

Kegelmann, Jürgen; Schweizer, Christine; Geiger, Albert; Kurt, Martin; Lang, Niki

**Research Report**

## Nachhaltige Stadtentwicklung durch nachhaltige Verwaltungsentwicklung: Die (Kommunal-)Verwaltung der Zukunft

vhw-Schriftenreihe, No. 32

**Provided in Cooperation with:**

vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin

*Suggested Citation:* Kegelmann, Jürgen; Schweizer, Christine; Geiger, Albert; Kurt, Martin; Lang, Niki (2021) : Nachhaltige Stadtentwicklung durch nachhaltige Verwaltungsentwicklung: Die (Kommunal-)Verwaltung der Zukunft, vhw-Schriftenreihe, No. 32, ISBN 978-3-87941-824-4, vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/250286>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

JÜRGEN KEGELMANN, CHRISTINE SCHWEIZER,  
ALBERT GEIGER, MARTIN KURT, NIKI LANG

# Nachhaltige Stadtentwicklung durch nachhaltige Verwaltungs- entwicklung

DIE (KOMMUNAL-)VERWALTUNG DER ZUKUNFT



# IMPRESSUM

## **Auftraggeber**

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.  
Fritschestr. 27-28  
10585 Berlin  
[www.vhw.de](http://www.vhw.de)

## **Auftragnehmer**

Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl, Fakultät für Wirtschafts-,  
Informations- und Sozialwissenschaften

## **Autoren**

Prof. Dr. Jürgen Kegelmann, Christine Schweizer,  
Albert Geiger, Martin Kurt, Niki Lang

## **Titelbild:**

workflow © Pixabay Gerd Altmann

## **Wissenschaftliche Begleitung**

Dr. Thomas Kuder, vhw e. V.  
[tkuder@vhw.de](mailto:tkuder@vhw.de)

## **Gestaltung/Druck**

Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim

## **ISBN**

978-3-87941-824-4

## **Auflage**

1. Auflage, November 2021



# INHALT

<b>1. HINTERGRUND UND AUSGANGSLAGE</b>	<b>8</b>
<b>2. ZIELSETZUNG DES PROJEKTS</b>	<b>11</b>
<b>3. METHODISCHES VORGEHEN IM PROJEKT UND UNTERSUCHUNGSDESIGN</b>	<b>13</b>
3.1 Genereller Untersuchungsrahmen und Projektdesign	13
3.2 Mixed Methods Design	14
3.2.1 Konzipierung der Onlinebefragung	15
3.2.2 Durchführung der Onlinebefragung	16
3.2.3 Konzipierung der qualitativen Interviews	16
3.2.4 Quantitative Datenzusammensetzung und -analyse der Onlinebefragung	17
3.2.5 Ausblick für eine zukünftige Auswertung der Onlinebefragung	17
3.2.6 Datenanalyse der qualitativen Interviews	18
<b>4. PROJEKTARCHITEKTUR</b>	<b>19</b>
<b>5. WISSENSCHAFTLICHER UNTERSUCHUNGSRAHMEN – ENTWICKLUNG EINES STEUERUNGSRAHMENS</b>	<b>20</b>
5.1 Wichtige Steuerungsdimensionen	20
5.2 Steuerungsthesen	23
5.2.1 Grund- und Subdimensionen	23
5.2.2 Steuerungsthesen	24
<b>6. ENTWICKLUNG DER ERHEBUNGSINSTRUMENTE UND AUSWAHL DER BETEILIGTEN STÄDTE</b>	<b>25</b>
6.1 Entwicklung der Erhebungsinstrumente	25
6.2 Auswahl der beteiligten Städte	26
<b>7. EMPIRISCHE ERGEBNISSE UND ERKENNTNISSE</b>	<b>27</b>
7.1 Ergebnisse aus Vor-Ort-Besuchen und Interviews	27
7.1.1 Die inhaltliche Dimension – normative-strategische-operative Orientierung	27
7.1.2 Die strukturelle Dimension – Structure follows strategy?	28
7.1.3 Die prozessuale Dimension	30
7.1.4 Die Akteursdimension – Menschen und Beziehungen	31
7.1.5 Resonanzfähigkeit zur Umwelt	33
7.1.6 Tools und Instrumente	34
7.1.7 Organisationskultur	34
7.2 Ergebnisse aus dem gemeinsamen Workshop – Die Quintessenz der Erkenntnisse	36

<b>8. THEORETISCHE FUNDIERUNGEN</b>	<b>41</b>
8.1 Was ist Innovation?	41
8.2 Ein Innovationssystem – theoretische Fundierungen	43
8.3 Innovations- und Entwicklungsmilieus – Erkenntnisse aus der Wissenschaft und Theorie	47
8.3.1 Innovationsziele und -mission	47
8.3.2 Innovationsstrukturen	49
8.3.3 Innovationsprozesse	51
8.3.4 Akteure der Innovation	52
8.3.5 Resonanz zur Umwelt – Innovationsmilieus	56
8.3.6 Innovationskulturen	56
<b>9. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN</b>	<b>66</b>
9.1. Selbstcheck	67
9.2. Reflexionsfragen	68
<b>10. AUSBLICK</b>	<b>70</b>
<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS</b>	<b>71</b>
<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>72</b>

## VORWORT DES VHW



Dr. Thomas Kuder  
vhw e. V.

In der Neuen Leipzig-Charta 2020 zur transformativen Kraft der europäischen Städte betonen die für Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister der europäischen Staaten die bedeutende Rolle, die einer integrierten Stadtentwicklungspolitik auf dem Weg zu einer nachhaltigen Transformation der europäischen Städte zukommen wird.

Zentraler Baustein einer räumlich, sektoral und zeitlich integrierten Stadtentwicklungspolitik sowie einer starken lokalen Demokratie sei, wie bereits in der vorangegangenen Leipzig-Charta 2007, die Einbeziehung aller Akteure, insbesondere der breiten Öffentlichkeit, in die Prozesse der

integrierten Stadtentwicklung. Dazu gelte es auch, so die Zielsetzung der Charta, neue Beteiligungsformen zur Koproduktion von Stadt und gemeinsame Gestaltungsprozesse aller Akteure zu erproben und zu etablieren (Leipzig-Charta 2020).

Solche Kooperationen, die ein integriertes Handeln ermöglichen sollen, gelten bereits seit Jahrzehnten als erstrebenswerte normative Zielvorstellung, erweisen sich aber in einer strukturell verfestigten kommunalen Verwaltungs- und Stadtentwicklungspraxis angesichts der stetig wachsenden Komplexität von Aufgaben regelmäßig als große Herausforderung und nur schwer zu bewältigendes Hemmnis.

Diese auf vielfältige Erfahrungen zurückgehende Erkenntnis hat den vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung dazu bewogen, in Forschungsaktivitäten zur Stärkung der lokalen Demokratie nicht mehr allein auf die partizipative und deliberative Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zu fokussieren. Nach und nach sollten auch die Perspektiven von Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung als Ausgangspunkte neuer Forschungsvorhaben in den Blick genommen werden. Diese langfristige, transformative Perspektive sollte das gemeinsame und gemeinwohlorientierte Zusammenwirken aller gesellschaftlichen Kräfte ins Auge fassen.

Vor diesem Hintergrund hat der vhw im Jahr 2019 den Professor für Organisation, Personal und Management Prof. Dr. Jürgen Kegelmann von der Hochschule Kehl beauftragt, sich mit seinem Team von ausgewiesenen kommunalen Verwaltungsexpertinnen und -experten in einer empirisch umfangreichen Studie mit den organisatorischen und methodischen Grundlagen einer an Nachhaltigkeit orientierten Stadtentwicklungsverwaltung zu beschäftigen.

Die nunmehr vorgelegte Studie basiert neben der erforderlichen konzeptionellen Fundierung auf den einschlägigen Erfahrungen mit einer transformativen Stadtentwicklungspraxis in den drei ausgewählten Städten Burgwedel, Filderstadt und Mannheim. Sie präsentiert im dargestellten Kontext Handlungsempfehlungen für eine reaktionsschnelle, den verschiedenen Akteuren einer koproduktiven Stadtentwicklung zugewandten Praxis kommunaler Stadtentwicklungsplanung.

Dr. Thomas Kuder

## VORWORT DER AUTOREN



Prof. Dr. Jürgen Kegelmann  
Hochschule für öffentliche  
Verwaltung Kehl

Städte und Kommunen stehen heute vor tiefgreifenden Umbrüchen und weitreichenden Transformationsprozessen. Einhergehend verändern sich die Rahmenbedingungen bzw. der gesellschaftliche Kontext, in dem sich die Kommunen, d. h. die Stadt und ihre Verwaltung, in ihrer Arbeit und in ihrem Handeln bewegen. Dieser veränderte gesellschaftliche Kontext wird derzeit oft mit dem Akronym „VUCA“ beschrieben (vgl. Mack/Krämer/Burgartz 2016). Die (Um)Welt bzw. der Kontext von Organisationen, wird demnach

V = volatiler (Volatility)  
U = unsicherer (Uncertainty)  
C = komplexer und (Complexity)  
A = mehrdeutiger (Ambiguity).

Stabilität, Sicherheit, Einfachheit und Eindeutigkeit im Handeln der Organisationen, d. h. die Komplementärbegriffe zu „VUCA“, verlieren dabei nach und nach an Selbstverständlichkeit.

In der klassischen Organisations- und Public Management-Forschung wird mitunter die interne Organisation und deren Weiterentwicklung als abhängig von den Umweltbedingungen bezeichnet (vgl. Lawrence/Lorsch 1967). Die Umwelt bzw. der gesellschaftliche Kontext beeinflusst die Organisation. Dem entsprechend gilt: Will eine Organisation nach „außen“ erfolgreich arbeiten, muss sie über geeignete interne Strukturen und Prozesse verfügen.

Dies gilt besonders für die Transformationsprozesse auf dem Weg zu einer ökonomisch, ökologisch und sozial „nachhaltigen“ Stadt (vgl. Kegelmann / Martens 2013), wozu auch die Fähigkeit zur Innovation, Selbstentwicklung und –erneuerung zählt.

Diese Überlegung war die Ausgangslage des Forschungsprojektes. Kernfrage war und ist: Wie müssen Kommunalverwaltungen aufgestellt sein, um den derzeitigen gesellschaftlichen Anforderungen erfolgreich zu begegnen und sie zu gestalten?

Grundlegende These des Forschungsprojektes ist, dass Kommunen einen Großteil der Aufgaben aus

dem Routine- und „Produktionsbereich“ effizient, bürgernah und qualitativ hochwertig erledigen. Zugleich sind Kommunen aber immer mehr mit Steuerungsparametern konfrontiert, die mit dem Akronym „VUCA“ beschrieben werden können. Dies bedeutet auch das Erfordernis zur Anpassung der internen und inter-organisationalen Organisationsmuster, als eine zentrale Herausforderung sozialer Innovation und organisationaler Lernfähigkeit.

Anhand eines gemeinsamen Untersuchungsrahmens wurden in vorliegendem Gutachten die aktuellen organisationalen Herausforderungen der Kommunalverwaltungen im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung diskutiert und die notwendigen Entwicklungslinien aufgrund theoretischer und empirischer Befunde herausgearbeitet. Die daraus abgeleiteten Thesen zu einer zukunftsfähigen Verwaltung im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung wurden abschließend in drei ausgewählten Beispielstädten, Burgwedel, Filderstadt und Mannheim, einem ausführlichen Empirie- und Praxistest unterzogen.

Prof. Dr. Jürgen Kegelmann



# 1. Hintergrund und Ausgangslage

Die Welt ist im Umbruch. Alles wird schneller, alles wird komplexer, Information ist inflationär – auch im Rathaus.

Die letzten Jahrzehnte und auch die aktuellen Entwicklungen im digitalen Bereich haben unser Leben immer schneller und komplexer werden lassen. So sind beispielsweise Nachrichten und Informationen jederzeit verfügbar, jedoch gleichzeitig inflationär, da sie laufend aktualisiert werden. Digitalisierung ist das Gebot der Stunde. Mit allen Chancen, aber auch Risiken. Kommunen, Länder, Bund und EU realisieren zunehmend diese Entwicklungen und reagieren: Anhand integrierter, nachhaltiger Entwicklungsprozesse erarbeiten sie Konzepte, um diese Herausforderungen der Zukunft zu meistern. Voraussetzung ist dabei auch eine zukunftsgerichtete Organisationsstruktur. Gerade Städte und Gemeinden mit ihrer Bürgernähe müssen gemeinsam in partizipativen Prozessen die Weichen richtig stellen (vgl. Leipzig-Charta). Auch hier ist die Notwendigkeit, Organisationsstrukturen in den Rathäusern fortzuschreiben und schlagkräftiger zu machen, die logische Konsequenz.

Alte Organisations- und Steuerungsgewissheiten werden in Frage gestellt und auf allen politischen Ebenen (EU, national, kommunal) wird die Frage nach der Gestaltungskraft politisch-administrativer Akteure gestellt. Die Welt wird insbesondere in den Sektoren „Wirtschaft“ (Globalisierung) und „Politik“ (Multi-Level-Governance) zunehmend komplexer, gleichzeitig nimmt der Problemdruck (Stichwort: Ökologie/Klimaschutz; Verteilungsgerechtigkeit etc.) zu. Auf der kommunalen Ebene manifestieren sich die skizzierten Entwicklungslinien und werden konkret erlebbar. Auch ist die kommunale Ebene zunehmend der Ort, an dem sich „Transformationskräfte von unten“ bilden, um so die Probleme „vor Ort“ anzugehen. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die „Städte und Kommunen“ zunehmend in den Fokus, auch des wissenschaftli-

chen Interesses, geraten. Die Kernfrage lautet: Wie können Kommunen zur „nachhaltigen Stadt“ im Sinne einer

- ökonomischen
- ökologischen und
- sozialen

Nachhaltigkeit beitragen (vgl. Kegelmann/Martens 2013)?

Hierbei kommt dem „politisch-administrativen“ System der Kommune eine besondere Rolle zu. Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung sind wichtige Netzwerkakteure vor Ort, die die wirtschaftlichen und die zivilgesellschaftlichen Kräfte und Institutionen vernetzen, gemeinsame lokale Strategien entwickeln und Umsetzungen in den verschiedensten kommunalen Handlungsfeldern vornehmen. Ob Transformationspotentiale wahrgenommen und umgesetzt werden, ist abhängig von der Innovations-, Veränderungs- und Transformationskraft einer Verwaltung. Genau an dieser Stelle setzt das Forschungsprojekt an.

Grundlegende These des Forschungsprojektes ist, dass Kommunen einen Großteil der Aufgaben, welche in den Routine- und Produktionsbereich fallen, effizient, bürgernah und qualitativ hochwertig erledigen. Gleichzeitig sind Kommunen jedoch immer mehr mit Steuerungsparametern konfrontiert, die mit dem Akronym „VUCA“ beschrieben werden können (vgl. Mack et al. 2016):

## V = Volatility/Volatilität

Volatilität oder Unbeständigkeit ist aus dem Bereich der Aktienmärkte bekannt und bezeichnet die Schwankungsbreite der Aktienkurse. Eine starke Volatilität bedeutet hierbei, dass die Schwankungsbreiten und Ausschläge der Aktienkurse sehr hoch sind. Dies macht die Zukunftspla-

nung unsicherer und mühevoller, da die Berechenbarkeit abnimmt und das Risiko steigt.

## U = Uncertainty/Unsicherheit

Uncertainty steht für Unsicherheit und Unberechenbarkeit. Wenn die Wahrscheinlichkeit für das Eintreffen einer Prognose sehr hoch ist, kann gewährleistet werden, dass adäquates Reagieren/eine adäquate Reaktion auf Grundlage der Prognose möglich ist. Steigt die Unsicherheit, so sind vorausschauende Einschätzungen immer schwerer zu treffen. Man „fährt auf Sicht“, um auf plötzliche Veränderungen adäquat reagieren zu können.

## C = Complexity/Komplexität

Komplexität bedeutet, dass „alles mit allem verbunden“ ist. Bereits Max Weber (1921, Neuauflage 1980) hat erkannt, dass sich die moderne Welt durch zunehmende Differenzierung und Arbeitsteilung auszeichnet. Die positive Konsequenz ist die hohe Effizienz und Effektivität arbeitsteiliger Systeme. Die Kehrseite: Die Anzahl der Teilelemente des Systems wächst und die jeweiligen Teilelemente werden zunehmend voneinander abhängig und beeinflussen sich gegenseitig. Komplexität, welche die Welt und auch die Organisationen zunehmend kennzeichnen, führt zu

sich vielfältig gegenseitig beeinflussenden Wirkkräften, die nicht mehr im klassischen Sinne einfach „gesteuert“, „geplant“ etc. werden können. Genau die Komplexität ist es also, die zur Unsicherheit führt. Damit wird auch das sehr relevante Input-Output-Outcome-Steuerungsmodell, das von einer klaren Wirkungskette ausgeht, fragwürdig.

## A = Ambiguity/Mehrdeutigkeit

Auch der letzte Punkt, die Mehrdeutigkeit ist wichtig. Jedes Ereignis und jeder Sachverhalt kann unter verschiedenen Perspektiven gesehen werden. Es ist die klassische **Geschichte vom Elefanten** (vgl. Seliger 2014: 31):

„Es war einmal ein König. In seinem Königreich war ein großer Streit zugange. Einige Männer stritten darüber, wer Recht hatte. Der König war ein sehr weiser Mann und beschloss, den Herren eine Lektion zu erteilen. Er versammelte die streitenden Männer und bestellte einen Elefanten und sechs blinde Männer in seinen Palast. Die blinden Männer wurden zum Elefanten geführt. Nun forderte der weise König die blinden Männer auf, ihm das Aussehen des Elefanten zu beschreiben. Der erste blinde Mann sagte: ‚Ein Elefant sieht aus wie eine Säule.‘ Er hatte das Bein des Elefanten angefasst. ‚Der zweite blinde Mann meinte: ‚Ein Elefant sieht aus wie ein Seil.‘ Dieser Mann hatte den Schwanz des Elefanten untersucht. Der dritte blinde Mann

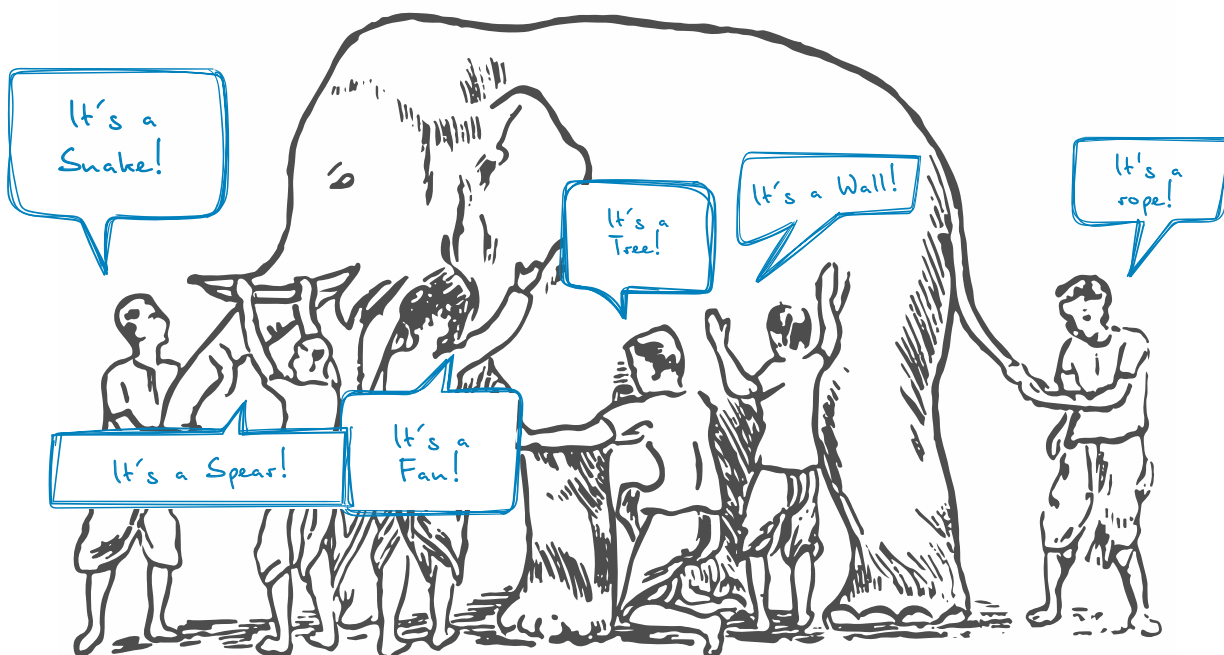


Abbildung 1: Bild vom Elefanten nach dem Gleichnis „Die blinden Männer und der Elefant“ (Darstellung nach <https://www.thur.de/philo/hegel/elefant.htm>)

rief aus: ‚Nein, ein Elefant sieht aus wie ein Ast!‘ Er hatte den Rüssel des Tieres angefasst. Der vierte blinde Mann sagte: ‚Ein Elefant ist wie ein Handfächer.‘ Er hatte das Ohr des Elefanten in Händen. Der fünfte blinde Mann meinte aufgeregt: ‚Ein Elefant ist wie eine Wand.‘ Dieser Mann hatte den Rumpf des Tieres berührt. Der sechste blinde Mann äußerte sich: ‚Ein Elefant sieht aus wie ein hartes Rohr.‘ Er hatte einen Stoßzahn des Tieres angefasst. Der weise König erklärte ihnen: ‚Jeder von euch hat Recht. Ihr habt alle die Wahrheit gesagt. Ihr habt unterschiedliche Teile des Tieres angefasst, deswegen habt ihr unterschiedliche Erklärungen gegeben.‘“

Die Quintessenz der Geschichte: Es gibt immer verschiedene Perspektiven. Die objektive Wahrheit gibt es nicht.

Jeder nimmt die Dinge aus der eigenen Sicht und dem eigenen Kontext wahr. Es geht also um „Wahrnehmung“ und um die jeweiligen Welt-Bilder (vgl. Pörksen 2011; Watzlawick 1976, Neuauflage 2007). Die Wirklichkeit ist mehrdeutig und von der jeweiligen Brille abhängig. Es gibt eine Vielzahl von, auch interessengeleiteten, Perspektiven.

Auch in der öffentlichen Verwaltung ist die VUCA-World angekommen. Allerdings ist die Frage offen, wie Verwaltungen fit für diese Entwicklung gemacht werden können, um den Herausforderungen der Zukunft begegnen zu können. Und das **Thema der Zukunft** ist die Nachhaltigkeit im Sinne einer **lebenswerten Stadt**, die **wirtschaftlich stark**, **sozial solidarisch** und **ökologisch verantwortlich handelt**.

## 2. Zielsetzung des Projekts

Dabei ist die These des Projekts, dass eine nachhaltige Stadtentwicklung „nach außen“ im Sinne eines Outputs und Outcomes eine nachhaltige Verwaltungsentwicklung „nach innen“ voraussetzt. Insofern geht das klassische Input – Throughput – Output – Outcome - Modell davon aus, dass eine Organisation ein „Energiekreislauf“ ist, dem Input in Form von Ressourcen, aber auch Erwartungen,

Anforderungen etc. zugeführt werden, die dann in einem System (Throughput) mit seinen Systemelementen „verarbeitet“ werden. Im Ergebnis entsteht ein Produkt, ein Output, das seinerseits eine Wirkung (Outcome) erzielt. Man könnte das Steuerungssystem auch als Kreislauf darstellen, bei dem sich der Ausgangspunkt mit dem Anfangspunkt rückkoppelt (vgl. Heinz 2000).

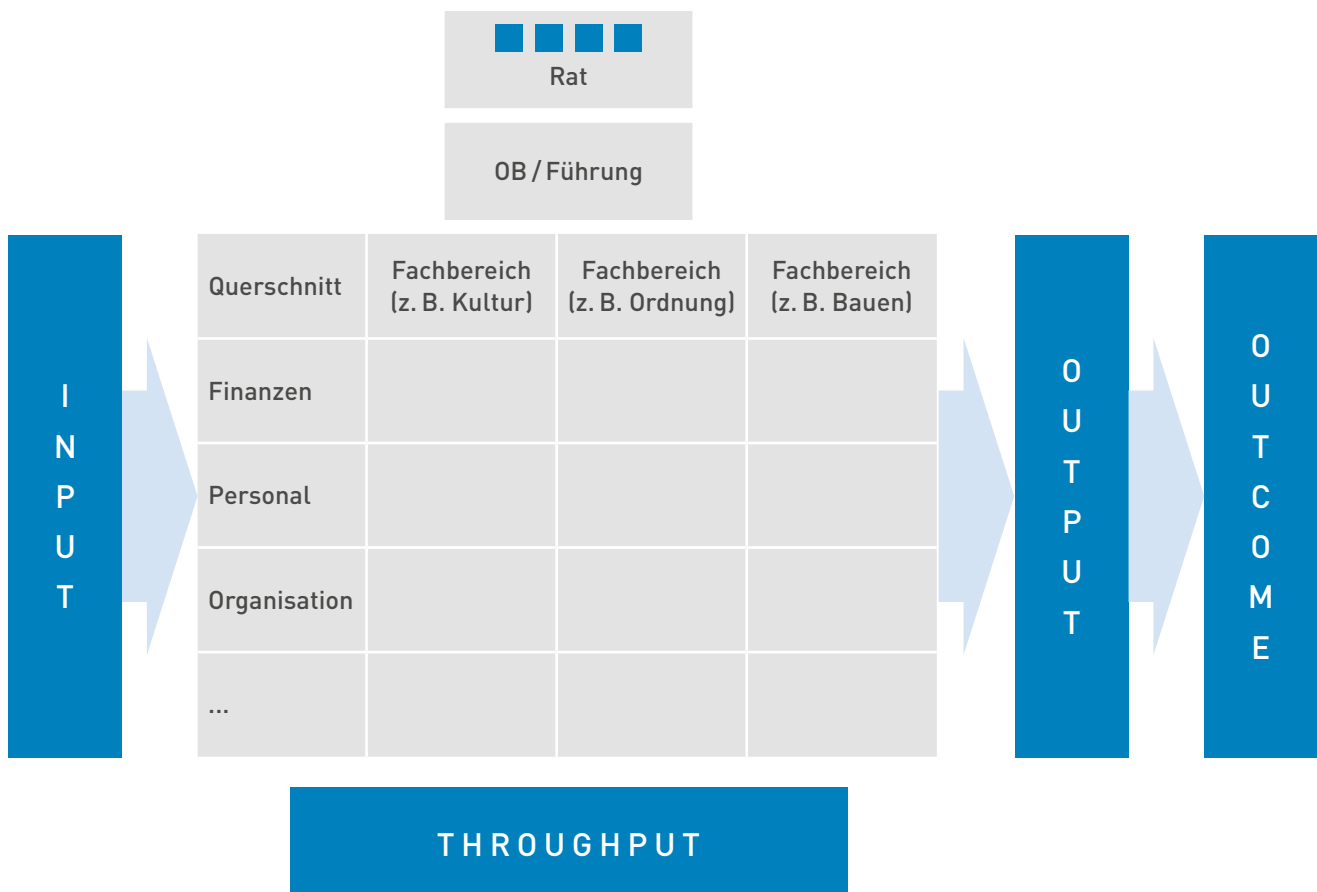


Abbildung 2: Input – Throughput – Output – Outcome (eigene Darstellung)

Es war deshalb die Zielsetzung des Forschungsprojektes:

1. einen **Steuerungsrahmen zu entwickeln** und einer empirischen wie theoretischen Praxisprüfung zu unterziehen, der die Dimensionen einer nachhaltigen Verwaltungsentwicklung aufzeigt;
2. **Thesen zu formulieren**, durch welche Merkmale sich ein in die Zukunft gerichtetes Rathaus im Rahmen der Steuerungsdimensionen auszeichnet;
3. die Thesen auf der Grundlage von exemplarischen Kommunen **empirisch zu überprüfen**;
4. und sie auch einer **theoretischen Fundierung** zu unterziehen. Dies bedeutet, dass die theoretische Literatur und Forschung zum Thema „organisationaler Wandel und Innovation“ dahingehend zu analysieren ist, inwieweit sich die Thesen nicht nur empirisch sondern auch theoretisch untermauern lassen;
5. die **Handlungsmuster** dieser Kommunen **systematisch zu vergleichen** und die sich daraus ableitenden Steuerungsarchitekturen und -verständnisse herauszuarbeiten;
6. **Handlungsempfehlungen** zu entwickeln, die auch andere Kommunen in die Lage versetzen sollen, eine nachhaltige Stadtentwicklung mit einer nachhaltigen Verwaltungsentwicklung zu verknüpfen.

Das Vorgehen zur Beantwortung der Fragen ist partizipationsorientiert. Von Anfang an, auch schon bei der Entwicklung und methodischen Umsetzung des Untersuchungs- und Forschungsrahmens, wurden weitere Forschungspartner mit einbezogen. Damit orientiert sich der Forschungsansatz an der Aktionsforschung, deren wesentliche Kennzeichen sind:

- Aufhebung der Subjekt-Objekt-Beziehung zu Gunsten einer Gleichberechtigung von Forschenden und Beforschten
- Verbindung zwischen Forschung/Analyse und Aktion/Intervention (Forschung als Lern- und Veränderungsprozess).

Deshalb sind die dargestellten Untersuchungsmethoden partizipative Methoden, wie beispielsweise die aktivierende Befragung oder Gruppendiskussionen (vgl. Becker et al. 2019).

**Ziel des Forschungsprojektes** ist es, die **zentralen Erfolgskriterien** für eine nachhaltige Stadt im Rahmen eines „nachhaltigen Rathauses und einer nachhaltigen Verwaltung“ zu entwickeln. Die Verwaltung der Zukunft soll in der Lage sein, den Herausforderungen der Zukunft erfolgreich zu begegnen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse zur Weiterentwicklung zu nutzen und damit Zukunft zu gestalten.

Nicht im Fokus des Forschungsprojektes stehen folgende Themen und Fragestellungen:

Was bedeutet „kommunale Nachhaltigkeit“ und wie kann diese wahrgenommen, definiert und gemessen werden. Auch die Frage, welche Rolle die Kommunen im Kontext von Nachhaltigkeit, insbesondere im föderalen Verbund spielen, ist nicht das Thema. Bewusst ausgeblendet werden auch die Wirkungszusammenhänge zwischen Throughput und Output/Outcome. Denn diese Zusammenhänge sind schwierig zu ergründen, multikausal und oft nicht direkt nachweisbar. Zuletzt liegt der Fokus auch nicht auf dem „politisch-administrativen System“, also der Zusammenarbeit und Interaktion zwischen Rat und Verwaltung, also politischen Entscheidungsträgern und der Administration. In diesem Projekt stand die Verwaltung, einschließlich des Oberbürgermeisters, im Vordergrund der Untersuchung. Damit explizit verbunden ist die normativ und empirisch umstrittene These, inwieweit die Verwaltung die Politik „führen“ soll oder umgekehrt inwieweit die Politik die Verwaltung steuert.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Hier werden normativ wie empirisch die drei Politikmodelle „exekutive Führerschaft“, „legislatorische Programmsteuerung“ und „Vorentscheidermodelle“ diskutiert (vgl. Grauhan 1969).

# 3. Methodisches Vorgehen im Projekt und Untersuchungsdesign

## 3.1 Genereller Untersuchungsrahmen und Projektdesign

Ausgehend von der Zielsetzung wurde folgendes Vorgehen und Projektdesign gewählt:

Auf der Grundlage erster Projektideen wurde im Rahmen der Forschungsgruppe ein gemeinsames Steuerungsdesign entwickelt, das die wesentlichen Dimensionen einer nachhaltigen Steuerung beinhalten soll. Auf der Grundlage dieser Grunddimensionen wurden erste Thesen einer nachhaltigen Verwaltungssteuerung entwickelt. Die Thesen wurden gemeinsam mit den beteiligten Städten diskutiert und reflektiert. Im Anschluss wurden die gemein-

samen Erhebungsmethoden entwickelt. Auch wurden früh die Kriterien für die Auswahl der teilnehmenden Kommunen definiert, um die beteiligten Städte zeitnah einzubinden. Als Untersuchungsmethoden wurden folgende **Methoden** (vgl. folgendes Unterkapitel „Mixed Methods Design“) gewählt:

- Dokumentenanalyse
- Standardisiertes, aktivierendes Leitfadeninterview (qualitativ)
- Onlinebefragung (quantitativ)
- Entwicklungs- und Ergebnis-Workshops mit „Theorie“ und „Praxis“

### Vorgehen im Projekt



Abbildung 3: Vorgehen im Projekt (eigene Darstellung)

Als **zentrale Kriterien** zur **Auswahl der Kommunen** wurden formuliert:

- Welche Kommunen werden nach innen und nach außen als „nachhaltig innovativ“ wahrgenommen (Fremdwahrnehmung und Selbstwahrnehmung)?
- Welche Kommunen haben Elemente einer innovativ-nachhaltigen Steuerung implementiert?
- Welche Kommunen wollen sich im Rahmen eines solchen Projektes mit einbringen?

Dabei war es, wie oben bereits dargestellt, nicht das primäre Ziel, die konkreten Wirkungszusammenhänge zwischen Steuerung der Organisation und ihren Wirkungen nach „außen“ zu untersuchen. Vielmehr war es das Ziel, die internen „Steuerungsdimensionen“ in ihren systemischen Zusammenhängen zu untersuchen. Dabei stand die „Verwaltung“ als zentraler Transmissionsriemen zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung im Vordergrund.

In der **Erhebungsphase** wurden die entsprechenden Dokumente der Kommunen gesichtet und bei Vor-Ort-Terminen mit ausgewählten Vertreterinnen und Vertretern auf der Grundlage des Interviewleitfadens Gespräche geführt. Die Gespräche wurden aufgezeichnet, teilweise transkribiert und dokumentiert. In allen Städten waren Tandems aus der Forschungsgruppe vor Ort, um auch innerhalb der Städte verschiedene persönliche und disziplinäre Perspektiven zu verzahnen.

In einer **Auswertungsphase** wurden die Ergebnisse der Vor-Ort-Besuche systematisch auf der Grundlage der entwickelten Leitdimensionen sowie der entwickelten Fragestellungen miteinander verglichen. Hierbei wurden die „**Steuerungsmuster**“ der Städte im Einzelnen, wie auch im Vergleich erfasst. Daraus wurden gemeinsam „**Schlüssel Erkenntnisse**“ abgeleitet, die in einem ganztägigen Workshop mit den Kommunen vertieft, diskutiert und konkretisiert wurden. Auch wurden **Handlungsempfehlungen** für die einzelnen Städte abgeleitet.

Parallel hierzu wurde die **Literatur**, insbesondere zum Thema „Innovationsfähigkeit“ im privaten wie im öffentlichen Sektor analysiert. Denn die skizzierte Grundthese lautet, dass sich nach außen „nachhaltige Verwaltungen“ auch durch eine „nachhaltige“ verwaltungsinterne Steuerung auszeichnen. Während der Begriff der „äußeren“ Nachhaltigkeit vielfach diskutiert und dokumentiert ist und in dieser Arbeit nicht im Vordergrund steht, wurde als „nachhaltige Verwaltung“ eine solche definiert, die in der Lage ist, sich angesichts ändernder Kontextfaktoren erfolgreich anzupassen, zu innovieren und sich nach innen weiterzu-

entwickeln und zu lernen. Insofern sind die **Kernthemen** dieser Studie „**Innovation und organisationales Lernen**“ innerhalb von **Kommunalverwaltungen**. Deutlich wurde hierbei, dass das umfangreiche Datenmaterial im Bereich der „wirtschaftlichen“ und „technischen Innovationsfähigkeit“ in der Zwischenzeit um die Diskussion der „sozialen Innovationen“ ergänzt wurde. Jedoch befindet sich der Diskussionsstand im Bereich der „public innovations“ sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext noch am Anfang.

Insofern wurde die **aktuelle Innovationsliteratur** ausgewertet und dahingehend befragt, was diese zu Förderung und Hemmnissen von Innovation und Entwicklung sagt. Dabei wurden die im Grundsatz entwickelten Grunddimensionen beibehalten und konkretisiert. Die Kernfrage lautet: Unterstützten auch Literatur und Forschung die empirisch fundierten Erkenntnisse? Bewusst wurde im Projekt induktiv, also von „unten“ von der Praxis nach „oben zur Theorie, vorgegangen. Ebenso beabsichtigt war das Forschungsteam mit Teilnehmenden aus Wissenschaft und Praxis besetzt, die ihrerseits langjährige Erfahrung in der Steuerung von Verwaltungsorganisationen mitbringen. Insofern stand die Reflexion der eigenen Erfahrung im Vordergrund, mit dem Ziel, aus der erweiterten Empirie heraus „Muster“ zu erkennen. Aufgrund des induktiven Ansatzes wurde davon abgesehen, die Theorie im Vorfeld intensiv zu sichten, um Vorfestlegungen zu vermeiden.

Während bereits im Projekt „Impulse für die Praxis“ für die einzelnen Städte diskutiert und entwickelt wurden, war es auch das Ziel, die grundlegenden Erkenntnisse in Form eines „**Handlungsleitfadens**“ einer weiteren Praxis zur Verfügung zu stellen. Aus diesem Grund wurden ein „**Selbstcheck**“ und „**Reflexionsfragen**“ entwickelt, die die Kommunen unterstützen sollen, die eigene Innovationsfähigkeit einer nach innen „nachhaltigen Verwaltung“ zu analysieren (Self-assessment), um darauf aufbauend im Sinne einer Organisationsentwicklung die eigene Verwaltung weiterzuentwickeln. Der Forschungsbericht bündelt und dokumentiert die Ergebnisse und skizziert mögliche Weiterentwicklungen.

## 3.2 Mixed Methods Design

In diesem Kapitel wird das Mixed-Methods-Design vorgestellt. Hierbei wird Bezug auf die quantitative Onlinebefragung sowie das qualitative Interview genommen. Auch in der Auswertung unterscheiden sich die Methoden. Die Auswertung der quantitativen Fragen erfolgte ausschließlich deduktiv und die qualitativen Fragen des Interviews wurden induktiv ausgewertet.

### 3.2.1 Konzipierung der Online-Befragung

Ein Fragebogen soll die Realität oder Ausschnitte derer möglichst genau erfassen und beschreiben (vgl. Bortz/Döring 1995)). Für die Evaluation der Innovationskultur in Kommunalverwaltungen wurde ein Fragebogen erstellt, der Umfang und Qualität innovativer Merkmale der (Zusammen-) Arbeit der Verwaltungsmitarbeitenden erfasst. Außerdem soll die Evaluation Meinungsbilder von Mitarbeitenden der unterschiedlichen Kommunen zeigen und so die Möglichkeit geben, Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für innovative Arbeit zu optimieren. Der Fragebogen wurde nach Richtlinien der Deutschen Gesellschaft für Online-Forschung und Evaluation erstellt, worauf im folgenden Abschnitt noch eingegangen wird. Da die Befragung viele evaluierende Elemente enthält, wurden die Richtlinien einer Evaluation immer wieder beachtet und dienten als Orientierung. Hierbei wurden verstärkt die Richtlinien nach der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) berücksichtigt. Vier grundlegende Eigenschaften sind nach der DeGEval demnach „Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness und Genauigkeit“ (DeGEval 2011: 22). Die Nützlichkeit des Fragebogens kann unterschiedlich begründet werden. Zur Qualitätsentwicklung und -sicherung können durch regelmäßige Reflexionen mit allen Beteiligten in Kommunalverwaltungen Innovationsstrukturen verbessert werden. Es gab die Möglichkeit, mit dem Forschungsteam persönlichen Kontakt aufzunehmen, um offene Fragen oder persönliche Anliegen zu klären. In einem standortangepassten Anschreiben wurde auf die Zielsetzung eingegangen, um den Evaluationszweck zu verdeutlichen. Glaubwürdigkeit, Akzeptanz und Vertrauen konnten nicht zuletzt durch die Streuung von Verantwortungstragenden (beispielsweise Hauptamtsleitungen oder Bürgermeisterinnen und Bürgermeister) aus dem unmittelbaren kommunalen Umfeld erreicht werden. Außerdem hatten die Befragten zu jedem Zeitpunkt die Möglichkeit, das Forschungsteam bei Fragen und Anliegen zu kontaktieren.

Der Anspruch auf „Vollständigkeit und Transparenz“ impliziert auch, dass allen Beteiligten Zugang zu den Ergebnissen gewährt wird, was durch die freiwillige Angabe der Mailadresse gewährleistet wurde. Um die Anonymität zu wahren, wurde diese selbstverständlich nicht mit den erhobenen Daten verknüpft.

Gewisse Standards zur Durchführbarkeit sind durch die Form der Online-Befragung gegeben. Neben ökonomischen Gesichtspunkten, wie große Datenerhebungen in einem kurzen Zeitraum, ist auch eine hohe Akzeptanz durch die Verbreitung durch das Internet zu finden. Hier geht es um Faktoren wie eine hohe Anonymität und Frei-

willigkeit der Teilnehmenden, aber auch um Unabhängigkeit der Befragten. Diese können selbst wählen, wann und wo sie den Fragebogen ausfüllen. Somit ist eine Fragebogenuntersuchung im Internet durch „Alokalität und Asynchronität“ (Batinic 1997: 239) geprägt. Befragungen oder Interviews vor Ort wären außerdem viel kosten- und zeitintensiver gewesen (vgl. Kuckartz et al. 2009; Batinic 1997). Durch den Onlinefragebogen verringerten sich die Kosten und der Aufwand im Allgemeinen. Auch in der Auswertung zeigen sich Vorteile der Automatisierbarkeit der Befragung durch eine hohe Datenqualität (vgl. Welker et al. Werner et al. 2005). Gruppeneffekte oder Beeinflussung durch den Evaluator bzw. die Evaluatorin können so vermieden werden. Somit wird die „Forschung von der forschungsfremden Tätigkeit“ (Fraas et al. 2013: 1) getrennt und die Objektivität kann erhöht werden. Sich an wissenschaftliche Vorgehensweisen zu halten, ist auch bei einer Onlinebefragung wichtig. Hier steht vor allem die Stichprobenziehung im Fokus. Ziel ist es, möglichst viele Mitarbeitenden der Pilotkommunen zu erreichen. Ein weiteres Ziel war es, einen Rücklauf von 20 bis 30 Prozent der Mitarbeitenden der Kommunen zu erhalten.

Zu beachten ist, dass der ganze Prozess dokumentiert wurde und keine Ergebnisse verzerrt oder unbeachtet blieben (Rat der deutschen Markt- und Sozialforschung und Deutsche Gesellschaft für Online-Forschung e. V. 2013).

Ein weiteres Merkmal für die Durchführbarkeit nach der Deutschen Gesellschaft für Evaluation ist auch die Effizienz. Das heißt, der Aufwand für die Befragung und dessen Auswertung sollten im Verhältnis zum Nutzen stehen. Wie schon erwähnt, sind Vertrauen, Respekt und Freiwilligkeit Grundlage für eine evaluative Studie. Dabei sollten auch formale Richtlinien sowie individuelle Rechte der Probanden berücksichtigt werden. Im Fragebogen wurden im Voraus Anonymität und Schutz der Befragten gewährleistet. So wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass die Daten in zusammengefasster Form dargestellt werden, sodass Rückschlüsse auf einzelne Personen ausgeschlossen sind. Weiterhin gehört zu einem fairen Umgang, möglichst objektiv mit den Daten umzugehen. Das heißt, die Daten werden sachlich, wertfrei und unvoreingenommen untersucht. Ziel ist es, Stärken auszubauen und Schwächen, Beschwerden oder Probleme zu beheben. Bewertungen und Kritik sind hierbei nicht auszuschließen, sondern möglichst unparteiisch und ohne persönlichen Einfluss zu formulieren. Wie schon erwähnt, sollten die Ergebnisse allen Beteiligten zur Verfügung stehen.

Der letzte Punkt ist die Genauigkeit. Hierbei geht es um deutliche und verständliche Formulierung während der



Studie und in der Auswertung. Bei dem Vorgehen sind jegliche Quellenangaben zu dokumentieren. Die Gültigkeit und Unverfälschtheit der Daten ist eine Grundvoraussetzung für die Forschung. Bei allen quantitativen oder qualitativen Fragen des Fragebogens wurden die Gütekriterien für Sozialforschung eingehalten. Entscheidend für eine erfolgreiche Untersuchung sind das Überprüfen von möglichen Fehlerquellen und ein bewusster Umgang, falls solche auftreten. Im Rahmen dieser Arbeit ist keine Meta-Studie möglich, da diese den Rahmen überschreiten würde. Jedoch ist der Fragebogen so dokumentiert und gesichert, dass er jederzeit wiederholbar und überprüfbar ist (vgl. DeGEval 2011).

### 3.2.2 Durchführung der Onlinebefragung

Nachdem der Fragebogen beschrieben und die Entwicklung erklärt wurde, wird nun das Vorgehen bei der Befragung kurz erläutert. Zunächst haben 17 Fachpersonen aus Verwaltung und Forschung sowie einige fachfremde Personen die Befragung in einem Pretest durchgeführt und beurteilt. Auf Grundlage dessen wurde die Befragung optimiert. Das Anschreiben des Onlinefragebogens wurde dann für eine erste Phase der Datenerhebung an eine Kommune versandt. Bei Fragen oder Anmerkungen zum Fragebogen hatten die Befragten jederzeit die Möglichkeit per Mail oder Telefon das Forschungsteam zu kontaktieren. Beim Aufbau des Anschreibens stand im Fokus, dass die Relevanz der Befragung, die Wichtigkeit der Teilnahme jedes Einzelnen und jeder Einzelnen und der vertrauliche Umgang deutlich wurden (vgl. Schnell 1999; Thielsch/Weltzin 2009). Außerdem enthielt die Mail den Link zur Internetseite, auf welcher der Fragebogen jederzeit abrufbar war. Nach Ende des Befragungszeitraums wurde der Datensatz für die Auswertung von der Internetseite SoSciSurvey heruntergeladen. Die Auswertung der quantitativen Fragen des Fragebogens wurde mit dem Statistikprogramm R (Version 8.5) durchgeführt. Ziel des ersten Durchlaufs war es, die Befragung zu optimieren, um sie für zukünftige Forschungsprojekte oder Evaluationen in den Kommunen einsetzen zu können.

### 3.2.3 Konzipierung der qualitativen Interviews

Neben der Erhebung der überwiegend quantitativen Daten der Onlinebefragung wurden mit Hilfe von 19 Expertinnen- bzw. Experteninterviews qualitative Daten erhoben. Um den Ansprüchen der qualitativen Forschung nach Levitt et al. (2018) gerecht zu werden, wird im Folgenden der Forschungsprozess beleuchtet und somit transparent gemacht. Als Interviewtyp wurde aufgrund des Forschungsinteresses das strukturierte Interview ausgewählt (vgl. Helfferich 2011). Der Einsatz eines Interviewleitfadens ließ kaum Spielraum für Nachfragen, jedoch bot er Möglichkeiten, unklare oder missverstandene Fragen zu umschreiben oder nachzuhaken (vgl. Helfferich 2011; Mey/Mruck 2010). Bis auf das Verzichten auf weitläufige Nachfragen ist der Ablauf an dem problemzentrierten Interview nach Witzel (2000) orientiert. Der Fokus liegt auf der Konzentration auf ein Problem oder Thema. Das Vorwissen dazu aus literarischer Recherche sowie Erfahrungswerten des Forschungsteams diente als Rahmen für die Entwicklung des Leitfadens. Bei der Befragung ist neben der Gegenstandsorientierung (Gesprächstechnik und -atmosphäre), die Prozessorientierung (subjektive Problemsicht) zentral (vgl. Witzel 2000). Der Leitfaden beinhaltet sechs thematische Schwerpunkte mit je einer bis fünf Fragen: Inhalte, Strukturen, Prozesse, Menschen, Umwelt und Rahmenbedingungen sowie die Instrumente der beteiligten Kommunen.

Um den natürlichen Gesprächsverlauf nicht zu sehr zu beeinflussen, wich die Reihenfolge der Fragen bei den einzelnen Interviews ab. Zu Beginn wurde der Ablauf erläutert und eine Einverständniserklärung unterschrieben. Zum Abschluss konnten die befragten Personen auf Wunsch offene Fragen, Anliegen und Bemerkungen hinzufügen. Um für die befragten Personen den Aufwand zu minimieren, fanden alle Interviews an deren Arbeitsplatz in einem ruhigen Raum statt. Um eine einheitliche Umsetzung zu gewährleisten, wurden die Interviews von jeweils zwei Mitarbeitenden des Forschungsteams durchgeführt. Die Interviewdauer lag zwischen 45 und 120 Minuten mit einer durchschnittlichen Dauer von 68 Minuten. Die Interviews wurden mit einem Aufnahmegerät aufgenommen und in einem einheitlichen Verfahren analysiert. Aufgrund der Kürze des Forschungsprojekts wurde auf das Transkribieren der Interviews verzichtet.

Im Folgenden werden die Auswertungsmethoden der Evaluation vorgestellt. Zuerst wird auf die quantitative Analyse, anschließend auf die Inhaltsanalyse der Expertinnen- bzw. Experteninterviews eingegangen.

### 3.2.4 Quantitative Datenzusammensetzung und -analyse der Onlinebefragung

Beim Aufbau des Fragebogens war relevant, dass die einzelnen Itemgruppen gleich skaliert sind. Beispielsweise sind alle Items der Qualitätskriterien intervallskaliert. Der Fragebogen setzt sich wie folgt zusammen:

- Ein Item zu soziodemografischen Daten, bei dem die Kommune des Probanden erfasst wurde
- 13 Items zur Strategie der Kommunen
- 67 Items zu Qualitätskriterien, welchen wiederum sieben Faktoren zugeordnet sind:
  - 6 Items zum Thema Beteiligung innerhalb der Kommunalverwaltung
  - 22 Items zur Kommunikation, (Team-) Zusammenarbeit und der Motivation des/der Proband:in
  - 6 Items zur Bürgerorientierung
  - 6 Items, welche sich mit der Veränderungs- und Optimierungsbereitschaft beschäftigen
  - 14 Items fragen nach innovativem, kreativem und agilem Arbeiten
  - 8 Items zum Thema Informationsmanagement
  - 5 Items beinhalten Führungsfragen

Bei der Auswertung mit R wurde der Pilotstandort deskriptiv ausgewertet, um besondere Auffälligkeiten in Modal- sowie Zentralwerten und Varianzen herauszustellen.

### 3.2.5 Ausblick für eine zukünftige Auswertung der Onlinebefragung

In zukünftiger Forschung und der Datenerhebung in mehreren Kommunen könnte folgendes Auswertungsvorgehen Aufschluss über Gemeinsamkeiten, Unterschiede und übergeordnete Erkenntnisse geben:

- Nachdem Auffälligkeiten in Modal- sowie Zentralwerten und Varianzen analysiert wurden, können Korrelationskoeffizienten berechnen werden, um die Zusammenhänge der einzelnen Variablen zu charakterisieren (vgl. Lederer 2010; Russell 2006). So können die bestehenden Faktoren, welche deduktiv erstellt wurden, anhand des Datenmaterials überprüft werden.
- Um die interne Konsistenz der Kategorien zu berechnen, dient das Cronbachs Alpha. Da die Items auf Grund-

lage von unterschiedlichen Konzepten konstruiert wurden, wäre das Ziel durch eine explorative Faktorenanalyse Faktoren aus dem Datenmaterial zu generieren.

- Die Eignung der Daten für eine explorative Faktorenanalyse sollte anhand des Kaiser-Meyer-Olkin-Tests (KMO-Wert) sowie des Bartlett-Tests überprüft werden. Der KMO-Wert gibt Auskunft über die Eignung der Daten für eine Faktorenanalyse. Ein signifikanter Bartlett-Test gibt Auskunft über die Varianzhomogenität und ist daher empfindlich auf die Normalverteilung der Variablen in der Grundgesamtheit (vgl. Dormann 2013). Die Eignung der einzelnen Variablen hinsichtlich der Stichprobe wird mit dem Measure of Sampling Adequacy überprüft (MSA-Wert). Der MSA-Wert ist nach Eckey, Kosfeld und Rengers (2002) zwischen 0,6 und 0,8 mittelmäßig, zwischen 0,8 und 0,9 lobenswert und größer als 0,9 fabelhaft.
- Die Faktorenanalyse ist ein Verfahren der multivariaten Statistik zur Datenreduktion. Aus einem Datensatz mit vielen manifesten Variablen, wie den vorliegenden Items des Fragebogens, können latente Strukturen (Faktoren) gebildet werden. Die Analyse gibt Auskunft über die Zusammenhänge der Items hinsichtlich des Gesamtkonstrukts (vgl. Moosbrugger/Kelava 2012).
- Es ist empfehlenswert, eine Hauptachsen-<sup>2</sup> sowie eine Hauptkomponentenanalyse<sup>3</sup> zu berechnen (vgl. Leonhart 2017). Die Anzahl der zu extrahierenden Faktoren kann durch eine Parallelanalyse analysiert werden und ist in der Abbildung des Screeplots ersichtlich.
- Durch ein obliques Rotationsverfahren (Promax) können die Faktoren den Daten angepasst werden, sodass möglichst wenige Faktoren mit hoher Ladung ( $<-3 V >-3$ ) entstehen (vgl. ebd.).
- Optional kann in einem weiteren Schritt eine Faktorenanalyse zweiter Ordnung durchgeführt werden. Die zuvor extrahierten Faktorenwerte werden dafür nach dem Vorgehen von Ten Berge berechnet. Im Weiteren wird dann eine Parallelanalyse hinzugezogen, um die Anzahl der Faktoren zu bestimmen.
- Ziel der explorativen Faktorenanalyse ist es nicht, die gesamte Varianz der Daten zu erklären, sondern vielmehr einen Einblick in das Zusammenwirken von Variablen und deren Einfluss auf das Gesamtkonstrukt zu erhalten. Außerdem ist eine vollständige Varianzaufklärung bei solch einem komplexen, nicht ausreichend erforschten Thema und den Bedingungen der Evaluation nicht möglich.

<sup>2</sup> Maximierung der aufgeklärten Varianz, unter Umständen gibt es Faktoren mit nur einer Variablen, da zu Beginn die Annahme besteht:  $h^2=1$

<sup>3</sup> Bevorzugung von Faktoren, auf die viele Variablen laden, gemeinsame Varianz der Variablen,  $h^2$  wird für jede Variable geschätzt

### 3.2.6 Datenanalyse der qualitativen Interviews

Bei großen Datenmengen, wie den vorliegenden 19 Interviews, ist es wichtig, sich an Regeln und Abläufen zu orientieren. Trotzdem braucht die Analyse eine gewisse Flexibilität, um der Forschungsfrage gerecht zu werden und sich den Daten anzupassen. Ziel ist es, zu jedem Zeitpunkt die Bedeutung der Daten klar zu identifizieren und in Themen darzustellen (vgl. Braun/Clarke 2006).

Die Interviews wurden nach Braun und Clarke (2006) sowie einzelnen Aspekten von Mayring (2015) ausgewertet. Die qualitative Inhaltsanalyse beschreibt eine systematische Vorgehensweise bei der Auswertung. Nach Mayring gibt es drei verschiedene Möglichkeiten quantitative Inhalte auszuwerten: „Die Zusammenfassung, die Explikation und die Strukturierung“ (Mayring 2015: 64). Die Auswertung erfolgt durch die Analysetechnik der Strukturierung, dadurch ist es möglich, „das Material aufgrund bestimmter Kriterien einzuschätzen“ (ebd.: 58). Mit dem Ziel möglichst genau die Meinung der befragten Probandinnen und Probanden widerzuspiegeln, wurde das Abstraktionsniveau hoch angesetzt, um damit so viele Sichtweisen wie möglich mit einzubeziehen. Das allgemeine Selektionskriterium ist hierbei die übergeordnete Frage der Studie: „Verfügen die kommunalen Verwaltungen angesichts einer zunehmend dynamischen Umwelt über die geeigneten organisationsinternen und inter-organisatorischen Voraussetzungen (dargestellt an den verschiedenen Dimensionen), um der Zukunft erfolgreich zu begegnen und damit ein kommunaler Inkubator und Transformationsunterstützer zu sein?“ und „Sind die kommunalen institutionellen Konfigurationen „nachhaltig“, um dann auch „nachhaltige“ Ergebnisse im Sinne einer „nachhaltigen Stadtentwicklung“ zu erzielen?“.

Im Folgenden wird auf den Ablauf der Auswertung eingegangen, welcher sich an den einzelnen Schritten von Braun und Clarke sowie an der Form der Strukturierung nach Mayring orientiert:

1. **Bekanntmachen mit den Daten:** Zuerst wurde das Audio mehrmals aktiv angehört und Bemerkungen dabei notiert. Im Folgenden wurden Schritt zwei bis fünf für jeden der drei Interviewstandorte (Burgwedel, Filderstadt und Mannheim) durchgeführt.
2. **Generieren von Codes:** Ziel dieser Phase war die Zuordnung von Hauptaussagen oder Schlagwörtern zu induktiv gebildeten Codes (vgl. Braun/Clarke 2006). So konnten ein oder mehrere Codes möglichst vielen Passagen zugeordnet werden.

3. **Intercoderreliabilität:** Intercoderreliabilität meint die unabhängige Übereinstimmung der Kodierung mehrerer Personen (vgl. Mayring 2015). Hierfür wurde jedes Interview zweifach codiert von zwei Personen des Forschungsteams. Da die Codebildung am ursprünglichen Datenmaterial orientiert war und daher so einfach wie möglich gehalten wurde, konnte auf einen ausführlichen Kodierleitfaden verzichtet werden. Die Berechnung der Intercoderreliabilität war nicht möglich, da die Auswertung anhand von Audiomaterial stattfand.
4. **Negotiated Agreement:** Die Differenzen zwischen Erst- und Zweitcodierer wurden im Forschungsteam diskutiert und nach Lösungen gesucht. Aufgrund der Tatsache, dass der Kodierleitfaden kaum Einschränkungen aufwies, waren die meisten Unterschiede auf die unterschiedlichen Perspektiven der Forschungsteilnehmenden zurückzuführen.
5. **Definition der Kategorien durch Strukturierung:** Im folgenden Schritt wurde nach Mayrings (2015) inhaltlicher Strukturierung vorgegangen, bei der das Grundmaterial nach Themen, Inhalten oder Aspekten eingeordnet wird. Durch zuvor festgelegte Kriterien wurden die bestehenden Codierungen eingeschätzt und strukturiert. Dafür wurde genau definiert, welche Bestandteile unter welche Kategorie fallen.
6. **Zusammenfassung und Negotiated Agreement der Kategorien aller Standorte:** Im nächsten Schritt wurden die Kategorien der drei Standorte zu übergeordneten Kategorien zusammengefasst. Hierbei haben alle sechs Forscherinnen bzw. Forscher zunächst ein übergeordnetes Categoriesystem entwickelt. Im Anschluss wurden die Differenzen diskutiert und nach einer einheitlichen Lösung gesucht. So entstanden einheitliche Kategorien für alle drei Standorte.
7. **Bestimmung von Ankerbeispielen:** Die jeweiligen Kategorien wurden präzise definiert und anhand eines Ankerbeispiels erläutert (vgl. Kuckartz 2012; Mayring 2015).
8. **Zusammenfassung und Definition der Themen:** In der achten Phase wurden die Codes sowie Kategorien erneut gelesen, zusammengefasst und daraus Themen präzisiert. Die Zusammenfassung und Konkretisierung erfolgte theoriegeleitet und anhand der Zuordnung zu den Kriterien und den Zielen der Forschung (vgl. Braun/Clarke 2006).
9. **Ergebnisdarstellung:** Zuletzt wurden die Themen analysiert und für die Ergebnisdarstellung vorbereitet. Jedes Thema wurde zusammengefasst und schriftlich dokumentiert.

# 4. Projektarchitektur

Bei dem dargestellten Forschungsprojekt handelt es sich um eine komplexe Fragestellung, die im Rahmen einer stringenten Projektstruktur und eines agilen Projektmanagements gesteuert wurde. Ein Kernteam, bestehend aus den Verfasserinnen bzw. Verfassern des Forschungsberichtes steuerte den dargestellten Ablauf und entwickelte gemeinsam die Fragestellungen, Inhalte, methodischen Instrumente, führte die Erhebungen vor Ort durch und erarbeitete gemeinsam die Ergebnisse. Im Rahmen einer erweiterten Forschungsgruppe wurden der konzeptionelle Forschungsrahmen sowie das methodische

Design diskutiert und reflektiert. Die Kommunen waren ebenfalls als Projektbeteiligte eingebunden und wurden auch in der Phase der Thesenerstellung sowie bei der Erhebung des Forschungsdesigns im Rahmen eines Workshops eingebunden. Auf diese Weise wurde frühzeitig in einem partizipativen Prozess gewährleistet, dass das Forschungsprojekt ein **gemeinsamer interaktiver Lern-, Entwicklungs- und Diskussionsprozess** wird. Insofern folgt der Forschungsansatz der Idee der Aktionsforschung und des Reallabors.

---

## Organisationsstruktur



Abbildung 4: Projektarchitektur (eigene Darstellung)

# 5. Wissenschaftlicher Untersuchungsrahmen – Entwicklung eines Steuerungsrahmens

## 5.1 Wichtige Steuerungsdimensionen

„Verwaltung“ oder auch „Kommunalverwaltung“ sind weit gefasste Begriffe. Es gilt zu klären, was darunter konzeptionell verstanden wird. Im Rahmen dieses Forschungsprojektes wird die **Verwaltung als ein System** beschrieben, das aus den **Dimensionen**

- Menschen & Akteure
- Inhalte
- Strukturen
- Prozesse
- Instrumente
- Kontext/Umwelt

besteht. Dieser Steuerungsansatz folgt auch der politikwissenschaftlichen Forschung, der die Begriffe „politics“, „policy“ und „polity“ unterscheidet. Dabei bezieht sich „policy“ auf die inhaltliche Dimension von Steuerung, „politics“ auf die prozessuale Dimension und „polity“ auf die strukturell-institutionelle Dimension. Dabei folgt eine Vielzahl von steuerungstheoretischen Ansätzen einem „akteurstheoretischen Ansatz“, wenn sie handelnde Personen und Menschen als relevante Steuerungseinheit sehen. Systemtheoretisch wird in diesem Kontext als das „System“ (die Verwaltung, die Organisation) verstanden, welches ihrerseits von einer „Umwelt“ umgeben ist.

### Wissenschaftlicher Hintergrund – Organisation als mehrdimensionales System (I)

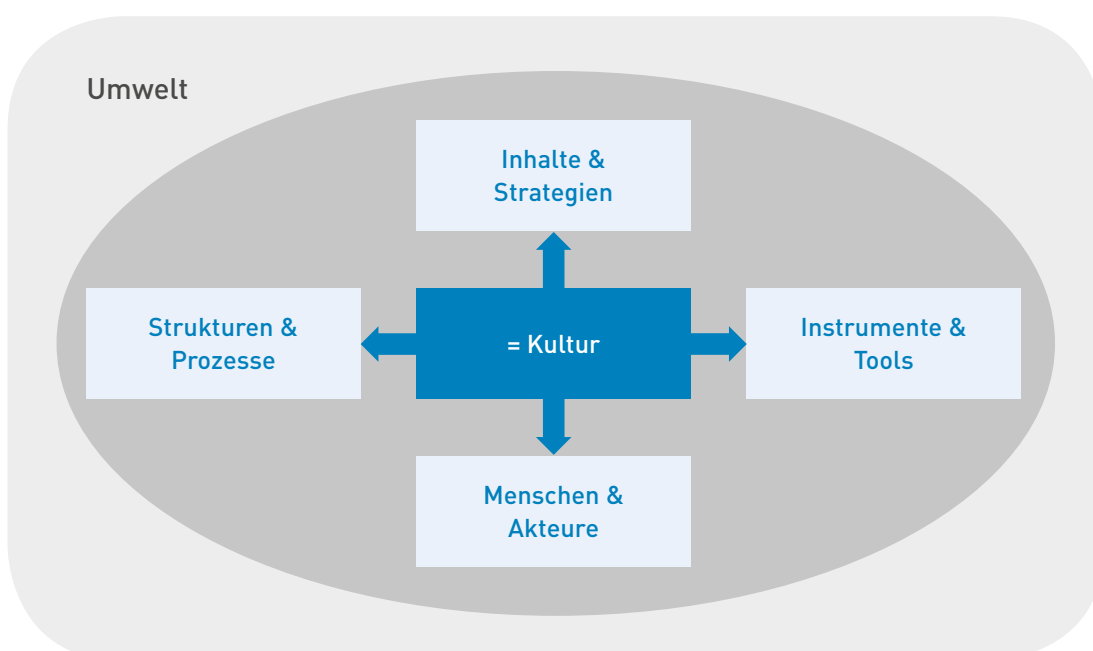


Abbildung 5: Organisation als mehrdimensionales System (eigene Darstellung)

Insofern stellen die aufgezählten Steuerungsdimensionen einen vielfach genutzten Ansatz dar (s. ausführlich Kegelmann 2007), der sinnvolle Perspektiven auf das Gesamtsystem zulässt.

Bei den **Inhalten** handelt es sich um die **Aufgabendimension** der Verwaltung. Sie hat Ziele zu erreichen, Aufgaben zu erfüllen und dies im Rahmen rechtlicher und finanzieller Rahmenvorgaben. Hierzu bedarf es geeigneter interner **Strukturen und Prozesse**, die von **Menschen** (z. B. Führungskräfte, Mitarbeitende etc.) gestaltet und gefüllt werden. Oft werden hierzu **Instrumente** verwendet, die z. B. orientiert am klassischen Steuerungskreislauf (vgl. Görlitz 1995; Lange/Braun 2000):

- die **Planung** (Planungsinstrumente)
- die **Entscheidung** (Entscheidungsinstrumente)
- den **Vollzug** (Implementierungsinstrumente)
- die **Kontrolle** (Evaluationsinstrumente)

unterstützen. Die „Umwelt“ stellt das „Außen“ dar, also die Anforderungen vielfältiger Art (gesellschaftlich, wirtschaftlich, rechtlich etc.), die es zu bewältigen gilt.

Ein weiterer „Frame“ ist die Orientierung an klassischen Managementmodellen, die die

- normative,
- strategische und
- operative

**Steuerung** unterscheiden (vgl. Heinz 2000; Rüegg-Sturm 2002).

Auf der Grundlage der dargestellten Steuerungsdimensionen wurden nun gemeinsam aus der eigenen Erfahrung heraus Thesen entwickelt, formuliert und diskutiert.

**Thesenhaft kann formuliert werden:**

**Zukunftsfähig und nachhaltig** ist die Verwaltung dann, wenn sie **erfolgreich die „Umwelt“** auf der Grundlage geeigneter Selektionskriterien **wahrnimmt** und sich einerseits **erfolgreich anpasst**, sie aber andererseits auch **mitgestaltet sowie bei Bedarf verändert** (vgl. die klassische organisationstheoretische Kontingenzforschung nach Burns/Stalker 1961, Lawrence/Lorsch 1967).

Dabei sind die verschiedenen Dimensionen in einem engen Zusammenhang zu sehen. Unterschiedliche Aufgabenanforderungen erfordern hierfür geeignete Strukturen und Prozesse, funktionale Instrumente und entsprechend kompetente, motivierte und verantwortungsbewusste Mitarbeitende und Führungskräfte. Idealerweise liegt dem Umgang miteinander ein **gemeinsam entwickelter Orien-**

### Wissenschaftlicher Hintergrund – Organisation als mehrdimensionales System (II)

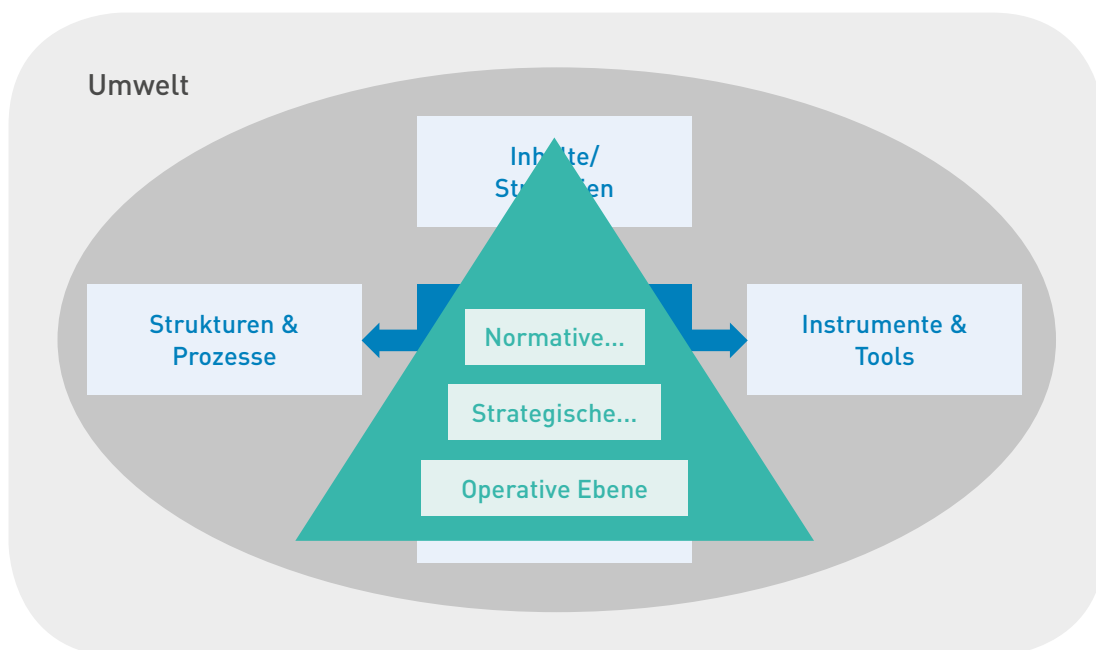


Abbildung 6: Normative – strategische – operative Steuerung (eigene Darstellung)

tierungsrahmen zur Führungs- und Verwaltungskultur zugrunde. Auch wird in einer nachhaltigen Verwaltung die operative, strategische und normative Ebene erfolgreich verbunden. Erfolgreiche Steuerung ist demnach Führung und bedeutet die ziel- und wirkungsorientierte Verknüpfung der verschiedenen Dimensionen und Ebenen.

In diesem Sinne kann als Leitfrage des Forschungsprojekts formuliert werden: Verfügen die kommunalen Verwaltungen angesichts einer zunehmend dynamischen Umwelt über die geeigneten organisationsinternen und inter-organisatorischen Voraussetzungen (dargestellt an den verschiedenen Dimensionen), um der Zukunft erfolgreich zu begegnen und damit ein kommunaler Inkubator und Transformationsunterstützer zu sein? Man könnte auch fragen: Sind die kommunalen institutionellen Konfigurationen „nachhaltig“, um dann auch „nachhaltige“ Ergebnisse im Sinne einer „nachhaltigen Stadtentwicklung“ zu erzielen?

Im Forschungsprojekt wird davon ausgegangen, dass die situative Kombination der Dimensionen in der Summe eine je eigene Organisationskultur ausmachen, die einerseits das

- Verhalten (sogenannte Artefakte),
- die dahinterliegenden Werte und die
- mentalen Paradigmen

der Organisation prägen (vgl. Schein 1985).

In dem Unternehmenskulturmodell nach Edgar Schein ist die Ebene der Artefakte die sichtbare Ebene in Form von Organigrammen, Organisationsverfügungen, Räumlichkeiten, Sprache etc. Auch die Geschichten, die in der Organisation erzählt werden, die organisatorischen Narrative, gehören dazu.

Hinter jedem Verhalten (operative Ebene) verbergen sich Haltungen und Werte. Diese beinhalten strategische und normative Orientierungen, die auch entsprechend nach außen „bekundet“ werden. Es zählen dazu auch die informellen Werte, die nicht offiziell verlautbart, sondern inoffiziell „gelebt“ werden. Es ist bekannt, dass sich die nach außen dokumentierten und die tatsächlich gelebten Werte häufig widersprechen. Oft sind diese Werte auch nicht bewusst und reflektiert.

Auf der tiefsten Ebene der Organisationskultur, der „Ebene der mentalen Paradigmen“, liegen die „Weltbilder“ der Organisation. Fakt ist, dass alle Organisationen solche „mental Paradigmen“ besitzen, allerdings sind sie zumeist gänzlich unbewusst.

Im Rahmen dieses Forschungsprojekts wird davon ausgegangen, dass die „Organisationkultur“ eine hohe Relevanz besitzt und gerade diese meist wenig berücksichtigten Werte und Grundannahme sowie die damit verbundenen Haltungen eine große Rolle spielen. Diese Haltungen und mentalen Paradigmen wiederum manifestieren sich auf der

- inhaltlichen Ebene in Form von Strategien, Zielen und Aufgaben
- strukturellen Ebene in Form von organisationalen Strukturen der Zusammenarbeit
- prozessualen Ebene in Form von Abläufen in Form von sachlich-inhaltlichen, aber auch gruppendynamischen Prozessen
- instrumentellen Ebene in Form von eingesetzten Tools und Praktiken
- Akteursebene in Form von Verhalten, d. h. Handlungen und Praktiken.

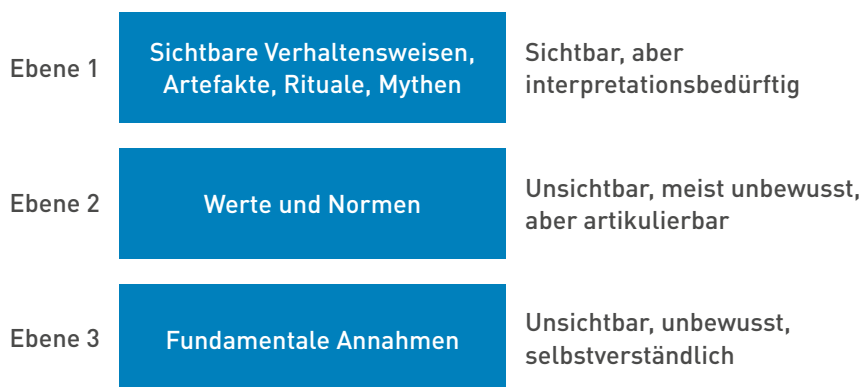


Abbildung 7: Unternehmenskultur nach Edgar Schein (1995)

In der insb. privatwirtschaftlich orientierten Organisationsforschung gibt es eine Vielzahl aktueller Konzepte und Modelle, die sich ebenfalls die Frage stellen, was tragfähige „nachhaltige“ Organisationen der Zukunft darstellen und durch welche Merkmale sie sich auszeichnen.

Hierzu gibt es auch aus dem privatwirtschaftlichen Bereich eine Vielzahl aktuell diskutierter Organisationskonzepte wie z. B. „organisationale Resilienz“ (Hoffmann 2017), „agile Organisation“ (Häusling 2020), „Die Zukunft der Arbeit“ (Weißbuch Arbeit 4.0) etc. Es gilt zu fragen, inwieweit herrschende Organisationskonzepte auf die (Kommunal-)Verwaltung übertragen werden können und entsprechende politisch-administrative Konfigurationen abzuleiten.

Für das Forschungsprojekt wurden die dargestellten **organisationalen Dimensionen** sowie das **Konzept der normativen, strategischen und operativen Steuerung** und das **Konzept der Organisationskultur** als zentraler **Referenzrahmen** entwickelt.

In einem weiteren Schritt wurde dieser Referenzrahmen mit entsprechenden „**Merkmalsausprägungen**“ gefüllt, um daraus dann das methodische Design und die entsprechenden Erhebungsfragen abzuleiten.

Im Folgenden sollen die **zentralen Grund- und Subdimensionen** sowie die „**Steuerungsthese**n“ dargestellt werden.

## 5.2 Steuerungsthese

### 5.2.1 Grund- und Subdimensionen

Bevor die Steuerungsthese im Detail entwickelt wurden, wurden 5 Grunddimensionen mit entsprechenden Subdimensionen auf der Grundlage des entwickelten Steuerungsrahmens festgelegt:

Grunddimension	Subdimension
Inhalt	Normativ Strategisch Operativ
Struktur	Übergreifend Vertikal Horizontal
Prozesse	Sachlich-inhaltlich (Sachprozesse) Menschlich-personenbezogen (Beziehungsprozesse)
Menschen	Übergreifend Führungskräfte/Führungskultur Teams Mitarbeitende
Umwelt	Keine
Instrumente	Keine

Tabelle 1: Grund- und Subdimensionen

Auf der Grundlage der Grunddimensionen und Subdimensionen wurden Thesen formuliert, die im folgenden Kapitel dargestellt werden.



## 5.2.2 Steuerungsthesen

Die Thesen wurden hierbei bottom up aus den Erfahrungen der Praktikerinnen und Praktiker im Forschungsteam formuliert, wie auch top down aus der Theorie (s. Kapitel 8)

entwickelt. Auch wurden sie mit den ausgewählten Städten und in einer erweiterten Expertinnen- und Experten- gruppe diskutiert und reflektiert.

Ein zukunftsgerichtetes Rathaus, eine zukunftsgerichtete Steuerung in der verstärkten VUCA-World zeichnet sich aus durch ...		
Grunddimension	Subdimension	These
Inhalt	Normativ	... eine starke normative, gemeinsame Orientierung (Purpose = Sinn; visions- und wertorientiert).
	Strategisch	... eine starke strategisch und integrierte Orientierung, verbunden auch mit konkreten Steuerungszielen.
	operativ	... eine starke Umsetzungsorientierung und -kompetenz. Dabei sind die konkreten Ergebnisse entscheidend.
Struktur	Übergreifend	... klare formale Strukturen, aber auch durch entsprechende informale Netzwerkstrukturen.
	Vertikal	... Delegation von Verantwortung „vor Ort“ an die Mitarbeitenden. ... agile Strukturformate wie Projektmanagementstrukturen und hierarchieübergreifende Formate
	Horizontal	... stark ganzheitliche, generalisierte Strukturen, in denen abteilungs- und ämterübergreifend zusammengearbeitet wird (weg von Silostruktur, z. B. Teamstrukturen, Projektstrukturen).
Prozesse	Sachlich-inhaltlich (Sachprozesse)	... eine starke Verzahnung und Rückkopplung von Planung, Entscheidung, Vollzug und Kontrolle/Evaluation.
	Menschlich-personenbezogen (Beziehungsprozesse)	... eine partizipative Prozessgestaltung und die Einbindung interner und externer Betroffener. ... eine hohe Eigenverantwortung im Prozess.
Menschen	Übergreifend	... eine starke Kommunikations- und Reflexionsorientierung innerhalb der Verwaltung. ... eine Kultur, in der Konflikte offen angesprochen und bearbeitet werden (Konfliktkultur). ... wertschätzende Kommunikation (Kommunikationskultur). ... Experimentierfreudigkeit und Fehlertoleranz.
	Führungskräfte/ Führungskultur	... Führungskräfte, die einerseits stark zielorientiert sind, aber auch großes Vertrauen untereinander und in die Mitarbeitenden haben und entsprechend Verantwortung abgeben. ... Führungskräfte, die weniger auf formale Macht ausgerichtet sind, als auf Entwicklung und Enabling von Mitarbeitenden (Führungsverständnis). ... Führungskräfte, die deshalb ihre Mitarbeitenden auch durch entsprechende Instrumente systematisch entwickeln und unterstützen.
	Teams	... einen starken Teamfokus und Teamentwicklung (weg von Einzelorientierung).
	Mitarbeitende	... Mitarbeitende, die gerne eigenverantwortlich handeln, entwicklungs- und lernorientiert sind, mitdenken, Initiative ergreifen offen sind für Veränderungen.
Umwelt		... eine starke Resonanzorientierung in die Umwelt hinein: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kundenausrichtung</li> <li>• Sinnvolle Beteiligung</li> <li>• Kommunale und interkommunale, internationale Antennen</li> </ul>
Instrumente		... den zielorientierten Einsatz professioneller interner und externer Instrumente (Instrumentenkoffer).

Tabelle 2: Thesen

# 6. Entwicklung der Erhebungsinstrumente und Auswahl der beteiligten Städte

## 6.1 Entwicklung der Erhebungsinstrumente

In einem weiteren Schritt wurde in der Projektgruppe gemeinsam untersucht, an welchen **Ausprägungen** und an welchem **Verhalten** und Haltungen die **Thesen sichtbar**

werden. Es wurden daher für alle Thesen entsprechende **Ausprägungsvariablen** formuliert:

These	Ausprägung / Bild
... eine starke normative, gemeinsame Orientierung (Purpose = Sinn; visions- und wertorientiert)	z. B. Leitbild, gemeinsame Haltungen/Bilder
... eine starke strategisch und integrierte Orientierung, verbunden auch mit konkreten Steuerungszielen	z. B. Masterplan
... eine starke Umsetzungsorientierung und -kompetenz. Dabei sind die konkreten Ergebnisse entscheidend.	z. B. Projektsteuerung, Steuerungsinstrumente, die Umsetzung kontrollieren, To-Do-Listen
... klare formale Strukturen, aber auch durch entsprechende informale Netzwerkstrukturen	z. B. Matrix, übergreifende Kommunikationsformate, gemeinsame Klausuren etc.; verschiedenste Kommunikationsformate
... Delegation von Verantwortung „vor Ort“ in die Mitarbeiterschaft hinein ... agile Strukturformate wie Projektmanagementstrukturen, hierarchieübergreifende Formate	z. B. OB-Gespräche mit Mitarbeitenden; Dezernentenfrühstück; Projektmanagement; Projektverfügungen; Anordnungsbefugnisse
.... stark ganzheitliche, generalisierte Strukturen, in denen abteilungs- und ämterübergreifend zusammengearbeitet wird (weg von Silostruktur, z. B. Teamstrukturen, Projektstrukturen)	z. B. Projektteams; kollegiales Coaching; dezernatsübergreifende Fachbereichssitzungen;
... eine starke Verzahnung und Rückkopplung von Planung, Entscheidung, Vollzug und Kontrolle/Evaluation	z. B. Zusammenbringen von „Umwelt“ (z. B. Bürgerinnen und Bürger), Konzept (z. B. Planung) und Umsetzung (z. B. Bau)
... eine partizipative Prozessgestaltung und die Einbindung interner und externer Betroffener ... eine hohe Eigenverantwortung im Prozess	z. B. Bürgerbeteiligung; interne OE-Prozesse; Mitarbeitenden-/Bürgerumfrage; Beschwerde- und Verbesserungsmanagement
... eine starke Kommunikations- und Reflexionsorientierung innerhalb der Verwaltung ... eine Kultur, in der Konflikte offen angesprochen und bearbeitet werden (Konfliktkultur) ... wertschätzende Kommunikation (Kommunikationskultur) ... Experimentierfreudigkeit und Fehlertoleranz	z. B. Vorhandensein von entsprechenden Kommunikationsformaten (s. oben); Angstfreiheit

Fortsetzung auf der nächsten Seite →

These	Ausprägung / Bild
<p>... Führungskräfte, die einerseits stark zielorientiert sind, aber auch großes Vertrauen untereinander und in die Mitarbeitenden haben und entsprechende Verantwortung abgeben</p> <p>... Führungskräfte, die weniger auf formale Macht ausgerichtet sind, als auf Entwicklung und Enabling von Mitarbeitenden (Führungsverständnis)</p> <p>... Führungskräfte, die deshalb ihre Mitarbeitenden auch durch entsprechende Instrumente systematisch entwickeln und unterstützen</p>	z. B. aktive Fort- und Weiterbildung; Zielvereinbarungen; partizipativer Führungsstil
... einen starken Teamfokus und Teamentwicklung (weg von Einzelorientierung)	z. B. übergreifende Projektteams; örtliche Teams; berufsgruppenbezogen; Teamfortbildungen; Teamentwicklung; regelmäßige Teamtreffen
... Mitarbeitende, die gerne eigenverantwortlich handeln, entwicklungs- und lernorientiert sind, mitdenken, Initiative ergreifen offen sind für Veränderungen	z. B. Auftritt in Gremien; Verhandlungen mit externen Partnern
<p>... eine starke „Resonanzorientierung“ in die „Umwelt“ hinein:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „Kundenausrichtung“</li> <li>• Sinnvolle Beteiligung</li> <li>• Kommunale und interkommunale, internationale „Antennen“</li> </ul>	z. B. Stadtteilbeauftragte; Partizipationsprozesse; Beschwerdemanagement; Dialogplattformen; proaktiver Umgang mit kommunalen und überkommunalen Entwicklungen (z. B. Demographie); Teilnahme an nationalen und internationalen Projekten; interkommunaler Austausch
... zielorientierter Einsatz professioneller interner und externer Instrumente (Instrumentenkoffer)	z. B. Führungsinstrumente, Planungs- und Kontrollinstrumente, Kommunikations- und Partizipationsinstrumente etc.

Tabelle 3: Thesen und Ausprägungen

Auf dieser Grundlage wurden die Erhebungsinstrumente konfiguriert in Form

- eines Interviewleitfadens und
- eines Online-Fragebogens.

## 6.2 Auswahl der beteiligten Städte

Auf der Grundlage der o. g. Auswahlkriterien wurden drei Städte ausgewählt.

Alle drei Städte sind bekannt für ambitionierte und nachhaltige Steuerung, waren bereit, sich an dem Projekt zu beteiligen und haben eine unterschiedliche Größenordnung, was auch einen wichtigen Differenzierungsaspekt darstellt.

	Burgwedel	Filderstadt	Mannheim
Bundesland	Niedersachsen	Baden-Württemberg	Baden-Württemberg
Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner	20.481	44.040	309.370
Anzahl der Beschäftigten	ca. 350	ca. 1.000	ca. 8.000
Struktur	4 Ämter: Amt für zentrale Dienste, Ordnungs- und Sozialamt, Amt für Familie, Bildung, Kultur und Sport, Bauamt	3 Dezernate mit 11 Ämtern, 6 Referate, 13 Dienst- und Außenstellen	6 Dezernate mit 28 Fachbereichen, 4 Ämter, 6 Eigenbetriebe
Haushaltsvolumen (2019)	ca. 52 Mio. €	ca. 130 Mio. €	ca. 1,321 Mrd. €
(Ober-)Bürgermeister	Herr Düker	Herr Traub	Herr Kurz

Tabelle 4: ausgewählte Städte

# 7. Empirische Ergebnisse und Erkenntnisse

## 7.1 Ergebnisse aus Vor-Ort-Besuchen und Interviews

### 7.1.1 Die inhaltliche Dimension – normativ-strategisch-operative Orientierung

**These 1:** Eine zukunftsfähige, nachhaltige Verwaltung zeichnet sich durch eine starke, normative und gemeinsame Orientierung aus (normative Dimension).

**These 2:** Diese normative Orientierung wird durch entsprechende integrale Strategien verbunden, die auch mit konkreten Steuerungszielen verbunden sind (strategische Dimension).

**These 3:** Damit die Visionen und Strategien sich auch in konkreten Ergebnissen zeigen, zeichnet sich die Stadtverwaltung durch eine hohe Umsetzungsorientierung und -kompetenz aus.

In allen drei untersuchten Städten wurde von den beteiligten und interviewten Akteuren bestätigt, dass die Stadt einer „normativen“ Orientierung folgt. Dabei wurde auch deutlich, dass diese nicht immer explizit sein müssen, sondern dass sie auch tradierten Entwicklungslinien folgen können, die zwar vorgelebt werden, aber nicht verschriftlicht und offiziell dokumentiert sind.

So gibt es in **Burgwedel** keine strategisch-normativen Leitlinien nach außen, wobei dennoch bestimmte Schwerpunkte seit Jahrzehnten feststellbar sind. Burgwedel legt eine hohe Priorität auf finanzielle Solidität und das Thema „Familien, Jugend, Sport“ spielt eine große Rolle (vgl. Interview 2 und 4, 20.01.2020). Auch das Verhältnis zur Bür-

gerschaft ist durch hohe Bürgerorientierung und Partizipation geprägt (vgl. Interview 1, 20.01.2020). Nach innen, in die Verwaltung hinein, wurde ein Leitbild gemeinsam mit den Mitarbeitenden und Führungskräften entwickelt, in dem auch wichtige Grundhaltungen wie Wertschätzung, Kooperation und Bürgerorientierung formuliert sind („Wir haben ungeschriebene Gesetze wie Wertschätzung, Kooperation, Bürgerorientierung etc.“ (Interview 1, 21.01.2020)). Interessant ist, dass dieser Pfad seit Jahren, ja sogar Jahrzehnten verfolgt wird und auch Führungskräfte diesen seit vielen Jahren vorgelebt haben. Hierzu gibt es bis heute im Rathaus „Narrative“, die weitertradiert und -erzählt werden („Wir haben viel von Herrn X gelernt: mitnehmen, selbst entscheiden lassen, Fehler zulassen. Auch waren Herr X und Y offen für Neuerungen“ (Interview 4, 21.01.2020)). Auch auf der Strategieebene gelten die Prinzipien der Informalität und des historischen Pfades. So gibt es Strategiefelder (z. B. Sport & Schulen, keine sozialen Brennpunkte, Wohnen, Verkehr und Nachhaltigkeit, finanzielle Solidität), die aber nicht im Sinne einer integralen Gesamtstrategie ausformuliert und aufeinander bezogen sind. Gemeinsam werden in entsprechenden Kommunikationsrunden auf Führungsebene die Themenfelder besprochen und priorisiert und dann in konkrete Maßnahmen umgesetzt. Dabei spielen weniger eingesetzte Tools eine Rolle, wie zum Beispiel Projektmanagement, sondern die wöchentlich stattfindenden, kollektiven Amtsleitendenrunden („Wir sind unglaublich zusammengewachsen und begreifen uns als Team. Wir haben gelernt, uns wahrzunehmen und ein Bewusstsein füreinander entwickelt“ (Interview 2, 20.01.2020)). In diesen kurzzykligen, integralen Führungsrunden werden sowohl längerfristige Themenpriorisierungen, wie auch kurzfristige operative Maßnahmen besprochen. Es gilt: „Wir setzen die Dinge auch um“ (Interview 1, 20.01.2020), was durch die ämterübergreifende Kommunikation und die entsprechenden kurzen Wege und Zeitzyklen erleichtert wird.

Die Stadt **Filderstadt** hat eine lange Tradition der Bürgerbeteiligung, den sogenannten „Filderstädter Weg“. Gemeinsam wurden bereits 2001 gemeinsame Spielregeln mit der Bürgerschaft entwickelt, die zu einem gemeinsamen Leitfaden Bürgerbeteiligung geführt haben. Auch der Gemeinderat hat Eckpunkte zur Bürgerbeteiligung beschlossen und in der Stadtverwaltung wurde ein Referat für Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung gegründet, wie auch eine amtsinterne Arbeitsgruppe. Seit 2011 gibt es 10 definierte Handlungsfelder im Rahmen eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (ISEK). Am 18.05.2020 wurde beschlossen, dieses unter Hinzufügung eines „Oberziels“ im Sinne des Leitbildes „Nachhaltige Stadt Filderstadt“ weiterzuentwickeln. Allerdings sind in Filderstadt diese strategischen Ziele noch nicht durchgängig mit den Ämterzielen und Umsetzungen „vor Ort“ verknüpft. Auch fehlen bis dato entsprechende Kennzahlen, an denen die Umsetzung gemessen werden kann. Insofern gilt es, die normativ-strategischen Ansätze noch stärker operativ zu verankern und auch mit dem Thema Bürgerbeteiligung zu verknüpfen. „Die Bürgerorientierung muss über die Führungskultur definiert werden. Dabei ist die Grundhaltung die des Ermöglichers“ (Interview 5, 20.02.2020).

Die Stadt **Mannheim** hat seit Jahrzehnten und Jahrhunderten eine diverse und vielfältige Gesellschaft, die sich immer wieder auch durch eine hohe Innovationskraft auszeichnet. Die Stadt orientiert sich an dem strategischen Zielsystem der Strategic Development Goals (SDG), aus denen jeweils Stadtziele abgeleitet werden (vgl. Interview 13, 03.02.2020). Diese werden auch in vielen Fällen trialogisch, gemeinsam mit Politik, Bürgerschaft und Verwaltung entwickelt. So gibt es ein Leitbild zum Thema Bürgerbeteiligung, das gemeinsam im Rahmen des Change Projektes „Bürgerstadt“ mit den Bürgerinnen und Bürgern formuliert wurde. Dabei will Mannheim eine Stadt sein, die sich von den Bürgerinnen und Bürgern prägen lässt (vgl. Interview 17, 04.2020). Diese Außenorientierung korrespondiert mit der Innenorientierung. Damit insgesamt das Thema Veränderung und Innovation „nachhaltig“ wird, hat die Stadt Mannheim das Programm „Change2“ entwickelt, das seit Jahren mit großem Nachdruck und Engagement verfolgt und umgesetzt wird. Auch hier spielt die Beteiligung, z. B. in Form der Mitarbeitenden und des Personalrates, eine große Rolle. Mannheim will „gemeinsam“ etwas bewegen. Diese Visions- und Werteorientierung ist auch stark mit dem Oberbürgermeister verbunden, der dies vorlebt und immer wieder einfordert („Der OB ist ein absoluter Treiber“ (Interview 18, 04.02.2020)). Gerade in Mannheim ist die Verknüpfung von normativer, strategischer und operativer Ebene sehr ausdifferenziert („Was strategisches und wirkungsorientiertes Han-

deln anbelangt, da sind wir sehr weit vorne“ (Interview 16, 03.02.2020)).

Auf der normativen Ebene gibt es das Leitbild Mannheim2030. Diese Vision, die am 12. März 2019 vom Gemeinderat verabschiedet wurde, wird auf der strategischen Ebene in 7 strategische Ziele heruntergebrochen, die ihrerseits mit den Handlungsfeldern der strategischen Entwicklungsziele verknüpft werden. Diese werden beschrieben und jeweils entsprechende „Schlüsselkennzahlen“ definiert. Diese strategischen, gesamtstädtischen und integralen Entwicklungsziele werden ihrerseits auf die Managementziele der Dienststellen heruntergebrochen und damit mit den Wirkungs- und Leistungszielen der Fachämter verknüpft. Im Rahmen des PDCA-Zyklus, Plan-Do-Check-Act werden dann entsprechende Maßnahmen definiert und innerhalb der Ämter oder in Projektteams umgesetzt (vgl. Interview 11, 03.02.2020).

Während in Mannheim das normativ-strategisch-operative Steuerungssystem sehr elaboriert ist und auch in vielen Ämtern schon gut funktioniert, stellt sich die Frage nach der „operativen Durchdringung“ und Anwendung der entsprechenden Instrumente. Hier ist eine große Bandbreite beobachtbar und feststellbar. Während einige Ämter die Ziele sowie das Leitbild stark verinnerlicht haben und sich daran orientieren, ist die Umsetzung in anderen Ämtern schwach. Dies hängt auch hier stark mit der entsprechenden Führungskultur zusammen. Insgesamt aber lässt sich für Mannheim festhalten: Es ist gerade auf der inhaltlichen Ebene und der Ebene der Vision und Strategie eine der ambitioniertesten Städte Deutschlands.

### 7.1.2 Die strukturelle Dimension – Structure follows strategy?

**These 4:** Eine zukunftsfähige Verwaltung zeichnet sich einerseits über klare Formalstrukturen aus, verfügt aber auch über informale Netzwerkstrukturen.

**These 5:** Dabei wird Verantwortung „vor Ort“ in die Mitarbeiterschaft hinein delegiert und es gibt „agile“ Strukturformate wie Projektmanagement und hierarchieübergreifende Formate.

**These 6:** Auch horizontal wird abteilungs- und ämterübergreifend zusammengearbeitet.

**Burgwedel** zeichnet sich durch eine starke Vernetzung nach innen und nach außen aus. So gibt es „Arbeitskreise“ zwischen Politik und Verwaltung, die sich auch regelmäßig mit der Politik treffen. „Innovationsimpulse“ kommen von verschiedenen Gruppierungen und werden von einem jungen Verwaltungsteam aufgegriffen, das sich auch immer wieder „von außen“ erneuert. „Es gibt keine Idee, die einfach weggebügelt wird“ (Interview 2, 20.01.2020). Innerhalb der Verwaltung gibt es eine klare Grundstruktur, auf der Grundlage der Strukturreform 2012. Gleichzeitig „atmet“ diese Struktur, ist beweglich und situativ themenabhängig. So werden bedarfsorientiert amtsübergreifende Strukturen geschaffen (z. B. demenzsensible Kommune), die in der wöchentlichen Amtsleiterrunde thematisiert werden. Dient diese Runde der ganzheitlichen Koordination, haben die Amtsleiterinnen und Amtsleiter in ihren Bereichen eine hohe Eigenverantwortung, Autonomie und Macht. „Macht ist da, aber sie wird verantwortungsvoll gelebt. Macht bedeutet, ich übernehme Verantwortung für das, was ich tue: sachbegründet und sachbezogen. Und es wird gemeinsam besprochen“ (Interview 2, 20.01.2020). Auch über Amts- und Abteilungsgrenzen hinaus wird gemeinsam gearbeitet. So findet ein regelmäßiger Austausch statt, der darin besteht, dass sich die Führungskräfte gemeinsam auch extern inspirieren und begleiten lassen und auch innerhalb der Mitarbeiterschaft gibt es sowohl im Arbeits- als auch im Freizeitbereich eine rege Zusammenarbeit. Auch hier wurde immer wieder auf die jahrzehntelange Führungspraxis hingewiesen, die diese Art der Zusammenarbeit vorgelebt und „kultiviert“ hat.

Allerdings ist die agile und projektbezogene Zusammenarbeit noch etwas „unscharf“ und wenig professionalisiert. So gibt es kein stringentes Projektmanagement und wenig formale Grundlagen. Die Zusammenarbeit wird „gelebt“ aber wenig reflektiert. Dies gilt nach innen wie nach außen (vgl. Interview 2, 20.01.2020).

In **Filderstadt** hingegen zeichnen sich die Strukturen noch durch eine starke horizontale und vertikale Spezialisierung aus. „In Filderstadt gibt es eine Kultur der selbstbewussten Einheiten“ (Interview 7, 03.03.2020). Wichtige, ganzheitliche Themen wie Wirtschaftsförderung, Stadtmarketing, Quartiersentwicklung, Bürgerbeteiligung u. a. sind in Referaten organisiert. In stark abteilungsübergreifenden Themenfeldern, wie z. B. im Grundstücksverkehr findet eine standardisierte ganzheitliche, integrative Aufgabenbearbeitung statt. Diese werden teilweise mit entsprechenden Projektstrukturen flankiert (z. B. Projektgruppe ISEK und Projektgruppe Quartiersentwicklung). „Die Struktur ist insgesamt zu kopflastig. Durch die Einführung von Projektgruppen wird versucht, Verantwortung

zu übertragen und eine integrierte Sichtweise zu fördern“ (Interview 5, 20.02.2020). Dabei gibt es noch kein stringentes Projektmanagement, das die Professionalität der Projektarbeit unterstützt und nachhaltig macht. Auch in der Führungsebene werden integrale Steuerungsansätze geprobt. So gibt es eine jährliche Führungskräfteklausur mit den Dezernentinnen und Amtsleitern. Innerhalb der Ämter gibt es Teamentwicklung, um auch auf Abteilungsebene die integrale Zusammenarbeit zu fördern. Insgesamt gilt es aber, diese strukturellen Ansätze noch stärker verbindlich und systematisch zu verankern. „Der Wunsch nach integrierter Betrachtung ist an vielen Stellen vorhanden, aber es gibt noch zu starke Beharrungskräfte“ (Interview 9, 09.03.2020).

Auch in **Mannheim** ist die strukturelle Zusammenarbeit systematisch organisiert. So gibt es entsprechende „Führungskreise“, die sich auch regelmäßig mit dem Oberbürgermeister treffen. Dabei gibt es fachlich-inhaltliche Fachbereiche und integral-strategische Bereiche. Der Fachbereich Demokratie und Strategie beispielsweise umfasst auch das Themenfeld Strategische Steuerung. In diesem Bereich werden die zentralen Projekt- und Themenfelder – abgeleitet aus der Stadtstrategie – gesteuert. Dabei sind in einem Projektportfolio wichtige Projekte definiert. Insgesamt gibt es so in Mannheim einerseits eher klassische Amtsstrukturen und es gibt intern wie extern agile Projekt- und Netzwerkstrukturen. Nach außen wurden zum Beispiel die Themen Konversionsfläche und Infrastruktur an Schulen, oder aber die Infrastruktur an Schulen in eigenen Träger- und Projektgesellschaften organisiert und auch die Stadtverwaltung versteht sich als innovativer Impulsgeber für die Stadtgesellschaft und Wirtschaft (vgl. Interview 18, 04.02.2020). So werden – abgeleitet aus der Stadtstrategie – auch Innovationsfelder definiert, die dann in eigenen „Milieus“ Kristallisationskerne für neue, innovative Entwicklungen sind. Die „innovative“ Stadt- und Entwicklungsstrategie korrespondiert mit innovativen Projekt- und Innovationsarchitekturen. Auch findet eine Vernetzung der Projekte statt. So gibt es ein Netzwerk von Projektleiterinnen und Projektleitern, wo regelmäßig die Projekte reflektiert und diskutiert werden. „Mannheim ist Projektarbeit gewöhnt“ (Interview 12, 04.02.2020), allerdings noch nicht in allen Bereichen und Ämtern.

Auch die Delegation und Dezentralisierung von Verantwortung ist für die Stadt zentral. Innerhalb der Organisationsarchitektur spielt der „Raum- und Quartierbezug“ eine immer größere Rolle (vgl. Interview 13, 03.02.2020). In den dezentralen Räumen und Quartieren gibt es je unterschiedliche Problemlagen, Kompetenzen, und Lösungsansätze.

### 7.1.3 Die prozessuale Dimension

**These 7:** Eine nachhaltige Verwaltung zeichnet sich durch eine starke Verzahnung und Rückkopplung von Planung, Entscheidung, Vollzug und Kontrolle/Evaluation aus.

**These 8:** Dabei sind eine partizipative Prozessgestaltung und die Einbindung intern und extern Betroffener, verbunden mit Eigenverantwortung im Prozess, ein wichtiges Merkmal.

In allen Städten kann eine strategische und eine operative Prozessdimension unterschieden werden. Während die strategische Prozessgestaltung die Grundlinien definiert und festlegt, z. B. in Form von strategischen Zielfestlegungen oder beispielsweise ISEK-Prozessen, geht es bei den operativen Prozessen um die Umsetzung.

In **Mannheim** ist die strategische Prozessorientierung sehr ausgeprägt. Die strategischen Ziele der Stadt werden in Managementziele der Fachbereiche überführt und auf Maßnahmen heruntergebrochen. Diese werden mit Zeitzielen, Verantwortlichkeiten und Kennzahlen hinterlegt. Dieses strategische Zielsystem, gekoppelt mit einem Managementinformationssystem (MIS), gewährleistet, dass strategische Ziele konkret verfolgt, umgesetzt und evaluiert werden. Auf der strategischen Ebene ist deshalb das Zielsystem der Stadt Mannheim und seine Implementierung wegweisend. Dabei hilft der PDCA-Zyklus (Plan-Do-Check-Act), der hilft, die Ziele mit konkreten Maßnahmen zu verbinden. Auch auf der strategischen Ebene werden hierbei gezielt die Führungskräfte und Mitarbeitenden, wie auch nach außen die Bevölkerung eingebunden. Dies zeigt sich vor allem am Thema Bürgerbeteiligung, verortet im Referat „Demokratie und Strategie“. Damit wird das Thema „Strategie und Beteiligung“ verknüpft und Beteiligung wird zu einem Kernprozess der Strategieentwicklung. Durch die dialogische Entwicklung der Leitlinien für Bürgerbeteiligung gibt es eine gemeinsam getragene Grundhaltung zum Thema. Konkrete Beteiligungsprozesse in Quartieren werden gezielt begleitet. Dabei ist „unser Leistungsversprechen eine gute Prozessgestaltung“ (Interview 17, 04.02.2020). „Nach innen“ zeigen beispielsweise die strategischen Schlüsselprozesse der Personalauswahlsteuerung und der Führungskräfteentwicklung die strategische Prozessstringenz. Partizipativ wurde im Jahr 2010 ein Führungsleitbild entwickelt, aus dem ein Anforderungsprofil für Führungskräfte abgeleitet wurde. Dabei wurden die zwei Basis-Kompeten-

zen „Strategisch Denken & wirkungsorientiert Steuern“ sowie „Personalführung“ definiert. Dabei werden Personalauswahlentscheidungen in der Führungsebene auf der Grundlage einer Potential- und Kompetenzanalyse durchgeführt. Standardisierte Führungsinstrumente wie 360 Grad-Führungskräftefeedback, KliMa-Check wie auch das systematische Anbieten von Mentoring und Coaching sind Teil der Führungskräfteentwicklung (vgl. Interview 14, 03.02.2020). Gerade auch der Personalrat war und ist bei der Entwicklung der Instrumente dabei und befürwortet die damit verbundene Kompetenz- und Kulturentwicklung (vgl. Interview 15, 03.02.2020).

Während die strategische Prozesssteuerung schon weit gediehen ist, ist die operative Prozesssteuerung noch ausbaufähig. Zwar wurde bereits 1995 ein Projekt aufgelegt (priMa – Prozessverbesserung in Mannheim), das in Anlehnung an Methoden des Qualitätsmanagements, Kaizen und KVP – Kontinuierlicher Verbesserungsprozess, die Prozesssensibilität und –optimierung in den Vordergrund rücken sollte. Dieses hatte jedoch nicht die gewünschte Durchschlagskraft und wurde neu belebt durch einen strategischen Haushaltskonsolidierungsprozess (SHM2), in dem auch alle Produkte und die dahinterliegenden Prozesse systematisch erfasst werden sollen. Allerdings ist die Prozesssensibilität in den Ämtern sehr unterschiedlich. Während in einigen Ämtern bereits eine hohe Prozessqualität besteht, ist in anderen die „Prozesssicht noch nicht sehr ausgeprägt“ (Interview 12, 04.02.2020). So sind beispielsweise im Fachbereich Sicherheit und Ordnung eine Vielzahl von Prozessen optimiert und digitalisiert („In unserem Bereich haben wir alle Abläufe komplett überarbeitet und der Umgang mit den Bürgern hat sich stark geändert“ (Interview 19, 03.02.2020)).

Auch in **Filderstadt** liegt mit dem ISEK-Programm ein integriertes Prozessmodell vor, das die städtischen Aktivitäten auf einer strategischen Ebene verbindet und verknüpft. „Die Notwendigkeit eines Prozessmanagements wird erkannt und es gibt im ISEK erste gute Ansätze, wie z. B. im Rahmen der Quartiersentwicklung“ (Interview 9, 09.03.2020). Gerade der im ISEK beschriebene Prozess des „Filderstädter Wegs“ beschreibt hierbei eine Prozesshaltung die für Offenheit, Toleranz, Diskriminierungsfreiheit, Dienstleistungsorientierung, Orientierung am Bürgerwillen und der Pflege eines guten Miteinanders steht. Ziel ist es, das ISEK als zentrales Steuerungsinstrument in der Verwaltung zu verankern, weshalb es nun auch in einem Folgeprozess angepasst und weiterentwickelt wird. Um das ISEK zum beabsichtigten zentralen Steuerungsinstrument zu entwickeln, gilt es, die Ziele und die daraus abgeleiteten Handlungsfelder konsequent mit der Amts-

Grunddimension	Burgwedel	Filderstadt	Mannheim
Prozessual	Starke Einbindung der Politik; starke Einbindung der Mitarbeitenden (z. B. Konzept homogene Öffnungszeiten) unterschiedlicher Ebenen	Bürgerbeteiligung als wichtiges Thema „nach außen“; innerhalb der Verwaltung gibt es wenig Formate der Einbindung	PDCA-Zyklus in Teilbereichen und starke Prozessorientierung in manchen Ämtern (z. B. Fachbereich Ordnung); starke Einbindung Personalrat nach „innen“; viele Querschnittsprozesse gut definiert: Personalauswahl, 360 Grad Feedback, PE...

Abbildung 8: Städte im Vergleich

steuerung (siehe Mannheim) zu verknüpfen. „Die internen Prozesse laufen noch dezentral in den Ämtern. Ein regelmäßiger übergreifender Austausch fehlt noch. Die gewünschte Kultur muss immer wieder neu erklärt werden“ (Interview 5, 20.02.2020). Auch gilt es, die Handlungsfelder mit der Finanzplanung und den Verantwortlichkeiten so zu verknüpfen, dass die strategischen Ziele konsequent zu einer operativen Umsetzung führen, die dann wieder mit der strategischen Ebene in Form der Führungsspitze und des Gemeinderates rückgekoppelt wird. Damit dies gelingt, insbesondere in Form der notwendigen internen Akzeptanz und Unterstützung der Verwaltung, braucht es einen internen Dialog- und Kommunikationsprozess. Für Filderstadt gilt deshalb: Die strategische Prozessorientierung bedarf noch stärker der operativen Verzahnung.

Für **Burgwedel** gilt wieder, dass es eine starke Partizipation in der Verwaltung, sowie mit Gemeinderat und Bürgerinnen und Bürgern gibt. So werden amtsübergreifende Themen, wie z. B. die Steuerung der Öffnungszeiten von amtsübergreifenden Projektgruppen entwickelt, die die ganzheitliche Verantwortung für die Prozessgestaltung haben. Die Vorgabe ist: Das Ziel ist klar, der Weg/Prozess wird eigenverantwortlich gegangen (vgl. Interview 1, 20.01.2020). Dabei gibt es sowohl vertikale als auch horizontale Prozessverzahnungen, um die Komplexität der Aufgabe auch entsprechend abzubilden. Allerdings sind die Prozesse weniger standardisiert, dokumentiert und systematisiert. Zentral für die erfolgreiche Verzahnung ist in Burgwedel die Kommunikationsstruktur mit den damit verbundenen Kommunikationsprozessen. Es gilt das Mindset der „Umsetzung“ und der „Innovation“, weniger die systematische Abarbeitung des skizzierten Steuerungskreislaufs. Grundlage ist das gemeinsame Vertrauen („Ohne Vertrauenskultur keine Innovationskultur“ (Interview 4, 21.01.2020)).

#### 7.1.4 Die Akteursdimension – Menschen und Beziehungen

##### Übergreifend

**These 9:** Eine nachhaltige Verwaltung zeichnet sich durch eine starke Kommunikations- und Reflexionsorientierung innerhalb der Verwaltung aus.

**These 10:** Konflikte werden offen angesprochen und bearbeitet (Konfliktkultur).

**These 11:** Es wird wertschätzend kommuniziert (Kommunikationskultur).

##### Führungskräfte

**These 12:** Die Führungskräfte sind einerseits stark zielorientiert, aber sie haben auch ein großes Vertrauen untereinander und in die Mitarbeitenden.

**These 13:** Dabei sind sie weniger auf formale Macht ausgerichtet als auf Entwicklung und Enabling der Mitarbeitenden (Führungsverständnis).

**These 14:** Die Führungskräfte unterstützen deshalb systematisch die Entwicklung ihrer Mitarbeitenden durch entsprechende Instrumente.

##### Teams

**These 15:** Nachhaltige Verwaltungen haben einen starken Teamfokus und nehmen Teamentwicklung wichtig.

**These 16:** Sie zeichnen sich durch interdisziplinäre Teams in der Linie und in Projekten aus.



## Mitarbeitende

**These 17:** Die Mitarbeitenden handeln gerne eigenverantwortlich, sind entwicklungs- und lernorientiert, denken mit, ergreifen Initiative und sind offen für Veränderung.

In **Burgwedel** gibt es seit Jahrzehnten eine kommunikative und innovative Führungskultur. So wurde von den Mitarbeitenden betont, dass bereits die Vorgängerinnen bzw. Vorgänger in Burgwedel eine vorbildliche Führungskultur gelebt haben, die auf der Grundlage von „mitnehmen“, „selbst entscheiden lassen“, „Fehler zulassen“, „Kollegialität“ und „Offenheit gegenüber Neuerungen“ besteht (vgl. Interview, 1/2, 20.01.2020). Diese Vorbilder wurden vorgelebt und weiter tradiert. Auch wurde eine „dienende Führungskultur“ beschrieben, die im Dienste der Sache und der Stadt die Verantwortung/Macht nutzt, um Dinge zu bewegen (vgl. Interview 4, 21.01.2020).

Diese Führungskollegialität, die sich auch strukturell durch die wöchentlichen Treffen der ganzen Führungsrunde zeigt, lebt auch von der gemeinsamen Reflexion und Wahrnehmung. Mit Hilfe externer Unterstützung hat man gelernt, „sich wahrzunehmen“ und ein „Bewusstsein füreinander“ zu entwickeln. Auch werden die Themen „auf Augenhöhe“ miteinander besprochen. Zwar gibt es Konflikte und Reibungen, „aber wir sehen uns als Truppe“ und „haben eine gute Konfliktkultur“ (Interview 4, 21.01.2020). Dies liegt auch daran, dass dem Thema „Lernen und Entwicklung“ mit „Blick über den Tellerrand“ eine große Bedeutung zugemessen wird. So wird bewusst der Austausch mit anderen Kommunen gesucht und die Führungskräfte begeben sich auf gemeinsame Lernreisen (vgl. Interview 2, 21.01.2020).

Dies strahlt auch auf die Mitarbeiterschaft aus. Den Mitarbeitenden wird vertraut, es gibt eine hohe Wertschätzungskultur, nicht nur bei den Amtsleiterinnen bzw. Amtsleitern sondern auch bei den Mitarbeitenden. Auch die Mitarbeitenden unternehmen gemeinsame Aktivitäten. In der Zukunft sollten auch Teamworkkoordinatorinnen und -koordinatoren eingesetzt werden. Es gibt agile Teams, mit dem Ziel, dass „jeder seine Expertise einbringen können soll und es soll so viel Entscheidungsspielraum wie möglich mitgegeben werden“ (Interview 2, 20.01.2020). Dies dienen der Motivation und Umsetzung. Von Mitarbeitenden wird erwartet, dass sie „positiv auf Menschen zugehen, eine positive Fehlerkultur haben und nicht ausgrenzen“ (Interview 1, 20.02.2020). Auch die Personalauswahl folgt diesen Kriterien.

Personalentwicklung wird ernst genommen und die „Räume“ für Mitarbeitende werden so geschaffen, dass

sie sowohl technisch als auch inhaltlich und sozial ihren Platz finden. Die „Kultur des Miteinanders“ strahlt auch nach außen.

In **Filderstadt** gibt es einmal pro Woche eine Dezernentenrunde mit allen Amtsleiterinnen und Amtsleitern. Ziel in dieser Runde ist es, Transparenz über Ziele, Aufgaben und Verantwortlichkeiten herzustellen und dezernatsübergreifende Dinge zu besprechen. Technisch wird die Kommunikation durch ein Dokumentenmanagementsystem (RegiSave) unterstützt, das seit 10 Jahren existiert und für alle Ämter verpflichtend ist. Innerhalb der Verwaltung gab es ein Leitbild für die „Zusammenarbeit und den Umgang miteinander“. Dies wurde vom Hauptamt entwickelt und fand nicht die notwendige Akzeptanz, weshalb es aufgehoben und nicht weiterentwickelt wurde. Innerhalb der Verwaltung gibt es unterschiedliche Führungs- und Mitarbeiterverständnisse. Einerseits gibt es eine stark zentralisierte und spezialisierte Führungs- und Arbeitskultur, die stark auf Zuständigkeitsordnungen, Macht und Abgrenzung setzen. Zum anderen gibt es Führungsverständnisse, die auf Eigenverantwortung, Team, abteilungsübergreifende Zusammenarbeit/Integration und Innovation setzen. Eine ausgeprägte Kultur der Zusammenarbeit gibt es nicht, was nicht zuletzt daran liegt, dass es sehr dezentralisierte Räumlichkeiten gibt und dies die Zusammenarbeit erschwert. „Ziel ist es, die Hierarchien zu überwinden, agile Strukturen aufzubauen, für die Menschen darin den richtigen Platz zu finden und sie zur Wahrnehmung von Eigenverantwortung zu ermutigen. Dabei muss der Dienstleistungsgedanke im Vordergrund stehen, denn Verwaltung ist kein Selbstzweck“ (Interview 5, 20.02.2020). Die Innovationsimpulse kommen aus den Referaten, die eine Vielzahl der „integralen“ Themen bündeln. Auch die Führungskräfte- und Mitarbeiterentwicklung erfolgt weniger strategisch-systematisch sondern amtsbezogen-individuell. Das flächendeckende Instrument des Mitarbeitergesprächs wird genutzt, um auf individueller Ebene die Arbeits- und Entwicklungssituation zu besprechen. Auch eine Mitarbeiterbefragung findet drei-jährlich statt. Die Ergebnisse werden von einem externen Institut ausgewertet und gemeinsam mit Führungskräften und Mitarbeitenden besprochen. Oft ergeben sich hierbei gute Impulse für Veränderungen und Verbesserungen. „Mein Zukunftsbild ist, dass die Mitarbeiter:innen umfassend beteiligt werden, Ideen einbringen und mitwirken können. Führungskräfte sollen Sinn vermitteln und auf Augenhöhe in flachen Hierarchien agieren“ (Interview 8, 03.03.2020).

Insgesamt ist in Filderstadt die Führungs-, Kommunikations-, Team- und Mitarbeiterkultur sehr heterogen. Es gibt kein gemeinsames Verständnis und keine gemein-

same Grundhaltung, die das Verhalten ausrichtet und lenkt. Deshalb ist es wichtig, dieses gemeinsam zu entwickeln und systematisch zu verankern.

In **Mannheim** wurden Leitlinien für Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit im Jahr 2010 erarbeitet und entwickelt. In der Konsequenz wurden über alle Hierarchieebenen Kommunikations- und Dialogformate geschaffen, die Austausch und Feedback ermöglichen. So gibt es zwischen Oberbürgermeister (OB) und Dezernenten den Führungskreis und zwischen OB, Dezernenten und allen Dienststellenleitungen den erweiterten Führungskreis. Es gibt regelmäßige Führungsklausuren, darüber hinaus den OB-Mitarbeitenden-Dialog dreimal pro Jahr, wie auch den OB-Dialog mit dem Personalrat. Auch das Mitarbeitermagazin „magma“ und das Intranet mit einem eigenen Kommunikationskanal sind wichtige Formate. Dabei gibt es einige Kernbotschaften: Mannheim will eine der modernsten Stadtverwaltungen Deutschlands haben, die sich konsequent an Wirkungen orientiert, Organisation, Prozesse, Instrumente, Führungskräfte und Mitarbeitende systematisch entwickelt und sich permanent wandelt (siehe Leitbild). In der Art und Weise der Kommunikation steht die Haltung des Respekts, des Feedbacks, der Offenheit und Fairness im Vordergrund. Auch die Teamorientierung ist explizit festgeschrieben. Diese Haltungen werden auch eingefordert in den eigenen Kommunikationsrunden, in der Führungs- und Mitarbeiterkräfteentwicklung im Arbeitsalltag. Während früher das Prinzip galt: „Halten Sie den Dienstweg ein“, ist heute eine Kultur des Dialogs die Regel. Die DNA der Verwaltung ist: „Wir wollen kooperieren und gemeinsame Erfahrungen machen“ (Interview 17, 04.02.2020). Es werden Räume zum Ausprobieren angeboten. Die Personaleinstellung sowie Mitarbeiter- und Führungskräfteentwicklung sind stark an den formulierten Grundsätzen orientiert. Durch die regelmäßigen Formate des Klima-Checks wie auch des 360 Grad-Feedbacks bleiben die Themen der Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit im Fokus (vgl. Interview 14, 03.02.2020).

### 7.1.5 Resonanzfähigkeit zur Umwelt

**These 18:** Nachhaltige Verwaltungen zeichnen sich durch eine starke „Resonanzorientierung“ in die „Umwelt“ hinein aus. Sie hat eine „Antenne“ für:

- die Kundinnen und Kunden (Kundenorientierung),
- sinnvolle Beteiligung,
- kommunale, interkommunale und internationale Netzwerke.

In allen drei Städten spielt das Thema „Sensibilität“ für die Umwelt im Sinne der Abgrenzung zur „Innenwelt“ eine wichtige Rolle. So betont die Stadt **Burgwedel**, dass sie „gut vernetzt und sensibel“ (Interview 1, 20.01.2020) ist und ihre Informationen und Impulse von der Bürgerschaft erhält. Dies kann die Seniorenbegegnungsstätte sein oder die Eltern in den Schulen. Auch diese Kultur des Hinhörens ist traditionell verankert. So war es auch den Vorgängern im Bürgermeisteramt sehr wichtig, dass „Beschäftigte den Bürger wahrnehmen und die Stadt als Dienstleister reagiert“ (Interview 3, 21.01.2020). „Der Bürgerservice hat einen guten Ruf und die Menschen haben großes Vertrauen in die Verwaltung“ (Interview 4, 21.01.2020) Auch engagiert sich Burgwedel im interkommunalen Austausch und zwar eher „von unten nach oben“ und auch der „Blick über den Tellerrand“ ist wichtig. So fahren die Führungskräfte immer wieder gemeinsam zu innovativen Lernorten, um sich inspirieren zu lassen. Dies fördert den gemeinsamen Geist. Allerdings fehlen systematische Strukturen der Beobachtung und Evaluation.

**Filderstadt** hat über den „Filderstädter Weg“ eine gute Grundlage gelegt, um sensibel zu sein für die Bürgerschaft und die Zivilgesellschaft. Allerdings ist es immer wieder notwendig, die entsprechenden Haltungen und das sich daraus ergebende Handeln in den Ämtern einzufordern und den Prozess der Bürgerbeteiligung am Leben zu halten. Darüber hinaus führt der Bürgermeister regelmäßig Sprechstunden in den Stadtteilen durch. Auch ist Filderstadt im „Kommunalen Arbeitskreis Filder (KAF)“ aktiv.

Auch **Mannheim** beteiligt sich an einer Vielzahl von nationalen und internationalen Netzwerken. Dies gilt nicht nur für die Gesamtstadt, sondern auch für einzelne Arbeitsbereiche. So ist die Stadt Mitglied im „Europäischen Forum für urbane Sicherheit“ und entwickelt gemeinsam mit einer Arbeitsgruppe aus Bauverwaltung, Polizei und Zoll Antworten auf Fragen der urbanen Sicherheit (vgl. Interview 19, 03.02.2020). Auch in der Stadtplanung gibt es regelmäßig Impulse von außen (vgl. Interview 13, 03.02.2020). Best Practices werden gezielt gesucht und innere wie äußere Anlässe werden für Innovationsimpulse genutzt (vgl. Interview 11, 03.02.2020). Außerdem geht die Stadt immer mehr ins Quartier, um die Impulse vor Ort aufzugreifen. Gezielt wird die operative Steuerung mit dem strategischen Quartiermanagement verknüpft. So gibt es eine Koordinatorin bzw. einen Koordinator für das Quartiermanagement, angesiedelt im Fachbereich Demokratie und Strategie. Die Quartierkoordinatorin bzw. der Quartierkoordinator wiederum ist Geschäftsführerin bzw. Geschäftsführer des Mannheimer Quartiervereins, in dem Akteurinnen und Akteure aus Wirtschaft, Stadt und Zivil-

gesellschaft Impulse geben und sich vernetzen. Vor Ort unterstützen Quartierbüros, um die sozialraumbezogene Entwicklung voranzubringen. Dies alles sind Instrumente zur Entwicklung von Resonanzfähigkeit in die Umwelt in Form der Stadtgesellschaft („Wir sind im Feld“ (Interview 17, 04.02.2020)). Gezielt wird der Blick über den Tellerrand gesucht („Ich gucke stärker über den Tellerrand. Also wirklich, wo gibt es Anregungen, Best-Practice-Beispiele für meine Arbeit und das nicht nur national, sondern auch international [...]. Man merkt, dass wir über diese Vernetzungsaktivitäten, diese Öffnung eine Wertigkeit, ein Ansehen haben als Projekt- und Gesprächspartner“ (Interview 11, 03.02.2020)).

### 7.1.6 Tools und Instrumente

**These 19:** Nachhaltige Verwaltungen forcieren den zielorientierten Einsatz professioneller interner und externer Instrumente (Instrumentenkoffer).

Je größer die Stadtverwaltung, desto notwendiger sind systematische Steuerungsinstrumente in allen Steuerungsfeldern. So ist in **Mannheim** auf der inhaltlichen Ebene das Managementzielsystem verbunden mit den Zielsetzungen und Maßnahmen der Dienststellen entscheidend. Das daran ausgerichtete Managementinformationssystem (MIS) bereitet die entsprechenden Kennzahlen auf und hilft so, die wirkungsorientierte Steuerung sicherzustellen. Auch die Verknüpfung zum Haushalt wird hergestellt. Mit dem derzeitigen Projekt „Strategisches Haushaltsmanagement“ wird versucht, inhaltliche Priorisierungen mit haushälterischen Priorisierungen zu verbinden. Auch im Bereich des Personalmanagement gibt es, wie bereits erwähnt, eine Vielzahl professioneller Personalsteuerungsinstrumente wie:

- die Potential- und Kompetenzanalyse,
- das 360-Grad Feedback,
- regelmäßige Mitarbeitergespräche und Mitarbeiterbefragungen,
- Gesundheitsmanagement,
- anspruchsvolles Fortbildungsprogramm in Verbindung mit einer systematischen Personalentwicklung sowie
- die aktive Mittagspause, in der gemeinsam über den Tellerrand geschaut wird und innovative Themen besprochen werden.

Daneben gibt es eine Vielzahl weiterer Steuerungsinstrumente, auch in den Fachbereichen und Dezernaten, und

die große Aufgabe besteht darin, die Instrumentenvielfalt zu orchestrieren und zu koordinieren („Es gibt eine Vielzahl von Steuerungsinstrumenten mit verschiedenen Zielen, Sichtweisen und von verschiedenen Stellen. Diese zu koordinieren und zu verzahnen und daraus ein Gesamtkonzept zu machen, das ist eine große Herausforderung“ (Interview 12, 04.20.2020)).

In den Städten **Burgwedel** und **Filderstadt** ist diese Instrumentenorientierung nicht so ausgeprägt. Zwar gibt es in Filderstadt ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept, aber das konsequente Herunterbrechen und Nachverfolgen der Ziele und Maßnahmen fehlt bisher. Auch ist die Verknüpfung zum Haushalt noch nicht hergestellt. Insofern ist zu fragen, welche Steuerungsinstrumente inhaltlicher, personeller oder finanzieller Art sinnvoll sind, um eine stärkere Systematik und Stringenz in der Steuerung einzuführen. Gleiches gilt für Burgwedel. Es gibt ein Vorschlagswesen, ein rudimentäres Projektmanagement und viele operativ-innovative Prozesse und Projekte. So ist die E-Rechnung komplett eingeführt, die anonyme Bewerbung stellt einen innovativen Personalauswahlprozess dar, die Stadt ist Teil des Projekts „demenzsensible Kommune“, das Bürgerbüro ist effizient und kundennah organisiert und die Stadt hat eine hervorragende IT- und EDV-Ausstattung. Damit ist sie auch „digital“ besser aufgestellt als viele andere Städte. Allerdings folgen die innovativen Projekte keiner definierten und festgelegten Innovations- und Veränderungsstrategie. Damit fehlt ein wenig die Stringenz, da die Frage angesichts knapper Ressourcen ist, welche Innovationsimpulse aufgegriffen werden sollten und welche nicht („Burgwedel macht einen Fehler. Wir wollen überall innovativ sein und führen dann die Projekte nicht zu Ende“ (Interview 3, 21.01.2020)).

### 7.1.7 Organisationskultur

Nachdem die inhaltliche, strukturelle, personelle, prozessuale Grundkonfiguration der Städte nach innen und nach außen (Kontext) dargestellt wurde, stellt sich die Frage, entsprechend dem Organisationskulturkonzept nach Edgar Schein, wie die normative Ebene und die Ebene der mentalen Paradigmen zu beschreiben ist.

In **Burgwedel** herrscht eine ausgesprochen intensive Kommunikations- und Kollaborationskultur und zwar horizontal, wie vertikal. Dinge werden gemeinsam diskutiert, entschieden und umgesetzt. Diese Kommunikations- und Kollaborationskultur ist stark themen- und sachbezogen und weniger formalisiert und standardisiert. Dies ermöglicht eine schnelle und agile Kommunikation, ist aber stark

personen- und akteursabhängig. Dabei ist die Außenorientierung groß, sei es im Sinne einer Service- oder auch Partizipationsorientierung. Aber auch hier gilt wieder: Diese ist situativ, problem- und akteursbezogen. Innovative Impulse werden aufgegriffen, in das System eingespeist und umgesetzt. Es herrscht eine „Macher“-Kultur, die eher operativ-pragmatisch, denn strategisch-konzeptionell ist. Dabei ist sie allerdings von starken normativen Werten durchdrungen, die ihrerseits eine hohe integrative Kraft haben. Diese wurden von Personen vorgelebt, tradiert und sind so im kulturellen Gedächtnis der Verwaltung verankert. Die skizzierte Kommunikationskultur korrespondiert mit einer Führungskultur, die auf Vertrauen, Freiheit und Selbstverantwortung sowie das Team setzt. Gleichzeitig gibt es auch sachlich-inhaltliche Themenfelder in Burgwedel, die eine lange Tradition haben, wie z. B. die finanzielle Solidität und die Themenfelder von Bildung, Sport, Kita's und Betreuung. Auch diese inhaltlichen Themenfelder sind nicht primär strategisch fundiert in entsprechenden „ISEK-Konzepten“ oder Leitbildern, aber sie werden gelebt und umgesetzt. Es herrscht eine sachorientierte Umsetzungskultur, wobei Macht ein wichtiges Vehikel ist, aber primär als Mittel zum Zweck, um inhaltliche Ziele, einen gemeinsamen „purpose“ umzusetzen. Konflikte sind um der Sache willen erlaubt, ja sogar gewünscht, aber sie werden nicht primär machtorientiert entschieden. Insbesondere das Thema „Macht“ lohnt unter kulturellen Aspekten eine erweiterte Betrachtung. Mikropolitische Spiele, mit der primären Zielsetzung, eigene Interessen und Positionen umzusetzen, sind nicht die Regel. Vielmehr ist Macht mit Verantwortung im Sinne von Gestaltungsmacht verbunden, die bewusst und reflektiert eingesetzt wird. Dabei dient Macht der Entwicklung von Themen und Menschen, individuell wie gesellschaftlich. Auch dieses „Narrativ“ zieht sich seit langer Zeit durch die Organisation und wurde von den Vorgängerinnen und Vorgängern vorgelebt.

Die dahinterliegenden mentalen Paradigmen können wie folgt geschrieben werden: Auf der Ebene der Akteurinnen und Akteure herrscht ein positives Menschenbild, das davon geprägt ist, dass man gemeinsam besser Ziele erreicht als allein, und dass sich Vertrauen lohnt. Auch wird die Entwicklung großgeschrieben und unterstützt. Das heißt auch, dass Menschen und Mitarbeitende weniger Kontrolle als vielmehr Entwicklungsperspektiven schätzen („Menschen merken, wenn man ihnen zuhört, man in der Sache redet, offene Türen hat und kein Elfenbeinturm ist“ (Interview 2, 20.01.2020)).

Auf der Sach- und Inhaltsebene ist das Konzept des Gemeinwohls und der Kunden- und Bürgerorientierung präsent. Die Organisation besteht nicht primär um ihrer selbst

willen, sondern um gemeinsam die Gesellschaft und Gemeinschaft zu gestalten. Nach innen wie nach außen („Es war Herrn X wichtig, dass wir die Bürger wahrnehmen und als Dienstleister agieren“ (Interview 3, 20.01.2020)).

Strukturell ist dies mit Freiheit und Eigenverantwortung verbunden, verknüpft mit eher dezentralen, agilen Strukturansätzen. Gleiches gilt für die Prozessgestaltung und die entsprechenden „Prozessparadigmen“. Beteiligung ist wichtig, aber sachbezogen. Die Prozesse sind weniger formal standardisiert sondern eher informell akteurorientiert („Nach innen ist Vorleben ein wichtiges Element und wenn wir uns einig sind, dann erwarten wir alle, dass auch dementsprechend kommuniziert wird. Verbindlichkeit muss da sein und Vertrauen“ (Interview 1, 20.01.2020)).

Diese starke Orientierung auf der normativen Ebene und der mentalen Ebene hat eine große Kraft, die die „strategische“ Untersteuerung kompensiert. In Burgwedel wird auch deutlich: Kulturen entwickeln sich über Jahre und Jahrzehnte. Der „historische Pfad“ einer Organisation ist entscheidend, auch für die aktuelle Organisationskultur.

Dies zeigt sich auch in **Filderstadt**. Filderstadt ist stark von unterschiedlichen „Spannungs- und Kraftfeldern“ geprägt. Dies wird allein durch die Raum- und Verwaltungsstruktur deutlich. So gibt es fünf Stadtteile mit entsprechender fünf Bürgerämtern und Verwaltungen. Wichtige Innovations- und Querschnittsthemen, wie z. B. „Bürgerbeteiligung“, aber auch „Wirtschaft und Marketing“ sind beim bzw. bei der Oberbürgermeisterin verankert. So gibt es einige „Innovationsherde“, die auch von entsprechenden Führungs-, Kommunikations-, Prozess- und Strukturvorstellungen geprägt sind. So ist der „Filderstädter Weg“, das innovative Beteiligungskonzept, ein gutes Beispiel, genauso wie das ISEK, das „Integrierte Stadt- und Entwicklungskonzept“. Bei sind ganzheitliche, partizipative und teamorientierte Ansätze, die dem Steuerungsverständnis folgen, dass integrale, ganzheitliche Stadtsteuerung nur gemeinsam auf „Augenhöhe“ in einem gut gestalteten Prozess erfolgen kann. Allerdings ist in den Kernbereichen der Stadt die Verwaltungskultur immer noch recht zentralisiert, spezialisiert sowie macht- und autoritätsorientiert. Insofern gibt es ein Spannungsfeld zwischen tradierten Verwaltungsvorstellungen im Sinne Max Webers und aktuellen Verwaltungs-, Führungs- und Steuerungsvorstellungen. Gleiches gilt für die Kommunikationskultur. So gibt es Instrumente, wie z. B. das ämterübergreifende Dokumentenmanagementsystem, das eine transparente Informationsgrundlage schafft. Auch die wöchentliche Dezentralenrunde mit allen Amtsleiterinnen und Amtsleitern ist ein hierarchie- und fachübergreifendes Kommuni-

kations- und Interaktionsformat. Gleichzeitig geht es dort mehr um Sach- und Informationsthemen, so dass die Barrieren zwischen den hierarchischen und fachlichen Ebenen nur schwer aufgebrochen werden. In Filderstadt zeigt sich, dass entsprechende Innovationsimpulse, wenn sie inhaltlich von engagierten Akteurinnen und Akteuren und in entsprechenden Organisations- und Prozessstrukturen begleitet werden, gute Umsetzungschancen haben. Gleichzeitig ist die systemische Durchdringung weniger gegeben.

In **Mannheim** gehört die Innovation zur DNA der Stadt „Innovation ist in der DNA Mannheims“ (Interview 16, 03.02.2020)). Mannheim ist, kraft seiner Lage und seiner historischen Entwicklung eine Vielfalts- und Innovationsstadt. Auch diese DNA ist historisch bedingt und folgt einem langen historischen Pfad („Mannheim ist eine diverse und vielfältige Gesellschaft, in der das Zusammenleben sehr gut gelingt. [...] Die Stadt ist 410 Jahre alt und war damals schon von Toleranz geprägt. Mannheim liegt an zwei Flüssen und der Handel war schon immer wichtig [...]. Es herrscht ein Zusammenleben, wie es nicht oft entwickelt ist und es gibt viele Bürgerformate“ (Interview 16, 03.02.2020)). Gleichzeitig ist auch die Stadt wegen ihrer Größe ein Tanker, der stark von Standards, Routinen und formalen Strukturen geprägt ist. Umso plausibler ist es, dass die Stadt gerade auch das Thema „Innovation und strategische Steuerung“ in eine entsprechende Struktur und adäquate Instrumente und Prozesse „gießt“. Das Thema „Strategie und Steuerung“ ist auf der normativen und strategischen Ebene nachhaltig verankert und wird von einem Oberbürgermeister und einer gut vernetzten Verwaltung gelebt. Dabei sind die kommunikativen Vernetzungsformate genauso systematisch geplant und gesteuert wie die inhaltliche Vernetzung in Form des integrierten Stadtleitbildes, die entsprechenden Maßnahmenpläne und die Prozessformate für Beteiligung innerhalb und außerhalb der Verwaltung. Damit sind Innovations- und Steuerungsroutinen für Veränderung (Change2) und Innovation implementiert und durch die Akteurs-/Personalsteuerung unterstützt. So „steuert“ die Stadt bewusst ihre Führungs-, Kommunikations- und Organisationskultur, glaubhaft vorgelebt durch Treiber der Veränderung. Interessant wird es auch, wenn die dargestellten Instrumente einer Werteidee und damit normativen Haltungen folgen.

Dabei ist völlig klar, dass auch die klassische, „bürokratische Organisationskultur“ noch eine starke Verankerung hat, weshalb es Themenfelder gibt, die noch nicht von der gewünschten Kultur durchdrungen sind. Auch ist aufgefallen, dass es Führungskräfte gibt, die aus der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung der Stadt Mannheim gewechselt haben, mit dem Hinweis, dass die Stadt für

„Innovation und Veränderung“ steht („Der Grund, dass ich zur Stadt Mannheim gegangen bin, ist der Purpose. [...] Ich fand das Thema „Change“ sehr spannend und das Vorbild des Oberbürgermeisters“ (Interview 13, 03.02.2020)). Insofern gibt es Innovationsräume, die bewusst geschaffen werden, um Veränderung und Entwicklung voranzubringen („Wir haben unterschiedliche Geschwindigkeiten. Einen stabilen versus einen agilen Part, wo wir flexibel unterwegs sind“ (Interview 18, 03.02.2020)).

## 7.2 Ergebnisse aus dem gemeinsamen Workshop – Die Quintessenz der Erkenntnisse

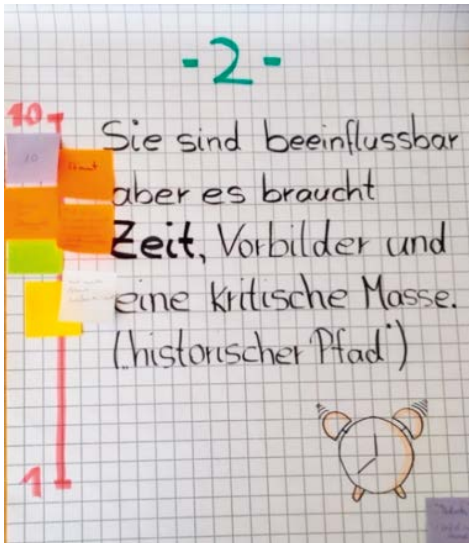
In einem gemeinsamen Workshop am 21.07.2020 wurden die gemeinsamen sich aus den Interviews und den Auswertungen der Dokumente ergebenden Erkenntnisse gebündelt und gemeinsam diskutiert. In sogenannten „Quintessenzen“ wurden diese gemeinsam verdichtet, diskutiert, konkretisiert und festgehalten. Im Folgenden sollen die gemeinsam gesammelten Schlüsselerkenntnisse vorgestellt werden:

### 1. Schlüsselerkenntnis



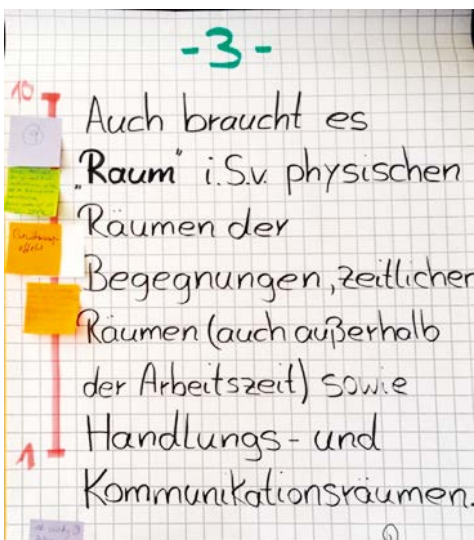
Im Kulturansatz von Edgar Schein (1985) ist die Ebene der „Haltungen und Werte“ die zweite Ebene. Haltungen führen zu Verhalten. In allen Städten hat sich gezeigt, dass sowohl Individuen als auch Kollektive in Form von Abteilungen/Ämtern/Organisationen/Städten eine Wertebasis haben. Diese ist nicht immer explizit, aber sie kann gemeinsam herausgearbeitet, bewusst gemacht und reflektiert werden. Im Rahmen des Projektes erfolgte dies gemeinsam mit den Akteurinnen und Akteuren. Dabei wurde auch deutlich, dass die Werte gleichzeitig Spannungsfelder sind, die es bewusst zu gestalten gilt.

## 2. Schlüsselerkenntnis



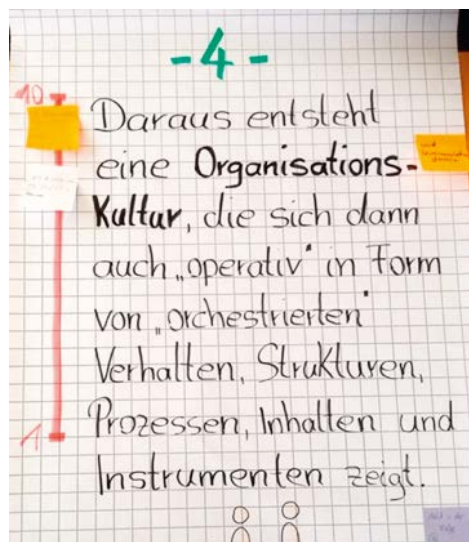
Um sie zu gestalten, müssen die Werte bewusst gemacht, reflektiert und thematisiert werden. Deutlich wurde, dass diese Werte nicht nur „individuell“, sondern kollektiv sind. Ja, dass die kollektiv tradierten Werte oft die individuellen Werte überlagern, im Zweifel auch konterkarieren. Insofern braucht es Zeit, um neue Werte zu verankern. Dies ist möglich und muss im Sinne von Kulturentwicklung bewusst orchestriert werden. Dabei ist unabdingbar, dass es „Leuchttürme“, Vorbilder, „role models“ gibt, die in entsprechenden Führungspositionen sind. Allerdings braucht es hier eine „kritische Masse“, ein Netzwerk an Akteurinnen und Akteuren, die eine Wertebündelung und damit eine entsprechende Energie wahrnehmbar machen, die in der Organisation fließt. Gelingt es nicht, diese Energien in Form einer „kritischen Masse“, bewusst oder unbewusst, zu bündeln, kann die Kulturentwicklung nicht gelingen. Es braucht Verbündete, Partnerinnen bzw. Partner und Unterstützerinnen bzw. Unterstützer, damit der Anstoß Fahrt aufnimmt.

## 3. Schlüsselerkenntnis



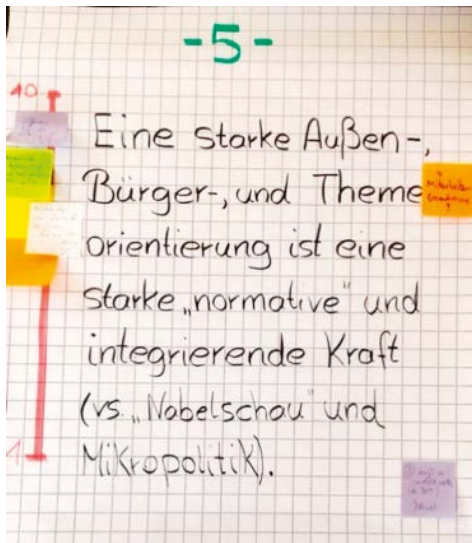
Auch braucht es „Räume“ im Sinne von physischen Orten, aber auch zeitlichen Räumen, wie auch Handlungs- und Kommunikationsräumen. Damit ist der „Raum“ ein Ort der Freiheit, der „Leere“, ein Rahmen, der gefüllt werden kann. Deutlich wurde, dass diese Räume durch eine entsprechende Raumarchitektur geschaffen werden können, die Begegnung und Austausch möglich macht, oder aber durch gemeinsame Zeiten der Begegnung und Kommunikation. Vertrauen braucht Zeit und Wiederholung. Dort, wo diese Räume entweder systematisch geplant oder kulturell tradiert vorhanden sind, entstehen gemeinsame, auch inhaltliche Handlungs- und Kommunikationsräume. Diese korrespondieren auch mit entsprechenden Strukturen der Autonomie und Freiheit und mit entsprechenden Prozessen. Partizipation und Beteiligung sind dementsprechend bewusst gestaltete Kommunikations- und Handlungsräume.

## 4. Schlüsselerkenntnis



Die Summe dieser alltäglichen „Raumgestaltungen“ führt dann zu einer gemeinsamen Organisationskultur, die allerdings auch innerhalb der Städte und ihren Abteilungen sehr unterschiedlich sein kann. Damit eine starke Organisationskultur entstehen kann, müssen sich die Verhaltensmuster verfestigen. Das heißt, Kultur kann nicht kausal gesteuert werden, aber es kann ein „Raum“ geschaffen werden, in dem die Kultur entstehen und sich entwickeln kann. Kultursteuerung erfolgt deshalb eher indirekt und ist multikausal. In Verbindung mit der Werteebene hat sich gezeigt, dass aber die gewünschten Werte transparent gemacht, vorgelebt und in entsprechenden Strukturen und Prozessen abgebildet werden müssen.

## 5. Schlüsselerkenntnis

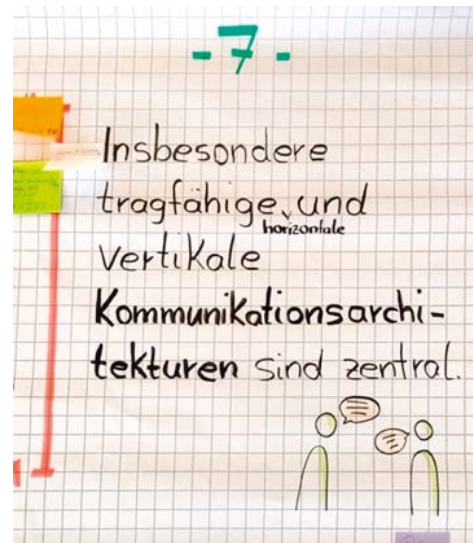


„Als sie das Ziel aus den Augen verloren, verdoppelten sie ihre Anstrengung“ (Mark Twain). Übertragen auf kommunale Steuerung heißt dies: Eine Organisation verfolgt einen Zweck, hat eine Aufgabe, ein Thema. Dies ist das Wohl der Bürgerinnen und Bürger, das Gemeinwohl. Überall dort, wo dieser Fokus im Vordergrund steht und nicht die „Nobelschau“ und „Mikropolitik“ zum Selbstzweck wird, dort gelingen notwendige Veränderungen. Dabei hat sich die Art und Weise der Außenorientierung verändert. Während früher die Kommunen selbst die Aufgabe wahrgenommen haben, bedeutet heute „Außen- und Bürgerorientierung“, dass die Bürgerinnen und Bürger in entsprechende Prozesse eingebunden und mitgenommen werden.

## 6. Schlüsselerkenntnis

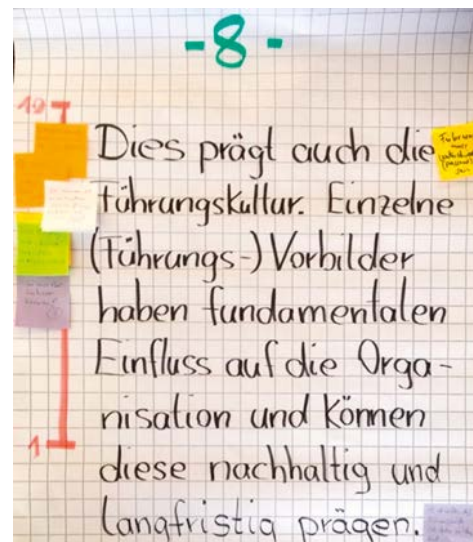
„Structure follows strategy“. Der strukturelle Rahmen muss den inhaltlichen und kulturellen Zielsetzungen dienen. Insofern sind Strukturen – horizontaler wie vertikaler Art – zentrale Ermöglicher oder aber auch Verhinderer. Strukturen sind damit Ermöglichungs- und Verhinderungsräume. Dabei ist die Kernfrage, was die Struktur leisten muss und welche Struktur der entsprechenden Anforderung am besten gerecht wird. Soll die Struktur „resonanzorientiert“, nah an Bürgerinnen bzw. Bürgern und Kundinnen bzw. Kunden, an der „Sache“ sein und gleichzeitig schnelle Entscheidungen ermöglichen, so sind dezentrale Strukturvarianten oder aber Projektstrukturen zielführend. Allerdings sind die Strukturen kein Selbstläufer. Damit sie „gefüllt“ werden können, müssen sie von Menschen „bespielt“ werden, die diese Strukturen kennen und befürworten. „Unterstützend“ bedeutet, dass die formalen Strukturen weniger entscheidend sind als die impliziten oder expliziten Werte.

## 7. Schlüsselerkenntnis



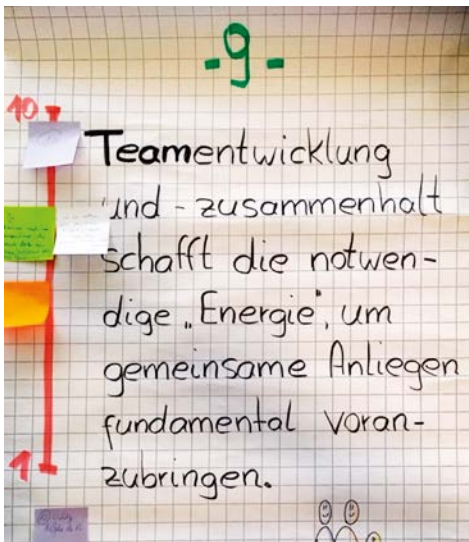
Insbesondere das Thema „Kommunikation“ spielt eine zentrale Rolle. Dabei geht es einerseits um Kommunikationsroutinen, die entwickelt werden müssen, sodass sich die Komplexität der Themen auch in der Kommunikation der Mitarbeitenden und Ämter abbilden kann. Aber es geht auch um die entsprechenden Kommunikationsregeln und Werte. So bedarf es einer wertschätzenden Grundhaltung des Respekts, der Fairness, der Anerkennung und des Vertrauens, damit Kommunikation gelingt. Dies schließt Konflikte ausdrücklich mit ein, da die Perspektiven immer divers sein müssen. Erst die Zusammenschau der Perspektiven und die Kommunikation hierüber führen zu Erkenntnissen und gemeinsamen Problemlösungen. Die bewusste Gestaltung der Kommunikations- und Interaktionsräume ist deshalb zentral. Dabei ist die „Befremdung“, der Perspektivwechsel, auf der Grundlage gemeinsamer Orientierungen zentral.

## 8. Schlüsselerkenntnis



Führung ist in erster Linie Kommunikation. Deshalb ist die Gestaltung der Kommunikation eine fundamentale Führungsaufgabe. Dabei kommt den Führungskräften als Rahmensetzerinnen bzw. -setzer, Vorbilder und Entscheiderinnen bzw. Entscheider eine entscheidende Rolle zu. Inwieweit gewähren sie Freiräume, ermöglichen Umsetzungen und Innovation und fordern sie ein. Einzelne Führungskräfte können einen langfristigen und nachhaltigen Einfluss auf die Organisation haben, wenn es gelingt, die eigenen Überzeugungen und Werte nachhaltig zu verankern. Wenn es einen Nukleus an authentischen, wertorientierten Persönlichkeiten gibt, dann kann eine Änderung der Organisationskultur gelingen. Dies erfordert aber eine „kritische Masse“ an gemeinsamen Werten und Orientierungen. Auch im Bereich der Führung ist zentral, dass eine inhaltliche Orientierung, ein „purpose“, vorliegt, der verfolgt wird. Wie eine ganze Organisation eine Organisationskultur aufweist, so spiegelt die Art und Weise des Umgangs der Führungskräfte untereinander die Führungskultur wider. Dabei können die Führungswerte gemeinsam diskutiert und reflektiert werden, es kann aber auch sein, dass die Kultur implizit gelebt und zum Ausdruck gebracht wird.

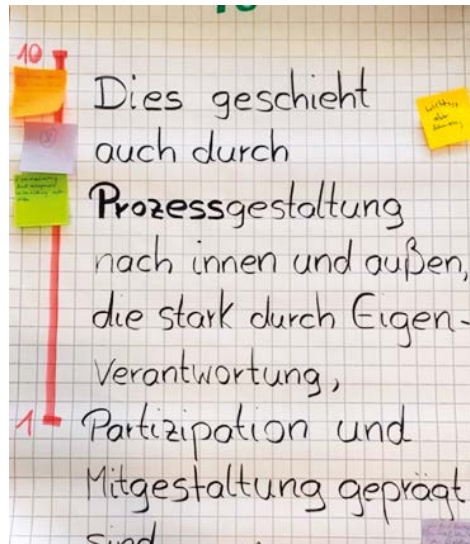
## 9. Schlüsselerkenntnis



Eine Führungskultur, die Eigenverantwortung ermöglicht und einfordert, muss gleichzeitig Teamentwicklung betreiben. Organisationale Energie ist immer kollektive Energie. Dabei ist ein diverses Team, orientiert an einem gemeinsamen Ziel, die Voraussetzung für erfolgreiches Arbeiten. Wichtig ist die Teamzusammensetzung über hierarchische Ebenen und über Fachbereichsgrenzen hinweg. Führung ist nicht nur persönliche, sondern vor allem Team- und Gruppenentwicklung. Der Gestaltung von kollektiven, gruppenbezogenen Prozessen kommt deshalb eine hohe Bedeutung zu. Dabei spielen formale, aber vor allem auch

Informalstrukturen und -prozesse eine große Rolle. Die Orientierung auch hier um ein Thema herum ist zentral. Die Teamzusammenarbeit spiegelt sich in der Teamkultur auf der Grundlage geteilter Werte wider. Konflikte, Diversität und Perspektivenwechsel sind hierbei kein Hemmschuh, sondern ein Treiber, der Spannungen aushält und wertschätzt.

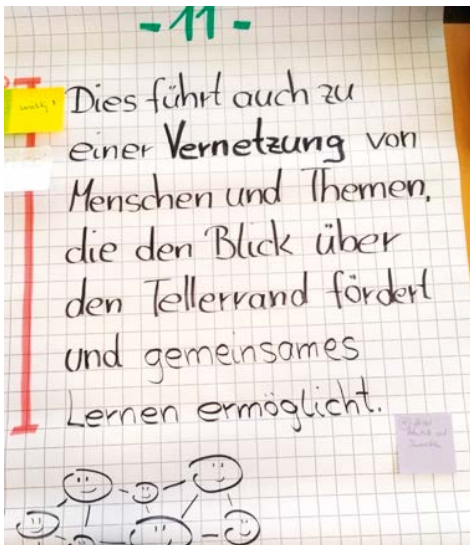
## 10. Schlüsselerkenntnis



Gerade der Prozessgestaltung und -sensibilität kommt hier eine hohe Bedeutung zu. Auf der sachlichen Ebene werden im Planungsprozess die spezifischen Blickwinkel gemeinsam verzahnt, im Entscheidungsprozess werden möglichst hohe Autonomiegrade „vor Ort“ definiert und der Umsetzungsprozess wird ziel- und ergebnisorientiert gesteuert. Die gemeinsame Reflexion schließt einen Evaluationsprozess mit ein, der Rückmeldungen und Feedback in einem gemeinsamen und offenen Dialog fördert. Damit wird ein Lernkreislauf kreiert, der nicht an der Organisationsgrenze endet, sondern auch Kollaborationspartnerinnen und -partner außerhalb der Organisation miteinschließt. Die sachliche Prozessgestaltung korrespondiert mit einer psychosozialen Prozessgestaltung, die auch menschliche Bedürfnisse und Aspekte, Emotionen und Gefühle miteinschließt.

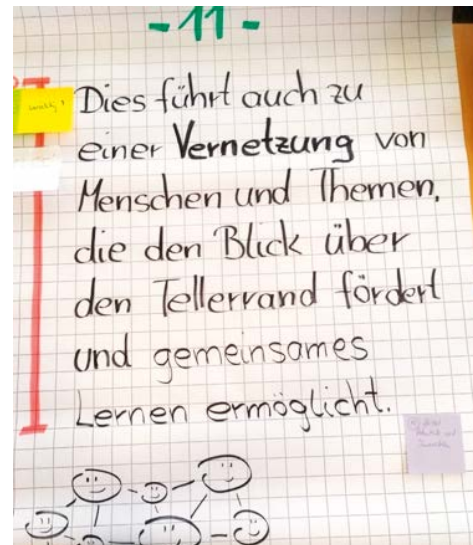


## 11. Schlüsselerkenntnis



Der dargestellte Prozess kann als fundamentaler Vernetzungsprozess verstanden werden, wobei die Effektivität und Effizienz des Netzwerks davon abhängt, inwieweit es gelingt, gemeinsame und eigene Ziele, Strukturen und Prozesse so zu verknüpfen, dass der investierte Aufwand geringer ist als der tatsächliche oder gefühlte Ertrag. Bei der Vernetzung sind auch die inhaltlichen und personellen „Knoten“ relevant, aber vor allem kommt es auf das „dazwischen“ an. „Inter“ bedeutet Dazwischen und in Vernetzungsstrukturen gelingt es, „auf der Grenze“ zu balancieren. Dabei können die Grenzen inhaltlicher, personeller, struktureller und prozessualer Art sein. Die Grenzgängerin bzw. der Grenzgänger ist „beidhändig“ und ist ein Meister der Grenzüberschreitung. Dabei bleibt er im „Eigenen“ verankert, hat eine „Identität“, kann sich aber auch auf das Fremde einlassen.

## 12. Schlüsselerkenntnis



Insgesamt spielen, je größer die Organisation ist, formale Instrumente eine zunehmend wichtige Rolle. Dabei orientieren sich die Instrumente an den definierten Dimensionen. So gibt es normative, strategische und operative Instrumente. Auch gibt es prozessorientierte Tools (Planungsinstrumente, Umsetzungs- und Evaluierungsinstrumente), die konsequent Strategien in die Umsetzung bringen. Auch Führungs- und Mitarbeitendeninstrumente spielen eine wichtige Rolle. Dabei gilt: Die Steuerungsinstrumente können unterstützen, aber sie ersetzen die Voraussetzungen kultureller, struktureller und inhaltlicher Art nicht. Instrumente sind „Handwerk“, das voraussetzt, dass Richtung, Motivation und Haltung vorhanden sind. Ist dies der Fall, können aber entsprechende Steuerungsinstrumente eine stark integrierende und unterstützende Kraft entfalten.

# 8. Theoretische Fundierungen

## 8.1 Was ist Innovation?

Der Begriff Innovation kommt aus dem Lateinischen und leitet sich von dem Verb „innovare“ ab, was so viel wie „erneuern“ bedeutet. Der lateinische Begriff „Novus“ hingegen meint eine Neuheit, Neueinführung oder eine Erneuerung (vgl. Greiling 1998: 15). In der einschlägigen Literatur gibt es zahlreiche Definitionen für Innovation. Nach Vehs/Brem ist unter dem Begriff „Innovation“ im Allgemeinen „die zielgerichtete Durchsetzung von neuen technischen, wirtschaftlichen, organisatorischen und sozialen Problemlösungen [zu verstehen] [...], die darauf gerichtet sind, die Unternehmensziele auf eine neuartige Weise zu erreichen“ (Vahs/Brem 2013: 1). Dabei wird dem „Neuen“ im Alltagsdiskurs der Vorrang über das „Alte“ gegeben. Innovationen verstehen deshalb Bestehendes oft als etwas Rückständiges und zu Überwindendes.

Vor diesem Hintergrund verwundert es also nicht, wenn (technische) Neuerungen zum (fast) alleinigen Hoffnungsträger gesellschaftlicher Entwicklung (hoch-)stilisiert werden. Ohne nähere Prüfung schließt man von erfolgreich durchgesetzten Innovationen auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Prosperität (vgl. Aderhold 2006: 4627). In die gleiche Richtung argumentiert Braun-Thürmann, wenn er „Innovation als materielle oder symbolische Artefakte bezeichnet, welche Beobachterinnen und Beobachter als neuartig wahrnehmen und als Verbesserung gegenüber dem Bestehenden erleben“ (Braun-Thürmann 2005: 6). Aus der soziologischen Perspektive Braun-Thürmanns ist Innovation damit ein „Artefakt“ und „Symbol“, das von der Wahrnehmung abhängt.

Damit ist Innovation auch eine Frage der Beobachtung und Konstruktion wie auch der gemeinsamen Interaktion und Kommunikation. Innovation ist das, worauf man sich gemeinsam als „innovativ“ verständigt. Bezogen auf den

öffentlichen Sektor definiert Bland Public Innovation wie folgt: „It is the generation, acceptance, and implementation of a new idea or approach to an issue, among social actors, that challenges the prevailing wisdom as it advances the public good and creates public value“ (Bland et al.). Diese Definition macht deutlich, dass Innovation sowohl ein Ergebnis und eine Wirkung, als auch ein Prozess ist. Dieser Prozess wiederum hängt von der Interaktion von Akteurinnen und Akteuren ab. Damit ist das Verständnis von Innovation gerade im öffentlichen Sektor auch normativ. Sie soll das „Gemeinwohl“ und „öffentliche Werte“ schaffen.

Ähnlich versteht Schwarz unter einer Innovation „...ein[en] Prozess (bzw. dessen Ergebnis)..., der (das) durch einen nachhaltigen Neuheitswert gekennzeichnet ist“ (Schwarz et al. 2004: 88). Die bisherigen Definitionen verstehen Innovation als Ergebnis, als Prozess, als Akteurskommunikation, aber sie beschreiben noch nicht, was die Innovationsfähigkeit von Systemen ausmacht. Hier trägt Behrends einen Impuls bei, wenn er Innovativität als „...die dauerhafte Fähigkeit, Möglichkeit und Bereitschaft sozialer Systeme, innovatives Verhalten hervorzubringen und zu stabilisieren“ (Behrends 2000) bezeichnet. Aus dieser Definition geht hervor, dass Innovationen davon abhängen, ob Systeme die Fähigkeit, Möglichkeit und Bereitschaft zur Innovation haben. Dabei geht es um das

- Wollen (Bereitschaft),
- Können (Fähigkeit) und
- Dürfen (Möglichkeit)

von Mitarbeitenden und Führungskräften.

Es hängt also stark auch von der Lernbereitschaft einer Organisation ab und hat damit auch viel mit organisationalem Lernen zu tun. Der Organisationsforscher Chris

Argyris beschreibt drei Ebenen des Lernens, die eng mit Innovationsprozessen zusammenhängen.<sup>4</sup> Auf der Ebene des *Single-Loop-Lernens* werden bestehende Praktiken verbessert und optimiert. Beim *Double-Loop-Lernen* findet eine Veränderung der handlungsleitenden Vorstellungen, Zielsetzungen und Grundüberzeugungen statt. *Deutero-Learning* hingegen sammelt und kommuniziert Wissen über vergangene Lernprozesse und wird als Lernen des Lernens aufgefasst.<sup>5</sup>

Jede der drei Lernformen führt unter Innovationsgesichtspunkten zu unterschiedlichen Tiefen: Die erste Ebene der Innovation betrifft die Optimierung bestehender Praktiken oder Produkte. Die zweite Ebene fokussiert Innovationen auf der Werteebene beziehungsweise normativen Ebene. Die letzte Ebene schließlich betrifft Veränderungen auf der Metaebene und hinterfragt die Grundannahmen der Produktions-, Prozess- und Organisationsstrukturen. Während erstere Innovationen als inkrementalistisch bezeichnet werden können, bei denen Optimierungen und Reformen zurückhaltend und in kleinen Schritten erfolgen, sind Innovationen auf der letztgenannten Ebene grundlegender und disruptiv, das heißt, sie führen in aller Regel zu einem Paradigmenwechsel. Es ist eine Kernfrage der Innovationsforschung, wann individuelle Verhaltensinnovationen zu kollektiv neuen Praktiken in einem System, zu systemisch-organisatorischem Lernen führen. Damit folgen die drei Ebenen des Lernens nach Argyris und Schön der Beschreibung der Organisationskultur nach Edgar Schein (vgl. Schein 1995: 29 ff.) und seiner Differenzierung der Organisationskultur in

- die Ebene des Verhaltens und der sichtbaren Artefakte,
- die Ebene der Werte und Normen,
- die Ebene der fundamentalen Annahmen und mentalen Paradigmen.

Ist die erste Ebene sichtbar, aber interpretationsbedürftig, so ist die zweite und vor allem die dritte Ebene oft unsichtbar und unbewusst. Gerade auf der Ebene der mentalen Paradigmen geht es um grundlegende Menschen-, Natur-, Organisations- und Weltbilder die zwar latent vorhanden sind, aber sich selten bewusst gemacht werden. Nach Argyris und Schön, aber auch nach Schein ist es gerade dieses Bewusstwerden des Unbewussten, das oft einen nachhaltigen Wandel und Innovationsschub mit sich bringt.

Fragt man nach den Feldern der Innovation, so fällt auf, dass das Thema ursprünglich als primär ökonomisch-technisches Phänomen aufgefasst wurde. So ist für Schumpeter, Begründer der sozialwissenschaftlichen Innovationsforschung, die „schöpferische Zerstörung“ die treibende Kraft für wirtschaftliche Entwicklungen. Die eigentliche Funktion von Unternehmen ist es, Innovationen zu entwickeln und erfolgreich einzuführen. Hierbei misst Schumpeter dem „Unternehmer“, dem Entrepreneur, eine zentrale Rolle zu (vgl. Schumpeter 1964). Hintergrund sind oft technologische Neuerungen, die entsprechenden Zyklen folgen. Am bekanntesten ist hierbei die „Kondratieff-Zyklen-Theorie“, die davon ausgeht, dass der Treiber von Innovation in Wellen wiederkehrende technische Basisinnovationen sind, die den Strukturwandel von Gesellschaften vorantreiben.

Zwar ist die Innovationsforschung bis heute technisch und ökonomisch zentriert, aber in den vergangenen Jahren wurde und wird der Innovationsbegriff auch auf andere gesellschaftliche Bereiche angewendet. Insbesondere Braun-Thürmann (2005), Howaldt/Schwarz (2010), Rammer (2010), Zeztsche/Albert (2017) erweitern den Begriff auch auf soziale Innovation und betonen so auch die soziale Seite des Neuen. Dabei können auch neue institutionelle Praktiken, Routinen, institutionelle und organisatorische Strukturen sowie Verfahren unter den Begriff der Innovation subsumiert werden. Umgekehrt stellt Beck (2013) fest, dass alle technologischen Entwicklungen auch soziale Risiken beinhalten: „All global public risks are part of a technological development“ (Beck 2013). Demgegenüber stellen Osburg/Schmidpeter fest: „Social innovations are solutions for a sustainable future“ (Osburg/Schmidpeter 2013: 10).

Neben dem Begriff der Innovation ist es auch interessant, den Begriff der Innovationssysteme einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Auf der nationalen Ebene gibt es hierzu entsprechende Definitionen im Überblick (vgl. OECD 1997: 10).

Die Definitionen zeigen, dass ein Innovationssystem ein Set bzw. ein Netzwerk von Elementen und Institutionen ist, das gemeinsam interagiert, um gemeinsam neue Technologien und innovative Produkte hervorzubringen. Die Definitionen zeigen aber auch, dass sie noch stark an wirtschaftlichen und technischen Innovationen orientiert sind.

<sup>4</sup> Sehr interessant ist das Buch von Chris Argyris/Donald A. Schön: *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Redding 1978.

<sup>5</sup> Deutero-Learning meint das „Lernen des Lernens“. Hiermit wird die Fähigkeit eines Individuums oder einer Organisation umschrieben, Veränderungen zu antizipieren und eigenständig zu gestalten

## Box 1

### National innovation systems: definitions

A national system of innovation has been defined as follows:

- „... the network of institutions in the public and private sectors whose activities and interactions initiate, import, modify and diffuse new technologies.“ (Freemann 1987)
- „... the elements and relationships which interact in the production, diffusion and use of new, and economically useful, knowledge... and are either located within or rooted inside the borders of a nation state.“ (Lundvall 1992)
- „... a set of institutions whose interactions determine the innovative performance ... of national firms.“ (Nelson 1993)
- „... the national institutions, their incentive structures and their competencies, that determine the rate and direction of technological learning (or the volume and composition of change generating activities) in a country.“ (Patel/Pavitt 1994)
- „... that set of distinct institutions which jointly and individually contribute to the development and diffusion of new technologies and which provides the framework within which governments form and implement policies to influence the innovation process. As such it is a system of interconnected institutions to create, store and transfer the knowledge, skills and artefacts which define new technologies.“ (Metcalfe 1995)

Abbildung 9: OECD – Definitionen – Nationale Innovationssysteme (Quelle: OECD 1997)

Auf der Grundlage der bisherigen Definitionen und Hin- führungen kann nun ein eigener, theoretisch fundierter Innovationsrahmen skizziert werden.

## 8.2 Ein Innovationssystem – theoretische Fundierungen

Wurde im vorigen Kapitel der Begriff der Innovation definiert, steht im folgenden Kapitel die Frage im Vordergrund, was ein Innovationssystem ausmacht. Denn die romantisierende Idee, dass einzelne individuelle Akteurinnen und Akteure mit genialen Ideen Kern der Innovation hat sich als obsolet erwiesen (vgl. Lundvall 1985). Innovation ist eine kollektive Aktion – wenn auch durchaus individuell inspiriert – die bestehende Praktiken und Routinen herausfordert, kritisch in Frage stellt und in Diskurs-, Aushandlungs- und Kommunikationsprozessen diese neu aushandelt. Innovation ist umstritten, stellt bisherige Praktiken in Frage und ist deshalb eingebettet in systemische Zusammenhänge. Dabei geht es auch sehr stark um die Fähigkeit Grenzen zu überwinden, ganz besonders die, Grenzen zwischen „innen und außen“ (System-Umwelt), „oben und unten“ (hierarchische Grenzen), „rechts und links“ (funktionale Grenzen zwischen Abteilungen

und Organisationseinheiten) (vgl. Jalonen/Juntunen 2011). Deshalb spielt auch die Idee der Grenzgängerin bzw. des Grenzgängers und der Bildung von Innovationsallianzen eine zentrale Rolle (vgl. van Meerkerk/Edelenbos 2018).

Im Folgenden sollen verschiedene Modelle vorgestellt, verglichen und zu einem Gesamtrahmen verdichtet werden.

Der OECD-Innovationsrahmen unterscheidet (vgl. OECD 2017: 5)

- Ebenen der Innovation (Levels) und
- Felder der Innovation (Factors).

Auf der Ebene der Innovationen werden die levels „individual“, „Organisation“, „Public administration“ sowie die „Society“ genannt. Als zentrale Factors werden *People*, „knowledge“, „ways of working“ und „rules and processes“ erwähnt.

Der Factor „Mensch“ stellt demnach die „kulturelle Dimension“ dar. Es geht darum, wie die Menschen im jeweiligen System mit neuen Ideen und Ansätzen umgehen, wie ihre Innovationskompetenzen und ihre Lernfähigkeit ist. Das Thema „Wissen“ betrachtet Themen, die das Sam-

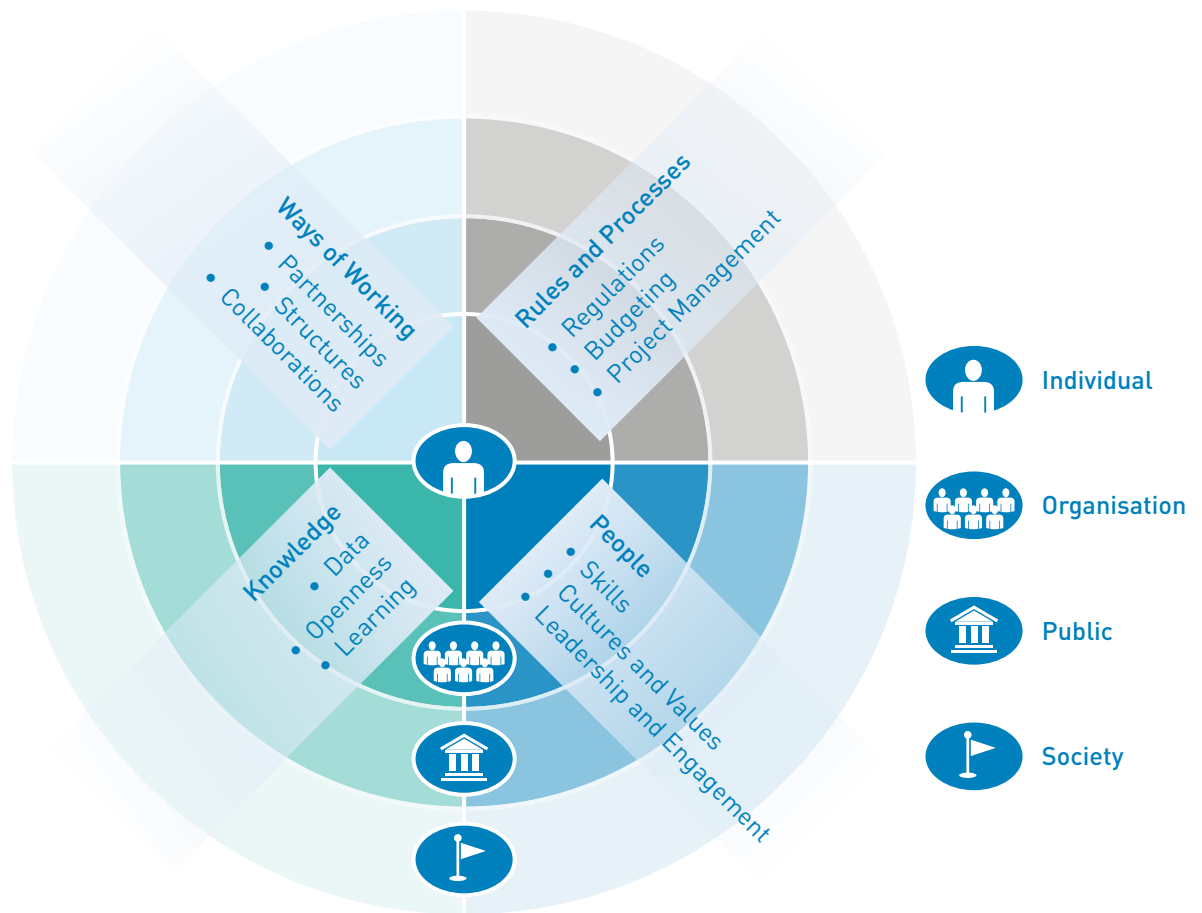


Abbildung 10: Der OECD – Innovation Frame  
 (Quelle: <https://www.oecd.org/gov/innovative-government/a-framework-for-public-sector-innovation.htm>; Abruf am 22.10.2021)

Faktoren	Subfaktoren / Beschreibungen
<b>People / Menschen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skills / Fähigkeiten</li> <li>• Culture and values / Kultur und Werte</li> <li>• Leadership and engagement / Führung und Befähigung / Ermächtigung</li> </ul>
<b>Knowledge / Wissen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Data / Wissen</li> <li>• Openness / Offenheit</li> <li>• Learning / Lernkultur</li> </ul>
<b>Ways of Working</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partnerships / Partnerschaften</li> <li>• Structures / Strukturen</li> <li>• Collaboration / Zusammenarbeit</li> </ul>
<b>Rules and processes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulations / Regulierungen</li> <li>• Budgeting</li> <li>• Projekt Management</li> </ul>

Tabelle 6: Innovationsfaktoren (eigene Darstellung)

Arbeitsteilung und Zusammenarbeit und die Frage nach den Partnerinnen bzw. Partnern und Netzwerken. Die Rules and Processes betrachten die Regelungen, Prozesse und ihre Unterstützung von Innovation und Lernen. Anbei die Faktoren und ihre Subfaktoren im Überblick (vgl. OECD 2017: 4 ff.).

Thom stellt ebenfalls einen Bezugsrahmen für ein integriertes Innovationsmanagement vor (vgl. Thom 1992: 19).

Dabei wirkt das „Umsystem“, die Umwelt, auf das „System“. Der Erfolg von Innovation hängt in diesem Modell an den Aktionsparametern der Unternehmensführung, die ihrerseits von den Mitarbeitenden und den Merkmalen des Unternehmens beeinflusst werden. Dabei sind die Unternehmenskultur – auch ausgedrückt in Form des Ziel-, Strategie- und Anreizsystems –, die Organisationsstrukturen, der Führungsstil und die eingesetzten Innovationsinstrumente die zentralen Parameter, die es zu orchestrieren gilt.

meln, das Verstehen, Teilen und Kommunizieren von Information, Wissen, Bedeutung und Lernen anbelangt. „Ways of working“ fokussiert auf die Rollen, die Art und Weise der

Neben den bisher dargestellten Innovationssystemen mit den jeweiligen Dimensionen und Ebenen, gibt es auch integrierte Innovationskonzepte, die den Innovationsprozess

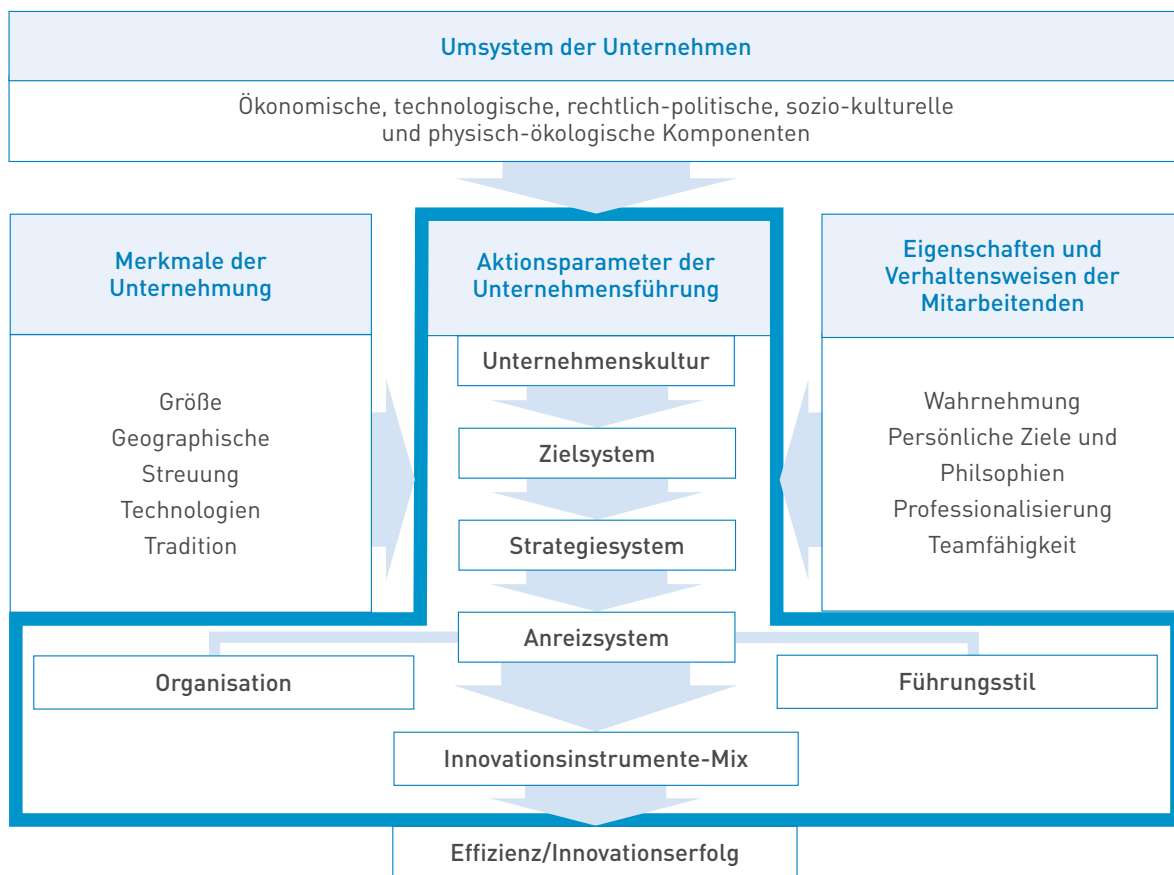


Abbildung 11: Bezugsrahmen für ein integriertes Management (vgl. Thom 1992)

in den Vordergrund stellen und die jeweiligen Determinanten, die auf den Prozess wirken, bestimmen. Dabei gibt es unterschiedliche Phasenmodelle, die zwei bis fünf Prozessphasen unterscheiden. In der einfachsten Variante geht es darum, eine Idee umzusetzen, weshalb Ideengenerierung und -umsetzung die zwei Kernphasen sind. In weiter ausdifferenzierten Prozessmodellen werden die

Phasen in zwei bis fünf Subphasen unterteilt, die sich auch stark an dem klassischen Management- und Politikkreislauf orientieren.

Das an den Phasen orientierte Innovationssystem, das Fleuren et al. (2004) für das Feld des Gesundheitsmanagements dargestellt und entwickelt haben, nennt die Innova-

Phasenmodelle der Innovation			
vgl. Hauschildt (1992)	vgl. Brockhoff (1999): 30 ff.	vgl. Fleuren et al. (2004): 108	vgl. Thom (1992): 8 ff.
Initiative	Forschung und Entwicklung	Dissemination	Ideengenerierung mit Suchfeldbestimmung, Ideenfindung und Ideenvorschlag
Problemdefinition	Markteinführung	Adaption	Ideenakzeptierung mit Prüfung der Ideen, Erstellung von Realisationsplänen und Entscheidung über den Plan
Zielbildung	Marktdurchsetzung	Implementation	Ideenrealisierung mit Verwirklichung der Idee, „Absatz“ der neuen Ideen und Akzeptanzkontrolle
Alternativendesign	Nachahmung	Continuation	
Prozesssteuerung			

Tabelle 7: Phasenmodelle der Innovation

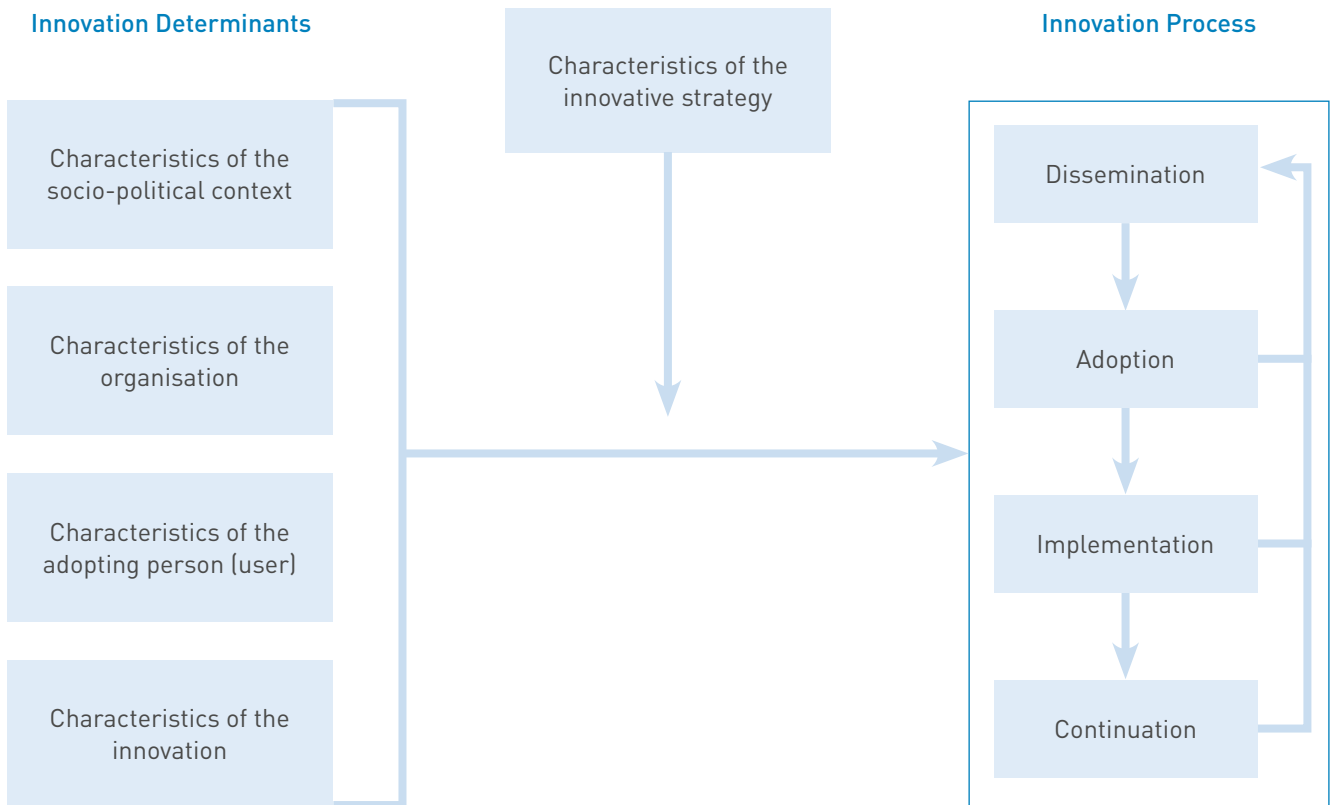


Abbildung 12: Innovation Framework (Fleuren et al. 2004)

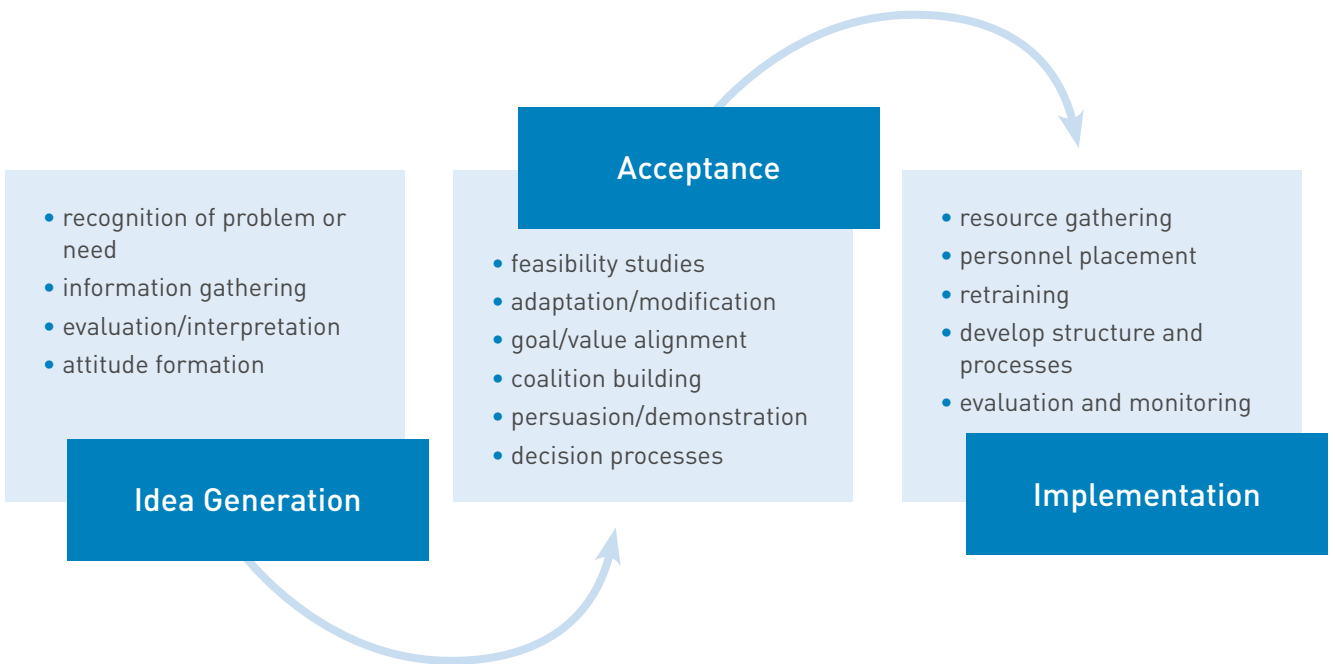


Abbildung 13 Der Innovationsprozess im öffentlichen Sektor (Bland et al. 2010)

tionsstrategie, den sozio-politischen Kontext, die Charakteristika der Organisation (Strukturen und Prozesse) und die handelnden Personen sowie die Art der Innovation als die zentralen Determinanten.

Auch die Autoren, die sich explizit mit der Innovation im öffentlichen Sektor beschäftigen, nutzen die im privaten Sektor gängigen Prozessmodelle. So machen Bland et al. ihre innovationsunterstützenden Faktoren an den Phasen

- Idea Generation (Ideengenerierung),
- Acceptance (Unterstützung/Akzeptanz),
- Implementation (Umsetzung)

fest (vgl. Bland et al. 2010: 5). Dabei wird die Evaluation der Phase Implementation zugerechnet.

Während Bland et al. Unterstützungsfaktoren an den Prozessphasen festmachen (s. folgende Kapitel), unterteilen Fleuren et al. die zentralen Determinanten in folgende Rubriken (Fleuren et al. 2004: 110).

Deutlich wird auch bei Fleuren et al. der systemische Zusammenhang von Innovation. Es gibt Faktoren, die „ziehen“ (hin zu im Sinn von Nutzen bzw. Value bezogen auf Kundinnen und Kunden, Mitarbeitende oder Führungskräfte) und Faktoren die „schieben“ (weg von im Sinn von „Schmerzpunkt“ bzw. Problem). Diese brauchen einen Rahmen und entsprechende Strukturen und Prozesse.

### 8.3 Innovations- und Entwicklungsmilieus – Erkenntnisse aus der Wissenschaft und Theorie

Im folgenden Kapitel werden die auf der Grundlage der 5 Dimensionen entwickelten Thesen theoretisch analysiert und fundiert. Die Kernfrage lautet: Belegen die Erkenntnisse aus der Innovationsforschung, die – auch in Verwaltungen – als zentral für die Entwicklungs- und Veränderungskompetenz gesehen werden, die Thesen? Und was sagt die Wissenschaft zu den Voraussetzungen und Hemmnissen privater und öffentlicher Innovationsfähigkeit im Sinne einer „nachhaltigen“ Verwaltung?

#### 8.3.1 Innovationsziele und -mission

Laut Gassmann/Sutter (2008: 6 ff.) kann und sollte ein ganzheitliches Innovationsmanagement auf drei Ebenen stattfinden.

Auf der normativen Ebene, zu der die Vision, die Mission sowie die Werte und Leitbilder gehören stellt sich die Frage, ob Veränderung und Innovation um gemeinsamer Ziele willen als wichtiger „Leitstern“ formuliert sind und entsprechend vorgelebt werden.

Dimensionen	Bestimmungsfaktoren von Innovation (Auszüge)
Sozio-politischer Kontext (Faktoren die „Nutzerin/Nutzer“ (hier: Patientin/Patient) betreffen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bereitschaft der Kunden, die Innovation anzunehmen</li> <li>• Nutzen der Kundin bzw. des Kunden</li> <li>• „Schmerzpunkt“ der Kundinnen bzw. Kunden</li> </ul>
Organisation in Form von Strukturen und Prozessen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entscheidungsprozesse in der Organisation (top down oder partizipativ)</li> <li>• Hierarchische Struktur</li> <li>• Größe der Organisation</li> <li>• Funktionale Struktur (funktional vs. produktorientiert)</li> <li>• Beziehung zu anderen Abteilungen</li> <li>• Beteiligung der Akteure an der Entwicklung der Innovation</li> </ul>
Akteurinnen bzw. Akteure und handelnde Personen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung von Management und Führung</li> <li>• Unterstützung durch die Innovationsakteure</li> <li>• Befähigung der Akteure</li> <li>• Meinungsführerinnen und -führer unterstützen Innovation</li> </ul>
Inhalt/Thema/Gegenstand der Innovation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung der inhaltlichen Zielsetzung durch die Innovation</li> <li>• Benefit und Value für die Nutzerin bzw. den Nutzer</li> </ul>
Unterstützende sonstige Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzielle Ressourcen</li> <li>• Zeit</li> </ul>

Tabelle 7: Bestimmungsfaktoren von Innovation



Auf der strategischen Ebene ist zu klären, ob sich die Mission auch in den entsprechenden strategischen Handlungsfeldern wiederfindet und inhaltlich, strukturell, instrumentell abgebildet wird. Werden Erneuerung und Vitalisierung zu den Kernthemen hinzugefügt, dann werden Strukturen und Prozesse initiiert und von Führungskräften und Mitarbeitenden eingefordert, eine entsprechende Offenheit, Veränderungsbereitschaft und Agilität an den Tag zu legen.

Und auf der operativen Ebene bedeutet dies, dass gezielt Innovationsprozesse und Maßnahmen implementiert werden, die im Ergebnis zu Veränderungen im Output und Outcome führen. Hierbei zeigt sich: Nur wenn entsprechende innovative Prozesse und Strukturen implementiert sind, werden innovative Ergebnisse die Folge sein.

Gassmann/Sutter betonen auch, wie wichtig die Verzahnung der drei Ebenen ist. Dabei sind die Erneuerung, Veränderung und Innovation kein Selbstzweck. Vielmehr dient die Veränderung dem Erreichen normativ-strategischer inhaltlicher Ziele der Organisation. Sind dies im Bereich der Privatwirtschaft primär wirtschaftliche Zielsetzungen, geht es in öffentlichen Organisationen primär um den „public value“ und das Gemeinwohl. Der Public Value ist für das Gemeinwesen das, was der Shareholder Value für die Privatwirtschaft ist. Ist in der Privatwirtschaft die Innovation die Voraussetzung zur langfristigen Bestandssicherung des Unternehmens (vgl. Schumpeter 1964), so ist der Grund für Innovationen in öffentlichen Organisationen die Lösung und Bewältigung von gesellschaftlichen Herausforderungen. Damit ist Innovation kein Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck. Werden allerdings die Herausforderungen nicht erfolgreich bewältigt, ist die Gefahr des Legitimationsverlustes groß.

In den letzten Jahren wird deshalb gerade auch der öffentliche Bereich stärker normativ diskutiert. Das „gute Leben vor Ort“ (vgl. Heinrichs et al. 2017) und die „Stadt der Zukunft“ (vgl. Kaltenbrunner/Jakubowski 2018) stellen die Frage danach, „wie wir leben wollen“ und inhaltlich geht es um primär um Fragen der ökonomischen, ökologischen und sozialen, auch kommunalen, Nachhaltigkeit (vgl. Kegelmann/Martens 2013). Auch die Spitzenverbände wie beispielsweise der Deutsche Städte und Gemeindegremien greifen das Thema unter dem Stichwort „Lebenswerte Stadt“ auf und orientieren sich an den SDG-Indikatoren der Vereinten Nationen. Allerdings fragt sich Meynhardt (2008: 459), ob es sich wirklich um innovative Ansätze handelt oder lediglich um „Marketing“. Handlungsleitend ist und soll stets die normative Dimension eines Public Value Managements sein, das seine Legitimation allein aus einem

Gemeinwohlbeitrag erfährt – dieser ist „Grund und Grenze“ (vgl. Schuppert 2002).

Diese kommunalen normativen Ansätze korrespondieren derzeit mit globalen Public Value Ansätzen, die das öffentliche Handeln fundamental an normativen Ideen orientieren (vgl. Nussbaum 2020; Sen 2000). Damit ist die normative und strategische Innovationsdimension fundamental zu koppeln mit einer inhaltlichen Public Value Mission. Dabei gibt es aus Sicht Meynhardts (vgl. Meynhardt 2004: 162 ff.) vier fundamentale Grundbedürfnisse:

1. nach Orientierung und Kontrolle,
2. nach Selbsterhalt und -erhöhung,
3. nach zwischenmenschlicher Bindung und
4. nach positiven Erfahrungen.

Die Ergebnisse entsprechender Bewertungsprozesse sind analog strukturiert. Es sind also im weitesteten Sinne gleichzeitig vier Wertdimensionen angesprochen:

1. instrumentell-utilitaristische Dimension,
2. moralisch-ethische Dimension,
3. politisch-soziale Dimension,
4. hedonistisch-ästhetische Dimension.

Interessant ist, dass Meynhardt individuelle Grundbedürfnisse mit öffentlichen Wertebedürfnissen, also Public Values verbindet. Eine weitere Begründung öffentlicher Werte und individueller Bedürfnisse ist interessant. So definiert Fritz Riehm (2017) in einem Psychologieklassiker, der immer wieder neu aufgelegt wird, vier Grundbedürfnisse des Menschen:

1. Grundbedürfnis nach Stabilität, Schutz und Sicherheit.
2. Grundbedürfnis nach Wandel, Veränderung und Innovation.
3. Grundbedürfnis nach „Nähe“ i.S.v. menschlichen Beziehungen, Wärme, Anerkennung und der Orientierung am „Innen.“
4. Grundbedürfnis nach „Distanz“ i.S.v. Autonomie, dem Willen zur Gestaltung, Selbstwirksamkeit und der Orientierung am „Außen.“

Diese Grundbedürfnisse lassen sich kollektiv auf den öffentlichen Bereich ebenfalls auf vier zentrale Grundfunktionen übertragen, die die Ursachen der Gründung einer Vielzahl von Städten sind (vgl. umfassend Kegelmann (2019b/2017b):

- **Die Stadt als Ort von Schutz und Sicherheit – Schutz-RÄUME**

Viele Städte- und Gemeindenamen tragen das Wort „Burg“ (z. B. Salzburg, Burghausen, Burgoberbach) im Namen, was darauf hindeutet, dass im Mittelpunkt des Gemeinwesens die „Burg“, also ein Schutz und Trutzraum stand, der die Menschen schützte und ein Ort der Sicherheit war. Bis heute zählen das Ordnungsamt und die Ordnungspolizei zu den ältesten und wichtigsten kommunalen Ämtern und Funktionen. Es geht um Ordnung, Schutz und Sicherheit als primäre Grundfunktion von Staat und Kommune und somit um einen zentralen Public Value.

- **Die Stadt ist „am Wasser“ gebaut. Wirtschaft und Dynamik – WirtschaftsRÄUME**

Sehr viele Städte sind an wichtigen Verkehrswegen gebaut, oft an Flussläufen oder Wegkreuzungen. Dies ist die zentrale Voraussetzung für Handel, der von Mobilität und Austausch geprägt ist. In der Stadtmitte ist oft der „Marktplatz“ verortet, die Plattform für Kauf und Verkauf von Waren, aber auch Plattform für Begegnung, Dialog und Gespräch. Insofern waren und sind Städte nicht nur Orte des Schutzes, sondern auch Orte der Wirtschaft und des Handels. Orte des Wandels, der Innovation und der Entwicklung.

- **Die Stadt als Sozialraum und Raum der Solidarität – SolidarRÄUME**

Von Beginn an, waren Städte auch Orte der Solidarität, des Miteinanders und auch der Fürsorge. So waren Hospize die Vorläufer der Krankenhäuser und die Armen- und Gesundheitsfürsorge war Teil des Gemeinwesens.

- **Orte als spirituelles Zentrum – der Stiftsbereich – SinnRÄUME**

Neben Rathaus und Marktplatz ist in vielen Städten im Kernbereich die Kirche angesiedelt. Oft wurden Städte um Kirchen und heilige Orte herum gebaut. Es war ein Sinnraum, der den Menschen Orientierung und Halt bot und ebenfalls essentieller Teil des Gemeinwesens war.

Insofern kann aus den Geburtsgründen von Städten dargestellt werden, dass sie sich aus bestimmten Grundfunktionen und Grundbedürfnissen, die auch heute noch bestehen, ableiten lassen: Die Stadt als Schutzraum zur Gewährung von Frieden, Schutz und Sicherheit. Die Stadt als Wirtschaftsraum, der auch Freiraum ist für Austausch,

Handel und Begegnung. Die Stadt als Sozialraum, als Ort der Gewährung von Zugehörigkeit und Solidarität. Die Stadt als Entwicklungs- und Sinnraum, der, zumindest historisch, starke Transzendenzbezüge hatte.

Damit sind Städte und ihre Verwaltungen im tiefsten Sinne damit beauftragt, Grundbedürfnisse kollektiv zu organisieren.

Bezogen auf den Public Value Ansatz stellen diese Grundfunktionen öffentliche Werte dar, die es wieder stärker in den Blick zu nehmen gilt.<sup>6</sup>

Bezüglich des Themas der Innovationsfähigkeit und -orientierung gilt: Nur wenn die Innovation auch normativ eine Orientierung, eine Mission und Vision hat, läuft sie nicht ins Leere. Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde deutlich, dass genau diese, die inhaltliche Dimension, in ihren ökonomischen, ökologischen oder sozialen Ausrichtungen ein starker Treiber für die teilnehmenden Städte war und ist.

### 8.3.2 Innovationsstrukturen

Innovationsfreundliche Organisationsstrukturen haben eine hohe Relevanz (vgl. Spielkamp/Rammer 2006: 22 ff.). In der klassischen Organisationsforschung und Organisationsgestaltung wird die strukturelle Dimension anhand verschiedener Kriterien oder Dimensionen dargestellt. Corsten et al. (2006: 78) definieren vier verschiedene Strukturvariablen.

#### Spezialisierung (horizontale Spezialisierung)

„Unter Spezialisierung wird die Form der Arbeitsteilung verstanden, bei der Teilaufgaben unterschiedlicher Art entstehen, deren Ausführung spezialisierten Personen übertragen wird“ (Vahs 2012: 69). Während die horizontale Spezialisierung beschreibt den Umfang der Aufgaben, die eine Person wahrnimmt. Die Bandbreite reicht dabei von einer Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben (Generalist) zu einer hochgradig spezialisierten Routinetätigkeit. Grundsätzlich geht es bei der Innovation im Bereich der Ideengenerierung um Kreativität. Je vielseitiger und abwechslungsreicher die Aufgaben sind, desto größer ist die Chance auf Ideengenerierung und Kreativität.

---

<sup>6</sup> Im Übrigen spiegeln auch die Grunddimensionen der Organisationen letztlich die Grundbedürfnisse wider. Der Strukturaspekt steht für „Stabilität“, der Prozessaspekt für „Wandel & Dynamik“, die inhaltliche Dimension steht für „Distanz“, die Beziehungs- und Akteursdimension für „Nähe“. Insofern liegen die individuelle und die strukturelle Dimension sehr nah beieinander.

Darüber hinaus beeinflusst eine höhere Aufgabenkomplexität die Arbeitszufriedenheit positiv. Diese Arbeitszufriedenheit wiederum hat eine motivierende Wirkung für die Nutzung von innovativen Freiräumen. Allerdings kann es sein, dass bei einer als zu hoch empfundenen Komplexität Gefühle von Angst und Überforderung auftreten können. Damit würde die stimulierende Wirkung auf die Ideengenerierung eingebüßt. Im Rahmen der Ideengenerierung ist es deshalb notwendig, den Spezialisierungsgrad möglichst tief zu halten: „Je vielfältiger, differenzierter und abwechslungsreicher die Aufgabenstellung dieser Unternehmensmitglieder ist, desto mehr Informationssuch- und Lernprozesse sowie entsprechend vermehrte Kombinationen verschiedener Problemlösungen können auftreten und umso grösser wird damit die Wahrscheinlichkeit, dass neue Ideen hervorgebracht werden“ (Thom 1980: 257).

### Zentralisierung (vertikale Spezialisierung)

Die vertikale Spezialisierung stellt den Grad der Trennung oder Integration im Steuerungsprozess dar. Die Kernfrage lautet: Wie sind die Funktionen Planung, Entscheidung, Vollzug und Kontrolle organisiert. Historisch bedingt (vgl. Taylor 1911/Fayol 1923) für den privaten Bereich, Weber (1921, Neuauflage 1980) für den öffentlichen Bereich) gibt es eine klare Trennung zwischen Hand- und Kopfarbeit, wie auch eine Trennung zwischen Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsverantwortung. Auf die Frage, welche Strukturkonfigurationen für welche Aufgaben sinnvoll und zielführend sind, gibt es in Wissenschaft und Praxis klare Hinweise. Während einfache und repetitive Aufgaben oft mit einer hohen vertikalen Spezialisierung verbunden sind, ist bei komplexeren Aufgaben eine höhere Entscheidungsautonomie die Regel.

Unter Innovationsgesichtspunkten können zwei Feststellungen getroffen werden. Gibt es nach der Ideengenerierung eine zentrale Person, die die Entscheidung trifft, können Innovationen von entsprechenden Stakeholderinnen und Stakeholdern gefördert und unterstützt werden. Insofern ist für die strukturelle Innovationsfähigkeit die Unterstützung von Führungskräften mit einer entsprechenden Entscheidungskompetenz zwingend notwendig. Auf der anderen Seite ist gerade die Verbindung von Kreativität mit Entscheidungs- und Umsetzungskompetenz zentral. Ist die Zentralisierung gering und können dank dieser Rahmenbedingung Entscheidungsbefugnisse mehrheitlich delegiert und kann eigenverantwortliches Handeln gelebt werden, so steigt damit auch die Innovationsrate in der Organisation. Dieses Verhalten wird auch mit motivationspsychologischen Erkenntnissen begrün-

det. Diese besagen, dass die Anstrengungsbereitschaft für Innovation zunimmt, wenn Kompetenzen und Zuständigkeiten klar geregelt sowie Führungs- und Entscheidungswege in der Organisation kurz und transparent gehalten sind (vgl. Schilles 2011: 13).

### Standardisierung und Formalisierung

„Die Standardisierung legt die sich häufig wiederholenden, gleichen oder ähnlichen Sachverhalte durch organisatorische Regelungen dauerhaft fest“ (Vahs 2012: 111). Dies kann durch organisatorische Regelungen erfolgen, z. B. in Form schriftlich festgelegter Arbeitsgrundsätze und Arbeitsabläufe. Durch die Standardisierung kann eine wiederkehrende Aufgabe personenunabhängig koordiniert und gleichartig ablaufen.

Der Formalisierungsgrad beschreibt hierbei den Umfang der schriftlichen Festlegung dieser Vorgaben. Neben den dargestellten Prozessen bezieht sich die Formalisierung auch auf die Struktur (Strukturformalisierung). Für Innovation ist eine ausgeprägte Standardisierung nicht förderlich. Durch die Definition von Arbeitsroutinen wird das „Ungewohnte“, nicht zu Standardisierende, ausgeblendet und abgelehnt. Denn die üblichen Effizienzroutinen werden so unterbrochen. Eine zu starke Standardisierung und Formalisierung wirkt sich deshalb hemmend auf die Ideengenerierung und -umsetzung aus. „Der positive Effekt ist, dass mit einem gewissen Maß an Standardisierung und Formalisierung die Mitarbeitenden von Routinearbeiten entlastet werden und so Freiräume für innovative Aufgaben entstehen können“ (Schilles 2011: 14).

### Kommunikationsstruktur

Das vierte Strukturmerkmal bei Corsten et al. ist die Kommunikationsstruktur. Zentral für Innovation ist ein offener Informations- und Kommunikationsfluss. Es ist deshalb wichtig, dass ein transparenter Kommunikationsprozess organisiert ist. Klassische Strukturen, die eine stark hierarchische und spezialisierte Strukturkonfiguration aufweisen, „kanalisieren“ die Kommunikation entsprechend. Die Innovationsforschung stellt fest, dass lange Kommunikationswege sich negativ auf die Generierung von Innovation auswirken. Da das Thema „Kommunikation“ an anderer Stelle noch intensiv betrachtet wird, soll es an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Deutlich wird jedoch: Structure matters.

### 8.3.3 Innovationsprozesse

Auch die Innovationsprozesse werden in der Literatur als sehr relevant wahrgenommen. Es werden eine Vielzahl von unterstützenden Faktoren, aber auch hemmenden Faktoren genannt. Auch diese orientieren sich an Faktoren, die die dargestellten Grunddimensionen als Grundlage haben. So machen Bland et al. folgende unterstützende interne (Organizational Conditions) und externe (Environmental Impact) Faktoren auf der Grundlage der Prozessphasen fest (vgl. Bland et al. 2010: 5). Interessant ist, dass für unterschiedliche Prozessphasen aus Sicht von Bland et al. unterschiedliche Rahmenbedingungen notwendig sind:

Deutlich wird: In der Phase der Ideengenerierung bedarf es eines hohen Maßes an strukturierter Ermöglichung, Kommunikation und Kreativität. In den Phasen der Umsetzung und Akzeptanzschaffung ist dann wieder eine stärkere Fokussierung, Verantwortungsklä rung und auch Kontrolle notwendig. Sonst ist die Gefahr groß, dass die Idee aufgrund unklarer Verantwortlichkeiten nicht in die Umsetzung kommt. Bei der Innovation handelt es sich um einen trichterförmigen Prozess, der von Kreativität über Strukturierung zu Präzisierung und Verdichtung führt.

Dies bedeutet auch, dass die Rollen in den jeweiligen Prozessphasen unterschiedlich sein können.

Allerdings ist dieses Prozessmodell noch inspiriert von einem Innovationsverständnis, in dem die Innovation innerhalb der Organisation entsteht. Diesem geschlossenen Modell stehen in der Zwischenzeit Open Innovation Models (Chesbrough 2006) gegenüber, in denen der Innovationsprozess stark von der „Umwelt“ inspiriert ist. Im „Triple Helix Ansatz“ (Etzkowitz 2003) arbeiten Wirtschaft, Wissenschaft und Staat bzw. Kommune in Innovationsclustern gemeinsam zusammen. Hier ist der Prozess der Innovation stark verbunden mit der Gestaltung lateraler, tragfähiger Beziehungen nach außen.

Auch in der öffentlichen Verwaltung ist dieser „Open Innovation Ansatz“ in der Zwischenzeit angekommen. Durch Bürgerbeteiligung sollen frühzeitig unterschiedliche Perspektiven und Ideen in politische und gesellschaftliche „Produktionsprozesse“ eingespeist werden. Die Verwaltung wird zur Netzwerkverwaltung (vgl. Kegelmann 2017a).

Prozessphasen	Interne organisatorische Faktoren	Externe Umweltfaktoren
<b>Ideenfindung</b>	Offen/divers Dezentral/ partizipatorisch Strukturell lose Kopplung Geringe Formalisierung	Zugang zu Wissen und Information Mehr-Ebenen-Kommunikation Laterale Kommunikation Gute professionelle Beziehungen Förderung von Kreativität
<b>Akzeptanz</b>	Klarheit der Zielsetzung Zentralisierung	Gemeinsames Comittment Klärung der Beiträge
<b>Implementierung</b>	Formalisierung Enge Kontrolle	Klare Aufgaben und Rollen Spezialisierung der Aufgaben

Tabelle 8: Prozessphasen i.V.m. Rahmenbedingungen zur Innovation

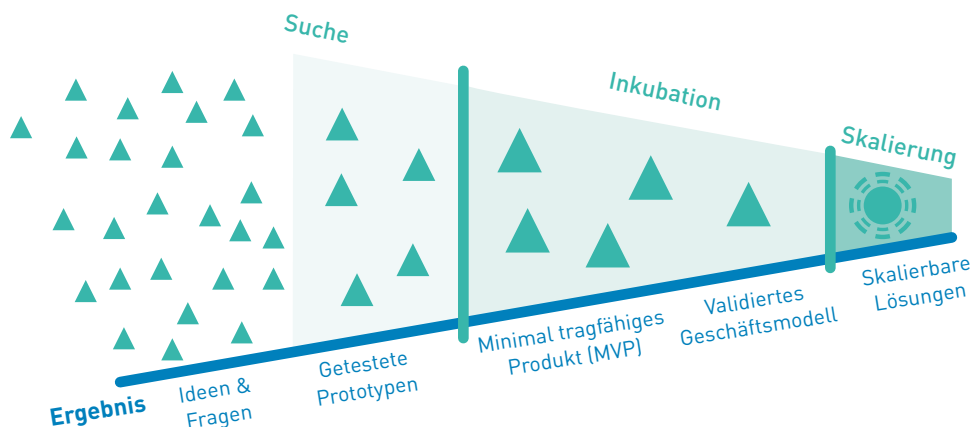


Abbildung 14: Der Innovationsfunnel (eigene Darstellung, Quelle: <https://www.si-labs.com/innovationsprozesse-in-unternehmen-steuern/>)

### 8.3.4 Akteure der Innovation

In einer Vielzahl von Studien wird auf die Wichtigkeit einer gelingenden Zusammenarbeit im Team sowie auf die Rolle der Führung eingegangen. Im Folgenden werden „akteursbezogene“ Forschungsergebnisse vorgestellt, die sich an den Thesen- und Themenfeldern:

- Kommunikation im Team,
- Einbindung der Mitarbeitenden,
- Konfliktkultur und
- Führungskultur

orientieren. Deutlich wird, dass Kommunikationsverhalten und Kommunikationskultur, Partizipationsverhalten und -kultur, Konfliktverhalten und -kultur sowie Führungsverhalten und -kultur sehr eng zusammenhängen. Deshalb wird in diesem Kapitel immer wieder auch von „Kultur“ die Rede sein. Dennoch wird dann den Themen „Normen und Werte“ sowie „mentale Paradigmen“ im Sinne des Kulturmodells nach Edgar Schein ein eigenes Kapitel gewidmet.

#### Kommunikation und Zusammenarbeit in innovativen Teams

Eine gelingende Kommunikationskultur trägt unter anderem zu Innovationserfolg bei. Es entsteht eine positive Synergie, wenn eigene Interessen und Ziele sowie die der Anderen gleichermaßen berücksichtigt werden. Der Schlüssel hierzu ist Zusammenarbeit, bei der alle Interessen berücksichtigt, Differenzen angesprochen und gemeinsam Alternativen gesucht werden (vgl. Scholl 2019). Dieser Prozess ist geprägt von Kooperationsbereitschaft, einer offenen Konfliktkultur sowie Ressourcen- und Lösungsfokussierung. Hierbei betonen Endrejat und Meinecke (2021), dass in der Kommunikation eine wertschätzende, partizipative und gleichberechtigte Grundhaltung wichtig sei, in der formelle Hierarchien eine untergeordnete Rolle spielen. Das meint, dass in Entscheidungsprozessen und Diskursen Entscheidungs- und Verantwortungsübergabe an die Mitarbeitenden bis hin zu selbstbestimmtem Handeln zu aktivem Mitdenken und Erhöhung der Innovationskraft führen kann. Selbstbestimmung bezieht sich in diesem Kontext auf das Handeln des Individuums, welches jedoch in einem sozialen Zusammenhang, das Eingebundensein in ein Arbeitsteam, steht (vgl. Sturzenhecker 2009; Goldschmidt 2014).

Doch wie kann die Effektivität eines partizipativen Verfahrens der Verwaltungsmitarbeitenden und dessen innovativer Wert bewertet werden?

Wichtig ist hierbei, zwischen dem Prozess innerhalb der Verwaltung und dem Ergebnis beziehungsweise dessen Wirkung zu differenzieren. An dieser Stelle soll auf die Prozessqualität der Entscheidungsfindung und deren Umsetzung unter Berücksichtigung der Zeitdimension eingegangen werden. So spielen soziale Faktoren wie die Zusammenarbeit, der soziale Umgang, die Motivation, Kommunikations- und Interaktionsprozesse eine entscheidende Rolle (vgl. Nicolai 2020; Newig 2005).

Im Zusammenhang mit innovativer Zusammenarbeit tauchen in der Literatur vielfältige Schlagwörter auf, wie Agilität, Kreativität, Konfliktfähigkeit oder Experimentierfreudigkeit (vgl. Boccaredelli et al. 2018; Wunker/Farber 2015; De Jong/Den Hartog 2010). So geht es beispielsweise darum, dass kreative und flexible Teamarbeit (vgl. Gerstbach 2019) oder organisationales Lernen, Vernetzung und angelegentliches Interagieren (vgl. Scholl 2019) gefördert werden.

Außerdem hat eine offene Konfliktkultur einen hohen Stellenwert. Fehlende Konfliktfähigkeit, insbesondere in Verbindung mit Desinteresse an Mitarbeitenden und Hierarchiedenken, hat nicht nur negative Auswirkungen auf die Arbeitsatmosphäre, sondern beschränkt auch die Innovationskraft (vgl. Disselkamp 2021). In innovativen Kontexten, welche sich stetig weiterentwickeln und nach Veränderung streben, sind Konflikte Bestandteil des Fortschritts. Neue Erkenntnisse bringen Fragen, Optimierungsmöglichkeiten und auch das kritische Betrachten des Neuen mit sich. So entstehen Spannungen und Gegensätze zwischen Meinungen, welche bei einer konstruktiven Konfliktbehandlung Innovationsfähigkeit begünstigt (vgl. Tarde 2009; Scholl 2019).

Durch einen konstruktiven Umgang mit Dissens können Kooperationsbereitschaft und die Koordinationsfähigkeit im Team begünstigt werden, was jedoch zur Bedingung hat, dass Widersprüche ausgehalten werden (vgl. Scholl 2019; Endrejat/Meinecke 2021). Endrejat und Meinecke (2021) sprechen in diesem Kontext von Ambiguitätstoleranz, welche am besten ausgehalten und unterstützt werden kann, wenn Veränderung „als ein kontinuierliches Konstrukt verstanden wird“ (ebd.: 38-41) und eine Ressourcen- und Lösungsfokussierung angestrebt wird.

Doch ist innovative Teamarbeit in hierarchischen Strukturen, Denkweisen und den Aufträgen einer Kommunalverwaltung möglich?

Hier geht die Wirtschaft seit vielen Jahren mit gutem Beispiel voran (vgl. Schumpeter 1997; Bodemann et al. 2021). Schon 1951 beschreibt Parson im sogenannten AGIL-Schema die Anpassungsfähigkeit eines komplexen Sys-

tems an seine sich verändernde Umwelt (vgl. Rölle 2020: 3). Dabei geht es darum, dass ein System sich seiner verändernden Umwelt anpasst (Adaption), dadurch seine Ziele definiert und verfolgt (Goal Attainment), Kohäsion und Inklusion herstellt und bewahrt (Integration) und von Strukturen und Werten aufrecht erhält (Latency). Allein durch die agile Zusammenarbeit in einem Team können effizientere Ergebnisse erzielt werden als in Einzelarbeit.

Verwaltungen können sich an diesen Prinzipien aus der Wirtschaft (vgl. Berninger-Schäfer 2019; Wagner 2016) orientieren, welche unter anderem agile, kreative oder experimentierfreudige Arbeitsansätze, verstärkte Bürgerorientierung sowie Teamarbeit mit einer gelebten Feedback- und Fehlerkultur in den Mittelpunkt rücken (vgl. Lühr et al. 2019).

Doch letztendlich führten in der Literatur die meisten Studien und Erkenntnisse darauf zurück, dass die gemeinsamen Haltungen und Werte der Akteurinnen und Akteure zu einem innovativeren Prozess führen (vgl. Bartonitz et al. 2018). Agile Methoden oder Instrumente sind lediglich Hilfsmittel, welche gelebt werden müssen und zu einer verinnerlichten Haltung führen können. Keine starre Haltung, sondern eine, die offen ist für Optimierung und „Betroffene zu Beteiligten macht“ (ebd.: 12). Haltungen werden zum Teil in Kommunikation und Interaktion sichtbar. Folgendes Schaubild gibt einen Einblick in unterschiedliche Facetten der Kommunikationskultur in innovativen Teams ausgehend von dem Aspekt einer gemeinsamen Haltung:

Es ist also eine entscheidende Frage der Kultur, ob eine Verwaltung innovationsfähig ist. Organisationskultur beschreibt in diesem Zusammenhang Wert- und Normvorstellungen sowie Annahmen aller Beteiligten. Diese Kultur hat einen hohen Einfluss auf die Interaktion, Kommunikation sowie die Motivation in Bezug auf Beteiligung, Veränderungsbereitschaft oder Kundenorientierung der Mitarbeitenden (vgl. Behrends 2000; Stern/Jaberg 2003). Diese Kultur, welche Innovationserfolge anstrebt, betrifft alle Beteiligten, egal aus welcher Hierarchieebene, und wird im Optimalfall von jeder Person mitgetragen und umgesetzt. Dabei ist Kultur in diesem Kontext kein starres Modell, sondern strebt selbst ständig nach Veränderung, Neuem und Optimierung. Jedes Individuum ist so Teil und gleichzeitig Auslöser von Veränderung (vgl. Behrends 2000). So ist Innovation Aufgabe jedes bzw. jeder Einzelnen und liegt zugleich in der Verantwortung aller Organisationsmitglieder, als gesamtes systemisches Team (vgl. Stern/Jaberg 2003).

Der große Faktor der Innovations- und Kommunikationskultur lässt sich nun in einzelne Items, wie Wertschätzung, Fairness, Motivation und Vertrauen. So zeigt auch im Gegenzug eine Studie von Scholl (2019), dass vor allem Wissensmanagementdefizite, mangelnde Offenheit und Befangenheit einen negativen, signifikanten Zusammenhang mit Innovationsfähigkeit haben. Um das Ausmaß dessen zu beschreiben, soll im Folgenden beispielhaft an einem Indikator für Innovations- und Kommunikationskultur dargestellt werden, wie tiefgehend und kaum fassbar die Thematik ist.

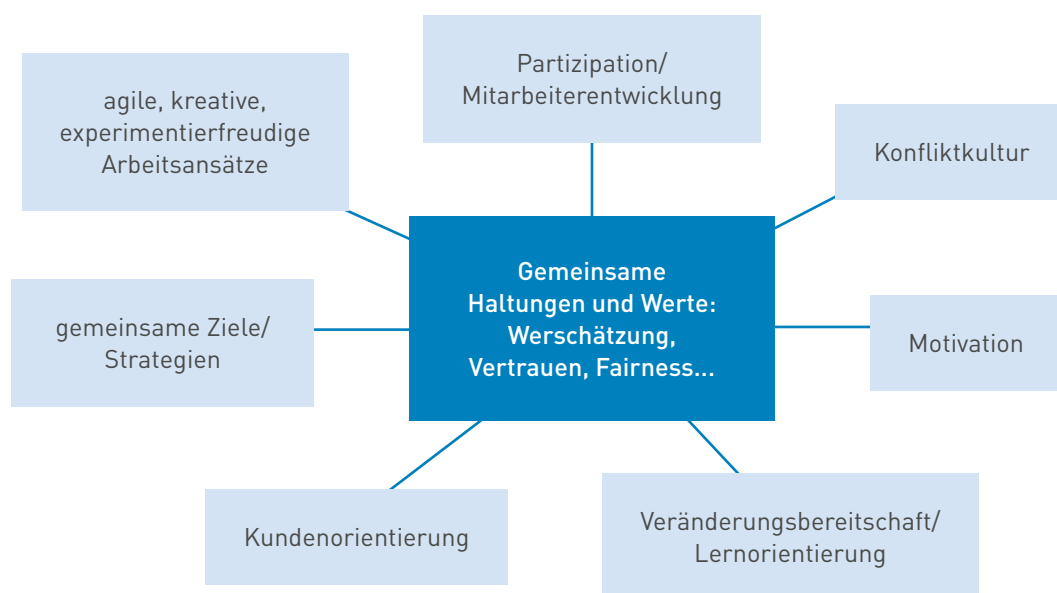


Abbildung 15: Facetten von Kommunikationskultur in innovativen Teams (eigene Darstellung)

Innovationserfolg bedarf, wie erläutert, sämtlicher Variablen, wie Strategie, Struktur oder Kultur. Er wird sichtbar im Verhalten und Erleben der Organisationsmitgliedern. Und diese wiederum brauchen entsprechende Rahmenbedingungen (beispielsweise finanziellen Ursprungs oder durch Befähigung) und unter anderem Soft Skills (vgl. Stern/Jaberg 2003). Ein nicht irrelevantes und in der Literatur häufig erwähntes Merkmal ist die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden. Locke (1976: 1307) definiert Arbeitszufriedenheit wie folgt: „[...] dass die eigene Arbeit die für wichtig gehaltenen arbeitsbezogenen Werte erfüllt oder ihre Erfüllung erlaubt, vorausgesetzt, dass diese Werte nach Art und Ausmaß mit den eigenen Bedürfnissen vereinbar sind.“ So bestätigen zahlreiche Studien eine signifikante Korrelation zwischen Arbeitszufriedenheit und -leistung, manche sogar mit Gewinn oder Kundenzufriedenheit (vgl. Ryan et al. 1996; Judge et al. 2006).

Naheliegend ist der ebenso häufig erwähnte Aspekt der Motivation von Mitarbeitenden (vgl. Behrends 2003; Scholl/Hoffmann 2004; Massenberget al. 2015). Die Hintergründe für die Motivation der einzelnen Personen kann vielfältig sein: Aus Anreiz- oder Belohnungssystemen, durch Unternehmensführung oder intrinsischen Ursachen. Ausgehend von der Annahme, dass jedes Organisationsmitglied Bestandteil und Antrieb für Innovation ist (vgl. Newman et al. 2018), wird nun der Aspekt der aus intrinsischer Motivation aufgegriffen. Nach Deci und Ryan (2017) führt neben Selbstbestimmung und sozialer Eingebundenheit ins Arbeitsteam das Kompetenzerleben der Mitarbeitenden zu Motivation. Diese einzelnen Aspekte des Faktors Motivation durch Selbstbestimmung nach Deci und Ryan kann wie folgt in einzelne Bestandteile untergliedert werden:

1. **Autonomy** (Förderung durch: Zugestehen von Freiräumen, Wahlmöglichkeiten; Entscheidungsspielräume; Berücksichtigung von Interessen; Stimmigkeit zwischen inneren Werten, dem angestrebten Ziel und der Umwelt): z. B.:
  - Erhalten Sie alle Informationen, die Sie brauchen, um Ihre Arbeit gut zu erledigen?<sup>7</sup>
  - Die Arbeit macht mir Spaß. / Ich bin motiviert mitzumachen.
  - Wie stark können Sie bei Entscheidungen (Arbeitsalltag/neue Abläufe/Projekte, Routineaufgaben etc.) mitbestimmen?
  - Ich kann bei neuen oder veränderten Ideen, Projekten oder Arbeitsabläufen in der Verwaltung: mich informieren bis (Skalierung) selbstständig Entscheidungen treffen.
  - Die Themen sind mir wichtig.
  - ...

2. **Competence** (Förderung durch: Kompetenzerleben und -unterstützung; Feedback; stimmiges Niveau)
  - Ich kann meine Fertigkeiten und mein Fachwissen bei meiner Arbeit anwenden.
  - Beim Zusammenarbeiten war mir immer klar, worum es geht und was wir als nächstes machen.
  - Wir sprechen nach Projekten/Veränderungen gemeinsam über Erfolge und Probleme.
  - Ich kann mitentscheiden welche Themen und Inhalte besprochen werden.
  - Mein Team und ich machen Vorschläge zur Verbesserung bestehender Produkte oder Dienstleistungen.
  - Wir wirken aktiv an der Entwicklung neuer Produkte oder Dienstleistungen mit.
  - ...
3. **Social Relatedness** (Förderung durch Integrationsprozesse: Aktivität zur sozialen Einbindung; Interaktion und Einbindung ins Team/Gruppe/Führungskräfte)
  - Ich erzähle anderen gerne über meinen Arbeitsplatz.
  - Das was ich gesagt habe, wurde vertraulich behandelt, also niemandem ohne mein Einverständnis gesagt.
  - Das Management/die Führung vertraut darauf, dass die Mitarbeitenden ihre Arbeit gut machen.
  - Meine Meinung und meine Ideen waren wichtig.
  - Für meine Arbeit erhalte ich Anerkennung und Wertschätzung.
  - Ich bin stolz darauf, Teil eines Projektes/von neuen Arbeitsabläufen zu sein.
  - ...

Abbildung 16 fasst die Komponente Motivation durch Selbstbestimmung ausgehend von dem Aspekt Innovationserfolg als ein Beispiel zusammen.

## Führung und Innovation

Innovation braucht Mitarbeitende, welche Innovationsprozesse anstoßen und unterstützen. Dabei ist es eine Voraussetzung, dass diese Personen die Bereitschaft und die Fähigkeit haben, Innovation zu unterstützen (vgl. Witte 1998). Neben den Erfordernissen des Willens und der Fähigkeiten brauchen diese Personen passende Rahmenbedingungen und Freiräume, diese ausführen zu können. Witte (1998) nennt diese Personen Promotorinnen bzw. Promotoren. Das Modell der Promotorinnen bzw. Promotoren wurde seit den Neunzigerjahren weiterentwickelt,

<sup>7</sup>Beispielitems der quantitativen Befragung, welche induktiv erstellt wurden

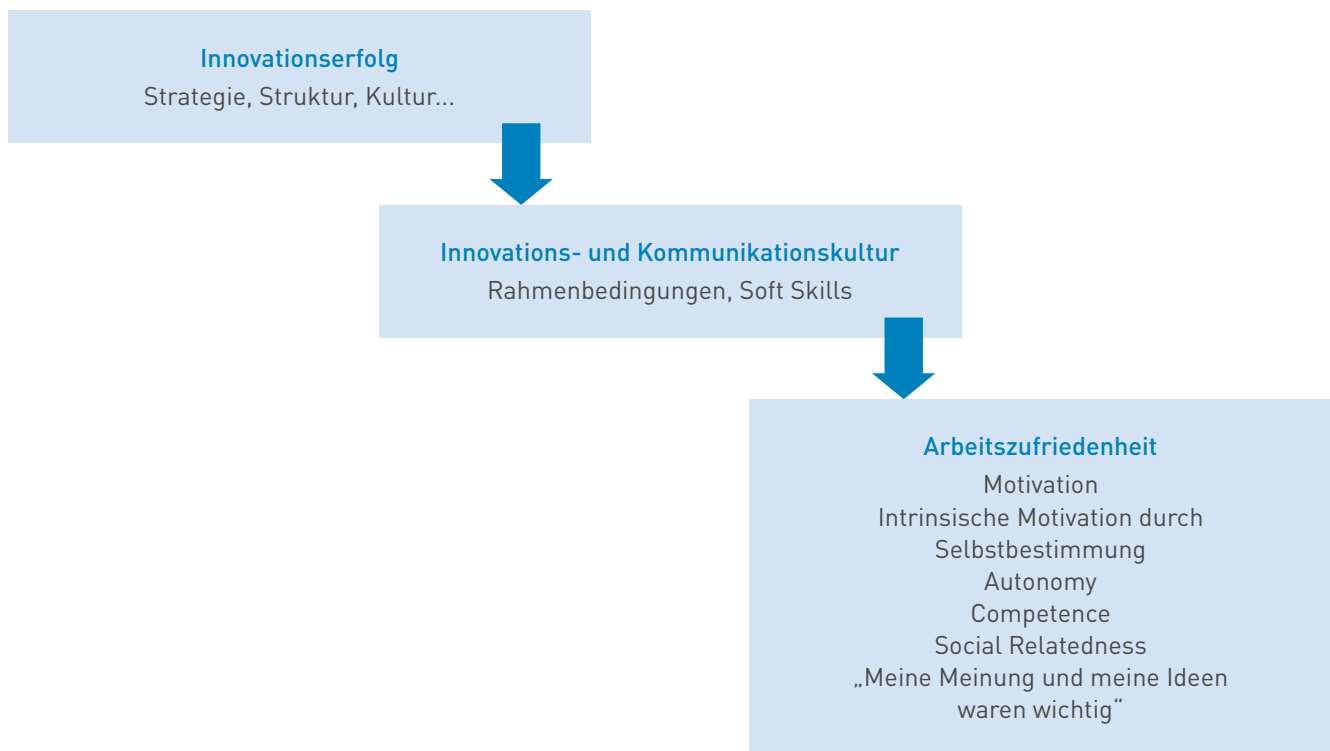


Abbildung 16: Innovationserfolg am Beispiel von Motivation (eigene Darstellung)

wobei sich unterschiedliche Rollen und Tätigkeitsbereiche manifestiert haben. Es kann durchaus eine Person in Personalunion mehrere Typen erfüllen.

Jedoch ist auch die Anzahl der Stakeholderinnen und Stakeholder, welche zu Innovation beitragen, von Bedeutung. Machtpromotorinnen und Machtpromotor tragen Verantwortungs- und Entscheidungsmacht. Entsprechend bringen Fachpromotorinnen und Fachpromotor das fachliche Know-How ein (Moore/Hartley 2008). Prozesspromotorinnen und Prozesspromotoren besitzen organisationales Wissen und können auf dieser Ebene Innovationen einer Institution passgenau begleiten und ggf. übergeordnete Erkenntnisse oder Prozessschritte individuell übersetzen (vgl. Hauschildt/Gemünden 1998).

Im weiteren Verlauf wird das Modell um zwei Promotorfunktionen ergänzt: die der Beziehungspromotorin bzw. des Beziehungspromotors sowie die der Sozialpromotorin bzw. des Sozialpromotors. Beide haben die Rolle, Innovationen oder Entwicklungen zu kommunizieren und als Ansprechperson zur Verfügung zu stehen. Dabei ist die Beziehungspromotorin bzw. der Beziehungspromotor verantwortlich, Abläufe interorganisational zu kommunizieren und zu vernetzen. Viele Studien zeigen, dass die Kundenorientierung, Kooperationsbereitschaft und das Einbezie-

hen des sozialen Umfeldes entscheidende Faktoren gelingender Innovationsprozesse sind (vgl. Walter 1997; Stern/Jaberg 2003; Franke/Dömötöör 2008; Dawar 2014b).

Sozialpromotorinnen und -promotoren begleiten Veränderungsprozesse intraorganisational, das heißt innerhalb der Mitarbeitenden. Inhalt dieser Tätigkeit ist es häufig, Bedürfnisse, Wünsche und Bedenken aufzufangen und die beteiligten Personen einzubeziehen (vgl. Steinle, Krumaker & Glascha, 2003). (Führungs-)Aufgabe eines/r Sozialpromotorin/-promotors ist neben der Mitarbeiterorientierung vor allem auch die Förderung und Weiterbildung von Mitarbeitenden (Stern/Jaberg 2010).

Gerade in Konfliktsituationen ist es hilfreich, wenn Schlüsselpersonen aktiv für Mitarbeitende da sind und sie darin unterstützen, interne Widerstände wahrzunehmen, zu vermitteln und wenn möglich aufzulösen. So kann eine Veränderung insbesondere dann gelingen, wenn die unterschiedlichsten Akteurinnen und Akteure anerkannt und einbezogen werden, um agil auf komplexe Veränderungen reagieren zu können. Hierbei ist es eine Chance, dass sich eine gemeinsame Identität im Sinne eines emotionalen Commitments entwickelt, welches unter anderem ein wichtiger Bestandteil innovativen, kreativen und engagierten Arbeitens sein kann (vgl. Groß et al. 2019: 34).



Welche Personen sind Promotorinnen bzw. Promotor? Hierbei spielen Fähigkeiten und die Bereitschaft eine entscheidende Rolle, nicht zuletzt jedoch auch hierarchische Positionen. Voraussetzung ist, dass Führungskräfte einer Verwaltung Innovation mittragen. Organisationen, insbesondere Kommunalverwaltungen, sind geprägt von Halt und Routine. Daher ist es relevant, dass die Leitungsebene Innovationskultur katalysiert und kreative Ideen auch von Mitarbeitenden fördert und annehmen kann (vgl. Witte 1974; Markusch 2011).

Der Begriff der Mitarbeiterführung ist in der Literatur selten allein zu finden. Meist steht davor ein Adjektiv, wie beispielsweise *creative*, *transformational* oder *authentic*. Ziel ist es, in diesem Abschnitt nicht auf die unterschiedlichen Führungsstile einzugehen oder diese darzustellen, sondern in Zusammenhang mit Innovationserfolg entscheidende Faktoren aufzuzeigen. Außerdem haben in einem komplexen Umfeld vielfältige Arten von Führung auf verschiedenen Ebenen ebenso vielfältige Wirkungen.

Wie bereits erwähnt, treten Hierarchien bei innovativer Zusammenarbeit in den Hintergrund und Mitarbeitende werden in Entscheidungsprozesse eingebunden (siehe Teamarbeit). Dabei wird die Diversität von Teams geschätzt und interdisziplinäres Arbeiten gefördert. Die Zusammenarbeit in Teams steht im Fokus, anstatt der Anleitung dieser Teams. Dabei ist eine tragfähige Beziehung zwischen Führungskräften und Mitarbeitenden von Bedeutung (vgl. Sattayaraksa/Boonitt 2016; Stachova et al. 2017). Wertschätzung, Transparenz und Vertrauen sind unter anderem Haltungen, welche von innovativ arbeitenden Führungskräften erwartet werden (vgl. Mickahail/Tasso Eira de Aquino 2019). Dabei kann eine Führungskraft Promotorin bzw. Promotor (ein Vorbildfunktion einnehmen), Innovatorin bzw. Innovator (Ideen selbst einbringen) oder Enablerin bzw. Enabler (Voraussetzungen, wie die nötigen Rahmenbedingungen schaffen) sein. Innovation erfolgt nicht durch die Einhaltung von bestimmten Führungskonzepten, sondern durch eine innovative, partizipative und wertschätzende Haltung sowie durch agiles Reagieren auf komplexe und unvorhersehbare Situationen mit dem Blick auf das gesamte System (vgl. Sattayaraksa/Boonitt 2016; Schenk/Schneider 2019; Groß et al. 2019; Gerstbach 2019).

### 8.3.5 Resonanz zur Umwelt – Innovationsmilieus

In aktuellen Ansätzen der Innovationsforschung wird Innovation nicht mehr als Prozess der Organisation gesehen, sondern als offener Prozess in der Interaktion mit einem

Netzwerk von Stakeholderinnen und Stakeholdern. Es geht darum, Innovationsmilieus zu schaffen, in denen Innovation „gedeihen“ kann. Innovation wird so als kollaborativer Prozess verstanden zwischen privaten, zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteurinnen und Akteuren (vgl. Bekkers/Tummers 2018). So entstehen innovative Milieus, indem Organisationen Ideen, Ressourcen und Wissen teilen und in gemeinsamen Prozessen gesellschaftliche Herausforderungen bewältigen. Mit diesem Ansatz der „Open innovation“ (Bekkers/Tummers 2018: 11) wird Innovation zu einem Prozess des Teilens von Information und Wissen. Dabei gilt dies für horizontale wie auch für vertikale Wissensnetzwerke.

Im Bereich der privatwirtschaftlichen Innovationsforschung wird auch die Beziehung zu Kundinnen bzw. Kunden sowie Nutzerinnen und Nutzern als wichtiger Innovationstreiber gesehen. Die Frage ist, was Nutzerinnen bzw. Nutzer und Kundinnen bzw. Kunden erwartet und wie man diesen ein unvergessliches Einkaufserlebnis vermitteln kann. Kundinnen bzw. Kunden werden so zu Ko-Produzenten, die frühzeitig bei Produktentwicklung mit eingebunden werden. Die Nutzerzentriertheit steht im Vordergrund, an die auch die entsprechenden Organisationsstrukturen angepasst werden. Managerinnen bzw. Manager müssen folglich zunehmend die Kunden-Brille aufsetzen, um den Produktnutzen für die Kundinnen bzw. Kunden zu steigern und dadurch die Profitabilität des Unternehmens positiv zu beeinflussen. Veränderte Markt- und Kundenanforderungen werden so zur neuen Speerspitze der Unternehmen (vgl. Hofbauer/Hellwig 2012, 2012: 136 ff. und 154 ff.). Die strategische Frage muss daher in Zukunft nicht mehr „Was können wir noch herstellen?“, sondern „Was können wir noch für unsere Kunden tun?“ lauten (vgl. Dawar 2014a: 54).

Gleiches gilt für den Bereich der öffentlichen Verwaltung. Zwar ist das Konzept der „Kundschaft“ fragwürdig und nur teilweise anwendbar, allerdings ist die Frage nach der Service-, Kunden- und Bürgerorientierung auch für den öffentlichen Sektor zentral. Auch das Konzept der „Local Governance“ betont das „Netzwerk“ als neuartige Form der Produktion von Public Value und gerade die Interaktion mit den Menschen in Form der Bürgerbeteiligung wird auch als wichtiger Innovationstreiber gesehen.

### 8.3.6 Innovationskulturen

#### Die drei Ebenen der Organisations- und Innovationskultur

Jede Organisation hat eine Kultur und ist eine Kultur. Geht der **funktionalistische Kulturansatz** davon aus (Organisa-

tion hat eine Kultur), dass die Kultur eine gestaltbare Variable ist, die ausschlaggebend für den Erfolg oder Misserfolg der Organisation ist, markiert der **interpretative Organisationskulturansatz** unter der Kurzformel „Organisation ist eine Kultur“ eine Perspektive, die die Organisation nicht primär als Instrument zur Zielerreichung und Zweckerfüllung sieht, sondern als „Kultur“, d. h. als gemeinsam konstruierte Wirklichkeit, die das Ergebnis von Deutungs-, Interpretations-, Gestaltungs- und Aushandlungsprozessen ist und damit grundlegend zur Sinnstiftung und Orientierung beiträgt.

Kultur, so verstanden, ist kein Instrument, auch keine Variable, sondern die Grundlage für gemeinsames Handeln und Verstehen. Aus der kognitiv-interpretativen Perspektive gibt es in einer Organisation nichts, das nicht schon Kultur wäre, mit der Folge, dass damit das Konzept der Organisationskultur schwer greifbar wird und einem „Pudding“ gleichkommt, den es an die Wand zu nageln gilt (vgl. Kaase 1993). Kultur in diesem Sinne ist nicht funktional ausgerichtet, sondern „organisch gewachsen“ und entzieht sich damit der gezielten Gestaltung. Gleichzeitig greift dieser Ansatz weiter, da er die Kultur als Fundament organisatorischen Handelns begreift (vgl. Steinmann/Schreyögg 2000: 624). Trotz der sehr unterschiedlichen konzeptionellen Ansätze und Definitionen hat sich in der Praxis ein gemeinsamer Begriffskanon gebildet.

Überall wird Organisationskultur als ein System von Denkmustern gesehen, das aus gemeinsam geteilten Werten, Normen, Einstellungen, Überzeugungen und Idealen besteht (vgl. Sackmann 1983: 395) und sich in Verhalten und Handlungsmustern verwirklicht. Eine Verbindung des funktionalistischen mit dem interpretativen Organisationskulturansatz stellt der **Organisationskulturansatz von Edgar Schein** dar (vgl. Schein 1995). Durch eine analytische Trennung der Manifestationsebenen von Kultur nach dem Grad der Sichtbarkeit, der Bewusstheit und der Zugänglichkeit wird eine differenzierte Erfassung des Kulturbegriffs möglich.

Die **erste Ebene** ist sichtbar und besteht aus **Artefakten und Schöpfungen**. Sie umfassen „symbolische Elemente“ wie Geschichten, Rituale, Kleidung sowie „formale Elemente“ wie Strukturen, Instrumente, Methoden und Verfahren (vgl. Nagel 2001: 24). Sie lässt sich leicht beobachten, aber nur schwer entschlüsseln (vgl. Schein 1995: 29) und stellt die „Verkörperung“ der organisationalen Tiefenschichten dar.

Die Kulturoberfläche wird ergänzt durch die **Ebene der Werte und Normen**. Hierbei handelt es sich um Annah-

men, die sich in der Organisation bewährt haben und als gültige Überzeugungen kollektive Akzeptanz besitzen. Sie stellen Leitlinien des Verhaltens dar und kommen explizit in organisationalen Leitsätzen oder implizit im Verhalten Einzelner zum Ausdruck (vgl. Nagel 2001: 25).

Der **Kulturkern** besteht aus **Basisannahmen**, „Basic Assumptions“, den nicht direkt zugänglichen Vorannahmen, die nur schwer erschlossen und sichtbar gemacht werden können (vgl. Schein 1995: 30). Bei diesen Grundprämissen geht es um die „Welt- und Menschenbilder“, d. h. um Fragen nach der

- „Natur des Menschen und des menschlichen Handelns“ (gutwillig,entwicklungsfähig, eigennützig, kontrollbedürftig; aktiv vs. passiv usw.),
- Grundlage sozialer Beziehungen (Kooperation vs. Wettbewerb; Vertrauen vs. Misstrauen),
- Wahrnehmung und Gestaltbarkeit der Umwelt (bedrohlich, herausfordernd, bezwingbar, übermächtig).

Die kulturellen Ebenen sind miteinander verbunden und verflochten. Aus den Basisannahmen (Ebene 3) entwickeln sich Werte und Normen (Ebene 2), die wiederum das Handeln und Wahrnehmen in Organisationen steuern. Das heißt, dass das „weiche“, nur schwer erschließbare Traditionsgut auch die „harten“, sozialtechnologischen Managementmethoden prägt und durchdringt.

Insgesamt vertritt Schein damit die Auffassung, dass die Organisationskultur sowohl Oberflächenphänomene umfasst, die gestaltet werden können (Variablenansatz), wie auch Tiefenmuster, die nur sehr begrenzt zugänglich und gestaltbar sind, aber das Handeln in der Organisation nachhaltig beeinflussen.

### Die Ebene der Werte und normativen Orientierungen

Auf der zweiten, der Werte- und normativen Ebene stehen sich Wertefelder in Form von „Spannungen“ gegenüber, die in vielfältigen Studien ausdifferenziert wurden. So haben Quinn/Cameron (2011) Führungsdilemmata herausgearbeitet, die es zu bewältigen gilt und die sich auch in Führungsfunktionen zeigen:

Im Rahmen der eher stabilitätsorientierten und Sicherheit gebenden Führungsfunktion muss die Führungskraft einerseits nach innen Aufgaben koordinieren (Coordinator) und die Aufgabenerfüllung überwachen (Monitor). Da die Organisation immer Mittel zum Zweck ist und deshalb außenorientiert sein muss, korrespondiert die Stabilitäts-

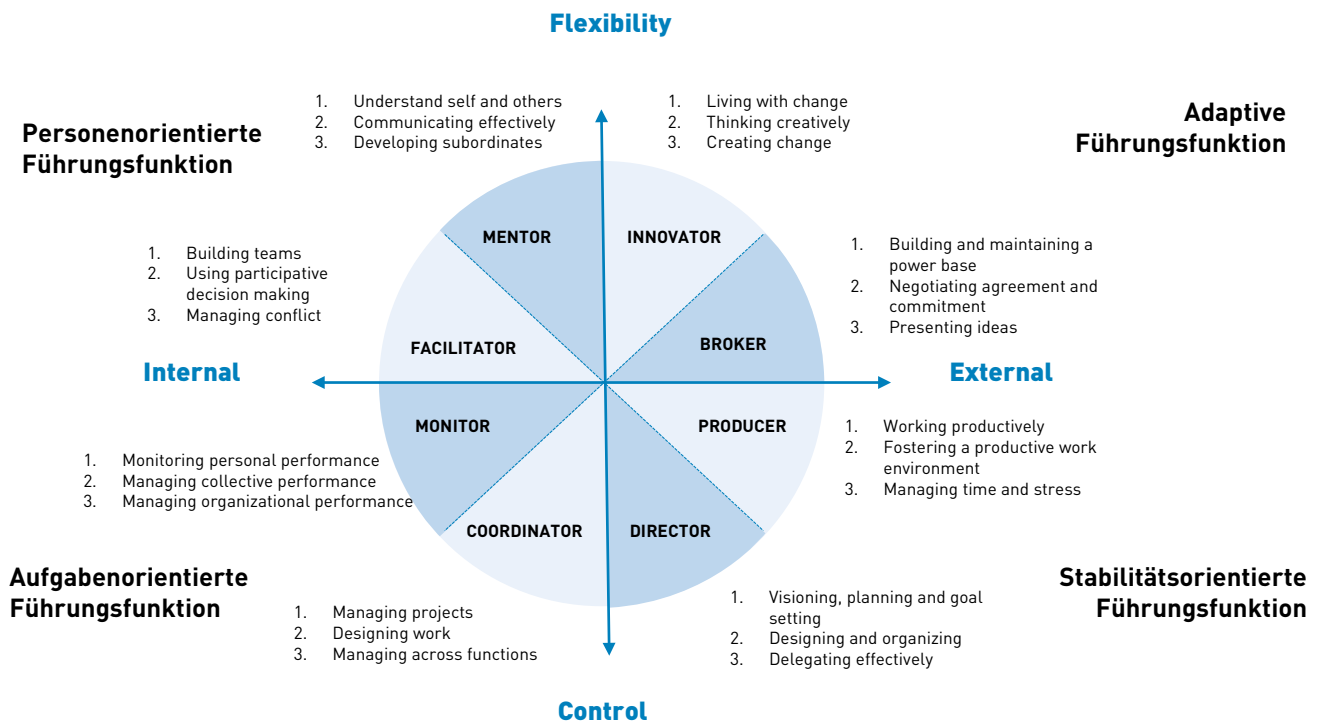


Abbildung 17: Führungsdilemmata nach Cameron/Quinn (2011)

funktion nach außen mit der Vorgabe von klaren inhaltlichen Zielen und Direktiven (Director) und der effizienten und effektiven Organisation der Arbeit (Producer). Gleichzeitig lebt jede Organisation von Erneuerung, Veränderung und Wandel. Nach außen wird von einer Führungskraft erwartet, dass sie proaktiv Innovationen einfordert (Innova-

tor) und hierfür entsprechende Voraussetzungen schafft und Unterstützung organisiert (Broker). Nach innen gelingt dieser Wandel nur, wenn Menschen und Mitarbeitende mitgenommen, unterstützt und motiviert werden (Mentor, Facilitatorin bzw. Facilitator).

Dilemmata	Müller-Stewens/Fontin	Neuberger
Stabilität (Bewahrung) – Wandel (Dynamik)	X	X
Nähe (Emotionalität) – Distanz (Sachlichkeit)/Konkretion – Abstraktion		X
Individualität (Flexibilisierung) – Allgemeinheit/Gruppe (Gleichbehandlung/Gemeinschaft/Standardisierung)	X	X
Zentral – Dezentral	X	
Konkurrenz (Feindseligkeit) – Kooperation (Verträglichkeit)	X	X
Generalisierung – Spezialisierung	X	X
Mittel – Zweck		X
Fremdbestimmung (Heteronomie) – Selbstbestimmung (Autonomie)		X
Gesamtverantwortung – Einzelverantwortung		X
Aktivität – Passivität		X
Innenorientierung/Intraversion (intern) – Außenorientierung/Extraversion (extern)		X
Zielorientierung – Verfahrenorientierung		X
Belohnungsorientierung – Wertorientierung		X
Selbstorientierung – Gruppenorientierung		X

Tabelle 9: Organisationale Dilemmata nach Müller-Stewens/Fontin (eigene Darstellung)

Auch Müller-Stewens/Fontin (1997) und Neuberger (2000) definieren Grunddilemmata der Führung und der Organisation:

Mit diesen Dilemmata und Spannungsfeldern werden „Kraftfelder“ dargestellt. Pole, zwischen denen die Organisation „oszilliert“, und die gestaltet werden müssen. Die konkrete Auswirkung hat dann gegebenenfalls eine Struktur-, Prozess- und Verhaltenskomponente, aber der Hintergrund ist ein Werte- und Normenkonflikt. Die Kunst ist es dabei, die Werte so auszubalancieren, dass die Gesamtorganisation „lebendig“ bleibt.

Dabei gibt es verschiedene mögliche Umgangsweisen: Strukturell kann ein Spannungsfeld gelöst werden, indem Abteilungen und Organisationseinheiten für bestimmte „Werte“ verantwortlich sind (z. B. Bürgerämter = Außenorientierung; Rechnungsprüfung = Kontrolle; Fachämter für „Soziales“, „Ordnung“, „Wirtschaft“ etc.). Prozessual können Werte sequentiell abgearbeitet werden und auf der Verhaltensebene füllen Menschen die jeweiligen Spannungsfelder auf der Grundlage der ihnen zugewiesenen Rolle in Verbindung mit ihrer eigenen Persönlichkeit. Nicht zuletzt entsprechen deshalb den organisationalen Spannungsfeldern auch unterschiedliche Persönlichkeits-

Spannungsfelder		Organisationsdimensionen
Aufgaben-, Zweckorientierung (Distanz)	Beziehungsorientierung (Nähe)	Inhalt – Mensch
Zentral	Dezentral	Struktur
Spezialisierung	Generalisierung	Struktur
Stabilität/Routine	Wandel/Innovation	Prozess
Formalisierung/Standardisierung	Informalisierung	Prozess
Innenorientierung	Außenorientierung	Umwelt – Organisation
Kurzfristig	Langfristig	Zeit

Tabelle 10: Spannungsfelder in Bezug auf die Organisationsdimensionen (eigene Darstellung)



Abbildung 18: Spannungsfelder der Organisation (eigene Darstellung)

Überbetonung (korrespondiert mit Unterbetonung im Komplementärfeld)	Spannungsfeld		Überbetonung (korrespondiert mit Unterbetonung im Komplementärfeld)
Keine „Eigenidentität“, „Resonanz“ zum eigenen Kern fehlt, Beliebigkeit	<b>Außenorientierung</b>	<b>Innenorientierung</b>	„Resonanz“ zur Umwelt fehlt, „Schneckenhaus“
Zentralismus; Autokratie, keine Individualität, kein „Sensor“ zur Basis und Umwelt, Abkapselung	<b>Zentral</b>	<b>Dezentral</b>	Ausrichtung auf das Ganze fehlt, Standards und Einheitlichkeit sind nicht gewährleistet, keine Linie
„Spezialistenbrille“, Ganzheitlichkeit fehlt, organisierte Unverantwortlichkeit	<b>Spezialisierung</b>	<b>Generalisierung</b>	„eierlegende Wollmilchsau“, (Spezial) Kompetenz fehlt
Mangelnde Flexibilität, „schon immer so gemacht“	<b>Routine</b>	<b>Innovation</b>	Keine Routine, Ineffizienz
Mensch ist „Mittel“	<b>Aufgabe/Zweck</b>	<b>Mitarbeitende/Menschen</b>	Aufgaben und Ziele leiden
Perspektive fehlt	<b>Kurzfristig</b>	<b>Langfristig</b>	Konkrete Folgen bleiben unberücksichtigt

Tabelle 10: Organisationale Spannungsfelder mit Über- und Unterbetonung (eigene Darstellung)

typen. Bezogen auf die Organisationsdimensionen lassen sich die Spannungsfelder wie folgt darstellen (vgl. Kegelmann 2019: 372 ff.):

Werden die Spannungsfelder nicht gut gestaltet, kann es auf beiden Seiten zu Fehlsteuerungen im Sinne von Über- oder Untersteuerung kommen (vgl. Kegelmann 2019b: 372) (siehe Tabelle 10).

Werden umgekehrt, die Innovationsdimensionen erfolgreich verknüpft, entstehen Innovationskulturen, die aus spezifischen Mustern von Werten und Einstellungen bestehen.

In Anlehnung an Corsten et al. (vgl. 2006: 81 ff.) und Hauschildt/Salomo (2007: 117 ff.) definiert Schilles (2011: 18 ff.) für den Bereich der Privatwirtschaft folgende **zentrale Kulturelemente, die Innovation fördern**:

- Systemoffenheit
- Freiraum
- Offener Informations- und Kommunikationsstil
- Konfliktbewusstsein und Risikobereitschaft
- Mitarbeiterförderung und -entwicklung

Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Flik/Rosatzin (2008: 256 ff.), wenn er die **Elemente**:

- Verankerung der Innovation im Leitbild
- Lernfähigkeit
- Eigenverantwortung
- Flache Hierarchien
- Feedback und Fehlertoleranz
- Vertrauen

- Spaß, Feiern gemeinsamer Erfolge und Frustrationstoleranz
- Anerkennung von Kreativität und Innovation

als **fundamentale Merkmale einer Innovationskultur** betrachtet. Dabei kann Kultur nicht verordnet werden. Sie fußt auf einem längerfristigen Pfad, der sich über Jahre hinweg entwickelt (vgl. Witt/Witt 2008: 248).

Auch für die öffentliche Verwaltung können ähnlich fördernde Kulturmuster festgestellt werden. So wurde in einem „Innovationsnetzwerk“ in Baden-Württemberg (vgl. Prochazka et al. 2020), gemeinsam mit dem Fraunhofer Institut, der Hochschule Kehl und Kommunen die „Zukunft der Verwaltung“ diskutiert. In einem gemeinsamen „Manifest“ („Die öffentliche Verwaltung und ihre Kultur. Ein Manifest für mehr Offenheit und Innovationsfähigkeit“) wurde abschließend festgehalten:

„Die **Verwaltung von Morgen** zeichnet sich durch folgende **Eigenschaften** aus:

- Ihrer Arbeit liegt ein gemeinschaftlich erarbeitetes Zukunftsbild für die Entwicklung der Kommune zugrunde, an dem sie sich orientiert und an dem sie ihr Handeln ausrichtet.
- Sie orientiert sich konsequent an den Menschen vor Ort und geht auf diese zu: ob als Kunde, Bürgerin oder Mitgestalterin des Gemeinwesens.
- Sie sieht die Kommune als Gesamtsystem und gestaltet dieses so, dass das gemeinsame Miteinander gelingt. Sie schafft Orte der Selbstwirksamkeit.
- Sie hat die Routineaufgaben stark standardisiert und digitalisiert und kann sich so den komplexeren Gestal-

tungsaufgaben widmen. Da es viel um die Gestaltung von Prozessen geht, legt sie einen großen Wert auf Kommunikation.

- Ihre Haltung ist offen, ambiguitätstolerant, kunden- und ergebnisorientiert.
- Die Mitarbeitenden zeichnen sich durch ein hohes Maß an Proaktivität und Eigenverantwortung aus.
- Die Strukturen halten eine gesunde Balance zwischen Stabilität und Dynamik/Flexibilität.“ (Prochazka et al. 2020: 22)

Insgesamt kann deshalb, bezogen auf die formulierten Thesen, bestätigt werden, dass es

- **inhaltlich**, eine starke Orientierung für einen „purpose“ braucht, der sich durch Innovation und gemeinsames Lernen auszeichnet.
- **strukturell** dezentrale, heterarchische Strukturformate sind, die Innovation erleichtern, da sie die notwendige Eigenverantwortung und den notwendigen „Spiel-Raum“ geben.
- **prozessual** partizipationsorientierte, offene, dialogische Formate sind, die die internen aber auch die externen Prozesse auszeichnen.
- **Akteurinnen und Akteure** erfordert, die neugierig, motiviert, engagiert und innovationskompetent sind, die Innovationen, insbesondere in Verbindung mit einer innovations- und entwicklungsfördernden Führungskultur, voranbringen.
- zur **Umwelt** in Form von Kundinnen bzw. Kunden, Stakeholderinnen bzw. Stakeholdern und Partnerinnen bzw. Partnern einer resonanzfähigen Beziehung bedarf, die wahrnimmt, zuhört und sensibel ist für Veränderungen, Erwartungen und Anforderungen.

Für jede Organisation kann nun die entsprechende Konfiguration beschrieben werden und dahingehend befragt werden, inwieweit die jeweiligen Funktionen erfüllt oder nicht erfüllt werden. Wieder soll hier das Beispiel der Stadt, hier der Stadtverwaltung, zu Rate gezogen werden. Fragt man nach der Grundkonfiguration der Stadtverwaltung, so kann seit Max Weber von **Grundmerkmalen der bürokratischen Organisation** gesprochen werden (vgl. Weber 1921, Neuauflage 1980: 160-166):

1. Regelorientierung, d. h. Orientierung des Handelns der Verwaltung an Recht und Gesetz
2. funktionale Arbeitsteilung und Spezialisierung
3. Hierarchie
4. Schriftlichkeit/Aktenmäßigkeit
5. Neutralität und Professionalität durch das „Berufsbeamtentum“.

**Zu 1: Regelorientierung** bedeutet, dass das Handeln der Verwaltung nicht willkürlich (im Gegensatz zur feudalen Herrschaft) erfolgen darf, sondern nur auf der Grundlage gesetzter, d. h. schriftlicher Regelungen. Damit wird die Bindung an Recht und Gesetz zur Grundlage der Verwaltung und die Entwicklung einer starken, juristischen Tradition entspringt diesem Grundsatz.

**Zu 2: Funktionale Arbeitsteilung** bedeutet, dass die Verwaltung nur auf der Grundlage zugeordneter Funktionen und Kompetenzen handeln kann. Die Funktionen werden innerhalb der Verwaltung auf verschiedene Stellen verteilt und jede Funktionsträgerin bzw. jeder Funktionsträger darf nur innerhalb seiner „Zuständigkeit“ agieren.

**Zu 3: „Zusammengebunden“** werden die verschiedenen Teilfunktionen durch eine starke **Hierarchie**, den „Kopf“ der Verwaltung. In den Kommunalverwaltungen ist es die starke Bürgermeisterin bzw. der starke Bürgermeister als Chefin bzw. Chef der Verwaltung, der zentralistisch und dirigistisch (im Sinne von Einzelweisungen) seine Mitarbeitenden führen darf.

**Zu 4:** Auch der Grundsatz der **Aktenmäßigkeit** ist zentral zu nennen. Alle Verwaltungsvorgänge, beispielsweise die Erteilung einer Baugenehmigung, müssen aktenkundig, d. h. transparent gemacht werden. Die Folge der Schriftlichkeit ist, dass die Verwaltungsvorgänge nachvollziehbar werden. Damit können sie auch leichter kontrolliert und überprüft werden.

**Zu 5:** Im Rahmen der vier genannten Verwaltungspfeiler „Regelorientierung“, „funktionale Arbeitsteilung“, „Hierarchie“ und „Aktentmäßigkeit“ soll nun eine **neutrale und professionelle Sachwalterin bzw. Sachwalter** unabhängig und der Sache verpflichtet ihre bzw. seine Arbeit tun. So ist beispielsweise bis heute die Hochschule für öffentliche Verwaltung ein Ergebnis dieses letzten Grundsatzes, der eine hohe Professionalität garantiert.

All diese Merkmale garantieren, dass die Verwaltung „ohne Ansehen der Person“ auf der Grundlage klarer formaler Regeln mit hoher Kompetenz ihre Pflicht erfüllt und somit zur Effizienz wie auch zur Legitimität des Staates beiträgt.

Der zentrale Fokus liegt auf der Aufgaben- und Zweckorientierung sowie der Stabilität. Deshalb sind die Steuerungsstrukturen und Prozesse eher

- zentral statt dezentral,
- spezialisiert statt generalisiert,

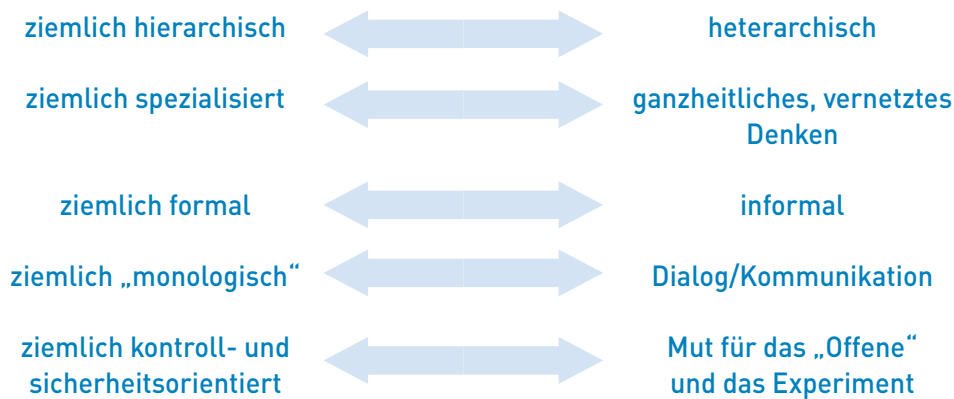


Abbildung 19: Verwaltungs- vs. Innovationslogik (eigene Darstellung)

- routine- statt innovationsorientiert,
- zweck- statt mitarbeiterorientiert

organisiert. So sind diese Konfigurationsmerkmale der Verwaltung bis heute ein zentraler Erfolgsfaktor für die öffentliche Verwaltung und die entsprechenden Ausbildungsstätten sichern die Qualität ihrer Mitarbeitenden.

Aber auf der anderen Seite sind auch, seit es die Bürokratie gibt, die **Defizite der Bürokratie** (Stichwort: Bürokratiekritik) evident. So wird ihr oft mangelnde:

- Flexibilität und Innovationskraft,
- Kunden- und Bürgerorientierung,
- Mitarbeiterorientierung,
- Effizienz und Qualität

vorgeworfen, verbunden mit „organisierter Unverantwortlichkeit“ sowie „strategischer Unter- und operativer Übersteuerung“ (vgl. ausführlich Kegelmann 2007) im Rahmen rigider funktional verteilter Aufgabenverantwortung und starker hierarchischer Strukturen. Auf der inhaltlichen Ebene ist die Verwaltung auf „Ordnung“ und „Effizienz“ fokussiert. Auf der strukturellen Ebene ist die Verwaltung generell durch eine starke Hierarchie gekennzeichnet. Auf der Prozessebene sind sehr funktional differenzierte und damit spezialisierte Prozesse die Regel.

Auch die Führungskultur und die Mitarbeiterschaft zeichnen sich weniger durch eine starke Innovationsorientierung, sondern eher durch Regel-, Ordnungs- und Zuständigkeitsorientierung aus. Damit sind die Voraussetzungen für Wandel, Veränderungen und Innovation nicht optimal.

Barriere	Folgen und Konsequenzen
<b>Hierarchie-denken</b>	Die Orientierung an der Hierarchie hindert die Freiheit am eigenständigen Denken und der Entfaltung „vor Ort“. Entscheidungen werden an der Spitze getroffen. Die Verantwortungsbereitschaft „vor Ort“ nimmt ab. <i>Klassische Kommunikation:</i> „Der Chef hat entschieden.“
<b>Funktionale Spezialisierung</b>	Viele organisationale Teilzuständigkeiten verhindern den Blick auf das Ganze und den Blick über den Tellerrand. Besitzstandsdenken und das Denken in „Zuständigkeiten“ sowie organisatorisches Misstrauen sind die Folge. <i>Klassische Kommunikation:</i> „Dafür bin ich nicht zuständig.“
<b>Starke Formalisierung</b>	Die Orientierung an formalen Regeln gewährleistet eine hohe Standardisierung der Aufgabenabwicklung, kann aber im Einzelfall notwendige Anpassungen und kreatives Lernen durch notwendiges Abweichen von der Regel verhindern. <i>Klassische Kommunikation:</i> „Das ist rechtlich nicht möglich.“
<b>Kommunikation-, Diskurs- und Fehlerkultur</b>	Wo die o. g. Logiken greifen, ist auch die Kommunikation eher hierarchisch, reglementiert und spezialisiert. Der interdisziplinäre, offene und freie Austausch kommt zu kurz. Das Verhindern von „Fehlern“ ist primär, das Finden kreativer neuer Ansätze sekundär. Klassische „Schwarze-Peter-Spiele“ sind die Folge. <i>Klassische Kommunikation:</i> „Abteilung X ist schuld.“
<b>Kultur</b>	In den oben aufgeführten Kulturen sind oft Misstrauen, Gegnerschaft, Tabus, Intransparenz und Kontroll- und Sicherheitsorientierung an der Tagesordnung.

Tabelle 11: Innovationsbarrieren

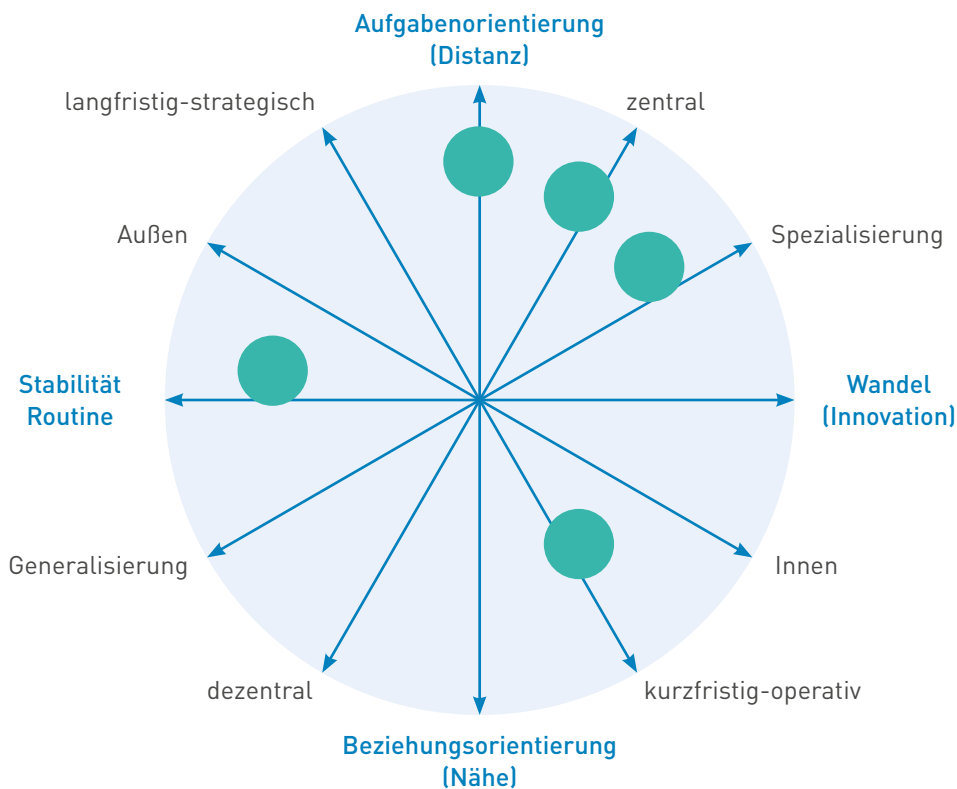


Abbildung 20: Die Grundkonfiguration der Verwaltungsorganisation im Wertequadrat (eigene Darstellung)

Denn diese brauchen den „Mut für das Offene“ und zum Risiko bzw. Experiment. Innovationen setzen Konflikte, Kommunikation den „Blick für das Ganze“ voraus und sie gedeihen tendenziell eher in heterarchischen, netzwerkartigen Organisationen. Gleiches gilt für die Motivation der Mitarbeitenden.

Damit sind typische **Innovationsbarrieren** verbunden (vgl. umfassend: Kegelmann 2019c; für kleine und mittlere Unternehmen vgl. Brentel et al. 2006) (siehe Tabelle 11).

In der Summe führen die dargestellten Logiken eher zu defensivem, kontrollorientiertem Verhalten, das Fehler vermeidet und deshalb vom Grundsatz her wenig innovationsorientiert ist. Damit sind im **Wertequadrat** folgende **Kulturmuster** dominant (siehe Abbildung 20).

### Die Ebene der mentalen Paradigmen

Die bisher aufgezeigten **Werte und Normen** entsprechen auf einer Ebene dem den mentalen Paradigmen und den entsprechenden Weltbildern folgendem **Grundverständnis** (für den Bereich des Managements grundlegend vgl. Schreyögg 2000, für die Verwaltung vgl. Kegelmann 2007):

Insgesamt ist die Verwaltung als zweckrationale Organisation konzipiert, die ihre Umwelt gezielt steuern und kontrollieren kann. Damit wird die äußere Situation als extern gegeben verstanden, die objektiv analysiert werden kann, weshalb der umfassenden Informationsgewinnung eine zentrale Rolle zukommt. Im klassischen Verständnis ist auch die Umwelt tendenziell stabil und dauerhaft. Durch Planung kann nun die Vorwegnahme der Zukunft projiziert werden. Das Steuerungssubjekt in Form des Gemeinderates und/oder der Verwaltung steuert dann durch intervenierende Instrumente die entsprechenden Aufgaben und setzt die Planung um, die abschließend evaluiert und kontrolliert wird. Hierbei wird im klassischen Steuerungsweltbild davon ausgegangen, dass es eine klare Kausalität und einen Wirkungszusammenhang gibt zwischen Steuerungintervention und Steuerungsergebnis. Schreyögg bringt diese Konstruktionslogik auf den Punkt: „Ein an der Spitze gebildeter Wille soll über die verschiedenen Ebenen zur Ausführung gebracht werden. Die Konstruktionslogik lautet: **Linearität, Konsistenz und Transivität** (Schreyögg 2000: 18). Die unausgesprochenen **Grundannahmen dieser Steuerungsphilosophie** sind:

- das politisch-administrative System als zweckrationale, instrumentelle „means-ends“-Organisation (Rationalitätsprämisse, Teleologieprämisse)



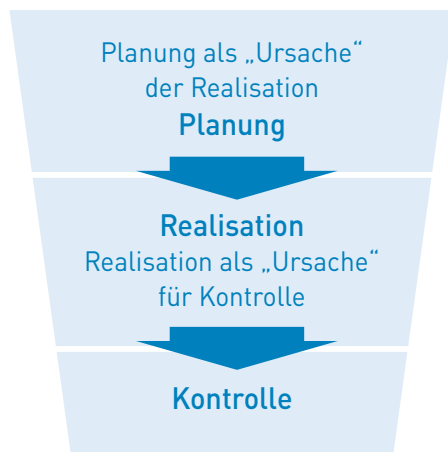


Abbildung 21 Klassische Steuerungslogik (eigene Darstellung)

- der Glaube an die Steuerbarkeit und Machbarkeit politisch-administrativer Steuerung (Steuerbarkeitsprämisse, Gestaltungsprämisse)
- die Objektivierbarkeit kommunalen Handelns und die Trennung von Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt (Objektivitätsprämisse)
- die Vorstellung eindeutiger und einheitlicher Steuerung, verbunden mit der Kontrollierbarkeit kommunalpolitischen Handelns (Eindeutigkeits- und Kontrollprämisse).<sup>8</sup>

Auch im seit den Neunzigerjahren populären kommunalen Managementmodell der „Neuen Steuerung (NSM – Neues Steuerungsmodell)“ fand sich dieses Machbarkeits- und Beherrschbarkeitsparadigma wieder. So wollte das Neue Steuerungsmodell, dass mit Hilfe des NSM „alle kommunalen Aufgaben nach einheitlichen Grundsätzen in homogener, konsistenter Weise unter eindeutiger Verantwortung des Gemeinderates, demokratisch und zugleich wirtschaftlich“ (KGSt-Bericht 5/1993: 15) gesteuert werden.<sup>9</sup>

Auch wenn die dargestellten Steuerungsparadigmen stark weiterentwickelt wurden, so geht es im Kern auf der Ebene der mentalen Paradigmen immer noch um ein klassisches

Steuerungsverständnis, das an den Fiktionen Berechenbarkeit, Machbarkeit, Sicherheit, Stabilität, Eindeutigkeit festhält, obwohl die Welt vom Grundsatz her nur begrenzt steuerbar, mehrdeutig und dynamisch ist.

Insofern geht es bei dem Thema der „Innovationsfähigkeit“ der Verwaltung um den Umgang auch mit dem Nicht-Vorhersehbaren, das in der Organisation eine neue Innovations- und Improvisationsfähigkeit erfordert.

Die zu Beginn skizzierte VUCA-World ist deshalb, ähnlich dem Kulturansatz von Schein, nicht nur auf der operativen Aufgaben-, Struktur-, Prozess-, Inhalts- und Akteursebene sichtbar und erlebbar. Es ist auch auf der normativen Ebene ein Modell, das davon ausgeht, dass ein System eine Menge von Elementen (Knoten) ist, die miteinander verbunden sind (Kanten/Verbindungen), dass die Verbindungen wichtiger sind als die „Knoten“, dass „alles mit allem verbunden ist“ und dass die Steuerung deshalb mit Nicht-Linearität, Rückkopplungseffekten, Dynamik und Komplexität rechnen muss.

Insofern entspricht einem klassischen Newtonschen Weltbild ein klassisches „Steuerungsweltbild“, das durch ein neues Einsteinsches Weltbild, bzw. ein neues Steuerungsweltbild ergänzt werden sollte (vgl. Kegelmann 2017a). Diese „Basic assumptions“ im Sinne der dritten Kultur Ebene nach Edgar Schein werden in der Zwischenzeit im Management fundamental diskutiert<sup>10</sup> und führen zu neuen Steuerungsansätzen, die ermöglichen, „auf Sicht zu fahren“ und zu innovieren.

Und zwar, indem sie die Resonanzfähigkeit zu Kundinnen und Kunden, also zur Umwelt erhöhen, indem sie Strukturen fördern, die stark die Eigenverantwortung und Selbstorganisation fördern auf der Basis integrierter Missionen und Visionen und die agilen Prozesse und Methoden nutzen, die eine stärkere Integration von Planung-Ausführung sowie Kontrolle implizieren und die deshalb auch Mitarbeitenden und Führungskräften neue und ergänzende Rollen zuschreiben.

<sup>8</sup> Bezogen auf die fünf zentralen Grundthemen auf der mentalen Ebene nach Schein kann festgehalten werden: 1. Annahme über die Umwelt: Die Umwelt kann gestaltet werden und ist außerhalb des eigenen Systems; 2. Annahme über Wahrheit und Zeit: Es gibt objektive Richtigkeiten, die durch sequentielle Handlungen realisiert werden können; 3. Annahmen über die Natur des Menschen: Die handelnden Akteurinnen und Akteure sind Gestalterinnen bzw. Gestalter, übernehmen Verantwortung und sind leistungsorientiert; 4. Annahmen über die Natur des menschlichen Handelns: Aktives Handeln ist erwünscht; 5. Annahmen über die Natur zwischenmenschlicher Beziehungen: Die Beziehungen sind sachlich und zielorientiert, Emotionen werden nicht thematisiert.

<sup>9</sup> Allerdings hat sich die KGSt in der Zwischenzeit stark weiterentwickelt, s. z. B. KGSt-Bericht 9/2019.

<sup>10</sup> Die dargestellten Prämissen können dem entitativ-individualistischen Paradigma zugerechnet werden, das Rüegg-Stürm mit den Stichworten „Ausdruck von Wirklichkeit in linearen Subjekt-Objekt-Relationen“, „Macher-Perspektive“, und „Wirklichkeit ist objektiv gegeben“ charakterisiert. Diesen Prämissen stellt er das systemisch-relational-konstruktivistische Paradigma gegenüber. Systemisch, d. h. die soziale Wirklichkeit entsteht aus dem Zusammenspiel von Beziehungen, relational, d. h. die Wirklichkeit entsteht in Beziehungs- und Kommunikationsprozessen, konstruktivistisch, d. h. Wirklichkeit wird fortlaufend erfunden und konstruiert (vgl. Rüegg-Stürm 2000).

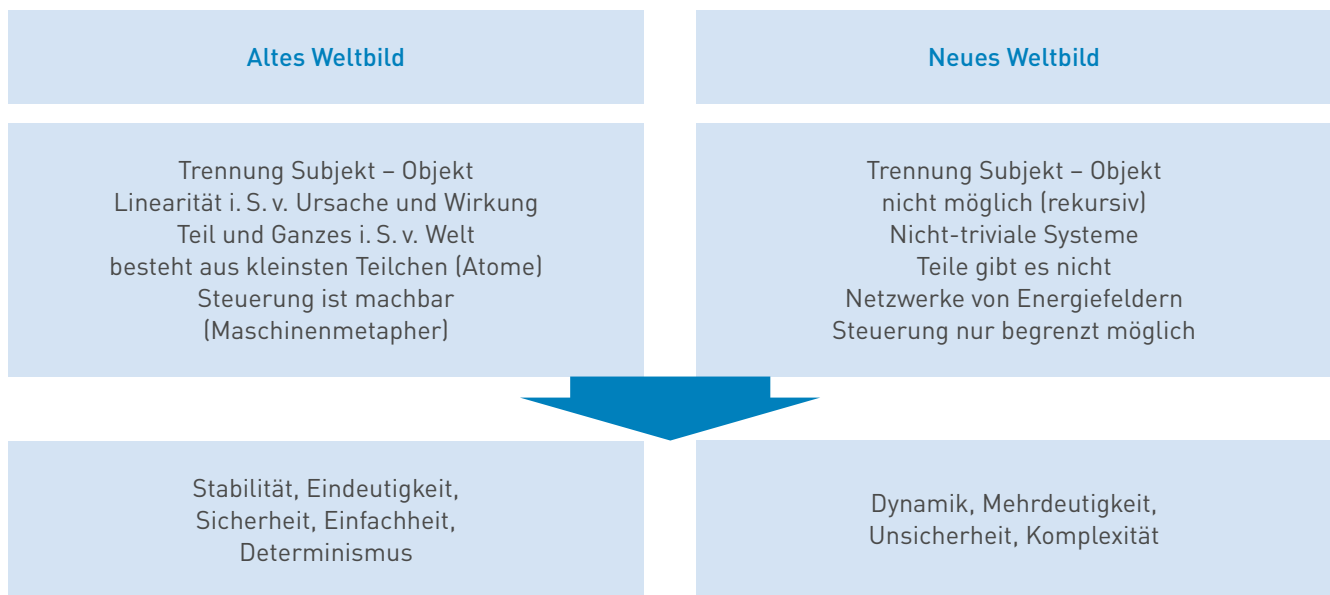


Abbildung 22 Grundparadigma - altes vs. neues Weltbild (eigene Darstellung)

Das Thema „Nachhaltigkeit und Innovationsfähigkeit“ der Verwaltung hat deshalb nicht nur einen operativen Aspekt, sondern ist selbst eingebettet in normative Orientierungen, denen in der Tiefe mentale Paradigmen und Basic Assumptions zugrunde liegen (vgl. umfassend Kegelmann). Werden diese bewusst gemacht und reflektiert, um darauf aufbauend ergänzende Steuerungsarchitekturen zu implementieren, sichert dies die Zukunftsfähigkeit der Verwaltung.

Dabei ist es nicht sinnvoll in klassischen Dualismen des „Entweder – Oder“ zu verharren. Die skizzierten Innovationsmuster werden nach wie vor auch auf die klassische

Organisation treffen und es wird eine Vielzahl von Aufgaben geben, die auf diese Weise effizient erledigt werden können. Aber im Kern geht es um eine kritische Auseinandersetzung mit anwendungsorientierten Handlungspraktiken und Konzepten, die aber ihrerseits wieder einen tieferliegenden normativen, ja paradigmatischen Bezugsrahmen haben.<sup>11</sup>

Nun aber wieder zurück zur operativen Handlungsebene. Im Folgenden werden die aus dem Projekt gewonnenen Erkenntnisse in Form von Handlungsempfehlungen gebündelt.

<sup>11</sup> Rüegg-Stürm beschreibt drei Ebenen eines anwendungsorientierten Managementwissens, die an das in dieser Arbeit entwickelte Drei-Ebenen-Modell anknüpfen. Die tiefste Ebene ist die der epistemologischen Grundannahmen, danach kommt die Ebene der Konzepte, Modelle und anwendungsorientierten Theorien, auf der obersten Ebene geht es konkret um Instrumente, d. h. Heuristiken für die Intervention (vgl. Rüegg-Stürm 2002: 19).

# 9. Handlungsempfehlungen

Im Verlauf des Projekts wurde deutlich, dass der **Innovationsfähigkeit** eine hohe Bedeutung beikommt. Auch wurde deutlich, dass bestimmte „Muster“ diese Innovationsfähigkeit unterstützen, dass es aber auch Hemmnisse gibt, die oft auch in der klassischen Organisationskultur begründet sind. Nimmt man die Ergebnisse des Forschungsvorhabens ernst, so wurde deutlich, dass eine nachhaltige Veränderung:

- der bewussten Gestaltung aller organisationalen Dimensionen bedarf,
- alle Ebenen der Organisation umfasst, von der individuellen Ebene, über die Teamebene bis zur Organisationsebene,
- nicht nur „Verhalten“ umfasst, sondern auch und vor allem auch die Reflektion der tieferliegenden Werte und Normen.

Im Folgenden sollen deshalb **vier Felder** beschrieben werden, in denen weitere Aktivitäten im Anschluss an das Forschungsprojekt möglich und notwendig sind. Diese Felder sind:

- Forschung und Theorie
- Fortbildung und Kommunikation
- Beratung und Umsetzung
- Instrumente und Tools

Im Bereich der **Forschung** wurden Erhebungsinstrumente angewendet und getestet, die die „Nachhaltige Verwaltung“ im Sinne ihrer Innovations- und Veränderungsfähigkeit untersuchen sollten. Insbesondere die Online-Befragung wurde getestet, wobei es allerdings noch an der notwendigen Anzahl der erforderlichen Rückläufe mangelt. Insofern wäre es interessant, den Fragebogen gezielt einzusetzen und die entsprechenden Auswertungen durchzuführen, um so eine vertiefte empirische Basis zur kommunalen Innovationsfähigkeit zu erhalten. Auch wäre

es neben dem hier angewendeten systemisch-ganzheitlichen Ansatz möglich, einzelne Innovationsdimensionen vertieft zu untersuchen.

Auf der Ebene der mentalen Paradigmen und der Ebene der Werte könnte man vertieft nach den „Weltbildern“ und „Normen und Werten“ fragen, die hinter den Innovationsstrukturen, den -prozessen und dem Innovationsverhalten liegen. Damit ist auch die Frage nach den Steuerungs- und Innovationsparadigmen gestellt, die es kritisch zu hinterfragen und weiterzuentwickeln gilt.

Im Bereich der **Fortbildung und Kommunikation** sind Fortbildungsprogramme zu entwickeln, die gezielt die Entwicklung der kommunalen Innovationsfähigkeit angehen. Es gilt, neben den klassischen Routinestrukturen und -kulturen, ergänzende und komplementäre Innovationsstrukturen und -kulturen zu entwickeln und die Mitarbeitenden und Führungskräfte zu agilem und innovativem Handeln zu befähigen. Dies ist eine Frage der Motivation, der Kompetenz und der Strukturen, aber vor allem auch eine Frage der Haltungen und der Werte. Diese Fortbildungen sind dabei zielgruppenspezifisch zu entwickeln, da unterschiedliche Anforderungen z. B. an Führungskräfte und Mitarbeitende gestellt werden.

Dabei sollte die Fortbildung immer auch einen konkreten Real- und Umsetzungsbezug haben. Deshalb sind Fortbildungsmaßnahmen durch konkrete **Beratungs- und Umsetzungsbegleitungen** zu ergänzen. So könnten auf der Grundlage der Forschungsarbeiten konkrete Tools zum „Innovationsassessment“ entwickelt werden, die die Kommunen befähigen, einen aktuellen Befund über ihre Innovationsfähigkeit zu erhalten und diese dann gezielt weiterzuentwickeln. Hierzu gezielt Tools und entsprechende systematische Begleitangebote zu entwickeln, ist ebenfalls ein wichtiges zukünftiges Handlungsfeld.

Im Rahmen von Netzwerkarbeit könnten hierbei gezielt Innovationsnetzwerke entwickelt werden, in denen sich innovative Städte und Akteure regelmäßig austauschen und voneinander lernen.

Beispielhaft sollen auf der Grundlage des Projektes zwei mögliche **Instrumente** vorgestellt werden. Dies ist zum einen ein Selbstcheck für Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sowie mögliche Reflexionsfragen an die Organisation.

## 9.1. Selbstcheck

Bezogen auf die entwickelten Innovationsdimensionen könnten die im Projekt entwickelten Fragestellungen zu einer fundierten Analyse der aktuellen Situation herangezogen werden. Insbesondere könnten in gemeinsamen Dialog- und Kommunikationsformaten die Fragestellungen gemeinsam diskutiert werden, um in einen gemeinsamen organisationalen Lernprozess einzusteigen.

### Erweiterter Selbstcheck für Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Ist meine Verwaltung für die Entwicklung und Umsetzung der nachhaltigen Stadtentwicklung gerüstet?

<b>Inhaltlich</b>	Haben wir normativen Ziele und Visionen?
<b>Normativ</b>	Wie wurden sie entwickelt? Was sind die grundlegenden Werte und Haltungen? Sind sie schriftlich dokumentiert und wo? Wie wirken sich diese im Alltag aus? Welche konkreten Verhaltensorientierungen ergeben sich daraus? Woran lässt sich feststellen, dass die Werte im Alltag gelebt werden?
<b>Strategisch</b>	Welche strategischen Ziele und Themen verfolgt die Stadt? In welchen Feldern sind Strategien definiert? Wie wurden sie entwickelt und verabschiedet? Wie handlungsrelevant sind sie? Werden sie konsequent umgesetzt und weiterentwickelt und wie?
<b>Operativ</b>	Gibt es operative Umsetzungstools und werden diese auch genutzt? Wie konsequent wird nach den Ergebnissen, Wirkungen und Outputs gefragt?

Gibt es ein Projekt-, Maßnahmen- und Umsetzungsmanagement?

<b>Strukturell</b>	Wie sind die Verantwortungsstrukturen horizontal und vertikal verteilt? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ist die Verantwortung eher zentralisiert oder dezentralisiert? Woran macht sich das fest?</li> <li>• Gibt es tragfähige Teamstrukturen? Woran macht sich das fest? Wie erfolgt die Teamentwicklung?</li> <li>• Wie ist die Verantwortung horizontal verteilt? Ist die Verwaltung eher integriert-ganzheitlich oder differenziert-spezialisiert aufgestellt? Woran macht sich das fest? Welche Querschnittsfunktionen gibt es und wie sind diese organisiert?</li> <li>• Gibt es ein Projektmanagement? Ist es standardisiert? Gibt es Know-how? Werden die klassischen Projektmanagementinstrumente systematisch eingesetzt?</li> <li>• Welche Rolle spielt der Gemeinderat? Geht er eher operativ oder auch strategisch vor? Welche Rolle spielt die Parteipolitik?</li> </ul>
<b>Prozessual</b>	Welche Rolle spielen Prozesse in der Stadt? Gibt es eine Sensibilität für Prozessmanagement und werden Prozesse professionell gesteuert? Wie erfolgen Evaluationen und Wirkungskontrollen? Welche Instrumente gibt es hierfür?
<b>Menschenbezogen</b>	Welche Kommunikationsformate gibt es horizontal und vertikal, nach innen und nach außen? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie kommuniziert der Bürgermeister mit seinen Mitarbeitenden?</li> <li>• Wie gestaltet sich die amts- und fachbereichsübergreifende Kommunikation? Gibt es integrative Formate und wie oft finden diese statt?</li> <li>• Haben die Mitarbeitenden die Möglichkeit, sich an internen Entwicklungsprozessen zu beteiligen? Wenn ja, in welcher Form?</li> <li>• Wie erfolgt die Kommunikation nach außen?</li> <li>• Werden die Bürgerinnen und Bürger mit eingezogen? Wenn ja, in welcher Form?</li> </ul>

**Umwelt-bezogen** Wie greift die Stadt Entwicklungen aus der „Umwelt“ (Bürgerschaft, Technik...) auf? Eher proaktiv oder reaktiv? Gibt es „Sensoren“, die helfen, notwendige Entwicklungs- und Veränderungsbedarfe zu erkennen? Ist die Stadt in städteübergreifenden Netzwerken aktiv?

**Instrumenten-bezogen** Welche Steuerungsinstrumente gibt es innerhalb der Verwaltung?

## 9.2. Reflexionsfragen

Auf der Grundlage der entwickelten „Quintessenzen“ und der zentralen Bausteine einer nachhaltigen Verwaltungsentwicklung könnte ebenfalls ein Diskurs- und Reflexionsprozess angestoßen werden, der insgesamt zu einem stärkeren Bewusstsein führt, das dann im Rahmen weiterer Schritte zu dem „Wunsch“ der Veränderung führt, der dann im Rahmen von Kompetenzentwicklung und Umsetzung zu einer stärkeren Verankerung des Themas „Innovation“ in der Verwaltung führt.

Im Folgenden werden die **zentralen Reflexionsfragen** auf der Grundlage der zentralen Erkenntnisse des Forschungsprojektes vorgestellt:

**Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt, verbunden mit Reflexionsfragen**

- (1) **Werte und Haltungen** sind zentral und müssen gelebt werden!  
Normative und strategische Ziel- und Werteorientierungen haben eine zentrale Bedeutung. Je größer die Stadt, desto wichtiger ist auch die schriftliche Verankerung. Allerdings sind „formale“ und „gelebte“ Inhalte nicht zwangsläufig das Gleiche. Die Inhalte und Werte müssen auch von den handelnden Akteurinnen und Akteuren auf den unterschiedlichen Ebenen glaubwürdig vorgelebt werden.  
**Reflexionsfrage: Was ist unsere „normative Orientierung“ auf der Werteebene und auf der strategischen Ebene? Woran wird diese sichtbar?**
- (2) Sie sind **beeinflussbar**, aber es braucht **Zeit, Vorbilder und eine kritische Masse**.  
Damit ein Kulturwandel stattfindet, bedarf es einer „Mindestenergie“, die kollektiv geteilt wird und den Wandel befördert. Einzelne „Inseln“ in der Organisation reichen hierfür nicht aus.

Der historische, langfristige Pfad einer Organisation und von Personen ist sehr wichtig. Die Herkunft bestimmt die Zukunft. Ein Bewusstwerden und Reflexion der Herkunft und Gegenwart ist deshalb zentral. Jede Stadt hat spezifische Stärken, die es zu erkennen und weiterzuentwickeln gilt (Stärken stärken).  
**Reflexionsfrage: Woher kommen wir und woraus „schöpfen“ wir unsere Potenziale?**

- (3) Auch braucht es „**Raum**“ i.S.v. physischen Räumen der Begegnung, zeitlichen Räumen (ggfls. auch außerhalb der Arbeitszeit) sowie Handlungs- und Kommunikationsräumen.  
**Reflexionsfrage: Was können wir in welchen Räumen tun, um Menschen zusammenzubringen, zu entwickeln und „Teamegeist“ zu erzeugen?**
- (4) Entscheidend ist die gelebte **Führungskultur**. Einzelne (Führungs-)Vorbilder haben fundamentalen Einfluss auf die Organisation und können diese nachhaltig und langfristig prägen.  
„Alles steht und fällt mit den Menschen und der gelebten Führungskultur“. Allerdings braucht es für die Entwicklung einer nachhaltigen Führungskultur eine kritische Masse. Allein die Verwaltungsspitze reicht hierfür nicht aus. Gelebte Führungskulturen, die von vielen getragen werden, können nachhaltig verankert werden und reichen dann weit über die Schaffenskraft einer Person hinaus.  
**Reflexionsfrage: Gibt es bei uns eine gelebte Führungskultur und wie würden wir diese beschreiben?**
- (5) **Teamentwicklung und -zusammenhalt** schaffen die notwendige „Energie“, um gemeinsame Anliegen fundamental voranzubringen.  
Eine gelebte Teamkultur ist entscheidend. Diese hängt stark vom gemeinsam Erlebten, von gemeinsam geteilten „Räumen“, vom gemeinsam erlebten Sinn etc. ab. Aber auch eine klare Rollenverteilung ist unentbehrlich.  
**Reflexionsfrage: Welche Rahmenbedingungen sind notwendig, um Teamentwicklung zu fördern und den Zusammenhalt zu stärken?**
- (6) Dies führt auch zu einer **Vernetzung von Menschen und Themen**, die den Blick über den Tellerrand fördert und gemeinsames Lernen ermöglicht.  
**Reflexionsfrage: Wie unterstützen wir gemeinsame Lernerfahrungen?**
- (7) Insbesondere tragfähige horizontale und vertikale **Kommunikationsarchitekturen** sind zentral.

Eine starke Kommunikations- und Reflexionsorientierung führt zu Experimentierfreude und Fehler-toleranz und fördert damit Innovation. Dazu gehört, dass Konflikte offen angesprochen und bearbeitet werden und wertschätzend (nicht wertend) kommu-niziert wird.

**Reflexionsfrage: Welche Kommunikationsstruktu-ren sind vorhanden und wie können diese weiter-entwickelt werden?**

- (8) Daraus entsteht eine **Organisationskultur**, die sich dann auch operativ in Form von „orchestrierten“ Ver-haltensweisen, Strukturen, Prozessen, Inhalten und Instrumenten zeigt.

Die Organisationskultur bildet das Fundament der Organisation und ist entscheidend für den Erfolg der Organisation. Das Fundament kann ein großer Hemm- oder Unterstützungsfaktor für Innovation und Veränderung sein.

Die gelebte Organisationskultur (Vertrauens-, Inno-vations-, Kommunikations-, Veränderungs-, Feh-lerkultur) hängt stark von den gemeinsam geteilten Haltungen und Werten ab.

**Reflexionsfrage: Wie tragfähig ist das Fundament unserer Organisationskultur? Wo sehen wir Verbes-erungspotenziale?**

- (9) Eine starke **Außen-, Bürger- und Themenorientie-rung** ist eine starke „normative“ und integrierende Kraft (vs. „Nabelschau“ und Mikropolitik).

Je stärker die Kunden- und Bürgerorientierung, je stärker das Pflegen von internen und interorgani-sationalen Netzwerken, desto höher ist die Chance auf Innovation und Veränderung. Allerdings erfordert dies auch entsprechende Steuerungsinstrumente zum Umgang mit der Komplexität.

**Reflexionsfrage: Wo sind Lernfelder für uns? Wie und wann blicken wir über den Tellerrand und hin-terfragen das, was wir tun?**

- (10) Für eine effektive Umsetzung braucht es **Prozess-gestaltungen** nach innen und nach außen, die stark durch Eigenverantwortung, Partizipation und Mitge-staltung geprägt sind.

Insgesamt sind transparente, partizipative Prozesse (inhaltlich, kommunikativ) für das Thema Inno-vation, Veränderung und Umsetzungsorientierung ein Schlüsselfaktor. Allerdings ist eine konsequente Pro-cessorientierung noch selten der Fall. Insbesondere Machtprozesse können die inhaltliche Zusammenar-beit einschränken. Macht, Status und das Beharren auf Zuständigkeiten erschweren Problemlösungen,

Innovation und die dezentrale Übernahme von Ver-antwortung.

**Reflexionsfrage: Was sind unsere zentralen Um-setzungshemmnisse? Was können wir tun, um noch stärker ins „Machen“ zu kommen?**

- (11) Wesentlich unterstützt wird die nachhaltige Verwal-tungsentwicklung durch eine auch horizontal ge-staltete **Organisationsstruktur**, die die traditionel-len vertikalen Linien ergänzt.

Strukturen „kanalisieren“ Kommunikation, Ent-scheidungen und Zuständigkeiten. Insofern stimmt der Grundsatz **„Structure follows strategy“**. Aller-dings sind die Formalstrukturen allein nicht ent-scheidend. Informelle Strukturen und Netzwerke können den Formalstrukturen widersprechen oder sie ergänzen und unterstützen. Strukturen können auch stark hinderlich sein. Eine wichtige Erkennt-nis: Integriertes Denken hat in hierarchisch gelebten Strukturen keine Chance.

**Reflexionsfrage: Wie können wir die „Versäulung“ und Hierarchisierung lockern und informelle Netz-werkstrukturen fördern?**

- (12) Unterstützende **Steuerungsinstrumente** werden, je komplexer und größer die Organisation wird, umso wichtiger.

Steuerungsinstrumente, die Prozesse, Aufgaben und Menschen unterstützen sind wichtig. Hierbei gilt: je größer die Stadt, desto wichtiger werden sie. Ohne entsprechende projektmanagement- und steue-rungsunterstützende Instrumente ist – zumindest in großen Verwaltungen – eine integrale, ganzheitliche Steuerung nicht möglich. Die Qualität der Umsetzung hängt von der Prozessqualität und der Transparenz der Entscheidungswege ab.

**Reflexionsfrage: Welche Instrumente können uns an welcher Stelle unterstützen? Wie führen wir diese erfolgreich ein und sorgen für Akzeptanz?**

# 10. Ausblick

Gerade die Coronakrise und die jüngsten Entwicklungen haben gezeigt, dass der Verwaltung und ihrer Fähigkeit mit Krisen, Dynamiken und Unsicherheiten umzugehen, eine wichtige Funktion zukommt. Dabei kann die Coronakrise tatsächlich ebenfalls mit VUCA beschrieben werden und die Situation war und ist:

- volatil,
- unsicher,
- komplex und
- mehrdeutig.

Inwieweit die Innovations- und Steuerungsfähigkeit der Handlungsebenen ausgereicht hat, um die Krise zu bewältigen, werden zukünftige Forschungsarbeiten zeigen. Was sich allerdings gezeigt hat, ist, dass eine Vielzahl von „Umweltentwicklungen“ in Form technologischen Entwick-

lungen (Stichwort: Digitalisierung) und gesellschaftlichen Entwicklungen (Stichwort: Wertewandel und Partizipation) eine Weiterentwicklung der kommunalen Verwaltung in Richtung Agilität und Innovationsfähigkeit erfordern. Wie dies gelingen kann, wurde im Rahmen des Forschungsprojektes gezeigt. Insgesamt gilt es, die Verwaltung auf eine neue Ebene zu heben, damit den komplexen und sich schnell wandelnden Herausforderungen erfolgreich begegnet werden kann. Und dies ist nicht zuletzt eine Frage der Normen und mentalen Paradigmen, denen die Verwaltung folgt. Sondern es ist vor allem auch eine Frage der Umsetzung!

Insofern kann folgende Innovationsformel in Anlehnung an den Forschungsbericht festgehalten werden (vgl. auch Bayraktar 2020):

**Innovation = (Neue Idee + Umsetzung + Akzeptanz)**

# ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Bild vom Elefanten	7
Abbildung 2: Input – Throughput – Output – Outcome	9
Abbildung 3: Vorgehen im Projekt	11
Abbildung 4: Projektarchitektur	17
Abbildung 5: Organisation als mehrdimensionales System	18
Abbildung 6: normative – strategische – operative Steuerung	19
Abbildung 7: Unternehmenskultur nach Edgar Schein (1995)	20
Abbildung 8: Städte im Vergleich	29
Abbildung 9: OECD – Definitionen – Nationale Innovationssysteme	41
Abbildung 10: Der OECD – Innovation Frame	42
Abbildung 11: Bezugsrahmen für ein integriertes Management (Thom 1992)	43
Abbildung 12: Innovation Framework (Fleuren et al. 2004)	44
Abbildung 13: Der Innovationsprozess im öffentlichen Sektor (Bland et al. 2010)	44
Abbildung 14: Der Innovationsfunnel	49
Abbildung 15: Facetten von Kommunikationskultur in innovativen Teams (eigene Darstellung)	51
Abbildung 16: Innovationserfolg am Beispiel von Motivation (eigene Darstellung)	53
Abbildung 17: Führungsdilemmata nach Cameron/Quinn (2011)	56
Abbildung 18: Spannungsfelder der Organisation	57
Abbildung 19: Verwaltungs- vs. Innovationslogik	60
Abbildung 20: Die Grundkonfiguration der Verwaltungsorganisation im Wertequadrat	61
Abbildung 21: Klassische Steuerungslogik	62
Abbildung 22: Grundparadigma – altes vs. neues Weltbild (eigene Darstellung)	63



## LITERATURVERZEICHNIS

- Aderhold, J.:** Innovation als Leer- oder Kontingenzformel? Semantische Weichenstellungen und ihre strukturelle Folgen, in: Rehberg, K.-S. (Hrsg.): Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede: Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München, Campus Verlag, Frankfurt 2006
- Bartonitz, M.:** Agile Verwaltung. Wie der Öffentliche Dienst aus der Gegenwart die Zukunft entwickeln kann, Springer Verlag, Berlin, 2018
- Batinic, B. (Hrsg.):** Internet für Psychologen, Göttingen, Hogrefe, Bern 1997
- Bason, C.:** Leading Public Sector Innovation. Co-Creating for a Better Society. Second edition, Policy Press, Bristol/Chicago 2018
- Bayraktar, O.:** Innovationskraft in der öffentlichen Verwaltung, in: Rechnungswesen & Controlling. Das Steuerungshandbuch für Kommunen, Gruppe 6, Haufe Verlag, Freiburg 2020, S. 99-114
- Beck, U.:** Digitaler Weltstaat oder digitaler Humanismus? Der Soziologe Ulrich Beck im Gespräch. in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 21 July 2013.
- Becker, M./Michon, B./Guhl, J.:** Einleitung, in: marge Toolkit. Ein trinationales Projekt mit und für Professionelle aus den benachteiligten Quartieren 2019, S. 41-61
- Behrends, T.:** Organisationskultur und Innovativität: Eine kulturtheoretische Analyse des Zusammenhangs zwischen sozialer Handlungsgrammatik und innovativem Organisationsverhalten, Hampp Verlag, München 2000
- Bekkers, V./Tummers L.:** Innovation in the Public Sector: Towards an Open and Collaborative Approach, in: International Review of Administrative Sciences, Vol. 84(2), 2018, S. 209-213
- BerningerSchäfer, E.:** Digital Leadership. Die Digitalisierung der Führung, Managerseminare Verlags GmbH, Bonn 2019
- Bland, T./Bruk, B./Kin, D./Taylor, L./Kimberly:** Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship, in: the Public Sector Innovation Journal, Volume 15(3), 2010
- Boccardelli, P./Annosi, M. C./Brunetta, F./Magnusson, M.:** Learning and Innovation in Hybrid Organizations. Strategic and Organizational Insights, Springer, Cham/Palgrave Macmillan 2018
- Bodemann, M./Fellner, W./Just, V.:** Zukunftsfähigkeit durch Innovation, Digitalisierung und Technologie: Geschäftsmodelle und Unternehmenspraxis im Wandel, Springer Verlag, Berlin/Heidelberg 2021
- Bortz, J./Döring, N.:** Forschungsmethoden und Evaluation, Springer Verlag, Berlin 1995
- Braun V./Clarke V.:** Using Thematic Analysis in Psychology, in: Qualitative Research in Psychology, Vol.3(2), Taylor & Francis Group, 2006, S.77-101
- Braun-Thürmann, H.:** Innovation, Transcript Verlag, Bielefeld 2005
- Brentel, H./Hartmann, D./Rohn, H.:** Lern- und Innovationsfähigkeit von Unternehmen und Organisationen – Kriterien und Indikatoren, in: Wuppertal Papers, Nr. 156. Wuppertal Institut Klima, Umwelt, Energie GmbH, Wuppertal 2006
- Brockhoff, K.:** Forschung und Entwicklung: Planung und Kontrolle, 5. Auflage, Oldenbourg, München 1999
- Burns, T./Stalker, G.:** The management of innovation, Tavistock, London 1961
- Chesbrough, H.:** Open Innovation. The new Imperative for Creating and Profiting from Technology, Harvard Business School Press, Boston 2006
- Corsten, H./Gössinger, R./Schneider, H.:** Grundlagen des Innovationsmanagements, Verlag Franz Vahlen, München 2006
- Dawar, N.:** Wenn Marketing zur Strategie wird, in: Harvard Business Manager (2014), Nr. 2, 2014a, S. 53 – 63
- Dawar, N.:** Shifting your Strategy from Products to Customers, Harvard Business Review Press, Boston 2014b
- De Jong, J./Den Hartog, D.:** Measuring Innovative Work Behavior. Creativity and Innovation Management, 19(1), 2010, S. 23-36
- Deci, E./Ryan, R.:** Self-Determination Theory: An Organismic Dialectical Perspective, in Deci Edward & Ryan Richard: Handbook of Selfdetermination Research, University of Rochester Rochester 2002, S. 3-33
- Deci, E./Ryan, R.:** Self-Determination Theory: Basic Psychological Needs in Motivation, Development, and Wellnes, in: The Guilford Press, New York/London 2017
- Deutschen Gesellschaft für Evaluation:** Standards für Evaluation, 2011, www.degeval.de, 2014; Stand: 15.04.2021
- Disselkamp, M.:** Wachstumsstrategien für Unternehmen, Wettbewerbsfähigkeit in disruptiven Zeiten sichern, Haufe, Freiburg 2021
- Dormann, C.:** Parametrische Statistik, Springer Verlag, Berlin/Heidelberg 2013
- Eckey, F./Kosfeld, R./Rengers, M.:** Multivariate Statistik, Gabler, Wiesbaden 2002
- Endrejat, P./Meinecke, A.:** Kommunikation in Veränderungsprozessen : Psychologische Grundlagen für die Arbeit mit Individuen und Gruppen, Springer, Wiesbaden 2021
- Etzkowitz, H.:** Innovation in Innovation: The Triple Helix of University-Industry-Government Relations, in: Social Science Information 42(3), 2003, S. 293-337
- Fayol, H.:** Allgemeine und industrielle Verwaltung, Oldenbourg, Berlin 1929

- Fleuren, M./Wieffering, K./Paulussen, T.:** Determinants of innovation within health care organization. Literature review and Delphi study, in: *International Journal of Quality in Health Care*, Vol. 16, No 2, 2004, S. 107-123
- Flik, H./Rosatzin, C.:** Innovationskultur: „It don't mean a thing o fit ain't tot hat swing“, in: Gassmann, O./ Sutter, P. (Hrsg.): *Praxiswissen Innovationsmanagement. Von der Idee zum Markterfolg*, Carl Hanser Verlag, München 2008
- Fraas, C./Meier, S./Pentzold, C.:** Online-Diskurse. Theorien und Methoden transmedialer Online-Diskursforschung, Herbert von Halem, Köln 2013
- Franke, N./Dömötör, R.:** Innovativität von Klein- und Mittelbetrieben (KMB): Gestaltungsvariablen, Konfigurationen und Erfolgswirkungen. *Zeitschrift für KMU und Entrepreneurship (ZfKE)*, 2008, S. 139–158
- Gassmann, O./Sutter, P.:** *Praxiswissen Innovationsmanagement. Von der Idee zum Markterfolg*, Carl Hanser Verlag, München 2008
- Gerstbach, I.:** Innovationsräume: Raumkonzepte für agile Teams: Erfahrungen, Problemfelder und Erfolgsfaktoren, Hanser, München 2019
- Görlitz, A.:** Politische Steuerung. Ein Studienbuch, Westdeutscher Verlag, Opladen 1995
- Goldschmidt, R.:** Kriterien zur Evaluation von Dialog- und Beteiligungsverfahren, Springer VS, Wiesbaden 2014
- Grauhan, R. R.:** Modelle politischer Verwaltungsführung, Universitätsverlag Konstanz 1969
- Greiling, M.:** Das Innovationssystem: Eine Analyse zur Innovationsfähigkeit von Unternehmungen, Lang Verlag, Frankfurt 1998
- Groß, M./Müller-Wiegand, M./Pinnow, D.:** Zukunftsfähige Unternehmensführung: Ideen, Konzepte und Praxisbeispiele, Springer Gabler, Berlin 2019
- Hauschildt, J./Salomo, S.:** *Innovationsmanagement*. 4. Auflage, Franz Vahlen Verlag, München 2007
- Hauschildt, J.:** *Innovationsmanagement*, in: Frese, E. (Hrsg.): *Handwörterbuch der Organisation (HWO)*, 4. Auflage, Schäffer-Pöschel, Stuttgart 1992, Sp. 1029-1041
- Hauschildt, J./Gemünden, G.:** Promotoren. Champions der Innovation, Gabler Verlag, Wiesbaden 1998
- Heinrichs, H./Kirst, E./Plawitzki, J.:** Gutes Leben vor Ort, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2017
- Heinz, R.:** Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Schäffer-Pöschel Verlag, Stuttgart 2000
- Helfferrich, C.:** Die Qualität qualitativer Daten: Manual für die Durchführung qualitativer Interviews, 4. Auflage, VS-Verlag, Wiesbaden 2011
- Hofbauer, G./Hellwig, C.:** Professionelles Vertriebsmanagement: Der prozessorientierte Ansatz aus Anbieter- und Beschaffersicht, Publicis 2012
- Hoffmann, G.:** Organisationale Resilienz. Kernressource moderner Organisationen, Springer Verlag, Wiesbaden 2017
- Jalonen, H./Juntunen, P.:** Enabling Innovation in Complex Welfare Service Systems, in: *Journal of Service Science and Management* 04/2011
- Judge, T. A./Parker, S. K./Colbert, A. E./Heller, D./Ilies, R.:** Job Satisfaction. A Cross-Cultural Review, in: Anderson, N. (Hrsg.): *Vol. 1. Handbook of industrial, work and organizational psychology, Personnel psychology*, Sage, London 2006, S. 25-53
- Kaase, M.:** Sinn oder Unsinn des Konzepts „Politische Kultur“ für die vergleichende Politikforschung, oder auch: der Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln, in: Kaase, M./Klingmann, H.D. (Hrsg.): *Wahlen und politisches System. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1993
- Kaltenbrunner, R./Jakubowski, P.:** Die Stadt der Zukunft. Wie wir leben wollen, Aufbau Verlag, Berlin 2018
- Kegelmann, J.:** Entwicklungen im Verwaltungsmanagement, in: Breyer-Mayländer, T./Zerres C. (Hrsg.), in: *Stadtmarketing: Grundlagen, Analysen, Praxis*, Springer Verlag, Wiesbaden 2019a, S. 437-448
- Kegelmann, J.:** Humane Organisation. Aspekte der Führungskompetenz, in: Rüttgardt, A./Bajorat, P. (Hrsg.): *Im Wirkfeld des Geistes. Perspektiven christozentrischer Spiritualität. Eine Festschrift für Paul Imhof zum 70. Geburtstag*, via verbis verlag, Taufkirchen 2019b, S. 358-375
- Kegelmann, J.:** Mit Bürgerbeteiligung die Innovationskraft der Kommunalverwaltung stärken, in: Frech, S./Weber, R./Wehling, H.G./ Witt, P. (Hrsg.): *Handbuch Kommunalpolitik. W. Kohlhammer GmbH Stuttgart in Verbindung mit der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg* 2019c, S. 126-141
- Kegelmann, J.:** Die Zukunft der Verwaltung. Gestaltungsparameter der vernetzten Verwaltung, in: Böhmer/Kegelmann/Kientz (Hrsg.): *Rechnungswesen und Controlling. Das Steuerungshandbuch für Kommunen*, Haufe Verlag, Freiburg 2017a, Gruppe 6, S. 711-726
- Kegelmann, J.:** Herkunft, Ankunft, Zukunft: Perspektiven der Stadtentwicklung Mosbach, in: Böhmer/Kegelmann/Kientz (Hrsg.): *Rechnungswesen und Controlling. Das Steuerungshandbuch für Kommunen*, Haufe Verlag, Freiburg 2017b, Gruppe 5, S. 603-622
- Kegelmann, J./Martens, K. (Hrsg.):** *Kommunale Nachhaltigkeit. Jubiläumsband zum 40-jährigen Bestehen der Hochschule Kehl und des Ortenaukreises*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2013
- Kegelmann, J.:** *New Public Management. Möglichkeiten und Grenzen des neuen Steuerungsmodells*, VS-Verlag, Wiesbaden 2007
- KGSt:** Wirkungsorientiert steuern. Eine Umsetzungshilfe für kleine Kommunen, Bericht 9/2019, Köln 2019
- KGSt:** Das Neue Steuerungsmodell: Begründungen, Konturen, Umsetzung, Bericht 5/1993; Köln 1993
- Kuckartz, U.:** Qualitative Inhaltsanalyse, Methoden Praxis Computerunterstützung, Weinheim, Basel: Beltz Juventa 2012
- Kuckartz, U./Rädiker, S./Ebert, T./Stefer, C.:** Evaluation online, Internetgestützte Befragung in der Praxis, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009
- Lange, S./Braun, D.:** Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, Leske + Budrich, Opladen 2000
- Lawrence, P. R./Lorsch J. W.:** *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*, Harvard Business School Press, Boston 1967

- Lederer, B.:** Auswertung quantitativer Daten, Universität Innsbruck, 2010
- Leonhart, R.:** Lehrbuch Statistik. Einstieg und Vertiefung, 4. Auflage, Hogrefe, Bern 2017
- Levitt, H./Bamberg, M./Creswell, J./Frost, D./Josselson, R./Suárez-Orozco, C.:** Journal Article Reporting Standards for Qualitative Primary, Qualitative Meta-Analytic, and Mixed Methods Research in Psychology: The APA Publications and Communications Board Task Force Report. *American Psychologist*, 73(1), 26–46., 2018
- Locke, E. A.:** The Nature and Causes of Job Satisfaction, in: *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Chicago 1976, S. 1297–1349
- Lühr, H./Jabkowski, R./Smentek, S.:** *Handbuch Digitale Verwaltung*, Springer, Wiesbaden 2019
- Lundvall, B. Å.:** *Product Innovation and User-Producer Interaction*, Aalborg University Press, Aalborg 1985
- Mack, O./Khare, A./Krämer, A./Burgartz, T. (Hrsg.):** *Managing in a VUCA World*, Springer, Heidelberg 2016.
- Markusch, D.:** Bestandteile guter Innovationsprozesse und subjektive Erfolgsfaktoren speziell für klein- und mittelständische Unternehmen, Diplomarbeit, Berlin 2011
- Massenberg A./Spurk D./Kauffeld S.:** Social Support at the workplace, motivation to transfer, and training transfer: A multilevel indirect effects model, in: *International Journal of Training and Development*, Vol.19, Blackwell Publishing Inc., 2015, S.161-178
- Mayring, P.:** *Qualitative Inhaltsanalyse, Grundlagen und Techniken*, 12. Auflage, Beltz, Weinheim 2015
- van Meerkerk, I./Edelenbos, J.:** *Boundary Spanners in Public Management and Governance. An Interdisciplinary Assessment*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2018
- Mey, G./Mruck, K. (Hrsg.):** *Handbuch qualitative Forschung in der Psychologie*, 1. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010
- Meynhardt, T.:** Public Value – oder: was heißt Wertschöpfung zum Gemeinwohl?, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* Heft 1/2008, S. 457-468
- Meynhardt, T.:** *Wertwissen: Was Organisationen wirklich bewegt*. Waxmann, Münster 2004
- Mickahail, B. K./Eira de Aquino, C. T.:** *Effective and Creative Leadership in Diverse Workforces : Improving Organizational Performance and Culture in the Workplace*, Springer International Publishing, 2019, S.71-75
- Moore, M./Hartley, J.:** *Innovations in Governance*, *Public Management Review* 2008
- Moosbrugger, H./Kelava, A.:** *Testtheorie und Fragebogenkonstruktion*, 2. Auflage, Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg 2012
- Müller-Stewens, G./Fontin, M.:** *Management unternehmerischer Dilemmata. Ein Ansatz zur Erschließung neuer Handlungspotentiale*, Stuttgart 1997
- Nagel, E.:** *Verwaltung anders denken*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2001
- Neuberger, O.:** Dilemmata und Paradoxa im Managementprozess, in: Schreyögg, G. (Hrsg.): *Funktionswandel des Management: Wege jenseits der Ordnung*, Duncker & Humblot, Berlin 2000, S. 173-219
- Newig, J.:** Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt) politischer Maßnahmen? Ein Modellansatz zur Erklärung der Implementationseffektivität, in: Feindt P./Newig J. (Hrsg.): *Öffentlichkeitsbeteiligung, Partizipation, Nachhaltigkeit, Perspektiven der politischen Ökonomie*, Metropolis Verlag, Marburg, S. 89-116, 2005
- Newman, A./Hughes, A./Lee, A./Wie Tian, A./Legood, A.:** *Leadership, Creativity, and Innovation: A Critical Review and Practical Recommendations*, *Leadership Quarterly*, 29(5), 2018, S. 549-569
- Nicolai, C.:** *Betriebliche Organisation*, 3. Auflage, UVK Verlag, München 2020
- Nussbaum, M.:** *Kosmopolitismus. Revision eines Ideals*, wbg, Darmstadt 2020
- OECD:** *National Innovation Systems*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris 1997
- Osburg, T./Schmidpeter, R. (Hrsg.):** *Social innovation. Solutions for a sustainable future*. Springer, Berlin/New York 2013
- Pattakos, A./Dundon, E.:** Innovation in Government: Oxymoron or Core Competency?, in: *Canadian Government Executive*, 10(3), 2003, S. 14-16
- Pleschak, F./Sabisch, H.:** *Innovationsmanagement*, Schäfer Pöschel, Stuttgart 1996
- Pörksen, B. (Hrsg.):** *Schlüsselwerke des Konstruktivismus*, VS Verlag, Wiesbaden 2011
- Prochazka, V./Kegelmann, J./Schatzinger, S.:** *Die öffentliche Verwaltung und ihre Kultur. Ein Manifest für mehr Offenheit und Innovationsfähigkeit: Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO in Zusammenarbeit mit der Hochschule Kehl*, März 2020
- Quinn, R./Cameron, K. S.:** *Diagnosing & Changing Organizational Culture Based on the Competing Value Framework*, 3. Auflage, San Francisco 2011
- Rammert, W.:** *Die Innovationen in der Gesellschaft*. in: Howaldt, J./Jacobsen, H. (Hrsg.): *Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010, S. 21-52
- Rat der deutschen Markt und Sozialforschung und Deutsche Gesellschaft für Online-Forschung e. V.,** <https://www.rat-marktforschung.de/>, 2013, Stand: 15.04.2021
- Riehmman, F.:** *Grundformen der Angst*, 42. Auflage, Beck Verlag, München 2017
- Rölle, D.:** *Agile Verwaltung*, Universität Konstanz, in: Klenk, T./Nullmeier, F./Wewer, G.: *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Springer Fachmedien, Wiesbaden, 2020
- Rüegg-Stürm, J.:** *Jenseits der Machbarkeit – Idealtypische Herausforderungen tiefgreifender unternehmerischer Wandlungsprozesse aus einer systemisch-relationalen-konstruktivistischen Perspektive*, in: Schreyögg, G./Conrad, P. (Hrsg.): *Organisationaler Wandel und Transformation*, Springer, Wiesbaden 2000, S. 195-238

- Rüegg-Sturm, J.:** Das neue St. Galler Management-Modell. Grundkategorie einer integrierten Managementlehre – der HSG-Ansatz, Bern 2002
- Russell, B.:** Multivariate Analysis., in: Research Methods in Anthropology, Qualitative and Quantitative Approaches, 4.Auflage, AltaMira Press, Lanham, S.649-695, 2006
- Ryan, R.M./Kasser, T.:** Further Examining the American Dream: Differential Correlates of Intrinsic and Extrinsic Goals. Personality and Social Psychology Bulletin. 1996
- Sackmann, S.:** Organisationskultur: Die unsichtbare Einflussgröße, in: Gruppendynamik, Heft 4, S. 393-406, 1983
- Sattayaraksa T./Boonitt,S.:** CEO Transformational Leadership and the New Product Development Process: The Mediating Roles of Organizational Learning and Innovation Culture, Leadership & Organization Development Journal. Vol. 37 (6), 730-749, 2016
- Schein, E. H.:** Organizational culture and leadership. A dynamic view, San Francisco 1985
- Schein, E. H.:** Unternehmenskultur – ein Handbuch für Führungskräfte, Frankfurt 1995
- Schenk, B./Schneider, C.:** Mit dem digitalen Reifegradmodell zur digitalen Transformation der Verwaltung : Leitfaden für die Organisationsgestaltung auf dem Weg zur Smart City, Springer/Gabler, Wiesbaden, 2019
- Schnell, R.:** Methoden der empirischen Sozialforschung, 6. Auflage, Oldenburg Verlag, München/Wien/Oldenburg 1999
- Scholl, W.:** Innovationskultur, Innovationsprozesse und Innovationserfolge, in: Mut zu Innovationen : Impulse aus Praxis, Forschung, Beratung und Ausbildung, Springer, Berlin 2019
- Scholl, W./Hoffmann, L.:** Innovation und Information: Wie in Unternehmen neues Wissen produziert wird, Hogrefe Verlag für Psychologie, Göttingen 2004
- Schreyögg, G.:** Funktionswandel im Management: Wege jenseits der Ordnung. Drittes Berliner Kolloquium der Gottlieb Daimler- und Karl-Benz-Stiftung, Berlin 2000
- Schumpeter, J.:** Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Duncker & Humblot, Berlin 1964
- Schumpeter, J.:** Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung : Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus, Duncker & Humblot , Berlin 1997
- Schuppert, G. F.:** Gemeinwohl, das. Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen, in: Ders./Neidhardt, F.: Gemeinwohl. Auf der Suche nach Substanz, WZB-Jahrbuch, WZB, Berlin 2002, S. 19-64. Schwarz, E. J./Altenburg, U./Strebel, H.: Nachhaltiges Innovationsmanagement: Heinz Strebel zum 65. Geburtstag, Gabler, Wiesbaden 2004
- Schilles, S.:** Innovation und Innovationsmanagement – eine Literaturanalyse, Masterarbeit, Züricher Hochschule für angewandte Wissenschaften, Zürich 2011
- Seliger, R.:** Das Dschungelbuch der Führung. Ein Navigationssystem für Führungskräfte, Heidelberg 2014 [5.Auflage]
- Sen, A.:** Die Idee der Gerechtigkeit, C.H. Beck Verlag, München 2010
- Spielkamp, A./Rammer, C.:** Balanceakt Innovation. Erfolgsfaktoren im Innovationsmanagement kleinerer und mittlerer Unternehmen, Dokumentation 06-04, ZEW, Mannheim 2006
- Stachova, K./Stacho, Z./Vicen, V.:** Efficient Involvement of Human Resources in Innovations Through Effective Communication. Business: Theory and Practice, Vol. 18(1), 33, 2017
- Staudt, E. (Hrsg.):** Kompetenz und Innovation. Eine Bestandsaufnahme jenseits von Personalentwicklung und Wissensmanagement, in: Innovation: Forschung und Management, Band 10. Bochum: Institut für Angewandte Innovationsforschung 1997
- Steinmann, H./Schreyögg, G.:** Management. Grundlagen der Unternehmensführung. Konzepte-Funktionen-Fallstudien, Wiesbaden, 5. Auflage 2000
- Stern, T./Jaberg, H.:** Erfolgreiches Innovationsmanagement, Gabler Verlag, Springer, Wiesbaden, 2010
- Sturzenhecker, B.:** Partizipation in der Offenen Jugendarbeit, Veröffentlichung im Rahmen der Beteiligungsbausteine des Deutschen Kinderhilfswerkes e.V. [https://www.kinderpolitik.de/images/downloads/Beteiligungsbausteine/c/Baustein\\_C\\_3\\_1.pdf](https://www.kinderpolitik.de/images/downloads/Beteiligungsbausteine/c/Baustein_C_3_1.pdf) (Stand: 12.03.2021), 2009
- Tarde, G.:** Die sozialen Gesetze : Skizze einer Soziologie, Metropolis-Verl., Marburg 2009
- Taylor, F.W.:** The Principles of Scientific Management, Norword Mass 1911
- Thielsch, M./Weltzin, S.:** Online-Befragungen in der Praxis, in: Thielsch M./Weltzin S., Praxis der Wirtschaft. tpsychologie, MV Wissenschaft, Münster 2009
- Thom, N./Zaugg, R. (Hrsg.):** Moderne Personalentwicklung. Mitarbeiterpotenziale erkennen, entwickeln und fördern, Wiesbaden: Gabler, Wiesbaden 2006
- Thom, N.:** Grundlagen des betrieblichen Innovationsmanagements, Verlag Hanstein, Königstein 1980
- Thom, N.:** Innovationsmanagement, in: Die Orientierung, Heft Nr. 100, Schweizerische Volksbank, Bern 1992
- Vahs, D./Brem, A.:** Innovationsmanagement. Von der Idee zur erfolgreichen Umsetzung, Schäffer Pöschel, 4. Auflage, Stuttgart 2013
- Vahs, D.:** Organisation. Ein Lehr- und Managementbuch, 8. Auflage, Schäffer Pöschel, Stuttgart 2012
- Wagner, D.:** Digital Leadership. Kompetenzen – Führungsverhalten – Umsetzungsempfehlungen. Springer Gabler Verlag. Wiesbaden 2016
- Walter, W.:** Erfolgversprechende Muster für betriebliche Ideenfindungsprozesse. Ein Beitrag zur Steigerung der Innovationsfähigkeit, Dissertation Universität Karlsruhe, Karlsruhe 1997
- Watzlawick, P.:** Wie wirklich ist die Wirklichkeit. Wahn, Täuschung, Verstehen, Piper, 6. Auflage, München 2007 (Erstausgabe 1976)
- Weber, M.:** Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Aufl., Tübingen 1980 [1921], S. 160-166.
- Welker, M./Werner, A./Scholz, J.:** Online Research, Markt und Sozialforschung mit dem Internet, dpunkt.verlag, Heidelberg 2005

**Witt, J./Witt, T.:** Innovative Unternehmensführung. Kreatives Denken und Handeln der Mitarbeiter fördern, Symposion Publishing, Düsseldorf 2008

**Witte, E.:** Das Promotoren-Modell, in: Hauschildt, J. / Gemünden, G.: Promotoren. Champions der Innovation, Gabler Verlag, Wiesbaden 1998, S. 11-20

**Witte, E.**(1973): Organisation für Innovationsentscheidungen: Das Promotoren-Modell, Schwartz, Göttingen 1974. **Witzel, A.:** The Problem-centered Interview, Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, 1(1), <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132>, (Stand 19.03.2021), 2000

**Wunker, S./Farber, D.:** 5 Strategies Big Businesses Use to Build a Culture of Innovation, <https://www.forbes.com/sites/stephenwunker/2015/07/29/5-strategic-big-businesses-use-to-build-a-culture-of-innovation/?sh=d7a4575740eb>, (Stand: 12.03.21), 2015

**Zetzsche, F./Albert, M.:** Emergenz von sozialen Innovationen auf kommunaler Ebene: Working Paper 11-01: Technische Universität Chemnitz, Chemnitz 2017

## IN DIESER REIHE SIND BEREITS ERSCHIENEN:

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 31**

Kooperative Sportlandschaften

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 30:**

Wachstumsschmerzen. Kommunale Strategien und ihre Wirkungen

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 29:**

Eigenheime der 1950er bis 1970er Jahre

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 28:**

Lokale Politik und Beteiligung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 27:**

Monitor der Qualität lokaler Öffentlichkeit

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 26:**

Das kommunalpolitische Planetensystem?

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 25:**

Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 24:**

Praxisleitfaden Milieuwissen für die Stadtentwicklung und Stadtplanung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 23:**

Neue Partnerschaften in der nachhaltigen Stadtentwicklung? Potenziale von Transition-Town-Initiativen

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 22:**

Politische Partizipation marginalisierter Menschen

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 21:**

Potenziale der Gemeinwesenarbeit für lokale Demokratie

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 20:**

Gemeinwesenarbeit und lokale Demokratie – Zusammenhänge und Perspektiven aus der Sicht Sozialer Arbeit

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 19:**

Jenseits der Metropolen. Wandel lokalpolitischer Kulturen in einer polarisierten Gesellschaft

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 18:**

Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 17:**

Herausforderungen der Digitalisierung für benachteiligte Stadtquartiere

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 16:**

Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration von Migrantinnen und Migranten

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 15:**

Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 14:**

Öffentliche Räume im Zentrum der Städte

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 13:**

Entwicklung und Nachhaltigkeit von Willkommensinitiativen

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 12:**

Stadtteilmütterprojekte – Integration mit besonderer Wirkkraft?

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 11:**

Evaluationsleitfaden für Beteiligungsverfahren

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 10:**

Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Deutschland – vhw-Migrantenmilieu-Survey 2018

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 9:**

Wandel der Nachbarschaft in Zeiten digitaler Vernetzung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 8:**

Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 7:**

Öffentliche Räume in stadtgesellschaftlich vielfältigen Quartieren

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 6:**

Geflüchtete in der Sozialen Stadt

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 5:**

10 Jahre Nachhaltige Stadtentwicklung in Ludwigsburg

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 4:**

vhw-Kommunikationshandbuch – Praxisbezogene Kommunikation mit den Milieus der Stadtgesellschaft

### **vhw-Schriftenreihe 3:**

Dialog: Zur Stärkung Lokaler Demokratie

### **vhw-Schriftenreihe 2:**

Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung

### **vhw-Schriftenreihe 1:**

Migranten-Milieus

---

Ab Schriftenreihe 6 sind die Publikationen auch online verfügbar unter <https://www.vhw.de/publikationen/vhw-schriftenreihe/>

[www.vhw.de](http://www.vhw.de)

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.  
Fritschestraße 27/28 · 10585 Berlin

vhw Forschung