AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

SCHRIFTEN DER GESELLSCHAFT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN DES LANDBAUES E.V.

Gottwald, F.-T.: Leitbildgestütztes Organisationslernen in der Agrar- und Ernährungsadministration – zum Transfer eines Governance-Instruments aus der Unternehmenswelt zur Entwicklung der Ministerialbürokratie. In: Kuhlmann, F., Schmitz, P.M.: Good Governance in der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 42, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2007), S. 93-101.

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 42, 2007: 93-101

LEITBILDGESTÜTZTES ORGANISATIONSLERNEN IN DER AGRAR- UND ERNÄHRUNGSADMINISTRATION – ZUM TRANSFER EINES GOVERNANCE-INSTRUMENTS AUS DER UNTERNEHMENSWELT ZUR ENTWICKLUNG DER MINISTERIALBÜROKRATIE

Franz-Theo Gottwald[*]

Zusammenfassung

An einem Beispielprozess aus der Praxis der Organisationsentwicklung in der deutschen Agraradministration wird die Erarbeitung und Implementierung eines Leitbilds als ein Instrument moderner institutioneller Governance rekonstruiert. Dabei werden Erfolgsfaktoren für das leitbildgestützte Organisationslernen – auch im Vergleich zu analogen Prozessen aus der Wirtschaft – identifiziert. Abschließend wird der Zusammenhang zwischen moralischen Anreizen und der Etablierung einer Lernkultur in der öffentlichen Verwaltung thematisiert.

Keywords

Leitbilder, innovatives Organisationslernen, Organisationskultur, moralische Anreize.

1 Hintergrund

Trotz vielfältiger Deregulierungsversuche, hängt Good Governance in der Agrar- und Ernährungswirtschaft nach wie vor von einem funktionsfähigen Verwaltungssystem ab. Ohne eine gute Exekutive in Form von Ministerien, Behörden, Ämtern und Verwaltungsein-richtungen, lässt sich ein gut funktionierendes Steuerungs- und Regelungssystem der verschiedenen agrar- und ernährungswirtschaftlichen Realitäten auf EU-Ebene, Länder- oder Gemeindeebene nicht denken. Eine effiziente Verwaltungsexekutive gehört zu den politischen Rahmenbedingungen einer Demokratie essentiell dazu. Ohne sie werden die vom Gesetzgeber verabschiedeten Gesetze, Verordnungen und Rahmenrichtlinien zur Entwicklung ökono-mischer, ökologischer und sozialer Wohlfahrt nicht verhaltenswirksam.

In der Agrar- und Ernährungswirtschaft hat es auf EU- und Bundesebene im letzten halben Jahrzehnt eine Reihe von Veränderungen gegeben, die insbesondere zu einer Neugewichtung verbraucherpolitischer Randbedingungen für die Agrar- und Ernährungs-bürokratie geführt haben. Man kann konstatieren, dass sich Schritt für Schritt ein neuer politikfeldspezifischer Organisationsrahmen herauskristallisiert, der zum einen der Liberalisierungstendenz in der Agrar- und Ernährungswirtschaft Rechnung trägt, zum anderen aber auch eine straffe Orientierung an Verbraucherbedürfnissen fordert. Diese Sicht eines neuen, grundlegenden, normativen Wertekonsens in Einrichtungen der Agrar- und Ernährungsverwaltung kommt nicht zuletzt in den neuen Namen von Bundes- oder Landesministerien zum Ausdruck, in denen der Verbraucherschutz, gekoppelt mit Landwirtschaft, Ernährung, Umwelt oder Gesundheit, Eingang gefunden hat.

Diese politikfeldspezifischen Veränderungen fordern neben der sogenannten Verwaltungsreform dazu heraus, auch in der politischen Administration bzw. der Ministerialbürokratie die Verwaltungsabläufe selbst neu zu organisieren. Nachdem sich in den vergangenen zwanzig Jahren Leitbilder als wichtige Governance-Instrumente für die Privatwirtschaft herauskristallisiert haben, liegt es nahe herauszufinden, ob und in wie weit und unter welchen Rand-

[*] Prof. Dr. Franz-Theo Gottwald, Humboldt Universität Berlin, Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät, Luisenstrasse 56, 10099 Berlin; Schweisfurth-Stiftung, München, Südliches Schlossrondell 1, 80638 München.

bedingungen dieses Instrument auch für das Organisationslernen öffentlicher Verwaltung taugt. Diesen Fragestellungen ging in den Jahren 2002/2003 im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung eine Arbeitsgruppe des Wissenschaftszentrum Berlin unter Leitung von Meinolf Dierkes nach[1]. Die Arbeitsgruppe hatte umfangreiche langjährige Erfahrungen mit leitbildgestütztem Organisationslernen in privatwirtschaftlichen Unternehmen im In- und Ausland sammeln können. In diesen Zusammenhängen konnte empirisch überprüft werden, dass die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen immer dann besonders angeregt wird, wenn in den Werten und Normen des jeweiligen Unternehmens, also in dem kulturellen Subsystem des Wirtschaftsakteurs, Änderungen vorgenommen werden. Nur wenn ein Organisationslernen kulturell verankert ist, können Änderungen im formalen Bereich, den formellen und expliziten Entscheidungs-, Organisations-, Kontroll- und Planungssystemen wirkungsvoll greifen. Organisationslernen, das in der Kultur verankert ist, findet seinen Ausdruck in der „Organisationsphilosophie“ im „Organisationsleitbild“ bzw. in „Grundsätzen der Führung und Zusammenarbeit“.

2 Leitbildgestütztes Organisationslernen

Bei der Entwicklung eines Leitbilds wird der erwünschte zukünftige Zustand eines Unternehmens, einer Behörde oder einer ganzen Region als anzustrebendes Ziel beschrieben (KNIELING, 2000: 7). Kern eines Leitbildprozesses ist es, zu einer Veränderung der bestehenden Kultur in Richtung einer Kultur zu gelangen, wie sie nach der im Leitbild niedergelegten, kollektiv erarbeiteten Selbstdefinition sein sollte. Untersuchungen bei Wirtschaftsunternehmen zeigen, dass dadurch die Koordination der Arbeitsabläufe verbessert und die jeweilige Organisationskultur insgesamt effizienter werden kann. Ein kraftvoller Leitbildprozess bezieht dabei sowohl die vorhandenen und zukünftigen Außenbeziehungen einer Organisation ein als auch die Art und Weise der internen Kooperation in der Organisation. Eine lernorientierte Organisationskultur trägt – so die Ergebnisse empirischer Studien in der Wirtschaft (DIERKES et al., 2000) - zur größeren Effektivität aller in der Organisation ablaufenden Vorgänge bei. Lernen als Grundwert einer Organisationskultur zu verankern, hilft unter anderem, die Wahrnehmungen der Organisation für Veränderungen in ihrem Umfeld zu schärfen und angemessene Strategien zu entwickeln.

Die Arbeitsgruppe argumentierte, dass es für das 2001 neugeschaffene BMVEL sinnvoll sei, auf leitbildgestütztes Organisationslernen in der Wirtschaft zurückzugreifen, um die angesprochenen Veränderungen in Richtung von Verbraucherpolitik als Klammer für nachhaltige Landwirtschafts- und Ernährungspolitik in eine aktive Orientierung und Selbstdefinition einzubringen und durchzuadministrieren. Der Rückgriff auf einen Leitbildentwicklungsprozess, so das Argument, sei nicht zuletzt deshalb sinnvoll, weil dieser eine Vielfalt empirisch abgesicherter Funktionen zur Kulturentwicklung erfüllt. Dazu gehören u. a. die in Tabelle 1 dargestellten Leitbildfunktionen. DIERKES fasst die Aufgaben eines Leitbilds im Organisationslernen wie folgt zusammen:

„Ein neues Leitbild muss einerseits die neuen Kompetenzen deutlich machen, durch die der zukünftige Erfolg herbeigeführt werden soll. Es muss die hierfür zentralen Elemente der Kultur hervorheben. Andererseits sollte es aber so weit wie möglich auf den bestehenden Stärken der bisherigen Kultur, beispielsweise im Sinne einer kompetenznahen Diversifikation des Produkt- oder Dienstleistungsangebots, aufbauen. Ferner sollte es so weit wie möglich an den Werten und Verhaltensweisen der bisherigen Kultur und an den dies deutlich machenden Symbolen und Ritualen anknüpfen, um die Fremdheit der neu zu schaffenden Kultur gering zu halten und den Übergang zu erleichtern“ (DIERKES, 1992: 27f).

[1] Die Arbeitsgruppe bestand aus Prof. Dr. Meinolf Dierkes, Prof. Dr. Ariane Berthoine Antal, Prof. Dr. Franz-Theo Gottwald, Dr. Camilla Krebsbach-Gnath, Maria Brie und Berke Tataroglu.

Tabelle 1: Leitbildfunktionen und Ergebnisse nach leitbildgestütztem Organisationslernen

Leitbild-Funktion	Leistung/Ergebnis nach Prozess leitbildgestützten Organisationslernens
Orientierung	Neue Kraft, wo der Wegfall von Gewissheiten, Traditionen, Gewohnheiten zu Schwächen bei der Zielerreichung führt.
Gemeinschaftsbildung	Zusammengehörigkeit sichert einen zielführenden gemeinsamen Sinnhorizont; man fühlt sich als „wir“.
Konsenserreichung	Verbindliche Übereinstimmung festigt Ziele und Zwecke.
Entlastung	Weniger Notwendigkeit für Aushandlung, was das richtige Tun sei und in welcher Form dieses zu verwirklichen ist.
Motivation	Positive Gestimmtheit und Attraktivität helfen, Aufgaben gut zu erledigen; weniger Zwang und Druck ist nötig.
Abgrenzung	Sich von anderen zu unterscheiden, originell zu sein, für andere anziehend zu werden.
Identifikation	Erkennbar zu sein, wiedererkannt zu werden, durch ein eindeutiges Profil anerkannt zu werden.
Erneuerung	Sich an die gemeinsame Orientierung zu erinnern ist eine Quelle der Erneuerung; Auffrischung durch ein ständiges „In-Beziehung-Setzen“ zum Leitbild in konkreten Entscheidungs- und Handlungssituationen.
Kreativität	Wünsche werden mit Machbarem schöpferisch in Verbindung gebracht; Entwicklung zum Wünschenswerten wird angeregt und lebendig gehalten.

Quelle: Darstellung nach DIERKES, 1992

Die Bedeutung einer lernorientierten Organisationskultur, die durch ein Leitbild gestützt ist, wird immer öfter in Organisationen der öffentlichen Hand (auf kommunaler und Landesebene, in Bundesämtern und Bundesministerien) erkannt. Anders als in Unternehmen stößt man in der Verwaltung jedoch sehr viel häufiger auf verfestigte Strukturen oder gegenläufige Interessen, die eine Implementierung der neuen Konzepte und Ideen erheblich erschweren können (STÖBE, 1995: 130). Dennoch wurden hauptsächlich auf kommunaler Ebene in der Vergangenheit eine Vielzahl von OE-Maßnahmen mit Leitbildern durchgeführt. Auch im Geschäftsbereich der Bundesregierung haben einige Ministerien, wie z. B. das Bundesministerium für Finanzen und das ehemalige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Prozesse zur Leitbildentwicklung oder vergleichbare Prozesse durchgeführt. Im Bereich der nachgeordneten Behörden, wie z. B. im Kraftfahrzeugbundesamt und dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, gibt es bereits Erfahrungen mit leitbildgestützten Prozessen, die sich über längere Zeiträume erstrecken. Nach Aussagen der Leiter der genannten Organisationen werden diese Prozesse als erfolgreich angesehen (DIERKES et al., 2002). Eine nachhaltige Organisationsentwicklung ist jedoch nur dann dauerhaft möglich, wenn alle Beschäftigten aktiv beteiligt werden, eine organisatorische Absicherung des Umsetzungsprozesses erfolgt (Prozessmanagement, Prozessorientierung) und wenn der Innovationsprozess von außen gestützt wird (BOGUMIL, 1999: 12). Dabei müssen jedoch stets die Einzelentscheidungen innerhalb der Veränderungsprozesses und ihre Folgewirkungen auf das Gesamtsystem abgewogen werden (NOE, 1999: 24).

3 Prozessablauf - Zusammenfassung der Ergebnisse der Machbarkeitsstudie

Nach Beauftragung zur Durchführung einer Machbarkeitsstudie zu leitbildgestütztem Organisationslernen im BMVEL durch die BLE, wurde eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Ferner wurden dreizehn qualitative Interviews mit Leitenden und Mitarbeitern quer durch alle

Abteilungen des BMVEL gemacht. Diese waren durch einen Interviewleitfaden gestützt, der vorab an die zu Interviewenden geschickt worden war. Das Frageraster adressierte Informationen unter neun Blickwinkeln:

- Der Wandel und die Einflüsse der letzten Zeit
- Wandel und Lernprozesse im Allgemeinen
- Wandel und Lernprozesse im Besonderen
- Reaktionen auf Veränderungen
- Führung und Zusammenarbeit
- Die Rolle externer Stakeholder
- Maßstäbe für den Erfolg
- Mergers and Acquisitions – Zusammenschlüsse und Themenübernahmen
- Die zukünftigen Aufgaben

Eine den Dokumenten und der Interviewmethode angemessene textanalytische, quantitativ hinterlegte Auswertung im Projektteam kam zu dem Ergebnis, dass Erfahrungen aus der Privatwirtschaft hinsichtlich des Modells des leitbildgestützten Organisationslernens auf das ehemalige BMVEL – unter Berücksichtigung der Spezifika einer Institution des öffentlichen Dienstes im Allgemeinen und der charakteristischen Tradition, Kultur und Struktur des BMVEL im Besonderen – genutzt werden können.

Für die Übertragbarkeit sprachen vor allem folgende Punkte:

- Beide Organisationstypen wollen ihr Bestehen sichern und Erfolg haben.
- Beide müssen Zielvorstellungen haben und angesichts begrenzter Ressourcen Prioritäten setzen. Zu beachten ist, dass die politisch-strategischen Ziele in einem Ministerium im Prinzip alle vier Jahre zur Disposition stehen. Strukturelle und kulturelle Dimensionen eines Leitbildes haben unabhängig davon längerfristig Bestand und ihre Veränderungen unterliegen einer eigenen Dynamik. Für die meisten Mitarbeiter beider Organisationsformen ist ihre Professionalität von hohem Wert. Sie suchen dafür klare Zielvorstellungen und Aufgaben. Der hohe Grad an Loyalität, der in seiner Tendenz Mitarbeiter eines Ministeriums und Mitarbeiter eines privatwirtschaftlichen Unternehmens unterscheidet, ist für einen Leitbildprozess im Ministerium von Vorteil.
- In beiden Organisationsformen tragen Führungskräfte eine zentrale Verantwortung für Integrationsleistungen und Veränderungsprozesse. Hier liegen für die Privatwirtschaft breitere Erfahrungen vor, die in angepasster Form auf das BMVEL übertragen werden können.
- Um langfristig erfolgreich zu sein, müssen beide Organisationstypen lernen, sich in einer wandelnden Umwelt zu bewegen. Die Umweltoffenheit eines Ministeriums ist hierfür extrem förderlich.
- Lernauslöser sind in beiden Organisationsformen im Wesentlichen Krisen und Leitungswechsel.

Zusammenfassend ließ sich angesichts der Gemeinsamkeiten feststellen, dass zentrale Elemente aus den Prozessen zur Steigerung der Fähigkeiten zum Organisationslernen, wie sie sich in der Privatwirtschaft bewährt haben, auch auf einen Prozess der Kulturentwicklung des BMVELs übertragbar seien. Diese Erkenntnis wurde auch gestützt durch die Evaluation der Erfahrungen anderer Ministerien und nachgeordneter Behörden im Geschäftsbereich der Bundesregierung wie auch von Leitbildprozessen, die auf kommunaler Ebene gemacht worden sind.

Hinsichtlich der Akzeptanz der Mitarbeiter eines Ministeriums zur Einführung leitbildgestützten Organisationslernens ließe sich am Beispiel das BMVEL, wie die Studie aus 2002/2003 zeigte, Folgendes festhalten: Die Interviews zeigten, dass eine hohe Identifikation der Mitarbeiter mit dem Ministerium und eine Bereitschaft vorlagen, die Weiterentwicklung der vorhandenen Lernkultur mitzutragen. Die Interviews zeigten darüber hinaus auch, dass im Verlauf der Diskussion über die anstehenden Probleme im Haus, den Mitarbeitern immer klarer wurde, dass eine Verankerung von Lernen als Wert in der Organisation des Ministeriums zu einem notwendigen Bestandteil eines Leitbilds werden muss. Bedenken wurden allerdings von einzelnen Interviewpartnern im Hinblick auf den Zeitaufwand und den vermuteten Nutzen geäußert. Die Bedeutung dieses Prozesses und der daraus resultierende Nutzen müsse besonders vermittelt werden. Skeptischer waren Interviewpartner, die mit bisherigen Organisationsveränderungen schon Erfahrungen sammeln konnten, gegenüber einer allein auf Strukturveränderungen ausgerichteten Beratung. Sie waren insbesondere vom „Versanden früher gemachter Beratervorschläge“ irritiert. Diese Skepsis war gegenüber Prozessen, die auf eine Kulturveränderung fokussieren, jedoch nicht vorhanden.

Die Gesprächspartner wiesen in den Interviews häufig darauf hin, dass eine loyale Umsetzung der politischen Ziele der Leitung des Hauses nicht mit der individuellen Identifikation der Mitarbeiter mit diesen Zielen und ihrem eigenen parteipolitischen Hintergrund vermischt werden sollte. Im Prozessdesign für ein leitbildgestütztes Organisationslernen müsste dies berücksichtigt werden, um Widerstände und Konflikte zu vermeiden. Das Projektteam ging deshalb davon aus, dass eine grundsätzliche Bereitschaft zur Mitarbeit gegeben sei, wenn die genannten Punkte im Prozessdesign berücksichtigt würden und insbesondere die Leitung des Hauses deutlich machen würde, dass das Ergebnis eines solchen Prozesses in den nächsten Jahren konkret und nachhaltig umgesetzt werde.

Bezüglich der Rahmenbedingungen und Prozesse, die für die Erarbeitung eines Leitbilds und für die erfolgreiche Durchführung eines leitbildgestützten Lernprozesses in der politischen Administration erforderlich sind, konnten folgende Faktoren von zentraler Bedeutung erfasst werden:

- Hohe Partizipation
- Transparenz aller Prozessteile
- Vertretbarer Zeitumfang
- Mehrere Rückkopplungsschleifen
- Für die Umsetzung: Definition der einzelnen Schritte und deren Priorisierung
- Vertrauen in die Professionalität (Erfahrung, Neutralität und Engagement) des Projekt- und Beraterteams.

Diese Erfolgsfaktoren könnten – so ein weiteres Ergebnis - nur dann wirklich zum Tragen kommen, wenn folgende Rahmenbedingungen gesichert seien:

- Ein deutliches Engagement der Leitung des Hauses für das Projekt.
- Eine klare Aussage der Leitung, dass es sich hierbei um die Weiterentwicklung der Kultur des BMVEL und nicht um eine Wiederholung bereits vorgenommener Beratungen zu Strukturänderungen und Modifikationen der Arbeitsplatzbeschreibung handele.
- Eine Erklärung der Leitung, die Ergebnisse umsetzen zu wollen.

Mit Blick auf leitbildgestützte Organisationslernprozesse des BMF, des BMWA und BafA sowie des KBA ergaben sich folgende Ergebnisse bezüglich Rahmenbedingungen und Prozesse, um erfolgreich mit einem Leitbild als Governance- Instrument zu arbeiten:

- Die Leitung des Hauses muss den Mitarbeitern klare Signale geben, dass dieser Prozess der Entwicklung eines Leitbildes stark von ihr unterstützt wird.

- Die Entwicklung eines Leitbildes erleichtert die Definition von Prioritäten in der aktuellen und zukünftigen strategischen und politischen Orientierung und verbessert die Koordination der Zusammenarbeit im Haus.
- Die Mitarbeiter definieren in einem partizipativen und transparenten Leitbildprozess das Selbstverständnis des Hauses und das Verhältnis zu den unterschiedlichen externen Bezugsgruppen. Dadurch kann das Profil des Hauses nach außen besser vertreten werden. Dieser Faktor wurde für die interministerielle, föderative und internationale Kooperation als bedeutsam angesehen.
- Der Prozess der Erstellung eines Leitbildes ist für die Entwicklung einer Organisation sogar wichtiger als die letztendlich schriftlich festgehaltenen Grundsätze. Deswegen ist es wichtig, Leitbilderstellung und –umsetzung als kontinuierlichen Prozess zu betrachten.
- In allen genannten Ministerien und nachgeordneten Behörden hat es sich als sinnvoll erwiesen, ein Leitbild zu erarbeiten. Es wurde dabei zwischen Mitarbeiter- und Verwaltungsleitbildern, die die interne Zusammenarbeit und Kommunikation bestimmen sollen und zwischen themenorientierten politischen und strategischen Leitsätzen unterschieden.
- In allen diesen Organisationen wurden auf Basis der Leitbilder Zielorientierungsprozesse begonnen, die alle Abteilungen und Referate erfassten.

4 Ein inhaltlicher Blick auf das Leitbild

Der Prozess leitbildgestützten Organisationslernens wurde im BMVEL in Anschluss an die oben vorgestellte Studie in 2003 unter fachkundiger externer Beratung durch eine Beraterpartnerschaft unter Führung durch Bearing Point durchgeführt. Ende 2003 konnte ein ausformuliertes Leitbild für das damalige BMVEL vorgelegt werden. Es umfasste folgende Dimensionen:

- „Unser Auftrag“
- „Grundlagen unserer Arbeit“
- „Zusammenarbeit“
- „Führung“
- „Wie wir mit dem Leitbild umgehen wollen“.

Beispielhaft für den Beitrag, den das Leitbild zum Organisationslernen leisten soll, sei der Abschnitt „Wie wir mit dem Leitbild umgehen wollen“ zitiert:

„Mit der Neuausrichtung der Verbraucher-, Ernährungs- und Agrarpolitik eröffnete die Bundesregierung neue Perspektiven für Verbraucherinnen und Verbraucher, Unternehmen und Landwirtschaft. Zu den Aufgabenbereichen des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft gehören

- der vorsorgende Verbraucherschutz als Querschnittsaufgabe,
- Qualität, umwelt- und tiergerechte Erzeugung,
- die Entwicklung ländlicher Räume,
- nachhaltige Forstwirtschaft und Fischerei und
- die internationale Verantwortung, insbesondere für das Recht auf Nahrung.

Das Leitbild enthält Aussagen zu den Grundlagen unserer Arbeit zur Zusammenarbeit und Führung sowie zum Auftrag des BMVEL. Es beschreibt, wonach wir unsere Arbeit ausrichten und worin die künftigen Herausforderungen für uns bestehen. Es soll also kein ‚Glaubens-

bekenntnis' sein, sondern eine auf die Organisation bezogene Orientierung, die immer hinterfragt werden muss, um wirkungsvoll zu bleiben.

Alle wissen, dass es Organisationen wenig nützt, nur ein Leitbild zu *haben*. Ein Leitbild *wirkt*, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter immer wieder Verantwortung für seine Verwirklichung übernehmen und die Wirklichkeit in unserem Hause offen mit den allgemeinen Sätzen des Leitbilds vergleichen.

Suchen Sie die Auseinandersetzung um das Leitbild. Vergleichen Sie, was Sie in Ihrer Organisationseinheit sehen und erleben, mit dem Leitbild. Reden Sie mit Kolleginnen und Kollegen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Vorgesetzten über Differenzen und Widersprüche und die Möglichkeiten, dem Leitbild hier und da ein Stück näher zu kommen.

Das Leitbild soll dem Wandel Ziel und Richtung geben. Das kann es nur, wenn es diskutiert und lebendig gehalten wird.

Mit diesem Leitbild war es gelungen, sowohl politikfeldrelevante Aussagen zu formu-lieren, die einen normativen Charakter haben als auch die Grundlagen des innerministeriellen und des öffentlichkeitsbezogenen Verhaltens festzulegen. Die in den einzelnen Punkten leitende Formulierungsidee zielte darauf ab, für das bestmögliche Funktionieren des ministeriellen Systems Steuerungs- und Regelungsaussagen zu finden. Man konnte ferner davon ausgehen, dass hiermit eine gute Grundlage für Good Governance in der Agrar- und Ernährungswirtschaft mit besonderer Berücksichtigung des Verbraucherschutzes geschaffen wurde.

Nach der Bundestagswahl 2005 ist im Ministerium eine Umbenennung erfolgt, die, glaubt man den Aussagen der durch den Autor befragten Mitarbeiter des nunmehrigen BMELV, die auch beim Leitbildprozess eine wichtige Rolle gespielt haben, nicht wirklich zu einer Neuformulierung zwingt. Das alte Leitbild hat nach wie vor seine Gültigkeit. Allerdings soll es auf seine Auswirkungen für das im Anschluss an die Leitbilderarbeitung entwickelte, leitbildkonforme Ziel- und Controlling-System des Hauses in 2007 noch einmal evaluiert werden.

5 Leitbild, moralische Anreize und die Etablierung einer Lernkultur in der öffentlichen Verwaltung

Die Einführung eines leitbildgestützten Ziel- und Controllingsystems zum Organisationslernen im BMVEL fußte – so zeigt es der Prozess der Etablierung und Implementierung dieses Governance-Instrumentariums – auf Erwartungen an die Lernfähigkeit der gesamten Organisation. Die überkommene Normativität des Alltags durfte nicht nur, nein, sie sollte sogar ständig an den neuen professionellen Regeln abgeglichen werden, die im Leitbild festgelegt wurden. Diesen großen Wandel von einer autoritär- kollegialen zu einer partnerschaftlich-kooperativen Kultur belegt der oben zitierte Ausschnitt „Wie wir mit dem Leitbild umgehen wollen". Die Ministerialbürokratie des BMVEL/ BMELV nutzte die Einführung eines Lerndiskurses, also einer Denk- und Sprechweise, die auf Veränderung, Entwicklung, gesteigerte Produktivität, höhere Effektivität und Kooperation setzte, zum effizienteren Organisationslernen. Im Kultursystem dieser Verwaltungsorganisation wurde der Wert des Lernens als neuer Leitwert zum Aufbau einer neuen Kooperationskultur etabliert – eine Umwertung fand statt.

Mit der neuen an Organisationslernen orientierten Denk- und Sprechweise wurden Umgewichtungen in der Normativität vorgenommen. So wurde beispielsweise das „ständige Hinterfragen" als zentral gewichtet. Eine ständige Erkundung und Bewertung der Differenz zwischen der Normativität des Faktischen und der Normativität, die neu aus dem gemeinsamen Verständigungsprozess über das Leitbild resultiert, wurde für wesentlich zum Aufbau und Erhalt der neuen Kooperations- und Lernkultur erklärt.

Angesichts dieser Veränderung im Wert- und Normengefüge des Ministeriums fragt man sich, ob es so etwas wie moralische Anreize gegeben hat und derzeit noch gibt, die diesen Wandel zu einer lernenden Organisation der öffentlichen Verwaltung stimulieren.

Unter moralischen Anreizen versteht Josef WIELAND (WIELAND, 1999: 63) enkulturierte und sanktionierte moralische Überzeugungen und Werte, gelebte Tugenden, und, organisatorisch gesehen, beispielsweise Ethikkodizes. Moralische Anreize sind ein Kernelement der Governance von Organisationen. Sie sollen funktionskonformes Verhalten stärken und belohnen bzw. ein Abweichen verhindern oder gar bestrafen. Sie zielen also auf die Ermöglichung und Stabilisierung kooperativen Verhaltens.

Zweifelsohne musste nach dem Leitungswechsel 2001 im BMVEL besonderer Wert auf die Etablierung kooperativen Verhaltens gelegt werden. Die Unsicherheiten und Kontingenzen, wie eine sich an verbraucherpolitischen Grundsätzen orientierende Landwirtschafts- und Ernährungspolitik und ihre Administration auszusehen habe und was genau von den einzelnen Abteilungen und Referaten erwartet würde, erzwangen ein Organisationslernen rund um das Wertgefüge aus Erneuerung, Lernen und Kooperation. Es konnte beobachtet werden, dass die informelle moralische Kommunikation über die Zurechnung von Achtung für Funktionskonformität und Missachtung für davon abweichendes Verhalten gerade in der Anfangszeit unter Leitung einer Grünen Ministerin sehr zunahm. Der Anpassungsdruck wurde durch informellen Austausch, aber auch durch systematische Informationspolitik seitens der Spitze des Hauses in ein gemeinsames Lernen transformiert.

Da die ökonomischen oder rechtlichen Anreize in der Governance der öffentlichen Verwaltung nur wenig Spielraum für Veränderung oder Entwicklung lassen, sind es gerade die moralischen Anreize, um deren Etablierung, Explikation und Verbindlichmachung es im Leitbild für das neu geschaffene BMVEL gehen musste. Einfach gesprochen: Das Leitbild und der kollektive Lernprozess mussten verdeutlichen, was unter den neuen politischen Rahmenbedingungen „gut“ bzw. „schlecht“ war.

Die Entwicklung eines neuen gemeinsam getragenen Verständnis für die politisch gewollte Codierung der Agrar- und Lebensmittelpolitik als Verbraucherpolitik, hat eine neue Lernkultur im BMVEL etabliert, die unter anderem durch „ständiges Hinterfragen“ und „direkte und neue Verantwortungsnahme“ gekennzeichnet ist. Die Mitarbeiter des Ministeriums konnten dem neuen verbraucherpolitischen Diskursrahmen für ihr Handeln insofern verhaltensmäßig leicht folgen, als Loyalität der politischen Spitze gegenüber ein tief verwurzelter und tragender Wert in der überkommenen Kultur des Hauses war und ist. Loyalität stellt einen nicht hinterfragbaren, intrinsischen, moralischen Anreiz insbesondere für Beamte dar – auf diese habitualisierte Pflicht sind sie normativ eingeschworen. Über loyales Verhalten wird gleichzeitig durch externe Zuweisung seitens der Vorgesetzten Achtung und Anerkennung gewonnen. Illoyales Verhalten wird mit Missachtung bestraft und gilt gemeinhin als Karrierehindernis. Wenn also „Lernen“ als neuer Leitwert in die Kultur des BMVEL eingeführt wurde und eine Lernkultur mit dem Leitbild entwickelt werden sollte, dann war das vorhandene moralische Anreizsystem dafür prinzipiell bereit (dieser andere Stellenwert von Loyalität unterscheidet im übrigen eine Unternehmenskultur von einer Behördenkultur).

Aber es kamen auch weitere moralische Anreize für die Verwirklichung einer auf „Lernen“ aufbauenden Organisationskultur nach dem Leitungswechsel zum Tragen. Dazu gehörten – wie die oben erwähnten Interviews der Arbeitsgruppe DIERKES et al. zeigten – Gehorsam gegenüber Regeln, Pflichterfüllung, gerechter Interessenaustausch, Akzeptanz überlegener Macht und Autorität, Verfolgung eigener Interessen und die Schaffung von Erwartungssicherheit.

Der Governance-Mechanismus einer leitbildgestützten Organisationsentwicklung zur Etablierung einer Lernkultur hat im BMVEL/BMELV dazu geführt, dass Leitende wie Mitarbeiter diesen moralischen Anreizen folgen können und praktisch auch immer wieder folgen. Mehr

noch als das Zielsystem gibt das Leitbild einen Rahmen, in dem moralische Anreize kodifiziert sind. Sobald sie verwirklicht werden und zur Steuerung konkreter Maßnahmen der Administration der Land- und Lebensmittelwirtschaft beitragen, erleben sich die Akteure aus der Verwaltung als moralisch kohärent. Sie erleben und entwickeln Identität. Das Leitbild hat sie sensibel für Werte gemacht und stößt bei seiner Implementierung – die auch den Charakter einer kontinuierlicher Verbesserung hat – immer wieder neue Lernprozesse im Verwaltungsalltag an. Insgesamt gesehen kann zwei Jahre nach der Einführung eines leitbildgestützten Organisationsentwicklungsprozesses mit entsprechendem Ziel- und Controllingsystem davon gesprochen werden, dass dieses Governance Instrument, das auf das Lernen eines kollektiven Akteurs abzielt, eine innovative Lernkultur in der öffentlichen Verwaltung zu begründen vermag.

Literatur

BOGUMIL, J. (1999): Modernisierung der Landesverwaltungen – Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven. In: BOGUMIL, J. (Hrsg.): Modernisierung der Landesverwaltungen. Polis, Nr. 42/1999. Institut für Politikwissenschaft der Gesamthochschule Hagen, Hagen.

DIERKES, M., A. BERTHOIN ANTAL, J. CHILD und I. NONAKA (2000): Handbook of Organizational Learning and Knowledge. Oxford University Press, Oxford.

DIERKES, M. (1992): Leitbild, Lernen und Unternehmensentwicklung. Wie können Unternehmen sich vorausschauend veränderten Umfeldbedingungen stellen? In: Krebsbach-Gnath, C. (Hrsg.): Den Wandel in Unternehmen steuern. Faktoren für ein erfolgreiches Change-Management. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt/Main: 9-36.

DIERKES, M., A. BERTHOINE ANTAL, F.-TH. GOTTWALD, C. KREBSBACH-GNATH, M. BRIE und B. TATAROGLU (2002): Ergebnisse von Interviews zur leitbildgestützten Organisationsentwicklung im BMVEL und anderen Behörden. Unveröffentlichtes Papier. WZB, Berlin.

KNIELING, J. (2000): Leitbildprozesse und Regionalmanagement. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik. Beiträge zur Politikwissenschaft 77. Peter Lang Verlag, Frankfurt/Main.

NOE, T. (1999): Modernisierung der Landesverwaltung in Bayern. In: Bogumil, J. (Hrsg.): Modernisierung der Landesverwaltungen. Polis, Institut für Politikwissenschaft der Gesamthochschule Hagen, Hagen.

STÖBE, S. (1995): Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung – Leitbilder als Instrumente einer Modernisierungsstrategie. In: Behrens, F., R. Heinze, J. Hilbert, S. Stöbe und E.M. Walsken (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 3, Berlin.

WIELAND, J. (1999): Die Ethik der Governance. Metropolis, Marburg.