

Verwaltungsinterne Kommunikation/ Kommunikations-Management und Management-Information

Stephan WILFORTH

(Dipl.-Ing. Stephan Wilforth, Lehrstuhl Systemtheorie und Systemtechnik,
Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund, D-44221 E-mail: wilforth@pop.uni-dortmund.de)

1 EINFÜHRUNG

Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit den Informations- und Kommunikationsprozessen innerhalb der Kommunalverwaltungen. Grundidee ist, das zu den bestehenden Feldern zusätzlich neu eingerichtete Forschungsfeld „Einsatzmöglichkeiten und Anforderungen moderner Informations- und Kommunikationstechniken in der räumlichen Planung“ am Lehrstuhl Systemtheorie- und Systemtechnik der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund unter der Leitung der Lehrstuhlinhaberin Frau Univ.-Prof. Dr. Dr. W. Rödding vorzustellen und einen Meinungs- und Erfahrungsaustausch für den hier behandelten Teilbereich zu initiieren.

Das Gebiet der Information und Kommunikation in Kommunalverwaltungen, hier behandelt unter dem Titel „Kommunikations-Management und Management-Information“, stellt in diesem Zusammenhang einen Teil des gesamten Forschungsfeldes dar. Ziel ist es, die Informations- und Kommunikationsprozesse und -strukturen vor dem Hintergrund der viel diskutierten und bereits häufig eingeleiteten Reform der Kommunalverwaltungen dahingehend zu untersuchen, ob die Anwendung von IuK-Techniken (IuK-Techniken: Informations- und Kommunikationstechniken) einen Beitrag zur Unterstützung dieser Reformen leisten kann, oder ob sie nicht geradezu ein wesentlicher und grundlegender Bestandteil der Reformen ist. Dabei wird, neben den Fragen zur Organisation von IuK-Techniken, ebenfalls beachtet, dass die Anwendung und erfolgreiche Implementierung von IuK-Techniken nur soweit möglich ist, wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen dazu motiviert werden können.

Die im weiteren vorzustellende Untersuchung, die die empirische Bearbeitung des Forschungsgebietes einleitet, verfolgt in diesem Kontext einen „Integralen Ansatz“, d. h. sie betrachtet die technische Ausstattung und die Situation / Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als zwei voneinander abhängige Variablen.

Im Folgenden wird zunächst kurz das gesamte Forschungsfeld in Form seiner drei Schwerpunkte vorgestellt. Im Anschluß daran werden die Thesen, die dem jüngsten und vom Autor dieses Beitrags betreuten Forschungsgebiet („Verwaltungsinterne Kommunikation“) zugrunde liegen, erläutert. Diese Thesen mögen die Diskussion und den Meinungs- und Erfahrungsaustausch auf der CORP initiieren.

2 FORSCHUNGSFELD „EINSATZMÖGLICHKEITEN UND ANFORDERUNGEN MODERNER INFORMATIONSD- UND KOMMUNIKATIONSTECHNIKEN IN DER RÄUMLICHEN PLANUNG“

In den vergangenen Jahren hat sich das neue Forschungsfeld neben den bestehenden Forschungsfeldern aus den geänderten technischen Anforderungen an die räumliche Planung heraus entwickelt. Diese geänderten Anforderungen resultieren im wesentlichen aus der rasanten Entwicklung im Bereich der EDV und den sich daraus ergebenden Möglichkeiten. Es umfasst am Lehrstuhl Systemtheorie und Systemtechnik drei Schwerpunkte:

Forschungsgebiet „GIS und Metadaten“

Der Einsatz von Geoinformationssystemen (GIS) dient immer weniger ausschließlich der Be- und Verarbeitung von raumbezogenen Daten (Geodaten), sondern zunehmend der Information über diese. Dadurch werden zwei wichtige Fragen aufgeworfen:

Zunächst stellt sich das Problem der Aussagefähigkeit und Gültigkeit von Geodaten. Während der jeweilige Bearbeiter oder die jeweilige Bearbeiterin eines Geodatenbestandes schon aus der Bearbeitung heraus den Datenbestand einschätzen kann, benötigen alle anderen, d. h. alle, die nicht zu den „Produzenten“ gehören, jedoch auf den Datenbestand zugreifen wollen, Zusatzinformationen (Metadaten), wie zum Beispiel

Inhaltsbeschreibung, räumliche Verortung, Erfassungsmaßstab oder Bearbeitungszeitraum / bzw. Gültigkeitszeitraum.

Zweitens benötigen sowohl die Produzenten als auch alle anderen vor dem Hintergrund einer rasant anwachsenden Menge an Geodaten zusätzliche Hilfen zu deren Erschließung.

Dieses wird am hiesigen Lehrstuhl in dem Forschungsgebiet „GIS und Metadaten“ mit dem Ziel zusammengeführt, methodische Grundlagen zur Modellierung sog. Metadaten und zu der Erschließung von Geodaten zu erarbeiten.

2.1 Forschungsgebiet „Planung und Internet“

Das zunehmende Engagement der Städte im Internet, plakativ umschrieben mit den Stichworten Bürgerinformation und -beteiligung, Tourismus sowie Wirtschaftsförderung, findet in Teilbereichen sein wissenschaftliches Pendant in dem Forschungsgebiet „Planung und Internet“. Hier stehen im Fokus der Untersuchungen die Möglichkeiten der multimedialen Planungsinformation sowie der durch das Internet erweiterten Partizipationsmöglichkeiten. In den Begriff der multimedialen Planungsinformation eingeschlossen sind die Anwendungsmöglichkeiten von GIS im Zusammenhang mit dem Internet.

Ziel ist, methodische Grundlagen für eine umfassende Planungsinformation im Internet zu entwickeln sowie auf dieser Basis die Möglichkeiten der netzbezogenen Partizipation abzuschätzen.

2.2 Forschungsgebiet „Informations- und Kommunikationsprozesse und -strukturen in Kommunalverwaltungen“

Der jüngste Teil des Forschungsfeldes soll Schwerpunkt dieses Beitrags werden. Ihm wird der Punkt 3 gewidmet. Die ihm zugrundeliegende Ausgangssituation und die entwickelten Thesen werden dort vorgestellt und erläutert.

3 INFORMATIONS- UND KOMMUNIKATIONSPROZESSE UND -STRUKTUREN IN KOMMUNALVERWALTUNGEN

3.1 Einleitung

Gegenwärtig gilt das Internet und mit ihm das WorldWideWeb in der Diskussion unter „Planern“ als das Instrument, mit welchem sich die Bürgerinformation und -beteiligung revolutionieren läßt. Daneben entsteht ein Bewußtsein für die erheblichen Nutzungspotentiale eines verwaltungsinternen Netzes. Auf die letztgenannte Anwendungsmöglichkeit konzentriert sich dies Forschungsfeld. Es will, unter besonderer Berücksichtigung der räumlichen Planung, die Möglichkeiten des Intranet für die verwaltungsinternen Informations- und Kommunikationsprozesse untersuchen und ein praktisch anwendbares sowie ergonomisch geformtes System für die planenden Verwaltungen entwickeln.

3.2 Ausgangssituation

Der Einsatz neuer Techniken (von Fax bis E-mail) läßt die konventionellen Wege (auf dem Dienstweg) heute antiquiert und uneffektiv erscheinen. Die Annahme, dass sich in den Verwaltungen längst der Weg übers Fax eingebürgert hat, wird vielfach bestätigt. Hierdurch werden jedoch oftmals die verantwortlichen Abteilungsleiterinnen und -leiter sowie Dezernentinnen und Dezernenten übergangen. Diesen gehen wichtige Informationen verloren, die sie jedoch für ihr Abteilungsmanagement oder die Absprache auf Dezernentenebene benötigen. Nicht zu vergessen die Anfragen von „Außen“, die sich auf den Stand der Entwicklung eines Projektes oder eines speziellen Problems während der Bearbeitung richten können und für die den Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern eine Informationsgrundlage zur Beantwortung zur Verfügung stehen muß.

Auf der Ebene der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter bewirkt das Fax sicherlich eine Arbeitserleichterung und eine Effektivierung. Gleichsam kann es vorkommen, dass durch rasches „hin und her faxen“ einzelne Entwicklungsschritte nicht mehr nachvollziehbar sind, bzw. verloren gehen. Hier sollte den Sachbearbeitern ein System zur Verfügung stehen, welches eine vergleichbare Geschwindigkeit mit einer Archiv-Funktion verbindet.

3.3 Ziel

Ziel der Forschung und Entwicklung ist es, ein auf das Intranet einer Verwaltung aufsetzendes System zu entwickeln, das geeignet ist, sowohl das Kommunikations-Management als auch die Management-Information bereitzustellen.

Kommunikations-Management meint in diesem Zusammenhang die Entwicklung eines Teilsystems, mit welchem sich die Informations- und Kommunikationsprozesse auf einer Ebene (z.B. der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter) oder zwischen den Ebenen so abwickeln lassen, dass sie schnell und effektiv sowie nachvollziehbar sind. Dies unter besonderer Berücksichtigung der verstärkten Projekt(-gruppen)orientierung im Rahmen der Verwaltungsreform.

Management-Information soll durch die Entwicklung eines kompatiblen Teils des Systems erreicht werden, mit welchem es den Abteilungsleiterinnen und -leitern sowie Dezernentinnen und Dezernenten möglich ist, sich schnell und konzentriert über das Wesentliche eines Vorganges oder Projektes zu informieren.

Die besten Chancen für die Entwicklung und Etablierung eines solchen Systems werden in einer graphischen, auf dem Internet- bzw. WorldWideWeb-Standard basierenden, Oberfläche gesehen, die auf ein Intranet aufsetzt. Gleichzeitig bietet dies die Möglichkeit der Kombination mit Elementen der Bürgerinformation und -partizipation im Internet bzw. WorldWideWeb.

Beiden Teilsystemen des Gesamtsystems muß gemeinsam sein, dass sie - für eine einfache Anwendbarkeit - ergonomisch geformt sind.

3.4 Einleitende Untersuchung

Nach der inhaltlichen und methodischen Einarbeitungsphase konnte das Forschungsgebiet wie beschreiben eingegrenzt werden. Es wurden Thesen entwickelt, die durch eine einleitende Untersuchung verifiziert werden sollen. Im weiteren wird diese Untersuchung einen deskriptiven Teil enthalten, der die derzeitige Situation in den Kommunen beschreiben soll.

Grundgesamtheit der einleitenden Untersuchung bilden 144 Städte. Dies sind die unmittelbaren Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages, die über 50.000 Einwohner zählen. Jede Stadt erhält zwei Fragebögen, die den Stand der Verwaltungsreform sowie die technische Ausstattung abfragen. Weiterhin erhält jede Stadt je nach Größe zwischen 8 und 32 Fragebögen, die nach einem bestimmten Verteiler von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ausgefüllt werden sollen. Insgesamt werden 2240 Mitarbeiter/-innenfragebögen versendet.

Nach der einleitenden Untersuchung werden die Ergebnisse in Fallstudien verifiziert und fließen in die Entwicklung eines IuK-Systems ein.

Im Folgenden werden zunächst die zu verifizierenden Thesen vorgestellt. Daraufhin werden die Fragestellungen des deskriptiven Teils der Untersuchung beschrieben.

Die entwickelten Thesen mögen Grundlage für den angestrebten Meinungs- und Erfahrungsaustausch sein.

THESEN

Möglichkeiten der IuK-Techniken werden nicht ausreichend erkannt

Das die Möglichkeiten des Einsatzes neuer IuK-Techniken völlig unerkannt sind, kann vor dem Hintergrund der zahlreichen Veröffentlichungen, nicht nur aus der Wissenschaft, sondern auch aus dem Kreis der Kommunalverwaltungen, nicht behauptet werden. Dennoch hat es den Anschein, dass diese Möglichkeiten nicht ausreichend erkannt werden. Wäre es nicht so, würden viele Diskussionen und Veröffentlichungen um die Verwaltungsreform näher auf dieses Thema eingehen, da sich Neue Steuerungsmodelle und Computernetze durch ihre architektonische Ähnlichkeit gut ergänzen und zueinander passen.

Daten und Ergebnisse sind vorhanden - die Information über diese fehlt jedoch

Davon ausgehend, dass eine Kommunalverwaltung nicht nur verbraucht, sondern auch produziert, erarbeitet sie neben „handfesten“ Produkten auch Daten und Informationen / Ergebnisse. Diese könnten für andere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ebenfalls brauchbar sein. Die Frage, ob die Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter Gelegenheit haben, sich über den Daten- und Informationsbestand der Verwaltung umfassend zu informieren, resultiert aus der o. g. These. Zu prüfen ist, ob häufig Arbeiten doppelt erledigt werden müssen, weil die nötige Information, bzw. der Zugang zu benötigten Daten, fehlt.

Hierarchieebene eingespart - Kommunikationsprozesse nicht strukturiert

Ein wesentliches Merkmal jeder Verwaltungsreform war und ist, dass sie mindestens auch, jedoch häufig nur, wegen der schwierigen Finanzsituation der öffentlichen Haushalte angeregt und durchgeführt wurde. Bei der gegenwärtigen Reform durch Einsatz der sogenannten Neuen Steuerungen werden regelmäßig ganze Hierarchieebenen „eingespart“. Marktwirtschaftliches Denken und Handeln sowie Produkt- und Projektorientierung werden eingeführt.

Geht man nun von der in tradierten Verwaltungsstrukturen vorzufindenden verbalen oder nonverbalen Informations- und Kommunikationsstruktur (entweder Top-Down oder Bottom-Up) durch alle Hierarchieebenen aus, kann es in dieser Situation zu Konflikten zwischen den Informations- und Kommunikationsbedürfnissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf der einen Seite und der Geschäftsführung / den Abteilungsleitungen auf der anderen Seite kommen.

Hier soll die These geprüft werden, nach der die Einsparung einer Hierarchieebene und Neustrukturierung innerhalb der Verwaltung nicht mit einer befriedigenden Neufassung der Informations- und Kommunikationsprozesse einhergegangen ist.

Partizipation in und an der Verwaltung lebt von Information und Kommunikation

Grundlage jeder Partizipation ist die Information. Wenn eine Verwaltung die Mitwirkung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von innen heraus und die der Bevölkerung von außen anstrebt, muss sie dafür Sorge tragen, dass diese zunächst informiert werden.

Hieraus resultiert die Frage, ob sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausreichend informiert fühlen, um sich an der Verwaltung beteiligen zu können.

die Steigerung der Medienkompetenz führt ein stiefmütterliches Dasein

Eine weitere Annahme ist, dass die Medienkompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in unterschiedlichen Altersgruppen signifikant voneinander abweichend ausgeprägt ist. Zu prüfen ist, ob die Steigerung der Medienkompetenz in den Kommunalverwaltungen noch zu wenig Beachtung findet.

In den späteren Fallstudien soll Medienkompetenz nicht nur auf Internetanwendungen reduziert werden, sondern spezifische Kommunikationskompetenzen, z. B. die der Moderationskompetenz, miteinbeziehen.

fehlende Motivation bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

Zu geringe oder fehlende Motivation kann unter anderem ihre Auslöser in fehlenden Informationen über Entscheidungsprozesse haben. Auch wenn Leistungen nicht erkannt und anerkannt werden, kann dies zu Motivationsdefiziten führen. Besteht dieses Problem in den Kommunalverwaltungen und kann / soll eine graphische Anwendung hier Gelegenheit bieten, eigene Leistungen zu dokumentieren?

der Integrale Ansatz wird einen Maßstabssprung in der Motivation auslösen

Ein weiterer Auslöser zu geringer oder fehlender Motivation zur Nutzung von IuK-Anwendungen besteht schlicht und einfach darin, dass Anwendungen zwar effektiv und wunderbar funktionieren, jedoch ohne die Anwender entwickelt worden sind. Wie wichtig wird der Integrale Ansatz bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gesehen? Welche ergonomischen Anforderungen lassen sich ableiten? Kann die Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Motivation und dauerhafte, alltägliche Anwendung unterstützen?

DESKRIPTIVER TEIL DER UNTERSUCHUNG

Überprüfung der Thesen und Deskription der Situation überschneiden sich selbstverständlich gelegentlich. Der einen liegt eine fiktive Situation zugrunde, die an der Realität geprüft werden soll, wozu die Realität beschrieben werden muß, der anderen genügt es, die Realität zu beschreiben, um daraus Schlüsse ziehen zu können. An dieser Stelle sollen die wesentlichen Ziele des Teil deskriptiver Intention vorgestellt werden.

Aus der Gruppe der Verwaltungsspitzen sollen Ergebnisse gewonnen werden, die Verwaltungsreform und IuK-Ziele beschreiben. Bei der Verwaltungsreform umfasst dies ein Spektrum vom Initiator der Reform, den auslösenden Indikatoren, Entwicklung, Vorgehen und gegenwärtigen Stand der Reform sowie der Frage, ob es zur Organisationsentwicklung oder Moderation des Reformprozesses Hilfe von außen gegeben hat. Die IuK-Ziele sollen hinsichtlich ihrer politischen Intention beschrieben werden.

Sofern die jeweilige Stadt einen IuK-Beauftragten hat, werden von ihm Ergebnisse erhofft, die die technische Ausstattung und Organisation der EDV in der Verwaltung beschreiben. IuK-Ziele sollen im Hinblick auf ihre technische Ausprägung beschrieben werden.

Die Fragen, die den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gestellt werden, mögen Aufschluß darüber geben, ob diese mit ihrer gegenwärtigen Informationssituation zufrieden sind oder nicht und welche Ursachen dafür identifiziert werden können. Gleichsam können in diesem Zusammenhang Aussagen darüber erwartet werden, welche IuK-Bedürfnisse die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben, bzw. welche individuellen Wünsche artikuliert werden. Diese sollen in einer Zieldefinition aus Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kumuliert werden. Es werden ebenfalls Ergebnisse erwartet, die eine Beschreibung der Medienkompetenz in den Kommunalverwaltungen zulassen. Bezogen auf den Prototypen eines IuK-Systems sollen die Anforderungen an diesen mit dem Ziel erfasst werden, die der ersten Version zugrunde liegenden Anforderungen, die aus der Literatur abgeleitet wurden, zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

4 AUSBLICK AUF DIE CORP99

Leider ist es nicht mehr gelungen, den Prototypen eines IuK-Systems, der im Anschluß an die erste Untersuchung in die Fallstudien einbezogen werden soll, bis zum Redaktionsschluß präsentationsreif zu entwickeln. Diese Präsentation kann hoffentlich auf der CORP selbst geschehen.

Auf der CORP mögen die Thesen in Teil 3 sowie der Prototyp und die Anforderungen an ihn im Sinne des Meinungs- und Erfahrungsaustausches diskutiert werden.

