

# OrganisationsEntwicklung

Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management

2

09

## Führung im Wandel

Die Rolle von Führung bei Veränderungsprozessen

### Über Helden und Weise

Von heldenhafter Führung *im* System zu weiser Führung *am* System

### Menschen erreichen, Menschen mitnehmen

Wie viel Führung braucht Wandel? Ein Vorstandsmitglied der E.ON Energie AG im Gespräch

### Führen ohne Hierarchie

Hintergründe und Mechanismen des Konzepts der Lateralen Führung

### Change Management im öffentlichen Dienst

Führungsstrategien, Gewohnheitsmuster und Rollendilemmata bei der Reform einer Stadtverwaltung

### Wissenslücken und Berührungängste

Der Umgang mit Arbeitsrecht in Veränderungsprozessen



## Frank Schäfer

Inhaber des Beratungsunternehmens  
schäfer,ei

**Kontakt:**  
office@schaeferei.eu



## Markus Raumann

Trainer und Berater

**Kontakt:**  
office@schaeferei.eu

# Change Management im öffentlichen Dienst

*Change Management im öffentlichen Dienst mag für manchen postmodernen Veränderungsagenten zunächst nicht wirklich attraktiv klingen. Viele Berater werden bei dieser Zielgruppe ein ansprechendes Arbeitsumfeld, herausfordernde Globalisierungsprobleme, hohe Veränderungsdynamik und spannende Beratungsprojekte vermissen. Doch die beraterischen Herausforderungen, die sich in diesem Bereich stellen, haben es in sich. Wer etwa glaubt, den öffentlichen Dienst ohne die Berücksichtigung seiner kulturellen und strukturellen Besonderheiten verändern zu können, erlebt nicht selten staunend, wie subtil und hartnäckig dessen Abwehrmechanismen sind. Wie „tickt“ der öffentliche Dienst? Welche Besonderheiten müssen Change Management-Berater beachten, um die sozialen Systeme des öffentlichen Dienstes wirksam zu verändern? Welche Führungsstrategien sind notwendig – und was funktioniert definitiv nicht?*

### Wie «tickt» der öffentliche Dienst?

Der öffentliche Dienst stellt den Prototyp einer Monopolorganisation dar. Darunter verstehen wir einen Organisationstyp, dessen Routinen und dessen Produktivität sich nicht im Wettbewerb bewähren müssen. Zwar arbeiten einige Bereiche des öffentlichen Dienstes gegenwärtig daran, mehr Wettbewerb im System zu implementieren, Universitäten beispielsweise. Für das Gros der Ministerien sowie der Behörden und Verwaltungseinheiten auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene gilt dies jedoch nach wie vor nicht. Die Wettbewerbsfreiheit des öffentlichen Dienstes übt einen enormen Einfluss auf das kulturelle Innenleben seiner Institutionen aus: Auf Seiten der Akteure haben sich vor diesem Hintergrund ganz spezifische mentale Modelle verfestigt, die das Führungsverständnis und das Arbeitsverhalten seiner Mitarbeiter nachhaltig beeinflussen.

Die damit einhergehenden Haltungen, Wahrnehmungen und Arbeitspraktiken definieren, wie Führungskräfte und Mitarbeiter ihren Alltag organisieren bzw. wie sie auf Veränderungserwartungen von außen reagieren. Um den öffentlichen Dienst einschätzen und wirksam verändern zu können, muss man zudem die strukturelle und rollenspezifische Komplexität berücksichtigen, die diesen Organisationstyp an seiner Spitze prägt. Dort bewegen sich die Akteure nämlich permanent zwischen zwei kulturell grundsätzlich inkompatiblen sozialen Organisationsformen – dem politischen System auf der einen Seite, dessen Praktiken sich an den Spielregeln der modernen Demokratie orientieren, und einem streng hierarchisch konzipierten Verwaltungssystem, dessen Effizienz von der Leistungsfähigkeit der im System vorhandenen Managementkapazität abhängt.

### Change Management in einer Monopolorganisation

Im öffentlichen Dienst hat man es mit einem Organisationstyp zu tun, der von gänzlich anderen Regeln, Werten und Handlungsmustern dominiert wird, als in Unternehmen, die sich im freien Wettbewerb bewähren müssen. Der quasi natürlich vorhandene Selektionsdruck wettbewerbsbasierter Organisationsformen, der dort die Veränderungsbereitschaft von Akteuren beeinflusst, existiert hier faktisch nicht. Damit fehlt nicht nur ein sozialer Mechanismus, der permanenten individuellen sowie kollektiven «Leistungsdruck» und «Leidensdruck» erzeugt. Den Akteuren des öffentlichen Dienstes fehlt zudem ein Kriterium, mit dessen Hilfe sie individuellen bzw. kollektiven Arbeitserfolg respektive Misserfolg überprüfen können. Wo kein Wettbewerb herrscht, gibt es weder Gewinner noch Verlierer. Wenn es jedoch weder etwas zu gewinnen noch etwas zu verlieren gibt, welchen Sinn hat dann die Erbringung einer Leistung? Welches Motiv kann unter dieser Voraussetzung die Bereitschaft zur Veränderung tragen? Letztlich verhalten sich die meisten Akteure des öffentlichen Dienstes zunächst schlicht vernünftig, wenn sie ihr Verhalten an die vorhandenen Kontextbedingungen anpassen, und diese sind nun mal wettbewerbsfrei und damit häufig leistungsfrei und veränderungsarm. Dieser Umstand hat zur Folge, dass die Veränderungsarbeit von Change Managern nicht wie selbstverständlich auf jene psycho-sozialen Dynamiken zurückgreifen kann, die das Verhalten von Akteuren in wettbewerbsbasierten Organisationskulturen prägen.

### Denkmodelle und ihre Folgen

Zwei Irrtümer prägen gegenwärtig die Vorstellungswelt von Entscheidungsträgern (und gelegentlich auch von Change Management-Beratern) des öffentlichen Dienstes: zum einen der Glaube, dass Menschen ihr Arbeitsverhalten rational steuern, zum anderen die diffuse Vermutung, dass die Befindlichkeiten von Beschäftigten im Rahmen von Veränderungsprozessen eine wichtige Rolle spielen. Der Gedanke, dass Menschen rational agieren können und demzufolge rational steuerbar sind, ist ein Gedanke der Aufklärung. Die These, dass Organisationen die Befindlichkeiten und Motivationslagen ihrer Beschäftigten beachten sollten, ist nicht ganz so alt. Sie beeinflusst aktuell jedoch insbesondere jene Entscheidungsträger, die ihre Jugend und Studienzeit in den 1960er und 1970er Jahren verbracht haben – d.h. während der Blütezeit der humanistischen Psychologie.

Vor diesem Hintergrund dominieren den öffentlichen Dienst gegenwärtig zwei typische Führungskonzepte: einerseits rationale Steuerungsansätze, die auf Diskurs, Argumentation und Information setzen, andererseits motivationale Ansätze, die auf Partizipation, Empowerment oder Konfliktmanagement abheben. Beide Ansätze sind für die Gestaltung von Führungs- wie auch von Veränderungsprozessen in Monopol-

organisationen unbrauchbar, denn beiden Ansätzen fehlt es im öffentlichen Dienst schlicht an Wirksamkeit (vgl. ausführlich Schäfer 2005).

### Die Bedeutung von Gewohnheitsmustern

Natürlich sind Menschen grundsätzlich in der Lage, ihr Arbeitsverhalten rational zu steuern. Und selbstverständlich arbeiten die meisten Menschen lieber in einem sozialen Umfeld, das sich durch ein positives Arbeitsklima und entsprechend freundlich agierende Vorgesetzte auszeichnet. Dies bedeutet jedoch im Umkehrschluss nicht, dass diese Faktoren konkretes Arbeitsverhalten maßgeblich beeinflussen. Das Arbeitsverhalten der meisten Menschen wird wesentlich nachhaltiger von einem Faktor beeinflusst, über den man in der gängigen Change Management-Literatur kaum etwas liest – nämlich von individuellen sowie kollektiven Gewohnheitsmustern, die, einmal aufgebaut, die täglichen Führungs- und Kooperationsroutinen in einer Organisation prägen. Diese Gewohnheitsmuster definieren den Mindset und die Praxis aus Einstellungen, Werten, Kommunikationsformen, sozialen Erwartungen usw., die das Verhalten der Akteure in sozialen Systemen bestimmen und sorgen auf diese Weise dafür, dass ein Großteil des zu erledigenden Tagesgeschäftes seinen «geregelt Gang» geht.

Erst eine differenzierte Beschäftigung mit diesem Phänomen sorgt dafür, dass Change Manager einen brauchbaren Zugang zur Frage der Veränderbarkeit des öffentlichen Dienstes erhalten. Denn gerade dieser Organisationstyp zeichnet sich durch die Fähigkeit aus, Verwaltungs- und Ablaufprozeduren und damit das Führungs- und Arbeitsverhalten seiner Akteure perfekt zu routinisieren und zu standardisieren.

Da die berufliche Sozialisation der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes meist über viele Arbeitsjahre in ein und derselben Organisation (und nicht selten am selben Arbeitsplatz!) erfolgt, sind sie in ihrem Arbeitsverhalten entsprechend rigide sozialisiert. Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes dafür zu kritisieren, dass sie sich im Rahmen von Führungs- und Veränderungsprozessen nur selten flexibel und zumeist wenig experimentierfreudig zeigen, ist nicht nur unsinnig, sondern auch wenig hilfreich. Unsere These lautet: Die beobachtbare «Veränderungsresistenz» des öffentlichen Dienstes stellt keine bewusste Entscheidung der betroffenen Akteure dar, sondern spiegelt schlicht die Kehrseite einer auf Wiederholung, Standardisierung und Routinisierung ausgelegten Organisationskultur.

### Politiker oder Manager - mehr als nur ein Rollendilemma an der Verwaltungsspitze?

Darüber hinaus muss gesehen werden, dass sich an der Spitze einer Verwaltungseinheit in der Regel zwei, in wesentlichen Punkten inkompatible Organisations- bzw. Steuerungssysteme

schneiden. Auf der einen Seite ein politisches System, dessen Gremien von Diskurskulturen und Entscheidungsfindungsprozessen geprägt wird, in denen Proporzüberlegungen, das Prinzip der Gerechtigkeit, die Berücksichtigung von Flügeln, Mehrheits- und Minderheitsinteressen sowie Gedanken des politischen Konsenses und das Finden von Kompromissformeln von Bedeutung sind. Dem stehen auf der anderen Seite Verwaltungseinheiten mit einer meist ausdifferenzierten hierarchischen Struktur gegenüber, also ein Organisationstyp, der sich letzten Endes am Effizienzprinzip orientiert und dessen Praxis von einer klaren Zuteilung der Ämter und verbindlichen Entscheidungsbefugnissen geregelt wird. Dies unterstützt die Entwicklung einer Führungskultur, die sich insbesondere dann, wenn es «ernst wird», konsequent auf die «Autorität des Amtes» stützt. Hier zeigt sich also ein Organisationstyp, der sich faktisch durch Spielregeln definiert, die so ungefähr das genaue Gegenteil dessen favorisieren, was politische Systeme für legitim und adäquat halten. Und das aus gutem Grund, denn der Zweck einer Verwaltungsorganisation besteht nun einmal gerade nicht darin, Politik zu betreiben, sondern für seine Bürger qualitativ hochwertige Dienstleistungen zu erbringen. Dies zwingt die Verwaltungsspitze dazu, die damit einhergehenden Leistungserwartungen an die Beschäftigten gelegentlich schlicht durchzusetzen – wenn nötig, auch gegen deren individuelle Interessen.

### «Die Veränderungsresistenz des öffentlichen Dienstes ist die Kehrseite einer auf Standardisierung ausgelegten Organisationskultur.»

Dass die meisten Politiker schlechte Manager und die meisten Manager schlechte Politiker sind, wird so verständlich, denn beide Rollenkonzepte haben herzlich wenig miteinander zu tun. Während Politiker lernen müssen, Mehrheiten zu generieren, müssen Manager darauf bedacht sein, die Ressourcen ihrer Organisationen so effizient wie möglich einzusetzen. Mehrheiten generiert man, in dem man klug taktiert, vage kommuniziert und sich möglichst spät festlegt. Nur so kann die eigene Position politisch mehrheitsfähig gemacht werden. Wer das Spiel des Ungefähren beherrscht, ist als Politiker erfolgreich. Für einen Manager ist ein solcher Kommunikations- und Entscheidungsstil allerdings eine Katastrophe. Wer als Manager Organisationen erfolgreich steuern möchte, muss seinen Mitarbeitern klar sagen können, was zu tun ist und wohin die Reise geht.

Wenn Mitarbeiter ihre Ziele und Aufgaben im Nebel diffuser Führungsvorstellungen nicht erkennen können, dann tun sie zunächst einmal etwas sehr Naheliegendes, nämlich nichts. Das Dilemma von Führungskräften an der Spitze von Behör-

den und Verwaltungsorganisationen besteht darin, dass sie beiden Rollenanforderungen gerecht werden müssen. Vor diesem Hintergrund bewegen sie sich häufig in einem äußerst komplexen Feld nicht selten unvereinbarer beruflicher Anforderungen. Dabei werden sie der jeweiligen Rolle je nach Talent und Neigung mal mehr, mal weniger gerecht.

## Führungsstrategien für den öffentlichen Dienst

Fest steht, dass Menschen nicht alles lernen können und auf keinen Fall alles gleich gut. Fest steht zudem, dass die Gestaltung von Veränderungsprozessen im öffentlichen Dienst vor den skizzierten Hintergründen unter anderen Kontextbedingungen erfolgt, als in Unternehmen, die sich im Wettbewerb bewähren müssen. Welche Einflussmöglichkeiten stehen Führungskräften und Change Management-Beratern also zur Verfügung, wenn sie den öffentlichen Dienst verändern wollen?

### Psychosoziale Steuerungsstrategien

Als Einflussmöglichkeiten sind an erster Stelle psychosoziale Steuerungsstrategien zu nennen. Diese Strategien setzen insbesondere bei der Erzeugung und Modifikation sozialer Verhaltensmuster an. Psychosoziale Interventionen bauen darauf auf, dass Menschen nicht nicht kommunizieren können und als soziale Wesen auf das kommunikative Verhalten anderer Menschen reagieren müssen, ob sie wollen oder nicht. Psychosoziale Steuerungsansätze haben zum Ziel, das Wahrnehmungsverhalten sowie die Befindlichkeiten von Führungskräften und Mitarbeitern in einem Veränderungsprozess aktiv zu beeinflussen. Sie flankieren die konkrete Umstellung von Führungs- und Kooperationsgewohnheiten während eines Veränderungsprozesses, lösen Verhaltensänderungen aus und auf und modifizieren kulturell vorhandene Reaktions- und Routinemuster. Die wenigsten Führungskräfte im öffentlichen Dienst verfügen auf diesem Gebiet bereits über entsprechende Kenntnisse und Kompetenzen, sodass durch das Training und den Einsatz psychosozialer Strategien in der Regel eine neue Dimension der Führungsarbeit in diese Systeme eingeführt wird.

Ein Beispiel: Normalerweise gilt, dass eine Führungskraft führt und ein Mitarbeiter mitarbeitet. Im Verwaltungsalltag kann man als Berater jedoch gerade in schwierigen Situationen immer wieder beobachten, dass Führungskräfte ihre Führungsarbeit, bisweilen aus Angst vor Kritik, bisweilen auch einfach, um die Auseinandersetzung mit kritikempfindlichen Mitarbeitern zu vermeiden, genau dann unterlassen, wenn sie notwendig wird. Da es in einem wettbewerbsfreien Umfeld schlicht an Gelegenheiten fehlt, mit steigenden Leistungserwar-

tungen konstruktiv umzugehen, ist der Umgang mit Leistungskritik im öffentlichen Dienst weder selbstverständlich noch eingeübt. Daher erzielen kritische Führungsinterventionen auf Seiten der betroffenen Mitarbeiter nicht selten das genaue Gegenteil dessen, was die Führungskraft intendiert. So reagieren Mitarbeiter auf die Kritik ihrer Vorgesetzten entweder mit Rückzug (z.B. Flucht in Krankheit oder in eine Dienst-nach-Vorschrift-Haltung). Oder aber es kommt zu unverhältnismäßig heftigen Reaktionen, sodass schon banalste Arbeitsprobleme Anlass für soziale Spannungen bieten mit den für die Beteiligten entsprechenden emotionalen Belastungen. Die meisten Führungskräfte, insbesondere auf den mittleren Ebenen, tendieren deshalb dazu, Führung auf das Nötigste (fachliche Anweisungen) zu beschränken oder gar ganz einzustellen. Dieses Vermeidungsverhalten hat jedoch zur Folge, dass über «Schlechtleistungen» kaum bis überhaupt nicht geredet wird. Dies führt dazu, dass die Beteiligten sich an diesen Zustand gewöhnen. Unglücklicherweise lernen die Mitarbeiter vor diesem Hintergrund, dass persönliche Sensibilitäten kulturell Vorrang vor einem offenen Leistungsfeedback erhalten. Ist ein solches Muster erst einmal etabliert, ist es über kurz oder lang nicht mehr möglich, das Leistungsverhalten von Beschäftigten problemlos zu verbessern.



### «Eine kulturelle Besonderheit ist die ausgeprägte Bereitschaft, sich an Vorgaben in Schriftform zu halten.»

Eines der wichtigsten Lernziele im Rahmen der Arbeit mit psychosozialen Steuerungsstrategien besteht deshalb darin, Führungskräfte wie Mitarbeiter wieder daran zu gewöhnen, über Leistung zu reden. Sie müssen lernen, im Rahmen von Feedbackprozessen zwischen Person und Rolle zu trennen und positives wie negatives Feedback nicht persönlich zu nehmen. Dieses Ziel kann erreicht werden, wenn die Betroffenen in konkreten Situationen konsequent und aktiv desensibilisiert werden. Für Change Management-Berater bedeutet dies z.B., systematisch Lernsituationen zu erzeugen, in denen hierfür geeignete Kommunikationsmuster aufgebaut werden. Derartige Herangehensweisen sind für den öffentlichen Dienst deshalb so wirkungsvoll, weil wir es hier mit einer Klientel zu tun haben, die, kulturell betrachtet, keine negative Feedbackkultur, sondern in der Regel überhaupt keine Feedbackkultur besitzt. Anders formuliert: Die meisten Verwaltungsorganisationen, die wir kennen gelernt haben, werden von psychosozialen Vermeidungspraktiken dominiert, die weder eine adäquate soziale Positionierung des Einzelnen ermöglichen (Wer bin ich beruflich? Was kann ich? Was kann ich nicht?), noch die Klärung von realistischen Leistungserwartungen fördern (Was kann die Organisation von mir erwarten? Was kann die

Organisation von mir nicht erwarten?). In solch einem Umfeld bleibt selbst der Aufbau professioneller kollegialer Beziehungsmuster, die sich an Werten wie Offenheit, Fairness im Umgang, usw. orientieren, meist aus. Deshalb führt weder die «Verhätschelung» von Beschäftigten noch deren «Therapeutisierung» zum Ziel.

### Strukturelle Steuerungsstrategien

Auch strukturelle Strategien spielen in Change Management Prozessen im öffentlichen Dienst eine wichtige Rolle. Diese Interventionsansätze sollten deutlich höher gewichtet werden als z.B. Machtstrategien, die sich allein auf die autoritäre Durchsetzung von Veränderungen konzentrieren. Für Change Management Prozesse sind strukturelle Steuerungsstrategien gerade dort wirksam, wo sie als Klein- und Kleinstinterventionen (Stellenbeschreibungen, schriftliche Arbeitsanweisungen,

Projektauftragsbeschreibungen, ...) Handlungsnormen vorgeben, an die sich die Mitarbeiter halten können. Deshalb fassen wir das Spektrum struktureller Steuerungsstrategien auch sehr weit und verstehen darunter sowohl die Einführung von Zielvereinbarungssystemen oder die Etablierung eines Verfahrens zur Einführung leistungsorientierter Vergütungsregeln, als auch Regeln über die Verteilung von Diensthandys, einheitliche Vorgaben zur Durchführung von Entscheidungsprozessen oder schriftlich festgelegte Mindestanforderungen an eine professionell durchgeführte Besprechung.

Das Potenzial struktureller Interventionsansätze für die Veränderung des öffentlichen Dienstes wird unserer Erfahrung nach von vielen Entscheidungsträgern unterschätzt. In Diskussionen beklagen diese häufig einen Mangel an Sanktionsmöglichkeiten und die Unmöglichkeit, leistungsschwaches Personal abzubauen. Zwar stellt der enge Spielraum der Verwaltungsspitzen bei der Besetzung von Führungspositionen oder der Sanktionierung von schlechten Arbeitsleistungen in der Tat ein Handicap dar. Auf der anderen Seite besitzt eine Verwaltungsspitze sehr wohl ein Instrument, mit dem sie einen deutlichen und auch nachhaltigen Einfluss auf die Entwicklung ihrer Beschäftigten nehmen könnte: nämlich das Weisungs- bzw. Direktionsrecht. Umso erstaunlicher ist es, wie leichtfertig sie diese Kompetenz gelegentlich aus der Hand geben, indem sie z.B. gerade im Rahmen von Veränderungsprozessen strukturelle Entwicklungen an Arbeitskreise oder paritätisch besetzte Ausschüsse delegieren. Dabei haben strukturelle Interventionen einen entscheidenden Vorteil: Sie entpersonalisieren Führungsinterventionen. Und legen ganz nebenbei das kulturelle Gerüst für den Aufbau zukünftiger Gewohnheitsmuster in einer Organisation fest.

Strukturelle Steuerungsstrategien sind für die Gestaltung von Veränderungsprozessen von großem Wert, da sie helfen können, auf gänzlich unspektakuläre Weise die Weichen für die Organisation von Übermorgen zu stellen. Strukturen steuern das Arbeitsverhalten von Akteuren, und zwar personenunabhängig und nachhaltig. Das ist ihr wichtigster Effekt. Strukturen und deren kleine Schwester, die Dienstanweisung, entlasten die Akteure, indem sie die Entscheidungsspielräume der Betroffenen verkleinern sowie Handlungsalternativen auf ein bewältigbares Maß reduzieren. Sie regeln wie von Zauberhand die Rechte und Pflichten von Beschäftigten, legen Zuständigkeiten fest und klären Entscheidungsbefugnisse. Dabei sind sie zugleich flexibel genug, um bei Bedarf problemlos modifiziert werden zu können. Im Grunde stellen strukturelle Interventionen und die mit ihnen verbundenen Veränderungen in Prozessabläufen gleichsam in Gesetzesform gegossene Erwartungen an das Rollenhandeln der Beschäftigten dar. Damit kommt ihnen zum einen eine wichtige regulative soziale Funktion zu, zum anderen werden sie, einmal eingeführt, von den Betroffenen kaum mehr hinterfragt.

Der Einsatz strukturell wirksamer Steuerungsstrategien für Veränderungsprozesse bietet sich auch deshalb an, da man sich damit eine kulturelle Besonderheit des öffentlichen Dienstes zunutze macht, nämlich die ausgeprägte Bereitschaft der Beschäftigten, sich an Vorgaben, die in Schriftform ergehen, zu halten. Dies ist alles andere als selbstverständlich. Aus der freien Wirtschaft sind uns Unternehmenskulturen vertraut, in denen Führungskräfte wie Mitarbeiter zum Leidwesen ihrer Geschäftsführung und der Change Management-Berater nicht selten allzu rasch bereit sind, bestehende Vorgaben und Richtlinien links liegen zu lassen, wenn ihnen die Umstände (keine Kontrolle, habe Besseres zu tun) dafür geeignet erscheinen. Ein solches Verhalten riskiert der durchschnittliche Verwaltungsangestellte in der Regel nicht. Die Verschriftlichung von Verhaltensvorschriften im weitesten Sinne erzeugt Steuerungseffekte, die helfen, neue Verhaltensmuster auf der Basis tradierter Praktiken aufzubauen.

## Ein Fallbeispiel: Die Reform der Stadtverwaltung Heidenheim an der Brenz

### Ausgangslage und Ziele des Prozesses

Eine Stadtverwaltung kurz nach der Jahrtausendwende: Die Stadt mit 30.000 Einwohnern wählt einen neuen Oberbürgermeister. Zu Projektstart ist der Oberbürgermeister seit zwei Jahren im Amt und hat noch eine sechsjährige Amtszeit vor sich. Die Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat sind klar verteilt, eine bürgerliche Mehrheit für die CDU; SPD und Grüne sind in der Opposition. Die Verwaltungsreform mit der Umstellung von Ämterstrukturen auf Fach- und Sachbereichsleitungen ist bereits erfolgt. Oberbürgermeister (CDU) und ursprünglich zwei, zwischenzeitlich nun ein Dezernent (SPD) bilden die Verwaltungsspitze (erste Hierarchieebene). Diese steht den Fachbereichsleitern (FBL) als Dienstvorgesetzte vor. Die Stadtverwaltung gliedert sich in acht Fachbereiche (zweite Hierarchieebene) und 30 Geschäftsbereiche. Die Geschäftsbereichsleiter führen ca. 250 Sachbearbeiter. Produktverantwortliche bilden in einem Teil der Sachgebiete die dritte Hierarchieebene, gefolgt von Sachbearbeitern auf der Ebene der Mitarbeiter. Die Stadtverwaltung Heidenheim beschäftigt ca. 300 Mitarbeiter, davon ca. 50 Führungskräfte mit Personalverantwortung.

Die Umstellung auf Fachbereiche geht einher mit einer grundlegenden Neuverteilung der Aufgabengebiete und Zuständigkeiten. Gleichzeitig wird erstmals der Anspruch formuliert, qualitativ hochwertige Führungsprozesse innerhalb der Stadtverwaltung zu etablieren. Alle Führungskräfte sollen stärker als in der Vergangenheit für einen modernen, ergeb-

nisorientierten Verwaltungsapparat sorgen und Verantwortung für die Umsetzung der strategischen Schwerpunktziele der Verwaltung übernehmen. Von einem gemeinsamen Führungsverständnis kann zum Zeitpunkt des Projektstarts nicht ausgegangen werden.

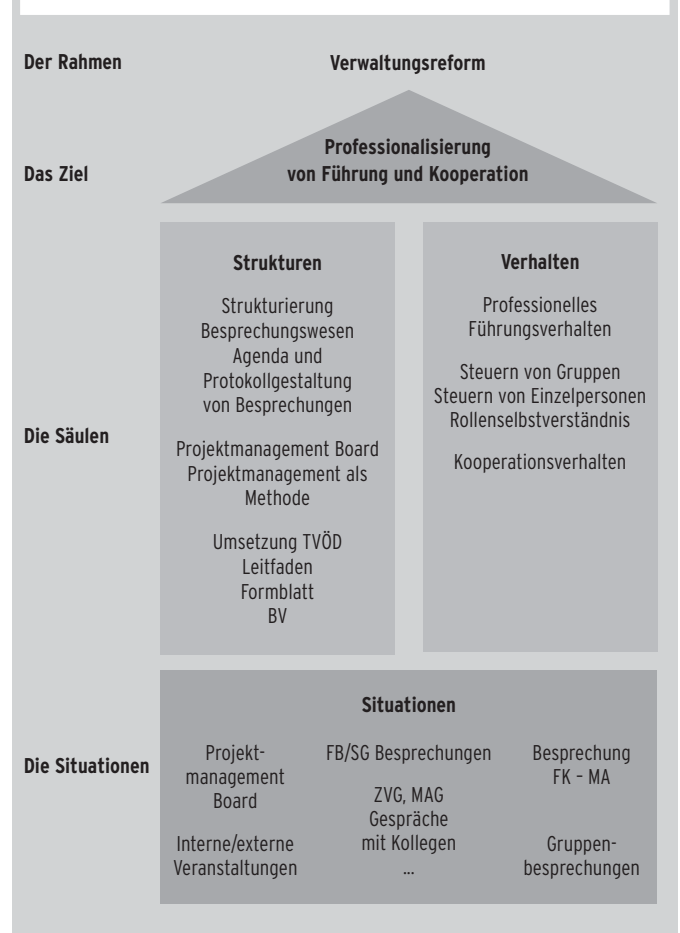
**Offene Fragen zu Beginn des Projektes, Rahmenmodell und Grundsituationen**

Damit sind die Leitfragen für den Change Management Prozess vorgegeben. Wie soll die Führungsarbeit der Stadtverwaltung zukünftig aussehen? Welche Verhaltensweisen, welche Routinen sind explizit erwünscht? Von welchen alten Zöpfen und Gewohnheiten will sich die Organisation verabschieden? Und: Welche Rolle und welche Aufgaben kommen auf die Berater in diesem Kontext zu? Der Verwaltungsspitze und dem Beratungsteam ist von Beginn an klar: Hier handelt es sich nicht um einen einfachen Qualifikationsprozess. Der anstehende Change Prozess wird sowohl Strukturen verändern, als auch Prozesse und Verwaltungsabläufe modifizieren müssen sowie die bisherige Führungs- und Kooperationskultur vollkommen neu definieren.

Bei der Auswahl der Themengebiete lassen sich die Berater von folgender Grundüberlegung leiten: Was machen Führungskräfte, wenn sie führend tätig sind? Sie arbeiten entweder mit Gruppen von Beschäftigten und müssen diese Gruppensituationen möglichst effektiv und zielorientiert steuern. Oder sie arbeiten mit einzelnen Mitarbeitern und müssen in den damit verbundenen Gesprächssituationen effizient und zielorientiert kommunizieren. Aus diesen zwei Grundsituationen lassen sich drei Qualifikationsschwerpunkte ableiten: die Leitung von Besprechungen, das Führen professioneller Mitarbeitergespräche und die Entwicklung eines professionellen Rollenselbstverständnisses.

Hinzu kommt, dass das Beraterteam nicht darauf vertrauen kann, dass der Auftraggeber mit den spezifischen Reaktionen (Widerstand gegenüber Veränderungen) und Befindlichkeiten (Unsicherheit, Verärgerung, Trotz, ...) von Beschäftigten in einem Veränderungsprozess vertraut ist. Also muss zu Beginn insbesondere die Verwaltungsspitze differenziert auf den Umgang mit diesen psychosozialen Effekten vorbereitet werden. Vor diesem Hintergrund werden in enger Abstimmung mit dem Auftraggeber die wichtigsten Zielgruppen und «Baustellen» identifiziert und die jeweiligen Ziele für die einzelnen Prozessphasen definiert. Den Beratern fällt dabei zunächst die Aufgabe zu, die von den Betroffenen selbst kaum zu überblickende Komplexität («Wo um alles in der Welt soll man anfangen!») auf ein überschaubares Maß zu reduzieren und eine Interventionsarchitektur zu entwerfen, die a) die Wirksamkeit der Interventionsmaßnahmen sicherstellt und b) an die bisherigen kulturellen Praktiken des Kunden anschlussfähig ist.

Abbildung 1  
Das Rahmenmodell



**Klassische Interventionsarchitektur zu Beginn des Projektes**

Es wird vereinbart, dass die gesamte Interventionsarchitektur des Change Management Prozesses auf der einen Seite «klassisch» aufgebaut werden soll. Auf der anderen Seite sollten jedoch auch von Beginn an Prozesselemente, Methoden und Inhalte zum Einsatz kommen, die den Unterschied zu bisherigen Führungskräftequalifikationsmaßnahmen deutlich zu markieren helfen. Ziel war es, neue Formen und Inhalte in einem vertrauten Gewand in das System einzuführen, um zu verhindern, dass das System mit heftigen Abstoßungsreaktionen auf den gesamten Prozess reagiert. Also die Variante «trojanisches Pferd». Unter Berücksichtigung der Ausgangslage wurde von folgenden Annahmen ausgegangen:

1. Alle Führungskräfte müssen in den Professionalisierungsprozess einbezogen werden, was einen Bruch mit dem bis dato gültigen Prinzip der Freiwilligkeit im Rahmen der Teilnahme an Qualifikationsmaßnahmen darstellt.

2. Die Qualifikation der Führungskräfte soll sich inhaltlich auf die oben genannten Schlüsselsituationen beschränken.
3. Transfermaßnahmen (ein vollkommen neues methodisches Moment) für die Etablierung erlernter Inhalte im Arbeitsalltag erhalten von Beginn an höchste Priorität.

Um die Ausgangslage sowie die Klärung der strategischen Ziele und die Inhalte der ersten Qualifikationseinheiten mit dem Auftraggeber abzustimmen, wurden halbtägige Strategieworkshops mit der Verwaltungsspitze durchgeführt. In jeweils zweitägigen, sehr stark verhaltensorientiert ausgerichteten Qualifikationseinheiten mit hierarchisch homogenen Qualifikationsgruppen wurden die Grundlagen für die Verbesserung des Führungsverhaltens der Führungskräfte gelegt. Die Umsetzung der neu erlernten Führungskompetenzen wurde konsequent vor Ort begleitet. Dieses Vorgehen stellte sicher, dass die erworbenen Werkzeuge in das Alltagshandeln der Führungskräfte übergangen. Praktisch sah dies wie folgt aus: Im Anschluss an einen Qualifikationsblock wurden so genannte Coaching vor Ort-Termine vereinbart, an denen die Berater im Rathaus präsent waren und einzelne Führungskräfte in den entsprechenden Führungssituationen begleiten und beraten konnten. So supervidierten die Berater beispielsweise im Anschluss an den Qualifikationsblock «Besprechungsmanagement» Besprechungen. Die Zuordnung dieser Coaching vor Ort-Termine zu einzelnen Führungskräften und die Festlegung möglicher inhaltlicher Qualifikationsschwerpunkte wurde jeweils kurzfristig und nach dem aktuellen Bedarf festgelegt.

Dass sich bei ihren Führungskräften etwas tat, blieb den Mitarbeitern nicht verborgen. Die Verhaltensänderungen ihrer Vorgesetzten warfen bei vielen Beschäftigten Fragen auf und führten teilweise zu einer deutlichen Verunsicherung. Um den Veränderungsprozess auf Seiten der Mitarbeiterschaft abzusichern, wurden Teamtage durchgeführt. Hier mussten sich die Führungskräfte den Fragen ihrer Mitarbeiter stellen und die Mitarbeiter über Sinn und Inhalte des Veränderungsprozesses informieren. Gerade in diesen Veranstaltungen wurde schon sehr früh deutlich, dass die mittleren Führungsebenen selbst Verantwortung für die anstehenden strukturellen sowie kulturellen Veränderungen übernehmen müssen. Oder anders formuliert: Die Berater ließen nicht zu, dass diese sich zu Opfern und passiven Konsumenten von Vorgaben stilisierten, die von «denen da oben» kommen.

Gegen Ende der ersten Prozessphase wurde gezielt die Komponente der Leistungsbeurteilung in den Veränderungsprozess eingeführt. Alle Führungskräfte mussten sich z.B. einem eintägigen «Testing» unterziehen, in welchem der individuelle Lernfortschritt beurteilt werden konnte. Diese Intervention führte prompt zu einer deutlich spürbaren Emotionalisierung der Situation, die notwendig war, um deutlich zu machen, dass es der Verwaltungsspitze mit der Veränderungsarbeit ernst war.

Abbildung 2  
Die Projektarchitektur im Überblick



Zu den größten Herausforderungen für die Berater zählten in dieser Phase der kompetente Umgang mit auftretenden Widerständen bei Einzelnen und ganzen Gruppen, die Kanalisierung und Umwandlung destruktiver Emotionen, die zum Vorschein kamen sowie die Aufgabe, die Lernbereitschaft der Betroffenen unter Stress aufrecht zu halten. Widerstände zeigten sich z.B. in der Form, dass von den Führungskräften in Workshops oder Qualifikationseinheiten permanent Grundsatzdiskussionen über den Sinn der Umstrukturierung oder den Sinn der Professionalisierung der Führungs- und Kooperationsprozesse innerhalb des Rathauses angestrengt wurden. «Das bringt doch alles nichts. Die Politiker schmeißen das doch sowieso Morgen alles wieder um.» Es gab Führungskräfte, die mit dem Hinweis, dass sie keine Zeit hätten, versuchten, die Teilnahme an Qualifikations- oder Coachingmaßnahmen zu umgehen. Und es wurde über die Gerüchteküche immer wieder der Versuch unternommen, den Veränderungsprozess negativ zu emotionalisieren, indem z.B. Aussagen der Verwaltungsspitze oder der Berater aus dem Zusammenhang gerissen oder falsch zitiert wurden.

**Der TVÖD: Und alles geht von vorne los!**

Nach einem bis dato «normalen» zweijährigen Prozessverlauf veränderten sich die Rahmenbedingungen für die Kommunen: Der neue Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst ermöglichte es ihnen erstmals, das Instrument der leistungsorientierten Vergütung als ein strategisches Steuerungsinstrument zur Veränderung der Leistungskultur einzusetzen. Das Prinzip, das in der ersten Phase des Change Management Prozesses

die größten Widerstände insbesondere auf den mittleren Führungsebenen hervorgerufen hatte – das Prinzip der Leistungsbeurteilung – sollte nun Alltag werden? In der Tat. Genau dafür entschied sich die Verwaltungsspitze. Denn Berater und Verwaltungsspitze kamen überein, dass dies eine sinnvolle Gelegenheit war, die veränderte tarifrechtliche Situation zur Vertiefung und Stabilisierung des bis dato erreichten Professionalisierungsniveaus zu nutzen.

Der Beratungsprozess konzentrierte sich nun darauf, alle Stakeholder konsequent einzubinden. So erfolgte die Planung und inhaltliche Ausgestaltung der weiteren Maßnahmen z.B. in enger Abstimmung mit dem Fachbereich Zentrale Dienste – ein Novum im bisherigen Prozessverlauf. In einer adäquat besetzten Konzeptarbeitsgruppe aus Führungskräften, Mitarbeitern und Gewerkschaftsvertretern wurde über mehrere Workshoptage hinweg ein Instrument entwickelt, das die Beurteilung von Arbeitsleistungen auf allen Hierarchieebenen gewährleisten sollte. Der Diskussionsbedarf innerhalb dieser Konzeptarbeitsgruppe war enorm. Unterschiedliche Meinungen, Wertvorstellungen, Ziele und Bedenken prallten hier in konzentrierter Form aufeinander. Nach fünf Workshoptagen hatte sich dieser Kreis jedoch zusammengerauft. Die Umsetzung des TVÖD erfolgte dann Top down, d.h. über mehrere Qualifikationsschritte innerhalb der hierarchischen Linie.

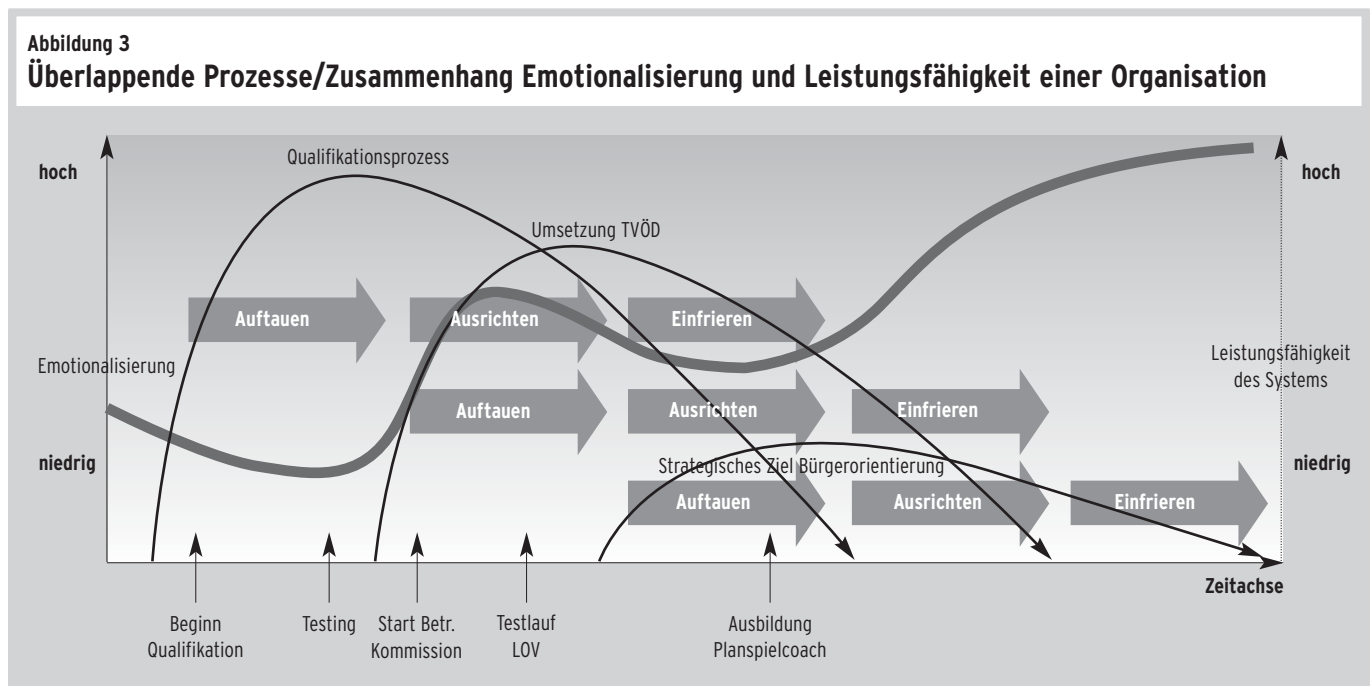
Wurde die Konzeptphase über die Einführung des TVÖD noch begleitet, so liefen die Verhandlungen über den Abschluss einer Dienstvereinbarung in Eigenregie des zuständigen Fachbereiches. Schulung und Qualifikation der Führungskräfte er-

folgten durch das Beratungsunternehmen. Die Reaktion eines Großteils der Mitarbeiter im Rahmen der Einführung entsprach – wenn auch in abgeschwächter Form – dem Muster, das sich schon innerhalb der Konzeptarbeitsgruppe gezeigt hatte. Diese Erfahrung: («Wir sind in der Lage, selbst in einem emotional besetzten und schwierigen Thema zu konstruktiven Lösungen zu kommen.») verschaffte allen Beteiligten die notwendige Sicherheit und stärkte ihre Souveränität bei der Durchführung von Informationsveranstaltungen und Gesprächen rund um das Thema Leistungsorientierung. Im dritten Jahr des Change Management Prozesses war dieses Thema damit innerhalb der Stadtverwaltung «durch».

**Bürgerorientierung: Die Vergangenheit wiederholt sich (nicht)**

In der letzten Phase wurde ein weiteres, innerhalb der Stadtverwaltung viel und kontrovers diskutiertes Thema aufgegriffen: die Bürgerorientierung. Auch dies wurde zunächst von Seiten der Verwaltungsspitze auf die Tagesordnung gebracht. Und obwohl die Reaktion vieler Führungskräfte («Machen wir sowieso schon, brauchen wir nicht.») den schon bekannten Haltungen und Abwehrmechanismen der ersten und zweiten Phase glich, gingen sie nun deutlich professioneller und zielorientierter an die Aufgabenstellung heran. Bei der Umsetzung wurden auf Beraterseite drei Überlegungen angestellt:

1. Wie kann das Konzept Bürgerorientierung an den bisherigen Professionalisierungsprozess sinnvoll angebunden werden?



2. Wie kann man die gewachsene Kompetenz der Führungskräfte und Mitarbeiter sinnvoll nutzen?
3. Wie kann das Beraterteam allmählich den «geordneten Rückzug» antreten?

Die Berater entschieden sich in Abstimmung mit der Verwaltungsspitze dafür, die Arbeit mit den betroffenen Zielgruppen erneut zunächst «klassisch» anzugehen, dann jedoch sowohl die Qualifikation und Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen als auch die Transferkontrolle nicht mehr durch das Beraterteam durchführen zu lassen, sondern diese Aufgabe komplett in der Linie zu verorten. Mit diesem Schritt wurde der gesamte Change Management Prozess auf ein vollkommen neues Qualitätsniveau gehoben. Hierfür wurde das Thema der Bürgerorientierung im Rahmen eines eigens mit Führungskräften aus dem Rathaus entwickelten Planspiels auf allen Hierarchieebenen implementiert. Das Ziel: Die Sensibilisierung der jeweils nachgeordneten Hierarchieebene durch den jeweils direkten Vorgesetzten für adäquates bürgerorientiertes Verhalten. Das gezielte Einüben angemessener Verhaltensweisen im Rahmen des Planspiels sowie die gemeinsame Ref-

lexion sollten zum Aufbau eines gemeinsamen Grundverständnisses, einer gemeinsamen Sprache sowie einer gemeinsam gelebte Praxis in Sachen Kundenorientierung sorgen.

Im Verlauf dieser Maßnahme wurden alle Führungskräfte zu «Planspielcoaches» ausgebildet. Damit wurden sie in die Lage versetzt, Einzelnen und Gruppen das Konzept der Bürgerorientierung zu erklären und darüber hinaus Rollenspiele und Videofeedback durchzuführen, Gruppendiskussionen zu leiten und Kurzschulungen zu veranstalten. Durch die Ausbildung zum Planspielcoach fand zudem ganz nebenbei erneut eine Vertiefung der bisher erworbenen Führungsfähigkeiten statt. Die Anforderungen an den Planspielcoach waren hoch und wurden von den Führungskräften auch deutlich so erlebt. Gleichzeitig war nun zu beobachten, dass die Reaktionen, insbesondere die Emotionalität der Betroffenen, auf diese erneute Erhöhung der an sie gestellten Leistungsanforderungen nun deutlich gemäßigter ausfiel als noch in der ersten und zweiten Change Management-Phase.

Dieses Planspiel läuft innerhalb der Stadtverwaltung inzwischen stabil und schon in der zweiten Runde, die Berater nehmen gegenwärtig lediglich nur noch einzelne Planspiel-Supervisionstermine wahr (Prinzip Penetranz) und erfahren so etwa in Seitengesprächen, dass sich z.B. einige Führungskräfte zusammengenommen haben, um das Einarbeitungsprozedere für neue Mitarbeiter von Grund auf zu überarbeiten, eigenständig Qualifikationseinheiten in Sachen Besprechungsmanagement, Projektmanagement, zur Arbeitsorganisation usw. durchzuführen. Dabei nutzen sie wie selbstverständlich Elemente wie die Arbeit mit Videofeedback, und zwar ohne zuerst formell von Seiten der Verwaltungsspitze beauftragt zu werden. Gespräche mit dem Oberbürgermeister und der obersten Führungsebene bestätigen den positiven Eindruck. Die meisten Führungskräfte sind wesentlich aktiver und nutzen inzwischen die Gestaltungs- und Handlungsspielräume, die mit dem neu gewonnenen Führungsselbstverständnis einher gehen.

## Fazit

- Change Management Prozesse in (ehemaligen) Monopolorganisationen benötigen einen langen Atem.
- Change Management Prozesse im öffentlichen Dienst funktionieren Top Down oder überhaupt nicht.
- Wirksame Veränderungsarbeit muss an den kulturellen Gewohnheitsmustern ansetzen. Das Prinzip «Penetranz» stellt in diesem Zusammenhang ein Schlüsselprinzip dar.
- Die Interventionsarchitektur muss nicht originell sein, allerdings exakt an den Kernprozessen, Mustern und sozialen Mechanismen ansetzen, die den Status quo dieser Systeme definieren.
- Heftige emotionale Reaktionen auf Interventionen, insbesondere zu Beginn der Veränderungsarbeit, sind unvermeidbar. Sie sind jedoch antizipier- und dadurch steuerbar.
- Verhätschelungsstrategien verändern im öffentlichen Dienst auf Dauer ebenso wenig wie die Therapeutisierung der Akteure. Die Professionalisierung der beruflichen Rollenkompetenzen ist ein absolutes Muss.

## Literatur

- **Dannenberg, O. (Hrsg.) (2008).** Action Learning: Ein Handbuch, Schäffer-Poeschel.
- **Doppler, K. und Lauterburg, K. (2008).** Change Management: Den Unternehmenswandel gestalten, 12.aktualisierte und erw. Auflage, Campus.
- **Schäfer, F. (2005).** Change Management für den Öffentlichen Dienst, Murmann.

# OrganisationsEntwicklung

Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management



Wandel erkennen.  
Veränderung gestalten.  
Zukunft gewinnen.  
Online finden.

Planung, Gestaltung und Umsetzung strategischer und organisatorischer Veränderungsprozesse stehen im Mittelpunkt der Berichterstattung. Das damit verbundene Projekt- und Prozess-Management wird vielseitig beleuchtet, wobei stets eine gute Balance zwischen theoretischer Reflexion und Praxisnähe wichtig bleibt.

**OrganisationsEntwicklung –  
Ihr qualifizierter Partner in allen Veränderungsprozessen.**



**Jetzt mit neuem Online-Archiv!**

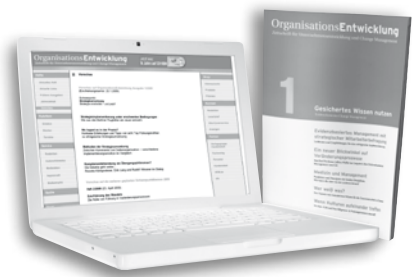
Ihr Zugang zu einem umfangreichen Online-Archiv mit allen Ausgaben der OrganisationsEntwicklung von über 15 Jahren.

Recherchieren Sie komfortabel, umfassend und schnell – zu jeder Zeit und überall.

**[www.zoe.ch](http://www.zoe.ch)**

# Schwerpunktt Themen 2009

- **Strategieumsetzung** Strategie erarbeitet – und jetzt?
- **Ent-Führung des Wandels** Die Rolle von Führung in Veränderungsprozessen
- **Change extrem** Wandel unter besonderen Bedingungen
- **Change Management Digital** Wandelprozesse im Internetzeitalter



## Bestellung per Fax: 08 00 / 0 00 - 29 59

Hotline: 08 00 - 0 00 16 37 • E-Mail: [zoe.leserservice@fachverlag.de](mailto:zoe.leserservice@fachverlag.de) • [www.zoe.ch](http://www.zoe.ch)

Jetzt ausfüllen und direkt bestellen: Fachverlag der Verlagsgruppe Handelsblatt GmbH, Kundenservice, Postfach 9254, 97092 Würzburg

### Ja, ich will OrganisationsEntwicklung testen:

#### Eine Ausgabe kostenfrei zur Probe

Ja, ich möchte ZOE – die Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management – kennen lernen. Bitte senden Sie mir die aktuelle Ausgabe von ZOE kostenfrei zu.

Falls ich ZOE wider Erwarten nicht weiter beziehen möchte, teile ich dies der Fachverlag der Verlagsgruppe Handelsblatt GmbH, Kundenservice, Kasernenstraße 67, 40213 Düsseldorf, spätestens zwei Wochen nach Erhalt des Heftes mit. Hat ZOE mich überzeugt, brauche ich nichts weiter zu tun. Ich erhalte ZOE dann 4x im Jahr zum günstigen Jahresaboppreis von Euro 78,- inkl. MwSt., zzgl. Euro 10,- Versand. PB-OENK0029

#### Das Jahresabo zum Vorzugspreis

Ja, ich möchte ZOE – die Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management – direkt im Jahresabonnement zum Vorzugspreis von Euro 78,- inkl. MwSt., zzgl. Euro 10,- Versand beziehen. PB-OEN00015

#### Das Studentenabo

Ja, ich bin Student und beziehe **OrganisationsEntwicklung** bei Vorlage einer gültigen Bescheinigung direkt im Jahresabonnement zum Vorzugspreis von Euro 34,- inkl. MwSt., zzgl. Euro 10,- Versand. PB-OEV00013

#### Online-Archiv

Abonnenten der Zeitschrift haben seit Jahresbeginn Zugang zum neuen **OrganisationsEntwicklung Online-Archiv**. Mit allen Heftinhalten von über 15 Jahren. Profitieren Sie von der neuen Einfachheit, Schnelligkeit und Aktualität! Der Online Zugang ist **im Abopreis inklusive!** [www.zoe.ch](http://www.zoe.ch)

#### [www.fachverlag-shop.de](http://www.fachverlag-shop.de)

Hier finden Sie weitere Angebote und Informationen rund um ZOE:

- Einfache Einzelheftbestellung
- Attraktive Archivlösungen
- Bezugspreise im Ausland



**FACHVERLAG**  
Verlagsgruppe Handelsblatt

Firma  Privat

Name  Vorname

Firma (bitte nur bei Firmenanschrift angeben)

Beruf / Funktion / Abteilung

Straße, Nr./Postfach

PLZ  Ort

Telefon (für evtl. Rückfragen)

E-Mail

Geburtsdatum

Datum, 1. Unterschrift

W Mir ist bekannt, dass ich diese Bestellung innerhalb der folgenden zwei Wochen ohne Begründung bei der Fachverlag der Verlagsgruppe Handelsblatt GmbH\*, Kundenservice, Kasernenstraße 67, 40213 Düsseldorf, schriftlich per Datenträger (Postkarte, Brief etc.) widerrufen kann. Zur Fristwahrung genügt die rechtzeitige Absendung. Dies bestätige ich mit meiner 2. Unterschrift.

Datum, 2. Unterschrift

**Zahlungsweise (bitte ankreuzen)**

Ich zahle bequem per Bankeinzug:

Konto-Nr.

BLZ

Kreditinstitut, Ort

Diese Einzugsermächtigung kann ich jederzeit schriftlich widerrufen.

Datum, Unterschrift des Kontoinhabers

Ich zahle gegen Rechnung:

**Rechnungsanschrift** (falls abweichend von Lieferanschrift)

Name  Vorname

Firma (bitte nur bei Firmenanschrift angeben)

Abteilung

Straße, Nr./Postfach

PLZ  Ort