

Dieter Kostka

Umgang mit komplexen Verwaltungsaufgaben  
in der Wirtschaftsförderung

Studien zur Sozialwissenschaft

Band 121

Dieter Kostka

# Umgang mit komplexen Verwaltungsaufgaben in der Wirtschaftsförderung

*Typische Verlaufsmuster und Wege zur  
Erweiterung persönlichen Handlungsspielraums*

Westdeutscher Verlag

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen

Der Westdeutsche Verlag ist ein Unternehmen der Verlagsgruppe Bertelsmann International.



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Christine Nüsser, Wiesbaden

Gedruckt auf säurefreiem Papier

ISBN 978-3-531-12435-3      ISBN 978-3-322-94232-6 (eBook)  
DOI 10.1007/978-3-322-94232-6

# Inhalt

Vorwort . . . . .	9
1. Einführung . . . . .	11
1.1. Das Problem: Schwierigkeiten beim Umgang mit Komplexität in der öffentlichen Verwaltung . . . . .	11
1.2. Ziel der Arbeit . . . . .	12
1.3. Vorgehensweise . . . . .	13
2. Die Erforschung des praktischen Umgangs mit komplexen Verwaltungsaufgaben: Theoretische Vorüberlegungen und Schilderung ausgewählter Fälle . . . . .	15
2.1. Bedeutung und Eingrenzung des Begriffs "Komplexität" . . . . .	15
2.2. Allgemeine Charakteristika des Politikfelds "Wirtschaftsförderung" in Baden-Württemberg und Auswahl der Fälle . . . . .	19
2.3. Fallstudie 1: Gründung eines Technologiezentrums . . . . .	23
2.4. Fallstudie 2: Abbau eines Gipsvorkommens . . . . .	33
2.5. Ergebnisse zweier Kontrollfälle . . . . .	48
2.6. Zwischenergebnis: Typische Verlaufsmuster beim Umgang mit Komplexität in der Wirtschaftsförderung . . . . .	53

3.	Theorien zum Umgang mit Komplexität . . . . .	57
3.1.	Exkurs: Zur Arbeitssituation von Führungskräften der mittleren Organisationsebene . . . . .	57
3.2.	Übersicht und Ermittlung geeigneter Theorien . . . . .	59
3.2.1.	Zurechtkommen in komplexer Umwelt . . . . .	61
3.2.2.	Erfassung kritischer Entwicklungen . . . . .	67
3.2.3.	Entstehung von Strukturen . . . . .	69
3.2.4.	Resümee: Auswahl geeigneter Ansätze . . . . .	71
3.3.	Darstellung einiger ausgewählter Ansätze . . . . .	75
3.3.1.	"Mixed Scanning" (ETZIONI) . . . . .	75
3.3.2.	Varietätsengineering (ASHBY) . . . . .	76
3.3.3.	Das Modell des lebensfähigen Systems (BEER) . . . . .	78
3.3.4.	Ordnung durch Fluktuation (PRIGOGINE) . . . . .	81
4.	Entwicklung eines Interpretationsrasters zum Umgang mit komplexen Verwaltungsaufgaben in der Wirtschaftsförderung . . . . .	84
4.1.	"Ordnung durch Fluktuation" als Paradigma für die Evolution interorganisatorischer Problemlösungsstrukturen . . . . .	85
4.2.	Ein hypothetisches Anforderungsprofil für den Umgang mit komplexen Verwaltungsaufgaben in der Wirtschaftsförderung . . . . .	91
4.3.	Zur Bewertungsproblematik . . . . .	96
4.3.1.	Festlegung des Beurteilungsgegenstands . . . . .	97
4.3.2.	Festlegung der Beurteilungsnormen . . . . .	99
4.3.3.	Durchführung des Beurteilungsakts . . . . .	102

5.	Implikationen für ein Instrument zur systematischen Beobachtung und Interpretation des Umgangs mit komplexen Verwaltungsaufgaben in der Wirtschaftsförderung . . . . .	103
5.1.	Mögliche methodische Vorgehensweisen . . . . .	104
5.2.	Grundanforderungen an ein Planspiel zum Umgang mit komplexen Verwaltungsaufgaben . . . . .	107
5.3.	Festlegung der Beurteilungskriterien . . . . .	110
6.	"Rettet den Wald!" - Ein Planspiel für den Umgang mit komplexen Verwaltungsaufgaben in der Wirtschaftsförderung . . . . .	113
6.1.	Erfahrungen mit vorläufigen Versionen . . . . .	113
6.2.	Das Szenario: "Rettet den Wald!" . . . . .	115
6.3.	Spielregeln und Rahmenbedingungen . . . . .	118
6.4.	Zum Vorgehen bei der Auswertung . . . . .	120
6.5.	Ergebnisse des ersten Probelaufs . . . . .	132

7. Ausblick und Zusammenfassung . . . . .	148
7.1. Praktische Folgerungen für die Entwicklung administrativer Strategien und Verhaltensweisen bei komplexen Vorhaben der Gewerbe- und Wirtschaftsförderung . . . . .	148
7.2. Folgerungen für die Wissenschaft vom Umgang mit Komplexität . . . . .	150
7.3. Zusammenfassung . . . . .	153
 Anhang I: Übersicht über die Arbeitsmaterialien, allgemeine Daten und Fragebogen . . . . .	 157
 Anhang II: Literatur . . . . .	 168



# Vorwort

*"It's like life - a game whose purpose is to discover the rules, which rules are always changing and always undiscoverable."*

*Gregory Bateson (1972, S. 19f.)*

Die vorliegende Arbeit ist die überarbeitete Fassung einer Dissertation, die im Jahre 1990 von der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Konstanz angenommen wurde. Diese wurde im Rahmen des sozialpsychologischen Teilprojekts B4<sup>1</sup> im Sonderforschungsbereich 221 "Verwaltung im Wandel" der Universität Konstanz angefertigt. Sie sollte zur interdisziplinären Vertiefung eines Forschungsschwerpunkts im Projekt beitragen. Bei ihrer Konzeption konnte der Verfasser auf theoretische Vorarbeiten aus seiner Diplomarbeit zurückgreifen (KOSTKA, 1984).

Innerhalb der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion läßt sich die Arbeit dem "Organisationsparadigma" (ELLWEIN & SCHÄFER, 1985, S. 441) zuordnen. Dort soll sie einen Beitrag dazu leisten, wie die Mikro- und die Makroperspektive bei der Untersuchung des Verhaltens von Akteuren miteinander zu verknüpfen sind. Dieses Problem wird seit langem vor allem in der Soziologie, der Volkswirtschaftslehre und der Philosophie diskutiert, ohne daß bisher eine befriedigende Lösung gefunden werden konnte.<sup>2</sup> In den Verwaltungswissenschaften selbst wurde bislang überwiegend entweder nur der eine oder der andere Betrachtungsstandpunkt eingenommen. Es bestehen auch Anknüpfungspunkte zu den Debatten um eine "Neubelebung der Staatsdiskussion" im Zuge veränderter Anforderungen an Regierung und Verwaltung in den westlichen Industriegesellschaften (FÜRST, 1987). Diese Anknüpfungspunkte werden darin gesehen, daß die Einbindung nichtstaatlicher Teilnehmer in administrative Entscheidungsprozesse inzwischen in Teilbereichen geradezu unverzichtbar geworden ist.

---

1 Titel: "Führung und Zusammenarbeit bei komplexen Problemen - eine Herausforderung an die mittlere Führungsebene in der öffentlichen Verwaltung?"; Leitung: Prof. Dr. Rudolf Fisch.

2 Einen Überblick über den neueren Diskussionsstand dazu bieten ALEXANDER et al., 1987.

Vielen Personen bin ich zu Dank verpflichtet, die mich bei meiner Arbeit unterstützt haben, zum Teil so, als sei es ihre eigene. Da sind zunächst die anderen Mitarbeiter beim Projekt B4, dessen erste Phase ich mittragen durfte: Dr. Margarete Boos, Dr. Dieter Beck, Dipl.-Verw.Wiss. Elke Winkler, Dipl.-Psych. Monika Morguet sowie Dr. Ulrich Scharpf als damals assoziierter Doktorand, und unsere technische Assistentin Karin Sommer. Sie haben sich all meine Gedankenflüge anhören und mich immer wieder auf den Boden holen müssen.

Meinem Doktorvater Prof. Dr. Rudolf Fisch danke ich besonders für die hervorragenden Arbeitsbedingungen, die er mir zur Verfügung stellte, und für die geduldige Ermutigung, wenn ich anderswo auf Unverständnis stieß. Herrn Prof. Dr. Heinrich Mäding verdanke ich viele Anregungen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht, ohne die meine Arbeit vielleicht zur sehr "psychologisiert" worden wäre.

Des weiteren sind da noch die Teilnehmer des ersten Planspiel-Probelaufs, die vielen Interviewpartner aus den verschiedenen Organisationen, die sich bereitwillig für diese Arbeit beforschen ließen, und interessierte Führungskräfte aus der öffentlichen Verwaltung, deren Hilfe manches Zugangsproblem erleichterte. Stellvertretend für alle seien hier Herr Helmut Schwall und Herr Dr. Gerhard Hermann (damals Regierungspräsidium Stuttgart) genannt, die mich während eines vierwöchigen Feldforschungsaufenthalts vorbildlich betreuten.

Dank ganz anderer Art gebührt meiner Frau Karola. Sie hat mich bei der ganzen Arbeit begleitet, sie hat zugehört, mitgegrübelt und kritisiert, mich ermutigt, wenn es nicht voranging, und gebremst, wenn es zuviel wurde. Vor allem hat sie mich merken lassen, daß ich nicht nur Wissenschaftler, sondern in erster Linie Mensch bin. Und schließlich will ich nicht meine Eltern vergessen, die den Grundstock dafür gelegt haben, daß ich das alles überhaupt denken konnte...