

Schriftenreihe des Fachbereiches Öffentliche Sicherheit

**Sven Litzke / Horst Schuh (Hrsg.)**

**Lernende Organisationen  
- Die Nachrichtendienste -  
*(Internetausgabe)***

**Brühl / Rheinland 2001**

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Lernende Organisationen - Die Nachrichtendienste -**

[Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung,  
Fachbereich Öffentliche Sicherheit]. Sven Litzke / Horst  
Schuh (Hrsg.). - Brühl / Rheinland: Fachhochschule  
des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich  
Öffentliche Sicherheit, 2001

(Beiträge zur Inneren Sicherheit ; 13)

ISBN 3-930732-70-X

**Herausgeber:** Fachhochschule des  
Bundes für öffentliche Verwaltung  
Fachbereich Öffentliche Sicherheit

**Redaktion:** Dr. Uta Gräfin Dohna, Sven Litzke, Horst Schuh

**Layout:** Werner Grünewald

**ISBN** 3-930732-70-X

**ISSN** 0946-5782

## Inhaltsverzeichnis

Sven Litzcke / Horst Schuh <b>VORWORT DER HERAUSGEBER</b>	<b>5</b>
Klaus Pobel <b>MODEWELLEN DES MANAGEMENTS</b>	<b>11</b>
Horst Schuh / Inge Ambrosy <b>WOHIN DIE REISE GEHT – FOLGEN DES WERTEWANDELS FÜR DIE FÜHRUNGSKRÄFTEENTWICKLUNG</b>	<b>29</b>
Sven Litzcke <b>UMGANG MIT VERÄNDERUNGEN - PSYCHOLOGIE FÜR EIN ERFOLGREICHES CHANGEMANAGEMENT</b>	<b>51</b>
Sven Litzcke <b>WEITERENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES DURCH EVALUATION</b>	<b>83</b>
Werner Nöller <b>QUALITÄTSMANAGEMENT IM BUNDESNACHRICHTENDIENST</b>	<b>109</b>
Klaus Dieter Fritsche <b>UNTERNEHMEN BFV - REALITÄT ODER TRUGSCHLUSS?</b>	<b>126</b>
<b>AUTORENVERZEICHNIS</b>	<b>150</b>



## Vorwort der Herausgeber

Traditionelle Organisationen sind durch starke Arbeitsteilung, lange Entscheidungswege und feste Hierarchien charakterisiert. All das behindert Lernprozesse und senkt die Offenheit für Veränderungen. Kurzfristig hat das keine Konsequenzen für eine Organisation, langfristig ist eine solche Erstarrung sehr gefährlich. Durch verschlafene Veränderungen und halbherzige Anpassungen steigt die Krisenanfälligkeit. Je stärker eine Krise, desto größer ist der Zeitdruck für die Handelnden. Unter Zeitdruck häufen sich Fehlentscheidungen und selbst erfolgsversprechende Gegenmaßnahmen verpuffen. In diesem Teufelskreis werden Veränderungsprozesse überstürzt und unkoordiniert angepackt - mit fatalen Folgen. Daher ist es für eine Organisation von existentieller Bedeutung, frühzeitig auf Umfeldänderungen zu reagieren oder im Idealfall eine Veränderung zu antizipieren.

Die Schlagworte der Managementgurus kommen und gehen: Lean-Management, Downsizing, TQM, Lernende Organisation, Change Management, Kaizen und und und. Kaum scheitert ein Wundermittel, bricht man inmitten des Implementierungsprozesses ab und treibt voller Elan eine „neue Sau durchs Dorf“. Besser wäre es, wenn vor dem Handeln das Denken stünde. Der erste Beitrag „Modewellen des Managements“ gibt einen Überblick über die Entwicklungslinien in einem deutschen Großunternehmen in den letzten dreißig Jahren. Der Beitrag ist ein persönlicher Rückblick von Herrn Pobel, dem Leiters der Learning Management Operations der Henkel KGaA.

Mit dem Beitrag „Wohin die Reise geht – Folgen des Wertewandels für die Führungskräfteentwicklung“ weiten Horst Schuh und Inge Ambrosy den Blick über den Tellerrand der OE hinaus in das Nachbargebiet der Personalentwicklung (PE). Der Wertewandel, manchmal begrüßt, oft beklagt, trifft alle Mitarbeiter. Der Wertewandel ist eine Rahmenvariable für OE-Maßnahmen und gleichzeitig Orientierung für PE-Maßnahmen. Keine OE- oder PE- Maßnahme kann gegen die Grundwerte der Mitarbeiter bestehen. Die Analyse des Wer

tewandels zeigt die Richtung an, in die sich eine Organisation entwickeln muss. Erfolgreiche OE- und PE-Maßnahmen orientieren sich an den Werten von morgen, nicht an den Werten von gestern. Das klingt trivial, wird aber selten eingelöst. Dem öffentlichen Dienst macht noch ein Spezialproblem zu schaffen: Die Überalterung. Vor dem fünfzigsten Lebensjahr erreichen nur wenige Mitarbeiter eine einflussreiche Position. Diese Menschen tradieren als Entscheidungsträger ihre (Alt)-Werte durch Entscheidungen über OE- und PE-Maßnahmen. Zielgruppe dieser Entscheidungen sind jüngere Mitarbeiter mit oft ganz anderen Werten. Selbst wohlmeinende Maßnahmen scheitern oft, weil Sie zwar der Führungsspitze gefallen, nicht aber den Mitarbeitern.

Veränderungen tun weh. Gewohntes verschwindet, Neues und damit Verunsicherndes tritt an dessen Stelle. Verunsicherung löst Angst und Hilflosigkeit aus. Deshalb krallen sich viele Mitarbeiter förmlich an das „Alte“ und leisten Widerstand gegen jegliche Veränderung und sei sie noch so sinnvoll. Emotionale Erfolgsvoraussetzung für OE-Maßnahmen ist der Abbau von Verunsicherung. Informieren und beteiligen reduziert Verunsicherung. Veränderungen, die die Mehrheit der Mitarbeiter nicht aktiv stützen, scheitern spätestens, wenn die Protagonisten des Neuen ihre Koffer gepackt haben und der Organisationsalltag einkehrt. Der Beitrag „Umgang mit Veränderungen – Psychologie für ein erfolgreiches Change-management“ von Sven Litzcke zeigt, wie man Veränderungen erfolgreich anpackt. Ohne Transparenz und Rückkoppelung entstehen Widerstände, Misstrauen und Demotivation. Da OE von der freiwilligen und engagierten Mitarbeit der Menschen lebt, ist eine Verletzung der Vertrauenskultur sehr schädlich. OE stirbt nicht, wenn man Ergebnisse oder Teilniederlagen offen kommuniziert. OE stirbt, wenn man schlechte Ergebnisse verheimlicht. Transparenz bei guten Ergebnissen belegt die Marketingfähigkeiten der Führungsspitze. Transparenz bei schlechten Ergebnissen zeigt Vertrauen der Führungsspitze in die eigenen Mitarbeiter.

Das Ziel, eine Organisation kulturell zu erneuern, schließt die Verengung auf betriebswirtschaftliche Instrumente aus. Die

betriebswirtschaftliche Verengung der Reformbemühungen für den öffentlichen Dienst kritisiert Sven Litzcke in seinem Beitrag „Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes durch Evaluation“. Das sozialwissenschaftliche Konzept der Evaluation wird als breitere und tragfähigere Alternative vorgestellt.

Der Modernisierungszwang hat längst an die Tür der öffentlichen Verwaltung geklopft, sehr häufig mit der Folge konfusen Aktionismuses. Ein Symptom für Handlungskonfusion ist das Umorganisationsfieber. Organisationseinheiten werden in kurzen Abständen umorganisiert, oft entspricht das übernächste Ergebnis dem Ausgangszustand. Das nützt nicht nur nichts, es schadet. Solche Rollen rückwärts verunsichern die Mitarbeiter und bestätigen sie im Widerstand gegen künftige Veränderungen. Es geht auch anders. Wie man Veränderungen erfolgreich umsetzt, ist Kernthema der psychologischen Organisationsentwicklung (OE). Zunächst muss man allerdings die OE vom Begriffsmüll befreien, den die Managementmoden der letzten Jahrzehnte auf den Begriff abgeladen haben. Was heißt OE? OE heißt, Kräfte und Potenziale einer Organisation zu aktivieren und für Veränderungen nutzbar zu machen. OE zielt auf die Veränderung ganzer Organisationen, nicht nur die Veränderung einzelner Organisationseinheiten wie Abteilungen oder Referate. Eine Abteilung zu restrukturieren oder Arbeitsabläufe zu straffen, ist keine OE, sondern eine schlichte Organisationsänderung bzw. eine Geschäftsprozessoptimierung. Das Zusammenstreichen von fünf Referaten auf vier Referate mag aus finanziellen Gründen sinnvoll sein, damit wird es aber nicht zur OE. Gezielte OE-Maßnahmen sind in der Wirtschaft so rar wie im öffentlichen Dienst. OE hat die zweifelhafte Entwicklung zum Modewort hinter sich und wird daher verschwenderisch vergeben. Mit der Folge, dass nur selten OE drin ist, wo OE drauf steht. Ein gelungenes Beispiel für eine OE-Maßnahme stellt Herr Fritsche, der Vizepräsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV), vor. In seinem Beitrag „Unternehmen BfV – Trugschluss oder Realität“ beschreibt er die flächendeckende Einführung projektorientierter Arbeit, parallel zur bestehenden Organisationsform. In dieser Maßnahme ist OE drin, obwohl nicht OE drauf steht.

Erfolgreiche OE-Maßnahmen beteiligen die Mitarbeiter und sind langfristig angelegt, da nachhaltige Veränderungen Zeit erfordern. OE-Maßnahmen zielen auf die Lernfähigkeit, Flexibilität und Innovationsbereitschaft. Idealerweise arbeitet man auf eine sich selbst verändernde und lernende zukunftsfähige Organisation hin. Zukunftsfähigkeit heißt: Fehlerkorrektur auf allen Ebenen, Implementierung gemeinsam geteilter Werte sowie neuer Strategien. Die Leitbildentwicklung ist ein Instrument, gemeinsame Werte festzuschreiben. Herr Nöller, der Qualitätsbeauftragte des Bundesnachrichtendienstes (BND), stellt in seinem Beitrag die Leitbildentwicklung des BND vor. Wieso ist ein Leitbild wichtig? OE hat eine ethische Dimension. Jeder Mensch hat seine eigenen Werte und Vorstellungen davon, wie die Welt funktioniert und wie die Menschen sich darin bewegen. Organisation ist ein Produkt der Beziehungen der Organisationsmitglieder untereinander. Sie existiert und lebt in Form von Erfahrungen und Vorstellungen in den Köpfen der Mitarbeiter. Die Arbeit an diesen Erfahrungen, Wertvorstellungen und Bildern ist Teil des OE-Prozesses. Mit einer Leitbildeführung werden die Wertvorstellungen gebündelt und expliziert. Der Prozess der Leitbildentwicklung ist ebenso wichtig wie das Ergebnis. Nur durch Mitarbeiterbeteiligung wird ein Leitbild lebendig, andernfalls bleibt es ein belächeltes Stück Hochglanzpapier.

Über die Vorstellung der Einzelbeiträge hinaus wollen wir mit diesem Band die Diskussion über OE-Maßnahmen im öffentlichen Dienst vorantreiben. Wir wollen nicht den typischen Fehler vieler OE-Diskussionen wiederholen und unsere Position als einzig wahre und objektiv richtige verkünden. Ganz explizit legen wir daher hier im Vorwort unser Verständnis von OE offen und stellen uns damit der Grunddiskussion von OE-Maßnahmen. Wir fühlen uns folgendem Grundverständnis verpflichtet:

- 1) Organisationen sind offene Systeme mit Eigengesetzlichkeiten, Werten und einer eigenen Geschichte. Psychologische OE beachtet die Wirkungszusammenhänge und Eigengesetzlichkeiten eines Systems. Daher verbietet sich eine blinde Übertragung von OE-Erfahrungen aus der frei

en Wirtschaft auf den öffentlichen Dienst. Besonders warnen wir vor dem Zukauf externer Berater ohne Erfahrungen im öffentlichen Dienst. Nur wenige Berater lehnen einen Auftrag ab, selbst wenn sie der Aufgabe nicht gewachsen sind. Um des lieben Geldes willen wird der Auftrag angenommen. Häufig werden dabei lediglich die Etiketten ausgetauscht und Konzepte von der Stange über den öffentlichen Dienst gestülpt.

- 2) Leistungsfähigkeit der Organisation und Qualität der Arbeitsbedingungen sind gleichrangig. Gnadenlose Effizienzquetsche scheitert mittel- und langfristig, weil die guten Mitarbeiter Reißaus nehmen. Dabei geben nicht – wie oft kolportiert – die monetären Aspekte den Ausschlag, sondern das Führungsverhalten und das Arbeitsklima. Die monetären Gründe sind oft vorgeschoben und werden gerne akzeptiert, vom direkten Vorgesetzten besonders bereitwillig, weil er dann ja nichts für die Kündigung kann. Andernfalls müsste er sich nach seinem eigenen Führungsverhalten fragen lassen. Die Mitarbeiter möchten mit einem guten Zeugnis ausscheiden und scheuen den für sie selbst sinnlosen Konflikt, in den sie mit dem Hinweis auf eine miserable Führung einsteigen würden.
- 3) OE-Prozesse verlangen eine Diagnose und Reflexion der herrschenden Werte, Normen und Machtkonstellationen. Menschliche und soziale Aspekte der Veränderungen sowie Interessenkonflikte müssen ebenso einbezogen werden wie die Sachfragen der Formalorganisation oder der Wirtschaftlichkeit.
- 4) Grundlage von OE-Maßnahmen ist ein klarer Kontrakt zwischen den Beteiligten. Er regelt die Rollen in der Zusammenarbeit, die Ziele, die Rahmenbedingungen, die Verantwortung und sorgt für Transparenz und Verbindlichkeit. Indem Betroffene an den OE-Maßnahmen beteiligt werden, steigen die Qualität und die Akzeptanz der Lösungen. Die Mitarbeiter werden durch aktive Mitwirkung, offene Information und Kommunikation einbezogen. Dabei ist der praktische Gradmesser die ungeschönte Diskussion negativer Aspekte von Veränderungen. Die Losung: „Eine

Veränderung bringt Verbesserungen für alle!“ ist verlogen. Jeder Veränderungsprozess fordert Opfer. Darüber muss man klar und offen diskutieren. Was geschieht, wenn die Menschen nicht nur Beteiligte, sondern Opfer des Prozesses werden, z.B. bei Personalabbau? Wenn man solche Interessenkonflikte nicht offen anspricht, läuft OE Gefahr, zu einer Scheinbeteiligung zu verkommen. OE stirbt ohne Transparenz in Macht- und Interessenfragen, weil man einmal verlorenes Vertrauen nicht zurückgewinnen kann.

- 5) OE-Maßnahmen werden von den Entscheidungsträgern initiiert und getragen. Die Akzeptanz dieses Führungsanspruchs steht nur scheinbar im Widerspruch zur Mitarbeiterbeteiligung. Die realistische und bewusste Auseinandersetzung mit den bestehenden Entscheidungs- und Machtstrukturen bildet den Kern erfolgreicher OE. Die Entscheidungsträger nehmen in jedem Fall Einfluss auf die OE. Wichtig ist, dass sie das offen und für alle Beteiligten transparent tun.
- 6) OE ist ein Prozess. Wie eine Schwalbe noch keinen Frühling macht, sichert eine gelungene Einzelmaßnahme, beispielsweise die Einführung eines Leitbildes, noch keine nachhaltige OE. Der OE-Prozess verläuft in Zyklen, Rückschläge sind die Regel, nicht die Ausnahme. Wo gelernt wird, werden Fehler gemacht. Entscheidend ist es, Fehler frühzeitig zu erkennen und abzustellen.
- 7) OE ist ein Lernprozess, der Führungskräfte, Mitarbeiter und die Organisation als Ganzes umfasst. Ein Lernbereich ist die Entwicklung der persönlichen und sozialen Kompetenz der Mitarbeiter. In hierarchischen Kästchen denkende Kommunikationsmuffel verhindern Lernen. Menschen lernen und entwickeln sich im Kontakt mit anderen Menschen und in der direkten Auseinandersetzung mit konkreten Problemen, die sie selbst betreffen.

Klaus Pobel

## **Modewellen des Managements**

## Zusammenfassung

Der Autor ist als junger Diplom-Psychologe nach dem Studium im Jahr 1967 in die Firma Henkel in Düsseldorf eingetreten und arbeitet dort seit über 30 Jahren in verschiedenen Funktionen im Personalbereich. Die „Revolutionen“ im Management sind gekommen und wieder gegangen, manche haben Spuren hinterlassen, andere nicht. Nicht jedes Gegacker war das Ei wert. In diesem Artikel blickt der Autor zurück und systematisiert die Entwicklungen im Personal- und Organisationsbereich. Der Autor zieht ein persönliches Fazit der Modewellen des Managements, ausdrücklich nicht vollständig und nicht repräsentativ, dafür umso klarer in der Skizzierung der langfristigen Folgen und sehr hilfreich für die Bewertung der jeweils aktuellen Managementmoden. Die kritische Rückschau kann dem öffentlichen Dienst dabei helfen, nicht jeden Fehler selbst machen zu müssen.

## 1 Die ersten Schritte

Was ich in der Firma antraf: voll im Familienbesitz, der Umsatz von 2,3 Milliarden DM wurde nur hinter vorgehaltener Hand genannt. Henkel beschäftigte 12000 Mitarbeiter in Düsseldorf, 32000 weltweit, rund 30% der Aktivitäten lagen im Ausland. Die heutigen Daten: Kommanditgesellschaft auf Aktien, 23 Milliarden DM Umsatz, 9000 Mitarbeiter in Düsseldorf und 57 000 weltweit, 75% Auslandsaktivitäten. Weitere Daten sind im Internet unter der Adresse „[www.henkel.de](http://www.henkel.de)“ verfügbar.

Die Informationen über den Umsatz erhielt ich von meinem damaligen Vorgesetzten, der im 65. Lebensjahr von Dr. Konrad Henkel, dem Vorsitzenden der Geschäftsleitung, gebeten wurde, weiter zu arbeiten und eine qualitative Personalarbeit in Form einer Stabsstelle „Führungskräfte“ aufzubauen. Das Familienunternehmen schuf sich nach damals modernsten Gesichtspunkten eine Neuorganisation - nicht nach McKinsey, sondern nach dem Stanford Research Institute / California. Die Leitung der Stabsstelle Führungskräfte hat Adolf Kränenberg (der Name sei aus alter Anhänglichkeit nochmals erwähnt), studierter Ingenieur, erfahrener Betriebsleiter und später Personaldirektor, gerne übernommen. Er hatte großes Interesse und eine ausgeprägte Neigung zu Psychologie und Pädagogik, was dem Auftrag sehr zugute kam. Nach dem zweiten Weltkrieg hatte er unter anderem die Lehrlingsausbildung auf ein vorbildliches Niveau gebracht. Die Ausbildung des relativ neuen Berufsbildes des Industriemeisters lag ihm sehr am Herzen. Dem folgte bei Henkel eine intensive Ausbildung der betrieblichen Vorarbeiter. Beide Berufsgruppen erhielten mehr Schulungen auf den Gebieten Personalorganisation und Personalführung als die Leitenden Angestellten in den Verwaltungsbereichen. Es war seine Überzeugung, dass der Führungsstil des Vorgesetzten wie ein "Transmissionsriemen" die Leistungen der Mitarbeiter und damit die Produktivität positiv beeinflusst. Der Schulungsschwerpunkt "Menschenführung" lag deshalb überwiegend in den Betrieben, den Produktionsbereichen und damit bei den Produkti

onsleitern. Aus dem operativen Bereich wurden die Schulungspläne auf Verwaltungsleute (der sogenannte nicht-produktive Bereich) übertragen. Die Gewichte lagen damals nicht "in der Verwaltung".

Inhaltlich war Personalführung damals ein konservativ besetztes Thema. Daran hat die jüngere deutsche Vergangenheit ihren Anteil. Der Begründer des Harzburger Modells (veröffentlicht 1956), Professor Reinhard Höhn, wurde in Fachkreisen lange ob seiner militärischen Vergangenheit angefeindet. Stellenbeschreibung, Delegation, Stab/Linie, festgelegte Führungsabläufe sind wesentliche Bestandteile seines Konzeptes „Führung im Mitarbeiterverhältnis“. Professor Höhn musste um seine Anerkennung kämpfen und viele Hindernisse überwinden. Als ehemaligem Offizier wurde ihm eine Neigung zum Militarismus unterstellt, und sein Konzept wurde argwöhnisch beäugt. Andererseits muss man anerkennen, dass seine Impulse stark in die damalige Personallandschaft hineingewirkt haben.

In den 50er Jahren gab es zahlreiche Gründungen von Institutionen, die sich mit Führung in der Wirtschaft beschäftigen. In Düsseldorf wurde 1952 der "Neue Betrieb" gegründet mit dem Ziel, betriebliche Führungskräfte für die soziale Marktwirtschaft vorzubereiten. Die heutige Nachfolgeorganisation ist die "Deutsche Gesellschaft für Personalführung" (DGfP). Die "C. Rudolf Poensgen - Stiftung" zur Ausbildung der Führungskräfte der Wirtschaft wurde 1955 gegründet. In dieser Gründungswelle entstand im gleichen Jahr der "Wuppertaler Kreis e. V.", Deutsche Vereinigung zur Förderung der Weiterbildung der Führungskräfte. Die Baden-Badener Unternehmergespräche veranstalteten 1954 ihr erstes Seminar für Führungskräfte der Wirtschaft. Impulse für diese Institutionen kamen meist von Einzelpersonlichkeiten, die als Führungskräfte ab 1949 an amerikanischen Universitäten Managementseminare besuchen konnten und aus der Sicht Nachkriegsdeutschlands das neue Gedankengut des Management und der Managementausbildung kennenlernten. Diese Gründungspersonlichkeiten, meist Vorstände in großen Firmen, beeinflussten die Wirtschafts- und Personalpolitik bis in die

70er Jahre. 1968 erfolgte als überregional bedeutende Gründung das USW (Unternehmerseminar der Wirtschaft) auf Schloss Gracht.

Es sollen hier auch erste Versuche erwähnt werden, anglo-amerikanische Gedankengut unmittelbar in der Schulung von Führungskräften einzusetzen, sicherlich auch eine Auswirkung der anglo-amerikanischen Besatzungsmächte, die unmittelbar in das Wirtschaftsgeschehen in den Besatzungszonen eingriffen. Hier ist zum Beispiel die American Management Association (AMA) und ihre europäisch Gründung Management Center Europe (MCE) zu nennen, deren Schulungsinhalte und Darstellungsform später "europäisiert" wurden. So war damals ein Standardprogramm "Super-visory Management" ein Schulungsangebot für Firmen, das es nur in amerikanischer Sprache gab und das firmenintern vor Umsetzungen in Schulung erst ins Deutsche übersetzen mussten.

1969 lief der erste Kurs (Englisch mit Simultanübersetzung ins Deutsche) für die obersten Führungskräfte der Firma Henkel, durchgeführt von einem eigens eingeflogenen Trainerteam aus den USA. Die Serie wurde dann mit firmeneigenen Schulungskräften, unter Leitung des alten Herrn Kranenberg von seinen jungen Mitarbeitern, der Autor war einer von ihnen, durchgeführt.

## **2 Die Sieben-Meilen-Stiefel der 60er und 70er Jahre**

Zwischen 1960 und 1970 tobte die "Organisationswelle". Viele große deutschen Firmen strukturierten sich um, in Divisionen und Funktionen, einhergehend mit dem Aufbau von Hierarchie und Personalordnung. Der bekannteste Name in diesem Zusammenhang war "Mc Kinsey". Der Name hatte damals in der Belegschaft einen fortschrittlichen und keinesfalls einen bedrohlichen Klang. Es gab fast selbstverständliches Wachstum und damit für Führungskräfte und Mitarbeiter etwas zu gewinnen und zu verteilen. Die Firmen, auf Wachstum programmiert, gaben sich großzügige Organisationen, der Glaube an die organisatorischen Möglichkeiten zur Errei

chung von hohen Umsatz- und Renditezielen war selbstverständlich. Alles schien möglich.

Mitte der 60er Jahre galten **Organigramme**, offiziell erstellt und intern veröffentlicht, was gar nicht selbstverständlich war, als Zeichen für Fortschrittlichkeit. Eine weitere Neuerung war die systematische Erstellung von **Stellenbeschreibungen**, dies fügte sich nahtlos in das Konzept des Harzburger Modells ein. Im Sinne des organisatorischen ganzheitlichen Modells kamen **Stellenbewertungsverfahren** auf und wurden als modern ausgelobt. Der praktische Nutzen für den Mitarbeiter wurde unterstellt und geglaubt, zumal erstmals eine transparente Verknüpfung von Stellenbewertung mit dem Gehaltssystem erfolgte.

Mit dieser "Organisationsphase" ging in den Großunternehmen der Ausbau von **hierarchischen Ordnungen** (diese Begrifflichkeit war damals durchaus üblich) voran. Es wurde die Logik der Gedankenkette: „Aufgabe- Stelle- Wert der Stelle (arbeits)-gerechtes Gehalt- Ausstattung der Position mit Zusatzleistungen“ wie Pension, Auto, Büroausstattung etc. praktisch angewendet und mit der Grundaussage "Leistungsprinzip" - die individuelle Leistung als Kriterium für die Verteilung von Gütern - aufgebaut.

Das **Leistungsprinzip** als zentrale Stellgröße war populär. Heute wird ein- und dasselbe Thema unter dem Begriff "Performance Management" in vielen Unternehmen wieder sehr intensiv bearbeitet. Alle waren sich einig, dass Leistung das ausschlaggebende Kriterium für die Verteilung von Aufgaben und Entgelte sein sollte. Leistungsgerechtigkeit, gerechter Lohn waren vieldiskutierte Themen in der Gesellschaft, aber auch innerbetrieblich zwischen Betriebsrat und Geschäftsleistung. Folgerichtig rückte die Beurteilung von Leistung in den Mittelpunkt. Schriftliche **Leistungsbeurteilungen** wurden relativ mechanisch eingeführt. Es ging meist um die Beurteilung von Verhaltensdimensionen und um summarische Beurteilungen. Die stärkere Orientierung an vorher vereinbarten Zielen und Leistungsbedingungen bildete sich erst später heraus. Beginnend bei den Leitenden Angestellten wurden Beurteilungssysteme auch für den unteren Führungs

bereich und den Tarifbereich eingeführt - mit abnehmender Kriteriendifferenzierung. Zwischenzeitlich sind bei Henkel mindestens fünf grundlegende Revisionen/Überarbeitungen des Beurteilungssystems erfolgt. Weitere Revisionen werden folgen.

Gerade an diesem zentralen Thema jeder Personalführung kann man schlussfolgern, dass es auch bei sehr guten Personalführungsinstrumenten Abnutzungsprozesse gibt, die eine kleine oder größere "Währungsreform" nach einigen Jahren unumgänglich machen. Es wurde allerdings schon damals von den Anwendern geklagt nach dem Motto: muss es denn immer etwas Neues sein, wenn man sich gerade an ein Verfahren gewöhnt hat? Die ehrliche Antwort lautet : Ja, damit das Streben nach Verbesserung nicht erlahmt! Auch ein gutes Führungsinstrument verbraucht sich durch Gewöhnung und muss in Intervallen von rund fünf Jahren ersetzt werden.

Die Regel, dass das Ergebnis der schriftlichen Beurteilung mit dem Beurteilten besprochen werden muss, galt damals als erwähnenswerter Fortschritt. Die "natürlichen Widerstände" der so verpflichteten Vorgesetzten kennend, wurde mit dem "neuen" Betriebsverfassungsgesetz 1972 argumentiert und schrittweise (nach jetzt bald 30 Jahren) zur Normalität und Selbstverständlichkeit erklärt. Freilich ist es auch heute noch oder schon wieder in Großorganisationen schwierig, die Beurteilung von Menschen durch Menschen in einer als fair und gerecht empfundenen Weise durchzuführen und damit gleichzeitig die Unternehmensziele zu fördern. Das Thema Verträglichkeit von Humanität und Gewinn zieht sich durch alle Gebiete. Hier kann man kein Maximum erreichen, stets aber lohnt es sich, das Optimum mit Augenmaß zu verfolgen.

In den 70er Jahren waren die wesentlichen Grundlagen für eine systematische Führung in großen und mittleren Organisationen geschaffen, dennoch blieben viele Unzulänglichkeiten bei der Anwendung. Das Konzept von **schriftlich formulierten Führungsgrundsätzen** rückte stärker in die Diskussion, sie sollten das für einen konstruktiven Führungsablauf notwendige Verhalten aller Beteiligten sicherstellen. Meines Erachtens war dies die gleiche Überlegung wie bei dem Harz

burger Modell. Folglich waren, zumindest bei Henkel, und auch in anderen Firmenbeispielen von Führungsgrundsätzen, viele Elemente ähnlich ausgedrückt. Mittlerweile gibt es geschriebene Führungsgrundsätze auch in Behörden und in der kommunalen Verwaltung. Man versuchte in der Darstellung natürlich jeden militärischen Ton zu vermeiden, wenn auch die Grundanliegen bei den alten und erfahrenen Institutionen wie Kirche, Staat und Militär die gleichen sind. Abseits von Ideologien, die immer auch in die Führungsstilthematik hinein spielen, muss man zu dem Schluss kommen, dass es vernünftig ist, im Verhaltensbereich Regeln eindeutig zu kommunizieren und Verstöße zu ahnden. Freilich haben sich das "wording" und die Absolutheit von Regeln sehr verändert; sowohl im Stil als auch in der Qualität. Das Problem liegt bekanntlich in der Umsetzung. Konsequentes Handeln fordert mehr Führungspotenzial als viele Vorgesetzte mitbringen. Es bleibt die alte Frage, wie in einem eher freiheitlichen System von oben aufgestellte Verhaltensregeln durchsetzbar sind. Hier tauchen alle Facetten der Lernpsychologie auf. Wir sind bei diesem Thema am Ball geblieben. Gelöst ist das Problem nicht.

### **3 Die Wanderschuhe der 80er Jahre**

**Management Development**, man wählt gerne englische Begriffe, basiert auf dem Glauben an die Planbarkeit von Organisationen, Abläufen zur Leistungserstellung und Ausstattung mit "den richtigen" Menschen. Es geht um die planmäßige Entwicklung von Managern (individuelle Sicht), aber auch der Führungsmannschaft insgesamt. Bei relativ stabilen Organisationen war planerisches Vorgehen naheliegend. So wurden Nachfolgepläne mit Fünf-Jahresperspektive aufgestellt, Nachfolgekandidaten nominiert, ausgelesen und "systematisch" entwickelt. Zeit- und Maßnahmepläne wurden von den Personalleitern zusammen mit den jeweiligen Vorgesetzten und der Geschäftsleitung aufgestellt und sowohl am Arbeitsplatz als auch in Bildungseinrichtungen umgesetzt. Mit diesen qualitativen Planungssystemen wurde in

vielen Großfirmen flächendeckend gearbeitet. Dies galt damals als fortschrittliche Personalarbeit, die Interessen des Unternehmens und Interessen der Mitarbeiter voll in Einklang bringt. Aus heutiger Sicht müssen wir den Erfolg einschränken: der Planbarkeit von menschlichen Fähigkeiten und Verhaltensweisen sind empirisch Grenzen gesetzt, wie wir alle immer wieder erleben. Hinzu kommt, dass der einzelne Leistungsträger auch bei Aussicht auf Belohnung, sich oft nicht einem übergeordneten System vollständig unterordnen will.

**Bezahlungs- und Hierarchiesysteme** wurden auf Basis des Tarifsystems aufgebaut. Das Streben nach Leistungsgerechtigkeit und Erfolgsorientierung war offensichtlich und entsprach den allgemeinen gesellschaftlichen Erwartungen an Profitorganisationen. Ein durchaus glaubhaftes Gerechtigkeitsstreben aller Seiten führte zur Absicherungsmentalität und damit zu komplexen Regeln und Systemen. Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit wurden damit erschwert. Dies führte dazu, dass die hohen Erwartungen an eine gerechte Bezahlung insbesondere im Führungskräftebereich gedämpft wurden und die Unzulänglichkeiten dem Leistungsprinzip und den Personalleuten angelastet wurden. Der Schwung, das sensible Thema Leistung und Gehalt für alle Beteiligten eindeutig zu regeln und daraus Motivation und Unternehmenserfolg zu generieren, machte einer längerfristig beständigen Realität Platz.

**Qualitative Kommunikation im Unternehmen:** Zur Förderung der Motivation, heute würden wir sagen, unter dem Theorem einer optimalen Organisation, rückte die organisierte Kommunikation in den Mittelpunkt. Die Führungskräfte wurden als Mittler, als Transmissionsriemen (wo gibt es so etwas heute noch?) verstanden. Entsprechend richtete sich das Unternehmensinteresse vor allem auf diese Personen. So wurden "**Management - Konferenzen**" als Großveranstaltung aller Führungskräfte durchgeführt. Der Vorstand nutzte diese Großveranstaltungen, um seine Führungskräfte strategisch zu informieren und sie auf die Unternehmensziele einzuschwören.

Mit zunehmender Größe der Firma und Differenzierung der Organisation wuchs das Bedürfnis der Geschäftsleitung, in systematischer Weise mit allen Führungskräften und Mitarbeitern in Kommunikation zu treten. Wir haben damals Recherche und Kommunikation verknüpft: 1986 führte Henkel die erste **schriftliche Mitarbeiterbefragung** durch, wiederum beginnend mit der Gruppe der Führungskräfte. Themen wie Einstellung zu Firma und Produkte, Betriebsklima, Bezahlung, Vorgesetztenverhalten wurden anonym befragt und ausgewertet. Wichtig waren die Bearbeitung der Ergebnisse, die Auswertung und Rückspiegelung und insbesondere die Veranlassung von Maßnahmen zur Verbesserung auf den verschiedenen Gebieten der Führung. Die Durchführung erfolgte seitdem in Intervallen von vier Jahren. Die Befragungsgruppe wurde auf außertarifliche und tarifliche Mitarbeiter in Deutschland ausgedehnt. Der Betriebsrat wurde frühzeitig einbezogen und hat das Anliegen immer unterstützt. Später wurden auch die Führungskräfte in den anderen Ländern der Henkel Gruppe einbezogen. Internationale Befragungen sind in der Unternehmensgruppe heute Standard. Die Ergebnisse zeigen sehr deutlich die qualitativen Veränderungen in einer internationalen Firma: Angleichung und Zusammenwachsen als Voraussetzung des gemeinsamen Erfolges werden gefördert.

Managementkonferenzen brauchten organisierte Kommunikation, um auch bei großen Teilnehmerzahlen (rund 1000 Führungskräfte pro Veranstaltung!) Dialog zu praktizieren. Die damals neue **Metaplanmethode** wurde genutzt, um Gedanken und Vorschläge zu visualisieren und zeitökonomisch transportieren zu können. Mittlerweile ist die Methode Allgemeingut, was den Stil von Konferenzen, Besprechungen und Sitzungen von Arbeitsgruppen nachhaltig beeinflusst hat. Metaplan hat in Quickborn als Moderationstechnik begonnen. Heute ist diese Methode Teil des Kommunikationsstils unseres Unternehmens geworden.

Als ein Ergebnis aus einer Management Konferenz wurde das Führungsthema bearbeitet und führte kurzfristig zur Einführung von jährlichen **Zielsetzungsprozessen**. Diese wurzeln schnell

ein und konnten weiter verfeinert werden. Das Buch "Management by Objectives" von Humble wurde schon zehn Jahre vorher veröffentlicht. Es bedarf aber immer zusätzlicher Anlässe und Energien, um ein sinnvolles theoretisches Konzept auch praktisch umzusetzen. Die Bedeutung eines Zielsetzungssystems darf nicht unterschätzt werden. Folglich nimmt es in den Personalsystemen einen zentralen Platz ein. Die systematische Verknüpfung der Feststellung der Zielerreichung mit Incentivzahlungen ist dafür deutlicher Ausdruck.

Wegen des von Leistungsträgern stets geäußerten Wunsches nach leistungsgerechter Bezahlung drängte sich das Thema **Incentivzahlungen** geradezu auf. Auch hier ergab sich eine zunehmende Verfeinerung des Systems und damit eine Steigerung des administrativen Aufwandes und eine Veränderung der motivationalen Auswirkung. Das ewig aktuelle Thema der Bewertung (**Evaluation**) von Leistung und Nutzen erweist sich auch in einem gut funktionierenden Incentivprogramm als noch nicht abschließend gelöst. Die Begriffe sind neu, die Probleme dieselben wie in den 70er Jahren. Auswahl und Förderung von Mitarbeitern kam bereits in den 70er Jahren starke Bedeutung zu. Die Umsätze und die Organisationen (Mitarbeiterzahl) wuchsen. Aufgrund der langen Betriebszugehörigkeiten (eigentlich ein gutes Zeichen für beide Seiten), wuchs die Alterspyramide. Die allgemeine deutsche Bevölkerungsstatistik bereitete den Großfirmen Sorge hinsichtlich des Mangels an qualifizierten Führungskräften in der Zukunft. Dies führte zu Aufbruchstimmung in der Personalrekrutierung und -planung. Die wegen des Aufwandes zunächst gescheute Methode des **Assessment Centers** wurde aufgegriffen und als Helfer in der Not eingeführt. Seit über zwölf Jahren werden bei Henkel Assessment Center national und international zur Auswahl und Entwicklung von Führungskräften eingesetzt. Da es sich hier um eine objektivierte Methode handelt, ist die Zustimmung der Beteiligten groß. Es sollte auch erwähnt werden, dass die Mitwirkung von Führungskräften als Beurteiler in diesem Verfahren zusammen mit einem externen Psychologen eine intensive persönliche Qualifizierung der Führungskräfte bewirkt. Mit anderen Worten, ein

solches Assessment hat qualitativen Zusatznutzen für eine Organisation, nämlich die Weiterqualifizierung der oberen Führungskräfte in Personaldiagnostik und Führung!

#### 4 Die „neuen“ Schuhe der 90er Jahre

Die planmäßige Entwicklung und Ausweitung des Geschäftes insbesondere im Ausland führte immer wieder zur Frage der **Konzernsprache**. Als zunächst deutsches Unternehmen in Düsseldorf spielte Deutsch eine große Rolle in der Zentrale und am größten Standort in Düsseldorf. Viele Spitzenleute in den ausländischen Tochterfirmen sprachen deutsch. Mit dem Wachsen der Firma außerhalb Europas zeigte sich immer stärker die Bedeutung des Englischen. So gab es nach einigen Diskussionen einen formalen Beschluss, Deutsch und Englisch als gleichberechtigte Sprachen zu praktizieren. Für den oberen Führungskreis sollte in einem Fünf-Jahresprogramm die Voraussetzung für die Realisierung geschaffen werden. Dies war ein entscheidender Impuls zur verstärkten Internationalisierung, der seine Früchte gezeitigt hat: heute erfolgt die schriftliche und mündliche Kommunikation in der Firmengruppe selbstverständlich mindestens zweisprachig, überwiegend jedoch nur noch in Englisch. Für neu eintretende Hochschulabsolventen und für Nachwuchsführungskräfte sind gute Englischkenntnisse und möglichst einer weiteren Fremdsprache selbstverständliche Einstellungsvoraussetzung und nicht mehr Schulungsthemen.

Änderungsstau gibt es bekanntlich auch in erfolgreichen Unternehmen. Immer weiter gewachsene Vielfalt der Ablaufverfahren und Systeme führte zu immer mehr Bewusstsein über die Notwendigkeit, insbesondere die Personalinstrumente grundlegend zu überdenken und den neuen Bedürfnissen anzupassen. Inhaltlich untermauert wurde das durch die Ergebnisse der damals letzten Führungskräfte- und Mitarbeiterbefragung, die repräsentativ auch Unbehagen und Unzufriedenheit mit der Situation zeigte. Das führte zu einer Kampagne unter dem Schlagwort "**Kultur-evolution bei Henkel**". Diese Aktion schaffte es in circa einem Jahr, allen voran

die Geschäftsleitung, nachhaltig Energie zur gründlichen Durchforstung und Erneuerung der zentralen Gebiete der Information/Kommunikation, des Führungsthemas, der Internationalität und der Leistungs- und Bezahlungssysteme zu generieren. Ein Erfolgsfaktor war sicherlich der gerade in dieser Zeit vollzogene Vorstandswechsel im Personalressort. Der neue, thematisch unverbrauchte Personalvorstand, hat durch persönlichen Einsatz sowohl seine Kollegen im Vorstand als auch die Führungskräfte des Unternehmens für einen Neuanfang gewonnen. Auf einer Management Konferenz erfolgte der gut vorbereitete Startschuss.

Inhaltlich spielten Betriebsklima und Führungsstil eine große Rolle. Die bisherigen Führungsgrundsätze wurde als **"Leitlinien für Zusammenarbeit und Führung"** neu erarbeitet und eingeführt. Ein System der Beurteilung von unten nach oben wurde erarbeitet. In einem formalisierten Prozess der Gegenüberstellung und Bearbeitung von Selbstbild des Vorgesetzten und Fremdbild (Urteil seiner Mitarbeiter) unter dem Etikett **"Qualitative Führungsstilanalyse"** wurde das Ziel angegangen. Dieses Instrument wird nach einer gründlichen Überarbeitung als "Leadership Dialogue" derzeit international für alle Führungskräfte in der Unternehmensgruppe eingeführt.

Die Internationalisierung des Geschäftes und der Personalführung ist zweifelsfrei der Schwerpunkt der letzten Jahre und wird Henkel auch weiterhin beschäftigen. Angesichts des riesigen Konkurrenzdruckes steht die Leistung der Organisation und des Einzelnen immer wieder im Mittelpunkt. Das Konzept Performance Management mit den drei Säulen Target Dialogue, Management Competency Assessment (unser weiterentwickeltes Beurteilungssystem) und Management Review wurde als Führungsinstrument eingeführt. Zielsetzung und Beurteilung haben sich aus den bisherigen Erfahrungen weiterentwickelt, sind also eingeführt, die Beteiligten können gut damit umgehen. Der Management Review wurde neu entwickelt. Er beinhaltet eine jährliche Einschätzung aller Führungskräfte hinsichtlich Leistungsfähigkeit und Entwicklungspotenzial. Er wird von den oberen Führungskräften und den Personalleitern aller Unternehmen der Henkel Gruppe

durchgeführt. Die aggregierten Ergebnisse werden jährlich in der Geschäftsleitung behandelt, relevante Beschlüsse werden gefasst. Die Ergebnisse des Management Review sind Ausgangspunkt für alle individuellen Entwicklungsmaßnahmen und werden gruppenweit von der Zentrale gesteuert.

## **5 Der Status Quo im Jahr 2000**

Effizienz, Schnelligkeit, Kosten, Innovation, Globalisierung! Diese Themen finden natürlich auch ihren Niederschlag in der Personalpolitik: internationale Managementseminare mit renommierten Instituten, Aufbau einer "Henkel Global Academy", internationale Zusammenarbeit und Projektgruppen mit ausgiebiger Reisetätigkeit in alle Richtungen, nicht nur in die Zentrale. Ausbau des Telelearning ist mit den neuesten verfügbaren Kommunikationstechniken möglich, die individuellen Anwendungsfertigkeiten dafür sind allerdings noch entwicklungsbedürftig. Ordnungssysteme werden oft als starr und hemmend empfunden und nicht selten in ad hoc Regelungen umgewandelt. Entkomplexierung ist der allgemeine Ruf, und das bei dennoch zunehmenden Anforderungen an alle Beteiligten im Gesamtsystem.

Wie kann man also die Situation in zukunftsorientierten Wirtschaftsunternehmen im Jahre 2000 beschreiben? Es drängen sich weitere Begriffe auf wie Internationalität, virtuelle Organisationen, Sustainability, strategische Allianzen und das ganz aktuelle e-commerce. Im Personalmanagement lauten die Forderungen: Speed! Innovativ! Flexibel! An den Angeboten des riesigen firmenexternen Bildungsmarktes kann man die Vielfalt der Strömungen ablesen. Das Angebot reicht vom Wellness-Seminar für Manager, Outdoor-Training, über das klassische Führungstraining bis zu esoterisch anmutenden Angeboten und dem Versprechen der Persönlichkeitsentwicklung in wenigen Tagen. Dazu kommt die steigende Zahl multimedialer Lernprogramme und natürlich das Internet. Schon diese kurze Aufzählung zeigt eine Diversität, die keinen einheitlichen Trend erkennen lässt, außer der Auflösung von bisher sicheren Gewissheiten.

"Höher, schneller, weiter" (try it harder) ist die eine Richtung. Es gibt aber auch das glaubhafte und längerfristig angelegte Bemühen, zu experimentieren, ausgetretene Pfade zu verlassen, neue Wege zu finden. Freilich stehen alle unter Zeit- und Erfolgsdruck. Die allgegenwärtige Jugendkult scheint seinen Höhepunkt erreicht zu haben, die ersten Berichte über Burn Out Syndrome der 30-jährigen PC-Generation werden in Fachzeitschriften schon gedruckt. Ich interpretiere das als weitere Zersplitterung von bisherigen Trends, was die Möglichkeiten erweitert, die Orientierung für das Individuum jedoch erschwert. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach den Beanspruchungsgrenzen. Offensichtlich konnte die Grenze immer weiter hinausgeschoben werden. Dieses "stretching" ist jedoch mit Gefühlen der Überforderung verbunden. Es gibt nach Überzeugung der Verhaltensbiologen Grenzen, die durch unsere Evolution gesetzt sind und an die wir zu stoßen scheinen. Es ist erstaunlich, dass die diesbezüglichen Forschungsmöglichkeiten zur Objektivierung der Situations-einschätzung nicht genutzt werden und dass somit die überwiegend ideologische Bearbeitung von offensichtlichen Problemen in der Arbeitswelt munter weitergeht. Anstelle der Empirie steht der schnelle Wechsel immer neuer Konzepte, die nur selten halten, was sie versprechen. Bildlich gesprochen werden in immer schnellerem Abstand „neue Säue durchs Dorf“ getrieben, ohne das man sich anschaut, wohin die „Säue“ rennen und was sie anrichten. Ich wünsche dem öffentlichen Dienst sehr, dass er diesen Fehler nicht wiederholt.

## **6 Ausblick**

Der Trend zur Größe scheint in der Wirtschaft nach wie vor ungebrochen, trotz der Gründerwelle in der IT-Branche. Damit bleibt das Organisations- und Führungsthema weiter auf der Tagesordnung und ruft nach neuen Lösungen und nicht nur nach schneller und besser. Der Mensch ist nicht beliebig formbar. Führungskräfte und Mitarbeiter, insbesondere die leistungsstarken und kreativen, achten immer mehr auf das

für sie wünschenswerte Ambiente, suchen sich ihr Unternehmen aus und schließen dann einen Vertrag auf Zeit, der bei geänderten Bedingungen auch wieder gelöst wird. Dies ist eine besondere Herausforderung an das Personalmanagement und die Personalführungsinstrumente. Die Verantwortlichen stehen noch mehr unter Druck als in der Vergangenheit. Der "war for talents", also das kompetitive Werben um den leistungsfähigen Nachwuchs ist voll entbrannt. Bestimmte Branchen werden erkennbar von den besonders tüchtigen Nachwuchskräften gemieden, Großorganisationen sind nicht mehr per se attraktiv. Deshalb investieren Großunternehmen in beträchtlichem Ausmaß in die Entwicklung ihrer Führungskräfte und Mitarbeiter. Die Lerngeschwindigkeit hat auch in Großorganisationen zugenommen. Die Nutzung der neuesten Informationstechnologie für die Kommunikation und für den individuellen und gruppenweisen Lernprozess steht meines Erachtens vor dem Durchbruch.

## **7 Nachsatz**

Ich habe mit vielen Schlagworten gearbeitet in der Hoffnung, dass damit "zeitökonomisch" Gedanken und Gefühle transportiert werden. Unter der Annahme, dass dieser Artikel eher von Fortgeschrittenen des Personalwesens gelesen wird, hege ich die Hoffnung, durch meine subjektive Sicht Assoziationsketten auszulösen, die Zusammenhänge erkennbar zu machen und den Leser für sich weiterdenken lassen.

Die Firma Henkel ist 124 Jahre alt und war in all den Jahren erfolgreich. Das lässt zwingend schließen: Henkel war stets wandlungsfähig. Dazu gehört auch, Wellen mitzumachen. Ob es eine wichtige Welle oder eine Modewelle war, weiß man immer erst hinterher. Was Bestand hat, sich also längerfristig als richtig erweist, ist auch mit wissenschaftlichen Methoden oft nur schwer vorab zu erkennen. Deshalb ist das Bemühen von Henkel richtig, bei neuen Entwicklungen im Personalmanagement immer vorne mit dabei zu sein. Im Wettbewerb der Firmen und auf dem Arbeitsmarkt entsteht manchmal Eigendynamik, die man als Modetrend bezeich

nen könnte. Wobei "Mode in Maßen" nach meiner Meinung durchaus ihren Sinn und Nutzen hat. Ich beklage nur die Extreme und Übertreibungen. Um auf dem Arbeitsmarkt mithalten zu können, die Konkurrenz ist wirklich groß, muss ein Unternehmen attraktiv sein, ein Profil haben. Zu diesem Profil gehört "the human side of the enterprise" (Mc Gregor). Das bedingt, wie in der Werbung, intensive Kommunikation und stetes Modernisieren der innerbetrieblichen Situation im Führungs- und Organisationsbereich. Dies erklärt, dass die Themen meistens nicht neu sind, aber in Bedeutung, Ausprägung und Bearbeitungswegen doch sehr wandelbar sind und Trends unterliegen. Im Kräftefeld des Wettbewerbs wirkt dies nicht immer ausgewogen und langfristig. Andererseits ist die Überarbeitung von Systemen eine Fähigkeit, die es sich zu trainieren lohnt, weil sie einen strategischen Vorteil schafft!

Die Fähigkeiten zum Wandel und zur Weiterentwicklung sind meines Erachtens die strategischen Stärken eines Unternehmens, die es immer wieder zu bearbeiten gilt. Und dies wiederum ist eine Hauptaufgabe des Personalmanagements und seiner Personalführungsinstrumente sowie der Organisationsentwicklung.



Horst Schuh & Inge Ambrosy

**Wohin die Reise geht – Folgen des Wertewandels für die Führungskräfteentwicklung**

## Zusammenfassung

Der Wertewandel ist ein gesamtgesellschaftliches Phänomen, das auch vor der Arbeitswelt nicht halt macht. Das Selbstverständnis einer Führungskraft und die Aufgabenstellung werden dadurch neu definiert: Weg vom Informationsmonopolisten und Alleskönner hin zum Moderator, Motivator und Prozessbegleiter. Die Führungskräfteauswahl und Führungskräfteentwicklung sollte durch Assessment Center erfolgen. Neu ist der Coachgedanke beim Berufseinstieg, um den Praxischock zu mildern. Bereits bestehende Personalbeurteilungssysteme sollten durch Mitarbeiterjahresgespräche ergänzt werden. Nicht nur dem monetären Anreiz, sondern auch dem Selbstverwirklichungsanspruch des Einzelnen wird Rechnung getragen. Die Wirkung aller Maßnahmen steht und fällt mit dem Vorleben und der Unterstützung seitens der Behördenleitung.

## Einleitung

Die Arbeitswelt verändert sich – wie schon immer. Technologiewandel und Wertewandel gehen Hand in Hand. Folge: Die Arbeitsformen und Anforderungen an Mitarbeiter ändern sich, die Mitarbeiter ändern sich, die Führungskräfte ändern sich, die Führungsaufgaben und das geforderte Führungsverhalten der Vorgesetzten ändern sich – wie schon immer. Warum dann ein Artikel zum Wertewandel, wenn sich alles - wie schon immer - ändert? Weil für jeden Einzelnen, den es trifft, die Veränderungen neu und herausfordernd sind. Es wäre keinen Beitrag wert, aufgeregt von Veränderungen zu kündigen und die Kassandrajünger durch ein aufgeregtes „Alles wird schlechter!“ zu stärken. Hingegen ist es einen Beitrag wert, zu zeigen, welche Richtung die Veränderung nimmt und welche Konsequenzen das für die Arbeitswelt haben wird.

Eine Führungskräfteentwicklung muss sich der gesellschaftlichen Entwicklung anpassen und sie muss die künftige Entwicklung antizipieren, um nicht Führungskräfte von gestern hervorzubringen. Daher sind vor jeder Entwicklung eines Detailkonzeptes zur Führungskräfteentwicklung folgende Fragen zu klären:

- Welchen Einfluß hat die Veränderung der Arbeitswelt auf Aufgaben und Selbstverständnis von Führungskräften?
- Welche Qualifikationserfordernisse resultieren hieraus für die Führungskräfte von morgen?
- Welche Methoden stehen der Führungskräfteentwicklung im öffentlichen Dienst zur Verfügung?

# 1 Aufgabe und Selbstverständnis der Führungskraft

## 1.1 Technologischer Wandel

Die Wissensexplosion hält an (Jaehrling, 1997). Der technologische Wandel, insbesondere die Informationsverarbeitung per PC und das Internet, hat die Anforderungen an den Einzelnen und an die Arbeitsorganisation verändert.

- Kognitive Anforderungen: Routinetätigkeiten nehmen ab. Stattdessen sind verstärkte Wahrnehmungsfähigkeit, analytische Fähigkeiten und die Bereitschaft zum lebenslangen Lernen gefordert.
- Arbeitsorganisation: Anstelle von Einzelarbeit tritt zunehmend Teamarbeit. Wie die Entwicklungen bei großen Industrieunternehmen sehr deutlich zeigen, löst sich die klassische Arbeitsorganisation auf zugunsten von Projektgruppen und teilautonomen Arbeitsgruppen, die eigenverantwortlich bestimmte Aufgaben lösen und deren Arbeit durch Führungskräfte nicht mehr voll überschaubar und steuerbar ist. Führung verändert sich zur Koordination von Spezialisten, die im Detail mehr wissen als ihr Vorgesetzter (Regnet, 1994).
- Informationsfluss: Während traditionell Führungskräfte den Informationsfluss in bestimmten Bereichen und Abteilungen steuern konnten (die Führungskraft entschied, wer wann welche Informationen erhielt), bedeutet die Einführung von modernen Kommunikationstechnologien (PC, E-Mail, Telefonanlagen mit Komfortleistungsmerkmalen) eine allgemeine Verfügbarkeit von Informationen. Jeder Mitarbeiter hat in wesentlich größerem Umfang als früher unmittelbaren Zugriff auf Informationen. Die Führungskraft ist nicht mehr durch ein Informationsmonopol gekennzeichnet. Damit ändern sich Auftrag und Selbstverständnis der Führungskraft.

- Stressabbau: Veränderungen machen den meisten Menschen Angst und verursachen Stress; besonders wenn die Mitarbeiter den Eindruck haben, keinen Einfluss auf die Veränderungen zu haben. Die Veränderung ist zur Regel geworden, und die Fähigkeit zum stressminimierenden Umgang mit Veränderungen ist Voraussetzung für die Gesunderhaltung.

Mehr Anforderungen ermöglichen auf der anderen Seite mehr Freiheiten. Positiv gewendet bedeutet das im einzelnen:

- Die Auswahl geeigneter Mitarbeiter wird zur wichtigsten Aufgabe von Führungskräften. Da Führungskräfte nicht mehr selbst über umfassende Sachkenntnis verfügen können, müssen sie sich auf Wissen und Kompetenz von Mitarbeitern verlassen können (Delegation). Es gilt, den richtigen Mitarbeiter an die richtige Stelle zu setzen. Das beinhaltet, dass Führungskräfte das individuelle Leistungsvermögen ihrer Mitarbeiter einschätzen können und dies für die Aufgabenerfüllung der Abteilung oder Organisationseinheit zu nutzen wissen.
- Die Qualifikation von Mitarbeitern wird zur Führungsaufgabe. Die Führungskraft soll Potenziale bei den Mitarbeitern nicht nur erkennen, sondern auch gezielt fördern. Für den öffentlichen Dienst bedeutet dies, die Gratwanderung zwischen „Karriereplanung“, „Fortbildung nach dem Gießkannenprinzip“ und der Gewährleistung der „Laufbahnbefähigung“ zu schaffen.
- Die Moderation von Entscheidungs- und Problemlösungsprozessen ist eine neue Führungsaufgabe. Statt selbst Entscheidungen zu treffen, hat die Führungskraft in zunehmendem Maße Entscheidungs- bzw. Problemlösungsprozesse zu begleiten, mögliche Schwachstellen aufzuzeigen, und die Fähigkeit von Arbeitsgruppen zu stärken, Probleme effizient und soweit als möglich eigenverantwortlich zu lösen. Beispiele: Vertreterregelung festlegen, Urlaubsplan aufstellen.

## 1.2 Wertewandel

Die Werthaltung beeinflusst die Einstellung von Mitarbeitern gegenüber Arbeit und Organisation. Zahlreiche Untersuchungen über den Wertewandel haben folgende Veränderungen festgestellt (Gebert, 1988; von Rosenstiel, 1993):

- von materiellen zu postmateriellen Werten
- von der Einstellung des Lebens als Aufgabe hin zum Leben als Genuss
- von Pflicht- und Akzeptanzwerten zu Selbstentfaltungswerten
- von Formaltugenden hin zu kommunikativen Tugenden
- von einer Durchsetzungs- zu einer Umsetzungskultur.

Eigentum bleibt nicht was es ist, auch das wird Folgen für die Gesellschaft haben. Die Welt ist so eng an den Prozess des Kaufens und Verkaufens gebunden, dass wir uns nicht vorstellen können, wie die Menschen ihre Angelegenheiten anders organisieren könnten. Der Markt durchdringt unser gesamtes Leben, und der Markt befindet sich in Auflösung. In Zukunft treten Netzwerke an die Stelle der Märkte, und aus dem Streben nach Eigentum wird Streben nach Zugang, nach Zugriff auf das, was die Netzwerke bieten. Die Folgen werden nach Rifkin (2000) unter anderem sein:

1. Eigentum an Sachkapital verliert an Bedeutung. Es wird eher als Betriebsausgabe betrachtet denn als Vermögenswert, als etwas, was man besser leiht als besitzt. Geistiges Kapital hingegen wird zur treibenden Kraft. Konzepte, Ideen und Vorstellungen – nicht Dinge – sind in Zukunft die Gegenstände von Wert, und die liefern nur die Mitarbeiter.
2. Erfolg hängt in der vernetzten Ökonomie von langfristigen Geschäftsbeziehungen ab, weniger vom Austausch am Markt. Immer häufiger geben Unternehmen ihre Produkte buchstäblich umsonst ab: sie hoffen auf langfristige Servicebeziehungen zu ihren Kunden. Beziehungen zu den Kunden bauen die Mitarbeiter auf.

3. Wahrscheinlich wird man in fünfzig Jahren nicht mehr als 10% der erwachsenen Bevölkerung benötigen, um die herkömmliche Landwirtschaft und Industrie zu leiten und in Gang zu halten. Damit wird die identitätsstiftende Wirkung von Arbeit verloren gehen. Die bisherige Arbeitsethik wandelt sich zu einer Spaß- und Spieleethik.

Bleibt der Wertewandel unberücksichtigt, sinkt der Stellenwert der Arbeit für den einzelnen Mitarbeiter. Sie dient dann lediglich zur Sicherung des Lebensunterhalts und unterliegt dem strengen Minimal-Maximalprinzip. Positiv gewendet: Arbeit muss so organisiert sein, dass sie, in Konkurrenz zu anderen Angeboten im beruflichen und privaten Bereich stehend, Selbstverwirklichung bietet (Regnet, 1994). Wichtig sind Faktoren wie abwechslungsreiche Tätigkeit, die Möglichkeit eigene Ideen einzubringen, Kontakte zu anderen Menschen. Für die Führungskraft bedeutet das eine Veränderung der Aufgabenstellung:

- Die Führungskraft muss die größere Selbständigkeit und das veränderte Selbstbewusstsein von Mitarbeitern berücksichtigen (Zander, 1988). Die wachsende Selbständigkeit schafft Selbstbewusstsein, Eigeninitiative und Identifikationsbereitschaft. Damit sind die Mitarbeiter nicht mehr so leicht durch „Befehl und Gehorsam“ zu führen wie bisher. Von der Führungskraft wird mehr Konfliktbereitschaft, mehr Diskussionsfähigkeit, mehr vernetztes Denken und mehr Kooperation verlangt.
- Die Arbeit behält nur dann einen hohen Stellenwert für die Mitarbeiter, wenn sie neben der Existenzsicherung auch die Möglichkeit der Identifikation bietet (Heiderich & Rohr, 1999). Das schließt hohe Leistungsbereitschaft nicht aus, aber die Mitarbeiter möchten die Leistung in freier Selbstbestimmung erbringen.
- Die Corporate Identity einer Organisation wird durch Mitarbeiter nach außen getragen: Je nach Identifikation mit der Organisation werden die Mitarbeiter ein positives oder ein negatives Bild nach außen vermitteln. Der Führungsstil, die Art und Weise, wie man miteinander kom

muniziert und wie die proklamierten Führungsgrundsätze tatsächlich (vor)gelebt werden und nicht zuletzt die sogenannten ungeschriebenen Regeln, beeinflussen das Bild. Corporate Identity zeigt sich auch im Corporate Design. Gibt es ein Logo und ein einheitliches Schriftbild?

- Führungskräfte haben qua Funktion häufig Kontakt mit der Öffentlichkeit und werden dadurch von anderen automatisch als Repräsentant der Behörde/Organisation wahrgenommen. Dazu zählen der Pressesprecher der Behörde, der Leiter der Abteilung Einkauf und alle Führungskräfte, die offizielle Termine wahrnehmen. Neben der reinen Sachinformation, die bei solchen Anlässen ausgetauscht wird, spielt die verkörperte, verbal oder nonverbal vermittelte Einstellung zur Organisation eine nicht zu unterschätzende Rolle. Ist keine Übereinstimmung zwischen Sachinformation und Einstellung spürbar, wirkt letztendlich auch die Organisation als Ganzes unglaubwürdig. Nicht zu unterschätzen ist auch der informelle Austausch, wenn Führungskräfte verschiedener Organisationen (Behörden) sich z.B. bei Fortbildungsveranstaltungen begegnen. Die Führungskraft wird dort nicht nur als Privatperson betrachtet, sondern Äußerung und Verhalten werden immer auch als Beispiel für die bestehende Organisationskultur gesehen. Nichts schädigt das Image einer Behörde stärker als das Jammern und Klagen der eigenen Mitarbeiter über die Behörde.

### 1.3 Fazit

Von der Führungskraft wird heute mehr und anderes erwartet als früher. Unverkennbar hat sich mit den technologischen, gesellschaftlichen und politischen Veränderungen auch das Bild vom ehemaligen Vorgesetzten gewandelt. Diese Entwicklung wirkt sich auch sprachlich aus: aus Vorgesetzten werden Leiter. Die Kernpunkte sind:

- Die Aufgaben sind schwieriger, vielschichtiger und größer geworden. Sie erfordern mehr Verantwortung und

spezielle Fähigkeiten und Erfahrungen, über die eine Führungskraft heute allein nicht mehr verfügen kann. In eben diesem Maße ist sie auf die Mitarbeiter angewiesen, auf deren Qualifikation und Engagement.

- Die Mitarbeiter sind qualifizierter und selbstbewusster geworden. Sie erwarten Selbständigkeit, wo sie die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen besitzen. Sie wollen mitdenken, mitsprechen und mitwirken, wo ihr Wissen von Nutzen sein könnte. Aus Untergebenen sind Mitarbeiter geworden.
- Im Schnittpunkt dieser Entwicklungslinien steht die Führungskraft. Ihr obliegt es, Prozesse zu begleiten und zu steuern.

## 2 Führungsqualifikationen

Wenn man in einer veränderten Arbeitswelt von einem gewandelten Arbeitsverhalten und Führungsverständnis ausgeht, kommt man nicht umhin, sich Gedanken über das Profil der idealen Führungskraft zu machen. Das Profil muss Grundlage für Auswahlentscheidungen und – seit man von der irri- gen Annahme abgerückt ist, man müsse als Führungskraft geboren sein, – auch von Entwicklungsprogrammen werden. Stellt man ein Grundpotenzial fest, kann das durch Training erweitert werden. Was aber gehört zum Grundpotenzial? Mit der Ableitung präzise formulierter Anforderungsprofile tut man sich schwer. Leichter bestimmbar ist das „Anti-Profil“ einer Führungskraft:

- Träumer und Introvertierte
- besonders „warmherzige“, gefühlsbetonte Menschen
- sehr „krasse“ Individualisten, die nur in ihrer eigenen Welt leben
- Menschen mit großen Leistungsschwierigkeiten, z.B. „Schulversager“

Die Anforderungen, die an eine Führungskraft gestellt werden, hängen von situativen Faktoren einer Organisation ab.

Auch wenn es die Vielfalt der Anforderungen an eine Führungskraft unmöglich macht, ein allgemeingültiges „Führungsprofil“ zu skizzieren, lassen sich dennoch Eigenschaften nennen, die Führungskräfte häufig kennzeichnen. Nach einer Umfrage des Instituts der Deutschen Wirtschaft im Auftrag des Bildungswerkes der niedersächsischen Wirtschaft<sup>1</sup>, sind die zehn wichtigsten Anforderungen an den Führungskräfteachwuchs:

- Kundenorientierung (77%)
- Leistungsbereitschaft / Engagement (75%)
- Teamfähigkeit (71%)
- Lernfähigkeit (62%)
- Kommunikationsfähigkeit (62%)
- Vernetztes Denken (60%)
- Problemlösungskompetenz (57%)
- EDV-Anwenderkenntnisse (56%)
- Belastbarkeit (56%)
- Selbständigkeit (53%)

Auch in anderen Rangordnungen, die Unternehmen z.B. für technische und kaufmännische Führungskräfte angeben, tauchen diese (außerfachlichen) Qualifikationsanforderungen ganz vorne auf. Ohne Fachwissen geht es nicht, doch Fachwissen allein reicht schon lange nicht mehr. „Wer nur Chemie kann, kann auch die nicht richtig“, sagte der Philosoph Georg Christoph Lichtenberg bereits im 18. Jahrhundert.

Trotz der vielen und je nach Organisation unterschiedlichen Anforderungen lassen sich die Anforderungen zu vier Kompetenzfelder bündeln, denen eine fähige und erfolgreiche Führungskraft entsprechen muss:

- Lernkompetenz
- Strategische Kompetenz

---

<sup>1</sup> Welt vom 22. April 2000. Befragung von 200 Unternehmen mit insgesamt 350.000 Mitarbeitern.

- Soziale Kompetenz
- Persönliche Kompetenz

## **2.1 Lernkompetenz**

Allein beständig ist der Wandel! Die raschen Veränderungen in der Umwelt erfordern schnelle Reaktionen. Flexibilität ist gefragt. Führungskräften und Mitarbeitern wird eine hohe Lernkompetenz abverlangt. Inzwischen ist anerkannt, dass die Vorbereitung auf einen Beruf den beruflichen Bildungsprozess nicht abschließt, sondern ihn erst einleitet. Auf dieser Erkenntnis basiert auch die Forderung nach lebenslangem Lernen. Lernkompetenz stellt die unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Zukunftsbewältigung dar. Diese Einsicht hat Konsequenzen für jeden Mitarbeiter, auch für die Führungskräfte. In erster Linie muss sich die Organisation als Ganzes zu einem lernenden System entwickeln. Die Führungskraft muss somit mit hoher intrinsischer Motivation die eigene Entwicklung vorantreiben, die Mitarbeiter fördern und einen Beitrag für die Formung der Organisation zu einem lernenden System und die Ausbildung einer lernfreundlichen Organisationskultur leisten.

## **2.2 Strategische Kompetenz**

Strategische Kompetenz ist die Fähigkeit, komplexe Zusammenhänge und dynamische Vorgänge zu verstehen und handlungsrelevante Konsequenzen abzuleiten. Mit dem Begriff „Wissensexpllosion“ wird bildhaft das beschleunigte Auseinanderstreben der Wissensinhalte ausgedrückt. Dies führt u.a. dazu, dass sich auch in Organisationen, seien es Behörden oder Unternehmen der Privatwirtschaft, der Prozess der Spezialisierung fortsetzt. Die Führungskraft steht somit vor der Aufgabe, Experten oder Spezialisten zu führen, die ihr in dem jeweiligen Fachgebiet überlegen sind. Es liegt auf der Hand, dass damit das sogenannte Überblickwissen sowie die Informationsverarbeitung und -nutzung immer wichtiger werden. Um isolierte Entscheidungen zu vermeiden, Strukturen zu er

kennen, Neuerungen zu finden und durchzusetzen, bedarf es nicht nur eines Überblickwissens, sondern auch des Denkens in Systemen.

Die Lösung komplexer Probleme ist nur dadurch zu erreichen, dass das auf viele Mitarbeiter verteilte Wissen durch Kooperation im Führungsprozess gebündelt („Synergie-Effekt“) und so für die Organisation bestmöglich nutzbar gemacht wird.

### **2.3 Soziale Kompetenz**

Soziale Kompetenz wird im weitesten Sinne verstanden als Fähigkeit, mit Menschen umzugehen. Team(arbeits)-Fähigkeit nennen es andere: Aktivieren, Initiieren, Koordinieren und Motivieren, das sind die Haupttätigkeitsfelder, auf denen sich die Arbeit einer Führungskraft in Zukunft abspielen wird. Zur sozialen Kompetenz gehören:

- Ein guter Partner in der Teamarbeit sein: Integrationsfähigkeit, Wissen um die Grenzen der eigenen Fähigkeiten.
- Seine eigene Meinung verdeutlichen, wenn es notwendig ist: Präzision, Eindeutigkeit und Verständlichkeit der Formulierungen.
- Offenheit, sich gegenseitig gut informieren: aktive Informationsverpflichtung. Fähigkeit zur Auseinandersetzung und Problemlösung.
- Verträglichkeit, Freundlichkeit (Frustrationstoleranz).
- Aktiv zuhören können.

Als Führungskraft verbringt man bis zu 80 % seiner täglichen Arbeitszeit mit Kommunizieren in Gesprächen, Sitzungen, Konferenzen. Kommunizieren ist mehr als Informieren. Während man Informationen notfalls auch nur pflichtgemäß weitergeben kann, ohne sich dafür zu interessieren oder darum zu kümmern, ob der Empfänger sie richtig versteht bzw. was er damit macht, geht es beim Kommunikationsprozess darum, sicherzustellen, dass der Gesprächspartner die Information ihrem Sinn nach voll aufnimmt und versteht. Das zweite, ebenso bedeutsame Element jeder echten Kommunikation

ist das Wahr- und Ernstnehmen der Einstellungen der Gesprächspartner und die Auseinandersetzung mit seinen Meinungen und Gegenargumenten. Zur Unterstützung der Kommunikation zwischen Führungskraft und Mitarbeiter haben manche Organisationen das sogenannte Mitarbeiterjahresgespräch institutionalisiert. Darin geht es im Unterschied zum Beurteilungsgespräch (Eröffnen einer Beurteilung) nicht um die Beförderungsreihung, sondern um Themen wie die konkrete Aufgabenstellung, Rahmenbedingungen, Erwartungen, individuelle Entwicklung, Integration persönlicher und familiärer Ziele, die schriftlich als Gedächtnisprotokoll festgehalten werden.

## **2.4 Persönliche Kompetenz**

„Das, was Du bist (wie Du wirkst), spricht so laut, dass ich nicht höre, was Du sagst!“ (zitiert nach Weaver). Führungskräfte wirken viel stärker durch ihr Verhalten, als durch das, was sie sagen. Beispielhaftes Handeln ist ungleich bedeutsamer als Deklaration. Und wer als Führungskraft seinen Worten keine adäquaten Taten folgen lässt, hat seine Glaubwürdigkeit schnell verloren. Es geht um einige wenige für alle verständliche und durch praktische Führungsmaßnahmen unterstützte und durch Vorbild glaubwürdig gemachte Ideen und Grundsätze, die jedem Mitarbeiter den Sinn der Gesamtleistung sowie seines individuellen Beitrags zum gemeinsamen Erfolg plausibel machen. Dies gelingt aber nur, wenn Führungskräfte nicht nur Planungs- und Kontrollsysteme beherrschen, sondern auch Wertevorstellungen und Ideale haben. Sie müssen Zukunftsvisionen an die Mitarbeiter weitergeben und diese dafür begeistern können: „In Dir muss brennen, was Du in anderen entzünden willst!“ (Augustinus).

## **2.5 Fazit**

Die Führungskräfte von morgen sind lernfähig, flexibel, innovationsbereit. Sie haben einen ausgeprägten Sinn für das Wesentliche und können Zusammenhänge und Verbindungslinien erkennen. Sie sind imstande, in komplexen Systemen zu

denken und mehrschichtige Sachverhalte zu strukturieren und zu organisieren. Sie verstehen es, Beziehungen zu Menschen herzustellen, zuzuhören, zu kommunizieren. Sie beziehen Position und zeigen Rückgrat. Sie können Zukunftsvisionen entwickeln und andere dafür begeistern.

### **3 Führungskräfteauswahl und –entwicklung**

Wenn eine Organisation für die Zukunft gerüstet sein will, muss sie sich mit besonderer Sorgfalt um den Führungskräftenachwuchs kümmern. Dies beginnt bei der Auswahl der Kandidaten und mündet in eine systematischen Führungskräfteentwicklung.

#### **3.1 Auswahl und Beurteilung**

Wenn man Lernkompetenz, strategische Kompetenz, soziale Kompetenz und persönliche Kompetenz als wichtig erkannt hat, dann muss man bei der Auswahl und Beurteilung auf diese Kriterien achten. Senioritätsprinzip und die Zugehörigkeit zu Seilschaften dürfen also keine Rolle spielen. In den meisten Unternehmen der Privatwirtschaft, aber auch im öffentlichen Dienst, gibt es durchaus brauchbare Konzepte und Instrumente, Führungskräfte auszuwählen; siehe beispielsweise Deller und Kendelbacher (1998) mit einer Vorstellung der Potenzialeinschätzung von oberen Führungskräften im Daimler-Chrysler-Konzern. Traditionelle Auswahlverfahren, wie z.B. die Sichtung der Zeugnisse und Unterlagen der Bewerber oder Einstellungsinterviews, vermitteln Erkenntnisse über den bisherigen Lern- und Arbeitserfolg des Bewerbers. Sie beinhalten aber die Gefahr, dass Begabung und angeleitetes, vergängliches Wissen so ineinander übergehen und situationsabhängig sind, dass eine Schlussfolgerung für zukünftiges Handeln nicht möglich ist. Das Interview wie auch die Bewertung schriftlicher Informationen beinhalten immer persönliche Empfindungen und Passung zu den Normen des Beurteilenden. Diese beruhen auf Menschenkenntnis und Erfahrung, jedoch haben Versuche gezeigt, dass mit gleicher Information unterschiedliche Personen zu stark abweichen

den Ergebnissen kommen. Mit dem Anspruch, diese Fehlerquellen mittels wissenschaftlicher Verfahren auszuschalten, werden zunehmend psychologische Eignungsuntersuchungen (Fähigkeits- und Persönlichkeitstests) als Ergänzung zu traditionellen Ausleseverfahren praktiziert (Ackerschott, 2000). Ohne hier auf die Problematik einzelner Verfahren näher einzugehen, ist festzuhalten: Psychologische Eignungsdiagnostik verringert die Fehlerwahrscheinlichkeit. Nicht mehr, aber auch nicht weniger. Im Blick auf die Folgekosten, die ein falsch ausgewählter Bewerber verursacht, ist der Stellenwert der psychologischen Eignungsdiagnostik jedoch unbestritten.

Als Instrument zur permanenten Selektion bei Führungskräften und Mitarbeitern dient in der öffentlichen Verwaltung vor allem die Beurteilung. Die schriftliche Beurteilung und ihre Eröffnung im sog. Beurteilungsgespräche sollen der individuellen Beratung und Förderung des zu Beurteilenden dienen. In der Praxis des öffentlichen Dienstes orientiert sich jedoch die Beurteilung oft mehr am Senioritätsprinzip und den vorhandenen Beförderungsdienstposten – die sind bekanntlich immer knapp - denn an der konkret erbrachten Leistung des Einzelnen. Zudem muss eine Abweichung nach oben oder unten begründet werden. Das ist nicht nur mit viel Arbeit für den Vorgesetzten, sondern auch mit Konflikten verbunden. Daher gibt es eine Tendenz zur Mitte bei der Bewertung. Eine Ausnahme stellt lediglich der Usus des Weglobens dar. Für die Beurteilten ist die Beurteilung daher oft mit Ärger und persönlicher Kränkung verbunden. Um dies zu verbessern, wäre neben der Schulung der Beurteiler dahingehend, typische Beurteilungsfehler zu vermeiden, auch die Einführung eines jährlich stattfindenden Mitarbeiterjahresgesprächs empfehlenswert. Dies soll die Leistungsbeurteilung ergänzen. Themen dieses Gesprächs können die konkrete Arbeitsaufgabe, die gegenseitigen Erwartungen und die individuelle Entwicklung sein. Hier ist auch Raum für die persönliche Wertschätzung. Abschließend werden die vereinbarten Gesprächsinhalte schriftlich als Gedächtnisstütze festgehalten. Gleichzeitig ist damit ein Anknüpfungspunkt für weitere Gespräche gegeben.

Als Alternative zur schriftlichen Beurteilung empfiehlt u.a. Kappeler (1992) ein flexibleres Verfahren – die dynamische Mitarbeiterbewertung. Die dynamische Mitarbeiterbewertung räumt mit dem Irrglauben der analytischen Arbeitsbewertung auf. Die analytische Arbeitsbewertung, wie sie beispielsweise von der REFA vertreten wird, unterstellt, die Eigenschaften eines Menschen könnten exakt gemessen werden. Jeder auf einem Arbeitsplatz geforderten Fähigkeit wird eine exakte Punktzahl zugewiesen. Die dynamische Mitarbeiterbewertung hingegen setzt beim Dialog zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter an. Vorgesetzter und Mitarbeiter werten zusammen die Leistungen des letzten Jahres aus. Daraus ziehen sie Schlüsse für die Planung des kommenden Jahres, die Arbeitssituation, die Arbeitsplatzausstattung sowie die Koordination zu angrenzenden Arbeitsplätzen. Gemeinsam denken sie auch über die Entwicklungsmöglichkeiten und –notwendigkeiten des Mitarbeiters nach und fassen Beschlüsse. In diesem Gespräch kann sich der Vorgesetzte nicht auf ein Bewertungssystem berufen, das ihm die Hände bindet. Die dynamische Mitarbeiterbewertung hat jedoch auch Schwächen: Zum einen ist sie zeitlich nicht durchführbar, wenn die Anzahl der Mitarbeiter in einer Organisationseinheit zu groß ist, zum anderen sind wenig eloquente Mitarbeiter im Nachteil.

Einen anderen Weg, den oben dargestellten Schwächen im tradierten Auswahl- und Beurteilungssystem entgegenzuwirken, bieten Assessment Center (AC). Sie werden sowohl bei der Auswahl von Führungsnachwuchskräften als auch bei der Führungskräfteentwicklung eingesetzt. Die angewandten Methoden erfassen fachliche Qualifikationen und Persönlichkeitseigenschaften wie Entscheidungsfähigkeit, Gruppenverhalten, Stressbelastung etc. Dabei werden aus dem Anforderungsprofil für die Organisation (Führungskräfteauswahl) bzw. für eine konkrete Position (Führungskräfteentwicklung) resultierende, typische Führungsaufgaben simuliert. Ein AC enthält i.d.R. neben dem Einzelinterview, Postkorbübungen, Gruppendiskussionen und spezielle Fähigkeitstests (z.B. Fremdsprachenkenntnisse). Das Verhalten gibt Aufschluss über das Potenzial der Teilnehmer. Ein AC erstreckt sich über zwei bis

fünf Tage mit rund 10 Kandidaten sowie 4 – 6 erfahrenen Führungskräften der Organisation und Psychologen als Beurteiler. Der Vorteil gegenüber dem herkömmlichen Interview und der isolierten Anwendung eines Testverfahrens besteht darin, dass viele Meßverfahren zur Messung der einzelnen Anforderungsmerkmale herangezogen werden. Dadurch steigen Objektivität und Aussagekraft der Ergebnisse. Eine dreitägige, stimmige Showeinlage eines Kandidaten ist somit ausgeschlossen. Trainingseffekte seitens der Teilnehmer fallen bei einem seriösen und methodenbasierten AC nicht ins Gewicht. Im AC werden Stärken und Schwächen des Teilnehmers offengelegt. Sowohl die Organisation als auch der Teilnehmer erhalten aussagekräftige Informationen. Letzteres gilt als einer der besonderen Vorzüge des AC. Nachteilig sind die hohen Kosten für die Durchführung eines AC. Diese stehen jedoch in keinem Verhältnis zu teuren Personalfehleinkäufen im Führungskräftebereich!

### 3.2 Entwicklung

Junge Hochschulabsolventen, die als außertarifliche Mitarbeiter bei einem Wirtschaftsunternehmen oder als Angehörige des höheren Dienstes in einer Behörde anfangen, erleiden regelmäßig einen „Praxisschock“. Es ist zu prüfen, ob die bei vielen Großunternehmen etablierten Berufseinführungs- oder Traineeprogramme dem Beamtennachwuchs behilflich sein können,

- sich in seine fachlichen Spezialaufgaben einzuarbeiten,
- sich situativ und normativ zu orientieren und
- sich mit den Führungsgrundsätzen und Strukturen des öffentlichen Dienstes zu identifizieren.

Eine engere Auslegung von Führungskräfteentwicklung bezieht sich auf die Organisation von Lernprozessen, auf die konkrete Gestaltung von Aus- und Fortbildung der Führungskräfte. Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Veränderungen in Technik, Gesellschaft und Politik hat ein hochentwickeltes, professionelles Bildungswesen die Führungskräfte von

morgen für die komplexen Aufgaben der Zukunft zu sensibilisieren und zu qualifizieren:

- Führungskräfte müssen ihre Mitarbeiter auswählen und qualifizieren.
- Führungskräfte müssen Selbstorganisationsprozesse in der Organisation anregen und unterstützen.
- Führungskräfte müssen Problemlösungsprozesse im Team begleiten.
- Führungskräfte benötigen kommunikatives Wissen und kommunikative Fähigkeiten im Umgang mit zunehmend kritischer werdenden Mitarbeitern und einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit.

Auch die beste Führungskräfteentwicklung wird nur dann wirksam, wenn sie durch die Behördenleitung unterstützt wird. Es steht nicht nur in der psychologischen Fachliteratur, es ist auch in der Praxis so: Die hierarchische Spitze setzt die Normen, die in der Organisation wirksam werden durch das, was sie tut und wie sie es tut – nicht durch das, was sie sagt.

### **3.3 Fazit**

Personalpolitik und -planung haben den Kriterien Lernkompetenz, strategische Kompetenz, soziale Kompetenz und persönliche Kompetenz bei der Auswahl und Beurteilung von Führungskräften verstärkt Rechnung zu tragen. Den Schwächen traditioneller Auswahl- und Beurteilungsmethoden ist durch Einführen flexibler und objektiverer Verfahrensweisen – wie dynamische Arbeitsbewertung und Assessment Center – entgegenzuwirken.

Um dem Führungsnachwuchs einen „sanften Übergang von der Theorie zur Praxis“ zu ermöglichen, sollten Elemente von Berufseinführungs- bzw. Trainee-Programmen der Wirtschaft in den öffentlichen Dienst übernommen werden.

Führungskräfteentwicklung, im engeren Sinne die Aus- und Fortbildung der Führungskräfte, sollte stärker den Faktor „Werteorientierung“ berücksichtigen. Normenbildung und Verhal-

tensteuerung im öffentlichen Dienst erfolgen nicht nur durch die Führungskräfteauswahl und -qualifizierung, sondern auch durch die Beförderungspraxis: Mit jeder Beförderung auf Führungsebene erhält ein Vorgesetzter umfassendere und anspruchsvollere Aufgaben. Mit jeder Beförderung wird aber auch für die Mitarbeiter sichtbar, welche Art von Menschen in der Behörde Karriere machen und welche nicht. Die Wertebasis, die „Organisationskultur“ einer Behörde wird hier unmittelbar erlebt – und beeinflusst die Motivation und das Verhalten aller Amtsangehörigen.

## Literatur

- Ackerschott, Harald (2000). Der Markt ist reif. Report Psychologie, Heft 4, S. 258.
- Deller, Jürgen & Kendelbacher, Inga (1998). Potentialeinschätzung von oberen Führungskräften im Daimler-Benz-Konzern. In: Martin Kleinmann & Bernd Strauß: Potentialfeststellung und Personalentwicklung. Göttingen: Verlag für Angewandte Psychologie. S. 133 - 149.
- Gebert, Diether (1988). Wertewandel und Mitarbeitermotivation. Wege zwischen Utopie und Resignation. Manuskriptabdruck eines Vortrages anlässlich des Personalforums 1988 der Süddeutschen Zeitung.
- Heiderich, Rolf & Rohr, Gerhart (1999). Wertewandel. Aufbruch ins Chaos oder neue Wege? München: Olzog.
- Jaehrling, Dieter (1997). Künftige Anforderungen an Führungskräftetrainings im Verhaltensbereich. In: Bärbel Voß (Hrsg.): Kommunikations- und Verhaltenstrainings. 2. Auflage. Göttingen: Verlag für Angewandte Psychologie.
- Kappeler, E. (1992). Angst vor Mitarbeitern. Wenn Vorgesetzte sich hinter Personalbeurteilungssystemen und Stellenbeschreibungen verstecken, scheitern sie an ihrer Inkompetenz. Wirtschaftswoche, 08.-14.02.1992, S. 99 -100.
- Regnet, Erika (1994). Anforderungen an die Führungskraft der Zukunft – Aufgabe und Chance für die Weiterbildung. In: Maija Hofmann & Erika Regnet: Innovative Weiterbildungskonzepte. Göttingen: Verlag für Angewandte Psychologie.
- Rifkin, Jeremy (2000). Die Teilung der Menschheit. Zugang heißt das Zauberwort des neuen Jahrhunderts: Vom Verschwinden des Eigentums in der Epoche des Hyperkapitalismus. Frankfurter Allgemeine Zeitung – Bilder und Zeiten, 12.08.2000.

von Rosenstiel, Lutz (1993). Der Wandel von Wertorientierungen. Konzepte - Magazin. 2/1993, S. 8 - 12.

Zander, Ernst (1988). Wie sehen sich Führungskräfte? Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 40, 10/1988, S. 942 – 951.



Sven Litzcke

**Umgang mit Veränderungen - Psychologie  
für ein erfolgreiches Changemanagement**

### **Zusammenfassung:**

Veränderung verunsichert. Die meisten Menschen wünschen sich ein stabiles und überschaubares Umfeld. Eine Umorganisation verändert das Umfeld gezielt. Eine Umorganisation wird ja gerade deshalb durchgeführt, weil man mit der alten Situation nicht zufrieden war. Die alte, nicht zufriedenstellende Situation soll schnellstens zum Besseren verändert werden. In der Eile gerät oft außer Blick, dass nur eine von den Mitarbeitern akzeptierte und mitgetragene Umorganisation erfolgreich sein kann. Wie eine Veränderung die Mitarbeiter einbezieht und damit erfolgreich wird, beschreibt dieser Beitrag. Die Hypothesentheorie der Wahrnehmung, die Attributionstheorie, die Theorie der kognitiven Dissonanz und die Stresstheorie zeigen, wie man Veränderungen erfolgreich gestaltet.

## 1 Wo der Hase im Pfeffer liegt

In vielen Behörden folgt eine Änderung der Ablauf- und Aufbauorganisation auf die nächste. Die erwünschten Ziele der Organisationsänderungen fest im Blick, geraten die Risiken und Nebenwirkungen meist in Vergessenheit. Jede Änderung der Ablauf- und Aufbauorganisation hat Auswirkungen auf die Beschäftigten. Der verantwortungsbewusste Umgang einer Behörde mit ihren Mitarbeitern entscheidet über Gelingen oder Misslingen von Veränderungsprozessen. Die Mitarbeiter erleben Veränderungen oft als undurchsichtig und unverständlich; die getroffenen Entscheidungen sind nicht nachvollziehbar und dadurch nicht annehmbar (Bache, 2000). Folgerichtig leisten die Mitarbeiter Widerstand - je nach Situation offen oder verdeckt.

Was versteht man unter Widerstand? Widerstand sind alle Handlungen, Einstellungen oder Empfindungen von Menschen, die eigene Ziele oder von außen an sie herangetragene Anforderungen bremsen oder blockieren (Zuschlag, 1987). Diese Definition erlaubt das wertfreie Behandeln von Widerständen als normale Systemkomponente, die neben negativen auch positive Folgen haben können. Widerstände können z.B. die wichtige Funktion einer Notbremse haben, die schädliche Grenzüberschreitungen verhindert und Hinweise auf notwendige Kompromisse gibt (Zuschlag, 1987). Widerstände können gegen die Ziele einer Umorganisation gerichtet sein. Sie können gegen die Mittel zur Zielerreichung, gegen Einzelpersonen oder auch gegen das zugrunde liegende Menschenbild gerichtet sein. Durch die Umorganisation selbst bedingte Widerstände können sein:

- Bestimmte Konsequenzen der Umorganisation sind unerwünscht und werden von den Beteiligten abgelehnt, z.B. die Auflösung einer Abteilung.
- Der antizipierte Verlauf und Inhalt einer Umorganisation kann bei Betroffenen Ängste auslösen, beispielsweise,

wenn die Beteiligten befürchten, die Organisationsänderung dient der Entmachtung unliebsamer Mitarbeiter.

- Ungeschickte Vorbereitung der Umorganisation kann bei den Beteiligten Befürchtungen hervorrufen. Das kann beispielsweise unnötige oder ungeschickte Geheimhaltung sein. Auch der Zeitpunkt einer Umorganisation kann falsch gewählt sein. Möglicherweise haben die Beteiligten bereits schlechte Erfahrungen mit früheren Organisationsänderungen gemacht.
- Der Verlauf der Umorganisation kann die Mitarbeiter irritieren, wie z.B. ein offener Streit verschiedener beteiligter Abteilungen.

Bei der Planung einer Umorganisation ist es ratsam, potenzielle Widerstände einzubeziehen. Man kann zusätzliche Probleme, die aus nicht erkannten Widerständen rühren, minimieren. Widerstand hat Ursachen. Diesen Ursachen gilt es nachzugehen; die folgenden psychologischen Theorien helfen bei der Suche:

Die **Hypothesentheorie der Wahrnehmung** beschreibt nach welchen psychologischen Regeln die Mitarbeiter eine Organisationsänderung wahrnehmen.

Die **Attributionstheorie** beschreibt, welche Ursachen die Mitarbeiter für eine Organisationsänderung verantwortlich machen und welche Folgen das hat.

Die **Theorie der kognitiven Dissonanz** beschreibt wie Mitarbeiter mit widersprüchlichen Informationen umgehen.

Die **Stresstheorie** zeigt, welche Folgen die Belastung von Mitarbeitern durch eine Organisationsänderung haben kann und welche Gegenmaßnahmen man treffen kann.

Jede Theorie wird knapp beschrieben. Dann folgt ein kurzes Fazit sowie der Praxistransfer unter der Überschrift „Tipps für die Praxis“.

## 2 Hypothesentheorie der sozialen Wahrnehmung

### 2.1 Beschreibung

Die Kernaussage der Hypothesentheorie der Wahrnehmung lautet (Bruner 1957; Postman, 1951; Lilli, 1984): Jede Wahrnehmung beginnt mit einer Hypothese.

Jeder Mensch hat ein Hypothesenset aus früheren Wahrnehmungen und Erfahrungen, die bestimmen, was wichtig ist, was gefährlich ist usw., die sog. Wahrnehmungs-Erwartungs-Hypothesen. Angenommen der Nachbarshund hat Herrn Fuchs gebissen, und dieser hat seitdem Angst vor Hunden. Seit dem Vorfall achtet Herr Fuchs viel aufmerksamer auf Hunde als früher. Wer schon eine Umorganisation erlebt hat und diese unerfreulich fand, der registriert Zeichen für eine Organisationsänderung wie eine Informationssammlung oder eine umfassende Organisationsuntersuchung früher und entwickelt stärkere Angst vor den möglichen Veränderungen als andere Mitarbeiter. Die Erwartungshypothesen beeinflussen, was wir sehen und wie wir es interpretieren. Wer als Mitarbeiter einer Behörde von der bevorstehenden Umorganisation aus der Zeitung erfährt, ist enttäuscht und misstrauisch: Er hat gleich zu Beginn ein Informationsdefizit und wird argwöhnisch alle Zeichen beobachten, die erahnen lassen, was die Änderung für ihn persönlich bedeutet. Die Gerüchteküche brodelt. Die erste Hypothese eines auf diese Weise überraschten Mitarbeiters könnte lauten: „Man weiß nie, was passiert.“

#### Die Kernannahmen

Die Kernannahmen der Hypothesentheorie der Wahrnehmung lauten (Lilli & Frey, 1998):

- *Je stärker eine Hypothese ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie aktiviert wird.* Wer beispielsweise mehrere Umorganisationen in kurzer Zeit erlebt, wird folgende Hypothese aktivieren: „Umorganisationen bringen

eh nichts“. Jedes kleine Stottern bei einer Organisationsänderung wird als Beleg für die These gesehen: „Auch diese Umorganisation schadet mehr als dass sie nutzt.“

- *Je stärker eine Hypothese ist, desto geringer ist die Menge der zu ihrer Bestätigung notwendigen Information.* Im Extremfall kann beim Fehlen passender Informationen die Hypothese direkt die Wahrnehmung bestimmen. Wer fest erwartet, dass die Umorganisation für ihn negative Konsequenzen hat, der wird negative Konsequenzen wahrnehmen, unabhängig davon, ob es sie tatsächlich gibt.
- *Je stärker eine Hypothese ist, desto größer muss die Menge widersprechender Informationen sein, damit sie widerlegt werden kann.* Eine Erwartung wird nicht durch eine einzige widersprechende Wahrnehmung verändert. Wiederholte Widerlegungen haben die beste Chance auf Durchsetzung, wenn sie zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Situationen auftreten. Sofern eine starke Hypothese wichtig für die Selbstwahrnehmung und das Selbstwertgefühl des einzelnen ist, kann sie gänzlich irreversibel sein.

Auf die Wahrnehmung einer Umorganisation durch die betroffenen Mitarbeiter wirkt eine Hypothese um so mehr, je stärker sie ist. Hypothesen sind um so stärker (Lilli, 1984; Lilli & Frey, 1998),

- je häufiger eine Hypothese in der Vergangenheit bestätigt wurde. Oft reicht bereits eine Negativberichterstattung zu Umorganisationen aus anderen Behörden. Das Nicht-Bestätigen einer Hypothese führt nicht automatisch zur Löschung. Je zentraler und stärker eine Hypothese ist, desto eher bleibt sie im Hypothesenset, z.B. mit dem Argument, in dieser speziellen Situation traf die Hypothese nicht zu, aber früher schon. Wer aufgrund der Berichterstattung in Fachzeitungen, Tageszeitungen oder Fernsehsendungen für das Thema Umorganisation sensibilisiert ist und immer wieder gelesen, gesehen und ge

hört hat, dass bei der Gelegenheit Stellen und Planstellen abgebaut werden, der lässt sich durch formelhafte Beurteilungen der eigenen Behördenspitze nicht beruhigen.

- je geringer die Zahl konkurrierender Hypothesen ist. Stereotype bilden den extremen Fall der Alternativenreduktion auf eine einzige starke Hypothese. Wer z.B. die Hypothese hat, die Umorganisation sichert die Leistungsfähigkeit der Behörde, das ist gut für die Behörde und für mich, und gleichzeitig hört, dass bei der Umorganisation Stellen abgebaut werden, der wird der Umorganisation eher positive Aspekte abgewinnen können als jemand, der nur erwartet, dass Stellen abgebaut werden.
- je stärker ein Motiv eine Hypothese stützt, z.B. wenn persönliche Werte und Emotionen mit einer Hypothese übereinstimmen. Wenn man beispielsweise hungrig ist, kann man die Kategorie „Restaurant“ leichter abrufen als wenn man satt ist. Wer die Ebene der Unterabteilungsleiter für überflüssig hält, wird einer Umorganisation mit dem Ziel, die Ebene der Unterabteilungsleiter abzuschaffen, freudiger entgegenzusehen, als jemand der selbst Unterabteilungsleiter ist oder es noch werden möchte.
- je fester eine Hypothese im kognitiven System einer Person verankert ist. Je stärker die Bezüge zu anderen Hypothesen sind, desto größer ist ihre Veränderungsresistenz. Wer mit der alten Organisationsstruktur Werte wie Solidität, Tradition, Sicherheit verbindet, der wird sich bei einer Umorganisation schwer tun.
- je größer die soziale Unterstützung für eine Hypothese ist. Beim Fehlen von Information kann die Übereinstimmung mit anderen als Bestätigung einer Hypothese dienen. Bei sozialen Situationen ist die Übereinstimmung (implizit oder explizit) mit anderen mangels objektiver Standards der häufigste Mechanismus, um die Angemessenheit eigener Wahrnehmung und Urteilsbildung zu prüfen. Ab wann ist eine verbale Aggression z.B. so verletzend, dass ein körperlicher Angriff entschuldbar wird? Das ist eine intersub

jektive Festlegung. Bringt die Umorganisation mehr Gutes oder Schlechtes? Auch das wird zwischen den Mitarbeitern ausgehandelt und an einem gemeinsamen Standard festgemacht. Je weniger Sachinformationen die Mitarbeiter haben, desto wichtiger wird der soziale Vergleichsmaßstab.

### **Der Einfluss anderer auf die Wahrnehmung**

Implizite Übereinstimmung wirkt durch schwer fassbare Einflüsse von Sozialisation, Kultur und Gemeinschaft, in der eine Person aufgewachsen ist. Solche generellen Interpretationsrichtlinien sind Super- oder Leithypothesen. Zur expliziten Übereinstimmung zählt beispielsweise das Gruppeneindrucks-Experiment von Asch (1951, 1956). Asch untersuchte den Einfluss von Urteilen anderer Personen auf das eigene Urteil bei der Beurteilung einfach und objektiv messbarer Größen. Die Versuchspersonen hatten zu beurteilen, welche von drei Strecken mit einer Vergleichsstrecke identisch war. Die Versuchspersonen konnten die Strecken im Einzelexperiment eindeutig unterscheiden, d.h. die Aufgabe war sehr leicht lösbar. Mit der Vergleichsstrecke stand ein objektives Maß zur Verfügung. Im eigentlichen Versuch gaben Strohmänner des Versuchsleiters falsche Urteile ab, bevor die Versuchspersonen ihr Urteil nannten. Asch brachte die Versuchspersonen in eine Konfliktsituation. Angesichts einer eindeutigen Lösung der Wahrnehmungsaufgabe wurden sie mit widersprechenden Wahrnehmungsurteilen der Gruppenmehrheit konfrontiert. Gruppendruck kann man gut mit der Hypothesentheorie erklären. Die Versuchsperson muss sich zwischen zwei Hypothesen entscheiden: Soll sie der eigenen Wahrnehmung oder dem Gruppenurteil folgen? Bereits bei einer Mehrheitsgruppe von drei gegenüber einer Person entsteht maximaler Konformitätsdruck. Allerdings näherten sich die Urteile der Versuchspersonen nur dann dem Gruppenurteil an, wenn die Hypothese „Vertrauen in die Gruppe“ gestärkt wurde. Das funktionierte bei Versuchspersonen mit einem hohen Wert sozialer Erwünschtheit besonders gut (Lilli & Frey, 1998). Diese Personen orientierten sich in dem gezeigten Ver

halten stark an dem, was sie vermuten, dass andere von ihnen erwarten. Die Ergebnisse von Asch sind so beeindruckend, weil viele Versuchspersonen sich trotz der eindeutigen physikalischen Wahrnehmung dem falschen Gruppenurteil anschlossen. Nach einer Untersuchung von Upmeyer (1971) werden nicht die Wahrnehmungsleistungen beeinträchtigt, sondern die Versuchspersonen nähern das geäußerte Urteil dem Gruppenurteil an. Bei der sozialen Wahrnehmung, bei der es keine eindeutige Meßlatte für richtig oder falsch gibt, ist der Effekt wesentlich ausgeprägter. Gerade bei Umorganisationen in Behörden, für deren Ge- oder Misslingen letztlich keine objektiven Maßstäbe verfügbar sind, ist dieser Effekt zu beachten. Eine negative Meinungsführerschaft über die Umorganisation ist nicht mehr umkehrbar. Es gilt daher, von vornherein positive Grundhypothesen über die Umorganisation zu stärken.

Je stärker eine Hypothese ist, desto wahrscheinlicher wird bereits bei wenig eingehender Information ein Urteil gefällt, und desto wahrscheinlicher werden alternative Hypothesen, die ebenfalls zur wahrgenommenen Information passen würden, übersehen. Auf Umorganisationen übertragen heißt dies: Je stärker man Nachteile erwartet, desto eher neigt man - bereits bei wenigen Informationen - zu einem negativen Gesamturteil über die Umorganisation. Allein die Mehrheitsmeinung in einer Gruppe kann zu einem Negativurteil führen. Daher ist es besonders wichtig, viel und früh zu informieren und die Meinungsführer der Behörde von den Vorteilen einer Umorganisation zu überzeugen. Meinungsführer können neben den Abteilungsleitern, Unterabteilungsleitern sowie Referatsleitern auch Personalratsmitglieder und Mitarbeiter mit hohem Ansehen bei den Mitarbeitern sein, z.B. die Vorsitzenden der behördlichen Betreuungswerke oder die Leiter von behördeninternen Sportgemeinschaften.

## **2.2 Fazit**

Die Hypothesentheorie ist für Einstellungsfragen sowie für die Wirkung von Stereotypen und Vorurteilen aussagekräftig. (Lilli, 1984; Lilli & Frey, 1998). Auch bezüglich der Eindrucks- und

Urteilsbildung liefert die Hypothesentheorie der Wahrnehmung wichtige Impulse: Der Gesamteindruck wird durch Bestätigung starker Hypothesen gebildet. Ferner kann die Hypothesentheorie bei der Interpretation der Attributionsforschung (im Detail siehe später) helfen. Die Attributionskonzepte befassen sich mit der Ursachenzuschreibung wahrgenommenen Verhaltens. Attributionskonzepte fragen nach dem „warum“ der Zuschreibung von Eigenschaften, die Hypothesentheorie nach dem „wie“.

Die Hypothesentheorie der Wahrnehmung liefert wichtige Thesen für die Wahrnehmung einer Umorganisation durch die Mitarbeiter der betroffenen Behörde. Eine Umorganisation wird negativer wahrgenommen, wenn

- die Mitarbeiter früher negative Erfahrungen mit einer Umorganisation gemacht haben,
- die Mitarbeiter von negativ verlaufenen anderen Umorganisationen gehört haben,
- die ersten Eindrücke negativ sind. Alle weiteren Erfahrungen interpretieren die Mitarbeiter dann auf Basis dieser negativen Grundhaltung.

### **2.3 Tipps für die Praxis**

Frühzeitig über die Lage und mögliche Gründe für und gegen Umorganisationen im allgemeinen informieren. Ohne konkrete Umorganisation „im Nacken“ kann offen und ohne Zeitdruck diskutiert werden. Das Thema sollte man nicht erst bei einer konkret anstehenden Änderung entdecken.

Die eigenen Mitarbeiter müssen vor der Öffentlichkeit über die Änderungen informiert werden.

Unmittelbar nach Bekanntgabe der Organisationsänderungen sollte man Ansprechpartner benennen - je näher an der Behördenleitung desto besser - die zu allen (!) Fragen Rede und Antwort stehen. So kann die erste Überraschung und die erste Angst abgefangen werden. Die Fragen sind aufrichtig zu beantworten. Wenn man etwas nicht beantworten kann,

soll man das ruhig zugeben. Wichtig sind die Glaubwürdigkeit und Ernsthaftigkeit des Gesprächsangebots.

Man muss regelmäßig nach „innen“ über den Fortgang der Umorganisation informieren. Direkte Kommunikation z.B. in Mitarbeiterversammlungen ist wirkungsvoller als Hochglanzbroschüren. Deren Inhalt ist meist noch vor Drucklegung veraltet, und die Glaubwürdigkeit ist gering.

Idealerweise gewinnt man die Meinungsführer der Behörde für die Umorganisation, am besten durch Beteiligung an den wichtigen Entscheidungen.

Es gibt keine unwichtigen Äußerungen der Behördenleitung in der sensiblen ersten Änderungsphase. Alles, was die Behördenleitung von sich gibt, wird interpretiert werden. D.h. klar und ehrlich äußern ist das Gebot der Stunde, nebulöses Geschwafel wird interpretiert werden, im Zweifel immer in der negativst möglichen Bedeutung.

### **3 Attributionstheorie**

#### **3.1 Beschreibung**

Attributionen sind Ursachenzuschreibungen, wie sie der Mann und die Frau auf der Straße vornehmen (Meyer & Försterling, 1998). Die Attributionstheorie hat sich aus der Forschung zur Wahrnehmung anderer Personen entwickelt. Sie beschäftigt sich mit der Frage, wie es zur Wahrnehmung von Ursachen von Verhalten kommt und welche Konsequenzen das hat. Die Theorie ist übertragbar auf die Frage: Welche Ursachen vermuten die Mitarbeiter hinter der Umorganisation, und welche Ursachen sehen die Mitarbeiter als treibend für negative und positive Entwicklungen nach den Änderungen? Sehen die Mitarbeiter z.B. die Ursachen negativer Entwicklungen in der Umorganisation, oder trennen die Mitarbeiter zwischen Umorganisationsauswirkungen und anderen Ursachen und nehmen auch positive Folgen einer Umorganisation wahr? Nach der Attributionstheorie werden Mitarbeiter einer Umorganisation immer Ursachen zuschreiben. Entweder

werden das Ursachen sein, die die Mitarbeiter akzeptieren, wie z.B. Stärkung der Behörde und Sicherung der Arbeitsplätze, oder es werden Ursachen sein, die die Mitarbeiter nicht akzeptieren, z.B. persönliches Machtstreben der Behördenleitung.

Hierzu ein Beispiel aus der Industrie: Die bei Daimler-Chrysler geführte Diskussion über Anhebung der Daimler-Vorstandsgehälter auf das Chrysler-Niveau wird die Attribution eher auf das persönliche Gewinnstreben der Daimler-Vorstände haben rutschen lassen. Damit hat der Vorstand viel an Glaubwürdigkeit verloren. Glaubwürdigkeit, die der Vorstand dringend gebraucht hätte, um bei den Mitarbeitern die Akzeptanz der Fusion zu erhöhen.

### **Warum Ursachen so wichtig sind**

Warum fragen und suchen wir nach den Ursachen von Ereignissen und geben uns nicht damit zufrieden, zu beobachten und zu registrieren? Weil bloßes Registrieren kein Verstehen ermöglicht, keine Vorhersage und keine Kontrolle über Ereignisse. Attributionen schaffen Ordnung und ermöglichen Vorhersagen und Kontrolle (Meyer & Försterling, 1998). Die Attributionstheorie geht von dem Grundmotiv aus, Ereignisse auf Ursachen zurückzuführen. Menschen wollen in einer für sie subjektiv kontrollierbaren und strukturierten Welt leben. Attributionen verleihen Ereignissen in der sozialen Umgebung Bedeutung und machen Verhalten vorhersagbar und erklärbar (Frey & Irle, 1984). Indem man Verhalten Ursachen zuschreibt, kann man den Wiedereintritt des Verhaltens vorausagen und unter bestimmten Bedingungen sogar kontrollieren (Meyer & Schmalt, 1984). So wird eine Umorganisation subjektiv kontrollierbar bzw. zumindest in ihrem Ablauf vorhersehbar. Wenn wir die Ursachen von Entwicklungen zu kennen glauben, macht uns das sicher. Der Druck für eine Ursachenzuschreibung sinkt mit steigender Transparenz und Information über die Umorganisation und deren weitere Entwicklung. Insofern ist möglichst frühes Informieren der Mitarbeiter wichtig. Das allein reicht aber nicht. Die Kommunikation muss glaubwürdig sein, nur wenn die Mitarbeiter den Aus

sagen der Behördenspitze glauben, kann die Information positiv wirken. Informiert die Behördenleitung beispielsweise die Mitarbeiter vor der Öffentlichkeit, steigt die Glaubwürdigkeit der Behördenspitze und der nachfolgenden Informationen zur Umorganisation. Nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang der sekundäre Imagegewinn: Ein wohl-informierter Mitarbeiter wird sich auch in seinem Bekanntenkreis eher positiv über die Umorganisation äußern. Deshalb: Zuerst Kommunikation „nach innen“, dann Kommunikation „nach außen“.

Nicht immer stellen wir uns Warum-Fragen; das könnten wir gar nicht durchhalten. Wenn man beispielsweise beobachtet, wie der Nachbar beim Verlassen des Hauses die Tür abschließt, fragt man sich nicht, warum er dies tut. Wir haben implizite Annahmen (Schemata) über die Kausalstruktur von Ereignissen. Der Nachbar schließt ab, weil er nicht möchte, dass ein Fremder in seine Wohnung spaziert. Solche Schemata führen zu unmittelbarem Verstehen von Ereignissen, sie erfordern keine Überlegung. Solange sich unsere Schemata bewähren, besteht kein Anlass, Fragen nach den Ursachen zu stellen (Warum-Fragen). Erst Ereignisse, die nicht zu unseren Schemata (Erwartungen) passen, fordern Erklärungen heraus und führen zu Warum-Fragen (Meyer & Försterling, 1998, Weiner, 1985). Umorganisationen sind für die Mitarbeiter überwiegend angstbetonte Ereignisse. Sie stellen daher Warum-Fragen. Sie fragen sich nach den Ursachen und den Folgen. Erhalten die Mitarbeiter ausreichend und glaubwürdige Informationen, werden Ängste, die der Wandel mit sich bringt, abgebaut und die Energien der Mitarbeiter sind frei, um sich ihren Sachaufgaben zu widmen. Wegen fehlender interner Informationen werden Mitarbeiter dem, was sie subjektiv erleben, automatisch Ursachen zuschreiben. Die so erzeugte Ursachenvielfalt und das unausweichlich damit einhergehende Brodeln der Gerüchteküche ist in jeder Hinsicht kontraproduktiv. Die Information der Mitarbeiter ist keine Gnade seitens der Behördenleitung, sondern Voraussetzung für das Gelingen einer Umorganisation.

## Das Kovariationsprinzip

Die Attributionstheorie ist keine monolithische Theorie; es gibt eine Vielzahl von Varianten. Für Organisationsänderungen ist der Ansatz von Kelley (1973) besonders ergiebig. Nach Kelley gibt es folgende Ursachen für Verhalten (Meyer & Schmalz, 1984):

- **Situation**, z.B. die einer Behörde vor einer Umorganisation
- **Person**, z.B. die Behördenleitung
- **Kontext**, z.B. die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie die „leeren Kassen“ der öffentlichen Hand

Die zentrale Annahme Kelleys ist das Kovariationsprinzip. Es besagt, dass ein Effekt derjenigen Ursache zugeschrieben wird, mit der er über die Zeit kovariiert (Kelley, 1973). Die Anwendung des Kovariationsprinzips erfordert mehrfaches Beobachten. Angenommen Polizeibeamte werden zum wiederholten Male wegen einer Schlägerei gerufen, an der Herr Muster beteiligt ist. Bei jedem früheren Einsatz hat Herr Muster die Schlägerei begonnen, und bei jeder Schlägerei waren mit Ausnahme des Herrn Muster andere Personen beteiligt. Im Modell Kelleys heißt das: Es gibt keine Kovariation mit den Zeitpunkten (Kontext): Herr Muster ist jedesmal beteiligt. Auch mit der Situation gibt es keine Kovariation: Es sind immer andere Personen beteiligt. Aber mit dem Hauptbeteiligten gibt es eine Kovariation: Herr Muster ist immer beteiligt. Daher werden die Polizeibeamten Herrn Muster als für die Schlägerei verantwortlich ansehen.

Auf Umorganisationen übertragen bedeutet dies, dass eine Organisationsänderung in einem bereits früher durch Umorganisation entstandenen Referat anders wahrgenommen wird als in einem seit langem unverändert bestehenden Referat. Bei raschen hintereinander folgenden Organisationsänderungen legt die Attributionstheorie folgenden Schluss nahe: Die Situation ist anders, der Zeitpunkt ist ein anderer, es muss am Willen der Behördenleitung liegen, umzuorganisieren. Damit wird die Ursache für die Umorganisation eher in

persönlichen Motiven der Behördenspitze vermutet. Findet eine Organisationsänderung hingegen nach längerer interner Diskussion über die schwierigeren Rahmenbedingungen statt, wird die Ursache eher im Kontext gesehen.

### **Die Attributionsverzerrung**

Ein Handelnder nimmt dasselbe Geschehen anders wahr als ein Beobachter. Das ist die klassische Attributionsverzerrung. So wird die Behördenspitze eher glauben, die Situation erforderte die Organisationsänderung und die Mitarbeiter werden eher glauben, die Behördenspitze wolle die Änderung. Das liegt an den unterschiedlichen Perspektiven. Handelnde attribuieren eher auf die Situation, Beobachter eher auf Personen. Im Gegensatz zum Beobachter (Mitarbeiter) hat der Handelnde (Behördenleitung) mehr Informationen, die seiner Attribution zugrunde liegen. Der Beobachter hat nur Informationen, inwieweit das Verhalten des Handelnden mit dem anderen Menschen übereinstimmt. Der Handelnde weiß auch, wie er sich früher verhalten hat und wie er sich in anderen Situationen verhalten hat oder unter welchen Bedingungen er eine Organisationsänderung abgelehnt hätte. Diese unterschiedliche Informationsverfügbarkeit führt in derselben Situation zu verschiedenen Ursachenzuschreibungen (Attributionen) und damit zu Konflikten:

- Der Handelnde vergleicht sein augenblickliches Verhalten mit früherem Verhalten in ähnlichen Situationen und stellt mögliche Verhaltensunterschiede fest, die er dann mit Besonderheiten der Situation begründet.
- Der Beobachtende vergleicht den Handelnden mit anderen Handelnden, stellt Unterschiede zwischen verschiedenen Personen fest und neigt folgerichtig dazu, diese Unterschiede mit Besonderheiten der jeweils handelnden Person zu begründen.

Als Lösung bieten Meyer und Försterling (1998) an: Wenn Attributionsunterschiede zwischen Handelnden und Beobachtern auf unterschiedliche Informationslagen zurückgehen, dann verschwinden Attributionsunterschiede in dem Maße, wie man als Beobachter ähnlich gut informiert ist wie als

Handelnder. Das bedeutet nichts anderes als Information der Mitarbeiter über wichtige Motive, Abläufe und Folgen der Umorganisation. Hochglanzmüll und wohlfeile Phrasen sind kontraproduktiv.

Ein weiterer wichtiger Aspekt für Attributionsunterschiede ist, dass jeder von uns unrealistischerweise annimmt, die eigenen Verhaltensweisen und Einstellungen entsprächen denen anderer Personen. Einstellungen und Verhalten, die sich von den eigenen unterscheiden, werden als unüblich und abweichend betrachtet (Ross, Greene & House, 1977). Meyer und Försterling (1998) nennen das Phänomen „falschen Konsensus-Effekt“. Personen, die ein bestimmtes Verhalten zeigen, nehmen an, dass hohe Übereinstimmung für das eigene Verhalten besteht; Personen die ein gegenteiliges Verhalten zeigen, nehmen das allerdings ebenfalls an. Der Effekt beruht auf dem selektiven Kontakt zu Personen, die einem ähnlich sind, ähnliche Einstellungen haben und ähnliches Verhalten zeigen. Uns ähnliche Verhaltensweisen sind eher verfügbar, daher überschätzen wir die Wahrscheinlichkeit des Auftretens. Abweichendes Verhalten gilt als unüblich und wird auf die Person attribuiert, nicht auf die Situation. In Konsequenz dieser Überlegungen werden Mitarbeiter, die bloße Beobachter einer Umorganisation sind, oftmals Ursachen bei den handelnden Führungskräften der Behörde sehen, unabhängig von der tatsächlichen Sachlage. So wird die klassische Attribution eines nicht informierten und nicht beteiligten Mitarbeiters (Beobachter) sein: „Die Behördenleitung hätte anders gekonnt, wenn sie gewollt hätte.“ Die Attribution auf die Behördenleitung ist bei Umorganisationen schädlich. Die Organisationsänderung wird dann als einsame Entscheidung der Behördenleitung gesehen, nicht als zwingende Folge der politischen oder finanziellen Situation. Damit sinkt die Bereitschaft der beobachtenden Mitarbeiter zur aktiven Mitgestaltung der Umorganisation; die Behördenleitung wird abgewertet und verliert dauerhaft Vertrauen.

### 3.2 Fazit

Die Attributionstheorie liefert wichtige Hinweise für die Ursachenzuschreibung während einer Umorganisation. Wenn die Ursache im Willen der Behördenleitung gesehen wird, statt in der konkreten Situation oder den Rahmenbedingungen, sinkt die Bereitschaft zur aktiven Mitgestaltung.

Für eine Umorganisation ist es um so negativer,

- je stärker die Ursache in persönlichen Motiven der Behördenleitung vermutet werden, z.B. Umorganisation dient der Befriedigung des Machtmotives.
- je weniger die Mitarbeiter vor einer konkreten Umorganisation über Vor- und Nachteile von Organisationsänderungen allgemein informiert worden sind.
- je schlechter die Mitarbeiter bei einer konkret anstehenden Umorganisation über die Ziele und den voraussichtlichen Ablauf informiert sind. Je schlechter der Informationsstand der Beobachter (Mitarbeiter) ist, desto mehr suchen sie Ursachen in der Person des Handelnden (Behördenleitung).
- je geringer die Glaubwürdigkeit der Behördenleitung ist. Bei extremer Unglaubwürdigkeit werden selbst zutreffende Informationen zur Organisationsänderung keine Wirkung bei den Mitarbeitern erzeugen.

Insgesamt ist bei Umorganisationen die Ursachenzuschreibung ein wichtiger Prädiktor für das Verhalten der Mitarbeiter. Die Attributionstheorie umfasst die Verarbeitung eingehender Informationen und die Weiterverarbeitung zu Attributionen. Noch wichtiger wären Vorhersagen zu den emotionalen, kognitiven und motivationalen Folgen, wenn Mitarbeiter Ereignisse nicht vorhersagen können oder nicht beeinflussen können. Hierzu macht die Attributionstheorie keine Vorhersagen. Ausnahme: Kontrollverlust wird als unangenehm erlebt. Zu welchen Konsequenzen widersprüchliche Informationen führen, beschreibt die Theorie der kognitiven Dissonanz.

### 3.3 Tipps für die Praxis

Mitarbeiter frühestmöglich und umfassend über Vor- und Nachteile von Umorganisationen allgemein informieren, unabhängig von konkreten Änderungsplänen. Die Mitarbeiter können sich dann ein realistisches Bild über die Lage der Behörde machen (Kontext). Eine mögliche Umorganisation ist dann nachvollziehbarer, und die Ursachen werden eher in der Situation und im Kontext gesucht als in den persönlichen Motiven der Behördenleitung.

Die Mitarbeiter umfassend über die Änderungspläne informieren. Je besser die Mitarbeiter informiert sind, desto geringer ist die Neigung zur „wilden“ Ursachenbildung. Denn: je weniger Informationen die Mitarbeiter haben, desto mehr werden sie wegen des klassischen Attributionsfehlers die Ursachen bei der Behördenleitung suchen.

Das wichtigste Gut ist Glaubwürdigkeit. Ist die Glaubwürdigkeit verloren, kann man auch mit gutgemeinter Kommunikation keine Wirkung mehr erzielen. Die Glaubwürdigkeit ist wichtiger als das Erreichen kurzfristiger Ziele.

Ängste der Mitarbeiter ernst nehmen und auf die Ursachen der Ängste eingehen. Niemand hat Angst, weil es ihm Spaß macht oder er/sie die Behördenleitung ärgern will.

## 4 Theorie der kognitiven Dissonanz

### 4.1 Beschreibung

Nach der Theorie der kognitiven Dissonanz streben Menschen ein Gleichgewicht ihres Denkens an (Frey, 1984). Die Kernthese lautet: Nicht zueinander passende Kognitionen verursachen Dissonanz (= Spannung, Unbehagen). Das empfindet man als unangenehm. Kognitionen sind der zentrale Aspekt der Theorie. Kognitionen sind das, was ein Mensch über sich selbst, sein Verhalten und seine Umwelt weiß; auch Kenntnisse, Einstellungen, Meinungen, Gefühle sind Kognitionen (Crott, 1979) im Sinne der Theorie.

Kognitionen können in relevanter oder irrelevanter Beziehung zueinander stehen. Irrelevant ist eine Beziehung, wenn kein Zusammenhang zwischen den Kognitionen besteht. Die Kognition „Ich bin Mitarbeiter der Deutschen Bank“ und „Porsche baut schnelle Autos“ stehen in keiner Beziehung. Zwei Kognitionen stehen in einer relevanten Beziehung, wenn zwischen ihnen ein Zusammenhang besteht. Die Kognition „Ich bin Mitarbeiter der Deutschen Bank“ und „Die Banken in Deutschland müssen sich zusammenschließen, um international bestehen zu können“ stehen in einer relevanten Beziehung. Relevante Beziehungen können konsonant oder dissonant sein. Zwei Kognitionen stehen in einer dissonanten Beziehung, wenn ohne Berücksichtigung anderer Kognitionen aus der einen Kognition das Gegenteil der anderen folgt (Frey, 1984; Frey & Gaska, 1998). Das Wissen „Eis in heißem Wasser schmilzt“ wäre dissonant zur Beobachtung „Das Eis schmilzt nicht“. Wenn unsere Erwartungen nicht erfüllt werden, entsteht kognitive Dissonanz. Unsere Erwartungen beruhen auf logischen Gesetzen, naturwissenschaftlichen Erkenntnissen, kulturellen Normen, allgemein akzeptierten Meinungen und früheren Erfahrungen (Crott, 1979). Ein weiteres Beispiel: Die Kognitionen „Ich rauche pro Tag eine Schachtel Zigaretten“ und „Rauchen verursacht Krebs“ erzeugt Dissonanz, unter der Voraussetzung, dass die Gesundheit ein hohes Gut ist. Festinger weist daraufhin, dass die „psychologische“ Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit das entscheidende Kriterium ist. Was für einen Menschen psychologisch vereinbar ist, mag für einen anderen Menschen psychologisch unvereinbar sein. Je mehr und je wichtigere Kognitionen in Dissonanz stehen, desto stärker ist die kognitive Dissonanz.

### **Reduktion von Dissonanz**

Zur Dissonanzentstehung gibt es eine Reihe von Präzisierungsversuchen anderer Autoren. So argumentieren Brehm und Cohen (1962), dass Selbstverpflichtung (commitment) und Entscheidungsfreiheit wichtige Faktoren sind. Nach Brehm und Cohen (1962) ist Dissonanz um so größer, je stärker mit den dissonanten Kognitionen gleichzeitig zentrale Motive einer Person tangiert sind. Mitarbeiter, für die ihr Beruf einen

wichtigen Stellenwert hat, empfinden demnach in erfolgreichen Situationen mehr Dissonanz als Mitarbeiter, bei denen das nicht der Fall ist. Kognitive Dissonanz motiviert zur Reduktion von Dissonanz. Das kann auf folgende Weisen geschehen (Crott, 1979; Frey, 1984, Frey & Gaska, 1998):

- Veränderungen der Kognitionen über das eigene Verhalten
- Veränderungen der Kognitionen über die Umwelt
- Hinzufügen neuer konsonanter Kognitionen
- Entfernen dissonanter Kognitionen: Ignorieren, Vergessen, Verdrängen

Beispiel (nach Crott, 1979): Martin fährt gern schnell Auto und wird von seinen Freunden gerügt, weil Schnelfahren gefährlich ist. Martin kann sich angewöhnen, langsam zu fahren (Verhaltensänderung und in dessen Folge Änderung der Kognition über das eigene Verhalten). Oder er kann versuchen, die Einstellung der Freunde zu ändern (Einstellungsänderung der Freunde und in Folge Änderung der Kognitionen über die Umwelt). Martin könnte nach Argumenten für das eigene Verhalten suchen, z.B. Schnelfahren ist nur für schlechte Fahrer gefährlich, oder beruflicher Zeitdruck erfordert schnelles Fahren. Möglicherweise sucht Martin Kontakt zu Gleichgesinnten, um solche unterstützende Auffassungen zu hören. Im Extremfall kann geaugnet oder verdrängt werden: „Ich fahre gar nicht schnell“ oder „Ich werde nicht gerügt“. Welchen Weg eine Person zur Dissonanzreduktion einschlägt, hängt von ihrer kognitiven Struktur und ihrer Persönlichkeit ab.

Der Widerstand einer Kognition gegen Änderung hängt davon ab, wieviele Kognitionen mit einer Kognition konsonant verbunden sind. Je größer die Zahl ist, desto schwerer ist eine Kognition zu ändern, da man bei Änderungen befürchten muss, neue dissonante Beziehungen zu erzeugen. So könnten beispielsweise folgende Kognitionen eng verbunden sein „Ich bin ein loyaler und altgedienter Mitarbeiter von Daimler-Benz, und meine Arbeit sichert den Erfolg von Daimler-Benz“,

„Chrysler baut Blechkästen“ und „Daimler fusioniert mit Chrysler, und das ist positiv“. Stört die Daimler-Chrysler-Fusion einen Menschen mit solchen Kognitionen in seinem Gleichgewicht? Ja, er wird Dissonanz empfinden. Weder kann er die Fusion verhindern, noch sieht er seinen eigenen Anspruch verwirklicht. Welche der Kognitionen wird er dann verändern? Dissonanzreduktion folgt dem Prinzip der Einfachheit und dem Prinzip der Effizienz. Eine Reduktion soll geringen kognitiven Aufwand verursachen und zu größtmöglicher und stabiler Dissonanzreduktion führen. Vermutlich wird der Mitarbeiter die Fusion ablehnen. Die Kognition „Chrysler baut Blechkästen“ wird nur dann geändert, wenn die Dissonanz nicht auf andere Weise reduziert werden kann.

### **Der Einfluss anderer**

Kommunikation mit anderen Menschen, auch die Information über eine Umorganisation einer Behörde oder die Fusion zweier Unternehmen, stellen eine Quelle für kognitive Dissonanz dar, sofern die eigene Meinung nicht bestätigt wird. Die Kommunikation mit Gleichgesinnten hingegen kann Dissonanz reduzieren, weil sie neue konsonante Kognitionen liefert (Festinger, 1957). Bei der Schulung überzeugter Daimler-Mitarbeiter ist damit zu rechnen, dass die vermittelten positiven Informationen über Chrysler zum bestehenden Kognitionssystem in Widerspruch stehen. Zur Dissonanzreduktion kann die eigene Meinung geändert, der Informationsvermittler abgewertet, die Information verzerrt oder nach sozialer Unterstützung für die eigene Meinung gesucht werden. Je unglaublicher der Vermittler ist, desto wahrscheinlicher ist dessen Abwertung. Die Änderung der eigenen Meinung zur Dissonanzreduktion ist dann nicht mehr erforderlich, was psychologisch bequem ist. Je höher der Änderungswiderstand einer Kognition ist, z.B. bei stark emotionalen Werten und Vorurteilen, desto eher wird ein Mensch versuchen, die angegriffene Kognition durch soziale Unterstützung zu festigen. Die zuvor bestehende Meinung kann sogar verstärkt werden (Bumerang-Effekt). Emotional besetzte Kognitionen sollte man daher nicht direkt angehen, sondern eine allmähliche Änderung anstreben.

## 4.2 Fazit

Die Theorie der kognitiven Dissonanz liefert wichtige Thesen über die Änderung von Kognitionen, die sich widersprechen. Kognitionen über eine Umorganisation/Fusion sind um so stabiler,

- je zentraler eine Kognition ist. Wird z.B. die Kognition „Daimler baut qualitativ bessere Autos als Chrysler“ von den Kognitionen „Qualität sichert den Erfolg von Daimler“ und „Andere wären froh, sie könnten eine solche Qualität produzieren“ unterstützt, ist sie nur schwer änderbar.
- je stärker sie emotional gestützt werden. Wenn z.B. der Qualitätsstandard bei Daimler als „die deutsche Ingenieursleistung des 20. Jahrhunderts“ angesehen wird.
- je stärker die Unterstützung der sozialen Gruppe ist. Sind beispielsweise viele Daimler-Mitarbeiter der Ansicht, dass „Daimler bessere Autos baut als Chrysler“, kann man die Kognition kaum verändern.

Voraussetzung für eine Kognitionsänderung ist, dass sie ohne größere psychologische Kosten (z.B. Gesichtsverlust) möglich ist. Besonders bei hohen Kosten wird ein Mensch Kontakt zu anderen Menschen suchen, die seine eigene Meinung unterstützen. Oder er wird versuchen, andere Menschen von der eigenen Meinung zu überzeugen, um auf diese Weise konsonante kognitive Elemente hinzuzufügen (Crott, 1979).

## 4.3 Tipps für die Praxis

Die Bedeutung einer Kognition verringern; z.B. durch Einführen der neuen Kognition „Qualität ist nur eines von mehreren Kriterien“. Die alte Kognition darf man dabei nicht abwerten, das würde nur den Veränderungswiderstand erhöhen.

Die emotionale Unterstützung für Kognitionen nicht direkt angehen, weil der Widerstand sehr hoch ist. Besser ist es, neue Kognitionen einzuführen.

Die soziale Unterstützung für Kognitionen verringern, z.B. indem man Meinungsführer für das eigene Vorhaben gewinnt, oder indem man vorhandene Kognitionsunterschiede in der Gruppe verdeutlicht.

## **5 Stresstheorie**

### **5.1 Beschreibung**

Der Begriff „Stress“ stammt aus dem Englischen und geht auf einen Vorgang in der Materialprüfung zurück. In der Materialprüfung versteht man unter Stress das Testen von Metallen oder Glas auf ihre Belastbarkeit. Später wurde der Begriff in die Medizin und Psychologie übertragen. Hier ist Stress die unspezifische Reaktion des Körpers auf jede an ihn gestellte Anforderung. Das kann sowohl bei negativen als auch bei positiven Erlebnissen der Fall sein.

Stress ist die Aktivierungsreaktion des Organismus auf Anforderungen und Bedrohungen (sog. Stressoren). Stressoren sind alle Situationen, die Stress im Körper auslösen.

Typische Stressoren sind (Olschewski, 1995):

- **Physische Belastungen:** Lärm, Hitze, Nachtschicht, übervoller Magen, schwere körperliche Arbeit, langes Autofahren, Reizüberflutung.
- **Psychische Belastungen:** Fremdbestimmung, Zeitmangel, Hetze, Streit, Konflikte, soziale Isolation, ungebetener Besuch, Angst vor Arbeitsplatzverlust.
- **Negative Gedanken:** sich als Versager fühlen, es allen Recht machen wollen, alles gleich erledigen wollen, immer nur Schlimmes erwarten.

Stress entsteht durch das Zusammenspiel zwischen situativen Anforderungen und der individuellen Beurteilung eigener Fähigkeiten. Entscheidend ist die subjektive Bewertung der Umgebungsfaktoren: Wie nimmt ein Mensch eine Situation subjektiv wahr, und welche Bewältigungsmöglichkeiten ste

hen ihm dafür zur Verfügung? Menschen können daher objektiv gleiche Belastungen subjektiv unterschiedlich empfinden. Nach dem S-O-R-Modell (siehe Abbildung 1) beeinflusst eine Person (= Organismus im S-O-R-Modell) die Verarbeitung und die Reaktion auf einen Stressor. Erfahrungen, Einstellungen, Veranlagungen und momentane Stimmungen beeinflussen die Reaktionen.

Beispiel: Eine Umorganisation verursacht weniger Stress, wenn man sonst in ausgeglichenem Zustand ist, z.B. gut mit den Kollegen und dem Vorgesetzten auskommen, die Arbeit Spaß macht. Dieselbe Umorganisation löst eine Stressreaktion aus, wenn man ohnehin schon belastet ist.

Stress ist also abhängig von den *Einstellungen*, *Werten* und *Wahrnehmungen* des einzelnen.

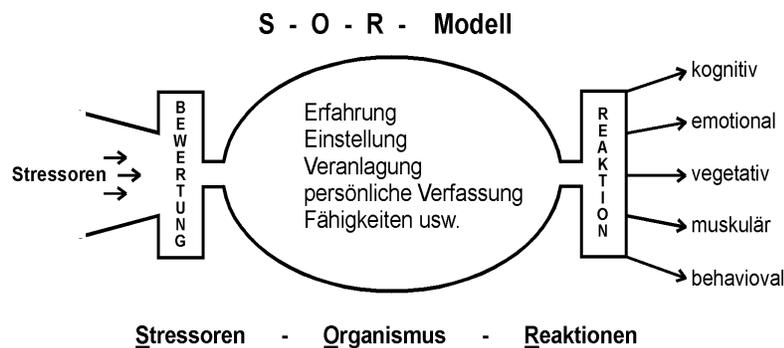


Abbildung 1: S-O-R-Modell (Abbildung aus Litzcke & Schuh, 1999).

Die Stressdosis und die wahrgenommenen Bewältigungschancen entscheiden darüber, ob Stress negativ oder positiv wirkt. Kann man sich z.B. an der Organisationsänderung beteiligen, wirkt das entlastend, erlebt man sich als hilflos ausgeliefert, steigt der Stresspegel drastisch. Ein hoher Stresspegel verschlechtert die kognitive Leistungsfähigkeit. Betrifft das viele Mitarbeiter, sinkt die Leistungsfähigkeit der Organisation. Es liegt daher im Eigeninteresse der Organisationsleitung, unnötigen Stress zu vermeiden.

Abbildung 2 verdeutlicht den Zusammenhang zwischen Stresserleben und Leistungsfähigkeit.

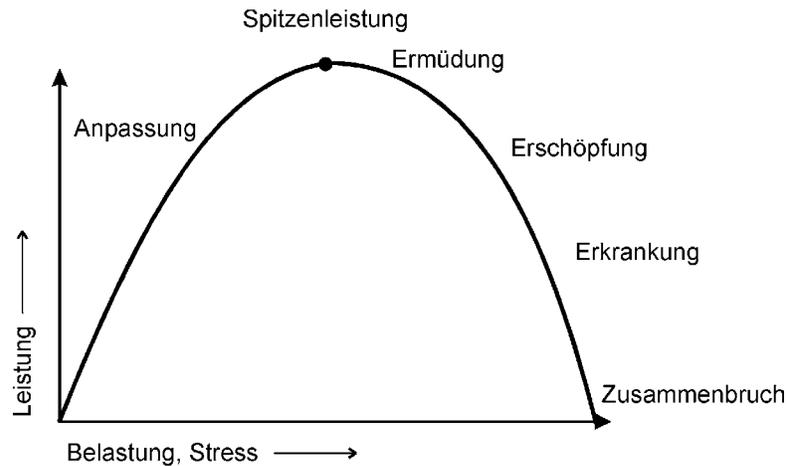


Abbildung 2: Höchste Leistungsfähigkeit bei mittlerem Stress (Abbildung aus Litzcke & Schuh, 1999).

Ideal ist mittlerer Stress. Zuviel oder zuwenig Stress führen zum Leistungsabfall. Die richtige Stressdosis spornt an. Jede körperliche und geistige Anstrengung benötigt ein Mindestmaß an (Stress)Energie. Spitzenleistungen sind ohne kontrollierten Stress nicht möglich. Stress wirkt zunächst positiv, erst das Übermaß schädigt und führt zu Ermüdung und Erkrankung.

Wer glaubt, einer Situation hilflos ausgeliefert zu sein, zeigt eine stärkere Stressreaktion als jemand, der sicher ist, die Situation kontrollieren zu können. Menschen, die glauben, Anforderungen aktiv steuern zu können, sind weniger gefährdet, Stressfolgeschäden zu erleiden. Menschen, die sich fremdbestimmt fühlen, verhalten sich passiv-resignativ, lassen Dinge schleifen und geraten gerade dadurch in Stress. Den Umorganisationsstress in erträglichem Maß zu halten, ist für eine Organisation sehr wichtig. Die Mitarbeiter bleiben nicht nur gesünder, sondern auch leistungsfähiger.

Untersucht man viele Menschen in verschiedenen Lebenslagen, so lässt sich der mittlere Stresswert von Ereignissen bestimmen (Tabelle 1).

<b>Stress-Punkte</b>	<b>Lebensereignis</b>	<b>Stress-Punkte</b>	<b>Lebensereignis</b>
100	Tod Lebenspartner	<b>36</b>	<b>Berufswechsel</b>
73	Scheidung	35	Ehestreit
63	Tod Familienangehöriger	31	Aufnahme eines größeren Kredits
53	Eigene Verletzung oder Krankheit (mittlere Schwere)	<b>29</b>	<b>Neuer Verantwortungsbereich im Beruf</b>
<b>47</b>	<b>Verlust Arbeitsplatz</b>	23	Ärger mit dem Chef
<b>39</b>	<b>Arbeitsplatzwechsel, sexuelle Schwierigkeiten</b>	12	Weihnachten
<b>38</b>	<b>Erhebliche Einkommensveränderung</b>	11	Geringfügige Gesetzesübertretungen

Tabelle 1: Mittlerer Belastungswert kritischer Lebensereignisse (nach Holmes & Rahe, 1967)

Die einzelnen Situationen werden von verschiedenen Menschen unterschiedlich empfunden - je nach Vorerfahrung und Einstellung. Daher dient der mittlere Stresswert lediglich der groben Orientierung, wie stark die aktuelle Lebenssituation einen Menschen im allgemeinen belastet. Die große Bedeutung arbeitsbezogener Faktoren ist gut erkennbar. Der Arbeitsplatzverlust hat einen Stresspunktwert von 47, knapp hinter einer eigenen mittelschweren Krankheit und noch deutlich vor sexuellen Schwierigkeiten. Andere Ereignisse, die bei Umorganisationen auftauchen können, sind in Tabelle 1 **fett** markiert.

## 5.2 Fazit

Die Stressforschung zeigt, dass starker Stress die Gesundheit und die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter beeinträchtigt. Menschen erleben bei einer Umorganisation um so mehr Stress,

- je weniger Informationen sie über die Umorganisation haben,
- je ausgelieferter sie sich der Umorganisation fühlen,
- je weniger sie sich aktiv an der Umorganisation beteiligen können,
- je mehr Stressoren zusätzlich zur Umorganisation vorliegen.

## 5.3 Tipps für die Praxis

Bei sinkender Stressbelastung steigt die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter:

- Rechtzeitige und umfassende Information über Umorganisationen senkt die Stressbelastung. Abgesehen davon können sich die Mitarbeiter auf ihre Sachaufgaben konzentrieren, statt in der Gerüchteküche zu kochen.
- Eine Beteiligung der Mitarbeiter an der Umsetzung senkt die Stressbelastung.
- Das Vermeiden zusätzlicher Stressoren senkt die Stressbelastung. Zusätzliche Stressoren können sein: Verschlechterung des Führungsklimas, ständige Umstrukturierung und Auseinanderreißen existierender Gruppen, Umzug der Behörde zeitgleich mit der Umorganisation.

## 6 Zusammenfassung

Eine klare, offene und eindeutige innere Kommunikation ist die entscheidende Voraussetzung für ein positives Engagement der Mitarbeiter in Veränderungsprozessen. Gespräche

Über Bedenken und Befürchtungen können Klärung schaffen. Im Zusammenhang mit Veränderungsprozessen wird regelmäßig eine Leistungssteigerung der Gesamtorganisation und der Beschäftigten gefordert. Dabei gerät meist außer Blick, dass die Leistung der Mitarbeiter auf zwei Faktoren beruht (Bache, 2000):

- Leistungsfähigkeit
- Leistungsbereitschaft (Motivation)

Die Leistungsfähigkeit hängt davon ab, ob die richtigen Personen ausgewählt wurden (Personalauswahl) und ob die Mitarbeiter angemessen fortgebildet und gefördert wurden (Personalentwicklung). Die Motivation hängt davon ab, ob sich die Mitarbeiter mit den Zielen der Gesamtorganisation identifizieren. Sachlich falsch ist die verbreitete Auffassung, dass die Führungskräfte ihre Mitarbeiter motivieren müssen. Ein Mensch ist immer motiviert, die Frage ist nur: Wozu? Decken sich die Ziele der Behörde nicht mit den individuellen Zielen eines Mitarbeiters, so ist er nicht unmotiviert, sondern gegen die Veränderung motiviert. Sein Ziel könnte beispielsweise die Bewahrung des Alten sein (Bache, 2000). Bevor dieser Mitarbeiter für den Veränderungsprozess gewonnen werden kann, muss klar sein, aus welchen Gründen er am alten Zustand festhält und welchen subjektiven Nutzen er empfindet. Das zeigt die zentrale Stellung einer funktionierenden Kommunikation zwischen Mitarbeitern und Behördenleitung. Ängste, die die Behördenleitung nicht kennt, kann sie nicht berücksichtigen. Eine glaubwürdige Nutzenargumentation für das Neue ist jedoch nur möglich, wenn die Argumentation auf die tatsächlichen Bedenken der Mitarbeiter eingeht. Eine Veränderung gelingt nur mit den Mitarbeitern, nicht gegen sie.

## Literaturverzeichnis

- Asch, S.E. (1951). Effects of Group Pressure upon the Modification and Distortion of Judgments. In: J. Guetzkow (Hrsg.): Groups, leadership, and men: Research in human relations. Pittsburgh: Carnegie Press. 177 - 190.
- Asch, S.E. (1956). Studies of Independence and Conformity: I. A Minority of One Against a unanimous Majority. Psychological enographs: General and Applied, 70, (9), 1-70
- Bache, J. (2000). Changemanagement - Umgang mit Veränderungen. Deutsche Telekom Unterrichtsblätter. Die Fachzeitschrift der Deutschen Telekom für Aus- und Weiterbildung. 53. Jh., Haft 4, S. 176 - 183.
- Brehm, J.W. & Cohen, A.R. (1962). Explorations in cognitive dissonanz. New York: Wiley.
- Bruner, J.S. (1957). On Perceptual Readiness. Psychological Review, 64, (2) 123 - 152.
- Crott, H. (1979). Soziale Interaktion und Gruppenprozesse. Stuttgart: Kohlhammer.
- Festinger, L. (1957). A theory of cognitive dissonance. Stanford: Stanford University Press.
- Frey, D. (1984). Die Theorie der kognitiven Dissonanz. In: D. Frey & M. Irle (Hrsg.): Theorien der Sozialpsychologie. Band 1: Kognitive Theorien. 2. Auflage. Bern: Huber. 243 - 292.
- Frey, D. & Irle, M. (1984). Theorien der Sozialpsychologie. Band 1: Kognitive Theorien. 2. Auflage. Bern: Huber.
- Frey, D. & Gaska, A. (1998). Die Theorie der kognitiven Dissonanz. In: D. Frey & M. Irle (Hrsg.). Theorien der Sozialpsychologie. Band 1: Kognitive Theorien. 2. Vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage Bern: Huber. 275 - 324.
- Holmes, T. H. & Rahe, R. H. (1967). The social readjustment rating scale. Journal of Psychosomatic Research, 11, 213-218.

- Kelley, H.H. (1973). The Process of Causal Attribution. *American Psychologist*, 28, (2), 107 - 128.
- Lilli, W. (1984). Die Hypothesentheorie der sozialen Wahrnehmung. In: D. Frey & M. Irle (Hrsg.): Theorien der Sozialpsychologie. Band 1: Kognitive Theorien. 2. Auflage. Bern: Huber. Seite 19-46.
- Lilli, W. & Frey, D. (1998). Die Hypothesentheorie der sozialen Wahrnehmung. In: D. Frey & M. Irle (Hrsg.): Theorien der Sozialpsychologie. Band 1: Kognitive Theorien. Nachdruck der zweiten vollständig erweiterten Auflage 1993. Bern: Huber.
- Litzcke, S. & Schuh, H. (1999). Stress am Arbeitsplatz. Stress beflügelt - Stress macht krank. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Meyer, W.-U. & Schmalt, H.D. (1984). Die Attributionstheorie. In: D. Frey & M. Irle (Hrsg.): Theorien der Sozialpsychologie. Band 1: Kognitive Theorien. 2. Auflage. Bern: Huber. 98 - 136.
- Meyer, W.-U. & Försterling, F. (1998). Die Attributionstheorie. In: D. Frey & M. Irle (Hrsg.): Theorien der Sozialpsychologie. Band 1: Kognitive Theorien. 2. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Bern: Huber. 175 - 214.
- Olschewski, A. (1995). Stress bewältigen. Ein ganzheitliches Kursprogramm. Heidelberg: Haug.
- Postman, L. (1951). Toward a General Theory of Cognition. In: J.H. Rohrer & M. Sherif (Eds.): Social Psychology at the Crossroads. New York: Harper & Brothers. 242 - 272.
- Ross, L, Greene, D. & House, P. (1977). The „False Consensus Effect“: An Egocentric Bias in Social Perception and Attribution Processes. *Journal of Experimental Social Psychology*, 13, 279 - 301.
- Upmeyer, A. (1971). Social perception and signal detectability theory: Group influence on discrimination and usage of scale. *Psychologische Forschung*, 34, 283 - 294.

Weiner, B. (1985). „Spontaneous“ causal thinking. *Psychological Bulletin*, 97, 74-84.



Sven Litzcke

## **Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes durch Evaluation**

## Zusammenfassung

Der „Erfolg“ von Reformen des öffentlichen Dienstes wird an leicht erhebbaren betriebswirtschaftlichen Kennzahlen gemessen, statt an den relevanteren, aber schwerer meßbaren sozialwissenschaftlichen Evaluationskriterien. Auch für den öffentlichen Dienst gilt: Die billigste Alternative muss nicht die effizienteste sein. Der derzeit dominierende wirtschaftswissenschaftliche Ansatz muss durch den besseren - weil umfassenderen - sozialwissenschaftlichen Ansatz ersetzt werden. Die Sozialwissenschaften blicken auf fundierte Erfahrungen aus der Evaluationsforschung zurück. Die wichtigsten Evaluationsformen werden vorgestellt. Daran schließt sich die Erläuterung typischer Widerstände gegen Evaluationsprojekte sowie Missbrauchsmöglichkeiten von Evaluation an. Abschließend werden die Schlussfolgerungen in Thesenform dargestellt.

## 1 Zur aktuellen Lage

Der öffentliche Dienst soll „schlanker“ werden, „entschlackt“ und überhaupt „auf Trab“ gebracht werden. Beliebtes Wundermittel sind wirtschaftswissenschaftliche Ansätze, insbesondere diverse Varianten des Controlling. Wie dies konkret zu weniger Kosten bei mehr Leistung führen sollen, bleibt allerdings regelmäßig unklar. Bislang folgt die Diskussion einer engen wirtschaftswissenschaftlichen Denkweise. Sozialwissenschaftliche Methoden und Erkenntnisse werden weitgehend ignoriert. Dieses Defizit führt zu einer Überbetonung der Kostenseite, so auch Meurer und Friedrichs (1998). Erst wenn auch die Nutzenseite, z.B. mittels Evaluationsprojekten, erfasst wird und damit darstellbar ist, kann die Nutzenkomponente erfolgversprechend in die politische Diskussion eingebracht werden. Auch wenn uns als Sozialwissenschaftler die Nutzenseite meist bewußt ist, müssen wir uns bemühen, sie in einer für die Allgemeinheit überzeugenden Form zu präsentieren, d.h. in der aktuell wirtschaftlich dominierten Diskussion: Wir müssen die „weichen“ Faktoren faßbar und quantifizierbar und somit diskursfähig machen. Mit Begriffen wie „Lebensqualität“ oder „Mitarbeiterzufriedenheit“ alleine gewinnt man derzeit keinen Blumentopf. Mit der Evaluationsmethodik kann man Nutzen von Programmen, Reformen, Maßnahmen des öffentlichen Dienstes quantifizieren. Das ist eine wichtige Voraussetzung, um den rational wirkenden Kostenargumenten gleichwertig entgentreten zu können. Andernfalls droht eine „McDonaldisierung“ (Fischer & Weber, 1999): Einseitiges Kostenbewußtsein führt zur Minimierung des Entwicklungsaufwandes und zum dutzendenfachen Wiederholen von Standardlösungen, nur um ein hübsches Kostenbild zu erhalten.

Im öffentlichen Dienst gibt es viele Ansatzpunkte für sinnvolle Reformen, bei denen Evaluation ihren Beitrag leisten könnte: Es gibt zu viele funktionslose Hierarchieebenen, das Führungsverhalten kann verbessert werden, das starre Dienstrecht erschwert einen flexiblen Personaleinsatz, die technische

Ausstattung ist verbesserungswürdig. Es drängt sich allerdings der Eindruck auf, dass die Chancen solcher Reformansätze nur begrenzt genutzt werden, weil die Überbetonung der Kostenseite den Blick verengt. Derzeit wird typischerweise so vorgegangen: Wieviele Personen erledigen die Aufgabe X und wieviele davon können wir mit Maßnahme Y einsparen? So ein Vorgehen senkt die Kosten, ob es auch den Nutzen steigert oder mindestens erhält, bleibt unklar; in der Regel wird die Nutzenseite gar nicht erfaßt. Das ist wenig überraschend. Sind doch Fragen der Art: Wie zufrieden sind die Bürger? Wie wichtig sind die einzelnen Leistungen den Bürgern? viel schwerer zu beantworten als Fragen wie: Wieviel kostet ein Mitarbeiter? Wieviel Geld wird durch Maßnahme X gespart? Evaluationsprojekte können die erforderlichen Daten liefern, um die schweren Fragen zu beantworten. Evaluationsforschung kann daher auch als Bemühen verstanden werden, politischen Entscheidungen eine empirische und rationale Basis zu geben. Die politische Entscheidung selbst kann Evaluation allerdings nicht ersetzen (Bengel & Koch, 1988).

## **2 Evaluation**

### **2.1 Einführung**

Evaluation ist der Prozess der Beurteilung des Wertes eines Produktes, Prozesses oder eines Programmes (Suchman, 1967). Das sozialwissenschaftliche Konzept der Evaluation bietet die Möglichkeit, auch die qualitative Nutzenseite von Maßnahmen des öffentlichen Dienstes zu erfassen. Mit Erfassung des Nutzens können fundierte Aussagen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis getroffen werden. Dieses Verhältnis wird in der Evaluationsforschung als Effizienz bezeichnet. Eine Maßnahme ist um so effizienter, je mehr der Nutzen die Kosten überwiegt. So kann eine kostenintensive Reform effizienter sein als eine billigere. Solche Aussagen sind bei Controllingansätzen meist nur in rudimentärer Form möglich, da dort die Nutzenseite nicht systematisch erfaßt wird – zumindest

nicht die qualitative Nutzenseite. Für die Erfassung „weicher“ Nutzenfaktoren fehlt den Wirtschaftswissenschaften neben der Bereitschaft meist auch das notwendige Instrumentarium. Die Evaluationsdefinition von Suchman ist eine von vielen. Bislang hat sich keine Definition allgemein verbindlich durchgesetzt. In Anbetracht der Definitionsvielfalt erscheint es zweckmäßig, die allgemeinen Kennzeichen wissenschaftlicher Evaluation herauszuarbeiten (nach Wottawa & Thierau, 1998):

- Evaluation hat mit „Bewerten“ zu tun. Evaluation dient als Planungs- und Bewertungshilfe und hat mit der Bewertung von Handlungsalternativen zu tun.
- Evaluation ist ziel- und zweckorientiert, sie ist kein Selbstzweck. Primäres Ziel ist es, praktische Maßnahmen zu überprüfen, zu verbessern oder über sie zu entscheiden.
- Evaluation muss dem aktuellen Stand wissenschaftlicher Techniken und Forschungsmethoden angepaßt sein.

Statt Evaluation werden auch eine Reihe anderer Begriffe meist synonym, teilweise als spezialisierte Form der Evaluation verwandt. So z.B. Effizienzforschung, Begleitforschung, Bewertungsforschung, Wirkungskontrolle, Qualitätskontrolle. Selbst der Begriff Controlling kann in Beziehung zur Evaluation gesetzt werden. Controlling ist dem Begriff der Kostenevaluation ähnlich, einem Teilbereich der Evaluation. Evaluation ist daher nicht etwas völlig anderes als Controlling, sondern schließt Controlling mit ein.

## 2.2 Der Grundgedanke

Eine Evaluation beruht auf einem Soll-Ist-Vergleich. Der Soll-Zustand ist normativ festzulegen, der Ist-Zustand wird mittels der Evaluationsinstrumente ermittelt. **Vor** jeder Evaluation müssen die ex- und impliziten Soll-Vorstellungen der Auftraggeber sowie der betroffenen Personengruppen erfasst werden. Das gilt auch für Restrukturierungen der öffentlichen Verwaltung. Meist existieren nur grobe politische Vorgaben. Feinziele liegen selten differenziert vor. Die offiziell definierten,

politisch vorgegebenen Grobziele sind die expliziten Soll-Werte. Die darauf aufbauende Ausarbeitung der meist nur implizit vorhandenen Feinziele ist wichtig, da sich Widersprüche zwischen den Soll-Werten erst auf Ebene der Feinziele zeigen. So läßt es sich leicht fordern: „Unsere Verwaltung muss kostengünstiger, bürgernäher und flexibler werden!“ Auf politischer Grobzielebene können die Begriffe nebeneinander stehen. Die Probleme beginnen jedoch bei der konkreten Umsetzung. Wenn beispielsweise die Öffnungszeiten eines Rathauses aus Gründen der Bürgernähe verlängert werden sollen, stellt sich aus Kostengründen die Frage: Geht das mit dem vorhandenen Personal überhaupt? Auf der Ebene der Feinziele werden die Probleme und Widersprüchlichkeiten von Grobzielen deutlich.

Ziele oder Soll-Werte werden üblicherweise in kognitive, emotionale und verhaltensmäßige Komponenten unterteilt. Daneben gibt es finanzielle Vorgaben. Meist sind diese jedoch nicht alleiniges Ziel, sondern im Verbund zu sehen; beispielsweise soll eine Verwaltung bürgernäher werden und kostengünstiger arbeiten. Kognitive Lernziele beziehen sich auf Wissen, Entwicklung intellektueller Fähigkeiten und Erinnern. Emotionale Lernziele beziehen sich auf das Verändern von Interessen, Einstellungen, Werten und Motivationen, verhaltensmäßige Lernziele auf das Umsetzen der kognitiven und emotionalen Lernziele in konkretes Verhalten. So ist beispielsweise das Ziel „bürgerfreundliches Verhalten“ auf den ersten Blick ein reines Verhaltensziel; die Beamten sollen sich freundlich verhalten und auf die Belange der Bürger eingehen. Voraussetzung für freundliches Verhalten ist jedoch eine positive Einstellung gegenüber den Bürgern. Im Einzelfall muss genau analysiert werden, welche kognitiven, emotionalen und verhaltensmäßigen Ziele angestrebt werden. Häufig werden die emotionalen Ziele vernachlässigt.

Schwieriger als die Feststellung der expliziten Soll-Werte ist die Prüfung, ob implizite Soll-Werte vorliegen. Die impliziten Soll-Werte sind ebenso wichtig wie die expliziten, da der Nutzen einer Maßnahme an allen Soll-Werten - den expliziten wie den impliziten - gemessen wird. Werden die impliziten Soll-

Werte nicht erfasst, kann das zu folgender Situation führen: Die expliziten Soll-Werte werden erreicht, die Maßnahme wird offiziell als nützlich im Sinne der Zielerreichung deklariert. Die impliziten Soll-Werte hingegen werden nicht erreicht, so dass der Nutzen der Maßnahme intern „hinter vorgehaltener Hand“ wesentlich geringer eingeschätzt wird. Eine derartige Diskrepanz führt zur Wirksamkeitsminderung, langfristig meist sogar zum Scheitern der gesamten Maßnahme. Die impliziten Soll-Werte können aber erst dann berücksichtigt werden, wenn sie zuvor erfasst wurden. Mögliche implizite Soll-Werte sind:

- Die oft mit der Verschlankung geforderte Effizienzsteigerung ist kein Ziel. Tatsächlich sollen lediglich Kosten reduziert werden, ohne die Nutzenseite zu beachten.
- Die aktuelle Diskussion über Einsparmöglichkeiten wird als „Feigenblatt“ genutzt, um längst geplante Vorhaben, die bislang nicht durchsetzbar waren, jetzt umzusetzen.
- Tatsächliche Veränderungen sind gar nicht gewünscht, sondern sollen durch Verbalhandlungen „ersetzt“ werden.
- Die Reform des öffentlichen Dienstes und seiner Leistungen ist Nebensache. Im Vordergrund steht die Präsentation der vermeintlichen eigenen Kompetenz und Durchsetzungsfähigkeit der Entscheidungsträger.

Das Feststellen impliziter Soll-Werte wird dadurch erschwert, dass sie oft sozial nicht erwünscht sind und daher kaum offen zugegeben werden. Implizite Soll-Werte können am ehesten in informellen Gesprächen erfaßt werden.

Sind die Soll-Werte in zufriedenstellendem Umfang festgestellt worden, gilt es, die Ist-Werte zu erheben. Auch die Ist-Wert-Erfassung enthält wertende Komponenten, so z.B. bei der Festlegung der Erhebungsinstrumente, der Auswahl der Auswertungsmethoden sowie der Interpretation der Ergebnisse. Allerdings kann und muss die Erfassung der Ist-Werte so gestaltet werden, dass dieser Prozeß für Dritte nachvollziehbar und kritisierbar wird.

Nach Abschluss der Ist-Werterhebung liegen idealerweise alle relevanten empirischen Informationen für eine Evaluation auf den zuvor als wichtig bestimmten Dimensionen (Soll-Werten) vor. Evaluation ist jedoch mehr als die Präsentation der sinnvoll ausgewählten Fakten; eine „Bewertung“ ist erst möglich, wenn die objektiv vorliegenden Fakten in nur subjektiv existierenden Nutzen übersetzt und das weitere Vorgehen nach dem Prinzip der Nutzenmaximierung geplant wird (Wottawa & Thierau, 1998). Gerade die Umsetzung der empirischen Daten in Nutzenwerte oder Globalentscheidungen fällt den Abnehmern von Evaluationsergebnissen schwer. Welchen Schluss soll beispielsweise ein Bürgermeister ziehen, wenn die Reform seiner Kommunalverwaltung Kosten eingespart hat, die Bürger dafür auf einige Leistungen verzichten müssen und dies ein Drittel der Bürger als starken Verlust empfindet? War die Reform nun erfolgreich oder nicht? Aufgabe einer Evaluation kann es nicht sein, dies zu entscheiden. Evaluationsprojekte können solche Fragen nicht mit „Ja“ oder „Nein“ beantworten. Sie können aber den Übersetzungsprozess der Einzelfakten in ein Gesamtergebnis durch geeignete Techniken unterstützen und auf angemessene Berücksichtigung der Nutzenseite achten. Dazu können u.a. folgende Techniken zur Entscheidungs- und Bewertungshilfe eingesetzt werden:

- Goal-Attainment-Scaling
- Entscheidungsanalyse
- Soziale Urteilsbildungstechnologie
- Multi-Attributive Nutzentechnik
- Szenario-Technik
- Delphi-Technik

Eine ausführliche Beschreibung der einzelnen Methoden liefern Wottawa & Thierau, Kapitel 4, (1998), Roecken (1984) sowie Edwards und Newman, Kapitel 2 (1983).

## 2.3 Die Erhebungsmethoden

Für **Fragebögen** spricht die leichte Einsetzbarkeit. Ein weiterer Vorteil ist der geringe zeitliche und finanzielle Aufwand bei der Datenerhebung. Die Herstellungskosten sind minimal. Von großem Vorteil ist ferner die leichte Anonymisierbarkeit der Rückmeldungen. Dadurch können auch negative Aussagen sanktionsfrei abgegeben werden. Zudem wird die Verfälschung durch sozial erwünschte Antworten mittels der Anonymisierung reduziert (Mummendey, 1987). Durch die einheitliche Reizsituation wird die Durchführungs- und Auswertungsobjektivität gesteigert sowie die systematische Auswertung erleichtert (Kerlinger, 1979). Der große Nachteil von Fragebögen ist ihre Insensitivität gegenüber (Problem)bereichen, nach denen nicht explizit gefragt wurde. Fragebögen werden oft als lästige Pflichtübung angesehen und dementsprechend lustlos ausgefüllt. Bei offenen Fragen ist diese Tendenz am größten, da sowohl der mentale als auch der manuelle Aufwand bei der Beantwortung hoch ist. Folglich ist die Bereitschaft zu detaillierten Antworten gering.

An dieser Stelle wird in kurzer Form auf die wichtigsten Fragetypen sowie deren Vor- und Nachteile eingegangen. Die Ausführungen gelten sowohl für Fragebögen als auch für Interviews:

*Offene Fragen* geben dem Antwortenden einen Bezugsrahmen vor, legen ihm darüber hinaus aber keine Beschränkungen auf. Solche Fragen sind sehr flexibel und können „tiefer“ unter die Oberfläche dringen. Mögliche Querverbindungen zwischen Variablen werden sichtbar. Die systematische Auswertung der Antworten gestaltet sich hingegen schwierig. Inhaltsanalytische Verfahren sind sehr aufwendig und hinsichtlich ihrer Objektivität umstritten. Offene Fragen im Interview zu stellen, fällt den meisten Befragern schwer und muss deshalb speziell trainiert werden (Sarges, 1995). Auch die zusätzlich nötige Interviewerschulung verteuert den Einsatz offener im Vergleich zu geschlossenen Fragen.

*Geschlossene Fragen* lassen dem Befragten die Möglichkeit, zwischen zwei oder mehr Antwortalternativen zu wählen.

Weit verbreitet sind dichotome Zustimmungs-/Ablehnungsfragen. Diese Fragen sind standardisiert, leicht codier- und auswertbar. Ihr Hauptnachteil liegt in ihrer Oberflächlichkeit. Ohne genaues Nachfragen ist es unmöglich, den Grund für eine Antwort zu erfahren. Gerade die Gründe für eine Antwort, z.B. weshalb Bürger mit einer Dienstleistung unzufrieden sind, liefern wichtige Ansatzpunkte zur Verbesserung.

*Skalenfragen* bestehen aus einer Reihe verbal und/oder graphisch veranschaulichter Zwischenkategorien, die es ermöglichen, verschiedene Grade der Zustimmung oder Ablehnung auszudrücken. Auch diese Fragen sind leicht standardisierbar. Sie sind jedoch weniger restriktiv als geschlossene Fragen. Aber auch hier gilt: Diejenigen Dinge, an die Evaluatoren nicht von vornherein gedacht haben, bleiben unberücksichtigt.

Bei *Rangordnungsisitem*s ordnen die Teilnehmer verschiedene Begriffe nach bestimmten Kriterien. Das Wichtigste zuerst, dann das Zweitwichtigste usw.. Reaktionseinstellungen wie die soziale Erwünschtheit können so reduziert werden.

„*Forced-choice*“-Items können in Form von Dyaden, Triaden, Tetraden gestellt werden. Kennzeichnend für solche Items ist, dass die Teilnehmer zwischen verschiedenen Alternativen auswählen müssen. Dadurch können Störfaktoren, wie die Tendenz zum systematischen Bevorzugen sozial positiv bewerteter Aussagen, reduziert werden. Daneben wird auch die Jasage-Tendenz überwunden, da sich die Befragten nicht zwischen „Ja“ und „Nein“ entscheiden müssen (Mummen-dey, 1987). Am vorteilhaftesten ist das Verwenden einer Tetrade. Ein Tetrade umfaßt zwei Alternativpaare. Ein Paar besitzt einen hohen Präferenzwert bzgl. sozialer Erwünschtheit, das andere einen niederen. Dabei enthält jedes Paar eine valide Komponente (Diskriminator) und eine irrelevante Komponente. Die Diskriminatoritems beziehen sich auf den interessierenden Bereich. Die irrelevanten Items sind inhaltlich nicht bedeutsam, sie dienen vielmehr der Verschleierung der sozialen Erwünschtheit. Das Schema einer „forced-choice“-Tetrade sieht also folgendermaßen aus:

hohe Präferenz \* Diskriminator

- hohe Präferenz \* irrelevant
- niedere Präferenz \* Diskriminator
- niedere Präferenz \* irrelevant

Die Teilnehmer wählen nun diejenige Alternative aus, die sie am meisten bevorzugen oder die sie, eine andere Person oder einen Sachverhalt am besten beschreibt (Kerlinger, 1979). Problematisch ist die aufwendige Konstruktion solcher Items. Aussagen über die Präferenz lassen sich streng genommen nur empirisch treffen. Vorstudien sind hier unerlässlich. Ferner sind die Items für Wiederholungsmessungen nicht geeignet. So elegant die „forced-choice“-Items aus methodischer Sicht sind, so unpraktikabel sind sie für den Einsatz in der Praxis. Rangordnungsitems und z.T. semantische Differentiale liefern einfacher und günstiger ähnlich gute Ergebnisse.

Das *semantische Differential* ist originär ein Instrument zum systematischen Eingrenzen der psychologischen Bedeutung von Begriffen. Semantische Differentiale können aber auch zum Erfassen von Emotionen eingesetzt werden. Beim semantischen Differential werden Begriffe dadurch definiert, dass man sie zu Dimensionen mit bekannter Bedeutung in Beziehung setzt.

Nach Osgood, Suci und Tannenbaum (1957) sind die meisten Begriffe mit den Dimensionen

- Beurteilung
- Macht
- Aktivität

erfaßbar.

Allerdings gibt es bei den Vertretern dieser Methodik zwei Gruppen. Die eine Seite geht davon aus, dass ein einziges semantisches Differential (d.h. ein gleichbleibendes Set von Adjektivpaaren) für alle Messungen verwendet werden kann. Die Vertreter des anderen Lagers halten es für erforderlich, für jeden Gegenstandsbereich ein spezifisches semantisches Differential zu entwickeln. Für den öffentlichen Dienst und seine Leistungen ist es sinnvoll, neue Adjektivpaare zu entwerfen, die repräsentativ und relevant für die fraglichen Di

mensionen sind. Eventuell können vorhandene semantische Differentiale adaptiert werden. Für dieses Instrument sprechen die hohe Durchführungs- und Auswertungsobjektivität sowie die leichte Handhabbarkeit. Systematische Auswertungen bzgl. einzelner Skalen, Personen sowie eingestufte Elemente sind gut möglich. Oft haben die Beteiligten einen „Eindruck“, können diesen aber nicht oder nur unzureichend verbalisieren. Gerade in solchen Fällen kann das semantische Differential gute Dienste leisten.

**Interviews** können in voll-, halb- und nicht-strukturierten Varianten eingeteilt werden. Bei vollstrukturierten Interviews sind Wortlaut und Reihenfolge der Fragen festgelegt. Halbstrukturierte Interviews sind bzgl. der abzufragenden Teilgebiete festgelegt, der Interviewer kann jedoch an interessanten Stellen Zusatzfragen stellen und auf unerwartete Problemkomplexe eingehen. Nicht-strukturierte Interviews sind lediglich hinsichtlich des Inhaltsbereiches festgelegt. Ihr Verlauf hängt in starkem Maße von den Reaktionen des Interviewten ab. In Richtung nicht-strukturiertes Interview wird das Instrument zunehmend flexibler, allerdings auch weniger interindividuell vergleichbar. Die Durchführungsobjektivität wird schlechter, Versuchsleitereffekte können auftreten. Interviewmethoden haben den Nachteil, dass sie zeitaufwendig und damit teuer sind. Von Nachteil ist auch, dass Anonymität nicht in überzeugender Form garantiert werden kann. Wie offen die Gesprächspartner sind, hängt davon ab, ob der Interviewer eine vertrauensvolle Atmosphäre herstellen kann. Die Frage „Wer evaluiert?“ wird besonders relevant.

**Beobachtungen** können als Selbst- und/oder als Fremdbeobachtungen durchgeführt werden. Da Selbstbeobachtungen einer Vielzahl von Störeinflüssen ausgesetzt sind, gilt die Fremdbeobachtung als „objektiver“. Der Vorteil der Selbstbeobachtung liegt darin, dass auch inneres Erleben erfaßt werden kann und Reaktionsweisen berücksichtigt werden, die nur selten auftreten (Schaller, 1999). Besonders interessant sind Differenzen zwischen Selbst- und Fremdbeobachtung.

Ziele, die auf eine Verhaltensmodifikation abzielen, sind durch Fremdbeobachtung am direktesten erfassbar. Verzer

rungen und Beschönigungen, wie bei Interviews oder Fragebögen, sind bei einer Fremdbeobachtung kaum möglich. Die Hauptschwierigkeit liegt darin, dass der Beobachter als Teil des Messinstrumentes einen wesentlichen Einfluss auf die beobachteten Personen hat. Allein die Tatsache einer Beobachtung kann zu einer Verhaltensänderung führen („Hawthorne“-Effekt). Des Weiteren ist die Fremdbeobachtung mindestens so aufwendig wie das Interview.

**Controllingkennzahlen** führen oft zu unerwünschten Nebeneffekten, wie Angst oder Aversionen gegen die Maßnahme selbst. Oft stellen Controllingkennzahlen eine starke Vereinfachung von Zielen dar. Es besteht die Gefahr einer reduzierten Zielrepräsentation. Nur was leicht in Zahlen darstellbar ist, wird erfasst. Andere Dimensionen bleiben unberücksichtigt. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob der Nutzen oder der Schaden beim Einsatz von Controllingkennzahlen überwiegt. In Organisationen mit gutem Klima kann der Einsatz von Controllingkennzahlen eher erwogen werden als in Organisationen mit schlechtem Klima.

## **2.4 Kontrolle ist gut, Vertrauen braucht es auch**

Das Vertrauen und die enge Mitarbeit der Betroffenen, der Ausführenden sowie der Entscheidungsträger sind Voraussetzungen für eine erfolgreiche Evaluation. Eine Evaluation gegen Mitarbeiter oder Entscheidungsträger ist a priori zum Scheitern verurteilt. Wird Evaluation als Kontrolle erlebt, wird aktiv und passiv Widerstand geleistet werden. Die Evaluation wird ins Leere laufen. Daher muss das Evaluationskonzept vor seiner praktischen Umsetzung ausführlich diskutiert werden. Ferner müssen die Ziele der Evaluation verdeutlicht werden. Das Thema Evaluation muss explizit angesprochen und den Ausführenden, den Betroffenen sowie den Entscheidungsträgern nahe gebracht werden. Die Servicefunktion von Evaluation muss hervorgehoben, d.h. Evaluation soll als Hilfe verstanden werden.

Folgende Maßnahmen können die Servicefunktion unterstreichen:

- Evaluation und Maßnahmenumsetzung werden von verschiedenen Personen ausgeübt.
- Der Zugang zu den Originaldaten ist auf die Evaluatoren beschränkt. Andere Personen erhalten Ergebnisse nur in aggregierter Form.
- Die Anonymität der Befragten wird durch eindeutige Verfahrensregeln garantiert.
- Die Daten werden ausschließlich zu Evaluationszwecken verwendet.
- Auch gute Ergebnisse werden rückgemeldet, nicht nur Fehler.

### 3 Widerstände gegen Evaluation

Evaluationsprojekte müßten sowohl im Interesse der Entscheidungsträger als auch in dem der Zielgruppen liegen. In der Praxis ist das oft nicht so. Häufig regt sich Widerstand gegen die Evaluation. Weshalb?

Widerstand wird in Anlehnung an Zuschlag (1987) definiert als „alle (Re)Aktionen, Einstellungen oder Empfindungen von Menschen, die seine selbstgesetzten Ziele oder von außen an ihn herangetragenen Anforderungen bremsen oder blockieren.“ Diese Definition erlaubt eine wertfreie Behandlung von Widerständen als normale Systemkomponenten, die ihre wichtige Aufgabe im Prozessgeschehen erfüllen. Widerstände können z.B. die wichtige Funktion einer Notbremse haben, die schädliche Grenzüberschreitungen verhindert und Hinweise auf notwendige Kompromisse gibt (Zuschlag, 1987).

Widerstände können gegen die Ziele einer Reform gerichtet sein. Sie können gegen die Mittel zur Zielerreichung, gegen Einzelpersonen oder auch gegen das zugrunde liegende Menschenbild gerichtet sein. Läuft Evaluation auf Kontrolle und Abstrafung einzelner hinaus, werden sich Widerstände auch gegen die Evaluation selbst richten. Durch die Evaluation selbst bedingte Widerstände sind (Zuschlag, 1987):

- Die von einer Evaluation betroffenen Personen lehnen die Maßnahmen ab, weil sie befürchten, dass aus der Evaluation negative Rückschlüsse auf ihre individuellen Fähigkeiten oder Leistungen gezogen werden.
- Bestimmte Konsequenzen der Evaluation (nicht individuell) sind unerwünscht und werden von den Beteiligten abgelehnt.
- Der antizipierte Evaluationsinhalt kann bei Betroffenen Ängste auslösen, beispielsweise wenn die Beteiligten befürchten, der Arbeitgeber möchte durch eine Evaluation nur Entlassungen vorbereiten.
- Die Anwendung mancher Evaluationsmethoden, z.B. Bandaufzeichnungen, kann zu Widerständen führen.
- Der Personalrat kann seine Kompetenzen tangiert sehen.
- Ungeschickte Formulierungen des Evaluationsauftrages können bei den Beteiligten Befürchtungen hervorrufen. Das kann beispielsweise durch unnötige oder ungeschickte Geheimhaltung verursacht werden. Auch der Zeitpunkt einer Evaluation kann ungeschickt gewählt sein. Möglicherweise haben die Beteiligten schlechte Erfahrungen mit früheren Evaluationen gemacht, oder der Evaluationsauftrag läuft parallel zu anderen neuen Maßnahmen.
- Gegnerschaft zu einer Evaluation kann auch dadurch entstehen, dass auf Grund früherer Erfahrungen zu befürchten ist, man werde die notwendigen Konsequenzen aus den Ergebnissen **nicht** ziehen.

Bei der Planung einer Evaluation ist es ratsam, potenzielle Widerstände einzubeziehen. Man kann so einer Reihe von Problemen vorbeugen. Widerstand hat Ursachen. Diesen Ursachen gilt es, nachzugehen. Auch das ist eine wichtige Komponente von Evaluation. So bestätigt auch Merzenich-Hieker (1996), dass eine vorhergehende theoretische Auseinandersetzung mit potenziellen Interessenkonflikten den Umgang mit Widerständen erleichtert.

## 4 Missbrauchsmöglichkeiten von Evaluation

Evaluationsprojekte sind komplexe Prozesse, in die Interessen und Wertvorstellungen von Auftraggebern, Evaluatoren, Betroffenen und anderen Gruppen eingehen. Daher sind vielfältige Einfluss- und auch Missbrauchsmöglichkeiten gegeben (Bengel & Koch, 1988).

Suchman (1972) formuliert einige der Missbrauchsmöglichkeiten sehr pointiert:

- „Eye Wash“ ist der Versuch, nur die positiven Effekte eines Programmes zu betonen.
- „White Wash“ ist der Versuch, den Misserfolg eines Programmes zu vertuschen.
- „Postponement“ ist der Versuch, unter Forderung nach weiteren Untersuchungen ein Programm zu verzögern.
- „Submarine“ ist der Versuch, ein Programm durch einseitige Betonung der negativen Ergebnisse zu torpedieren.
- „Posture“ bedeutet, eine Evaluation wurde durchgeführt, die Ergebnisse haben aber keinen Einfluß auf die Entscheidung.

Daher ist es empfehlenswert, sich vor Übernahme eines Auftrages zu fragen:

- Hat die geplante Evaluation tatsächlich Einfluss auf die Meinungsbildung?
- Erlauben Zeitpunkt, finanzielle Rahmenbedingungen und methodischer Ansatz der Evaluation eine angemessene Beantwortung der gestellten Fragen?
- Welche Interessensgruppen sind involviert?
- Bin ich hinreichend qualifiziert, diese Evaluation durchzuführen?

Über die Annahme oder Ablehnung eines Evaluationsauftrages läßt sich nur im konkreten Fall entscheiden, nachdem die obigen Fragen geprüft wurden.

## 5 Thesen

Die Schlußfolgerungen aus obigen Ausführungen stelle ich abschließend in Thesenform zur Diskussion.

### 5.1 Rationale Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes ist erforderlich

Der öffentliche Dienst benötigt systematische Personalentwicklung und -beurteilung, Organisationsentwicklung sowie institutionalisierte Evaluationsinstrumente. Wir müssen Innovation belohnen statt den Vollzug vorgegebener Maßnahmen. Wir stehen vor dem Zwang, über Status quo, Wertestruktur und Ziele in unserer Gesellschaft nachzudenken und zu entscheiden, welche Schwerpunkte wir setzen, wo wir finanzielle Ressourcen aufwenden wollen und wo nicht. Das sollten wir so rational wie möglich tun. Dazu können die Methoden der Evaluationsforschung einen Beitrag leisten.

### 5.2 Sozialwissenschaftliche Methoden sind wichtig für die Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes

Staatliche Dienstleistungen sollen dem Bürger bedarfsgerecht zur Verfügung stehen. Um das kostenverträglich und bürgerorientiert erreichen zu können, werden sozialwissenschaftliche Daten und Erkenntnisse benötigt. Die möglichen Alternativen müssen evaluiert und verbessert werden, um dem Bürger bestmöglich gerecht zu werden. Für folgende Aufgaben ist die Gesellschaft auf psychologische und sozialwissenschaftliche Kompetenz angewiesen:

- Begleitung von Reformen und Pilotprojekten
- Evaluation von Leistungen und Angeboten des öffentlichen Dienstes
- Erfassung von Ablauf- und Motivationsstrukturen in Verwaltungen
- Aufdecken von Widersprüchen und Konflikten von Zielen
- Moderation von Konfliktlösungsprozessen

- Einführung neuer Systeme der Personal- und Organisationsentwicklung

### **5.3 Privatisierung löst die Probleme nicht**

Hinter den Forderungen nach umfassender Privatisierung staatlicher Dienstleistungen steht die Vorstellung von der unsichtbaren Hand des Marktes. Aus dieser Sicht sind andere Steuerungsmechanismen - z.B. staatliche Institutionen - unfähig, ähnlich erfolgreich zu arbeiten.

In Großbritannien wurde die Privatisierungsidee in den 80er Jahren rigoros in Politik umgesetzt. Die meisten Bereiche des öffentlichen Dienstes wurden privatisiert: Bahn, Telekommunikation, Wasser- und Stromversorgung, Gefängnisse und einiges mehr. Zu welchem Ergebnis führte das? Sind die Bürger zufrieden? Raven (1995) berichtet, dass die britische Bevölkerung - laut vieler Umfragen - staatliche Vorsorge nicht abschaffen, sondern lieber höhere Steuern zahlen möchte, um dafür bessere öffentliche Leistungen zu bekommen. Damit stellt sich die Frage, wem eine rücksichtslose Privatisierung auf Dauer nützt. Dem Bürger scheinbar nicht, wie die Erfahrungen aus Großbritannien zeigen. Raven (1995) führt aus, dass die geringeren Betriebskosten privater Dienstleister im Vergleich zu öffentlichen Betrieben häufig auf Kosten der Arbeitnehmer erzielt werden. Großbritannien habe Gesetze verabschiedet, die gerade dazu gedacht waren, Unternehmen die Umgehung von Alters- und Sozialversicherung zu ermöglichen. Weitere Einsparungen seien dadurch erreicht worden, dass Verwaltung und Qualitätskontrolle sowie Teile der Betriebsausstattung nach außen - auf den Staat und damit auf die Gemeinschaft - verlagert werden. Das Prinzip lautet: Individualisierung des Nutzens, Sozialisierung der Kosten. Beispielsweise bleiben Bau und Wartung von Telefonleitungen in staatlicher Hand, während private Telekommunikationsgesellschaften unter Nutzung des öffentlich finanzierten Netzes Gewinne erzielen können.

Privatisierung löst die Probleme nicht. Sie ersetzt öffentlich-rechtliche Monopole durch private oder bringt Firmen hervor, deren Bestand von Entscheidungen in Politik und Verwaltung

abhängt. Da die privaten Monopole der Gewinnmaximierung verpflichtet sind, ist dadurch kaum eine Verbesserung der Versorgungslage zu erzielen. Die ursprünglichen Schwierigkeiten, die Qualitätskontrolle, die Kundennähe und die Effizienz können so nicht gelöst werden. Beispiele sind die Deutsche Bahn oder das Duale System. Bei genauer Betrachtung, d.h. Kosten und Nutzen werden erfasst und in Relation gesetzt, erweist sich das blinde Vertrauen in die Privatisierung häufig als verfehlt. Abhilfen für die Probleme können wir - wie die Beispiele zeigen - nicht von den Wirtschaftswissenschaften, sondern von den Sozial- und Verhaltenswissenschaften erwarten (Raven, 1995).

#### **5.4 Evaluationsprojekte erfordern bestimmte Rahmenbedingungen**

Evaluationsprojekte können einen Beitrag zur Problemlösung bieten, wenn die notwendigen psychologischen Voraussetzungen vorhanden sind (Wottawa & Thierau, 1998):

- Akzeptanz der Veränderbarkeit gesellschaftlicher Einrichtungen.
- Bereitschaft, sich zur Verbesserung des Bestehenden (Hoffnung auf Erfolg) dem Risiko des Scheiterns (Furcht vor Mißerfolg) auszusetzen.
- Akzeptanz von Fakten. Das setzt ideologiefreies Denken voraus. In ideologischen Gesellschaften werden Ergebnisse unterdrückt, wenn sie Schwächen oder gar Irrtümer der herrschenden Ideologie aufzudecken drohen.

Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, müssen wir aktiv daran arbeiten, sie zu schaffen. Tun wir das nicht, überlassen wir das Feld anderen Disziplinen.

#### **5.5 Die Nachteile „schlanker“ Verwaltungen werden vernachlässigt**

Viele Befürworter der „Schlankheits“-Konzepte verkennen im Zustand fortgeschrittener Euphorie eine einfache Tatsache: Bei den von Umbrüchen und Entwicklungen im Arbeitsleben betroffenen Menschen gibt es stets Gewinner und Verlierer.

Das muss in der „Schlankheits“-Diskussion berücksichtigt werden. Müller (1995) legt Vor- und Nachteile der „Schlankheitswelle“ für die Bereiche „Führung“ und „Personalmanagement“ dar. Die Überlegungen sind auf den öffentlichen Dienst übertragbar und in Tabelle 1 zusammengefaßt.

<b>Bereich</b>	<b>Vorteile</b>	<b>Nachteile</b>
Arbeitsplatzabbau	Kostensenkung für den Staat und damit für die Steuerzahler.	Arbeitsplatzverlust: Statusverlust und/oder materielle Nachteile können zu familiären Krisen, Alkoholmissbrauch, Depressionen führen.
Änderung der Aufgaben	Aufgaben werden anspruchsvoller und komplexer. Sie können als herausfordernd, interessant und abwechslungsreich erlebt werden.	Leistungskapazitäten der Mitarbeiter werden evtl. dauerhaft überbeansprucht -> Stressreaktionen: psychischer und physischer Verschleiß, soziale Isolierung.
Änderung der Anforderungen	Unternehmerische Verantwortung in der Organisation wird gefördert.	Geforderte Kompetenzen und Qualifikationen können nicht ad hoc erworben werden. Leistungsverdichtung, Qualitätsforderungen und allgegenwärtiges Kostencontrolling steigen: die Belastung des einzelnen Mitarbeiters erhöht sich.

**Fortsetzung der Tabelle nächste Seite:**

Bereich	Vorteile	Nachteile
Motivation	Intrinsisch motivierende Anreize der Arbeit treten in den Vordergrund. Selbstverpflichtungscharakter für die Aufgabenbewältigung wird erhöht.	Gefahr eines überharten internen Wettbewerbs um Qualität, Kundenzufriedenheit und Produktivität. Begrenzte Aufstiegsmöglichkeiten durch flache Hierarchien. Individuelle Leistungsgrenzen werden schnell erkannt und münden direkt in Konsequenzen.
Führung	Verantwortlichkeit wird breiter gefächert.	Dispositionelle Barrieren der Vorgesetzten sind nicht beliebig veränderbar.

Tabelle 1: Vor- und Nachteile schlanker Organisationen (nach Müller, 1995).

Zum Verhältnis von Gewinnern und Verlierern in „schlanken“ Organisationen sei angemerkt: Die wenigen Mitarbeiter, die noch über Leistungs- und Energiereserven verfügen und denen es gelingt, den durch Hierarchieabbau entstehenden Freiraum zu nutzen, gehen gestärkt aus solchen Schlankheitskuren hervor. Zu diesem Personenkreis zählt primär das obere Management. Bei allen anderen Mitarbeitern - und das ist die Mehrheit (!) - steigt die Wahrscheinlichkeit, an eigene Kompetenzgrenzen gedrängt und insgesamt überfordert zu werden. Dies wiederum kann psychische Krisen verursachen. Die Extremfolge einer Verschlinkung - der Verlust des Arbeitsplatzes - stellt für viele Menschen eine ähnliche Belastung dar wie der Tod des Partners oder eine lebensbedrohende Erkrankung.

Insgesamt bedeutet eine „Organisationsverschlinkung“ für die meisten Beschäftigten eine Verschlechterung der Ar

beitsbedingungen. Dieser Sachverhalt wird in der aktuellen „Schlankheits“ - Debatte weitgehend ignoriert.

### **5.6 Anwendungsorientierte Forschung muss aufgewertet werden**

Evaluationsprojekte gehören zur anwendungsorientierten Forschung. Innerhalb der wissenschaftlichen Gemeinschaft gilt jedoch die Grundlagenforschung noch immer als reine, höchste Form der Wissenschaft. Vielen Sozialwissenschaftlern gehen die bei anwendungsorientierter Forschung erforderlichen Abstriche von der reinen Lehre zu weit. Aus deren Sicht sind Evaluationsergebnisse weniger genau, weniger verallgemeinerbar und damit angreifbarer als Resultate aus der Grundlagenforschung. Oft sei von vornherein klar, dass die Ergebnisse nicht allgemeingültig oder endgültig sein werden. Selbst entschiedene Verfechter der Evaluationsforschung wie Wittmann (1985) räumen ein, dass Evaluationsforschung nicht wertfrei ist. Viele Sozialwissenschaftler stehen Evaluationsprojekten daher skeptisch bis ablehnend gegenüber. In den letzten Jahren ist jedoch eine Veränderung spürbar, die Zahl der Evaluationsprojekte wächst.

Meiner Ansicht nach bleibt bei einer solchen Skepsis bzw. Ablehnung unberücksichtigt, dass Evaluationsprojekte als anwendungsorientierte Forschung die Möglichkeit bieten, Erkenntnisse der Sozialwissenschaften aktiv in die Gesellschaft hineinzutragen und für die Gesellschaft nutzbar zu machen. Unterlassen wir es, uns den gesellschaftlichen Fragen und Anforderungen zu stellen, bieten wir Evaluationsprojekte nicht an oder lehnen sie sogar ab, brauchen wir uns nicht zu wundern, wenn sich andere - für die Beantwortung der Fragen weniger qualifizierte - Disziplinen zu Wort melden und gehört werden! Wir müssen als Sozialwissenschaftler die Verantwortung übernehmen, auf klare Fragen möglichst klare Antworten zu geben, ohne zu simplifizieren. Tun wir das nicht, aus Skrupel hinsichtlich einer zu dünnen Datenbasis oder hinsichtlich ungeklärter Fragen der Wissenschaftlichkeit unseres Vorgehens, werden andere das für uns übernehmen. Diese sind in der Regel weder von den typischen sozial

wissenschaftlichen Skrupeln geplagt, noch beherrschen sie unsere Methoden.

## Literatur

- Bengel, J. & Koch, U. (1988). Evaluationsforschung im Gesundheitswesen. In: Koch, U., Lucius-Hoene, G. & Stegie, R.. Handbuch der Rehabilitationsforschung. Berlin: Springer.
- Edwards, W. & Newman, R. (1983). Multiattribute evaluation. Quantitative Applications with Social Sciences 26. Beverly Hills, LA: Sage.
- Fischer, A. & Weber, K. (1999). Über den Preis des Kostenbewußtseins. Grundlagen der Weiterbildung, Jg. 10, Heft 6, S. 249 - 251.
- Kerlinger, F.N. (1979). Grundlagen der Sozialwissenschaften. Band 2. Weinheim: Beltz-Verlag.
- Merzenich-Hieker (1996). Evaluation von Kommunikations- und Verhaltenstrainings in Organisationen. Eine empirische Studie. Aachen: Shaker Verlag.
- Meurer, U. & Friedrichs, G. (1998). Kosten- und Leistungsverantwortung im Heer. Soldat und Technik, 7/1998, S. 434 - 438.
- Müller, G.F. (1995). Führung und Personalmanagement im Zeichen schlanker Organisation. Gruppendynamik, 26. Jahrgang, Heft 3, S. 319 - 329.
- Mummendey, H.D. (1987). Die Fragebogenmethode. Göttingen: Hogrefe.
- Osgood, C.E.; Suci, G.J. & Tannenbaum, P.H. (1957). The Measurement of Meaning. Urbana.
- Raven, John (1995). Demokratie, Verwaltung und psychologisches Handeln. Warum Psychologie die Wirtschaftswissenschaften als Schlüsseldisziplin ablösen sollte. Zeitschrift für Politische Psychologie, Jg. 3, Nr. 3., S. 233 -252.
- Roecken, S. (1984). Goal Attainment Scaling. Eine Methode zur Evaluation psychotherapeutischer Maßnahmen. For

schungsbericht des Psychologischen Instituts der Universität Freiburg, Nr. 14.

- Sarges, W. (1995). Interviews. In: Sarges, Werner. Managementdiagnostik. 2. Auflage. Göttingen: Hogrefe.
- Schaller, S. (1999). Daten aus Beobachtungen. In: Jäger, R.S. & Petermann, F. Psychologische Diagnostik. 4. Aufl. Weinheim: PVU, Beltz.
- Suchman, E.A. (1967). Evaluativ Research: Principle and practice in public service and social action programs. New York: Russel, Sage, Foundation.
- Suchman, E.A. (1972). Action for what? A critique of evaluativ research. In C.H. Weiss (Hrsg.). Evaluating action programmes. Reading in social action and education. Boston: Allyn & Bacon.
- Wittmann, W.W. (1985). Evaluationsforschung. Aufgaben, Probleme und Anwendungen. Lehr- und Forschungstexte Psychologie 13. Hrsg.: Albert, D., Pawlik, K., Stapf, K.-H. & Stroebe, W.. Berlin: Springer.
- Wottawa, H. & Thierau (1998). Evaluation. 2. Auflage. Bern: Verlag Hans Huber.
- Zuschlag, B. (1987). Widerstände gegen Evaluationsmaßnahmen. In: Will, H.; Winteler, A. & Krapp, A. Evaluation in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Heidelberg: Sauer Verlag.

Werner Nöller

## **Qualitätsmanagement im Bundesnachrichtendienst**

## **Zusammenfassung**

**Ausgehend vom aktuellen Stand der Entwicklung seiner Managementinstrumente gibt der Bundesnachrichtendienst (BND) erstmals Einblick in interne Prozesse und Erfahrungen bei der Implementierung von Qualitätsmanagement am Beispiel der Entwicklung eines Leitbildes. Unter Einbeziehung der Zielvorstellungen und Rahmenbedingungen des BND wird aufgezeigt, welche Erfolgsfaktoren für ein freiwilliges Engagement der Mitarbeiter bei der Bottom-up-Erstellung eines Leitbildentwurfes ausschlaggebend waren und zu welchen Ergebnissen die Top-down-Überarbeitung geführt hat. Darüber hinaus wird dargelegt, welche Bedeutung der organisatorischen Zuordnung des Qualitätsmanagements für den Erfolg von Veränderungsprozessen zukommt.**

## 1 Einführung

*„Wir wollen eine Verwaltung, die mehr leistet und weniger kostet.“*

Dieses Motto stellte Innenminister Otto Schily in einem Interview mit dem Handelsblatt vom 11./12. Februar 2000 für das Modernisierungsprojekt im Öffentlichen Dienst vor. Als federführender Minister für die Verwaltungsreform des Bundes legt er den Schwerpunkt auf die Umsetzung vorhandener Erkenntnisse. Er folgt damit der Erkenntnis: Die Modernisierung der Verwaltung ist kein Wissens-, sondern ein Umsetzungsproblem.

Diese Erfahrung macht auch der Bundesnachrichtendienst (BND), der seit 01. Februar 1998 eine dem Präsidenten unmittelbar unterstellte Organisationseinheit „Qualitätsmanagement“ eingerichtet hat. Das Qualitätsmanagement im BND hat den Auftrag, den kontinuierlichen Verbesserungsprozess der externen und internen Produkte und Dienstleistungen zu initiieren und in Gang zu halten. Um Qualität „aus einer Hand“ zu gewährleisten, wurde das bisherige Inspektionswesen (Prüfung aller Außenstellen im In- und Ausland mit dem Ziel einer allgemeinen Leistungssteigerung) in diese Einheit integriert und anstelle der aufgelösten Vorprüfungsstellen (Prüfung der Ordnungsmäßigkeit abgeschlossener Zahlungsverfahren) ein neuer Bereich „Innenrevision“ aufgestellt und einbezogen.

Folgende Anekdote verdeutlicht besser als jede Definition, worum es beim Thema Qualität geht:

Der alte Joe Kennedy trichterte seinen Kindern ein, die Besten zu sein. Über den jungen Robert Kennedy gibt es folgende Geschichte: Robert ging eines Tages zu seinem Vater und sagte: *„Daddy, ich möchte Priester werden!“* - Der alte Kennedy dachte eine Weile nach und nickte dann zustimmend: *„Okay, Bob! Es wäre ganz schön, einen Papst in der Familie zu haben!“*

Joe Kennedy hatte nicht ganz unrecht mit seiner Vision: Bob wurde Justizminister, John F. Kennedy sogar Präsident der USA.

Die Anekdote ist, wenn nicht wahr, so zumindest gut erfunden. Sie ruft in ihrer skurrilen Überspitzung Heiterkeit hervor - und Betroffenheit über den maßlosen elterlichen Ehrgeiz.

Sie weist auf den zentralen Aspekt des Qualitätsmanagements hin: Erfolgsvoraussetzung ist eine Vision, eine weitreichende Zielvorstellung. Hinzukommen muss der unbedingte Wille zum Erfolg, d.h. man muss das Beste von sich und seinen Mitarbeitern verlangen. Nicht das Gute, sondern das Beste. Der Erfolg ist dann oft die logische Konsequenz des Strebens nach Spitzenleistungen. Deshalb braucht der BND eine umfassende Zielvorstellung, eine Vision, um Spitzenleistungen zu ermöglichen und zu fördern.

Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ hat in seinem Abschlussbericht von 1997 die „flächendeckende“ Einführung des Qualitätsmanagements in der Bundesverwaltung bis zum Regierungsumzug im Jahr 2000 gefordert. Das Qualitätsmanagement greift die Philosophie des Total Quality Management (TQM) auf und versteht sich als strategischer Ansatz, Qualität, gemessen an der Kundenzufriedenheit, in den Mittelpunkt aller Anstrengungen zu stellen. Das TQM besteht durch seine Bestandteile, nämlich:

- die totale Ausrichtung auf die externen und internen Kunden und auf alle Personengruppen, die an der Leistungserstellung in der Behörde beteiligt sind;
- die Qualität der Arbeit, die Prozesse und Produkte, insbesondere auch die Qualifikation und kontinuierliche Weiterbildung der Mitarbeiter, d.h. die Gesamtheit der Fähigkeiten einer Behörde ist konsequent an den Anforderungen der externen und internen Kunden zu orientieren;
- ein Management der ständigen Verbesserung, d.h. Top-Down-Verantwortung der Führung für eine systematische Qualitätserzeugung und Verbesserung.

Qualitätsmanagement im BND wird zur Zeit auf zwei Ebenen initiiert. Erstens wird ein Management-Informationssystem als Voraussetzung für Controlling (d.h. Steuerung, nicht Kontrolle) entwickelt. In diesem Rahmen finden Audits (im Inland) und Inspektionen (im Ausland) statt mit dem Ziel, Effektivitäts- und Effizienzdefizite zu erkennen und Verbesserungsmaßnahmen vorzuschlagen. Diese Instrumente werden simultan mit der Innenrevision eingesetzt, die die Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes verbessern soll.

Der Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ist bis zur internen Erstellung eines Grobkonzeptes und dienstweiten Produktkataloges vorangeschritten. Ende 2000 wird ein Pilotprojekt im Verwaltungsbereich gestartet. Voraussetzung für den Einsatz der KLR ist eine vorherige Geschäftsprozessoptimierung (GPO). Die GPO ist die Neugestaltung von Prozessschritten mit dem Ziel eines optimierten Ressourceneinsatzes. Sie umfasst insbesondere

- die Optimierung der Ablauforganisation sowie
- die Unterstützung der optimierten Ablauforganisation durch eine produkt-/prozessorientierte Aufbauorganisation.

Nur auf dieser Basis ist die Einführung einer KLR sinnvoll, da andernfalls suboptimale, zum Teil sogar ineffiziente und redundante Abläufe in der KLR abgebildet und damit in der Regel „zementiert“ werden.

Zweitens geht es auf der mitarbeiterorientierten Ebene um die Einleitung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses durch folgende Maßnahmen:

- Erstellung eines Leitbildes
- Einführung von Zielvereinbarungen im Rahmen des bereits stattfindenden jährlichen Mitarbeitergespräches
- Mitarbeit an einem gesamtienstlichen Personalentwicklungskonzept
- Bildung von Qualitätszirkeln (Leitfaden wurde erstellt)

- Durchführung von Mitarbeiterbefragungen und Führungsfeedback
- Durchführung interner Kundenbefragungen (Leitfaden in Bearbeitung).

Diese „weichen Faktoren“ können nicht hoch genug eingeschätzt werden, weil ohne die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Qualität erzeugen sollen, nichts geht.

## 2 Zielvorstellung des BND

Gemäß gesetzlichem Auftrag sammelt und wertet der BND Informationen über das Ausland aus, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind (§1 Abs. 2 des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst - BNDG vom 20.12.1990, BGBl. I, 2979 ff.). Wenn es zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist, darf der BND zur heimlichen Beschaffung von Informationen auch nachrichtendienstliche Mittel anwenden (§3 BNDG).

Ein Auslandsnachrichtendienst wie der BND ist dann besonders effizient, wenn er mit seinen ausgewerteten Informationen und seinen Analysen direkten Zugang zu den Entscheidungsträgern hat und von diesen als sehr kompetent eingeschätzt wird.

Die bisherige räumliche Distanz zur Bundesregierung beeinträchtigte die Effizienz des BND. Auch der BND muss sich der Erkenntnis stellen, dass sein Ansehen durch die wahrgenommene Qualität seiner Leistungen geprägt wird: Es kommt nicht darauf an, wie gut die Leistung ist, entscheidend ist, für wie gut man von den Kunden eingeschätzt wird.

Insoweit hat sich der Qualitätsbegriff radikal gewandelt. Legte früher der Produzent die Qualitätsanforderungen fest, weil er zu wissen glaubte, was das Beste für seine Kunden ist, definiert heute der Kunde, was er unter Qualität versteht. Gerade in Deutschland scheint dieses Umdenken ein Problem zu sein: *„Wir sind schon ein merkwürdiges Volk, wenn wir mit Freude Maschinen bedienen, aber jedes Lächeln gefriert, wenn es*

*sich um die Bedienung von Menschen handelt“ (Roman Herzog).*

Ein entscheidender Schritt zu mehr Kundenorientierung des BND ist die Verlagerung der auswertenden Abteilung an den Regierungssitz nach Berlin. Die Nähe zur Bundesregierung ermöglicht den ständigen und unmittelbaren persönlichen Kontakt zu den Entscheidungsträgern mit entsprechendem Service, der von Pullach aus bisher so nicht möglich war.

Ferner braucht der BND Informationsbeschaffer und Analytiker unterschiedlichster Fachrichtung. Die Besten müssen im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft für diese anspruchsvolle Tätigkeit gewonnen werden, um dadurch die Qualität der Arbeit zu steigern.

### **3 Die Rahmenbedingungen**

Herkömmliche Optimierungsprozesse gehen von folgender Alternative aus: Verbesserung des Outputs bei gleichem Input oder Reduzierung des Inputs bei gleichem Output.

Die Forderung des Innenministers - mehr Output bei weniger Input - ist die ehrgeizigste und schwierigste Variante. Sie stellt bei einem Dienstleister wie dem BND besondere Anforderungen an die Qualifikation und Motivation seiner Mitarbeiter.

Durch den beschlossenen Stellenabbau beim BND in einer erheblichen Größenordnung können die den Dienst im Wege der Zuruhesetzung verlassenden Mitarbeiter im günstigsten Fall über viele Jahre hinweg nur nach dem Verhältnis von 3:1 durch Nachwuchskräfte ersetzt werden. Dadurch verschiebt sich das derzeit bereits hohe Durchschnittsalter von 47 Jahren weiter nach oben. Der eintretende Erfahrungsverlust ist nur mit größten Anstrengungen im Bereich der nachrichtendienstlichen Aus- und Fortbildung aufzuhalten, zumal die Anforderungen an die Mitarbeiter insbesondere im Kernbereich der Nachrichtengewinnung weiter steigen: Fundierte Landes- und Fremdsprachenkenntnisse sowie vorrangig im Auslandseinsatz erworbene nachrichtendienstliche Erfahrung. Die Notlösung anderer Behörden – Outsourcing - kann der BND

aus Sicherheitsgründen selbst außerhalb des Kernbereiches, wie z.B. bei der technischen Unterstützung, nicht verfolgen.

„Wer für ein Warum leben kann, erträgt fast jedes Wie“, sagt der Philosoph Nietzsche. Mit dieser Einstellung ist es für die Mitarbeiter des BND möglich, oft hohe persönliche Risiken als Erfolgsvoraussetzung einzugehen oder abfällige Äußerungen in der veröffentlichten Meinung bei echten oder vermeintlichen Fehlschlägen zu ertragen. Zu dem „Warum“ der anspruchsvollen und interessanten Arbeit in dem Auslandsnachrichtendienst Deutschlands soll und wird hingegen ein gemeinsam erarbeitetes Leitbild Aufschluss geben.

#### **4 Leitbild im BND**

Alle Qualitätsmanagementkonzepte gehen von der Notwendigkeit einer Leitbildentwicklung aus. Die Leitbildentwicklung des BND wird als Beispiel für den Reformprozess im BND vorgestellt. Die Ausgangsfrage war, wie annähernd 6.000 Mitarbeiter im In- und Ausland mit Aussicht auf Erfolg interessiert und in Bewegung gesetzt werden können, sich mit ihrer Arbeitsumwelt und ihrer Einstellung dazu auseinanderzusetzen, um eigene Lösungswege zur Qualitätsverbesserung zu entwickeln. Denn die Qualität einer Dienstleistung entsteht in den Köpfen der Mitarbeiter und wird nicht „er-kontrolliert“. Deshalb hat der Bereich Qualitätsmanagement eine Informationsoffensive gestartet mit Rundschreiben, Vorträgen und Workshops.

Es hat sich herausgestellt, dass die Rundschreiben - obwohl an alle Mitarbeiter gerichtet - nicht alle erreicht haben. Vereinzelt haben Vorgesetzte diese Schreiben zurückgehalten, weil sie der Meinung waren, dass ihre Mitarbeiter arbeiten und nicht ihre Zeit mit „diesem neumodischen Unfug“ vergeuden sollen. Andere waren und sind davon überzeugt, alles Genannte schon realisiert zu haben, so dass ein Umlauf sich erübrige.

Die Vorträge anlässlich von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen der Mitarbeiter, bei Tagungen oder in Vorbereitung von Audits haben lebhaft Diskussionen über Sinn und Zweck

neuer Steuerungsmodelle und der daraus resultierenden Beteiligung der Mitarbeiter an Entscheidungsprozessen ausgelöst. Sie gaben einen starken Anstoss für eine Teilnahme an den Workshops zum Thema Leitbild.

Am deutlichsten wurde die Einstellung der Mitarbeiter zur Umsetzung des Qualitätsmanagements in den Workshops zur Erstellung des Leitbildes. Die Gewinnung der Teilnehmer war zugleich ein Test für die Wirksamkeit der internen Kommunikation. So haben im Laufe eines Jahres 55 Workshops mit durchschnittlich 4-5 Teilnehmern pro Workshop stattgefunden. Insgesamt haben 242 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und damit rund 4% der Bediensteten drei bis vier Stunden ihrer Arbeitszeit eingebracht, die je nach Arbeitsanfall nachzuholen war.

Dabei ist eine freiwillige Teilnahme ausgelöst worden durch:

- Persönliche Ansprache durch Mitarbeiter des Bereiches Qualitätsmanagement 53%
- Motivierung durch Kolleginnen/Kollegen, die bereits an Workshops teilgenommen hatten 22%
- Eigenes Interesse 11%
- Hörer von Vorträgen zum Qualitätsmanagement 10%
- Informationsbriefe 4%

Diese Zahlen verdeutlichen, wie wenig erfolgreich Papier und wie wichtig die persönliche Ansprache ist. Dieses Ergebnis zeigt auch, dass der Erfolg einer Reform mit dem persönlichen Engagement von Promotern insbesondere der Führungsebene steht und fällt. Die Führungsebene des BND war übrigens in den Workshops bis einschließlich Unterabteilungsleiterebene vertreten. Der Anteil des höheren Dienstes betrug 44%, des gehobenen Dienstes 35% und der des mittleren Dienstes 21%. Diese stark kopflastige Beteiligung mag auf die persönliche Ansprache zurückzuführen sein, erscheint aber insoweit weniger problematisch, als gerade dieser Personenkreis durch vorbildliches Verhalten entsprechende Breitenwirkung im nachgeordneten Bereich erzeugen kann.

Die inhaltliche Diskussion in den Workshops drehte sich um folgende Schwerpunkte:

- Warum schafft man nicht erst optimale Arbeitsbedingungen, bevor wir uns mit einem Leitbild befassen?
- Sammelt man Selbstverständlichkeiten in unserem Leitbildentwurf?
- Wenn sich andere, z.T. auch Vorgesetzte, nicht an das Leitbild halten, warum sollen wir uns daran halten?
- Wie kann das Leitbild mit Leben erfüllt werden?

## 4.1 Workshop-Entwurf

Aus den Workshops resultierte folgender Leitbildentwurf

### Wer wir sind

Der Bundesnachrichtendienst - das sind wir **gemeinsam**, seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Wir identifizieren uns mit unserer außergewöhnlichen, mit Herausforderungen und Risiken behafteten Aufgabe.

Unser Potenzial ist die Fülle der im Dienst vertretenen Fachrichtungen und Qualifikationen. Wir setzen unsere spezifische Kompetenz **integriert** in dem Bewusstsein ein, dass unsere Leistung insgesamt und nicht nach Teilbereichen beurteilt wird. Das Haus des Erfolges hat daher für jeden von uns eine Tür.

Wir sind selbstkritisch und stellen uns der Kontrolle von außen durch entsprechend befugte Gremien.

### Was wir wollen

Als einziger Auslandsnachrichtendienst der Bundesrepublik Deutschland betrachten wir es als besondere Herausforderung und Verpflichtung, frühzeitig Erkenntnislücken auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet zu schließen. Dabei orientieren wir uns am Handlungs- und Entscheidungsbedarf der Bundesregierung.

Mit aktuellen, zuverlässigen, geheimgehaltenen oder nicht veröffentlichten Informationen ergänzen wir das Lagebild durch prognostische Aussagen. Damit schützen wir auch die Soldaten der Bundeswehr im Einsatz vor vermeidbaren Risiken und Gefahren.

### **Wie wir arbeiten**

Unseren Auftrag erfüllen wir im Rahmen der Rechtsordnung. Mit dem Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel gehen wir **verantwortungsbewusst** um und wahren den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: wir schießen nicht mit Kanonen auf Spatzen.

Im zusammenwachsenden Europa und auf internationaler Ebene bauen wir auf eine tragfähige **Zusammenarbeit** und angemessene Lastenverteilung.

Der Erfolg unserer Arbeit setzt den Schutz unserer nachrichtendienstlichen Verbindungen und Methoden voraus. Daher gewährleisten wir die notwendige Geheimhaltung und Diskretion im Außen- und Innenverhältnis.

Unsere Führungskräfte sind **Partner des Erfolges** ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und verantwortlich für eine menschlich gute Arbeitsatmosphäre, in der Kreativität und Fachwissen sich entfalten können. Sie beteiligen die Betroffenen an Entscheidungsprozessen, stellen sich konstruktiver Kritik und führen zielorientiert durch Vorbild. Auch fördern sie eigenständiges Handeln und übertragen dafür die notwendigen Kompetenzen.

Wir übernehmen die Verantwortung für unseren **persönlichen Beitrag** zum Erfolg unseres Dienstes und zeigen dabei Ausdauer, Disziplin, Fleiß, Zivilcourage und Mut zum Risiko.

Wir lösen unsere Probleme da, wo sie anfallen. Den Staub der Routine schütteln wir ab: wenn es einen Weg gibt, etwas besser zu machen, finden und begehen wir ihn. Die einzigen Mittel, die dabei unbegrenzt zur Verfügung stehen, sind unsere Ideen. Wir bilden uns ständig weiter, da dies der entscheidende Faktor auch künftiger Erfolge ist.

## Wem wir uns verpflichtet fühlen

Im besonderen Maße fühlen wir uns verpflichtet

- unseren externen und internen **Auftraggebern**, wofür wir unmissverständliche Aufträge und Prioritäten sowie Rückhalt und Anerkennung erwarten,
- unseren **nachrichtendienstlichen Verbindungen** in ihrem berechtigten Anspruch auf Schutz vor Enttarnung,
- unseren **Kolleginnen und Kollegen** durch unseren Beitrag zu einem Arbeitsklima, das Vertrauen und gegenseitigen Respekt fördert,
- uns **selbst** gegenüber, indem wir das Beste wollen und dafür unser Bestes geben.

Auch unmöglich erscheinende Herausforderungen nehmen wir an - weil wir glauben, diese bestehen zu können.

Nach inhaltlicher Billigung dieses Leitbildentwurfes durch Leitung und Abteilungsleiter des BND diskutierte der Bereich Qualitätsmanagement mit den Leitern der Stabsreferate der Abteilungen über die Formulierungen. Dabei galt es, den schwierigen Spagat zwischen den Beschäftigungsebenen und den hochspezialisierten, arbeitsteiligen Aufgabenfeldern sprachlich zu bewältigen.

Die kritische Würdigung konzentrierte sich in folgenden Feststellungen und Forderungen:

- Zu euphorisch und pathetisch
- Zu „Wir“-bezogen, zu viele Substantive
- Zu große Differenz zwischen Anspruch und Wirklichkeit (Haben Vorgesetzte dasselbe Leitbild?)
- Weglassen der Bilder („Wir schießen nicht mit Kanonen auf Spatzen“).

Vereinbarungsgemäß formulierten die Stabsreferate eigene Entwürfe, die nicht unerheblich voneinander abwichen. Im Wesentlichen wurde vorgeschlagen, feststellende Formulierung wie „wir sind“ durch „weichere“ Formulierungen wie „wir

werden, wollen, setzen uns ein, fördern, stützen uns auf, be-  
kennen uns ..." zu ersetzen oder gar „Wenn-dann-Sätze“ zu  
bilden wie: „Bei kooperativer Führung können wir uns entfalten“.  
Andernfalls leide die Akzeptanz insbesondere bei den langjährigen  
Mitarbeitern.

#### **4.2 Überarbeiteter Entwurf**

Unter Berücksichtigung der Vorschläge der Stabsreferate erarbeitete der Bereich Qualitätsmanagement folgenden Formulierungsvorschlag:

<b>Leitbild</b> <b>Vision, Ziele und Werte des Bundesnachrichtendienstes</b>		
<b>Unsere Vision</b>		
<b>Ein Auslandsnachrichtendienst, der durch die herausragende Qualität seiner Arbeit und die Integrität seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen unverzichtbaren Beitrag für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Bürger leistet.</b>		
<b>Unsere Ziele</b>		<b>Unser Potenzial</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Als <b>einzigster Auslandsnachrichtendienst</b> der Bundesrepublik Deutschland betrachten wir es als besondere Herausforderung und Verpflichtung, frühzeitig Erkenntnislücken auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet zu schließen.</li> <li>&gt; Als Dienstleister orientieren wir uns in Erfüllung unseres gesetzlichen Auftrages am Handlungs- und Entscheidungsbedarf der Bundesregierung.</li> <li>&gt; Mit aktuellen, zuverlässigen, geheimgehaltenen oder nicht veröffentlichten Informationen ergänzen wir das Lagebild rund um die Uhr durch <b>prognostische Aussagen</b>.</li> <li>&gt; Damit tragen wir auch zum Schutz der Soldaten der Bundeswehr im Einsatz vor vermeidbaren Risiken und Gefahren bei.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Wir identifizieren uns mit unserer außergewöhnlichen, mit Herausforderungen und persönlichen Risiken behafteten Aufgabe.</li> <li>&gt; Unser Potenzial sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit ihren vielfältigen Kenntnissen und Qualifikationen. Jede(r) einzelne zählt.</li> <li>&gt; Diese spezifische Kompetenz setzen wir <b>integriert</b> und in dem Bewusstsein ein, dass unsere Leistung insgesamt und nicht nach Teilbereichen gemessen wird.</li> <li>&gt; Wir ergreifen die Initiative und übernehmen die Verantwortung für unseren <b>persönlichen Beitrag</b> zum Erfolg unseres Dienstes.</li> <li>&gt; Mit Ausdauer, Disziplin, Fleiß, Zivilcourage und Mut zum <b>kalkulierten Risiko</b> erfüllen wir unseren Auftrag.</li> <li>&gt; Wir bilden uns ständig weiter, da dies der entscheidende Faktor auch künftiger Erfolge ist.</li> </ul>
	<b>Anforderungsprofil unserer Führungskräfte</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Unsere Vorgesetzten <b>fördern den fachlichen und persönlichen Erfolg</b> ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.</li> <li>&gt; Sie sind aufrichtig und verantwortlich für eine menschlich gute Arbeitsatmosphäre, in der Kreativität und Fachwissen sich entfalten können.</li> <li>&gt; Sie <b>beteiligen die Betroffenen an Entscheidungsprozessen</b>, stellen sich selbst konstruktiver Kritik und führen zielorientiert durch Vorbild.</li> <li>&gt; Sie fördern eigenständiges Handeln und übertragen dafür die notwendigen Kompetenzen.</li> <li>&gt; Sie leben die Werte vor, die sie von anderen erwarten.</li> </ul>	
<b>Unsere Werte</b>		<b>Unsere Arbeitsweise</b>
<p><b>Wir fühlen uns verpflichtet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; unseren externen und internen <b>Auftraggebern</b>, wofür wir eine aufgabenorientierte Personal- und Sachausstattung sowie Rückhalt und Anerkennung erwarten.</li> <li>&gt; unseren <b>nachrichtendienstlichen Verbindungen</b> in ihrem berechtigten Anspruch auf Schutz vor Enttarnung.</li> <li>&gt; unseren <b>Kolleginnen und Kollegen</b> durch unseren Beitrag zu einem Arbeitsklima, das Vertrauen und gegenseitigen Respekt fördert.</li> <li>&gt; <b>uns selbst</b> gegenüber, indem wir das Beste wollen und dafür unser Bestes geben.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Unseren gesetzlichen Auftrag erfüllen wir im Rahmen unserer Rechtsordnung professionell und kompetent.</li> <li>&gt; Mit dem Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel gehen wir <b>verantwortungsbewusst</b> um und wahren den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.</li> <li>&gt; Im zusammenwachsenden Europa und auf internationaler Ebene bauen wir auf eine tragfähige <b>Zusammenarbeit</b> und angemessene Lastenverteilung.</li> <li>&gt; Wir sind selbstkritisch und stellen uns der Kontrolle durch die dafür vorgesehenen Gremien.</li> </ul>

**Dem berechtigten Interesse der Öffentlichkeit an unserer Arbeit begegnen wir mit größtmöglicher Öffnung, wahren jedoch den Schutz unserer nachrichtendienstlichen Verbindungen und Methoden durch Geheimhaltung und Diskretion.**

Durch die Änderung der Überschriften und durch die Formulierungen wie „Vision, Ziele, Werte, Anforderungsprofil, Potenzial“ soll die Diskrepanz zwischen Ziel und Wirklichkeit abgemildert werden. Die Bilder wurden herausgenommen, einige Formulierungsvorschläge eingearbeitet und hinsichtlich des letzten Satzes (Öffentlichkeitsarbeit) die Aussage des Leitbildes erweitert.

Als Kompromiss zwischen dem Workshopentwurf und den Beiträgen der Stabsbereiche ist diese Version nunmehr die Grundlage der Beteiligung des Personalrats an der Diskussion. Ihr soll - ggf. nach einer weiteren Überarbeitung des Leitbildentwurfes - die dienstweite Veröffentlichung und Diskussion unmittelbar folgen.

In einem Begleitschreiben werden die Mitarbeiter gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

- Wie bewerten Sie den Inhalt (was fehlt, was kann entfallen)?
- Wie beurteilen Sie Sprache, Umfang, Aufbau und Gliederung?
- Fühlen Sie sich persönlich angesprochen?
- Haben Sie Vorschläge zur graphischen Gestaltung?
- Haben Sie sonstige Anmerkungen und Hinweise?

#### **4.3 Geplante Umsetzung des Leitbildes**

Die mit dem Leitbild hervorgerufene Erwartungshaltung muss dann im dienstlichen Alltag umgesetzt werden. Diese Umsetzung wird durch geeignete Moderatoren in den einzelnen Organisationseinheiten erfolgen, an deren Veranstaltungen alle Mitarbeiter teilnehmen sollen. Diese Moderatoren haben die Aufgabe, den Mitarbeitern ihres Bereiches das Leitbild zu erläutern und mit Ihnen zusammen einen Soll/Ist-Vergleich anzustellen.

Dabei sollte sich jeder die Frage stellen: „Was kann ich selbst tun, um das Leitbild mit Leben zu erfüllen?“

Dazu bedarf es weniger einer inhaltlichen Konkretisierung des Leitbildes, sondern einer nur längerfristig zu erreichenden Bewusstseinsveränderung nach dem viel zitierten Satz: „Der Weg ist das Ziel“. Es bietet sich an, die Leitbildinhalte auch im Rahmen der Mitarbeiterführung in konkrete Zielvereinbarungen aufzunehmen, um sie damit zum Gegenstand der Überprüfung ihrer tatsächlichen Verwirklichung machen zu können. Die in vielen Workshops und Gesprächen erkennbar gewachsene Überzeugung und zunehmende Begeisterung für ein eigenes Leitbild lässt erwarten, dass beim Einzelnen die Identifikation mit seinem Beruf und seiner Aufgabe weiter wächst und sein Denken dahingehend gelenkt wird, sich noch mehr für unsere gemeinsame Aufgabe und unseren BND verantwortlich zu fühlen.

## 5 Ausblick

Ein kleines Mädchen absolvierte in der 5. Klasse einen Erste-Hilfe-Kurs. Als sie nach Hause kam, sah sie vor ihrer Haustür einen Autounfall. Am nächsten Tag rannte sie zur Schule, um ihrer Lehrerin alles zu erzählen: „*Da blutete ein Mann am Arm, aber ich wusste, was zu tun ist.*“ „*Gut, gut*“, sagte die Lehrerin, „*hast Du deine Erste-Hilfe-Kenntnisse angewendet?*“ „*Natürlich*“ sagte sie, „*ich habe meinen Kopf zwischen die Beine genommen, damit ich nicht ohnmächtig werde.*“ Das kleine Mädchen hatte kein Wissensproblem, sondern ein Umsetzungsproblem.

Dieses Problem entspricht dem der Einführung des Qualitätsmanagements: Jedes Konzept ist nur so gut wie seine Umsetzung. Die weit verbreitete Ohnmacht hat viele Ursachen - Widerstände, Gleichgültigkeit, Tagesgeschäft, Angst vor Veränderungen, Harmoniebedürfnisse, Macht- und Prestigeverlust. Daher ist es nicht ausreichend, eine Stabsstelle oder das mittlere Management mit der Umsetzung des Qualitätsmanagements zu beauftragen. Denn ohne die volle Unterstützung des obersten Managements bewegt sich wenig. Deshalb war es richtig, den Bereich Qualitätsmanagement dem Präsidenten des BND unmittelbar zu unterstellen und

damit seine Durchsetzungsfähigkeit zu verbessern. Gleichwohl muss mit hohem Aufwand „geackert“ werden, bis der gewünschte Veränderungsprozess greift. Entscheidend sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die an einem konkreten Projekt mit sichtbarem Erfolg teilgenommen haben und danach ihre Begeisterung als Multiplikatoren weitertragen: „*Nur wer selbst brennt, kann andere entzünden!*“ (Augustinus).

Klaus-Dieter Fritsche

**Unternehmen BfV - Realität oder Trugschluss?**

## **Zusammenfassung**

**Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) hat einen umfassenden Prozess der Organisationsentwicklung initiiert. Unter dem Namen Entwicklungskonzeption 2000 wurden eine Vielzahl von Projekten zur kontinuierlichen Qualitätsverbesserung eingeleitet. Die Mitarbeiter des BfV arbeiten freiwillig in diesen Projekten mit – neben ihrer Tagesarbeit. Die hohe Beteiligung zeigt das Engagement der Mitarbeiter und ihre Bereitschaft, Veränderungen aktiv zu gestalten. In diesem Beitrag wird die bisherige Bilanz der Entwicklungskonzeption 2000 vorgestellt.**

## 1 Der öffentliche Dienst in der Diskussion

Unternehmen BfV – Realität oder Trugschluss? Die Frage stellen, heißt sie beantworten. Ein Trugschluss natürlich! Bei einer Sicherheitsbehörde handelt es sich nicht um ein Unternehmen wie „Audi“ oder „Bosch“. Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) produziert keine Industrieprodukte wie Autos oder Kühlschränke. Selbst wenn man unterstellt, das BfV stelle ein „Produkt“ her - nennen wir es „Innere Sicherheit“ -, so lässt sich dieses Produkt nicht messen, jedenfalls nicht nach Kriterien, wie man sie aus privatwirtschaftlichen Unternehmen kennt - etwa nach Umsatz, Gewinn oder Rentabilität.

Unabhängig von den Problembereichen Unternehmen, Produkte, Messung kann man fragen, ob sich das BfV überhaupt entwickeln muss, nachdem es doch - wie viele Bereiche des öffentlichen Dienstes - eine Leistung anbietet, die sonst niemand am Markt erstellt, also quasi als Monopolist handelt. Diese oder eine ähnliche Argumentation hört man allenthalben, wenn es um das Thema „Modernisierung von Behörden“ geht. Was ist davon zu halten?

Viele Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes haben ein Aufgaben- und Qualitätsverständnis entwickelt, das sich auf die ordnungsgemäße Ausführung der Gesetze reduziert. Veränderungen dieses Verständnisses schienen lange Zeit nicht erforderlich. In Zeiten starken wirtschaftlichen Wachstums konnten Kapazitätsengpässe durch Stellenzuwachs aufgefangen werden. In der jüngeren Vergangenheit allerdings haben sich die wirtschaftlichen und damit auch finanziellen Rahmenbedingungen zu Ungunsten des öffentlichen Dienstes gewandelt. Zwar übersehen die meisten Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes nicht, dass die Dinge in Bewegung geraten sind. Allerdings gibt es eine überraschend große Zahl von Mitarbeitern, die der Meinung sind, ihre konkrete eigene Arbeit sei von diesem Wandel unberührt. Der Veränderungs- und Anpassungsdruck ziele auf Unternehmen, die im Markt in einer Konkurrenzsituation stehen. Der öffentliche Dienst demge-

genüber habe im Interesse des Gemeinwohls einen Katalog von festen Aufgaben zu erfüllen, der gesetzlich normiert sei und damit nicht der Veränderung unterliege. Eine solche Meinung unterstellt, dass der öffentliche Dienst ein „Insel-Dasein“ führt und selbst bestimmen kann, welche Aufgaben er wie erfüllt.

Das ist bereits heute falsch – in Zukunft wird es noch unzutreffender sein. Es ist unübersehbar, dass der öffentliche Dienst unter Druck steht. Stellenkürzungen, Privatisierungen und die Verlagerung von Aufgaben des öffentlichen Dienstes auf Private (Outsourcing) sind nur einige Beispiele hierfür. Es muss gerade Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu denken geben, dass landläufig die Auffassung besteht, Private könnten jede Aufgabe besser und billiger bewältigen als öffentlich Bedienstete. Künftig kann die Annahme vom „Insel-Dasein“ existenzbedrohend werden. Sie versperrt sich wirtschaftlichem Denken und erstickt die Bereitschaft zu einer Anpassung an veränderte Verhältnisse im Keim.

Im Kern geht es um die Frage, ob der öffentliche Dienst gerüstet ist, aktiv den Wandel zu gestalten und seinen Teil dazu beizutragen, dass unser Staatswesen die Herausforderungen der Zukunft besteht. Nur in einem statischen Umfeld reichen einmal erworbene Kenntnisse für das ganze Berufsleben aus. In einer sich immer schneller verändernden Welt (Stichwort Internet) - und dies gilt in besonderem Maße für eine „Informationsbehörde“ wie das BfV - ist diese Vorstellung obsolet. Heute ist vielmehr die Fähigkeit entscheidend, sich in einem ständigen Lernprozess immer wieder für neue Anforderungen zu rüsten. Die Schlüsselkompetenz ist Lernfähigkeit, nicht Wissen.

Maßgeblich ist dabei nicht die Feststellung, dass man „beschäftigt“ ist, sondern was man bewirkt. Es muss klar definiert werden, welche Aufgaben der öffentliche Dienst im Interesse der Empfänger seiner Leistungen erfüllen soll und welche strategischen und operativen Zielsetzungen daraus resultieren. Bei den Zielsetzungen ist zu berücksichtigen, dass der öffentliche Dienst nicht mit einem Unternehmen der freien Wirtschaft gleichsetzbar ist, das strikt auf Gewinnerzielung

ausgerichtet ist. Der öffentliche Dienst ist zuallererst durch den Begriff „rechtmäßiges Handeln“ gekennzeichnet. Dennoch wäre es vor dem Hintergrund der an den öffentlichen Dienst gestellten Anforderungen sinnvoll, wenn ein Katalog von Zielsetzungen Elemente wie Empfängerorientierung, Kostenmanagement, Qualitätssteigerung und - nicht zuletzt - Mitarbeiterzufriedenheit beinhalten würde.

Aus all dem ergibt sich, dass der öffentliche Dienst - und damit auch eine Sicherheitsbehörde wie das BfV - die bestehenden Rahmenbedingungen nicht einfach ignorieren kann, sondern hierauf durch entsprechende Veränderungen reagieren muss. Diese Veränderungen stellen darüber hinaus nicht nur eine vorübergehende Modeerscheinung dar, sondern eine zwingende permanente Notwendigkeit.

## **2 Die Situation des BfV**

Vor der Beantwortung der eingangs gestellten Frage sei ein Rückblick auf den Jahresanfang 1998 gestattet. Damals startete das BfV mit der Entwicklungskonzeption (EKO) 2000 ein Projekt mit dem Ziel, einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess einzuleiten und das BfV für die Herausforderungen der kommenden Jahre fit zu machen. Hierbei konnte man bereits auf wertvolle Anregungen - u.a. auf die Ergebnisse des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“ - zurückgreifen.

Ausgangspunkt der Überlegungen war zunächst eine kritische Bestandsaufnahme der vorhandenen Rahmenbedingungen. Hierbei waren zwei gegenläufige Entwicklungen zu vereinen. In fachlicher Hinsicht war dies - nicht zuletzt aufgrund staatlicher Verbotsmaßnahmen - eine Entwicklung weg von fest hin zu eher lose strukturierten - und damit schwerer zu beobachtenden - extremistischen Gruppierungen. Hinzu kam die Übertragung zusätzlicher Aufgaben. z.B. die Beobachtung der Scientology Organisation. In wirtschaftlicher Hinsicht war und ist dies die Verknappung finanzieller Mittel. Aus dieser „Schere“ (mehr Aufgaben - weniger Mittel) ergab sich zwangsläufig die Notwendigkeit, die bestehenden

Strukturen auf Verbesserungsmöglichkeiten hin zu untersuchen.

Daneben steht - wie eingangs näher ausgeführt - der öffentliche Dienst insgesamt in den Augen der Öffentlichkeit und damit nicht zuletzt in den Augen des steuerzahlenden Souveräns auf dem Prüfstand. Es ist daher unsere Aufgabe, deutlich zu machen, dass die Zeichen der Zeit erkannt wurden und auch (oder gerade) eine Behörde in der Lage ist, wirtschaftlich zu denken und zu handeln. Dabei spielt eine Rolle, dass dies nicht erst durch „Anregungen“ oder „Unterstützung“ von außerhalb des BfV initiiert wird, sondern aus dem BfV selbst. Darum lautet das Kernprinzip: Wir wollen handeln und nicht behandelt werden!

### **3 Veränderung muss sein**

#### **3.1 Der klassische Behördenweg**

Im üblichen Verfahrensgang basieren Veränderungen der Aufbau- und Ablaufstruktur von Behörden auf dem Ergebnis einer Organisationsprüfung durch fachfremde Mitarbeiter. Die geprüften Bereiche werden zumeist anhand eines an der Organisationsstruktur der Behörde orientierten Prüfplanes ausgewählt, d.h. jede Abteilung kommt einmal an die Reihe. Seltener erfolgt dies anlassbezogen entsprechend der Leitfrage: Wo bestehen erkannte Defizite? Die Optimierung der ermittelten Schwachstellen erfolgt kurzfristig, in großen Schritten und abrupt, um anschließend wieder längere Zeit unverändert zu bestehen. Die Optimierungsphasen kann man sich also in Form einer steilen Treppe vorstellen, Veränderungen erfolgen diskontinuierlich und abrupt. Eine Problematik dieser Vorgehensweise besteht darin, dass die betroffenen Mitarbeiter an den Optimierungsüberlegungen wenig beteiligt werden und die Optimierungskonzepte häufig gravierend in die Aufbau- und Ablauforganisation eingreifen. Das führt bei den betroffenen Mitarbeitern zu Akzeptanzproblemen und erschwert eine erfolgreiche Umsetzung von Optimierungsvorschlägen.

### 3.2 Wie es auch geht

Ist auch eine andere Möglichkeit denkbar? Ja, die Amtsleitung des BfV war und ist aufgrund der zuvor ausgeführten Aspekte überzeugt: Veränderungen sind niemals gegen den Willen der betroffenen Mitarbeiter, sondern nur gemeinsam mit ihnen durchzusetzen. Optimal schien es darüber hinaus zu sein, dass die Mitarbeiter nicht nur die Problemstellungen benennen, sondern auch Lösungsansätze für deren Beseitigung entwickeln und die Umsetzung der Lösungen selbst begleiten. So werden aus Betroffenen Beteiligte.

Für eine fortdauernde Weiterentwicklung reicht es jedoch nicht aus, hin und wieder eine einzelne Veränderung vorzunehmen. Vielmehr muss man als Nachrichtendienst aufgrund aktueller Lageentwicklungen und sich wandelnder Rahmenbedingungen immer wieder erneut überlegen, ob Arbeitsweise und Struktur eine optimale Bearbeitung der Aufgaben ermöglichen. Damit ist die Idee eines „Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses“ (KVP) angesprochen, der sich im Rahmen einer umfassenden Reformierung der gesamten öffentlichen Verwaltung mehr und mehr durchsetzt.

Nachdem somit die kontinuierliche Verbesserungsnotwendigkeit und die erforderliche enge Einbindung der Mitarbeiter feststand, galt es, die konkreten Verbesserungsbereiche auszuwählen.

An dieser Stelle nun wird die eingangs aufgeworfene Fragestellung relevant. Dabei stand zunächst in Zusammenarbeit mit dem externen Unternehmens-Berater von der Firma PSYTEC GmbH die Frage im Vordergrund, welche Vor- und Nachteile es hätte, von der Annahme auszugehen, es handele sich bei dem BfV um ein Unternehmen<sup>1)</sup>. Der Aufgabenstellung des BfV entsprechend sollte es ein Dienstleistungsunternehmen, präziser ein empfängerorientiertes Dienstleistungsunternehmen sein. Dies bedeutet, bereits bei der Erstellung

---

<sup>1)</sup> Diese Überlegung ist nicht neu. Man findet sie beispielsweise im „Neuen Steuerungsmodell“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt).

der Analysen und Berichte stärker als in der Vergangenheit den Verwendungszweck zu berücksichtigen.

Hier kommt einer der stärksten Vorbehalte - gerade aus den Reihen der Mitarbeiter des BfV - zum Tragen. Viele befürchteten, dass das BfV entgegen der gesetzlich begründeten Objektivitätspflicht in der Berichterstattung nunmehr nur noch das berichtet, was die Empfänger (Bürger, Politik, Landesbehörden für Verfassungsschutz etc.) - um es überspitzt auszudrücken - „am liebsten“ hören. Diesem falschen Eindruck entgegenzuwirken, war eine der schwierigsten Aufgaben seitens der Verantwortlichen im Rahmen der Initiierungsphase von EKO 2000. Dass dies gelungen ist, ist vor allem der Einsicht der Betroffenen zu verdanken. Diese erkannten, dass mit veränderten Schwerpunktsetzungen - bezogen auf den jeweiligen Empfänger - durchaus auch die Akzeptanz der Berichte steigt, ohne dass Inhalte in verfälschter Art und Weise dargestellt werden.

Dem Gedanken eines Dienstleistungsunternehmens Rechnung tragend durfte die Behörde nicht aus dem Blickwinkel des Geschäftsverteilungsplanes, also zuständigkeits-, sondern musste sie empfangenorientiert aus verschiedenen (Unternehmens-) Perspektiven betrachtet werden, um zu möglichen Optimierungsansätzen zu gelangen. Die Perspektiven (Abb. 1) sind im einzelnen: Ressourcen, Produktion, Output, Empfänger, übergeordnete Gesichtspunkte.

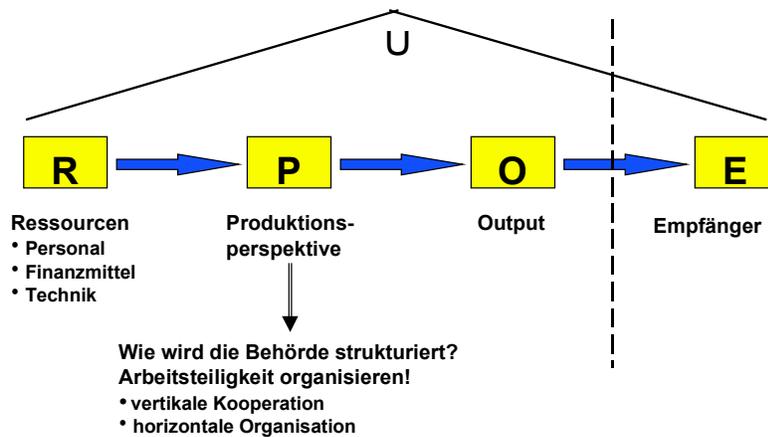


Abbildung 1: Ressourcen, Produktion, Output, Empfänger

Die aufgeführten Perspektiven lassen sich mit den folgenden Fragen näher umschreiben:

- Wer arbeitet mit welchen Mitteln? (Ressourcen)
- Wie wird gearbeitet? (Produktion)
- Welche Leistungen werden angeboten? (Output)
- Für wen wird gearbeitet? (Empfänger)
- Wie können wir uns weiter verbessern? (übergeordnete Gesichtspunkte).

Jede Perspektive kann man wiederum unter verschiedenen Gesichtspunkten oder Handlungsfeldern näher betrachten. Im BfV einigte man sich zunächst auf zehn Handlungsfelder (siehe Tabelle 1); im Laufe des Projektes können natürlich durch Anregungen der Mitarbeiter noch weitere hinzukommen.

Tabelle 1: Die 10 Handlungsfelder

<b>10 Handlungsfelder</b>				
<b>Wie arbeiten wir?</b>	<b>1. Vertikale Kooperation</b> , z.B. Führung, Hierarchieebenen, Kontraktmanagement	<b>2. Horizontale Strukturen</b> , z.B. Teamstrukturen, Optimierung der Zusammenarbeit zwischen den Organisationseinheiten, Controlling	<b>3. Geschäftsprozessoptimierung</b> , z.B. Delegation von Fach- und Ressourcenverantwortung, Neuregelung des Zeichnungsrechts, Verbesserung der Informationstechnik	<b>4. Projektorientierte Arbeitsweise</b> , z.B. Projektmanagement und Problemlösemethoden, Kostenrechnung
<b>Welche Leistungen bieten wir an?</b>	<b>5. Produktmanagement</b> , z.B. Marketing, Pflege und Verbesserung von Produktion und Produktkosten			
<b>Für wen arbeiten wir?</b>	<b>6. Empfängerzufriedenheit</b>			
<b>Wer arbeitet mit welchen Mitteln?</b>	<b>7. Personalentwicklung</b>	<b>8. Rahmenbedingungen</b> , z.B. Beteiligungswesen, Leistungsanreize	<b>9. Finanzwirtschaftliche Instrumente</b> , z.B. Budgetierung, Kosten-Leistungs-Rechnung	
<b>Wie können wir uns weiter verbessern?</b>	<b>10. Qualitätsmanagement</b>			

Aus diesen Handlungsfeldern benennen die Mitarbeiter konkrete Problemstellungen (Arbeitspakete), die jeweils in einem Zeitraum von sechs Monaten bearbeitet werden.

Nachdem die Mitarbeiter jedes der sieben Teilprojekte<sup>2)</sup> eine Vielzahl von Arbeitspaketen benannt haben, wählt in jedem Teilprojekt das **Förderteam**<sup>3)</sup> mehrheitlich aus allen Vorschlägen diejenigen aus, welche die höchste Priorität aufweisen. Anschließend trägt das **Planungsteam**<sup>4)</sup> durch eine weitere Auswahl dafür Sorge, dass die Arbeitspakete möglichst viele unterschiedliche Handlungsfelder betreffen. Schließlich wird die Liste der Arbeitspakete dem **Lenkungsteam**<sup>5)</sup> als dem Entscheidungsgremium des Projektes vorgelegt. Es beschließt verbindlich die Arbeitspakete, welche im nachfolgenden Projekthalbjahr von den einzelnen Teilprojekten bearbeitet werden sollen und schließt, um die Verbindlichkeit nach außen zu dokumentieren, jeweils entsprechende Kontrakte, in denen die Problembereiche beschrieben werden, mit den **Managementteams**<sup>6)</sup>. Das Managementteam beauftragt an

---

2) Die sechs Abteilungen und der Leitungsbereich des BfV (letzterer bestehend aus den der Amtsleitung unmittelbar zugeordneten Organisationseinheiten).

3) Das **Förderteam** setzt sich zusammen aus den Referatsleitern und Referenten und unterstützt die Arbeit der Entwicklungsteams.

4) Das **Planungsteam** setzt sich zusammen aus dem Vizepräsidenten als dem Projektleiter, dem externen (Unternehmens-)Berater, jeweils einem Mitarbeiter des höheren Dienstes jedes Teilprojekts und dem Leiter der Geschäftsstelle des Projektes. Ihm obliegt die Vorbereitung aller Maßnahmen zur Realisierung des Projektes.

5) Das **Lenkungsteam** besteht aus der Amtsleitung, allen Abteilungsleitern, den Leitern der Organisationseinheiten, die der Amtsleitung direkt unterstellt sind, sowie dem Vorsitzenden des Personalrates, der Frauenbeauftragten und dem Vertrauensmann der Schwerbehinderten.

6) Der Abteilungsleiter und die Gruppenleiter jeder Abteilung bilden das **Managementteam**. Es stellt im Rahmen der Entwicklungsorganisation das Entscheidungsgremium in dem Teilprojekt dar.

schließlich ein **Entwicklungsteam**<sup>7)</sup>, hierzu eine Lösung zu erarbeiten.

Wie werden nun die Arbeitspakete bearbeitet? Jedes Arbeitspaket soll von einem Entwicklungsteam innerhalb von sechs Monaten (siehe oben) bearbeitet werden. Die Entwicklungsteams werden bei ihrer Tätigkeit von einem **Prozessberater**<sup>8)</sup> unterstützt, welcher den Prozess der Bearbeitung von Fragestellungen mittels standardisierter Problembearbeitungsmethoden (Metaplan-Techniken) lediglich methodisch, keinesfalls jedoch inhaltlich steuert. Ihm zur Seite steht ein Mitarbeiter des höheren Dienstes, welcher als Förderer das Entwicklungsteam ausschließlich in logistischer Hinsicht unterstützt. Hierunter ist zu verstehen, dass er bei auftretenden Problemen, z.B. häufige Abwesenheit einzelner Teammitglieder bei Sitzungen, fehlende Räumlichkeiten für Teamsitzungen, auf entsprechende Anforderung des Teams tätig wird.

Das Managementteam jedes Teilprojekts fordert nach dem Lenkungsteam-Beschluss mittels einer Ausschreibung seine Mitarbeiter auf, sich für die Bearbeitung eines bestimmten Arbeitspaketes zu bewerben. Im Ausschreibungstext werden die Problemstellung näher erläutert und der Prozessberater sowie der Förderer namentlich aufgeführt. Wenn sich mehr als sechs Mitarbeiter für ein Arbeitspaket bewerben, erfolgt die Auswahl mittels Losverfahren.

Nicht unerwähnt sollte bleiben, dass die Mitarbeiter für ihre Tätigkeit in einem Entwicklungsteam i.d.R. nicht von der Wahrnehmung ihrer bisherigen Aufgaben freigestellt werden, sondern diese Arbeit neben ihren sonstigen Aufgaben ausüben. Auch dieser Umstand hat vor allem in den ersten Mo

---

7) Die **Entwicklungsteams** setzen sich aus sechs Mitarbeitern - unabhängig von deren Laufbahngruppe - zusammen, die sich auf eine entsprechende Ausschreibung bewerben und bei mehr als sechs Interessenten ausgelost werden. Sie stellen die Arbeitsebene des Projektes dar.

8) **Prozessberater** sind entsprechend geschulte Mitarbeiter aller Laufbahngruppen.

naten der Durchführung von EKO 2000 nicht zur allgemeinen Akzeptanz beigetragen, da diejenigen, die sich nicht an EKO beteiligten, eine künstliche Trennung zwischen der „normalen“ Facharbeit und der Beteiligung an EKO konstruierten. Erst langsam zeigt sich den Skeptikern im Rahmen der Umsetzung der Lösungsansätze, dass Themen wie „Delegation von Verantwortung“ oder „Motivationsanreize“ sich direkt auf die konkrete Facharbeit auswirken.

Jedes Entwicklungsteam schließt mit „seinem“ Managementteam einen Kontrakt über die Bearbeitung des Arbeitspaketes mit einer Laufzeit von sechs Monaten. Im diesem Zeitraum erarbeiten die Entwicklungsteams Lösungsvorschläge für ihr Arbeitspaket. Hierbei nutzen sie in der Kleingruppenarbeit übliche Techniken wie beispielsweise Kartenabfragen, Ursache-Wirkungs-Diagramme, Potenzialbewertungen und Nutzwertanalysen. In einem Abschlussbericht führen die Entwicklungsteams diejenigen Lösungsvorschläge auf, welche den höchsten Nutzen versprechen, schlagen diese zur Umsetzung vor und regen i.d.R. an, die Umsetzung als Team zu begleiten. Dieser Bericht wird in einem abschließenden Gespräch zwischen Entwicklungsteam und Managementteam erörtert. Nach Zustimmung durch das Managementteam leitet das Entwicklungsteam diese Lösungsvorschläge - über die Geschäftsstelle EKO 2000<sup>9)</sup> - dem Lenkungsteam zu. Erfolgt dort ebenfalls die Zustimmung, so schließt das Lenkungsteam einen erneuten Kontrakt mit dem Managementteam über die Umsetzung der Lösungsvorschläge in seinem Teilprojekt.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die vorgenannte Ablauforganisation nicht zum Aufbau einer eigenen Organisation - quasi neben der „Linie“ - geführt hat. Lediglich zur Koordinierung und zur Hilfestellung für die Teams wurde eine **Geschäftsstelle** EKO eingerichtet, die mit drei Personen besetzt ist. Alle anderen Teammitglieder sind neben ihrer sonstigen Facharbeit mit dem Projekt beschäftigt. Bis

---

<sup>9)</sup> Die **Geschäftsstelle** ist die Servicestelle des Projektes und koordiniert die wesentlichen Maßnahmen zur Projektrealisierung.

hierhin ähnelt das Projekt EKO 2000 vielen Projekten, die unter dem Gesichtspunkt eines umfassenden Qualitätsmanagements - auch Total Quality Management (TQM) genannt - versuchen, eine Behörde zu entwickeln.

Die entscheidenden Schritte folgen nun!

Ein Lösungsvorschlag wird nicht automatisch in allen Teilprojekten (in der Regel Abteilungen des BfV) umgesetzt, weil die Spezifika jedes Teilprojekts gegen eine ungeprüfte Übernahme sprechen könnten. Etwas anderes gilt nur für Lösungsvorschläge teilprojektübergreifender Arbeitspakete, d.h. der Kontrakt über die Erarbeitung einer Lösung zu einem allgemeinen Problem wird mit mehreren Teilprojekten geschlossen, und das Entwicklungsteam setzt sich aus Mitarbeitern mehrerer Teilprojekte zusammen, sowie wenn sich ein Managementteam ausdrücklich für eine Übernahme ausspricht. Das ehemalige Entwicklungs- und jetzige **Umsetzungsteam** schließt wiederum einen Kontrakt mit dem Managementteam und setzt - in Zusammenarbeit mit den zuständigen Organisationseinheiten in der Linienorganisation - „seine“ Lösungsvorschläge um (siehe Abbildung 2).

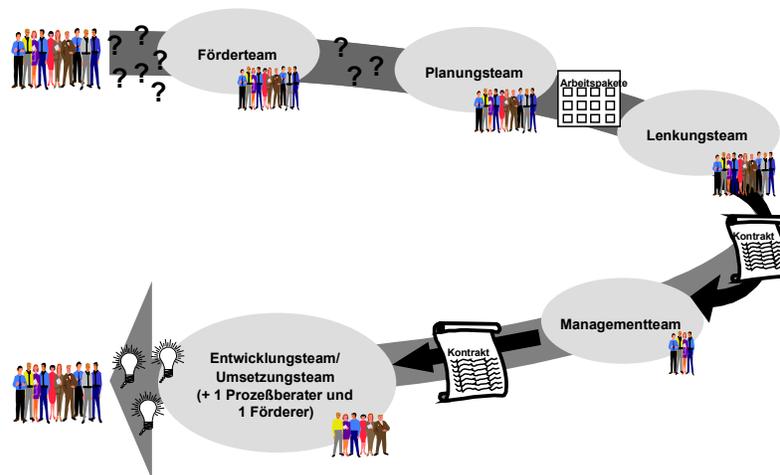


Abbildung 2: Der Umsetzungsprozess

Sicherlich ist es wichtig (und richtig), dass die betroffenen Mitarbeiter selbst Problemstellungen einer Behörde benennen, in Teams Lösungsvorschläge zu deren Beseitigung entwickeln und - zusammen mit der „Linie“ - umsetzen. Das Wichtigste und damit die Nagelprobe für das Projekt ist aber die Erfolgskontrolle der Lösungsvorschläge. Hierfür ist es erforderlich, einen Vergleich des Zustandes vor und nach der Umsetzung der Lösungsvorschläge vorzunehmen, um festzustellen, ob die angestrebte Verbesserung tatsächlich eingetreten ist. Erst dann können wir datengestützt festhalten, dass der Lösungsvorschlag „gegriffen“ hat, mithin eine Lösung im Sinne einer Verbesserung gefunden wurde.

#### **4 Bisherige Bilanz des Projektes**

Im Mai 1998 wurde mit EKO 2000 in 22 Entwicklungsteams begonnen. In den folgenden Projekthalbjahren kamen weitere 35 Teams hinzu, so dass derzeit ca. 400 Mitarbeiter (ca. 20% aller Beschäftigten) in insgesamt 57 Teams an der Umsetzung ihrer – von den Managementteams und dem Lenkungsteam genehmigten – Verbesserungsvorschläge arbeiten. Dabei ist generell ein hohes Engagement aller Beteiligten festzustellen. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass bislang wegen der hohen Anzahl von Bewerbungen für die Mitarbeit in den Teams die Teammitglieder meist ausgelost werden mussten. Es sei an dieser Stelle nochmals daran erinnert, dass die Mitarbeiter i.d.R. für ihre Tätigkeit in den Teams nicht von ihren sonstigen Aufgaben freigestellt werden, sondern die EKO-Aktivitäten zusätzlich wahrnehmen. Die von den Entwicklungsteams entwickelten Verbesserungsvorschläge weisen eine hohe Qualität auf, was sich zunächst in der Tatsache zeigt, dass die Entscheidungsgremien den meisten Vorschlägen ohne größere Änderungswünsche zugestimmt haben.

Die Vorschläge betreffen bislang mehrheitlich die Perspektive „Wie wird gearbeitet“ (= Geschäftsprozess-Optimierung); jedoch wurden auch Vorschläge für die übrigen eingangs

aufgeführten Perspektiven erarbeitet, wie die nachfolgende Auswahl aus allen Perspektiven zeigt:

1. **Wer** arbeitet mit welchen Mitteln? (Ressourcen)
  - Delegation von Verantwortung durch Erweiterung der Zeichnungsbefugnis für die Mitarbeiter des mittleren und gehobenen Dienstes,
  - Verbessertes Aus- und Fortbildungskonzept (im Bereich der Führungskräfte-Fortbildung schwerpunktmäßig Mitarbeiterführung),
  - Pilotprojekt eines Heimarbeitsplatzes
2. **Wie** wird gearbeitet? (Produktion)
  - Einführung von Zielvereinbarungen (=Kontraktmanagement),
  - Einrichtung einer Organisationseinheit „Controlling“,
  - Einführung einer elektronischen „Presse-Übersicht“
3. **Welche Leistungen** werden angeboten? (Output)
  - Verbesserung der Produkte des BfV (z.B. BfV aktuell, Blickpunkt), indem ein intensiverer Dialog mit dem Empfänger unserer Leistungen gepflegt wird und eine verstärkte Berücksichtigung der Empfängerinteressen bei der Erstellung erfolgen soll.
4. **Für wen** wird gearbeitet? (Empfänger)
  - Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Landesbehörden für Verfassungsschutz (u.a. Intensivierung und Pflege von Kontakten, zeitnahe Berichterstattung),
  - Optimierung der Besucherbetreuung (Bereitstellung eines Leitfadens)

Bei der Bearbeitung der - von den Mitarbeitern vorgeschlagenen - ersten 50 Arbeitspakete wurden viele positive (hohes Engagement, sehr gute Vorschläge), aber auch einige negative Erfahrungen gemacht. Nachdem (natürlich) auch das Projekt EKO 2000 einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess unterliegt, wurden seit Beginn des Jahres 2000 im Projekt einige Modifikationen vorgenommen, um die nachfolgend aufgeführten negativen Erfahrungen möglichst zu vermeiden. Im einzelnen:

**Bezeichnung der Arbeitspakete / Entwicklung und Umsetzung der Lösungsvorschläge:** Es hat sich gezeigt, dass ein direkter Zusammenhang zwischen der Bezeichnung der Arbeitspakete und der zeitnahen Entwicklung und Umsetzung der Lösungsvorschläge besteht. Je konkreter die Arbeitspakete bezeichnet werden (z.B. Können wir Heimarbeitsplätze einrichten?), desto leichter und damit schneller können die Verbesserungsvorschläge entwickelt und umgesetzt werden. Bei der Formulierung der Arbeitspakete war weiterhin zu berücksichtigen, dass zum 1. Januar 2001 im BfV eine Kosten- und Leistungs-Rechnung (KLR) eingeführt wird. Hierfür wurde unter Beteiligung aller Mitarbeiter der als Basis für die Einführung der KLR dienende Fach-Produktkatalog erstellt. Insgesamt wurde das Fazit gezogen, die Arbeitspakete stärker als bislang an den Arbeitsprozessen bzw. den Ergebnissen der Arbeitsprozesse - den Produkten - zu orientieren. Die in dem KLR-Produktkatalog aufgeführten Produkte, z.B. Quellenwerbung im Bereich Gewalt-bereite/rechtsextremistische Straftäter, stellen daher künftig den Großteil der Arbeitspakete dar. Die Bearbeitung produktorientierter Arbeitspakete erfolgt darüber hinaus komplexer als bislang. So führen die Teams zunächst eine Ist-Bestandsaufnahme unter Verwendung von Werkzeugen zur Prozessoptimierung durch. Hierbei werden sie durch Mitarbeiter der Organisationsprüfgruppe unterstützt, die über entsprechende - bei REFA<sup>10)</sup> erworbene - Kenntnisse verfügen. Auf diesem Wege besteht auch die Chance, den

---

<sup>10)</sup> Verband für Arbeitsgestaltung, Betriebsorganisation und Unternehmensentwicklung

Servicegedanken der Organisationsprüfung als ein weiteres Mittel zur Unterstützung der Facharbeit stärker zu verdeutlichen!

**Freiwilligkeit / Spezialistentum:** Ein Kerngedanke von EKO ist es, **allen** Mitarbeitern die Möglichkeit einer Beteiligung am Projekt einzuräumen. Konkret bedeutet dies, dass die Mitarbeiter selbst Arbeitspakete auswählen, sich für die Arbeit in den Entwicklungs- bzw. Umsetzungsteams bewerben, dort Verbesserungsvorschläge entwickeln, diese anschließend umsetzen und den Erfolg ihrer Vorschläge kontrollieren. Wie bereits ausgeführt, musste bislang die Besetzung der Entwicklungsteams wegen der Vielzahl von Bewerbungen ausgelastet werden. Die Teams selbst führten in einigen Fällen nach der Bearbeitung der Arbeitspakete Klage darüber, dass das Losverfahren mehrheitlich Teammitglieder ergeben habe, die in ihrer täglichen Arbeit mit dem Thema (z.B. Intranet, Personalführung) nicht befasst und daher keine Spezialisten seien. Dies habe dazu geführt, dass in einer - teilweise zeit-aufwendigen - ersten Phase das Team zunächst mit dem Thema vertraut gemacht werden musste. Bei der Lösungs-entwicklung habe man sich erneut von Spezialisten beraten lassen müssen. Dieses Verfahren sei sehr mühselig gewesen und hätte durch eine frühzeitige Einbindung dieser Spezialisten als Teammitglieder vermieden werden können. Das Losverfahren solle daher überdacht werden. Die Anregungen der Mitarbeiter wurden aufgenommen. Daher setzen sich die produktorientierten Entwicklungsteams zu 2/3 (vier Mitglieder) aus Spezialisten - d.h. aus Mitarbeitern, die an der Erstellung des Produktes beteiligt sind - und zu 1/3 (zwei Mitglieder) aus sonstigen Interessierten zusammen. Der Einsatz von sonstigen Interessierten ist wichtig, um einer gewissen „Betriebsblindheit“ der Spezialisten entgegenzuwirken und an der Erstellung eines Produktes Nicht-Beteiligte für die dort auftretenden Probleme im Sinne einer Verantwortung für das gesamte BfV zu sensibilisieren.

**Freistellung der Mitarbeiter:** Wie bereits erwähnt, übten die Teammitglieder in den ersten beiden Projekthalbjahren ihre Entwicklungs- und Umsetzungstätigkeit aus, ohne von ihren

sonstigen Aufgaben freigestellt zu sein. Dabei zeigte sich, dass dies manchmal zu Konflikten zwischen der Erledigung von EKO- und den sonstigen Aufgaben führte. Seit dem dritten Projekthalbjahr kommt die umfassendere und damit zeit- aufwendigere Bearbeitung produktorientierter Arbeitspakete hinzu. Dies legte es nahe, an eine grundsätzliche Freistellung für die Projektstätigkeit zu denken. Es wurde jedoch ein dritter Weg beschritten, um flexibel in den jeweiligen Teilprojekten den dortigen Bedürfnissen gerecht zu werden. Das Lenkungsteam hat beschlossen, keine generelle Regelung vorzugeben, sondern die produktorientierten Entwicklungsteams diese Frage fallweise beraten und im Rahmen der Kontraktsschließung gemeinsam mit dem Managementteam entscheiden zu lassen.

## **5 Ausblick**

Wie bereits angesprochen, steht noch ein entscheidendes Element des Projektes aus: Die datengestützte Erfolgskontrolle! Hierbei geht es um einen kurz- und einen langfristigen Aspekt. Kurzfristig ist es Aufgabe der Umsetzungsteams, den Erfolg ihrer Verbesserungsvorschläge durch eine Gegenüberstellung (Situation vorher - nachher) nachzuweisen. Langfristig gilt es zu beobachten, wie sich der (verbesserte) Arbeitsprozess bzw. das Arbeitsergebnis (=Produkt) auf Dauer entwickelt, um beides zu steuern. Dies ist eine Aufgabe des Controlling.

Bei beiden Aspekten ist die eingangs aufgeworfene und in allen derartigen Projekten bislang wenig geklärte Frage angesprochen, wie Qualität messbar ist! Es geht grundsätzlich darum, Qualitätskriterien und Messmethoden für Produkte sowie Arbeitsprozesse zu finden. Die Produkte des BfV dienen der Unterrichtung der Empfänger (z.B. BMI, Landesbehörden für Verfassungsschutz, Öffentlichkeit) u.a. über verfassungsfeindliche Bestrebungen und geheimdienstliche Tätigkeiten. Sie stellen im wesentlichen Dienstleistungen dar wie Berichte, Analysen, Lagedarstellungen, Voten etc. Die vorgeschalte

ten (internen) Arbeitsprozesse sollen möglichst effizient gestaltet sein, um optimale Produkte erstellen zu können.

Ein wesentliches Qualitätskriterium für jeden Dienstleister stellt die Empfängerzufriedenheit dar. Qualitätskriterien für die Arbeitsprozesse können z.B. Mitarbeiterzufriedenheit, Aktenlaufzeiten oder der Kostenaufwand sein.

Im Rahmen der Umsetzung überprüfen die Teams anhand der zuvor von ihnen festgelegten Qualitätskriterien mit Hilfe bestimmter Messverfahren (Befragungen, Ermittlung von Aktenlaufzeiten), ob nach Umsetzung ihres Lösungsvorschlages im Messfeld eine positive Entwicklung eingetreten ist. Hierfür muss der Zustand vor und nach Umsetzung des Vorschlages gemessen werden. Der Vergleich der beiden Ergebnisse gibt Auskunft über die Frage der Eignung. Um die Empfänger der BfV-Leistungen und die Mitarbeiter nicht mit einer „Flut“ von Befragungen zu belasten, was erfahrungsgemäß zu negativen Reaktionen der Befragten führt und letztlich die Ergebnisse verzerrt, wurde beschlossen, zweimal im Jahr durch die Geschäftsstelle EKO 2000 zentral Befragungen<sup>11)</sup> durchzuführen. Diese basieren auf den entsprechenden fachlichen Anforderungen und Wünschen der Umsetzungsteams.

Für den kurzfristigen Aspekt (Erfolgskontrolle der Umsetzungsteams) würde es ausreichen, zwei Erhebungen durchzuführen - eine vor und eine nach Umsetzung des Lösungsvorschlages. Abhängig vom Ergebnis kann man eine Aussage darüber treffen, ob der Lösungsvorschlag zu einer Verbesserung geführt hat oder nicht. Es soll aber auch der langfristige Aspekt (Steuerung des Prozesses bzw. der Produkte) mit abgedeckt werden. Deshalb wird den (Produkt-/Prozess-) Verantwortlichen ein Hilfsmittel zur Verfügung gestellt, um ihre Prozesse bzw. Produkte dauernd und nicht nur im Einzelfall zu steuern - die Qualitätsregelkarte. Die Qualitätsregelkarte ist ein grafisches Hilfsmittel, um ein Produkt bzw. einen Prozess

---

<sup>11)</sup> Für an statistischer Auswertung Interessierte: Wir erzeugen einfache oder stratifizierte Zufallsstichproben und berechnen den Mittelwert sowie die Standardabweichung der Kennwertverteilung (der Stichprobenmittelwerte).

Über einen längeren Zeitraum hinweg fortlaufend zu beobachten. Sie beinhaltet statistische Größen wie z.B. den Mittelwert (=x quer) und die Streubreite (=Standardabweichung) von Stichproben. Aus dem Verlauf dieser Größen kann auf Unregelmäßigkeiten geschlossen und entsprechend eingegriffen werden.

Sicherlich gibt es einige Aspekte des Projektes EKO 2000, die einem auf den ersten Blick gerade im Zusammenhang mit einer Sicherheitsbehörde gewöhnungsbedürftig vorkommen mögen - vor allem der Versuch einer dauernden Qualitätsmessung und Steuerung der Leistungen. Andererseits ist festzustellen, dass zunehmend auch andere Sicherheitsbehörden in der Bundesrepublik Deutschland wie z.B. die Polizei in Nordrhein-Westfalen Bemühungen unternehmen, sich in Richtung auf ein kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen zu entwickeln oder wie das Landesamt für Verfassungsschutz in Baden-Württemberg, eine KLR und damit zusammenhängend ein Controlling einzuführen. Die Bundesregierung und das zuständige Bundesinnenministerium haben diese Gedanken in dem am 1. Dezember 1999 im Kabinett verabschiedeten Programm „Moderner Staat - Moderne Verwaltung“ bekräftigt und u.a. als eines von 15 Leitprojekten die Einführung neuer Steuerungsinstrumente wie z.B. Controlling für den gesamten Geschäftsbereich vorgegeben<sup>12)</sup>. Aus all dem wird deutlich, dass sich das BfV mit dem Projekt EKO 2000 und den dahinter stehenden Überlegungen - das BfV quasi als empfängerorientiertes Dienstleistungsunternehmen zu verstehen und einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess zu initiieren - im Kanon der Behörden beim Thema Verwaltungsmodernisierung in guter Gesellschaft befindet.

Zurück zur eingangs aufgeworfenen Frage nach dem „Unternehmen BfV - Realität oder Trugschluss?“ Meine Antwort: Das Unternehmen BfV ist Realität. Auch eine Sicherheitsbehörde erstellt „Produkte“, deren Erstellung sich künftig noch stärker an den Bedürfnissen der Leistungsempfänger orientieren

---

<sup>12)</sup> S. auch Interview BM Schily im Handelsblatt vom 11./12. Februar 2000 über Controlling im öffentlichen Dienst.

muss. Dazu wird die Amtsleitung des BfV zusammen mit allen Mitarbeitern ständig über Verbesserungen nachdenken, vielversprechende Vorschläge umsetzen und den Erfolg sichern.



## **Autorenverzeichnis**

### **Inge Ambrosy, Dipl.-VerwW. (FH)**

Deutsche Telekom AG,  
Niederlassung München  
Anschrift über Herausgeber

### **Klaus Dieter Fritsche**

IBundesamt für Verfassungsschutz - Vizepräsident  
Merianstr. 100  
50445 Köln

### **Professor Sven Litzcke, Dipl.-Psych., Dipl.-VerwW. (FH)**

FH Bund - Fachbereich Öffentliche Sicherheit  
Wasserburger Str. 43 – 47  
85540 Haar

### **Dr. Werner Nöller**

Bundesnachrichtendienst - Leiter Qualitätsmanagement  
Heilmannstr. 30  
82042 Pullach

### **Klaus Pobel**

Henkel KGaA - Head of Learning Management Operations  
Henkelstr. 67  
40191 Düsseldorf

### **Professor Horst Schuh, Dipl.-Psych.**

FH Bund - Fachbereich Öffentliche Sicherheit  
Gabrielweg 4  
53913 Swisttal-Heimerzheim

**Veröffentlichungen der Fachhochschule  
des Bundes für öffentliche Verwaltung  
Fachbereich Öffentliche Sicherheit**

**Beiträge** zur inneren Sicherheit. ISSN 0946-5782.

1. **Mengert**, Christoph: "Unsere Texte sind deutsch..."  
Skinhead-Bands in der Bundesrepublik Deutschland.  
1994. 148 S., 10 Bl. ISBN 3-930732-02-5. Vergriffen.
2. **Informationen** zum Ausländerrecht und zum Ausländer-  
extremismus. Guido Korte / Monika Ullmann (Hrsg.).  
2. Aufl. 1995. 80 S. ISBN 3-930732-14-9. Vergriffen.
3. **Islamismus**. Die Rolle der Frau im Islam - mit  
einem Beitrag zum neuen Asylverfahrensrecht.  
Red.: Guido Korte, Monika Ullmann. 1996. 108 S.  
ISBN 3-930732-16-5. Vergriffen.
4. **Buchenwald** und der deutsche Antifaschismus.  
Hrsg.: Horst Schuh. 1996. 173 S. ISBN 3-930732-20-3.  
Vergriffen.
4. **ditto**. 2., veränd. Aufl. 1997. 177 S.  
ISBN 3-930732-24-6. Vergriffen.
5. **Aktuelle** Aspekte des Rechtsextremismus: Inter-  
nationalität und Intellektualisierung. Hrsg.: Herbert  
Kloninger / Horst Schuh. 1997. 206 S.  
ISBN 3-930732-25-4. Vergriffen.
6. **Problemfelder** der internationalen und nationalen Politik.  
Nahost: Golan-Höhen, islamischer und türkischer Extre-  
mismus in der BRD/Europa, doppelte Staatsangehörig-  
keit. Guido Korte/Martin Möllers/Monika Ullmann (Hrsg.).  
1997. 242 S. ISBN 3-930732-31-9. Vergriffen.
7. **Aktuelle** Aspekte des Rechtsextremismus: Symbolik,  
Neonazis, Skinheads. Herbert Kloninger (Hrsg.). 1998.  
202 S. ISBN 3-930732-41-6. Vergriffen.

8. **Deutschland** - Einfallstor für extremistische Gewalt? Ursachen und Erscheinungsformen islamistischer und anderer ausländerextremistischer Organisationen. Guido Korte / Monika Ullmann (Hrsg.). 1998. 246 S. : graph. Darst., Ill. ISBN 3-930732-43-2. Vergriffen.
9. **Auswärtige** Sicherheit als nachrichtendienstliche Aufgabe. Herausforderungen in veränderter Globallage. Manfred Zoller (Hrsg.). 1999. 331 S. ISBN 3-930732-45-9. Vergriffen.
10. **Politische** Strafjustiz und politische Betätigung in Deutschland. Guido Korte (Hrsg.). 1999. 156 S. ISBN 3-930732-55-6.
11. **Wagner**, Klaus: Spionageprozesse. Spionageprozesse des MfS (HVA) und östlicher (u.A. KGB) sowie nahöstlicher Nachrichtendienste in den Jahren 1977-1990 in der Bearbeitung von Guido Korte. 2000. 284 S. ISBN 3-930972-58-0.
12. **Nachrichtendienste** in der Informationsgesellschaft. Zur Neubestimmung des nachrichtendienstlichen Aufgabenspektrums am Beispiel internationaler Terrorismus und Proliferation. Manfred Zoller/Guido Korte (Hrsg.). 2000. 300 S. ISBN 3-930732-64-5.
13. **Lernende** Organisationen – Die Nachrichtendienste – Sven Litzcke/Horst Schuh (Hrsg.). 2001. 167 S. ISBN 3-930732-70-X.