentechnik einschätzen wollen. Für Unternehmen sind diese Informationen schon jetzt nötig, weil Innovationen Zeit brauchen. Sie hängen von Rahmenbedingungen ab, die mit zu bedenken und zu schaffen sind. Einmal eingeschlagene Richtungen können nicht rasch verändert werden. Deshalb muss man heute schon sicherstellen, dass man in die richtige Richtung läuft. Dies geschieht durch eine auf Dauer gestellte Form des Zweikreislernens. Lernen wird dann reflexiv, wenn die Organisation

es schafft, ihre eigenen Ziele nicht nur in Krisen, sondern kontinuierlich zu überdenken (Janzen 1997, Bergmann/ Prandel, 1999).

Abbildung 1c: Strategische und operative Steuerung, 3. Version



Auch für Kommunen, aber natürlich auch für die staatliche Verwaltung, ist es notwendig, diese Art von Vorausschau oder Foresight zu betreiben. Nicht deshalb, weil man glaubt, damit die Zukunft exakt vorhersagen zu können. Was diese Methoden aber leisten, ist eine intelligente Suche nach Zukunftsoptionen. Sie erlauben es einer Organisation, einer Verwaltung, einer Gesellschaft Zukunft bewusst mit zu gestalten, Einfluss zu nehmen auf die Wahrscheinlichkeit von alternativen Pfaden, z.B. hinsichtlich der Konsequenzen des demographischen Wandels.

Ich komme zu meinem dritten Punkt, den **Überlegungen zu den organisatorischen Konsequenzen der Umsetzung von kommunalem Wissensmanagement und kommunaler Steuerung**

Was lässt sich aus den Bedingungen für ein effizientes und effektives Steuern auf kommunaler Ebene an Schlussfolgerungen für die Aufbau- und Ablauforganisation ziehen? Ich denke, das zentrale Problem der Wissensschaffung, -verbreitung und -nutzung in modernen Organisationen ist es, durch Differenzierung und Spezialisierung entstandene Gräben wieder begehbar zu machen und auseinanderdriftende Spezialsichten wieder einzufangen durch integrative Maßnahmen aller Art.

Die erforderliche handlungsrelevante Integration von Informationen und Wissen über unterschiedliche Fachperspektiven hinweg setzt nicht nur virtuelle Integration in Data Warehouses voraus, sondern auch soziale Integration durch die Bildung von größeren Fachbereichen. Das

beugt schon ein wenig der Überspezialisierung mit der Folge der Detailverliebtheit und der Aufhäufung von kostspieligen Datenfriedhöfen vor.

Die weitere Integration ist die Aufgabe der Verwaltungsspitze und der Politik. Damit sie diese Aufgabe schultern kann, bedarf sie allerdings einer Entlastung vom operativen Geschäft. Das heißt, die wohlfeile Rede von der Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung ist ernst zu nehmen. Finanz- und Personalangelegenheiten sind bis auf wirkliche Großprojekte in den Fachbereichen zu entscheiden und vor den korrespondierenden Fachausschüssen zu verantworten. Damit wird Zeit und Personal frei für die Befassung mit strategischer Steuerung (Osner 2001, Mikkelson/ Frimach 1997, Richardson 1997).

Die Unterstützung einer integrativen Steuerung durch entsprechende Informationssysteme ist unerlässlich. Gleichzeitig muss man sich aber bewusst sein, dass solche Systeme teuer sind. Nicht so sehr in ihrer Anschaffung, als vielmehr in der Erhebung und Pflege der Daten. Gerade dann, wenn mehr als nur Kosten dokumentiert werden sollen, müssen diese Daten aufwendig beschrieben und kontextualisiert werden. Wenn solche Systeme dann nicht auch eingesetzt werden, um Maßnahmen zu kontrollieren und künftige zu planen, so ist der ganze Aufwand für die Katz. Zur bloßen Dokumentation und Rechtfertigung sind diese Systeme zu teuer.

Handlungsrelevanz werden solche Systeme aber nur dann haben,

- (1) wenn der Benutzer nicht in einer Datenflut ertrinkt,
- (2) wenn er sich relativ sicher sein kann, dass seine Daten auch von anderen verstanden und akzeptiert werden, was eine gewisse Standardisierung voraussetzt, und
- (3) wenn die Datenanalysen tatsächlich politisch steuerungsrelevant auf den verschiedenen Ebenen – Fachbereiche, Verwaltungsspitze, Politik – eingesetzt werden.

Damit stellt sich die Frage, wie ein solches Informationssystem gleichzeitig anschlussfähig sein kann an die Bedürfnisse der Fachbereiche in der operativen Steuerung, an die Bedürfnisse der integrativen strategischen Steuerung durch die Verwaltungsspitze und die Politik. Wie kann das erforderliche Maß an Standardisierung, sinnvoller und nachvollziehbarer Komprimierung von Daten, Kombinierbarkeit und Kontexteinbettung z.B. auch durch raumbezogene Informationen aller Art (Straßen, ÖPNV, Kanäle, Kataster, kleinräumige Sozialstrukturdaten, Umweltdaten usw.) erreicht und organisatorisch abgesichert werden? Wie kann die Dateneingabe, Pflege und Dokumentation sinnvoll organisiert werden? Darüber werden wir am morgigen Tag in der Arbeitsgruppe zu Informationssystemen weiter nachdenken.

Eines ist meines Erachtens aber klar. Wenn ein solches System steuerungsrelevant ist, ist es als strategische Ressource und damit auch als Querschnittsaufgabe zu betrachten. Es ist daher wohl nicht nur Ausdruck von Fachinteressen, wenn Statistiker an der Selbständigkeit der Statistik und ihrer Ausgliederung aus den Fachämtern festhalten wollen. Wie die integrative Aufgabe der Statistik in Kooperation mit den Fachbereichen und den Querschnittsämtern, den zentralen Controllern und der Verwaltungsspitze organisiert werden kann, wird morgen und am Freitag Gegenstand der Tagung sein. Und über die künftige Rolle der Statistik werden wir am dritten Tag sicher noch kontrovers diskutieren.

Literatur

- Bergmann, Gustav/ Prandel, Marcus, 1999: Marktforschung als Beitrag für ein lernendes Unternehmen. S. 749-769 in: Pepels, Werner (Hg.): Moderne Marktforschungspraxis. Neuwied: Luchterhand.
- Cook, Scott D. N./ Brown, John Seely, 1999. Bridging Epistemologies: The Generative Dance Between Organizational Knowledge and Organizational Knowing. *Organization Science* 10, 381-400.
- Haefs, Sabine, 2000: Leistungsvergleich im Kulturbereich mit Kernkennzahlen. S. 125-134 in: Verband Deutscher Städtestatistiker (Hg.), Statistische Woche 2000 in Nürnberg – Tagungsbericht.
- Hartmann, Petra, 2001: Qualitative Interviews nach der PRA-Methode – Mit der Moderationstechnik in nur sieben Tagen von der Interviewer-Schulung bis zur Präsentation der Ergebnisse. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*. 24/2001.
- Heinz, Rainer, 2000: Kommunales Management. Stuttgart: Schäffer-Pöschel.
- Mertins, Kai/ Heisig, Peter/ Vorbeck, Jens (Hg.), 2001: Knowledge Management. Best Practices in Europe. Berlin u.a.: Springer.
- Mikkelsen, Palle/ Frimand, Leif, 1997: Farum: Strategische Planung auf kommunaler Ebene und Dezentralisierung der öffentlichen Hand. S. 327-366 in: Pröhl 1997.
- Nonaka, Ikujiro/ Takeuchi, Hirotaka, 1997: Die Organisation des Wissens. Frankfurt am Main: Campus (engl. 1995: The Knowledge Creating Company. New York. Oxford University Press).
- Osner, Andreas, 2001: Organisationswandel. S. 33-36 in: VOP Sonderheft 1: Strategisches Management.
- Picot, A., 1988: Die Planung der Unternehmensressource „Information“. In: Diebold Deutschland GmbH. (Hg.): Tagungsband zum 2. Internationalen Management-Symposium „Erfolgsfaktor Information“. Frankfurt 20. und 21. Januar 1988, S. 223-250.
- Pröhl, Marga (Hg.), 1997: Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft. Innovationen und Reformbeispiele von Praktikern für Praktiker. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Rehäuser, Jakob/ Kremer, Helmut, 1996: Wissensmanagement im Unternehmen. S. 1-40 in: Georg Schreyögg/ Peter Conrad (Hg.), 1996: Wissensmanagement. Managementforschung 6. Berlin u.a.: de Gruyter.
- Richardson, Mike, 1997: Christchurch. Strategische Planung in der Kommunalverwaltung aus der Sicht eines Praktikers. S. 367-400 in: Pröhl 1997.
- Spender, J.-C., 1996. Making Knowledge the Basis of a Dynamic Theory of the Firm. *Strategic Management Journal* 17, 45-62.

Steinmüller, Wilhelm, 1993. Informationstechnologie und Gesellschaft. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.