



Sven Max Litzcke & Rüdiger Nolte (Hrsg.)

# Change Management

## Theorie und Praxis

Change Management



Sven Max Litzcke & Rüdiger Nolte (Hrsg.)



**Sven Max Litzcke / Rüdiger Nolte (Hrsg.)**

**Change Management  
Theorie und Praxis**

**Brühl / Rheinland 2008**

## **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-938407-22-6

ISSN 0179-1982

Druck: Statistisches Bundesamt  
Zweigstelle Bonn

Umschlaggestaltung: Jörg Fandrey unter Verwendung  
eines Motivs von Ruth Linssen

Impressum:  
Fachhochschule des Bundes  
für öffentliche Verwaltung  
Willy-Brandt-Str. 1  
50321 Brühl

[www.fhbund.de](http://www.fhbund.de)

# Inhalt

1	Vorwort der Herausgeber	7
2	Operativer Gestaltungsrahmen von Veränderungen	10
2.1	Einleitung	11
2.2	Geschwindigkeit – schnell versus langsam	12
2.3	Kommunikation – geheim versus offen	12
2.4	Change Agents – internes Team versus Berater	13
2.5	Reichweite – Pilotierung versus Sofortumsetzung	14
2.6	Mitarbeitereinbindung – Siebzig Samurai versus Empowerment	14
2.7	Hierarchische Ausrichtung – top-down versus bottom-up	15
2.8	Konzernausrichtung – Zentrale versus Filialen / Töchter	15
2.9	Kernpersonal – alte Hasen versus frischer Wind	16
2.10	Aktivitätsgrad – reaktiv versus antizipativ	16
2.11	Individualisierungsgrad – »best-practice« versus »I did it my way«	17
2.12	Metaebene – faktischer Veränderungsbedarf versus aufwecken	17
2.13	Fazit	18
2.14	Literatur	19
3	Betriebswirtschaftliche und psychologische Basierung von Veränderungen	20
3.1	Betriebswirtschaftliche Perspektive	21
3.2	Psychologische Perspektive	24
3.3	Theorien für Veränderungen – eine Auswahl	27
3.4	Zusammenfassung	44
3.5	Literatur	45
4	Prozessmodellierung mit Petri-Netzen – eine formale Grundlage für ein prozessorientiertes Change Management	48
4.1	Die Prozessorientierung als Aspekt des Change Managements	49
4.2	Grundsätzliches zur Prozessmodellierung	50
4.3	Petri-Netze als Modellierungswerkzeug: eine Kurzdarstellung	53
4.4	Thesen zum prozessorientierten Change Management mit Petri-Netzen	62
4.5	Literatur	63

5	Die Rolle der Führungskräfte in Veränderungsprozessen	65
5.1	Herausforderung Veränderung	66
5.2	Erfolgsfaktoren in Veränderungsprozessen	67
5.3	Managementaufgaben im Veränderungsprozess	70
5.4	Veränderungsphasen	72
5.5	Kompetenzen von Führungskräften als Change Agent	75
5.6	Fazit	78
5.7	Literatur	79
6	Externe Berater in Veränderungsprozessen	80
6.1	Problemstellung	81
6.2	Vom Fordismus zum Finanzmarktkapitalismus	82
6.3	Change Management im öffentlichen Sektor	85
6.4	Projektmanagement	86
6.5	Machbarkeitsstudie	87
6.6	Beraterauswahl	88
6.7	Beratervertrag	88
6.8	Projektorganisation	89
6.9	Projektplanung, Projektkontrolle und Projektsteuerung	89
6.10	Projektabschluss	90
6.11	Rechtliche Abnahme, Dokumentation und Know-how-Transfer	91
6.12	Zusammenfassung und Ausblick	91
6.13	Literatur	93
7	Steuerung von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung	95
7.1	Die Veränderungs- und Entwicklungsfähigkeit von Systemen	96
7.2	Begriff, Arten und Grundstruktur des Wandels	100
7.3	Die Grunddynamik des Wandels – die drei Phasen	102
7.4	Krisen als Auslöser von Veränderungsprozessen	104
7.5	Die öffentliche Verwaltung als Gegenstand des Wandels	105
7.6	Der Wandel öffentlicher Organisationen im Kontext der Verwaltungsreform	106
7.7	Die Aufgabe des Veränderungsmanagements	107
7.8	Das methodische Vorgehen in Veränderungsprozessen	108
7.9	Widerstände gegen den Wandel und Veränderungsstrategien	114
7.10	Literatur	117

8	Veränderung der Bundesfinanzverwaltung – Ursachen, Ziele, Instrumente	120
8.1	Entwicklung der Verwaltungsreform der Bundesfinanzverwaltung	121
8.2	Umsetzungsprozess I	123
8.3	Beteiligte Behörden der Neustrukturierung	123
8.4	Personalwirtschaftliche Auswirkungen	124
8.5	Haushaltswirtschaftliche Auswirkungen	125
8.6	Ergebnisse des Umsetzungsprozesses I	125
8.7	Fortentwicklung und Umsetzungsprozess II	130
8.8	Nachhaltigkeit und Wirkungen des Reformprozesses	134
8.9	Ausblick	140
8.10	Literatur	141
9	Veränderungsprozesse in den Oberbehörden und Einrichtungen der Bundesfinanzverwaltung	142
9.1	Einleitung	143
9.2	Konzeptionelle Grundlagen der Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung	143
9.3	Bundeszentralamt für Steuern	146
9.4	Das BADV als zentraler Dienstleister für die Bundesfinanzverwaltung	153
9.5	Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT)	156
9.6	Herausforderungen	160
9.7	Ausblick	163
9.8	Literatur	164
	Autoren	165



# 1 Vorwort der Herausgeber

Viele Veränderungsprozesse scheitern, weil sie schlecht vorbereitet, ungenügend kommuniziert, unprofessionell durchgeführt oder unzureichend gesichert werden. Mit den Instrumenten des Change Management möchte man die Quote erfolgreicher Veränderungsprozesse erhöhen.

Aufgrund der Bedeutung und Häufigkeit von Veränderungsprozessen haben sich viele Autorinnen und Autoren mit dem Thema auseinandergesetzt. Startet man beispielsweise im Katalog der Deutschen Nationalbibliothek eine Suche zum Schlagwort »Change Management« so erhält man über 1100 Treffer (Stand: 15. Mai 2007). Wozu also ein weiteres Werk zum Change Management? Im Unterschied zu vielen anderen berücksichtigen die Autoren dieses Buchs die Sichtweisen verschiedener Wissenschaftsdisziplinen wie der Betriebswirtschaftslehre, der Psychologie, der Soziologie und der Verwaltungswissenschaften zum Thema Change Management. Es wird nicht suggeriert, dass Veränderungsprozesse einfach seien, wenn man nur die richtigen »Tools« einsetze. Vielmehr werden verschiedene erfolgsrelevante Aspekte kritisch beleuchtet, beispielsweise:

- das systemisches Grundverständnis
- die interdisziplinäre Ausrichtung
- die methodisch-instrumentellen Kenntnisse

Im ersten Beitrag von Martin Frenz wird – aus der Erfahrung eines Unternehmensberaters in zahlreichen Changeprojekten – der Handlungsrahmen für Change Management aufgezeigt. Für die Klassifikationen von Veränderungsprozessen werden Praxisbeispiele genannt. Der Leser kann eigene Changeprojekte auf den vorgestellten Dimensionen einordnen.

Im zweiten Beitrag von Sven Litzcke und Martin Frenz werden, nach einer kurzen Darstellung des Erkenntnisweges in der Betriebswirtschaftslehre, betriebswirtschaftliche Ansätze zu Fragen des Change Managements klassifiziert. Im zweiten Teil des Beitrags wird durch mehrere sozialpsychologische Theorien illustriert, unter welche Voraussetzungen eine Veränderung von Mitarbeitern akzeptiert werden kann und bei welchen Bedingungen dies sehr unwahrscheinlich ist.

Während der zweite Beitrag stark auf den menschlichen Faktor fokussiert, zeigt der dritte Beitrag von Jörg Schneider, dass gelungene Veränderungen neben der Beachtung des menschlichen Faktors auch die präzise Erfassung von Prozessen und deren Verbesserung erfordern – Empathie alleine macht Veränderungen nicht erfolgreich. Zur Prozessorientierung gehört als ein Kernelement die Prozessmodellierung. Denn ohne eine vorherige, adäquate Modellierung kann später keine ernsthafte Pro-

zessoptimierung betrieben werden. Mit Petri-Netzen steht eine formale Grundlage für die Prozessmodellierung zur Verfügung. Die Grundlagen der Petri-Netze werden verbal, grafisch und formal erklärt.

Führungskräfte sind von zentraler Bedeutung für erfolgreiche Einführung von Veränderungen. Diesem Thema widmet sich der Beitrag von Karin Häring. Widerstände und Ängste müssen abgebaut werden, um Veränderungsprozesse erfolgreich zu gestalten. Dies gelingt nur durch frühzeitige Einbindung aller Mitarbeiter. Veränderungen benötigen Vorbilder. Das sichtbare Vorleben der Veränderung durch die Führungskräfte, eine offene Information und Kommunikation sind ausschlaggebende Erfolgsfaktoren in Veränderungsprozessen. Dazu benötigen Führungskräfte spezielle Kompetenzen: Neben einer hohen Kommunikationsfähigkeit und -bereitschaft sind Zielorientierung, Konflikt- und Motivationsfähigkeit unerlässlich.

Der Beitrag von Günter Buchholz befasst sich mit der Rolle von externen Beratern in Veränderungsprozessen. Externe Berater können in Veränderungsprozessen hilfreich eingesetzt werden und in vielen Fällen ist deren Expertise auch nötig. Zugleich ist es für die Auftraggeber zwingend notwendig, eine Kritik ermöglichende Consulting – Kompetenz zu entwickeln, die als notwendiges Widerlager zur Professionalität und zum Einfluss externer Berater wirken kann. Nur informierte Auftraggeber können die Qualität externer Beratungsleistung einschätzen und qualitativ gute Arbeit gezielt einfordern.

Einschließlich des Beitrags von Günter Buchholz sind die Aussagen sowohl für Veränderungen in der freien Wirtschaft wie im öffentlichen Dienst gültig. Der Beitrag von Rüdiger Nolte befasst sich speziell mit der Steuerung von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung. Auf Basis eines systemischen Organisationsverständnisses beleuchtet er die Veränderungs- und die Entwicklungsfähigkeit von sozialen Systemen, die Grundstruktur und Grunddynamik des Wandels, die Bedeutung von Krisen als Auslöser von Veränderungsprozessen, die öffentliche Verwaltung als Gegenstand des Wandels im Kontext der allgemeinen Staats- und Verwaltungsreform, die Aufgaben des Veränderungsmanagements sowie den Einsatz praxistauglicher Veränderungsstrategien.

Dieser Band schließt mit der Darstellung eines umfassenden Veränderungsprojekts aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen. Dieser Veränderungsprozess wird beleuchtet aus der Sicht des zuständigen Fachministeriums sowie aus der Sicht der von der Veränderung betroffenen Behörden. Zunächst stellt Eduard Gries die Ausgangslage, die Ziele und wesentliche Etappen der Veränderung aus übergeordneter Sicht eines ehemaligen Mitarbeiters des Bundesministeriums der Finanzen dar. Vervollständigt wird die Darstellung dieses Verände-

rungsprozesses durch die Sichtweise der betroffenen Behörden. Wolfgang Cremer, Johannes Duschl und Stefan Werres stellen die Veränderungsprozesse in den Oberbehörden und Einrichtungen der Bundesfinanzverwaltung aus der Perspektive des Bundeszentralamtes für Steuern (Wolfgang Cremer), des Bundesamtes für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (Stefan Werres) und des Zentrums für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (Johannes Duschl) dar. Ihr Beitrag zeigt, wie sehr sich das Tempo von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung erhöht hat. Gab es bis zum Jahr 2005 noch ein Bundesamt für Finanzen, ein Zentrum für Informations- und Datentechnik und ein Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen, so ist heute keine dieser Behörden mehr in der ursprünglichen Form existent. Der Umgang mit diesem Wandel stellt die Verwaltungen vor eine Vielzahl neuer Herausforderungen. Hierzu zeigt der Beitrag verschiedene Perspektiven auf.

## **2 Operativer Gestaltungsrahmen von Veränderungen**

Im folgenden Beitrag wird – aus der Erfahrung eines Unternehmensberaters in zahlreichen Changeprojekten geschrieben – der Handlungsrahmen für Change Management umrissen. Der Handlungsrahmen wird geordnet dargestellt nach den Gestaltungskriterien Geschwindigkeit, Kommunikation, Prozesstreiber, Reichweite, Mitarbeitereinbindung, Hierarchie sowie Konzernausrichtung, Personal, Aktivierungs- und Individualisierungsgrad. Wesentliches Ergebnis ist, dass diese Kriterien vor Beginn von Changeprojekten genau zu bedenken sind, dass es jedoch keine eindeutige und immer richtige Entscheidung für eine bestimmte Ausprägung, beispielsweise bei der Geschwindigkeit so schnell oder so langsam wie möglich, geben kann. Für alle Gestaltungsvarianten werden Praxisbeispiele genannt. Der Leser kann jedes eigene Changeprojekt auf den vorgestellten Dimensionen verorten.

## 2.1 Einleitung

Die alte thüringische Sage des Schmieds von Ruhla erzählt eine ungewöhnliche, aber wirksame Form, menschliches Verhalten zu beeinflussen. Die Sage handelt von dem Landgrafen Ludwig, dem Sohn des Erbauers der Wartburg. Für die eiligen Leser: Am Ende des Beitrags werden Details der Sage erzählt.

Bevor in den folgenden Beiträgen ein tieferes Verständnis und Lösungsansätze für Change Management diskutiert werden, stellt man sich zunächst die Fragen:

- Was kann man bei Veränderungsprozessen beeinflussen?
- Welche Optionen und welchen Handlungsspielraum hat man als Change-Verantwortlicher oder Change-Betroffener?

Ähnlich wie man im Operations Research (OR), der Wissenschaft von der mathematischen Entscheidungsvorbereitung und Optimierung betrieblicher Probleme, einen Lösungsraum durch Nebenbedingungen mathematisch einzugrenzen sucht, bevor man sich an das Berechnen der Optimallösung macht, ist es situationsunabhängig möglich, den operativen Gestaltungsrahmen von Change Management einzugrenzen. Im Interesse der Übersichtlichkeit wird dieser Gestaltungsrahmen im Folgenden durch eine Reihe von Dimensionen dargestellt, deren beide Pole jeweils die Grenzen eines Handlungsspektrums definieren; aufgrund der dichotomen Dimensionen mitunter überspitzt. Es gibt mehr derartige Dichotomien zur Charakterisierung von Change Management, als man vielleicht zunächst vermutet. Nachfolgend werden, notwendigerweise verkürzend und pauschalierend, solche Gestaltungsgegensätze benannt und mit praktischen Beispielen aus der jüngeren Managementvergangenheit illustriert:

- Geschwindigkeit
- Kommunikation
- Change Agents
- Reichweite
- Mitarbeiter
- Hierarchie
- Konzern
- Kernpersonal
- Aktivierung
- Individualisierung

## **2.2 Geschwindigkeit – schnell versus langsam**

Wie schnell soll verändert werden: So schnell wie möglich – quasi überfallartig wie der sprichwörtliche »Ziethen aus dem Busch« (der Begriff wurde von Theodor Fontane in dem Gedicht »Der alte Ziethen« geprägt)? Oder sollte man umgekehrt eher langsam, ohne Hast und mit viel Zeit für harmonische Anpassungsprozesse vorgehen?

Der schnelle Weg – salopp am besten als kurz und schmerzhaft zu charakterisieren – ist in erster Linie aus den Vereinigten Staaten von Amerika bekannt und lässt sich am Integrationsmanagement vieler Übernahmen von Airlines, Hotel- oder Mietwagenketten wie beispielsweise den Eigentümerwechseln der Kempinski- oder der National- / Alamo-Gruppe, nachvollziehen. Weil der Kunde nicht irritiert und der Umsatzfluss nicht unterbrochen werden darf, müssen sich die notwendigen Veränderungen so schnell vollziehen wie das Umhängen der Neonreklamen. Der Kunde ist in diesen Branchen besonders flüchtig, er erwartet keine weitschweifigen Erläuterungen, sondern einen ungebrochen verlässlichen Service – von wem auch immer und unter welchem Firmenlogo auch immer. Erhält er einen solchen Service nicht, wählt er das nächste Mal einen anderen Anbieter.

Die Art dagegen, wie Jürgen Dormann leise und erfolgreich von 1999 bis 2002 die veraltete Hoechst AG mit der französischen Rhone-Poulenc zu Aventis fusionierte, demonstriert eindrucksvoll die Gegenposition: »Der Erfolg birgt immer die Gefahr des beginnenden Misserfolgs«, meinte er dazu später in einem Interview im Manager Magazin anlässlich der Ernennung zum »Manager des Jahres« (Manager Magazin, 2004). Je schneller man vorgeht, desto eher übersieht man Fehler oder ungewollte Konsequenzen.

Letztlich ist empirisch belegt (Bateson 1981; Dörner 2002), dass die Mehrzahl der Changeprojekte den ursprünglich geplanten Zeitrahmen sprengen, so dass weniger die Dauer per se, als eine situationsabhängige Beschleunigung – oder aber Verlangsamung – erfolgsrelevant sind.

## **2.3 Kommunikation – geheim versus offen**

Die eine Seite: Sie mögen keine Journalisten, sie wollen um jeden Preis Aufsehen vermeiden, sie haben eine eher altmodische Vorstellung von Public Relation (PR). Sie favorisieren das Handeln im Stillen. Ein guter Wandlungsprozess beginnt mit einer Golfpartie der Entscheidungsträger.

Die andere Seite: Sie lieben das Rampenlicht, Kameras üben eine immense Anziehungskraft auf sie aus, regelmäßige Pressekonferenzen (PK) und gute Investor Relations (IR) sind ihr täglich Brot: Ein guter Wandlungsprozess beginnt mit einer Personalvollversammlung und einer Pressekonferenz.

Legendencharakter hat das Einfädeln des Novartis-Deals, der Fusion zwischen den beiden Basler Chemiefirmen Ciba-Geigy und Sandoz im Jahr 1996 angenommen, bei dem unter anderem die Verhandlungen der Topebene auf wechselnden Schweizer Autobahnraststätten stattfanden. Zumindest in der Frühphase von Planung und dem Einleiten einschneidender Veränderungen ist dieser Kommunikationsstil heute häufig üblich.

Anders dagegen wird beispielsweise bei den diversen Pharmafusionen der Unternehmen GlaxoWellcome und SmithKlineBeecham – seit 2000 zu GlaxoSmithKline (GSK) vereint – und den darauf folgenden langwierigen Umstrukturierungen mit intensiver Medienabdeckung vorgegangen. Auch das Agieren von Dieter Zetsche als Vorstandsvorsitzender bei DaimlerChrysler ist von diesem Stil gekennzeichnet. Als häufige Mischform ist Offenheit nach innen und Geheimhaltung nach außen, beispielsweise bei Veränderungsprozessen im Mittelstand, zu beobachten.

## **2.4 Change Agents – internes Team versus Berater**

Wenn es bei Changeprojekten um Fragen der Methodenexpertise geht, der Verfügbarkeit von Personalkapazitäten für die Umsetzung, auch der Vertraulichkeit und nicht zuletzt um die unschöne Erfahrung, dass der Prophet im eigenen Lande nichts gilt, wird augenfällig, wie wichtig die Entscheidung ist, ob man ein internes Change-Team beauftragen oder sich externer Berater als Vorantreiber bedienen soll. Siehe hierzu auch den Beitrag von Buchholz in diesem Band.

Die Notwendigkeit, Changeprojekte durch Prozesstreiber zu fokussieren, zu beschleunigen und von der Unzahl anderweitiger Projekte abzuheben, steht meist außer Frage. Bei schwierigen, unerfreulichen Veränderungsprozessen – oder negativen Begleiterscheinungen wie Personalabbau größeren Stils – geht das Management, insbesondere in der Konzernwelt, fast immer den Weg über externe Unternehmensberater. Das Umsteuern von »Tankern« mit großem Beharrungsvermögen wie beispielsweise den Großbanken, den Versicherungskonzernen oder Behörden erfordert letztlich in vielen Fällen externe Hilfe.

Vorbildliche »Hidden-champion« Firmen (Simon 1996) wie Nordsee oder Stihl dagegen haben in den letzten Jahren energische interne Veränderungen weitgehend aus eigener Kraft realisiert. Einer der zahlreichen Vorteile dieses Verfahrens liegt in der Möglichkeit, nach Ende des Changeprojekts, die Verantwortlichen in die reguläre Organisation einzubetten und so dem temporären Projektzweck Dauerhaftigkeit zu verleihen.

## **2.5 Reichweite – Pilotierung versus Sofortumsetzung**

Ein Gestaltungskriterium, das auch mit der Organisationsgröße und damit mit der Organisationsgeschwindigkeit zusammenhängt, darüber hinaus jedoch auch taktische Aspekte reflektiert, ist die Auswahl des Erstumsetzungsbereichs bzw. der Priorisierung der Umsetzungsreichweite. In einem Großprojekt zur Qualitätsoptimierung bei Opel wurde beispielsweise der Weg über genau definierte Pilotbereiche gewählt – auf Personenebene durch Einbindung informeller Kernpersonen, aber auch auf Modellreihen- und Werksebene, je nachdem, wo die geringsten Umsetzungsbarrieren und die stärkste Vorbildwirkung für die restlichen Bereiche vermutet wurden.

Die breitbandige Umsetzung ist dagegen so sehr größen- und ressourcenabhängig, dass man sie in der Praxis selten findet. Wenn, dann in Klein- und Mittelunternehmen (KMU) oder im Zuge von Turn-around-Projekten, d.h. in Reorganisationen oder Restrukturierungen, zumeist bei Sanierungen oder ähnlichen energischen Optimierungsprojekten. Zumeist geht sie mit einer drastischen Personalverringerung und drakonischen Botschaften einher wie beispielsweise: Wer nicht mitzieht, muss gehen.

## **2.6 Mitarbeiterereinbindung – Siebzig Samurai versus Empowerment**

Seit den Forschungsarbeiten von Williamson und Ouchi zu »Markets, Clans, and Hierarchies« (1975; 1980) ist bekannt, dass ein wesentliches, aber schwer messbares Erfolgselement von Unternehmen in der Schaffung von Ritualen liegt. Dies gilt auch für Changeprojekte. Bekannt ist beispielsweise der mystifizierende Aufbau einer »Farb-Belt-Hierarchie« von 6-Sigma-Projekten. Dabei handelt es sich um eine umfassende Qualitätsmanagementmethode mit einem statistischen Zielwert (Varianz  $\sigma$ ) für Fehlertoleranzen.

Bei der Restrukturierung einer europäischen Airline wandten wir in einem Beratungsprojekt dieses Vorgehen ebenfalls an durch den Aufbau einer Gruppe von »Samurai«, die mit einer Agenda zur Rettung des Unternehmens in die dezentralen Abteilungen entsandt wurden. Ähnlich baute G. Schulmeyer bei Siemens Nixdorf (SNI) in dem Versuch der Integration von Nixdorf in die Siemens AG eine junge Führungsgruppe auf, schweißte diese in mehreren sagemunwobenen Paderborn-Meetings zusammen und formte daraus später das neue Topmanagement.

Die Gegenposition ist die systematische Nutzung von Empowerment (Rappaport, 1981), d.h. die lückenlose Kommunikation der Changeagenda auf sämtlichen Organisationsebenen mit dem Ziel, bis hin zu den Pförtnern einen neuen Geist zu beschwören und bei der Umsetzung die

Kreativität und Initiative sämtlicher Mitarbeiter zu aktivieren. Unter anderem wird damit auch das Entstehen einer »ich-bin-dagegen-weil-ich-nicht-gefragt-wurde« - Haltung vermieden.

## **2.7 Hierarchische Ausrichtung – top-down versus bottom-up**

Eine der zahlreichen wahren, aber ungeliebten, weil im Ton eher rüden Beraterweisheiten, dass man »die Treppe von oben kehrt«, wird viel zu selten beherzigt. Ein klassisches Beispiel ist die Art, wie L. Gerstner als Branchenneuling bei IBM einstieg, diesen »Elefanten zum Tanzen« brachte (Gerstner, 2002) und die Transformation des Mainframe-Riesen zu einem IT-Dienstleister von ganz oben persönlich vorlebte.

Der umgekehrte Weg, die Revolution von unten, ist eher bei Mittelständlern zu beobachten, beispielsweise bei einer beeindruckenden internationalen Serviceoffensive des Motorsägenmarktführers Stihl in den 80er Jahren.

## **2.8 Konzernausrichtung – Zentrale versus Filialen / Töchter**

Wenn das betroffene Unternehmen Konzernstrukturen aufweist, ist von zentraler Bedeutung, ob Veränderungsprozesse in der Zentrale beginnen und sich von dort spiralförmig ausweiten – eine Vorgehensweise, die aus der internationalen Markteinführung neuer Konsumprodukte bekannt ist – oder ob man auf der Ebene der Tochterunternehmen, Niederlassungen oder Beteiligungen ansetzt, etwa deshalb, weil hier durch Multiplikatoreffekte mehr unmittelbare Wirkungen zu erzielen sind.

In der Siemens AG vollziehen sich beispielsweise seit den 90er Jahren auf Konzernniveau die Umstrukturierungen – präziser: die Umbenennungen von Zuständigkeiten – derart rasch, dass nicht nur Kunden, sondern auch Mitarbeiter oft kaum mehr wissen, wer wofür verantwortlich ist. Gleichzeitig zeichnet das operative Geschäft auf den unteren Ebenen des Hauses ein unerschütterliches Beharrungsvermögen, positiv ausgedrückt eine beispielhafte Garantie von Konstanz und Verlässlichkeit aus, die über die Jahre ein von den Vorgängen am Wittelsbacher Platz (Sitz der Konzernzentrale) weitgehend unberührtes Geschäft sicherte.

Dramatische Wandlungsprozesse auf unteren Konzernebenen dagegen waren in den letzten Jahren beispielsweise im Autohandel – Händlernetzoptimierungen und Neuordnung des Markensortiments – zu beobachten.

## **2.9 Kernpersonal – alte Hasen versus frischer Wind**

Einiges Nachdenken sollte die Frage verursachen, ob man als Zugpferd auf alte, erfahrene, vielleicht sogar bereits pensionierte Mitarbeiter zurückgreift. So geschehen beispielsweise 2002 mit Bob Lutz (über 70) bei General Motors, mit G. Thielen (60) im selben Jahr bei Bertelsmann oder auch 1997 mit Steve Jobs bei Apple.

Andererseits gilt die Maslow zugeschriebene Regel, dass jedes Problem wie ein Nagel aussieht, wenn man als Werkzeug nur über einen Hammer verfügt, und dass daher die Problemlösung aus einem anderen System als dem des Problems selber stammen muss. Das Prinzip »frischer Wind« demonstrierte beispielsweise die Deutsche Post, in der viele Vorstandsmitglieder ehemalige McKinsey-Berater sind. Analoges gilt für Branchenquereinsteiger wie seinerzeit Günter Wille (ex Philip Morris) als Vorstand beim Axel-Springer-Verlag, für internationale Topbesetzungen wie beispielsweise im Nestlé-Vorstand, der zeitweilig ausschließlich Nichtschweizer umfasste, oder dezidierte Querdenker wie D. Goedevert.

## **2.10 Aktivitätsgrad – reaktiv versus antizipativ**

Manche ändern sich, wenn sie müssen – andere, bevor sie es müssen. Die Mehrheit der industriellen Changeprojekte ist anlassgetrieben, erfolgt erzwungenermaßen und nur deshalb, weil die Angst vor den Negativfolgen des Status quo größer wird als die vor der Veränderung. Aktuelle Beispiele sind die Telekommunikation und die Energiewirtschaft, ehemals staatliche Unternehmen und solche, deren Märkte sich dramatisch verändert haben.

Einen Sonderfall stellen Unternehmen wie beispielsweise die Autoindustrie oder auch große Vertriebsorganisationen in den Vereinigten Staaten von Amerika dar, die – üblicherweise unterstützt durch (arbeits)rechtliche oder Standortspezifika – in der Lage sind, mit konjunkturellen Schwankungen zu atmen, d.h. nachfrageabhängig Personal oder sogar Werke oder Niederlassungen ab- und wieder aufzubauen.

Besondere Bewunderung zollen muss man Organisationen, die negative Entwicklungen vorhersehen und sich in Zeiten verändern, in denen es noch gut läuft. Dies geschieht beispielsweise in der amerikanischen Informations- und Kommunikationsbranche, aber auch in Industriebereichen, die sich durch bevorstehende Gesetzesänderungen, (Sicherheits-)Auflagen oder Ähnliches zukünftig in Schwierigkeiten wähen. In den 70er und 80er Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts war der Königsweg der Absicherung gegen bevorstehende Unwägbarkeiten und der Risikostreuung die Diversifizierung, die zu zahlreichen Mischkonzernen führte, die heute in dieser Form nicht mehr existieren. Anspruchsvoller und lohnender ist eine Metamorphose in der angestammten Branche,

wie beispielsweise die Wandlung von General Electrics unter J. Welch vom »Heavy-metal-Konzern« zu einer Innovations- und Investmentmaschine, der GE Financial Services, oder die Neupositionierung von Adidas unter H. Hainer von der »Turnschuhfirma« zu einem Brandingkonzern. Gemeint ist damit die energische Fokussierung auf Markenaufbau, Vertrieb und Design, während im Gegenzug die wertschöpfungsschwächeren Leistungen wie Produktion ausgelagert wurden.

### **2.11 Individualisierungsgrad – »best-practice“ versus »I did it my way«**

Je nach verfügbarer Zeit und gestalterischem Einfallsreichtum ist in der Praxis zu beobachten, dass Manager, die vor einem Changeprojekt stehen, entweder nach adaptierbaren Erfolgsbeispielen oder aber nach individuellen Umsetzungswegen suchen.

Abzuwägen sind dabei die Vorteile der Methodensicherheit durch ex post erwiesene Umsetzungserfolge – dies ermöglicht in Ausnahmefällen sogar die gemeinsame Durchführung von Erfahrungs-Workshops oder den Austausch von Managementpersonal zwischen den beteiligten Firmen – und des Überzeugungswertes durch Vorbilder (learn from the best) gegenüber der Individualisierung, die eine praktische Umsetzbarkeit in der konkreten Organisation sichert und die eine idiosynkratische Ritualisierung gestattet.

Zwar ist jedes Change-Management-Projekt einzigartig, dennoch gibt es auf der Metaebene strukturelle oder teilweise sogar inhaltliche Parallelitäten, die mit hoher Wahrscheinlichkeit bei vielen Projekten dieser Art auftauchen und den Erfolg beeinflussen. Eine intelligente Projektsteuerung – mit Blick auf die Umsetzungseffizienz – sollte daher besonderes Augenmerk auf eine möglichst präzise Situationsanalyse sowie die Prognose der systemspezifischen Barrieren richten.

### **2.12 Metaebene – faktischer Veränderungsbedarf versus aufwecken**

Es wurden eine Reihe konkreter Gestaltungsparameter benannt – aber es gibt immer auch eine Metaebene des Wandels. Der faustische Pakt mit dem Teufel sah nicht ganz zu Unrecht Stillstand – und sei es der Stillstand im schönsten Augenblick – als Auslöser für drastische Veränderungen vor. Es gibt empirische Organisationseffekte, die ohne markt-, technologie- oder situationsgetriebene Auslöser eine Veränderung erfordern können:

- Das Phänomen des so genannten organisatorischen Slacks, d.h. die Tatsache, dass man in stabilen Organisationen mit eingelaufenen Prozessen immer rund 15 Prozent Kapazitäten findet, die nicht ausgelastet sind. Hinzu kommt die skurrile Erfahrung, dass, wenn man diese eliminiert oder anderweitig allokiert, nach Einpendeln der neuen Organisation wiederum rund 15 Prozent Slack vorhanden sind – ein infinitesimal fortsetzbarer Optimierungsprozess.
- Das Konzept der lernenden Organisation (Senge 2003) und kontinuierlicher Verbesserungsprozesse (KVP), primär im Qualitätsmanagement als Vorstufe zum Total Quality Management (TQM).
- Semiwissenschaftliche Prinzipien wie das Parkinsonsche Gesetz (2001), wonach sich Arbeitsvolumina bzw. -prozesse nach Maßgabe der verfügbaren Zeit selbständig ausdehnen.
- Und manchmal menschlich, allzu menschliche Effekte wie Bequemlichkeit oder Furcht vor Veränderungen.

Vor diesem Hintergrund kann ein Changeprojekt schlicht dem Zweck dienen, eine zu ruhig, behäbig gewordene Organisation aufzuwecken. Eine Faustregel aus der klassischen Unternehmensberatung besagt, dass es nicht schadet, Organisationen, die zu den genannten Phänomenen neigen, etwa alle drei Jahre wachzurütteln.

## **2.13 Fazit**

Der Schmied von Ruhla teilte dem bei ihm incognito nächtigenden Landgrafen durch seine Selbstgespräche bei der Arbeit ohne es zu wollen mit, dass das Volk seinen Herrscher als zu weich ansah, wodurch die Höflinge bei ihrer persönlichen Bereicherung und beim Amtsmissbrauch freie Hand erhielten. Der Herrscher änderte seinen Führungsstil und befreite so die Untertanen von der Ausbeutung durch seinen Hofstaat. Dies zeigt: Ohne die richtigen Informationen fehlt der Anstoß zur Veränderung und die Richtung, in die verändert werden soll.

Unternehmerische Kommunikation vollzieht sich heute üblicherweise direkter, und die heutigen Firmenlenker sind nicht zu weich, sondern eher zu hart – aber durch Überlastung oder Selbstherrlichkeit ähnlich weit von ihren Mitarbeitern entfernt wie der Landgraf vor seinem Besuch beim Schmied.

Die wichtigste Erkenntnis ist, dass der Handlungsrahmen in Veränderungsprozessen viel weiter ist als man denken mag, und dass die Optimierung vieler Kriterien entscheidend für den Projekterfolg ist. Und zwar bevor man überhaupt begonnen hat, Dinge zu verändern.

## 2.14 Literatur

Bateson, G. (1981). *Ökologie des Geistes*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Dörner, D. (2002). *Die Logik des Misslingens*. Hamburg: Rowohlt.

Dormann, J. (2004). Interview anlässlich der Ernennung zum »Manager des Jahres«, *Manager Magazin*, 17. November 2004.

Gerstner, L.V. (2002). *Who Say Elephants Can't Dance?* New York: Harper Collins.

Ouchi, W. G. (1980). Markets, Bureaucracies, and Clans, *Administrative Science Quarterly*, 25, 129 – 141.

Parkinson, C. N. (2001). Parkinsonsches Gesetz und andere Studien über die Verwaltung. München: Econ.

Rappaport, J. (1981). In Praise of a Paradox, *American Journal of Community Psychology*, 9 (1), 1 – 25.

Senge, P. M. (2003). *Die fünfte Disziplin*. Stuttgart: Klett-Cotta.

Simon, H. (1996). *Die heimlichen Gewinner*. Frankfurt/Main: Campus.

Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.

### **3 Betriebswirtschaftliche und psychologische Basierung von Veränderungen**

Veränderung verunsichert. Die meisten Menschen wünschen sich ein stabiles Umfeld. Mit diesem Bedürfnis sind Veränderungen nicht in Einklang zu bringen. Veränderungen werden ja gerade deshalb durchgeführt, weil man mit einer Situation unzufrieden ist. Die nicht zufriedenstellende Situation soll zum Besseren verändert werden. Dabei gerät oft außer Blick, dass nur eine von den Mitarbeitern akzeptierte und mitgetragene Veränderung erfolgreich sein kann. Nach einer kurzen Darstellung des Erkenntnisweges in der Betriebswirtschaftslehre werden betriebswirtschaftliche Ansätze zu Fragen des Change Managements klassifiziert. Im zweiten Teil des Beitrags wird durch mehrere sozialpsychologische Theorien untermauert, unter welchen Voraussetzungen eine Veränderung von Mitarbeitern akzeptiert wird.

### **3.1 Betriebswirtschaftliche Perspektive**

Da fast alle Organisationen kosten- oder ertragsgetrieben agieren, soll mit der betriebswirtschaftlichen Perspektive von Veränderungsprozessen begonnen werden.

#### **3.1.1 Betriebswirtschaftslehre als angewandte empirische Wissenschaft**

Die Betriebswirtschaftslehre ist eine angewandte Wissenschaft mit einer kurzen Halbwertszeit des Wissens. Was bedeutet dies erkenntnistheoretisch? Die meisten Ansätze der Betriebswirtschaftslehre stammen nicht aus Laboren wie in naturwissenschaftlichen Fächern, beispielsweise der Biologie oder der Chemie, vom Zeichenbrett wie in den Ingenieurwissenschaften oder aus logisch-deduktiven Überlegungen wie in der Mathematik. Die Erkenntnisrichtung verläuft zu weiten Teilen umgekehrt, von der praktischen Erfahrung, oft nur aus Einzelfällen, über die Deskription hin zur Hypothesen- und Theoriebildung. Eine typische Erscheinung dieser stark angloamerikanisch geprägten Wissenschaft ist dementsprechend die Argumentation über »anecdotal evidence«. Das sind Aussagen, die belegen, dass es für ein Phänomen oder einen Lösungsansatz zumindest ein konkretes Beispiel, gleichsam als Existenz-, Möglichkeits- und Machbarkeitsbeweis, gibt. Aus erkenntnistheoretischer Sicht ist ein solches Vorgehen durchaus kritisch zu bewerten.

Seit Mitte des letzten Jahrhunderts ist es dabei unerlässlich geworden, von der qualitativen zu einer quantitativen Erfassung überzugehen, wobei Deskription und – über die Größe der Grundgesamtheit – Theoriebildung auf Basis von Häufigkeiten ineinander fließen. Dieses analytische Vorgehen ergibt sich u.a. aus den Erfordernissen der situativen Betriebswirtschaftslehre. Der Ansatz, auch Contingency Theory (Burns & Stalker 1961; Fiedler 1976) genannt, und ursprünglich in der Organisationsforschung beheimatet, besagt stark paraphrasierend, dass es bei betriebswirtschaftlichen Problemen sowie deren Lösung auf situative Merkmale und Bedingungen ankommt. Umgekehrt gilt, dass generell sinnvolle Lösungsansätze nicht intersituativ oder interkulturell übertragbar sind. In der Psychologie ist diese Sichtweise weitgehend mit dem systemischen Ansatz vergleichbar, nach dem die Wirkung einer konkreten Handlung nur unter Beachtung des Kontextes vorhergesagt werden kann.

Für den Themenkomplex Change Management sind beide genannten Aspekte betriebswirtschaftlicher Forschung von Belang:

- Erstens handelt es sich um ein fast ausschließlich aus der Praxis heraus generiertes Erkenntnisfeld.
- Zweitens ist eine generelle Theoriebildung – losgelöst von Umfeldkriterien – fast unmöglich bzw. gleitet rasch in Platitüden ab. Beispiel:

Motivierte Mitarbeiter sind wichtig für den Erfolg einer Organisation. Für triviale Aussagen wie diese benötigt man keinen wissenschaftlichen Hintergrund.

Vor diesem Hintergrund fällt es nicht ganz leicht, die Anfänge einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Change-Management-Fragen, die darauf aufbauende Theorieentwicklung sowie eine Klassifizierung von Ansätzen oder Forschungslinien für die Betriebswirtschaftslehre zu skizzieren. Die folgende Darstellung erhebt daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit und wird im Bewusstsein der laufenden Fortentwicklung vorgenommen.

### **3.1.2 Theoriesansätze zum Change Management – ein Klassifizierungsversuch**

Die zweite Hälfte des letzten Jahrhunderts war von einer Dynamisierung der Betriebswirtschaftslehre gekennzeichnet. Die Auseinandersetzung mit Strategie und statischem Organisationsaufbau, pars pro toto etwa die Chandler-Kontroverse (1962) zu »strategy follows structure«, ist hierfür ein Beispiel. Es folgte der Fokus auf Ablauforganisation und Prozessoptimierung, etwa mit Peters und Watermans »excellent corporations« (1982). Im Rahmen dieser Umorientierung ergaben sich drei grundsätzliche Auslöser für die Formung von Change Management als gesondertem Thema:

a) Zunächst ist hier die Praxis zu nennen. Der konkrete Bedarf, Veränderungen, insbesondere solche geringeren Umfangs auf operativer Ebene, zu erleichtern – und die Auseinandersetzung von Managern mit solchen Veränderungen im Alltag. Die Betriebswirtschaftslehre entwickelte sich zu der Zeit unter anderem auf Basis systemtheoretischer und behavioristischer Ansätze, die sich gut in Erklärungsversuche zum Veränderungsmanagement einfügten (beispielsweise Rouse, 2003). Damit erhielt die Forschung zum Thema Change Management zwei primäre Ausrichtungen, die der operativen Organisation von Veränderungen sowie die der Personalführung. Wenngleich sich Veränderungsbedarf zumeist aus nichtpersonellen Änderungen – beispielsweise aus Unternehmensübernahmen, aus der Einführung neuer Informationstechnologie(IT)-Systeme oder aus regionalen Verlagerungen ergibt, muss die Umsetzung von Veränderungen über geeignete Maßnahmen des Human Resource Management (HRM) erfolgen.

Hieraus entstand als neuer Forschungszweig die Organisationsentwicklung (OE), später auch das Systems Design. Fragen der betrieblich-organisatorischen Gestaltung wurden zunehmend mit organisationspsychologischen Erkenntnissen untermauert, siehe hierzu beispielsweise Hughes (2006).

In der Implementierungspraxis zeichnete sich mittlerweile ab, dass weit mehr als 20 Prozent eines Veränderungserfolgs nicht aus positiven Elementen wie präziser Ziel- und Zeitplanung, sondern aus dem Vermeiden negativer Elemente, genauer gesagt von Veränderungsbarrieren resultieren. Aufbauend auf frühen Arbeiten von Argyris und Schoen wandte sich daher die Aufmerksamkeit dem Einsatz von Change-Treibern (beispielsweise Hage & Meeus, 2006) und eher prozessualen Wirkungsmechanismen zu. Von hier war es in den 90er Jahren nur noch ein kleiner Schritt zu der Instrumentalisierung (beispielsweise Graetz, Rimmer, Lawrence & Smith, 2006) in Form des so genannten Business Process Reengineering (BPR), wodurch zum zweiten Bereich übergeleitet wird.

b) Ein zweiter Auslöser für Change-Management-Erkenntnisse waren die Unternehmensberatungen: Während Entwickeln und Kommunizieren konzeptioneller Problemlösungen zumindest für die führenden Beratungshäuser nie ein ernste Herausforderung darstellte, endete deren Kompetenz früher bei der Umsetzung der entworfenen Konzepte. Diese Problematik, die für die langfristige Reputation der Berater relevant ist, aber auch den fließenden Übergang von konzeptioneller Beratung zu Management auf Zeit darstellt, verwies auf die Metaebene der Umsetzung, siehe hierzu beispielsweise Heberle und Stolzenberg (2006). Folgerichtig lag das Augenmerk dieser (halb-)wissenschaftlichen Auseinandersetzung (beispielsweise Rigall, Wolters, Goertz, Schulte & Tarlatt, 2005) auf Aspekten wie dem motivationalen Delta zwischen »comfort zone« und »sense of urgency« oder dem stringenten Übergang von Veränderungsprozessplanung zur energischen Umsetzung sowie zur Ergebnissicherung und zur Nachhaltigkeit.

c) Der dritte, eher unauffällige Auslöser, bestand im Zuge der zunehmenden Intensivierung der Informationstechnik für einen strategischen Unternehmenserfolg in der Gestaltung der System- oder Software-Implementierung bzw. des Roll-out, vor allem bei großen EDV- oder Datenbank-Systemen und komplexen Lösungspaketen wie beispielsweise SAP R/3 (vgl. Scheer, Abolhassan & Kirchmer, 2003). Dies geht in der Praxis heute so weit, dass in Konzernen, seltener im öffentlichen Dienst, häufig die Informationstechnik und die Organisationsabteilung integriert sind.

Der Veränderungsbedarf konzentriert sich in diesem Bereich – zusätzlich zu technischen Kompatibilitäts- oder Datenmigrationsfragen – im Kern auf Mitarbeitertraining, Support-Organisation, Umstellung von Kundenbetreuung, Aufteilung zwischen Innen- und Außendienst, beispielsweise bei Versicherungen oder im Zusammenspiel zwischen Autoherstellern und Werkstätten, bis hin zur Prozessglättung bei Outsourcing des gesamten Informationstechnikbereichs.

### **3.1.3 Von der Praxis zur Theorie**

Diese Entwicklung hat – verglichen mit den früheren Theoriesträngen der Betriebswirtschaftslehre – drei Ursachen:

- Erstens ist das Thema weit davon entfernt, erschöpfend behandelt zu sein – und wir sprechen hier von Change Management in jeder Art von Organisationen, nicht nur bei Fusionen und nicht nur im kommerziellen Bereich.
- Zweitens weisen die bisher erzielten Lösungsansätze einen stark interdisziplinären Charakter auf – die Herausforderung liegt daher mehr als in anderen Forschungsfeldern der Betriebswirtschaftslehre in der Harmonisierung, Integration und ggf. Anpassung der vorhandenen Erkenntnisse. Neben der Betriebswirtschaftslehre sind auch die Theoriebestände der Organisations- und Sozialpsychologie sowie der Organisationssoziologie zu beachten.
- Drittens ist gerade hier – anders etwa als in mathematisch basierten Fragen wie im Bereich Operations Research (OR) oder Logistik – eine permanente empirische Überprüfung von Anwendbarkeit und Tragfähigkeit von Lösungsideen dringend geboten. Die situativen Bedingungen entscheiden in erheblichem Maß mit über den Erfolg von Veränderungsprozessen. Eine entkonkretisierte Theoriebildung ohne empirische Absicherung droht im schlechtesten Sinne des Wortes unpraktisch zu werden.

Die Interdisziplinarität, besonders die Nutzung von Theoriebeständen der Organisations- und Sozialpsychologie, als Voraussetzung erfolgreicher Veränderungen wurde hervorgehoben. Es folgen Beispiele für solche Theoriebestände, hier aus dem Gebiet der Sozialpsychologie, die den Nutzen einer Kooperation zwischen Betriebswirtschaftslehre und Psychologie veranschaulichen sollen.

## **3.2 Psychologische Perspektive**

Es wird das Spannungsverhältnis zwischen Veränderungsbedarf und Beharrungsvermögen sowie Widerstand in Veränderungsprozessen erläutert. Im Anschluss werden exemplarisch einschlägige sozialpsychologische Theorien vorgestellt, die ein Verstehen von Beharrung und Widerstand ermöglichen. Die Theorien sind Klassiker der Sozialpsychologie. Dies lässt bereits erahnen, dass es kein Theoriedefizit gibt, sondern ein Wissens- und Anwendungsdefizit in der Praxis.

### **3.2.1 Beharrung**

In vielen Unternehmen folgt eine Änderung der Ablauf- und Aufbauorganisation auf die nächste. Dies ist oftmals unternehmerisch oder markttechnisch bedingt, manchmal aber auch nur »Wahnsinn mit Methode«,

genauer gesagt ein operativer Weg, um starre Organisationen aufzurütteln. Der uneingeweihte Betrachter fragt sich: War das jetzt notwendig? Stehen die erhofften Vorteile einer Veränderung in einer vertretbaren Relation zu den Nachteilen?

Die ursprünglich gewünschten Ziele einer Veränderung fest vor Augen, geraten die Risiken und Nebenwirkungen in der Praxis oft aus dem Blickfeld. Dies kann zahlreiche Ursachen haben – einer der häufigsten ist die unterschätzte Komplexität und Dauer von Veränderungsprozessen. Warum, so fragt man sich, sprengen fast alle Veränderungsprojekte ihren zeitlichen Rahmen? Weil die menschliche Komponente außer Acht gelassen wird – vor allem weil viele Mitarbeiter, die in der Konzeptions- und Planungsphase nicht involviert waren, obwohl sie vielleicht hilfreiche Aspekte hätten beitragen können, später subtil Widerstand leisten.

Jede Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation hat Auswirkungen auf die Mitarbeiter. Wenn Organisationsveränderungen beispielsweise mit Personalversetzungen oder –abbau einhergehen, entstehen Lücken, die prozessual gefüllt werden müssen – anderenfalls ergeben sich ablaufbedingte Qualitäts- oder Zeitprobleme, die vor der Veränderung nicht vorlagen. Der verantwortungsbewusste Umgang einer Organisation mit ihren Mitarbeitern entscheidet mithin über Gelingen oder Mislingen von Veränderungsprozessen, siehe hierzu auch den Beitrag von Häring in diesem Band. Mitarbeiter erleben Veränderungen – unabhängig davon, ob die intendierten Ziele unternehmerisch richtig oder falsch waren – oft als undurchsichtig und unverständlich. Die getroffenen Entscheidungen sind subjektiv nicht nachvollziehbar und dadurch nicht annehmbar (Bache, 2000). Folgerichtig leisten die Mitarbeiter Widerstand – je nach Situation offen oder verdeckt.

### **3.2.2 Widerstand**

Widerstand sind alle Handlungen, Einstellungen oder Empfindungen von Menschen, die eigene Ziele oder von außen an sie herangetragene Anforderungen zu bremsen oder zu blockieren (Zuschlag, 1987). Diese Definition erlaubt das wertfreie Behandeln von Widerständen als normale Systemkomponente, die neben negativen auch positive Folgen haben können. Widerstände können beispielsweise die Funktion einer Notbremse übernehmen, die schädliche Grenzüberschreitungen verhindert und die Hinweise auf notwendige Kompromisse gibt (Zuschlag, 1987). Widerstände können gegen die Ziele einer Veränderung, gegen die analytische Methodik oder die Mittel zur Zielerreichung, gegen Einzelpersonen oder auch gegen das zugrunde liegende Menschenbild gerichtet sein. Die Praxis holperiger, mühsamer Veränderungsprozesse zeigt, dass Umsetzungshindernisse sogar dann als Problemindikatoren wirken können, wenn die hinderlichen Personen die Probleme selbst nicht voll-

ständig durchschauen. Dies ist beispielsweise beim Umgang mit Betriebs- und Personalräten zu beobachten, die oftmals nicht per se gegen Änderungen sind, wohl aber – oft auf Basis schlechter Erfahrungen – unüberlegte oder vorschnelle Managemententscheidungen fürchten.

Widerstand kann viele Ursachen haben. Durch Veränderungen selbst bedingte Widerstände können sein:

a) Bestimmte Konsequenzen einer Veränderung sind unerwünscht und werden von den Beteiligten abgelehnt, beispielsweise die Auflösung einer Organisationseinheit. In den 80er Jahren war daher eine in Konzernen häufig gewählte Notlösung, anstelle von Entlassungen, Personen, selbst vollständige Abteilungen, in so genannten Elefantenfriedhöfen zusammenzulegen und dort ohne Aufgaben, ohne Außenkontakt und ohne Kontrollen sich selbst zu überlassen – ein immens kostspieliges Vorgehen. Und dies alleine, um unangenehme Diskussionen und möglicherweise auch gerichtlichen Streitigkeiten aus dem Weg zu gehen.

b) Der antizipierte Verlauf und Inhalt einer Veränderung kann bei Betroffenen Ängste auslösen, beispielsweise, wenn die Beteiligten befürchten, eine Veränderung dient der Entmachtung unliebsamer Mitarbeiter. So ist es beispielsweise bezeichnend, dass die Frage, ob die Integration nach einer Unternehmensübernahme so schnell (Beispiel Novartis) oder so langsam wie möglich (Beispiel Siemens-Nixdorf) vonstatten gehen sollte, unter Praktikern wie Wissenschaftlern weiterhin umstritten. In der Praxis ist immer wieder zu beobachten, dass bei der offiziellen Begründung von Veränderungen und Reorganisationen vorgeschobene, wohlklingende Gründe bemüht werden, anstatt die Markt-, Wettbewerbs- und Kostenposition der Organisation offen auf den Tisch zu legen und für jeden Mitarbeiter offensichtlich die Überlebensnotwendigkeit von Einsparungen und drastischen Veränderungen darzulegen. Die Alternative zu Veränderungen ist häufig die Schließung eines Unternehmens oder einer Behörde.

c) Eine ungeschickte Vorbereitung von Veränderungen kann bei den Beteiligten Befürchtungen hervorrufen. Besonders verbreitet ist unnötige Geheimhaltung. Auch der Zeitpunkt einer Veränderung kann schlecht gewählt sein. Möglicherweise haben die Beteiligten bereits schlechte Erfahrungen mit früheren Veränderungen gemacht. Auch stellt die Nutzung von externen Unternehmensberatern möglicherweise einen Grund für Widerstände dar, der in jüngster Zeit dazu geführt hat, dass Organisationen eigene interne Beratergruppen aufbauen und Veränderungen von diesen durchführen lassen. Allein der Name McKinsey, einer bekannten Unternehmensberatung, löst beispielsweise bei vielen Mitarbeitern Angst vor Personalabbau und damit Widerstände aus.

d) Der Verlauf einer Veränderung kann die Mitarbeiter irritieren, wie beispielsweise ein offener Streit verschiedener beteiligter Organisationseinheiten. Erfahrene Veränderungsexperten wissen, dass die Planungspräzision bei Veränderungen nur für die ersten sechs Monate ausreichend ist und danach rapide abnimmt – Improvisation ersetzt rationales Handeln, meist begünstigt durch Zeitdruck und fehlende Beteiligung von Fachexperten. Siehe hierzu auch den Beitrag von Nolte in diesem Band, der die Grenzen der Planbarkeit von Veränderungen in Systemen verdeutlicht.

e) Widerstand aus sachlichen Gründen. Nicht jede Veränderung ist eine Verbesserung, und nicht jeder Widerstand resultiert aus unreflektierter Fundamentalablehnung. So ist beispielsweise der Widerstand in der öffentlichen Verwaltung gegen die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in ihrer derzeitigen Form sachlich nachvollziehbar, wenn man Details der Umsetzung betrachtet. Zum einen handelt es sich in der Regel nur um eine Kostenrechnung (KR), eine Leistungsrechnung findet in den wenigsten Fällen statt. Zum anderen führte die Anhäufung von KLR-Daten unter erheblichem Ressourcenverbrauch nur in seltenen Fällen zu Konsequenzen. Weder werden datenbasiert Prozesse verändert, noch werden alte Kontrollsysteme zugunsten einer umfassenden Budgetierung abgeschafft. Als Folge existiert im öffentlichen Dienst heute häufig die neue Kosten- und Leistungsrechnung neben den alten Kontrollstrukturen.

### **3.3 Theorien für Veränderungen – eine Auswahl**

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

- Die Hypothesentheorie der Wahrnehmung beschreibt, nach welchen psychologischen Regeln Veränderungen wahrgenommen werden.
- Die Attributionstheorie beschreibt, welche Ursachen für Veränderungen verantwortlich gemacht werden und welche Folgen das hat.
- Die Theorie der kognitiven Dissonanz beschreibt, wie Menschen mit widersprüchlichen Informationen umgehen.
- Die Stresstheorie zeigt, welche Folgen Veränderungen haben können, die als belastend erlebt werden.

Jede Theorie wird knapp beschrieben; es folgen ein Fazit sowie ein Praxistransfer.

### 3.3.1 Hypothesentheorie der sozialen Wahrnehmung

Die Kernaussage der Hypothesentheorie der Wahrnehmung lautet (Bruner 1957; Postman, 1951; Lilli, 1984): Jede Wahrnehmung beginnt mit einer Hypothese. Oder: Eine voraussetzungsfreie (objektive) Wahrnehmung ist nicht möglich.

Jeder Mensch hat eine Sammlung von Hypothesen aus früheren Wahrnehmungen und Erfahrungen, die bestimmen, was wichtig ist, was gefährlich ist usw. Man spricht von Wahrnehmungs-Erwartungs-Hypothesen. Angenommen, ein Hund hat Herrn Fuchs vor einiger Zeit gebissen, und er empfindet seitdem Angst vor Hunden. Seit dem Vorfall achtet Herr Fuchs viel aufmerksamer auf Hunde als früher. Wer beispielsweise schon eine Veränderung erlebt hat und diese negativ erlebte, der registriert Zeichen für bevorstehende Veränderungen, wie eine Informationssammlung, betriebliche Analysen oder eine umfassende Organisationsuntersuchung früher und entwickelt stärker Angst vor den möglichen Folgen als andere Personen. Die Erwartungshypothesen beeinflussen, was man wahrnimmt und wie man es interpretiert. Wer als Mitarbeiter beispielsweise von einer bevorstehenden Umstrukturierung aus der Zeitung erfährt, ist enttäuscht und misstrauisch. Gleich zu Beginn erlebt er ein Informationsdefizit und wird aufmerksam alle Zeichen deuten, die er ahnen 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 kommt.« Oder auch: »Ich werde erst informiert, wenn alles gelaufen ist.«

Die Kernannahmen der Hypothesentheorie der Wahrnehmung lauten (Lilli & Frey, 1993):

- Je stärker eine Hypothese ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie aktiviert wird. Wer beispielsweise mehrere Umorganisationen in kurzer Zeit erlebt hat, könnte folgende Hypothese aktivieren: »Umorganisationen bringen keine Stabilität, denn nach der Umorganisation ist vor der Umorganisation.« Jedes kleine Stottern bei einer Veränderung wird von solch einem Mitarbeiter 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 eine Veränderung für ihn negative Konsequenzen hat, der wird negative Konsequenzen wahrnehmen, unabhängig davon, ob es solche tatsächlich gibt.
- Je stärker eine Hypothese ist, desto größer muss die Menge widerlegender Informationen sein, damit sie abgelegt wird. Eine starke Hypo-

these 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 immun gegen Änderung sein.

Auf die Wahrnehmung einer Veränderung durch die betroffenen Personen wirkt eine Hypothese umso mehr, je stärker sie ist. Hypothesen sind umso stärker (Lilli, 1984; Lilli & Frey, 1993),

- je häufiger sie in der Vergangenheit bestätigt wurden. Oft reicht bereits eine Negativberichterstattung zu Veränderungen in anderen Organisationen aus, um für die Veränderung in der eigenen Organisation ebenfalls Negatives zu befürchten. Das Nicht-Bestätigen einer Hypothese führt nicht automatisch zur Löschung. Je zentraler und stärker Hypothesen sind, desto eher bleiben sie im Hypothesenpool. Oft mit dem Argument, in dieser speziellen Situation traf die Hypothese zwar nicht zu, aber in allen anderen Situationen schon. Wer beispielsweise für das Thema Umstrukturierung sensibilisiert ist und immer wieder gelesen, gesehen und gehört hat, dass bei der Gelegenheit Stellen und Planstellen abgebaut werden, der lässt sich durch formelhafte Beteuerungen der eigenen Organisationsspitze nicht beruhigen. Selbst dann nicht, wenn diese Beteuerungen zutreffen.
- je geringer die Zahl konkurrierender Hypothesen ist. Stereotype bilden den extremen Fall der Alternativenreduktion auf eine einzige starke Hypothese. Wer beispielsweise die Hypothese hat, eine Veränderung sichert die Leistungsfähigkeit der Organisation, das ist gut für alle, also auch für mich und gleichzeitig hört, dass Stellen abgebaut werden, der wird dieser Veränderung eher auch positive Aspekte abgewinnen können als jemand, der nur erwartet, dass Stellen abgebaut werden.
- je stärker ein Motiv eine Hypothese stützt, beispielsweise wenn persönliche Werte und Emotionen mit einer Hypothese übereinstimmen. Wer die Ebene der Abteilungsleiter für überflüssig hält, wird einer Umorganisation mit dem Ziel, diese Ebene abzuschaffen, freudiger entgegensehen, als jemand, der selbst Abteilungsleiter ist oder 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 und Sicherheit verbindet, wird sich bei einer Veränderung schwerer tun als jemand, der mit der alten Organisationsstruktur Starrheit, Enge und Hemmung der eigenen Kreativität verbindet.

- je größer die soziale Unterstützung für eine Hypothese ist. Beim Fehlen von Information kann die Übereinstimmung mit anderen Betroffenen als Bestätigung der eigenen Hypothese dienen. Bei sozialen Situationen ist die Übereinstimmung mit anderen mangels objektiver Standards der häufigste Mechanismus, um die Angemessenheit eigener Wahrnehmung und Urteilsbildung zu prüfen. Ab wann ist eine verbale Aggression beispielsweise so verletzend, dass ein körperlicher Angriff entschuldbar wird? Das ist eine intersubjektive Festlegung. Bringt die Veränderung mehr Gutes oder mehr 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.

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 untersucht den Einfluss von Urteilen anderer Personen auf das eigene Urteil bei der Beurteilung einfach und objektiv messbarer Größen. Die Versuchspersonen urteilten, welche von drei Strecken mit einer Vergleichsstrecke identisch war. Die Versuchspersonen konnten die Strecken im Einzelexperiment eindeutig unterscheiden, d.h. die Aufgabe war 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 auf diese Weise 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 Versuchspersonen mussten sich bei Asch zwischen zwei Hypothesen entscheiden: Sollen sie der eigenen Wahrnehmung folgen oder dem Gruppenurteil? Bereits bei einer Mehrheitsgruppe von drei gegenüber einer Person entsteht ein maximaler Konformitätsdruck. Allerdings nähern sich die Urteile der Versuchspersonen nur dann dem Gruppenurteil an, wenn die Hypothese »Vertrauen in die Gruppe« gestärkt wurde. Das gelang bei Versuchspersonen mit einem hohen Wert sozialer Erwünschtheit besonders gut (Lilli & Frey, 1993). Solche Personen orientierten sich in ihrem Verhalten stark daran, was andere von ihnen erwarteten. Die Ergebnisse von Asch sind so beeindruckend, weil viele Personen sich trotz der eindeutigen physikalischen Wahrnehmung dem fal-

schen Gruppenurteil anschlossen. Nach einer Untersuchung von Upmeyer (1971) werden nicht die Wahrnehmungsleistungen beeinträchtigt, sondern die Versuchspersonen nähern ihr geäußertes Urteil dem Gruppenurteil an.

Bei sozialen Wahrnehmungen, bei denen es keine eindeutige Meßlatte für richtig oder falsch gibt, ist der Effekt noch ausgeprägter. Gerade bei Veränderungen, für deren Ge- oder Misslingen letztlich keine objektiven Maßstäbe verfügbar sind, ist dieser Effekt zu beachten. Eine negative Meinungsführerschaft über eine Veränderung ist nur schwer umkehrbar. Es ist daher erfolgversprechender, von vornherein eine positive Grundhypothese über die Veränderung zu induzieren.

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, vernachlässigt. Auf Veränderungen übertragen heißt dies: Je stärker man Nachteile erwartet, desto eher neigt man – bereits bei wenigen Informationen – zu einem negativen Gesamturteil über die Veränderung. Allein die Mehrheitsmeinung in einer Gruppe kann zu einem solchen Urteil führen. Daher ist es besonders wichtig, viel und früh zu informieren und die Meinungsführer in einer Organisation von den Vorteilen einer Veränderung zu überzeugen. Meinungsführer können neben den Führungskräften, auch Betriebs- oder Personalratsmitglieder und Mitarbeiter mit hohem Ansehen unter den Kollegen sein.

## **Fazit**

Die Hypothesentheorie ist bei Einstellungsfragen sowie für das Erkennen der Wirkung von Stereotypen und Vorurteilen hilfreich (Lilli, 1984; Lilli & Frey, 1993). 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 helfen. Attributionskonzepte fragen nach dem »warum« der Zuschreibung von Eigenschaften, die Hypothesentheorie nach dem »wie«.

Die Hypothesentheorie der Wahrnehmung liefert wichtige Thesen für die Wahrnehmung von Veränderungen. Veränderungen werden umso eher negativ wahrgenommen, wenn

- die Mitarbeiter früher negative Erfahrungen mit Veränderungen gemacht haben,
- die Mitarbeiter von negativ verlaufenen anderen ähnlichen Veränderungen gehört haben,

- die ersten Eindrücke negativ sind. Alle weiteren Erfahrungen interpretieren die Mitarbeiter dann vor dem Hintergrund einer negativen Grundhaltung.

### **Tipps für die Praxis**

- Frühzeitig über die Lage und mögliche Gründe für und gegen Veränderungen informieren. Ohne konkreten Veränderungsdruck im Nacken kann offen und ohne Zeitdruck diskutiert werden. Das Thema Veränderung und Veränderungsursachen sollte man nicht erst dann entdecken, wenn eine konkrete Änderung unmittelbar bevorsteht.
- Die eigenen Mitarbeiter vor der Öffentlichkeit und umfassend über die Änderungen und deren Ursachen sowie Folgen informieren. Die immer wieder beobachtbare Geheimhaltung von Informationen schadet der Akzeptanz von Veränderungen.
- Unmittelbar nach Bekanntgabe der Veränderung Ansprechpartner benennen – je näher an der Leitung desto besser – die zu allen Fragen Rede und Antwort stehen. So können die erste Überraschung und die erste Angst abgefangen werden. Die Fragen sind aufrichtig zu beantworten. Wenn man etwas nicht beantworten kann, muss man das zugeben. Wichtig sind die Glaubwürdigkeit und Ernsthaftigkeit des Gesprächsangebots.
- Regelmäßig nach innen über den Fortgang der Veränderung informieren. Direkte Kommunikation, beispielsweise in Gesprächen und in Mitarbeiterversammlungen, sind wirkungsvoller als schriftliche Informationen oder Informationen über das Intranet.
- Die Meinungsführer der Organisation für die Veränderung gewinnen, am besten durch Beteiligung an den wichtigen Entscheidungen.
- Es gibt keine unwichtigen Äußerungen der Leitung in der sensiblen ersten Änderungsphase. Alles, was die Leitung von sich gibt und auch wenn sie gar nichts von sich gibt, wird interpretiert. D.h. klar und ehrlich kommunizieren, nebulöses Geschwafel wird interpretiert werden, im Zweifel negativ.

### **3.3.2 Attributionstheorie**

Attributionen sind Ursachenzuschreibungen, wie sie der Mann und die Frau auf der Straße vornimmt (Meyer & Försterling, 1998). Die Attributionstheorie beschäftigt sich mit der Frage, wie Menschen Ursachen wahrnehmen und welche Konsequenzen dies hat: Auf Veränderungen übertragen führt das zur Beantwortung von Fragen wie den Folgenden:

- Welche Ursachen sehen Mitarbeiter als treibend für eine Veränderung an?

- Welche Ursachen sehen die Mitarbeiter als treibend für negative und positive Entwicklungen nach einer Veränderung an?
- Sehen die Mitarbeiter die Ursachen negativer Entwicklungen in der Veränderung oder trennen die Mitarbeiter zwischen Veränderungsauswirkungen und anderen Ursachen und nehmen sie auch positive Folgen wahr?

Nach der Attributionstheorie schreiben die Mitarbeiter einer Veränderung auf jeden Fall Ursachen zu. Entweder werden das Ursachen sein, die sie akzeptieren, wie beispielsweise die Stärkung der Organisation und die Sicherung der Arbeitsplätze oder es werden Ursachen sein, die Mitarbeiter nicht akzeptieren, beispielsweise wenn der Grund für die Veränderung im persönlichen Machtstreben der Leitung gesehen wird.

### **Warum Ursachen wichtig sind**

Warum sucht man nach den Ursachen von Ereignissen und gibt sich nicht damit zufrieden zu beobachten und zu registrieren? Weil bloßes Registrieren kein Verstehen ermöglicht, keine Vorhersage und keine Kontrolle. Attributionen schaffen Ordnung und ermöglichen Vorhersagen sowie Kontrolle (Meyer & Försterling, 1998). Die Attributionstheorie geht von einem 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 voraussagen und unter bestimmten Bedingungen sogar kontrollieren (Meyer & Schmalt, 1984). So wird eine Veränderung subjektiv kontrollierbar oder zumindest in ihrem Ablauf vorhersehbar. Wenn man die Ursachen von Entwicklungen zu kennen glaubt, macht einen das sicherer. Die Tendenz zur falschen Ursachenzuschreibung sinkt mit den verfügbaren Informationen über eine Veränderung und deren weitere Entwicklung. Insofern ist die möglichst frühe und umfassende Kommunikation von Veränderungen wichtig. Das allein reicht aber nicht. Die Kommunikation muss glaubwürdig sein. Nur wenn die Mitarbeiter den Aussagen der Führungspersonen glauben, können die Botschaften ihr Ziel erreichen. Informiert die Leitung eigene Mitarbeiter vor der Öffentlichkeit, steigt ihre Glaubwürdigkeit und die Glaubwürdigkeit der nachfolgenden Informationen zur Veränderung. Nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang der sekundäre Imagegewinn: Ein wohlinformierter Mitarbeiter wird sich auch in seinem Bekanntenkreis eher positiv über die Veränderung äußern. Deshalb: Zuerst Kommunikation nach innen, dann Kommunikation nach außen.

Nicht immer stellt man Fragen nach dem Warum; das würde man im Alltag 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 Fremde einfach seine Wohnung betreten können. 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). Veränderungen sind für viele Menschen angstbetonte Ereignisse. Sie stellen folglich Warum-Fragen. Sie fragen sich nach den Ursachen und den Folgen. Erhalten sie umfassend und glaubwürdige Informationen, werden Ängste, die der Wandel mit sich bringt, abgebaut und die Energien der Mitarbeiter sind frei, um sich ihrer Sachaufgabe zu widmen. Fehlen interne Informationen, werden Mitarbeiter dem, was sie subjektiv erleben, Ursachen auf Gerüchtbasis zuschreiben. Die so erzeugte Ursachenvielfalt und die unausweichlich damit verbundene brodelnde Gerüchteküche sind kontraproduktiv. Die Information der Mitarbeiter ist keine Gnade der Leitung, sondern Voraussetzung für das Gelingen einer Veränderung.

### **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 & Schmalt, 1984):

- Situation, beispielsweise die einer Organisation vor einer Umorganisation
- Menschen, beispielsweise die Leitung und wichtige externe Akteure
- Kontext, beispielsweise die wirtschaftlichen oder politischen Rahmenbedingungen

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 Schweizer beteiligt ist. Bei jedem früheren Einsatz hat Herr Schweizer die Schlägerei begonnen und bei jeder Schlägerei handelte es sich mit Ausnahme des Herrn Schweizer um andere Beteiligte. Im Modell Kelleys heißt das:

- Es gibt keine Kovariation mit dem Kontext: Es sind immer andere Orte.
- Auch mit der Situation gibt es keine Kovariation: Es sind immer andere Personen beteiligt.
- Aber mit dem Hauptbeteiligten gibt es eine Kovariation: Herr Schweizer ist immer beteiligt.

Daher werden die Polizeibeamten Herrn Schweizer als für die Schlägerei verantwortlich ansehen. Es liegt eine Kovariation vor zwischen Schlägereien und Herrn Schweizer vor.

Auf Umorganisationen übertragen bedeutet dies, dass diese in einer bereits früher durch Umorganisation entstandenen Einheit anders wahrgenommen wird, als in einer seit langem unverändert bestehenden Einheit. 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 Leitung liegen, umzuorganisieren. Damit wird die Ursache für die Umorganisation eher in persönlichen Motiven der Führungsspitze vermutet. Findet eine Veränderung hingegen nach längerer interner Diskussion über die schwierigeren Rahmenbedingungen statt, wird die Ursache eher im Kontext gesehen und damit wird die Veränderung eher akzeptiert.

### **Attributionsverzerrung**

Ein Handelnder nimmt dasselbe Geschehen anders wahr als ein Beobachter. Das ist die klassische Attributionsverzerrung. So wird die Führungsspitze eher glauben, die Situation erforderte die Organisationsänderung und die Mitarbeiter werden eher glauben, die Führungsspitze wollte die Änderung. Das liegt an den unterschiedlichen Perspektiven. Handelnde attribuieren eher auf die Situation, Beobachter eher auf Personen. Im Gegensatz zum Beobachter (Mitarbeiter) hat die Handelnde (Führungsspitze) 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 unter welchen Bedingungen er eine Veränderung abgelehnt hätte. Diese unterschiedliche Informationsverfügbarkeit führt 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 verringern sich Attributionsunterschiede in dem Maße, wie man als Beobachter ähnlich gut informiert ist wie als Handelnder. Das bedeutet nichts anderes als die vollständige Information der Mitarbeiter über wichtige Motive, Abläufe und Folgen von Veränderungen. Geheimhaltung schadet auch deshalb, weil die Attributionen nicht informierter Mitarbeiter gegenüber Veränderungen in aller Regel negativ sind.

Ein weiterer wichtiger Aspekt für Attributionsunterschiede ist, dass Menschen unrealistischerweise annehmen, die eigenen Verhaltensweisen und Einstellungen entsprächen denen anderer Personen. Einstellungen und Verhalten, die sich von den eigenen unterscheiden, werden als unüblich, abweichend (Ross, Greene & House, 1977) und möglicherweise sogar als feindlich betrachtet. Meyer und Försterling (1998) nennen das Phänomen »falschen Konsensus-Effekt«. Personen, die ein bestimmtes Verhalten zeigen, nehmen an, dass eine hohe Übereinstimmung mit anderen Personen 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. Der eigenen Person ähnliche Verhaltensweisen sind eher verfügbar, daher überschätzt man die Wahrscheinlichkeit deren Auftretens. Abweichendes Verhalten gilt als unüblich und wird auf die Person attribuiert, die ein solches Verhalten zeigt, nicht auf die Situation, die möglicherweise für das Verhalten verantwortlich ist. In Konsequenz dieser Überlegungen werden Mitarbeiter, die bloße Beobachter von Veränderungen sind, oftmals Ursachen bei den handelnden Führungskräften sehen, unabhängig davon, wie die Sachlage tatsächlich ist. So wird die klassische Attribution eines nicht informierten und nicht beteiligten Mitarbeiters (Beobachter) sein: »Die Führungsspitze hätte anders gekonnt, wenn sie anders gewollt hätte«. Eine solche Attribution schadet Veränderungen, weil sie Widerstände schürt. Die Veränderung wird dann als einsame und möglicherweise willkürliche Entscheidung gesehen, nicht als zwingende Folge der politischen oder finanziellen Situation. Damit sinkt die Bereitschaft der beobachtenden Mitarbeiter zur aktiven Mitgestaltung der Veränderung; die Führungsspitze wird abgewertet und verliert dauerhaft Ansehen. Ein Beispiel ist die Auseinandersetzung zwischen dem Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Telekom AG, Herrn Obermann, und der Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di über die geplante Ausgliederung von rund 50.000 Arbeitsplätzen aus dem Konzern.

## **Fazit**

Die Attributionstheorie liefert wichtige Thesen für die Ursachenzuschreibung einer Veränderung. Wenn die Ursache im Willen der Konzernspitze gesehen wird, statt in der konkreten Situation oder den Rahmenbedingungen, sinkt die Bereitschaft zur aktiven Mitgestaltung. Für eine Veränderung ist es umso negativer,

- je weniger die Mitarbeiter unabhängig von einer konkreten Veränderung über die aktuelle Situation der Organisation informiert sind.
- je geringer die Glaubwürdigkeit der Konzernleitung ist. Bei Unglaubwürdigkeit dieses Personenkreises werden selbst zutreffende Informationen zur Veränderung keine Wirkung bei den Mitarbeitern erzielen.
- je mehr die Ursache in persönlichen Motiven der Konzernspitze vermutet werden, beispielsweise um die eigene Macht zu vergrößern oder um alte Rechnungen zu begleichen.
- je schlechter die Mitarbeiter bei einer konkret anstehenden Veränderung 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 der Handelnden (Konzernleitung).

Insgesamt ist bei Veränderungen die Zuschreibung von Ursächlichkeit ein wichtiger Prädiktor für das Verhalten der Mitarbeiter. Die Attributionstheorie umfasst die Verarbeitung eingehender Informationen und die Verarbeitung dieser Informationen zu Attributionen. Ebenfalls wichtig wären Vorhersagen zu den emotionalen, kognitiven und motivationalen Folgen, wenn Mitarbeiter Ereignisse nicht vorhersagen oder nicht beeinflussen können. Hierzu trifft die Attributionstheorie keine Vorhersagen. Mit einer Ausnahme: Nach der Attributionstheorie wird Kontrollverlust als unangenehm erlebt. Zu welchen Konsequenzen widersprüchliche Informationsbruchstücke führen, beschreibt die Theorie der kognitiven Dissonanz, die nachfolgend vorgestellt wird.

## **Tipps für die Praxis**

- Das wichtigste Gut ist die Glaubwürdigkeit. Ist die Glaubwürdigkeit verloren, kann man auch mit ehrlicher Kommunikation keine Wirkung mehr erzielen. Die Glaubwürdigkeit ist wichtiger als das Erreichen eines kurzfristigen Zieles.
- Die Mitarbeiter umfassend über die Änderungspläne informieren. Je besser die Mitarbeiter informiert sind, desto geringer ist die Neigung zur unkontrollierten Ursachenbildung. Denn je weniger Informationen die Mitarbeiter haben, desto mehr werden sie wegen des klassischen

Attributionsfehlers die Fusionsursachen bei der Konzernleitung suchen.

- Mitarbeiter früh und umfassend über Vor- und Nachteile von Veränderungen allgemein informieren, unabhängig von konkreten Änderungsplänen. Die Mitarbeiter können sich dann ein realistisches Bild über die Lage der Organisation machen (Kontext). Eine mögliche Veränderung ist dann nachvollziehbarer und die Ursachen werden eher in der Situation und im Kontext gesucht als in den persönlichen Motiven der Konzernleitung.
- Ängste der Mitarbeiter Ernst nehmen und auf die Ursachen der Ängste eingehen. Niemand hat Angst, weil es ihm Spaß macht oder er die Konzernleitung ärgern will.

### **3.3.3 Theorie der kognitiven Dissonanz**

Nach der Theorie der kognitiven Dissonanz streben Menschen einen Gleichgewichtszustand an (Frey, 1984). Die Kernthese lautet: Nicht zueinander passende Kognitionen verursachen Dissonanz (= Spannung, Unbehagen). Das empfindet man als unangenehm. Kognitionen sind der zentrale Aspekt dieser 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).

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 Erwartungen nicht erfüllt werden, entsteht kognitive Dissonanz. 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 Widerspruch stehen, desto stärker ist die kognitive Dissonanz.

### **Reduktion von Dissonanz**

Zur Dissonanzentstehung liegt eine Reihe von Präzisionsversuchen vor. So argumentieren beispielsweise Brehm und Cohen (1962), dass Selbstverpflichtung (commitment) und Entscheidungsfreiheit wichtige Faktoren sind. Nach Brehm und Cohen (1962) ist Dissonanz umso größer, je stärker durch die dissonanten Kognitionen zugleich zentrale Motive einer Person berührt werden. Mitarbeiter, für die ihr Beruf einen wichtigen Stellenwert hat, empfinden demnach in erfolglosen beruflichen Situationen mehr Dissonanz, als Mitarbeiter, bei denen das nicht der Fall ist. Kognitive Dissonanz motiviert zur Reduktion der 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

Hierzu ein Beispiel (nach Crott, 1979): Rüdiger fährt gern schnell Auto und wird von seinen Freunden gerügt, weil schnell fahren gefährlich ist. Rüdiger kann sich angewöhnen, langsam zu fahren. Das wäre eine Verhaltensänderung und in dessen Folge Änderung der Kognition über das eigene Verhalten. Oder er kann versuchen, die Einstellung der Freunde zu ändern. Das wäre eine Einstellungsänderung der Freunde und in Folge eine Änderung der Kognition über die Umwelt. Rüdiger könnte nach Argumenten für das eigene Verhalten suchen, beispielsweise schnelles Fahren ist nur für schlechte Fahrer gefährlich oder beruflicher Zeitdruck erfordert schnelles Fahren. Möglicherweise sucht Rüdiger Kontakt zu Gleichgesinnten, um unterstützende Auffassungen zu hören. Im Extremfall kann geleugnet 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 Veränderung hängt vor allem davon ab, wie viele 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 und meine Arbeit sichert den Erfolg von Daimler«, »Chrysler baut Blechkästen« und »Daimler fusioniert mit Chrysler, und das ist positiv«. Stört die Daimler-Chrysler-Fusion einen Mensch 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 Kognition 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. Die inzwischen erfolgte Trennung von Daimler-Chrysler bestätigt im Nachhinein die kritische Haltung gegenüber der Fusion.

### **Der Einfluss anderer**

Kommunikation mit anderen Menschen, auch die Information über eine Umorganisation einer Behörde oder die Fusion zweier Unternehmen, stellen eine potenzielle 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) oder die bereits vorhandenen Kognitionen sozial unterstützt. Bei der Schulung überzeugter Befürworter einer alten Struktur über die Vorteile der neuen Struktur ist damit zu rechnen, dass die vermittelten Informationen über das Neue in Widerspruch zu den alten Kognitionen 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. Eine Änderung der eigenen Meinung zur Dissonanzreduktion ist dann nicht mehr erforderlich. Durch die Abwertung der Personen, die eine abweichende Meinung vertreten, wird Dissonanz abgebaut.

Je höher der Änderungswiderstand einer Kognition ist, beispielsweise 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 bei Umstimmungsversuchen sogar verstärkt werden (Bumerang-Effekt). Stark emotional besetzte Kognitionen sollte man daher nicht direkt angehen, sondern eine allmähliche Änderung anstreben.

## **Fazit**

Die Theorie der kognitiven Dissonanz liefert wichtige Thesen über die Änderung von Kognitionen, die sich widersprechen. Kognitionen über eine Veränderung sind umso stabiler,

- je zentraler sie sind.
- je stärker sie emotional gestützt sind.
- je stärker die Unterstützung der sozialen Gruppe ist.

Voraussetzung für Kognitionsänderungen ist, dass dies ohne größere psychologische Kosten wie beispielsweise 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 Kognitionen hinzuzufügen (Crott, 1979).

## **Tipps für die Praxis**

- Die Bedeutung einer Kognitionen verringern: Beispielsweise 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 stark wäre. Besser ist es, neue Kognitionen einzuführen.
- Die soziale Unterstützung für Kognitionen verringern, beispielsweise indem man Meinungsführer für das eigene Vorhaben gewinnt oder indem man vorhandene Kognitionsunterschiede in der Gruppe verdeutlicht.

### **3.3.4 Stresstheorie**

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 Belastbarkeit. Später wurde der Begriff in die Medizin und Psychologie übertragen. Dort versteht man unter Stress die unspezifische Reaktion des Körpers auf jede an ihn gestellte Anforderung. Solche Reaktionen können sowohl aus negativen als auch aus positiven Erlebnissen resultieren.

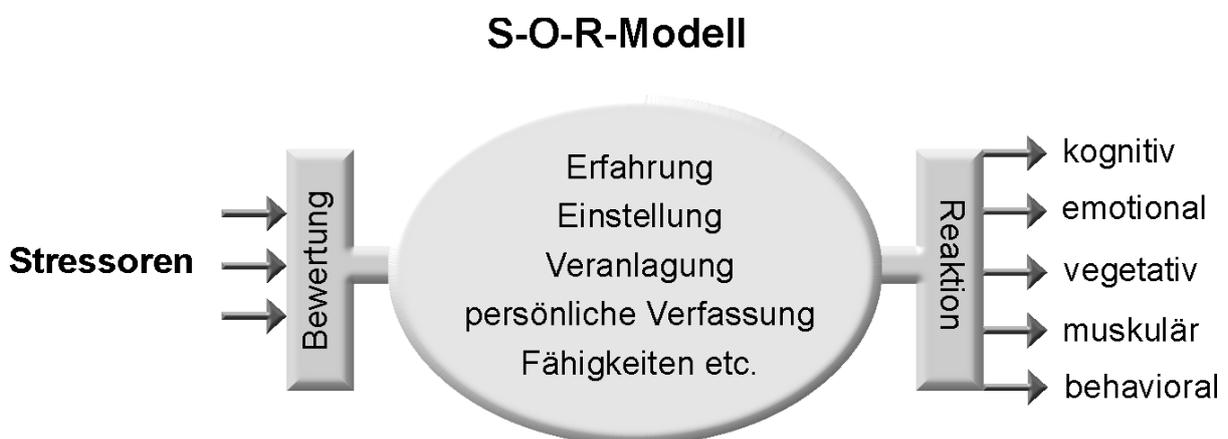
Stress ist die Aktivierungsreaktion des Organismus auf Anforderungen und Bedrohungen, man spricht auch von Stressoren. Stressoren sind alle Situationen, die Stress im Körper auslösen. Typische Stressoren sind (Olschewski, 1995):

- Physische Belastungen: Lärm, Hitze, Schlafmangel, übervoller Magen, schwere körperliche Arbeit, langes Autofahren, Reizüberflutung.

- Psychische Belastungen: Fremdbestimmung, Kontrollverlust, Zeitmangel, Hetze, Streit, Konflikte, soziale Isolation, ungebeter 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 der eigenen Fähigkeiten. Entscheidend ist die subjektive Bewertung der Umgebungsfaktoren durch einen Menschen: Wie nimmt ein Mensch eine Situation subjektiv wahr, und welche Bewältigungsmöglichkeiten stehen 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 (O = Organismus im S-O-R-Modell) die Verarbeitung und die Reaktion auf einen Stressor. Erfahrungen, Einstellungen, Veranlagungen und momentane Stimmungen beeinflussen die Reaktionen auf Stressoren. Stress ist demnach abhängig von den Einstellungen, Werten und Wahrnehmungen des einzelnen.

Beispielsweise verursacht eine Veränderung einem Menschen weniger Stress, wenn er sonst in ausgeglichenem Zustand ist, beispielsweise gut mit den Kollegen und dem Vorgesetzten auskommt, die Arbeit Spaß macht. Dieselbe Veränderung löst eine Stressreaktion aus, wenn ein Mensch ohnehin schon belastet ist.



Stressoren - Organismus - Reaktionen

Abbildung 1: S-O-R-Modell (nach Litzcke & Schuh, 2007).

Die Stressdosis und die wahrgenommenen Bewältigungschancen entscheiden darüber, ob Stress negativ oder positiv wirkt. Kann man sich an einer Veränderung beteiligen, wirkt das entlastend, erlebt man sich als hilflos ausgeliefert, steigt der Stresspegel. Ein hoher Stresspegel verschlechtert die kognitive Leistungsfähigkeit. Betrifft das viele Mitarbeiter, sinkt die Leistungsfähigkeit der gesamten Organisation. Da in Verände-

rungsprozessen in der Regel eher zuviel als zuwenig Stress vorliegt, muss es im Eigeninteresse der Organisation liegen, Stress bei Veränderungen auf das unausweichliche Maß zur beschränken. Abbildung 2 verdeutlicht den Zusammenhang zwischen Stresserleben und Leistungsfähigkeit.

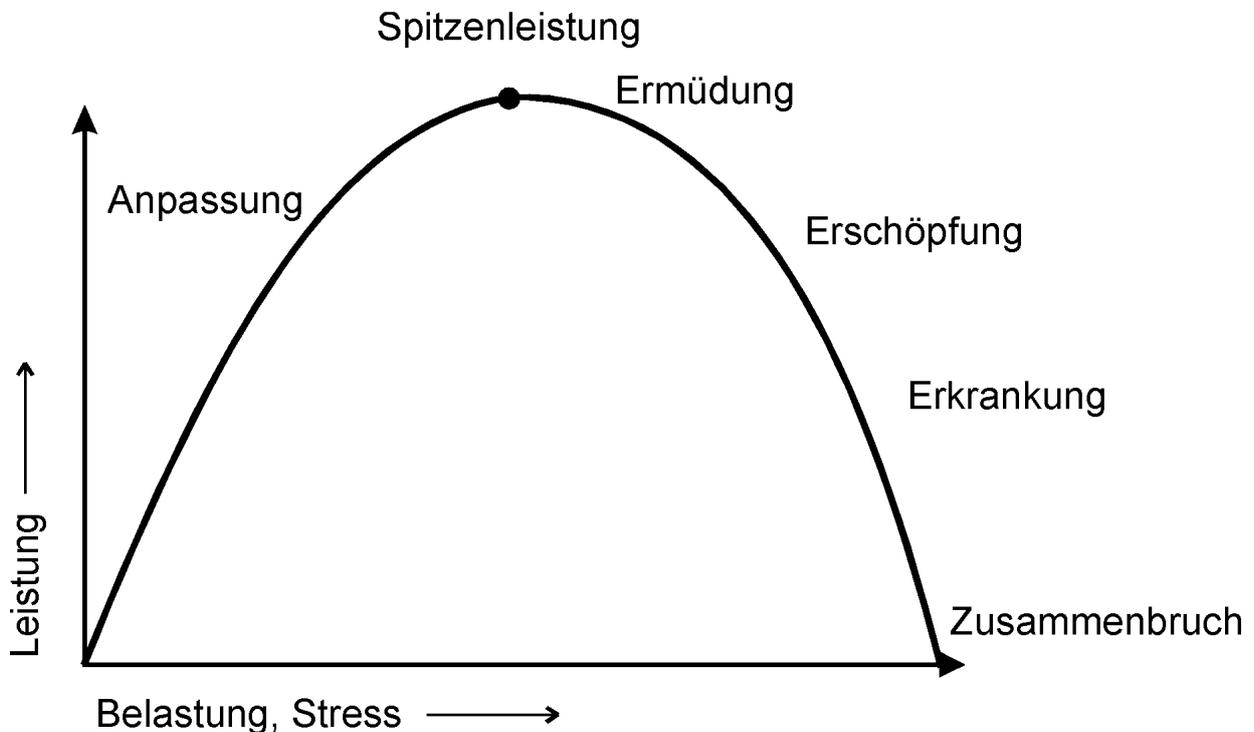


Abbildung 2: Höchste Leistungsfähigkeit bei mittlerem Stress (nach Litzcke & Schuh, 2007).

Ideal ist mittlerer Stress. Zuviel oder zuwenig Stress führen zum Leistungsabfall. 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 beeinflussen zu können. Menschen, die glauben, eine Anforderung aktiv steuern zu können, sind weniger gefährdet, Stressfolgeschäden zu erleiden. Menschen, die sich fremdbestimmt fühlen, verhalten sich passiv-resignativ, lassen Dinge schleifen und geraten dadurch zusätzlich unter Stress. Den Veränderungsstress in erträglichem Maß zu halten, ist für eine Organisation sehr wichtig. Die Mitarbeiter sind dann nicht nur gesünder, sondern auch leistungsfähiger. Viele Führungskräfte verwechseln Resignation der Mitarbeiter mit Zustimmung. Auf den ersten Blick sind passiv-resignierte Mitarbeiter bequemer als aktiv-kritische Mitarbeiter, weil man sich weniger mit ihnen auseinandersetzen muss. Tatsächlich hat man diese Mitarbeiter schon verloren, so sehr verloren, dass sie noch nicht einmal

mehr Widerstand leisten – auch dann nicht, wenn Widerstand sachlich geboten wäre und er der Organisation nützen würde.

## **Fazit**

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

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

## **Tipps für die Praxis**

Bei mittlerer Stressbelastung ist die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter hoch. In Veränderungsphasen erleben die meisten Mitarbeiter zuviel Stress. Daher ist Folgendes Verhalten empfehlenswert:

- Rechtzeitige und umfassende Information über Veränderungen 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 der Veränderung senkt die Stressbelastung.
- Das Vermeiden zusätzlicher Stressoren senkt die Stressbelastung. Zusätzliche Stressoren können sein: Verschlechterung des Führungsklimas, Auseinanderreißen existierender Gruppen, Umzug der Organisation zeitgleich mit der Veränderung.

## **3.4 Zusammenfassung**

Eine klare, offene und eindeutige Kommunikation ist die entscheidende Voraussetzung für ein positives Engagement der Mitarbeiter in Veränderungsprozessen. Gespräche über Bedenken und Befürchtungen können helfen, Ängste abzubauen.

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 können. Unzutreffend 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 Organisation 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 davon hat. Das zeigt die zentrale Stellung einer funktionierenden Kommunikation zwischen Mitarbeitern und Leitung. Ängste, die der Leitung nicht bekannt sind, kann sie nicht berücksichtigen. Eine glaubwürdige Nutzenargumentation für das Neue ist jedoch nur möglich, wenn die Argumentation auf die subjektiven Bedenken der Mitarbeiter eingeht. Eine Veränderung gelingt im Wirkbetrieb nur mit den Mitarbeitern, nicht gegen sie. Hier zeigt sich die Bedeutung der Integration psychologischer Theorien und Erkenntnisse bei der Gestaltung von Veränderungen. So wenig betriebswirtschaftliche Ansätze für Veränderungen entbehrlich sind, so wenig sind es psychologische Ansätze.

### 3.5 Literatur

- Argyris, C. (1990). *Overcoming Organizational Defenses*. Boston: Allyn and Bacon.
- Asch, S.E. (1951). Effects of Group Pressure upon the Modification and Distortion of Judgments (S. 177-190). In J. Guetzkow (Hrsg.), *Groups, leadership, and men: Research in human relations*. Pittsburgh: Carnegie Press.
- Asch, S.E. (1956). Studies of Independence and Conformity: I. A Minority of One Against a Unanimous Majority. *Psychological Monographs: 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 (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.
- Burns, T. & Stalker, G.M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Chandler, A. (1962). *Strategy and Structure: chapters in the history of industrial enterprise*. Cambridge: MIT.

- Crott, H. (1979). *Soziale Interaktion und Gruppenprozesse*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford: Stanford University Press.
- Fiedler, F.E. (1976). Validation and Extension of the Contingency Model of Leadership Effectiveness (S. 643-651). In N.S. Endler & D. Magnusson (Hrsg.), *Interactional Psychology and Personality*. New York.
- Frey, D. (1984). Die Theorie der kognitiven Dissonanz (S. 243-292). In D. Frey & M. Irle (Hrsg.), *Theorien der Sozialpsychologie. Band 1: Kognitive Theorien*. Bern: Huber.
- Frey, D., Dauenhauer, D., Pargé, O. & Haisch, J. (1998). Die Theorie sozialer Vergleichsprozesse (S. 81-121) In D. Frey & M. Irle (Hrsg.), *Theorien der Sozialpsychologie. Band 1: Kognitive Theorien* (2. Auflage). Bern: Huber.
- Frey, D. & Gaska, A. (1998). Die Theorie der kognitiven Dissonanz (S. 275-324). In D. Frey & M. Irle (Hrsg.), *Theorien der Sozialpsychologie. Band 1: Kognitive Theorien* (2. Auflage). Bern: Huber.
- Graetz, F., Rimmer, M., Lawrence, A., Smith, A. (2006). *Managing Organizational Change*. Milton: Wiley.
- Hage, J. & Meeus, M. (2006). *Innovation, Science, and Institutional Change*. Oxford: OUP.
- Heberle, K. & Stolzenberg, K. (2006). *Changemanagement*. Heidelberg: Springer.
- Hughes, M. (2006). *Change management: a Critical Perspective*. London: Chartered Institute of Personnel and Development.
- Kelley, H.H. (1973). The Process of Causal Attribution. *American Psychologist*, 28, (2), 107-128.
- Lilli, W. (1984). Die Hypothesentheorie der sozialen Wahrnehmung (S. 19-46). In D. Frey & M. Irle (Hrsg.), *Theorien der Sozialpsychologie. Band 1: Kognitive Theorien*. (2. Auflage). Bern: Huber.
- Lilli, W. & Frey, D. (1993). Die Hypothesentheorie der sozialen Wahrnehmung (S. 49-78). In D. Frey & M. Irle (Hrsg.), *Theorien der Sozialpsychologie. Band 1: Kognitive Theorien* (2. Auflage). Bern: Huber.
- Litzcke, S. & Schuh, H. (2007). *Stress, Mobbing und Burn-out am Arbeitsplatz* (4. Auflage). Heidelberg: Springer.
- Meyer, W.-U. & Schmalz, H.D. (1984). Die Attributionstheorie (S. 98-136). In D. Frey & M. Irle (Hrsg.), *Theorien der Sozialpsychologie. Band 1: Kognitive Theorien* (2. Auflage). Bern: Huber.

- Meyer, W.-U. & Försterling, F. (1998). Die Attributionstheorie (S. 175-214). In D. Frey & M. Irle (Hrsg.), *Theorien der Sozialpsychologie. Band 1: Kognitive Theorien* (2. Auflage). Bern: Huber.
- Olschewski, A. (1995). *Stress bewältigen*. Ein ganzheitliches Kursprogramm. Heidelberg: Haug.
- Peters, T.J. & Waterman, R. (1982). *In Search of Excellence*. New York: Harper & Row.
- Postman, L. (1951). Toward a General Theory of Cognition (S. 242-272). In J.H. Rohrer & M. Sherif (Hrsg.), *Social Psychology at the Crossroads*. New York: Harper & Brothers.
- Rigall, J., Wolters, G., Goertz, H., Schulte, K., Tarlatt, A. (2005). *Changemanagement für Konzerne*. Frankfurt: Campus.
- 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.
- Rouse, W. B. (2006). *Enterprise Transformation*. Hoboken: Wiley.
- Scheer, A. W., Abolhassan, F., Jost, W., Kirchmer, M. (2003). *Changemanagement in Unternehmen*. Berlin: Springer.
- 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). »Spontaneus« causal thinking. *Psychological Bulletin*, 97, 74-84.

## **4 Prozessmodellierung mit Petri-Netzen – eine formale Grundlage für ein prozessorientiertes Change Management**

Ein zentraler Aspekt des Change Managements ist die Prozessorientierung. Zu dieser gehört als ein Kernelement die Prozessmodellierung, denn ohne eine vorherige, adäquate Modellierung kann später keine ernsthafte Prozessoptimierung betrieben werden. Mit Petri-Netzen steht eine formale Grundlage für die Prozessmodellierung zur Verfügung. Die Grundlagen der Petri-Netze werden verbal, grafisch und formal erklärt und einige Thesen zum prozessorientierten Change Management aufgestellt.

## 4.1 Die Prozessorientierung als Aspekt des Change Managements

Betrachtet man die Fülle an Literatur und Internet-Seiten zum Thema Change Management, so ist festzustellen, dass eine griffige, einheitliche Definition fehlt. Beispielhaft kann dies durch folgende Zitate belegt werden:

- »Change Management ist jede Form organisatorischen Wandels« (Zingel, 2004, 1)
- »Unter Change Management versteht man die ... Anpassung der internen Organisation ...« (Biwer, Diesinger & Zimmer, 2003, 11)
- »Change Management ist ein Meta-Begriff, der unterschiedliche Konzepte subsumiert« (Kraus, Becker-Kolle & Fischer, 2006, 15)

Diese Schwammigkeit und Uneinheitlichkeit kann deshalb nicht wirklich verwundern, weil schon über die zentralen Aspekte und Inhalte des Change Managements keine Einigkeit besteht, wie folgende Aussagen zeigen:

- »Change Management ... beinhaltet Werkzeuge und Techniken, um die menschliche Seite von Organisationsveränderungen zu bewältigen« (Kluge, 2007, 1),
- »Change Management ist die Strategie des geplanten Wandels, der durch Beeinflussung der Organisationsstruktur, der Organisationskultur und des individuellen Verhaltens zustande kommt« (Kraus, Becker-Kolle, Fischer, 2006, 15)
- »Im Rahmen von Change Management müssen immer die drei Segmente Strategie, Struktur und Kultur beachtet werden« (Kraus, Becker-Kolle, Fischer, 2006, 16)
- »Veränderungsmanagement lässt sich in vier Kernthemen unterteilen: Entwicklung und Umsetzung einer Vision, Kommunikation mit den Betroffenen, Beteiligung der Betroffenen, Qualifizierung der Betroffenen« (Stolzenberg und Heberle, 2006, 5).

Oft stellt also die Literatur zum Change Management die Führung in den Fokus der Betrachtung, wobei »Führen der Veränderung« bedeutet, dass die Veränderung initiiert, gestaltet und vermittelt wird. Aber diese Sichtweise herrscht nicht durchgängig vor. Neben den hierarchischen Strukturen und dem Führungsverhalten können nämlich vor allem auch die Prozesse Gegenstand von Veränderungsmanagement sein. Ihre häufige Vernachlässigung ist Symptom für ein Problem, das folgendermaßen beschrieben werden kann: Es »... obliegt zwar allen Management-Konzepten der Prozessgedanke als notwendiger Baustein; jedoch wird er in keinem der Konzepte konsequent zu Ende gedacht« (Fink,

2003, 16). Aber nicht nur mit dem Zu-Ende-Denken hapert es; schon beim Begriff »Prozessorientierung« ist zu konstatieren, dass er von unterschiedlichen Personen mit unterschiedlichen Schwerpunkten benutzt wird und dass (wieder einmal) eine einheitliche Definition fehlt (vgl. Bunting, 2004, 8).

Statt nun den Versuch zu unternehmen, Pudding (hier: wabbelige Begriffe) an die Wand zu nageln (hier: genau zu fassen), soll im Folgenden stattdessen gezeigt werden, dass es für ein prozessorientiertes Change Management eine formal saubere und mathematisch exakte Basismethode gibt: Petri-Netze.

## **4.2 Grundsätzliches zur Prozessmodellierung**

Keine Prozess(um-)gestaltung kann ohne eine vorherige, vernünftige Prozessmodellierung auskommen. Schließlich sollte man wissen, was denn da konkret umzugestalten ist. In diesem Zusammenhang stellen sich die Fragen:

- Wie sollte eine Modellierung erfolgen und wie sollte ein Modell beschaffen sein?
- Was ist unter Prozessen zu verstehen?
- Welche Modellierungsmöglichkeiten für Prozesse gibt es?

### **4.2.1 Wie sollte eine Modellierung erfolgen und wie sollte ein Modell beschaffen sein?**

Unter Modellierung versteht man ganz allgemein die vereinfachende Abbildung (abstrakte Repräsentation) eines Wirklichkeitsausschnittes. Je nach verfolgtem Zweck werden auf diese Weise die jeweils interessierenden Eigenschaften eines Systems verdeutlicht. Als Beispiel können hier Landkarten in einem Atlas dienen: Die unterschiedlichen Karten veranschaulichen verschiedene Aspekte, beispielsweise die Topographie, die geologische Struktur oder die Bevölkerungsdichte. Jede Karte greift einen Aspekt heraus und bildet diesen vereinfacht ab.

Sinn und Zweck einer Modellierung ist die Reduktion von Komplexität auf ein handhabbares Maß. Auf dem Weg zum fertigen Modell ist es dabei sinnvoll, sich an einige Grundprinzipien zu halten, deren Missachtung zu übermäßigem Aufwand und zu erheblichen Folgeproblemen führen kann. Drei besonders wichtige Grundprinzipien seien hier genannt:

- Modelliere einfach, das heißt verwende eine einfache Modellierungssprache, die aber dennoch komplexe Abbildungsmöglichkeiten besitzt, welche dem Gegenstandsbereich angemessen sind.
- Beginne klein und erweitere dann, vermeide unbeherrschbare Mega-Modelle. Zeige also zunächst an einem einfachen, überschaubaren Systemausschnitt, wie die Abbildung der Wirklichkeit praktisch und

konkret funktionieren kann, bevor nicht realisierbare Luftschlossphantasien in die Welt gesetzt werden.

- Kümmere Dich erst um das Modell, dann um die Daten! Auf keinen Fall sollten Details in die Betrachtung und Modellierung nur deswegen aufgenommen werden, weil man zufällig die dazugehörigen Daten besitzt. Das führt auf Irrwege.

Von den Grundprinzipien des Modellierens zu unterscheiden sind die »Grundsätze ordnungsgemäßer Modellierung« (Scheer, Thomas & Wagner, 2003, 743 f). Diese Grundsätze richten sich auf das fertige Modell und stellen Mindestanforderungen dar, die ein Modell unbedingt aufweisen muss. Neben den Grundsätzen der Vergleichbarkeit und des systematischen Aufbaus sind dies:

- Grundsatz der Richtigkeit: Ein Modell ist richtig, wenn es syntaktisch und semantisch korrekt ist. Die syntaktische Richtigkeit ist gegeben, wenn das Modell konsistent zu den Konstrukten der zugrunde gelegten Modellierungssprache ist. Die semantische Richtigkeit lässt sich an der Struktur- und Verhaltenstreue des Modells gegenüber dem zugrunde liegenden Objektsystem bemessen.
- Grundsatz der Relevanz: Es sollen nur jene Ausschnitte des Objektsystems der Realwelt abgebildet werden, die dem Modellierungszweck entsprechen.
- Grundsatz der Wirtschaftlichkeit: Der Nutzen aus der Verwendung eines Modells und der Erstellungsaufwand müssen in einem akzeptablen Verhältnis zueinander stehen.
- Grundsatz der Klarheit: Das Modell muss für den Adressaten verständlich und verwendbar sein.

#### **4.2.2 Was ist unter Prozessen zu verstehen?**

Das generische Prozessmodell geht davon aus, dass jeder Prozess Eingaben besitzt und diese in Ergebnisse umwandelt (vgl. Bünting, 2004, 9). Genauer: Ein Prozess verwandelt durch eine Reihe von Aktionen einen definierten Input in einen definierten Output.

Prozesse als Folge von Aktivitäten können hierarchisch strukturiert werden. Jeder Hauptprozess unterteilt sich in dann in mindestens zwei Teilprozesse, die eine Aufgabe detailliert beschreiben. So kann beispielsweise der Prozess »Lieferanten auswählen« in die Teilprozesse

- Lieferanten suchen
- Lieferanten kontaktieren
- Lieferanteninformationen sammeln

- Lieferanten beurteilen und
- Angebote vergleichen

unterteilt werden. Theoretisch könnte diese Vorgehensweise bis auf einzelne Arbeitsschritte herunter gebrochen werden. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass, um den Überblick nicht zu verlieren, eine allzu detaillierte Gliederung nicht erfolgen sollte.

Für Prozessbeschreibungen gibt es eine so genannte 12-Punkte-Regel (vgl. Bunting, 2004, 31f). Danach gehören zu einer vollständigen Prozessbeschreibung

- eine Prozess-Identifikation,
- die Prozess-Verantwortlichen,
- die Prozess-Beteiligten,
- die Prozess-Ziele,
- die Prozess-Lieferanten,
- die Prozess-Eingaben,
- die Prozess-Regelungen,
- die Prozess-Ergebnisse,
- die Prozess-Kunden,
- die Prozess-Kennzahlen,
- die Prozess-Wechselwirkungen (mit anderen Prozessen) und eine
- Prozess-Dokumentation.

Eine Prozess-Beschreibung ist aber noch keine Prozessmodellierung. Grundvoraussetzung für eine Prozessmodellierung ist die Konzentration auf die Prozesseingaben und die Prozessergebnisse, das heißt auf die klar definierte Wirkungsspezifikation von Prozessen und das Zusammenwirken der Aktivitäten. Ziel muss es sein, die Aktivitäten nicht nur für sich, sondern in ihrem Zusammenhang zu verstehen und abzubilden. Nur so kann die Prozessmodellierung später als Analyse- und Reorganisationsgrundlage dienen.

Das Vorgehen bei einer Prozessmodellierung lässt sich in folgende Stufen gliedern:

- Erkennen / Identifizieren der Prozesse
- Spezifikation der zugrunde liegenden (Teil-)Aktivitäten
- Modellierung mit Hilfe eines Modellierungswerkzeugs
- Analyse und ggf. Verbesserung des Systems (Prozessoptimierung)
- Unterstützung der Durchführung der Systemprozesse durch Software (Nutzung von Workflow-Management-Systemen).

Während Prozessmodellierung im Kern Gegenstandsbereich der Betriebswirtschaftslehre ist und sich mit organisatorischen Fragen und der prozessorientierten Ausrichtung von Systemen beschäftigt, ist die Workflowmodellierung der Informatik zuzurechnen und beschäftigt sich vor allem mit Fragen der Details technischer Infrastruktur. Beim Übergang handelt es sich, kurz gesagt, um den Wechsel von der Beschreibungs- hin zur Ausführungsebene (Dörnemann, Köster & Oelbracht, 2005, 604).

Der Implementierungsaufwand von Workflowanwendungen wird oft unterschätzt. Die Prozessmodellierung bildet zwar die Basis für die Workflowmodellierung. Beim Übergang zwischen Anwendung und Modellierung existiert aber eine semantische Lücke, die dazu führt, dass Prozessmodelle manuell in Workflow-Modelle transformiert werden müssen, was zu erheblichem Aufwand und teilweise zu Doppelarbeit führt. Auch ist zu überlegen, wann Workflow-Management-Systeme als Arbeitsablaufsteuerungsinstrumente überhaupt sinnvoll sind. Die Prozessmodellierung kann hier als vorgeschaltete Stufe helfen, spätere überflüssige Kosten zu vermeiden.

#### **4.2.3 Welche Modellierungsmöglichkeiten für Prozesse gibt es?**

Es existiert derzeit kein einheitlicher Standard für die Prozessmodellierung. Von den vielen Möglichkeiten, Prozesse zu modellieren, seien hier als die bekanntesten formalen bzw. semiformalen Konzepte genannt:

- Flussdiagramme
- Modellierung mit Hilfe der objektorientierten Modellierungssprache UML (Unified Modelling Language)
- Ereignisgesteuerte Prozessketten
- Petri-Netze

Während Flussdiagramme in der Verwaltung bekannt sind und verwendet werden, sind die UML und die ereignisgesteuerten Prozessketten softwareorientierte Konstrukte, die vor allem der Workflow-Umsetzung dienen. Petri-Netze dagegen sind vor allem auf die logisch korrekte Prozessmodellierung ausgerichtet und werden deshalb nachfolgend vorgestellt.

#### **4.3 Petri-Netze als Modellierungswerkzeug: eine Kurzdarstellung**

Ursprung der Petri-Netze ist die Dissertation von Carl Adam Petri aus dem Jahre 1962 »Kommunikation mit Automaten«. Seither sind zahlreiche Arbeiten auf diesem Gebiet erschienen. Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Reisig (1986), Starke (1990), Baumgarten (1990), Oberweis (1996) sowie Priese und Wimmel (2004).

Das Besondere an Petri-Netzen ist ihre streng formale Syntax und Semantik sowie die Möglichkeit ihrer Veranschaulichung durch Graphen. Die Vorteile von Petri-Netzen liegen dabei vor allem darin, dass sie

- aus nur wenigen und einfachen Elementen bestehen, mit denen auch komplexe Zusammenhänge modelliert werden können,
- grafisch gut darstellbar sind,
- ein formales, solides theoretisches Fundament besitzen,
- eine gute Visualisierung des System-Gesamtzustandes gestatten,
- das Systemverhalten simulieren können und damit für Analysezwecke benutzt werden können und dass sie
- von allgemeiner Verwendbarkeit sind.

Zunächst werden die Grundzüge der Petri-Netze verbal beschrieben und grafisch veranschaulicht, anschließend erfolgt eine formale Darstellung. Petri-Netze enthalten zwei Arten von Knoten:

- entweder Stellen für die lokal (an dieser Stelle) möglichen Zustände eines Prozesses, beispielsweise die Zustände »an / aus« für die lokale Stelle »Grünlicht« im Prozess »Ampelschaltung« oder
- Transitionen für die möglichen lokalen Aktionen eines Prozesses, beispielsweise: Schalten von »grün« auf »gelb«.

Wenn ein lokal möglicher Zustand eingetreten ist, so ist / heißt die zu diesem Zustand gehörige Stelle markiert. Mit der Gesamtheit aller lokalen Markierungen ist der Gesamtzustand des Systems dargestellt, die so genannte globale Markierung. In der Regel sind dadurch nun eine oder mehrere Transitionen aktiviert, d.h. sie können »feuern« (schalten) und Folgemarkierungen produzieren. Diese stellen dann einen neuen Zustand des Systems bzw. des Gesamtprozesse dar. Die Schaltregel für den einfachsten Fall von Petri-Netzen heißt:

- Eine Transition ist aktiviert, wenn jede ihrer Eingangsstellen mindestens eine Marke beinhaltet.
- Eine aktivierte Transition kann schalten. Sie kann dies, wenn in allen Ausgangsstellen Platz für neue Marken ist.
- Beim Schalten wird jeweils eine Marke von den Eingangsstellen entfernt und jeweils eine Marke auf den Ausgangsstellen erzeugt.
- Unterscheidet sich die Markierung nach dem Schaltvorgang von der Markierung vor dem Feuern, dann hat die (lokale) Aktion den globalen Zustand des Gesamtsystems verändert.

Bei Petri-Netzen können sowohl Stellen wie auch Transitionen verzweigen. Eine Stelle mit mehreren Ausgangskanten beschreibt eine Alternative zwischen möglichen Aktionen (so genannte Oder-Verzweigung bzw.

nichtdeterminierte Aktionsauswahl). Eine Transition mit mehreren Ausgangskanten beschreibt die nebenläufige Verzweigung (Und-Verzweigung bzw. »Parallelausführung«) von Aktionen, eine Transition mit mehreren Eingangskanten eine Synchronisation (Und-Zusammenführung). Petri-Netze sind daher gut geeignet zur Modellierung und theoretischen Untersuchung von verteilten und nebenläufigen Systemen / Prozessen. Ein System heißt verteilt, wenn sich der globale Zustand aus den lokalen Zuständen seiner Komponenten zusammensetzt und wenn seine globalen Zustandsänderungen durch lokale Aktionen bewirkt werden. Ein System heißt nebenläufig, wenn mehrere lokale Aktionen parallel ausgeführt werden können.

Nach dieser verbalen Darstellung der Grundidee von Petri-Netzen folgt nun deren grafische Veranschaulichung. Graphisch besteht ein Petri-Netz grundsätzlich aus folgenden vier Bestandteilen (Abbildung 1):

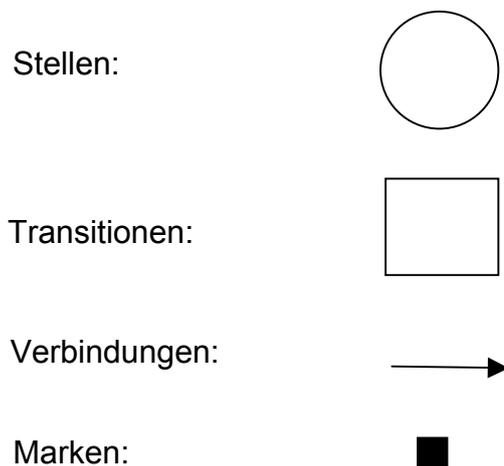


Abbildung 1: Bestandteile von Petri-Netzen.

Diese vier Bestandteile können auf viele verschiedene Arten interpretiert werden. Exemplarisch seien die folgenden Möglichkeiten genannt:

- Stellen können beispielsweise sein: Bedingungen, Datenträger, Medien, Materialbehälter.
- Transitionen können beispielsweise sein: Aktionen, Handlungen, Transportvorgänge.
- Verbindungen können beispielsweise sein: Ein- und Ausgaben von Programmen, Vor- und Nachbedingungen von Aktivitäten, Starts und Ziele von Transporten.
- Marken können beispielsweise sein: Anzeiger für Zustände / Gültigkeiten von Bedingungen, Füllungsgrade von Speichern, Daten auf Datenträgern.

Petri-Netze sind also geeignet, unterschiedlichste Echtsysteme abzubilden. Dabei gelten stets ganz bestimmte Gestaltungsvorschriften:

- Kanten dürfen nur von Stellen zu Transitionen oder von Transitionen zu Stellen laufen.
- Stellen, von denen Kanten zu einer Transition  $t$  führen, heißen Eingabestellen von  $t$ .
- Stellen, zu denen Kanten von einer Transition  $t$  aus führen, heißen Ausgabestellen von  $t$ .
- Stellen können mit Marken belegt sein.

Aus den Grundelementen und Gestaltungsvorschriften lassen sich nun typische, häufig vorkommende Muster generieren, die bereits weiter vorne in diesem Beitrag verbal beschrieben wurden (Abbildung 2):

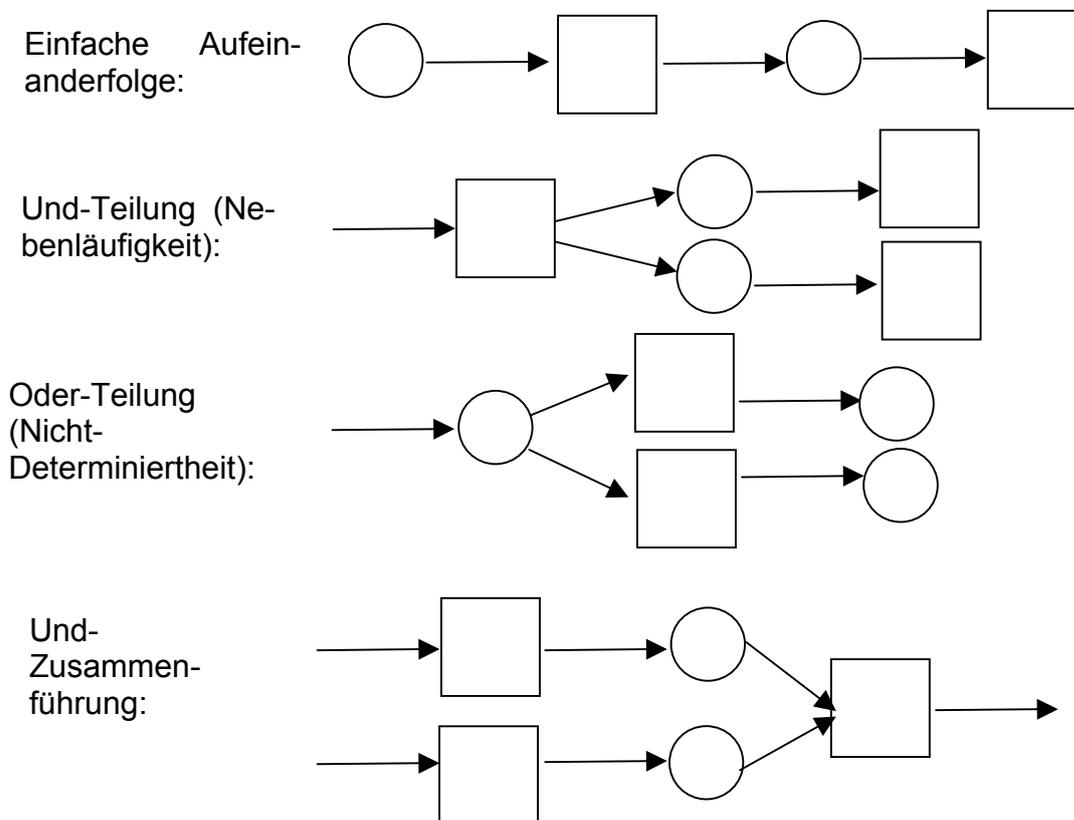


Abbildung 2: Standardverknüpfungen der Grundelemente.

Die einfachste Form von Petri-Netzen sind die so genannten Bedingungs-Ereignis-Netze. Objekte (Marken) sind hier vom Datentyp boolean, das heißt eine Stelle kann entweder genau eine Marke oder keine Marke enthalten. Transitionen werden als Ereignisse interpretiert, Stellen werden als Bedingungen bezeichnet. Die zugehörige Schaltregel lautet dann: Eine Transition kann »feuern« (schalten), wenn jede Eingabestelle von  $t$  mindestens eine Marke enthält (d.h. wenn alle Bedingungen erfüllt

sind) und wenn jede Ausgabestelle von  $t$  zunächst leer ist. Schaltet eine Transition, dann wird zunächst aus jeder Eingabestelle eine Marke entfernt und dann zu jeder Eingabestelle eine Marke hinzugefügt.

Hierzu ein Beispiel: Modelliert wird das Problem des gemeinsamen Zugriffs zweier Akteure auf eine gemeinsame, aber nur exklusiv nutzbare Ressource. Der Anfangszustand (die beiden Beteiligten warten darauf, auf die eine gemeinsame freie Ressource zuzugreifen) ist in Abbildung 3 dargestellt.

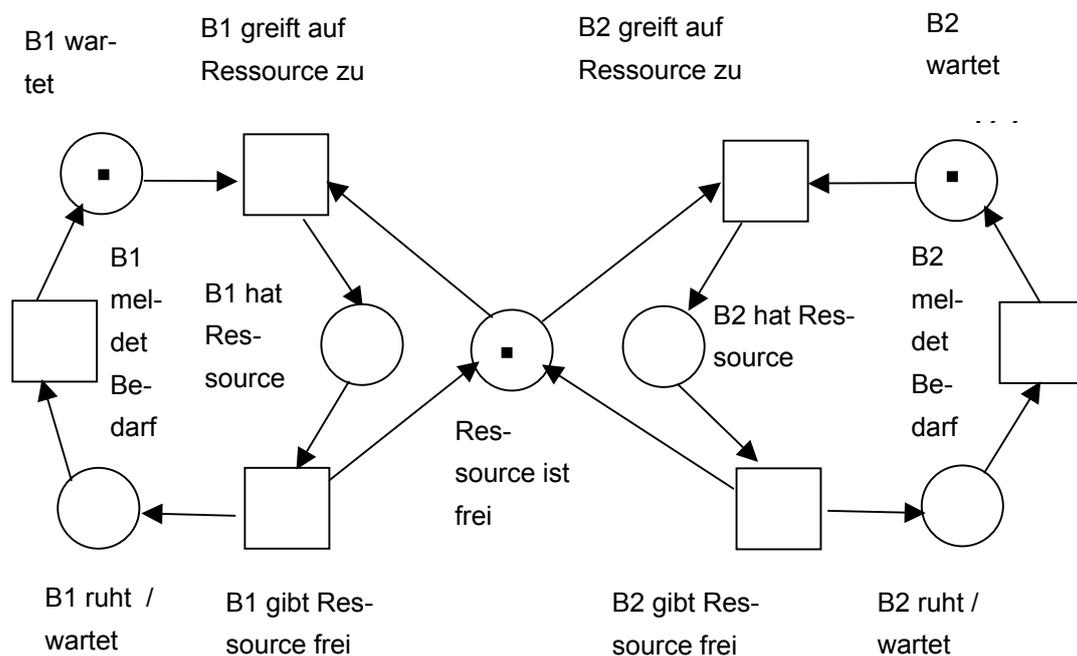


Abbildung 3: Anfangszustand des Problems »Zugriffskonkurrenz«.

Nun findet eine Aktion statt: Ein Beteiligter (B1) greift auf die Ressource zu; die zugehörige Transition »schaltet«. Es resultiert der Folgezustand: Einer der Beteiligten hat die Ressource in Verwendung (Abbildung 4).

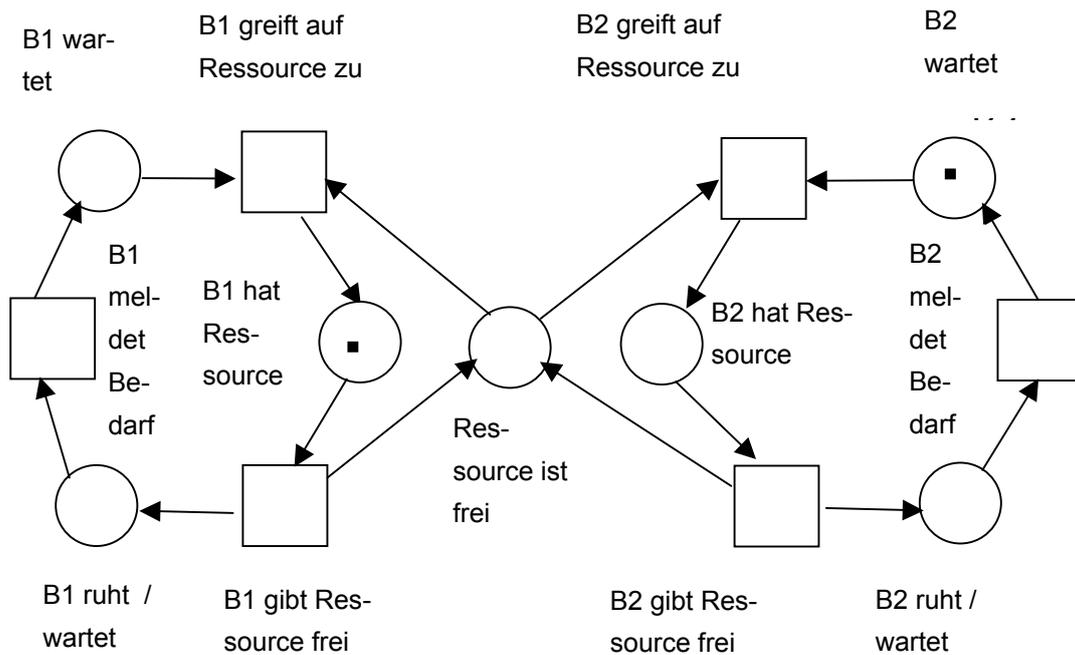


Abbildung 4: Erster Folgezustand des Problems »Zugriffskonkurrenz«.

Nun folgt die nächste Aktion: Die Ressource wird wieder freigegeben. Daraus resultiert der nächste Folgezustand: B1 benötigt die Ressource momentan nicht (»ruht« bezüglich des Ressourcenbedarfs), B2 könnte zugreifen (Abbildung 5).

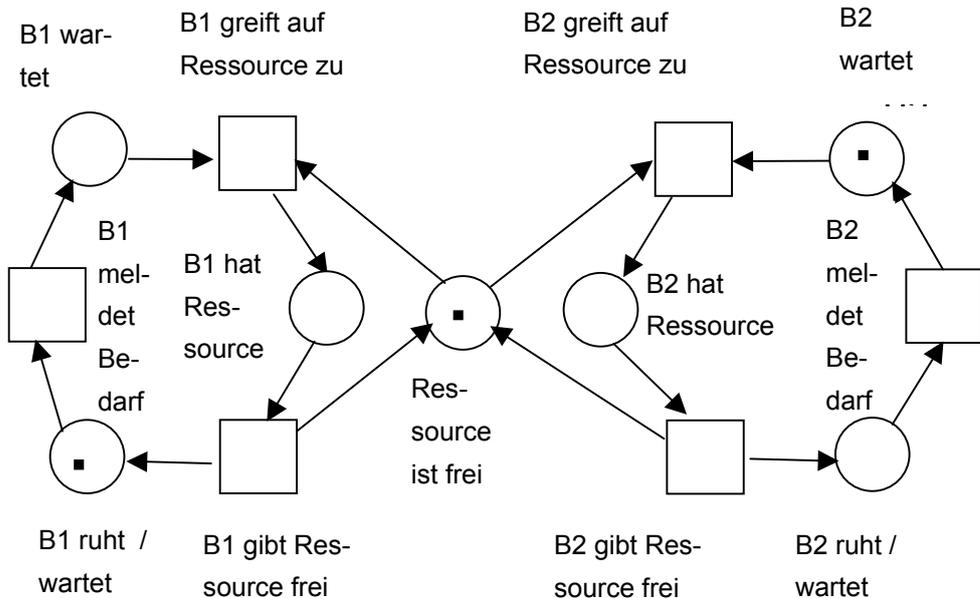


Abbildung 5: Erster Folgezustand des Problems »Zugriffskonkurrenz«.

Die einfachen Bedingungs-Ereignis-Netze können nun verallgemeinert werden. Die erste Verallgemeinerung führt auf die so genannten Stellen-Transitions-Netze:

- Stellen können nun eine Kapazität (Maximalbelegung mit einer Markenzahl größer als 1) haben.
- Pfeile sind durch Gewichte attribuiert.
- Die zugehörige Schaltregel lautet nun:
- Von jeder Eingabestelle sind zunächst so viele Marken zu entfernen, wie das entsprechende Pfeilgewicht angibt.

Zu jeder Ausgabestelle sind dann so viele Marken hinzuzufügen, wie das entsprechende Pfeilgewicht angibt. Die Kapazität der Stelle darf dabei aber nicht überschritten werden, ansonsten ist die Schaltung nicht zulässig.

Auch hierzu ein Beispiel: In der Ausgangssituation (Abbildung 6) führt ein Schaltvorgang zur Folgesituation in Abbildung 7.

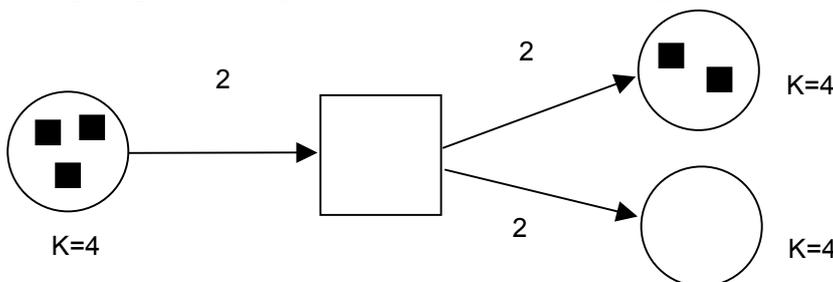


Abbildung 6: Ausgangssituation für ein Stellen-Transitions-Netz.

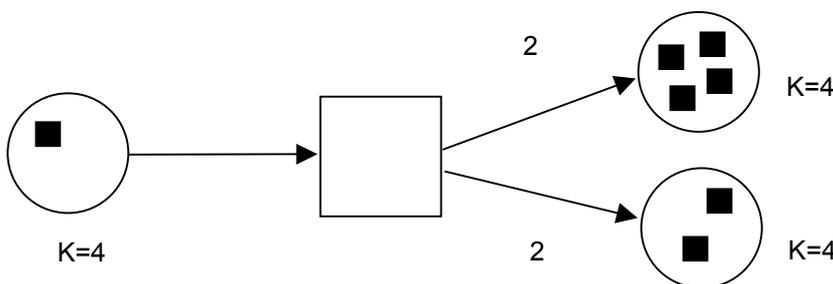


Abbildung 7: Folgezustand des Stellen-Transitions-Netzes.

Die Stellen-Transitions-Netze sollen nun auch formal definiert werden:

Ein Stellen-Transitions-System ist definiert durch ein 6-Tupel  $(S, T, F, K, W, M_0)$ , wobei  $(S, T, F, K, W)$  ein Stellen-Transitions-Netz ist und  $M_0: S \mapsto N_0$  eine Anfangsmarkierung.  $S$  ist die Menge aller Stellen,  $T$  die Men-

ge aller Transitionen und  $F$  die Menge aller Kanten und es muss gelten  $S \cap T = \emptyset$  und  $F \subseteq (S \times T) \cup (T \times S)$ .  $K: S \mapsto \mathbb{N}$  und  $W: F \mapsto \mathbb{N}$  sind die Kapazitäten der Stellen resp. die Gewichte der Kanten.

$\bullet x = \{y \mid (y,x) \in F\}$  und  $x\bullet = \{y \mid (x,y) \in F\}$  sind dann die Menge der Eingangsknoten bzw. der Ausgangsknoten einer Stelle oder Transition  $x$ .

Eine Transition  $t \in T$  heißt nun aktiviert unter einer Markierung  $M$ , wenn  $\forall s \in \bullet t : M(s) \geq W((s,t))$  und  $\forall s \in t\bullet : M(s) \leq K(s) - W((t,s))$ .

Eine aktivierte Transition  $t$  kann eine Stelle  $s$  von  $M(s)$  nach  $M'(s)$  schalten mit

$M'(s) =$

$M(s) - W((s,t))$  falls  $s \in \bullet t \setminus t\bullet$

$M(s) + W((t,s))$  falls  $s \in t\bullet \setminus \bullet t$

$M(s) - W((s,t)) + W((t,s))$  falls  $s \in \bullet t \cap t\bullet$

$M(s)$  sonst.

Zum Verständnis dieser formalen Definition sei hier ein Übersetzungsbeispiel von der formalen in die grafische Darstellung gegeben:

Gegeben sei ein Stellen-Transitions-Netz  $N = (S, T, F, K, W, M_0)$  mit

$S = \{s1, s2, s3, s4\}$ ,  $T = \{t1, t2, t3, t4\}$ ,

$F = \{(s1, t1), (s2, t4), (s2, t3), (s3, t2), (s4, t3), (t1, s2), (t2, s2), (t3, s1), (t4, s3), (t4, s4)\}$ ,

$k(s1) = 2$ ,  $k(s2) = k(s3) = k(s4) = 4$ ,

$w(s1, t4) = w(t3, s1) = 2$ ,

$w(s2, t4) = w(s2, t3) = w(s3, t2) = w(s4, t3) = w(t1, s2) = w(t2, s2) = w(t4, s3) = w(t4, s4) = 1$ ,

$M_0(s1) = M_0(s3) = 2$ ,  $M_0(s2) = M_0(s4) = 3$ .

Diese formale Beschreibung entspricht grafisch folgendem Netz (Abbildung 8):

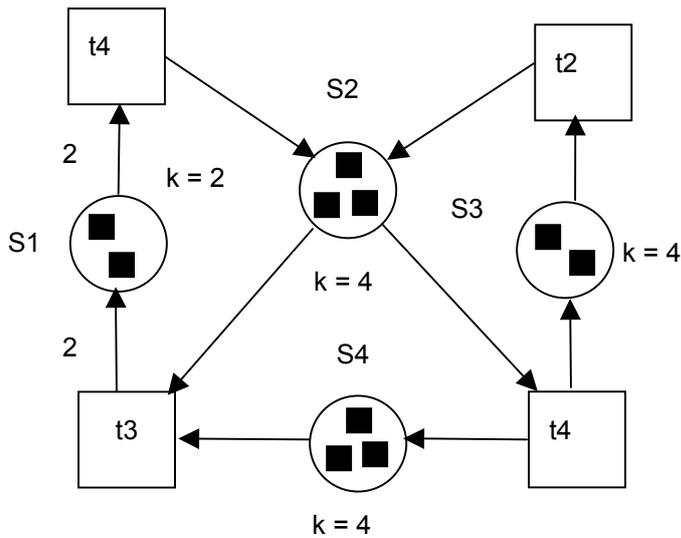


Abbildung 8: Grafische Übersetzung des formalen Beispiels.

Stellen-Transitions-Netze können konkret für die Modellierung von Dienstleistungsprozessen eingesetzt werden. Im folgenden Beispiel haben dabei alle Kanten ein Gewicht von »1«, die Stellen »Wartende Kunden« und »Bediente Kunden« eine Kapazität von unendlich (Abbildung 9).

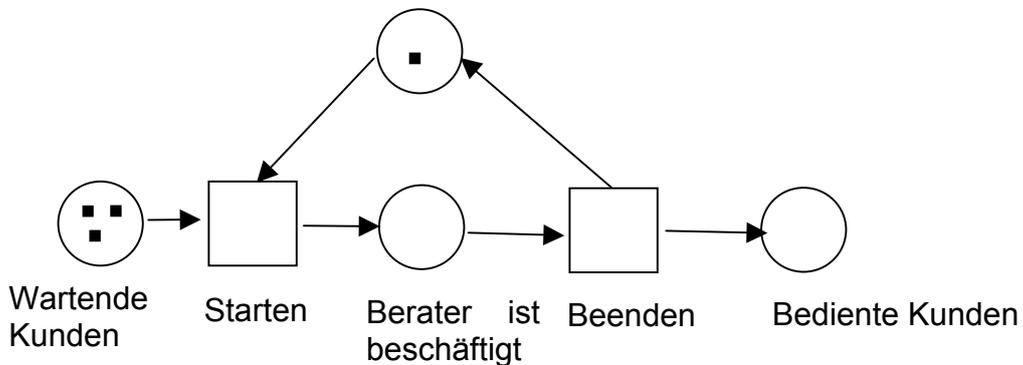


Abbildung 9: Petri-Netz für einen Beraterarbeitsplatz.

Stellen-Transitions-Netze sind nicht die Endstation der Petri-Netz-Entwicklung. Sie können noch weiter verallgemeinert werden. Dies führt zu den so genannten Höheren Petri-Netzen:

- Prädikat-Transitions-Netze: Die Marken erhalten hier beliebige Eigenschaften, sie werden »individualisiert« bzw. »gefärbt«. Auf diese Weise lassen sich komplexe Schaltregeln realisieren. Die Transitionen können nur noch beim Vorliegen bestimmter Marken schalten. Die Schaltregel definiert die Art und Anzahl der Marken die verbraucht bzw. erzeugt werden.

- Hierarchische Petri-Netze: Teil-Prozesse werden in separaten Petri-Netzen verfeinert; auf höheren Ebenen sieht man nur noch die groben Transitionen.
- Zeitbehaftete Petri-Netze: Die Marken erhalten hier Zeitpunktangaben (»ab wann nutzbar«); bestimmte »Markenverbrauchsreihenfolgen« (beispielsweise FIFO) werden darstellbar.
- Einen Sonderfall der zeitbehafteten Petri-Netze stellen die stochastischen Petri-Netze dar. Die Transitionen erhalten keine determinierten, sondern stochastische Zeitverbräuche zugeteilt.

Im Rahmen dieser Kurzdarstellung soll auf diese höheren Petri-Netze nicht weiter eingegangen werden. Ebenso wenig kann hier die sich anschließende Frage, wie modellierte Prozesse optimiert werden können, beantwortet werden. Ein allgemeines Rezept gibt es für solche Optimierungen ohnehin nicht. Hier hilft nur Üben bzw. praktische Erfahrung.

Keinesfalls reicht es aber aus, nur ein oberflächliches Verständnis von Modellierung zu haben. Wer meint, damit auskommen zu können, der wird in der Praxis bereits an dieser Stelle stolpern. Von der erheblich komplexeren Optimierungsproblematik sollte er dann lieber ganz die Finger lassen – ein Scheitern wäre vorprogrammiert.

#### **4.4 Thesen zum prozessorientierten Change Management mit Petri-Netzen**

These 1: Zum Change-Management gehört als zentrales, nicht vernachlässigbares Element die Prozessorientierung.

These 2: Prozessorientierung bedeutet insbesondere auch Prozessmodellierung. Prozessmodellierung ist die Basis für Prozessoptimierung und Workflow-Unterstützungssysteme.

These 3: Im Change Management fehlt es an der Anwendung exakter, formaler Instrumente. Für den Bereich Prozessmodellierung im Rahmen eines prozessorientierten Change Managements können Petri-Netze ein solches Instrument sein.

These 4: Bevor an die Einführung teurer Workflow-Management-Systeme gedacht wird, sollte durch eine vorherige Prozessmodellierung deren Notwendigkeit und deren wahrscheinlicher Nutzen aufgezeigt werden.

These 5: Change Manager sollen sich zwar nicht um Details kümmern, aber Detailkenntnisse haben. Es wäre wünschenswert, wenn nicht nur diejenigen über Veränderungen oder die Einführung neuer Konzepte entscheiden, die sich mit Detailfragen nicht beschäftigen wollen bzw. mit formalen, exakten Methoden nur wenig auskennen. Solche Personen unterschätzen regelmäßig den Aufwand und überschätzen den Nutzen

der in Gang gesetzten Veränderungen, weil sie sich mit den konkreten Fragen nicht auseinandersetzen. Im Zweifel ruft man dann Unternehmensberater zu Hilfe; Hauptsache, es verändert sich etwas!

Die Aussage der These 5 wird durch mehrere Autoren unterstützt. So schreiben beispielsweise Doppler und Lauterburg (2002, 481, 487): »Die bisherige Geschichte der Geschäftsprozessoptimierung ist keine Erfolgsstory. Im Gegenteil: Zwei von drei, wenn nicht drei von vier Reengineering-Projekten geraten zu Flops oder zeitigen nur marginale Ergebnisse. Der Grund: Geschäftsprozessoptimierung ist ein höchst anspruchsvoller Ansatz.«; und: »Allein die bezifferbaren Kosten eines Flops gehen ... leicht in die Millionen.« Im »Handbuch Management-Modelle« (2003, 55f) ist zu lesen: »Business Reengineering ist in der Praxis viel schwieriger als in der Theorie. ... Viele Reengineering Projekte bleiben daher in der Planungsphase stecken. « Schließlich bemerken Demmer und Hoerner (2001, 117, 124): »Man kommt also ... beim Reengineering nicht ohne Unternehmensberater aus«; und: »Es kommt überhaupt nicht darauf an, etwas zu verbessern. Es kommt nur darauf an, etwas zu verändern. Denn Karriere macht nur derjenige, der durch emsiges Hin- und Herschieben unbedeutender Vorgänge Aktivität und Dynamik vortäuscht.« Spätestens hier wird deutlich, weshalb so selten formale Methoden eingesetzt werden – mit ihnen lässt sich Aktivität und Dynamik nicht vortäuschen! Ihr Einsatz macht klar, wo die konkreten Probleme liegen und wo der tatsächliche Nutzen von Veränderungen liegt bzw. nicht liegt.

#### **4.5 Literatur**

Baumgarten, B. (1990). *Petri-Netze – Grundlagen und Anwendungen*. Mannheim: BI Wissenschaftsverlag.

Biwer, M., Diesinger, J. & Zimmer, P. (2003). *E-Procurement und Catalog Content Management*. [http://www.mpi-inf.mpg.de/units/ag5/teaching/ws02\\_03/crmsrm/ausarbeitung/BiwerDiesingerZimmer.pdf](http://www.mpi-inf.mpg.de/units/ag5/teaching/ws02_03/crmsrm/ausarbeitung/BiwerDiesingerZimmer.pdf) [2007-05-04].

Bünting, F. (2004). *Prozessorientierte Managementsysteme*. Frankfurt / Main: VDMA.

Demmer, C. & Hoerner, R. (2001). *Heiße Luft in neuen Schläuchen*. Frankfurt / Main: Eichborn.

Dittberner, H. (1998). *Projektmanagement und organisatorischer Wandel*. Frankfurt / Main: Peter Lang.

Dörnemann, T., Köster, C. & Oelbracht, D. (2005). Prozessbasierte Projektantragsbearbeitung (S. 589-607). In J. Becker, M. Kugeler & M. Rosemann M. (Hrsg.), *Prozessmanagement*. Berlin: Springer.

Doppler, K, Lauterburg, C. (2002). *Change Management*. Frankfurt a.M.: Campus.

- Fink, C.A. (2003). *Prozessorientierte Unternehmensplanung*. Wiesbaden: Gabler.
- Kluge, A. (2007). *Change Management*. [http://www.vivento-cs.de/index.php?mySID=290a25baa4c2e8339adcda94847b03c2&cat\\_id=2824&myELEMENT=17228](http://www.vivento-cs.de/index.php?mySID=290a25baa4c2e8339adcda94847b03c2&cat_id=2824&myELEMENT=17228) [2007-05-04].
- Kraus, G., Becker-Kolle, C. & Fischer, T. (2006). *Handbuch Change Management*. Berlin: Cornelsen.
- zur Mühlen, M. & Hansmann, H. (2005). Workflowmanagement (S. 373-407). In J. Becker, M. Kugeler & M. Rosemann (Hrsg.), *Prozessmanagement*. Berlin: Springer.
- Oberweis, A. (1996). *Modellierung und Ausführung von Workflows mit Petri-Netzen*. Stuttgart: Teubner.
- Petri, C.A. (1962). *Kommunikation mit Automaten*. Schriften des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Instrumentelle Mathematik an der Bonn: Universität Bonn.
- Priese, L. & Wimmel, H. (2004). *Petri-Netze*. Berlin: Springer.
- Reisig, W. (1986). *Petri-Netze*. Berlin: Springer.
- Scheer, A.W., Thomas, O. & Wagner, D. (2003). Verfahren und Werkzeuge zur Unternehmensmodellierung (S. 740-760). In H.J. Bullinger, H.J. Warnecke & E. Westkämper (Hrsg.), *Neue Organisationsformen in Unternehmen*. Berlin: Springer.
- Starke, P.H. (1990). *Analyse von Petri-Netz-Modellen*. Stuttgart: Teubner.
- Stolzenberg, K. & Heberle, K. (2006). *Change Management*. Berlin: Springer.
- Ten Have, S. Ten Have, W., Steven, F., van der Elst, M. & Pol-Coyne, F. (2003). *Handbuch Management-Modelle*. Weinheim: Wiley-VCH.
- Winkelhofer, G. (2005). *Management- und Projektmethoden*. Berlin: Springer.
- Zingel, H. (2004). *Change Management*. <http://www.zingel.de/pdf/10change.pdf> [2007-05-04].

## **5 Die Rolle der Führungskräfte in Veränderungsprozessen**

Führungskräfte sind von zentraler Bedeutung für die erfolgreiche Einführung einer Veränderung. Von ihren Kompetenzen und von ihrem Einfühlungsvermögen wird es letztendlich abhängen, die Mitarbeiter auf allen Ebenen für den Wandel zu gewinnen. Widerstände und Ängste müssen abgebaut werden, um den Veränderungsprozess erfolgreich zu gestalten. Dies gelingt nur durch die frühzeitige Einbindung aller Mitarbeiter. Veränderungen benötigen Vorbilder. Das sichtbare Vorleben der Veränderung durch die Führungskräfte, eine offene Information und Kommunikation sind ausschlaggebende Erfolgsfaktoren im Veränderungsprozess. Dazu benötigen Führungskräfte spezielle Kompetenzen, um den Herausforderungen gerecht zu werden. Neben einer hohen Kommunikationsfähigkeit und -bereitschaft sind Zielorientierung, Konflikt- und Motivationsfähigkeit unerlässlich.

## 5.1 Herausforderung Veränderung

In der heutigen Zeit gehören kontinuierliche Veränderungs- und Reorganisationsprozesse zum Alltag von Führungskräften. Die Dynamik und Internationalisierung der Märkte führen zu einer völlig neuen Wettbewerbssituation für Unternehmen. Der Anpassungsdruck wächst, wodurch sich die Veränderungsgeschwindigkeit kontinuierlich erhöhen muss.

Reorganisationen werden erforderlich, wenn sich das Umfeld verändert und die aktuelle Organisationsstruktur nicht mehr ausreicht, um den Anforderungen gerecht zu werden. Meist erfolgen Veränderungsprozesse reaktiv, d.h. externe Einflüsse zwingen zur Anpassung. Aber nicht nur externe Faktoren machen es notwendig, die Organisation auf neue Herausforderungen einzustellen. Auch viele interne Veränderungen, wie Fusionen oder Akquisitionen führen zur Notwendigkeit, bestehende Strukturen und Prozesse zu prüfen und neu auszurichten. Der Wandelprozess kann allerdings auch proaktiv initiiert werden, wenn Veränderungen, die zu einer neuen Wettbewerbssituation führen, antizipiert werden. Dies ist allerdings wesentlich seltener der Fall.

Eine von Capgemini (2005) durchgeführte Studie aus dem Jahr 2003 bestätigt diesen Trend. Rund 70 Prozent der befragten Unternehmen geben an, dass Restrukturierungen bzw. Reorganisationen der Unternehmen der wichtigste Grund für Veränderungen sind, gefolgt von einer neu ausgerichteten Unternehmensstrategie (54 Prozent), Kostensenkungsprogrammen (33 Prozent) sowie Mergers & Acquisitions (31 Prozent) oder externe Veränderungen (30 Prozent). Wachstums- oder technikorientierte Anlässe, die eine proaktive Steuerung des Unternehmens bedeuten, sind dagegen nur selten der Auslöser von Change Prozessen (vgl. Claßen & Arnold 2004, 26).

Bei der Gestaltung von organisatorischen Wandelprozessen sind drei Stellhebel relevant:

- Der Prozess,
- die Politik, d.h. die Machtverhältnisse im Unternehmen und
- die vom Veränderungsprozess betroffenen Personen, die hier näher betrachtet werden (vgl. Ebers & Maurer 2002, 475). Bei den Personen spielen vor allem deren Widerstände und Ängste und die Möglichkeit, ihre Motivation zu erhöhen, eine zentrale Rolle.

Obwohl in den meisten Fällen eine Veränderung unabdingbar ist, sind Veränderungsprozesse mit einem negativen Image behaftet. Jede Veränderung gefährdet das Grundbedürfnis der Menschen nach Sicherheit und Erhaltung des Status quo. Die Orientierung an stabilen Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufen ist plötzlich nicht mehr gewährleistet. Dies führt sehr häufig zu einer Desorientierung gepaart mit Verlustängs-

ten, einem Gefühl der Ohnmacht und zum Teil zu erheblichen Motivationsseinbrüchen bei den Mitarbeitern.

Veränderungsprozesse werden dann nicht mehr positiv als Chance, sondern als Belastung und Stresspotenzial betrachtet. Entsteht dieser Eindruck erst einmal bei den Mitarbeitern, ist die Fähigkeit, Veränderungen einzuführen, erheblich eingeschränkt oder sogar gefährdet. Da aber gerade in der heutigen Zeit die Veränderungsfähigkeit und –geschwindigkeit von zentraler Bedeutung für den Unternehmenserfolg und für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit sind, kann damit die Existenz der gesamten Organisation gefährdet werden.

## **5.2 Erfolgsfaktoren in Veränderungsprozessen**

Die beschriebenen Veränderungen verlangen daher neue Führungsstrategien. Wettbewerbsfähige Unternehmen benötigen innovative Führungskräfte, die gemeinsam mit ihren Mitarbeitern die nötigen Maßnahmen zur Sicherung des Unternehmenserfolgs ergreifen. Ist der Wandel das einzig Beständige im Unternehmen, so müssen sich Führungskräfte diesen neuen Herausforderungen stellen. Ihre Aufgabe ist es, Veränderungsprozesse zu konzipieren und zu implementieren, Abläufe zu gestalten und zu steuern und ihre Mitarbeiter dafür zu qualifizieren und zu motivieren. Wie lassen sich aber Mitarbeitermotivation und Stabilitätsdenken mit Veränderungsprozessen vereinbaren?

Die Auswirkungen des Veränderungsprozesses sind für Mitarbeiter oft nicht absehbar. Neue Strategien, neue Arbeitsabläufe und neue Organisationsstrukturen führen zu Unsicherheit. Die Mitarbeiter erleben subjektiv Kontrollverlust. Dadurch treten Ängste und Formen der Verweigerung auf. Andere Mitarbeiter versuchen, an der Vergangenheit festzuhalten und Veränderungen zu blockieren. Sie reagieren mit Widerstand.

Veränderungsprozesse können aber nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn Widerstände erkannt und bereits im Vorfeld Strategien und geeignete Maßnahmen entwickelt werden, um mit potenziellen Hindernissen effektiv umzugehen. Daher werden die Erfolgsfaktoren im Veränderungsprozess näher betrachtet.

Vahs und Leiser (2003, 15 ff) entwickeln in einer Untersuchung ein Modell zu den Erfolgsdimensionen und -faktoren des Wandels. Sie betrachten drei Erfolgsdimensionen: den Prozess, die Managementqualität und die so genannte Mikropolitik, unter der sie die Machtverteilung im Unternehmen, das Verhalten der Führungskräfte und die Personalpolitik verstehen.

Vahs und Leister (2003) benennen folgende Haupterfolgsfaktoren von Wandelprozessen:

- Die Schulung und die Beteiligung von Mitarbeitern,

- eine ausreichende Information und Kommunikation im gesamten Prozessverlauf,
- eine Führung mit klaren Ziel- und Zeitvorgaben,
- das sichtbare Vorleben der Veränderung durch die Führungskräfte vor allem des mittleren und unteren Managements.

Auch andere Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen (vgl. beispielsweise Greif, Runde & Seeberg, 2005). Um den Prozess möglichst erfolgreich zu gestalten, ist es von zentraler Bedeutung, die Unterstützung der Mitarbeiter zu erlangen. Die Unterstützung erhält man am ehesten, indem man die Betroffenen zu Beteiligten macht. Die Mitarbeiter sind letztendlich die Träger des Wandels und damit entscheidend, dass Veränderungsprozesse erfolgreich implementiert werden.

Führungskräfte benötigen spezielle Sachkenntnisse und Fähigkeiten, um als Change Agent ihre Aufgaben optimal zu erfüllen. Es ist nicht davon auszugehen, dass Führungskräfte a priori bereits über die nötigen Kenntnisse verfügen. Bei Bedarf müssen geeignete Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen durchgeführt werden, um Führungskräfte zu Change Agents auszubilden.

Erst wenn den Mitarbeitern die Notwendigkeit der Veränderung plausibel ist, wird die Veränderung unterstützt. An dieser Stelle wird die Bedeutung einer adäquaten und gezielten Informationspolitik und Kommunikation offensichtlich. Das Management muss klar aufzeigen, dass die Organisationsveränderung kein Selbstzweck ist, sondern dazu dient, den zukünftigen Unternehmenserfolg zu sichern. Dies gelingt am effektivsten, indem die Belegschaft frühzeitig in den anstehenden Veränderungsprozess mit einbezogen wird. Ausschlaggebend dabei ist, ein gemeinsames Verständnis zu schaffen und zu verdeutlichen, dass auch bewährte Prozesse und Abläufe in die neue Struktur mit eingehen, und dass Vorteile und Chancen nicht nur für die Gesamtorganisation, sondern auch für den Einzelnen mit der Veränderung verbunden sind. Nur wenn es gelingt, positive Zukunftsbilder und Visionen gemeinsam zu entwickeln, werden Mitarbeiter motiviert sein, Veränderungen umzusetzen. Dazu gehören auch Rückkoppelungsprozesse. Mitarbeiter müssen die Gelegenheit bekommen, Fragen zu stellen und Unklarheiten anzusprechen, um Missverständnissen vorzubeugen. Es reicht nicht aus, wenn das Top Management informiert, sondern es muss auch die Bereitschaft mitbringen, in den Dialog zu gehen.

In der Anfangsphase wird es allerdings nur bei einigen Mitarbeitern gelingen, die Unterstützung für den Wandel zu erzielen. Diese Personen können dann als Multiplikatoren genutzt werden. Andere Mitarbeiter wiederum benötigen eine persönliche Betroffenheit, um den Veränderungsprozess positiv mitzugestalten. Persönliche Betroffenheit kann aber nur

entstehen, wenn die Chancen und Risiken offen kommuniziert werden und die Mitarbeiter somit über alle Auswirkungen und Folgen informiert sind.

Auch Vahs und Leiser (2003, 55f) stellen fest: Je ausgeprägter die Informations- und Kommunikationspolitik ist, desto stärker ist die Veränderungsmotivation der Mitarbeiter. Allerdings hängen die Qualität und die Bereitschaft zur Kommunikation sehr stark von dem Engagement aller Führungskräfte ab. Nur wenn die Führungskräfte – dies gilt vor allem für das mittlere Management – aktiv am Prozess beteiligt sind und Verantwortung und Kompetenzen durch prozess- und aufgabenbezogene Qualifizierung erhalten, können sie einerseits aktiv mit ihren Mitarbeitern über die anstehenden Veränderungen kommunizieren und andererseits Fragen und Probleme mit der ersten Führungsebene diskutieren. Geeignete Vorbereitung und Trainingsmaßnahmen sind daher erforderlich, um eine Beteiligung auf allen Mitarbeitererebenen zu ermöglichen.

Das obere Management muss aber nicht nur rechtzeitig informieren, sondern sich auch mit dem Veränderungsprozess identifizieren. Commitment und Glaubwürdigkeit bei den Führungskräften sind hier die beiden Schlüsselemente, die dafür sorgen, dass auch die Mitarbeiter überzeugt werden und den Änderungsprozess als Chance begreifen. Dies wird auch von einer aktuellen Studie von Roland Berger Strategy Consultants und INSEAD aus dem Jahr 2005 unterstrichen. Auf die Frage nach den kritischen Faktoren für den Erfolg von Veränderungsvorhaben gaben die Befragten zu 73 Prozent an, dass das Commitment des Top-Managements entscheidend ist. Sowohl zu Beginn als auch im gesamten Verlauf des Veränderungsprozesses war die sichtbare Präsenz der obersten Führungskräfte für das Gelingen maßgebend. Konkret gaben die Befragten an, dass die Manager als Vorbilder fungierten und aktiv zur Erreichung der Ziele beitrugen (vgl. Klaffke & Galunic 2005, 58). Daneben wurde auch bei dieser Befragung die Bedeutung der Kommunikation mit 41 Prozent herausgestellt, neben der Unternehmenskultur (18 Prozent) und der Mitarbeiterbeteiligung (14 Prozent).

Die Motivation der Mitarbeiter wird auch in der bereits zitierten Studie von Vahs und Leiser (2003) durch das aktive Vorleben der veränderten Prozesse und durch das Verhalten des Managements gefördert. Klare und eindeutige Zielvorgaben und Zeitpläne müssen kommuniziert und vorgelebt werden.

Aufgrund dieser Ausführungen lässt sich zusammenfassen, dass das Engagement der Führungskräfte auf allen Managementebenen ausschlaggebend ist für den Erfolg des Veränderungsprozesses. Nur wenn es ihnen gelingt, die Mitarbeiter rechtzeitig von der Notwendigkeit der Veränderung zu überzeugen und sie aktiv am Prozess zu beteiligen,

werden Veränderungen auch implementiert werden. Neben dem Commitment sind daher auch die Information und Kommunikation der Führungskräfte mit den Mitarbeitern entscheidende Erfolgsfaktoren im Veränderungsprozess.

### 5.3 Managementaufgaben im Veränderungsprozess

Die Rolle der Führungskräfte stellt eine Gratwanderung dar. Einerseits müssen die auch als Change Agents bezeichneten Personen die Unterstützung der Mitarbeiter für den Change Prozess durch kontinuierliche und offene Kommunikation gewinnen, und andererseits dürfen sie sie nicht durch die anstehenden Veränderungen demotivieren. Führungskräfte, die erfolgreich Wandelprozesse einleiten und implementieren, müssen daher typische Veränderungsreaktionen und deren Steuerungsmöglichkeiten im gesamten Veränderungsprozess kennen. Nur dann können sie mögliche Widerstände durch entsprechende Führungsstrategien vermeiden.

Wenn Veränderungsprozesse gezielt und erfolgreich umgesetzt werden sollen, müssen auch die vom Wandel Betroffenen – die Belegschaft – und konkret deren Einstellungen zum Thema Wandel näher betrachtet werden. Wie bereits erläutert, sind viele Mitarbeiter sicherheitsorientiert und daher wenig veränderungsbereit.

Betrachtet man die Sichtweisen der Mitarbeiter zum Veränderungsprozess, so kommt eine Befragung der im Rahmen der bereits zitierten Studie von Capgemini aus den Jahren 2003 und 2005 zu folgender Kurve, die eine Normalverteilung der Belegschaft erkennen lässt (vgl. Abbildung 1). Sie verdeutlicht, dass es bei der Gesamtbelegschaft wenige Mitarbeiter gibt, die eine Extremposition einnehmen und viele Unentschlossene.

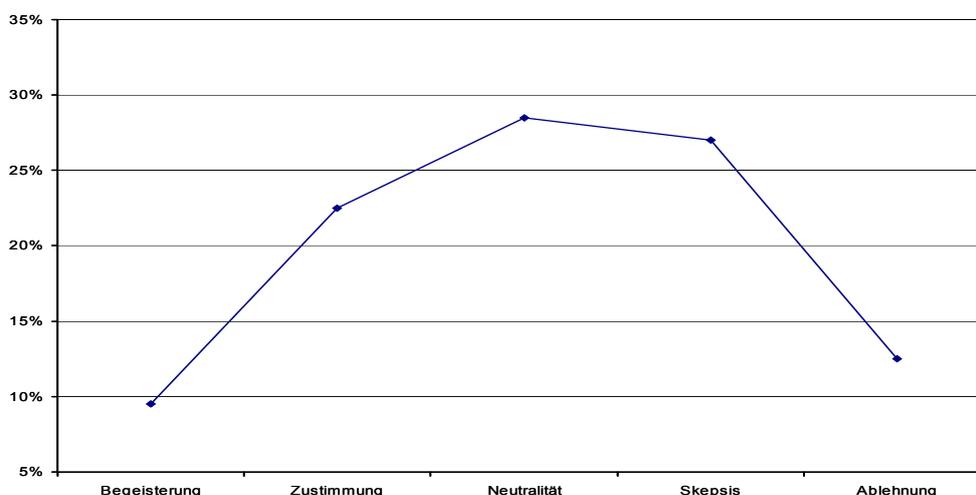


Abbildung 1: Sichtweisen der Mitarbeiter zum Wandel (Quelle: Capgemini, 2005, 34).

### **5.3.1 Begeisterung**

Einige wenige Mitarbeiter reagieren mit Begeisterung auf einen Wandelprozess. Diese so genannten Visionäre oder Missionare identifizieren sich sofort mit den Veränderungen und erkennen die positiven Chancen, die sich daraus für sie und das Unternehmen ergeben. Sie stürzen sich mit Begeisterung auf neue Aufgaben und das Veränderungsprojekt. Sie können von den Change Agents direkt als Multiplikatoren gewonnen werden und dazu dienen, weitere Mitarbeiter vom Nutzen des Wandels zu überzeugen.

### **5.3.2 Zustimmung**

Außerdem gibt es noch diejenigen Mitarbeiter, die mit Zustimmung reagieren. Sie sind bereit, den Wandel mitzugehen, erkennen oft die Notwendigkeit und übernehmen auch bewusst Verantwortung, den Wandel aktiv zu gestalten. Im Gegensatz zu den Begeisterten sind sie allerdings verhaltener in ihrer Reaktion und nicht immer als Multiplikatoren einzusetzen. Darunter können sich auch die »Opportunisten« verstecken, die keine eigene Meinung haben, dafür aber offen für jede Wegänderung sind. Hier haben die Führungskräfte kaum Probleme, diese Mitarbeiter vom Wandel zu begeistern und sie gegebenenfalls als Multiplikatoren zu nutzen.

### **5.3.3 Neutralität**

Die Mehrheit der Belegschaft wird sich neutral verhalten. Sie verharren zunächst in den bestehenden Strukturen und Prozessen und verrichten ihre Arbeit in den gewohnten Abläufen und Verhaltensweisen. Sie warten erst einmal ab und ignorieren die nötigen Veränderungsschritte. Ihnen fehlen konkrete Handlungsanweisungen zur Neuorientierung und das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Veränderung. Da diese Zielgruppe neutral eingestellt ist, lässt sie sich verhältnismäßig einfach von den erforderlichen Neuerungen überzeugen. Die Aufgabe der Change Agents ist es, diese neutral eingestellten Mitarbeiter permanent zu informieren und ihnen konkret zu kommunizieren, wie genau die Veränderungen aussehen, und klare Handlungsanweisungen zu erteilen.

### **5.3.4 Ablehnung**

Vehemente Ablehner oder Veränderungsgegner gibt es meist nur in geringer Zahl. Sie versuchen bewusst, Entscheidungen und Veränderungen zu verhindern. Sie sehen ausschließlich die Probleme, die mit den Veränderungen einhergehen. Zeigen diese Gegner offen ihre Ablehnung, führt dies meist zu endlosen Diskussionen und häufigem Konfliktpotenzial. Hier ist es Aufgabe der Führungskräfte, diesen Personen Einhalt zu gebieten, damit es ihnen nicht gelingt, andere Mitarbeiter negativ

zu beeinflussen. Oft ist es bei diesen Mitarbeitern nötig, ein Exempel zu statuieren und einige drastische Maßnahmen, bis hin zu Entlassungen bei dauerhaftem Widerstand, zu ergreifen. Ein Teil der Ablehnenden wird selbst auch einen Ausweg aus dem nicht gewollten Veränderungsprozess suchen und das Unternehmen von sich aus verlassen.

### **5.3.5 Skepsis**

Schwieriger ist der Umgang mit den Skeptikern, die voller Unsicherheit und Ängste sind. Sie hinterfragen permanent die Sinnhaftigkeit und den Nutzen des Wandels. Oft schüren sie die Gerüchteküche mit negativen Informationen. Diese »Untergrundkämpfer« stellen die größte Herausforderung für das Management dar. Einerseits arbeiten sie verdeckt und geben sich nicht zu erkennen und sind daher schwer zu identifizieren. Andererseits gelingt es ihnen meist schnell, gleichgültige oder neutral eingestellte Mitarbeiter auf ihre Seite zu ziehen und damit den Veränderungsprozess zu behindern. Hier ist es für die Change Agents ausschlaggebend, die Skeptiker möglichst schnell zu identifizieren und sie davon abzubringen, die Unentschlossenen negativ zu beeinflussen. Skeptiker erfordern viel Aufmerksamkeit und Zeit, um sie von der Notwendigkeit der Veränderung zu überzeugen und sie letztendlich für den Wandel zu gewinnen.

Die Kunst der Change Agents besteht also darin, die Kurve möglichst schnell, weit und effektiv nach links zu verschieben, bevor die Skeptiker und Ablehner zu viele Anhänger auf ihre Seite ziehen.

## **5.4 Veränderungsphasen**

Trotz aller Bemühungen im Vorfeld einer Organisationsumgestaltung werden auch Widerstände im Verlauf des Prozesses auftreten. Änderungswiderstände werden deutlich, wenn man die emotionalen Reaktionen der betroffenen Mitarbeiter im Zuge eines Veränderungsprozesses näher betrachtet (vgl. Abbildung 2).

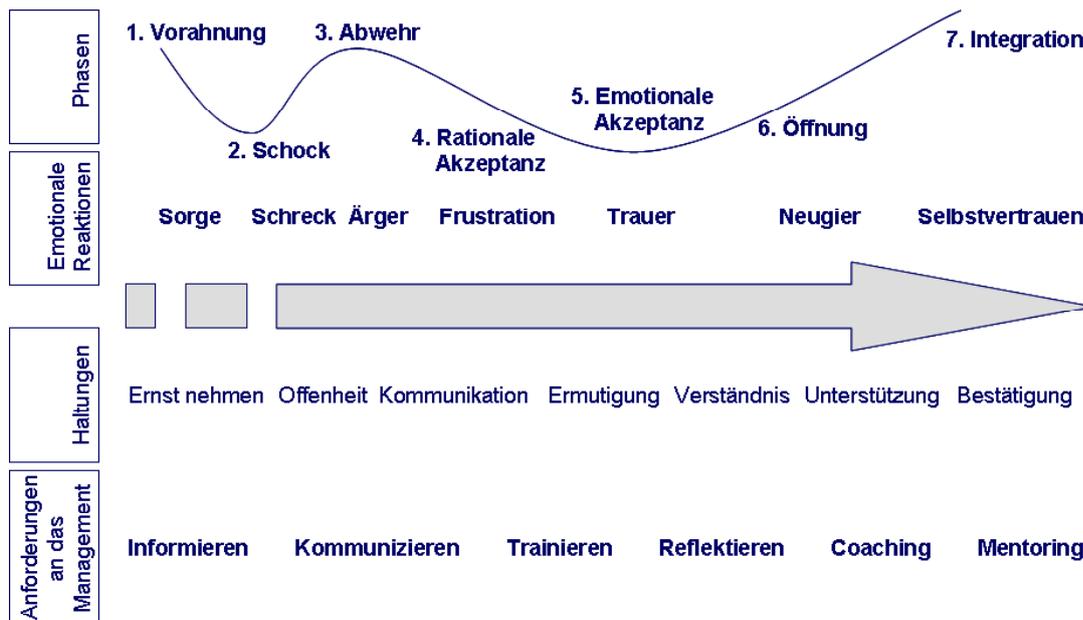


Abbildung 2: Veränderungsphasen und psychosoziale Anforderungen (Quelle: Bartscher 2005, 66).

In jeder Phase des Veränderungsprozesses zeigen die Mitarbeiter bestimmte Muster, auf die die Führungskraft entsprechend zu reagieren hat. Bei den Veränderungsprozessen lassen sich bei Organisationen, aber auch bei Individuen und Gruppen bestimmte Phasen im Change Prozess unterscheiden. Bartscher (2005, 64ff.) unterscheidet sieben Phasen:

- Vorahnung,
- Schock,
- Abwehr,
- Rationale Akzeptanz,
- Emotionale Akzeptanz,
- Öffnung,
- Integration.

#### 5.4.1 Vorahnung

Obwohl noch keine Veränderung kommuniziert oder angekündigt wurde, ahnen viele Mitarbeiter, dass sich etwas Bedeutendes anbahnt. Sie sorgen sich vor der Zukunft und hoffen, dass alles beim Alten bleiben möge. In der Anfangsphase müssen Führungskräfte daher die Ängste und Sorgen der Mitarbeiter aufnehmen und Verständnis zeigen. Oft hilft es zu informieren, soweit dies an dieser Stelle möglich ist.

#### 5.4.2 Schock

An die Phase der Vorahnung schließt sich die Schockphase an, sobald die Veränderung kommuniziert wird. In dieser Phase tritt am häufigsten

die Reaktion des Schrecks auf. Viele Mitarbeiter begegnen der bevorstehenden Veränderung mit Angst. Ihnen fällt das Loslassen der Vergangenheit schwer. Sie orientieren sich nach wie vor an den alten und bekannten Strukturen und Arbeitsprozessen und lehnen die Veränderung ab. Hier ist die Führungskraft gefordert, die Gründe für die Ängste dieser Mitarbeiter herauszukristallisieren und die Bedeutung der Veränderung zu transportieren. Einigen Mitarbeiter wird durch die Veränderung die Orientierungsgrundlage entzogen, was dazu führt, dass sie nicht wissen, wie sie sich weiterhin zu verhalten haben. Den Vorgesetzten kommt bei dieser Personengruppe die Aufgabe zu, durch Information Orientierung zu geben, Zusammenhänge darzustellen und klare Vorgaben zu liefern.

#### **5.4.3 Abwehr**

In der Phase der Abwehr reagieren die Mitarbeiter meist mit Ärger. Die Veränderungsnotwendigkeit wird in dieser Phase noch nicht gesehen. Die Mitarbeiter, die mit Ärger auf Veränderungen reagieren, sehen sich in der Opferrolle. Sie suchen sich Gleichgesinnte und zeigen ihre Wut und Verärgerung offen. Hier hat die Führungskraft für eine sofortige Deeskalation zu sorgen, den Gefühlen der Mitarbeiter offen gegenüberzutreten und immer wieder die Notwendigkeit der Veränderung deutlich zu machen.

#### **5.4.4 Rationale Akzeptanz**

Ist die Phase der Abwehr aber durchlaufen, so schließt sich die Phase der rationalen Akzeptanz an. Mental haben die Mitarbeiter zwar verstanden, dass die Veränderung notwendig ist, aber deshalb ist sie noch nicht verhaltenswirksam. Auch hier ist eine ständige Kommunikation der Führungskräfte unabdingbar, um die Mitarbeiter von den Vorteilen der Veränderung zu überzeugen. Die Belegschaft fühlt sich meist erst frustriert, bevor sie den nächsten Schritt in die emotionale Akzeptanz gehen kann.

#### **5.4.5 Emotionale Akzeptanz**

Mit der emotionalen Akzeptanz geht der Trauerprozess einher. Oft beobachtet man bei den Mitarbeitern einen Rückzug oder innere Kündigung als Reaktion auf die Veränderung. Sie haben bereits mehrere Veränderungsprozesse erlebt und verhalten sich abwartend. Diese Mitarbeiter lassen sich aktivieren, indem ihnen die Dringlichkeit der Veränderung verdeutlicht wird und sie immer wieder ermutigt werden, daran teilzuhaben. Durch aktive Einbindung in den Prozess können sie sich besser mit der Veränderung identifizieren und sie letztendlich mittragen.

#### **5.4.6 Öffnung**

Erst wenn die Trauer und das Abschiednehmen von vertrauten Strukturen vollzogen ist, können sich die Mitarbeiter dem Neuen zuwenden und sich mit dem Veränderungsprozess auseinandersetzen. Erst nach Abschluss der vorhergehenden Phasen kann letztendlich mit der Umsetzung des Veränderungsprozesses begonnen werden. Erst jetzt kann die Phase der Öffnung, der Neugier oder sogar des Enthusiasmus der Mitarbeiter folgen. Hier müssen die Führungskräfte unterstützend tätig werden. Ihnen kommt in dieser Phase die Rolle eines Coaches zu. Veränderungen müssen erst einmal eingeübt und gelebt werden. Die Change Agents sind hier besonders gefragt, da sie beratend und unterstützend die neuen Arbeitsabläufe und Verhaltensweisen mit ihren Mitarbeitern einüben müssen.

#### **5.4.7 Integration**

Die letzte Phase ist schließlich die Integration des Veränderungsprozesses. Jetzt können die Mitarbeiter mit einem gestärkten Selbstvertrauen in die neue Organisation und die Zukunft blicken. Auch hier müssen Change Agents immer wieder die Veränderung unterstützen, um die Implementierung zu beobachten und zu bekräftigen.

Betrachtet man nun die verschiedenen Verhaltensmuster von Personen auf Veränderungsprozesse und die verschiedenen Phasen, die durchlaufen werden müssen, stellt sich die Frage, wie Führungskräfte diesen vielschichtigen Anforderungen gewachsen sein sollen? Welche Anforderungen stellen sich konkret? Welche Kompetenzen müssen Führungskräfte mitbringen, um sich als Change Agent zu bewähren?

### **5.5 Kompetenzen von Führungskräften als Change Agent**

In Anbetracht des Veränderungsprozesses und der zu durchlaufenden Phasen wird offensichtlich, dass neben dem Beherrschen von Instrumenten des Change Managements, beispielsweise der Methoden der Analyse und der Entwicklung systematischer Konzepte, auch grundlegende Kenntnisse eines erfolgreichen Projektmanagements für Change Agents unerlässlich sind.

Neben diesen fachlichen Qualifikationen müssen sich Change Manager allerdings auch anderen Herausforderungen stellen. Die Führungskräfte müssen die jeweiligen Verhaltensweisen ihrer Mitarbeiter erkennen, darüber reflektieren und entsprechend darauf reagieren. Die Belegschaft ist in diesen Prozessen äußerst sensibel und erwartet Information und Kommunikation, um sich zu orientieren und Unsicherheiten auszuschalten. Darüber hinaus müssen Mitarbeiter für den Umsetzungsprozess gewonnen werden.

Der Erfolg einer Veränderung hängt also maßgeblich von den Führungskräften und deren Kompetenzen ab, die hier näher betrachtet werden. Eine Studie von Capgemini aus dem Jahr 2005 zeigt, dass die Kommunikationskompetenz mit 64 Prozent die bedeutendste Eigenschaft einer Führungskraft im Change Prozess darstellt (vgl. Abbildung 3).

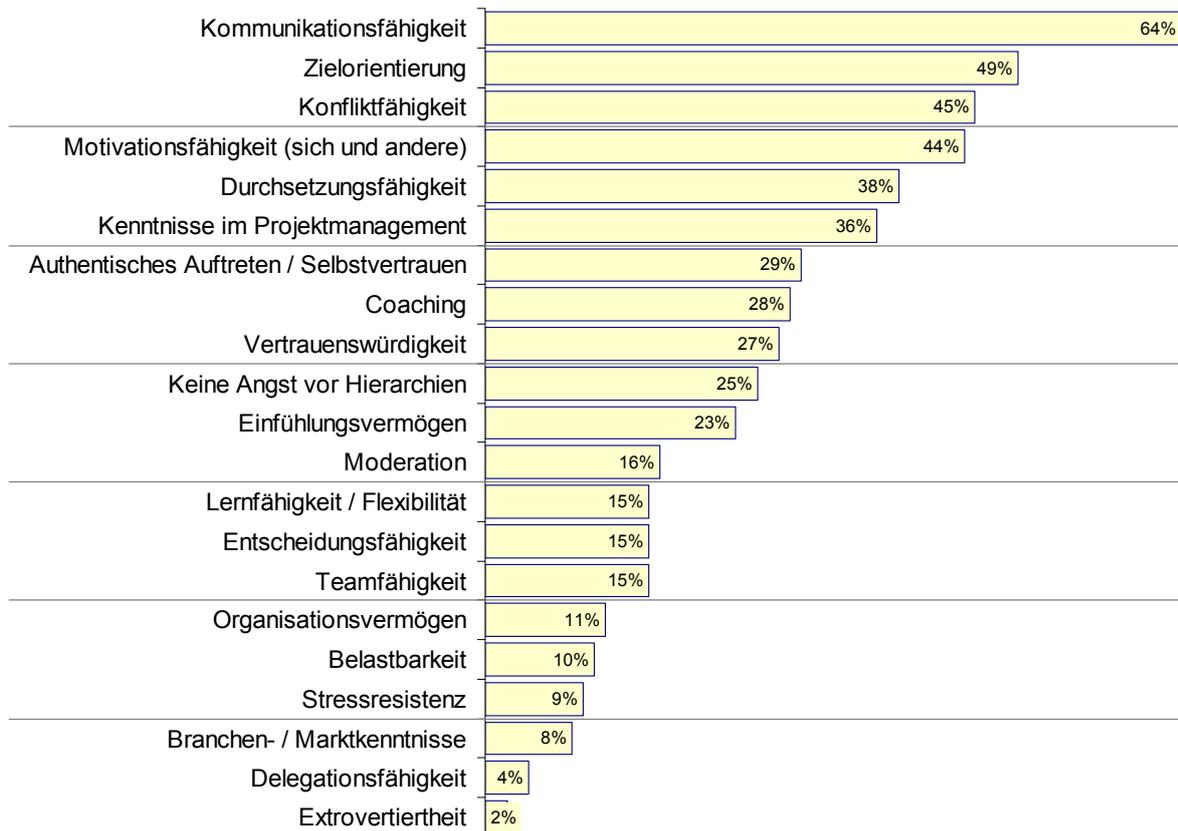


Abbildung 3: Kompetenzen von Führungskräften im Change Prozess (Quelle: Capgemini, 2005, 26)

Die Ergebnisse dieser Studie belegen, dass neben der Kommunikationsfähigkeit vor allem weitere Sozial- und Führungskompetenzen von dem idealen Change Manager gefordert werden. Dies überrascht wenig, da sich die Kommunikationsfähigkeit, wie bereits erläutert, direkt auf einen der Haupterfolgsfaktoren im Veränderungsprozess – die ausreichende Information und Kommunikation – bezieht. Neben einem fundierten Wissen über Projektmanagement sind die weichen Faktoren letztendlich ausschlaggebend, wenn es um die Umsetzungsphase des Wandels geht.

Überzeugungsarbeit ist vor allem in den Veränderungsprojekten gefragt. Führungskräfte müssen zuhören und auf die Probleme der Mitarbeiter

eingehen können. Sie müssen die Probleme schnell erfassen, ernst nehmen und an Lösungen arbeiten. Von ihrer Sensibilität und Geschicklichkeit wird es letztendlich abhängen, ob Veränderungen effektiv kommuniziert werden und die Akzeptanz dafür geschaffen wird.

In der bereits zitierten Untersuchung von Roland Berger Strategy Group und INSEAD aus dem Jahr 2005 wird der Schluss gezogen, dass im Vergleich zur Vergangenheit eine größere Bereitschaft zur Veränderung durch bessere Kommunikationsmaßnahmen erzielt wurde. Die Kommunikation war laut Angaben der Befragten jetzt umfassender und klarer, wodurch ein besseres Verständnis des Nutzens der Veränderung erzielt wurde (vgl. Klaffke & Galunic, 2005, 59).

Als Kommunikationswege wurden verschiedene Medien und Kanäle genutzt. Der wirksamste Weg war die direkte und persönliche Kommunikation, der Austausch in Zweiergesprächen sowie in Team-Meetings. Die Hälfte der befragten Unternehmen informierte ihre Mitarbeiter täglich oder wöchentlich. Allerdings war auch in dieser Studie festzustellen, dass unerfreuliche Themen, wie beispielsweise Stellenabbau, eher defensiv bekannt gegeben wurden, also entweder zu spät oder nicht umfassend genug. Als Gründe dafür wurden Tarifbeziehungen genannt oder der Umstand, dass einige Entwicklungen erst im Prozessverlauf offensichtlich wurden. Hier wird allerdings auch deutlich, dass viele Change Manager Schwierigkeiten haben, negativ behaftete Nachrichten zu kommunizieren. Oft wird befürchtet, dadurch die gesamte Belegschaft zu demotivieren und die Beziehung zu den Mitarbeitern zu verschlechtern. Daher werden unangenehme Neuigkeiten so lange wie möglich zurückgehalten und erst im letzten Augenblick bekannt gegeben, was dann aber für die Mitarbeiter überraschend und befremdlich wirkt.

Auch hier wird deutlich: Veränderungen brauchen Vorbilder. Das gesamte Management muss überzeugend die Visionen und Strategien des Veränderungsprozesses verinnerlichen, sie klar kommunizieren und vorleben. Nur dann werden sie auch die Unterstützung der Mitarbeiter erlangen. Die oberste Geschäftsführung muss eine Sprache sprechen, konsequent hinter der Umsetzung stehen und zum Dialog bereit sein. Dazu gehört auch, unangenehme Nachrichten frühzeitig und verständlich zu kommunizieren. Eine klare Zielorientierung ist gefragt. Dies bestätigt die oben genannte Studie von Capgemini (2005). Hier wird die Zielorientierung mit knapp 50 Prozent als zweitwichtigste Kompetenz des Change Managers genannt (vgl. Abbildung 3).

Wie bereits im Zusammenhang mit den Reaktionen der Mitarbeiter auf Change Prozesse und den entsprechenden psychosozialen Anforderungen in den verschiedenen Veränderungsphasen erörtert, treten häufig Unstimmigkeiten und Konflikte auf. Daher wird bei den Kompetenzen der

Change Agents auch die Konfliktfähigkeit mit 45 Prozent herausgestellt. Nur wenn Führungskräfte in der Lage sind, Konflikte zu erkennen, damit umzugehen und sie beizulegen, wird es ihnen gelingen, ein Veränderungsprojekt erfolgreich zu implementieren.

Neben der Konfliktfähigkeit ist auch die Motivationsfähigkeit mit 44 Prozent eine wichtige Kompetenz für den Veränderungsmanager. Dieses Ergebnis korrespondiert ebenfalls mit den Erfolgsfaktoren im Veränderungsprozess. Mitarbeiter müssen für die Veränderungen motiviert werden, um sich mit ihnen zu identifizieren und sich letztendlich daran zu beteiligen. Auf der anderen Seite müssen die Change Manager selbst in der Lage sein, sich für die Veränderung zu begeistern und als Vorbild zu dienen. Nur wenn sie selbst motiviert sind, werden sie die Veränderung vorleben und das entsprechende Engagement zeigen und erzeugen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der gesamte Veränderungsprozess von den Führungskräften sehr viel Beharrlichkeit und Frustrationstoleranz erfordert. Daher hat in der zitierten Studie auch das Durchsetzungsvermögen mit 38 Prozent eine relativ hohe Bedeutung. Führungskräfte müssen Geduld mitbringen, Rückschläge verkraften und dauerhaft die Vorteile – sowohl für die Organisation, als auch für den Einzelnen – im Veränderungsprozess aufzeigen, um die Mitarbeiter kontinuierlich zu motivieren, den Wandel mitzugehen.

## **5.6 Fazit**

Veränderungsprozesse sind unabdingbar, um Organisationen immer wieder auf neue Wettbewerbssituationen einzustellen. Daher wird der Führungsalltag von Managern auch zukünftig darin bestehen, Veränderungsprozesse zu steuern und die Mitarbeiter auf neue Strukturen und Prozesse auszurichten.

Im Laufe eines Veränderungsprozesses wird eine Fülle von unterschiedlichsten Anforderungen an Führungskräfte gestellt. Die wichtigsten Regeln, die ein Change Agent im Veränderungsprozess zu beachten hat, sind:

- Wandelprozesse sind komplex, und der Erfolg hängt von allen am Wandel beteiligten Personen ab.
- Veränderungsprozesse benötigen Vorbilder und damit das Commitment der Führungskräfte.
- Führungskräfte müssen zum Change Agent ausgebildet werden. Man kann nicht erwarten, dass sie den verschiedenen Herausforderungen ohne Training gewachsen sind.
- Kommunikation und Information haben im Veränderungsprozess oberste Priorität.

- Kontinuierliche Motivation aller Mitarbeiter ist entscheidend, um Veränderungen zu bewirken.
- Widerstände treten zwangsläufig in jedem Veränderungsprozess auf. Erfolgreicher Wandel erfordert einen zielgerichteten Umgang mit Widerständen und Ängsten.
- Führungskräfte benötigen neben einer hohen Kommunikationsfähigkeit eine klare Zielorientierung, ein hohes Maß an Konfliktfähigkeit und eine hohe Motivationsfähigkeit.

## 5.7 Literatur

Bartscher, T. (2005). Chefs helfen bei Wut und Trauer. *Personalmagazin*, 7, S. 64-66.

Claßen, M. & Arnold, S. (2004). Change-Management hat Konjunktur. *Personalwirtschaft*, 6, 26-30.

Capgemini (2005). *Veränderungen erfolgreich gestalten - Changemanagement*. Berlin: Capgemini.

Ebers, M. & Maurer, I. (2002). Organisation (S. 441-482). In W. Busse von Colbe, A. G. Coenenberg, P. Kajüter & U. Linnhoff (Hrsg.), *Betriebswirtschaft für Führungskräfte*. Stuttgart: Schäffer Poeschel.

Greif, S., Runde, B. & Seeberg, I. (2005): Erfolgsfaktoren beim Changemanagement in acht Ländern. *Wirtschaftspsychologie aktuell*, 3, 22-26.

Klaffke, M. & Galunic, C. (2005). Mitarbeiter für den Wandel begeistern. *Personalführung*, 12, 54-63.

Vahs, D. & Leiser, W. (2003). *Changemanagement in schwierigen Zeiten*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Zielke, C. (1997): Mitarbeitermotivation bei Veränderungsprozessen. *Personal*, 10, 508-510.

## **6 Externe Berater in Veränderungsprozessen**

Der Übergang vom »Fordismus« zum »Finanzmarktkapitalismus« ist von starken Ökonomisierungsprozessen begleitet, die sich im Öffentlichen Sektor in der Einführung des »New Public Management« bzw. des »Neuen Steuerungsmodells« ausdrücken. Externe Berater können hierbei hilfreich eingesetzt werden, aber es ist für die Auftraggeber zwingend notwendig, eine Kritik ermöglichende Consulting-Kompetenz zu entwickeln, die als notwendiges Widerlager der Professionalität und des Einflusses der externen Berater wirken kann.

## 6.1 Problemstellung

Die Welt unterliegt einem quantitativen und qualitativen irreversiblen Wandel. Schon die vorsokratische Philosophie (Heraklit) hatte hiervon ein klares Bewusstsein. Dennoch erscheint im Alltagsbewusstsein der Menschen die Welt nicht als Prozess, sondern als Zustand, dessen Veränderung meist als Störung wahrgenommen wird. Dies dürfte hauptsächlich deshalb so sein, weil die subjektive, die psychologische Zeit sich innerhalb menschlicher Lebensperspektiven entfaltet, die mit den Zeitskalen der Naturgeschichte oder der Menschheitsgeschichte nicht harmoniert. Daher erscheinen der naturgeschichtliche und der menschheitshistorische Wandel dem Alltagsbewusstsein oft als fremd und feindlich, und die Folge ist ein spontaner Konservatismus.

Natürlicher Wandel ist naturgesetzlich determiniert und bleibt daher menschlichen Zwecksetzungen entzogen. Daher kann es auch keinerlei menschliche Herrschaft über die Natur geben, sondern nur eine Erweiterung menschlicher Handlungsmöglichkeiten durch Erkenntnis und technologische Nutzung von Naturgesetzen.

Gesellschaftlicher Wandel bzw. Geschichte sind demgegenüber nicht naturgesetzlich bestimmt. Die Menschen machen selbst ihre Geschichte. Aber die sich wechselseitig durchkreuzenden menschlichen Intentionen und Handlungen führen insgesamt zu einer Folge von Ereignissen und zu Ergebnissen, die so niemand gewollt hat (Engels 1975 [1886]). Geschichte bzw. gesellschaftlicher Wandel wird daher irrtümlich nicht als politisch gestaltet und gestaltbar, sondern als quasi-natürlich wahrgenommen. Gesellschaftlicher Wandel erscheint folglich als Sachzwang, d. h. als eine objektiv vorgegebene Tatsache, die eine Anpassung erzwingt. Aktuelles Beispiel hierfür ist die Globalisierung. Wenn Menschen diesen scheinbaren Sachzwang als einen Entwicklungstrend erleben, dem sie sich ausgeliefert fühlen, dann ergeben sich daraus Resignation oder

aber Versuche, den Wandel – proaktiv und ihn damit beschleunigend – als Chance zu nutzen. Wird der vermeintliche Sachzwang hingegen als Menschenwerk, als Folge politischer oder ökonomischer Entscheidungen durchschaut, dann kann aus dieser Einsicht sachlich begründeter Widerstand erwachsen.

Aus der Perspektive individueller Organisationen wie Unternehmen und Verwaltungen erscheinen gesellschaftlich vorherrschende Entwicklungstrends als ungeplanter Wandel, auf den mit einem geplanten Wandel in Gestalt eines Change Managements reagiert werden muss, wenn Wettbewerbsvorsprünge erreicht oder wenn Wettbewerbsnachteile oder wenn ein Veralten vermieden werden sollen. Bei Projekten des Change

Managements werden häufig externe Berater eingesetzt, nicht zuletzt, weil sie über die notwendige Projektmanagementkompetenz verfügen.

Für Organisationen des öffentlichen Sektors sind gegenwärtig modernisierende Anpassungsreaktionen oder Umgestaltungsreformen, zum Beispiel durch »New Public Management« bzw. das »Neue Steuerungsmodell« oder die Einführung von Informationstechnologie oder – besonders problematisch – von Privatisierungen typisch.

Von der Legislative, der Exekutive oder von der Leitung der Organisation werden interessegeleitete strategische Ziele gesetzt und die dazu passenden Maßnahmen ausgewählt. Deshalb – und weil Berater den öffentlichen Sektor als Geschäftsfeld für sich entdeckt haben – treten sie immer häufiger in diesem früher nach außen stark abgeschotteten Bereich in Erscheinung. Der Umgang mit externen Beratern erfordert besonders im Vorfeld aber auch auf der operativen Ebene ein spezielles Consulting-Know-how aus der Perspektive des Auftraggebers. Man muss als Auftraggeber gute von schlechten Angeboten und gute von schlechter Beratungsarbeit unterscheiden können. An diesen Kenntnissen mangelt es oftmals, so dass das nötige Gegengewicht zu den Beratern fehlt, was diesen ein problematisches Übergewicht verleiht. Eben dieses Übergewicht von Beratern gilt es zu kompensieren, und dieser Text soll hierfür ein Beitrag sein.

Zunächst wird der historische gesellschaftliche Prozess der letzten Jahrzehnte skizziert, der jene gesellschaftlichen Veränderungen mit sich gebracht hat, die als ungeplanter Wandel wahrgenommen werden und die mit dem politisch gewollten Übergreifen dieser Prozesse auf den öffentlichen Sektor auch die Zunahme der externen Beratung in diesem Bereich bedingen.

Um zu skizzieren, was Angehörige des öffentlichen Sektors über externe Beratung wissen sollten, und um eine Kompetenz- und Machtbalance zu erreichen, wird anschließend eine kurze Einführung in das Projektmanagement aus Sicht eines Auftraggebers gegeben. Denn die Vorgehensweisen externer Berater müssen auch im öffentlichen Sektor so gut bekannt sein, dass der Auftraggeber und die betroffene Organisation in der Lage sind, den Beratungsprozess so zu planen, zu kontrollieren und zu steuern, dass sie die Fäden stets in der Hand behalten.

## **6.2 Vom Fordismus zum Finanzmarktkapitalismus**

Die Regulationstheorie (Aglietta, 2000) stellt einen bedeutenden theoretischen Fortschritt im Hinblick auf die Analyse und das Verständnis der historisch – konkreten Entwicklung kapitalistischer Gesellschaften dar. Die Regulationstheorie charakterisiert zunächst den so genannten Fordismus – beispielsweise in Gestalt des so genannten rheinischen Kapita-

lismus (Albert, 1992) – als eine gesellschaftliche Betriebsweise, d. h. als eine historisch-konkrete Vermittlung zwischen gesellschaftlicher Mikro- und Makroebene, die sich im 20. Jahrhundert, nicht zuletzt unter dem Problemdruck der Weltwirtschaftskrise von 1929 – 1932 entfaltet, entwickelt und durchgesetzt hat, um dann im Verlauf des letzten Viertels des 20. Jahrhundert zunehmend zu erodieren. Daher wird die Krise des Fordismus und der Übergang zum Finanzmarktkapitalismus als ein neuer Akkumulationstyp diskutiert (Albert, Bischoff & Candeias, 2000). Die wichtigsten Merkmale der fordistischen Betriebsweise waren:

- auf weltwirtschaftlicher Ebene die institutionelle Struktur (Weltwährungsfonds, Weltbank und wirtschaftspolitische Kontrolle der Wechselkurse, d. h. die umfassende Regulierung des Weltwährungssystems) die der Liberale John Maynard Keynes auf der Konferenz von Bretton Woods vorgeschlagen hatte;
- auf nationaler Ebene die makroökonomische Lenkung der volkswirtschaftlichen Entwicklung durch den Staat (Staatsinterventionismus, d. h. antizyklische Wirtschaftspolitik insbesondere durch die Fiskalpolitik und auch durch die Geldpolitik, aber ohne direkte Lenkung der privaten Investitionen; in den USA: New Deal);
- auf gesellschaftlicher Ebene durch einen »Klassenkompromiss« mit dem Besitzbürgertum, der der Arbeiterklasse auf Grundlage einer beträchtlichen Organisationsmacht der Gewerkschaften einen solchen Anteil am gesellschaftlichen Reichtum sicherte, dass Massenproduktion und Massenkonsum ermöglicht und die effektive Nachfrage gestützt und die Rentabilität des Kapitals stabilisiert wurde;
- sowie die teilweise oder weitgehende Kompensation der Existenzunsicherheit der arbeitenden Klasse durch ein gegliedertes staatlich garantiertes System der sozialen Sicherheit (Sozial- oder Wohlfahrtsstaat), dessen individuelle Ausprägungen von den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen und Traditionen auf nationaler Ebene abhängig waren.

Die keynesianische, staatsinterventionistische Reform des kartellierten Kapitalismus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts führte vor dem geopolitischen Hintergrund eines erweiterten und erstarkten Staatssozialismus in der Sowjetunion, dessen Entwicklungshöhepunkt etwa 1960 – 1965 erreicht war, u. a. zu einer solchen Stärkung der relativen Macht der arbeitenden Klasse, dass die Rentabilität unter Druck geriet.

Das Besitzbürgertum reagierte auf diese Problemlage mit einem Strategiewechsel hin zu einer langfristig vorbereiteten neoliberalen marktradikalen Gegenreform (Nordmann, 2005), die sich zunächst in Großbritannien (Margret Thatcher) und dann in den USA (Ronald Reagan) durchsetzte. Aufgrund des damit verbundenen politischen Gewichts verbreite-

te sich diese Gegenreform im Verlauf der 80er Jahre international und erlangte dann nach dem Ende des Staatsozialismus sowjetischer Prägung in den 90er Jahren eine sehr weitgehende ideologische und wirtschaftspolitisch-praktische Hegemonie.

Vieles spricht heute dafür, dass sich mittlerweile eine neue Qualität der gesellschaftlichen Betriebsweise etabliert hat. Wurde diese zunächst und vorläufig als Postfordismus bezeichnet, wird heute, nachdem die neuartigen Merkmale deutlicher erkennbar geworden sind, vom so genannten Finanzmarkt – Kapitalismus gesprochen (Bischoff, 2006; Huffschmid, 1999; Urban, 2006). Er kann wie folgt gekennzeichnet werden:

- Herausbildung einer objektiven Überakkumulation von Kapital, die sich in gedrückten Rentabilitäten und einer langwierigen Wachstumsschwäche ausdrückt;
- Verfügbarkeit sehr großer monetärer Privatvermögen, die in Fonds oder Private-Equity-Firmen gesammelt wurden, und für die eine maximale, auf die in der realen Ökonomie erzielbaren niedrigeren Rentabilitäten keine Rücksicht nehmende Verwertung angestrebt wird;
- internationale Dominanz der Finanzmärkte, stark gestiegene Bedeutung der Börsen und eine entsprechende ökonomische Macht der maßgeblichen Akteure auf diesen Märkten;
- Machtverlagerung innerhalb des Besitzbürgertums vom industriellen Top Management hin zu den Aktionären (Shareholder-value-Orientierung) bzw. den Asset Managern der monetären Fondsgesellschaften (Finanzinvestoren);
- verteilungspolitische Offensive des Besitzbürgertums, die sich in einer anhaltenden Umverteilung von unten nach oben ausdrückt;
- Erwirtschaftung hoher monetärer Renditen durch Kauf, Umstrukturierung und Verkauf ganzer Unternehmungen, insbesondere durch Realisierung und Aneignung »stiller Reserven«;
- weltweite Deregulierung der Finanz- und Gütermärkte, nicht aber der Arbeitsmärkte, wodurch der Migrationsdruck erzeugt oder verstärkt wird;
- Senkung des Staatsanteils am Sozialprodukt und Verzicht des Staates auf eine makroökonomische Lenkung der Marktprozesse zugunsten einer autonomen Geldpolitik der Zentralbanken;
- allgemeine Ökonomisierung der Gesellschaft, insbesondere Unterordnung der gesamten Gesellschaft, darunter die öffentlichen Güter Gesundheit und Bildung, unter ökonomische Effizienzkriterien;
- neue Kapitalanlagemöglichkeiten durch Umwandlung öffentlicher Güter in private Güter, insbesondere durch Privatisierung öffentlicher Un-

ternehmungen oder ganzer Sektoren, beispielsweise Gesundheit und Bildung (Rügemer, 2006);

- so genannte Modernisierung der öffentlichen Verwaltung mittels ihrer Verbetriebswirtschaftlichung durch die Einführung des »New Public Management« oder das »Neue Steuerungsmodells«.

## **6.3 Change Management im öffentlichen Sektor**

### **6.3.1 Geplanter Wandel des öffentlichen Sektors**

Der neuzeitliche bürgerliche Staat, der innerhalb der bürgerlichen Gesellschaft als gesonderte Institution erscheint, ist aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive die außerökonomische Seite des Kapitalverhältnisses. Separiert von der Marktsphäre und verselbständigt als Institution bleibt er doch gerade durch diese Differenzierung komplementär auf diese bezogen (Buchholz, 2006).

Deshalb können innerstaatliche Prozesse geplanten Wandels, wie die Einführung des »Neuen Steuerungsmodells« in der öffentlichen Verwaltung nur angemessen verstanden werden, wenn sie vom gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang nicht isoliert sondern auf ihn zurückbezogen werden. Denn erst dadurch werden die tiefer liegenden Gründe und Motive erkenn- und verstehbar. Auch der – in der Literatur zunehmend kritisierte – Einsatz externer Berater im öffentlichen Sektor ist nur von ihnen her versteh- und beurteilbar (Resch 2005; Rügemer, 2004).

Entscheider und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes sollten das verbreitete aufgeblähte Selbstbild externer Berater als ein dem Marketing geschuldeten Beratermythos erkennen und damit neutralisieren. Auch Berater »kochen nur mit Wasser«, und sie verfügen, außer aufgrund ihrer mit gründlichen Fachkenntnissen verbundenen spezifischen Projekterfahrungen, keineswegs über ein exklusives Wissen, das nicht auch woanders abgerufen werden könnte (Leif 2006; Zimmermann, 1997). Es geht daher um eine ebenso realistische wie nüchterne Einschätzung dessen, was die öffentliche Verwaltung alleine nicht oder nicht in angemessener Zeit leisten kann, und um die konkrete Prüfung, ob und inwieweit externe Berater diese Lücke schließen können, und zwar so, dass zugleich ein Know-how-Transfer ermöglicht wird, der eine weitere Beratung überflüssig macht.

Externe Berater vermarkten Beratungsdienstleistungen als eine Ware, und zwar unvermeidlich bevor es zur Leistung kommt, so dass ein bloßes Leistungsversprechen gekauft wird; die sprichwörtliche Katze im Sack also. Ohne hinreichendes Vertrauen in Leistungsfähigkeit, Leistungsbereitschaft, Zuverlässigkeit, Diskretion und geschäftliche wie menschliche Fairness der externen Berater ist ein solcher Vertragsabschluss deshalb schlecht möglich.

Die Leistung der externen Berater erfolgt gewöhnlich als Abwicklung eines Projekts, an welchem der Klient als Auftraggeber produktiv teilnehmen muss, weil das Projekt ohne seine Mitwirkung gar nicht leistbar wäre. Er ist also nicht bloßer Konsument der externen Beratungsdienstleistung, sondern aufgrund der notwendigen Interaktivität in allen Projektphasen zugleich Mitproduzent der gemeinsamen Leistung. Hierin liegt der sachliche Grund dafür, dass juristisch in der Regel der Dienstvertrag (BGB) und nicht der Werkvertrag (BGB) der für den individuellen Consulting – Vertrag zu Grunde zu legende angemessene Vertragstyp ist.

Externe Berater müssen

- erstens über eine nachweisbare inhaltliche Kompetenz im Hinblick auf das zu lösende Problem verfügen,
- zweitens müssen sie bereit und in der Lage sein, den Know-how-Transferprozess als Lernprozess für den Klienten zu organisieren,
- drittens müssen sie über eine Projektmanagementkompetenz verfügen,
- und viertens sind Erfahrungen mit dem öffentlichen Sektor wünschenswert, weil sich dieser vom privaten Sektor in wesentlichen Aspekten klar unterscheidet; ein Umstand, der einer unreflektierten Übertragung der betriebswirtschaftlichen Rationalität entgegensteht.

Die öffentlichen Entscheider benötigen deshalb eine Consulting – Kompetenz (Kubr, 1996), die es ihnen ermöglicht, die in diesem Sinne geeigneten externen Berater auszuwählen und ihren in der Regel verkürzt effizienzorientierten Einsatz unter vorrangiger Berücksichtigung der demokratischen Verfasstheit des Staates, der öffentlichen Interessen und des Gemeinwohls wirksam zu steuern. An dieser Grundlinie ist der folgende Text orientiert (Block 1999; Knöpfel, 2004; Kubr 1998; Lippitt & Lippitt, 1999; Lühr, 2001; Titscher, 2001).

## **6.4 Projektmanagement**

Geplanter Wandel vollzieht sich in Form von Projekten. Projekte sind einmalige, inhaltlich wohldefinierte, abgegrenzte, meist komplexe oder neuartige Aufgaben, die bis zu einem bestimmten Zeitpunkt abgeschlossen werden sollen und die mit notwendigen, aber begrenzten Mitteln finanzieller, persönlicher und sachliche Art ausgestattet sind (Diethelm, 2001; Ewert, 1999; Hansel, 2003; Kellner, 1994; Kellner, 2000; Kraus & Westermann, 1999; Lomnitz, 2001; Mangold, 2002; Madaus 2000; RKW, 1994; Schelle, 2002; Schelle, 2004; Schnorrenberg, 1997; Wischnewski, 2001).

Externe Projekte sind nur möglich, wenn das Projekt als ein interaktiver Prozess begriffen und geplant wird. Dieser Umstand ist für die Wahl der Art des juristischen Vertrages von Bedeutung.

Die Methodik, Projekte zu definieren, aufzusetzen und erfolgreich abzuwickeln wird als Projektmanagement bezeichnet. Projektmanagement hat zwei Seiten, nämlich zum einen eine objektive, planerisch-organisatorische, zum anderen eine soziale und kommunikationspsychologische, also eine subjektive Seite. In der Praxis der Projektabwicklung sind beide Seiten im Sinne einer Wechselwirkung gleichzeitig wirksam und von Bedeutung.

Projektmanagement ist somit eine Sozialtechnologie, die in theoretischer Hinsicht einerseits in der Planungs- und Organisationstheorie (Schwarze, 2006) und andererseits in der Gruppensoziologie, der Sozialpsychologie und der Kommunikationspsychologie wurzelt, und die in praktischer Hinsicht Projekterfahrungen erfordert, weil die Projektmanagementkompetenz anders nicht entwickelt werden kann.

## **6.5 Machbarkeitsstudie**

Projekte bedürfen der sorgfältigen Vorbereitung. Im privaten Sektor ist es »state of the art«, eine Machbarkeitsstudie (feasibility study) zu erstellen, und dies ist auch im öffentlichen Sektor grundsätzlich sinnvoll.

Notwendig ist zuerst die Bestimmung des Problems, das durch das Projekt gelöst werden soll, oder die möglichst genaue und sorgfältige Beschreibung des politisch vorgegebenen Ziels. Jedoch sollten dabei neben der Sinnhaftigkeit des Vorhabens auch die Voraussetzungen, und die möglicherweise eintretenden nicht-intendierten Neben- und Fernwirkungen sowie die Projektrisiken bedacht werden.

Danach sollte versucht werden, die Art und Weise des wahrscheinlichen Lösungsbereichs einzugrenzen sowie den voraussichtlichen Aufwand an Zeit, Personal, Sachmitteln und Geld zu schätzen. Wenn möglich, sollte auch der erwartete Nutzen mindestens qualitativ genau beschrieben und soweit möglich auch quantitativ geschätzt werden. Diese eigenen Schätzungen können dann später mit Angeboten externer Berater verglichen werden, wodurch sich die Urteilsfähigkeit der Auftraggeber verbessert. Was allerdings als Nutzen verstanden wird, ist in diesem Zusammenhang erheblich weniger klar als die Höhe des Aufwands, so dass ausdrücklich definiert, begründet und dokumentiert werden muss, welche erwarteten Wirkungen als Nutzen angesehen und wie dieser Nutzen jeweils gemessen und bewertet werden soll.

Diese gedankliche Anstrengung zur Klärung des erwarteten Nutzenpotenzials ist zu empfehlen, weil sie geeignet ist, bei der Projektvorbereitung Transparenz herzustellen und damit Fehlentscheidungen, die später vom Rechnungshof aufgegriffen werden könnten, vorzubeugen.

Aus ökonomischer Sicht sind Projekte dann sinnvoll, wenn der Projektnutzen die Projektkosten übersteigt.

## 6.6 Beraterauswahl

Geplante Projekte mit externen Beratern sollten schon aus kaufmännischen Überlegungen heraus generell öffentlich ausgeschrieben werden. Oft bestehen außerdem bereits entsprechende nationale oder europäische Rechtsnormen, die dies vorschreiben. Ein Ausschreibungsverfahren auf Grundlage der Machbarkeitsstudie erzeugt Wettbewerb und eine wünschenswerte kritische Transparenz, deren Qualität allerdings von der Qualität des Entscheidungsverfahrens und von der Urteilskraft der Teilnehmer abhängt.

Es sollten nicht nur diejenigen Anbieter ins Verfahren genommen werden, die als gut bekannt oder renommiert gelten, oder die im Vorfeld intensiv akquiriert haben, sondern auch weniger bekannte, weniger große Anbieter, sofern sich ihre Bewerbung inhaltlich hinreichend begründen lässt. Im nachfolgenden Entscheidungsverfahren sollte bedacht werden, dass – unbewusst oder bewusst – leicht eine Verzerrung zugunsten bekannter oder renommierter Anbieter eintreten kann. Dem sollte entgegengewirkt werden, denn das Risiko des Klienten, gegenüber einem großen renommierten Anbieter in Nachteil zu geraten, ist in der Regel größer als bei weniger renommierten Anbietern.

## 6.7 Beratervertrag

Beraterverträge (Bornmüller, 2002) können im Sinne der Vertragsfreiheit des Bürgerlichen Gesetzbuches grundsätzlich frei gestaltet werden. Da es im BGB keinen speziellen Consulting–Vertrag gibt, bieten Consultingfirmen ihre Dienstleistungen in der Regel in Anlehnung an das BGB als Dienstvertrag und nicht als Werkvertrag an. Die Beraterfirma schuldet damit nur den »Dienst«, nicht aber den »Erfolg«, und sie ist somit rechtlich wie ein Arzt und nicht wie ein Handwerker gestellt.

Die inhaltliche Begründung und Rechtfertigung hierfür besteht in der Interaktivität der Beratungsdienstleistung. Damit ist gemeint, dass der Klient in allen Projektphasen aktiv mitwirken muss, weil eine erfolgreiche Projektabwicklung ohne diese vertraglich meist ausdrücklich vereinbarte Mitwirkung gar nicht möglich ist. Da eine gemeinsame Leistungserstellung keine einseitige Ursachenzuschreibung zulässt, muss der Prozess der Qualitätsbeurteilung und der Mängelrüge in den Arbeitsprozess integriert werden und wird damit zu einem Problem der Projektablauforganisation.

Der Klient realisiert seine Risikominimierung dann nicht durch die Kombination Werkvertrag, Kontrolle der Fremdleistung und ggf. Mängelrüge, sondern durch die Kombination Dienstvertrag, Mitwirkung mit permanenter Qualitätskontrolle – insbesondere an den Meilensteinen des Projekts – und durch juristische Abnahme oder Mängelrüge.

## **6.8 Projektorganisation**

Die Projektaufbauorganisation besteht in einer Differenzierung zwischen den Projektmitgliedern, die teils aus der externen Consultingfirma und teils aus der Klientenorganisation stammen, einerseits, und dem Lenkungsausschuss, der nur von verantwortlichen Klientenmitarbeitern besetzt wird, für die Leitung, die Steuerung, die Entscheidungen, die Qualitätssicherung und für die juristische Abnahme zuständig ist, andererseits. Der Lenkungsausschuss tagt nur an den Meilensteinterminen, also jeweils am Abschluss einer Projektphase. Die laufende Projektleitung liegt – in der Regel beim externen – Projektleiter, der das Projekt in enger Abstimmung mit dem Fachpromotor des Klienten plant, leitet und steuert. Durch ein enges informelles Zusammenspiel von Fachpromotor und den Mitgliedern des Lenkungsausschusses kann aber sichergestellt werden, dass der Klient die Kontrolle über das Projekt auch zwischen den Meilensteinen behält.

## **6.9 Projektplanung, Projektkontrolle und Projektsteuerung**

Ohne eine Projektplanung kann kein Projekt auf eine verantwortliche Art und Weise durchgeführt werden, und sie erfordert ein erhebliches Fachwissen, das in der Regel arbeitsteilig und kooperativ zur Verfügung gestellt werden muss. Die Projektplanung gliedert sich in die Projektstruktur-, Projektablauf-, Ressourcen- und Kostenplanung einerseits und in die Meilensteinplanung, durch die Gesamtdauer und Projektphasen bestimmt werden, andererseits.

In der Projektstrukturplanung wird die Projektaufgabe analytisch ohne Berücksichtigung der Zeitdimension bis hinunter zu den erforderlichen Einzelaktivitäten aufgelöst – die dann später im Rahmen der Ressourcenplanung wieder zu personenbezogenen Arbeitspaketen gebündelt werden. Ergebnis der Strukturanalyse ist eine für die Projektaufgabe vollständige Liste der Einzelaktivitäten. Diese stellt die Antwort auf die Frage dar, was für die Projektaufgabe alles zu tun sei.

In der Projektablaufplanung werden die Einzelaktivitäten auf die Zeitachse bezogen. Es geht daher um die Reihenfolge, die Dauer, die Anfangs- und Endtermine und nicht zuletzt um die inhaltlich bestimmten Abhängigkeiten der Einzelaktivitäten. Der Projektablaufplan antwortet damit auf die Frage, welche Einzelaktivitäten in welcher Reihenfolge und Abhängigkeit, aber auch, welche gleichzeitig nebeneinander ausgeführt werden können.

In der Ressourcenplanung geht es um den Abgleich zwischen den vom Projektablaufplan bestimmten Anforderungen an sachliche und personelle Ressourcen einerseits und den vorhandenen Ressourcen andererseits. Durch die Ressourcenplanung soll im Idealfall sichergestellt wer-

den, dass es – auf Projekttagbasis – weder zu Unter- noch zu Überkapazitäten im Projektablauf kommt. Planerisch erkennbare Abweichungen sollen bereits in der Planungsphase durch Maßnahmen im Rahmen des Projektmanagements ausgeglichen werden.

Mit der Ressourcenplanung liegt die detaillierte Grundlage für die Projektkostenplanung vor. Hierfür muss lediglich das bereits ermittelte Mengen- und Zeitgerüst mit den zuzuordnenden Preisen bzw. Kosten bewertet werden. Die so ermittelten Projektplankosten sind Grundlage des während der Projektabwicklung stattfindenden Projektcontrollings, das den Plan-Werten die Ist-Werte gegenüberstellt und die Abweichungen ermittelt, womit zugleich die für das Handeln und Entscheiden im Rahmen des Projektmanagements erforderlichen Informationen vorliegen, und zwar zugleich in sachlicher, zeitlicher und finanzieller Hinsicht.

## **6.10 Projektabwicklung**

Die Projektabwicklung ist gleichbedeutend mit der durch das Projektcontrolling gesteuerten Implementierung der Projektplanung, aber unter Berücksichtigung sowohl der Interaktivität der Projektarbeit als auch der Organisation von Lernprozessen innerhalb des Projektteams und der Klientenorganisation. Damit rücken die Projektkommunikation und die Projektführung in den Vordergrund.

Während nämlich die objektive Seite des Projektmanagements, d. h. Planung und Organisation, von der Projektleitung vor allem analytische Fähigkeiten und erlernbare Methoden erfordert, sind für die Bewältigung der subjektiven Seite Fähigkeiten wie kommunikative Aufmerksamkeit, interpersonelle Wahrnehmung und Einfühlungsvermögen notwendig, um sozialpsychologische Störungen möglichst bereits im Ansatz wahrnehmen zu können.

Da die Consulting-Erfahrung lehrt, dass es oftmals die subjektive Seite ist, von der die Risiken der Projektabwicklung ausgehen, muss der subjektiven Seite, d. h. den nicht kommunizierten Emotionen, den verschwiegenen Widerstandsmotiven und den latenten Widerstandspotenzialen in besonderem Maße Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Genaue, aufmerksame und einfühlsame Beobachtung müssen von den Personen der Projektleitung trainiert werden, um Störgefühle in Gesprächen mit dem Projektteam und dem Klienten frühzeitig zu thematisieren und aufzuklären. Eine solche Aufklärung ist die Voraussetzung für vorausschauende und angemessene Maßnahmen im Rahmen der Projektführung, um der Entwicklung einer Projektkrise vorzubeugen. Entstehen auf Seiten des Klienten, d. h. des Auftraggebers Störgefühle, dann sollten diese ebenfalls unverzüglich kommunikativ aufgeklärt werden, damit sich kein Stau oder gar Knoten unverarbeiteter Motive oder Emotionen

oder Widerstandsmomente bilden kann; denn diese sind die Vorform der sich unterschwellig entwickelnden Projektkrise.

### **6.11 Rechtliche Abnahme, Dokumentation und Know-how-Transfer**

Die rechtliche Abnahme der Projektergebnisse, d. h. der Teilleistungen erfolgt zeitnah und phasenweise durch die Entscheidung des Projektlenkungsausschusses, der jeweils während der Meilensteinsitzungen die vorgelegten Zwischenergebnisse bewertet, und d. h. entweder eine teilweise Erfüllung des Vertrages feststellt oder eine Mängelrüge ausspricht. Eine Gesamtabnahme des Projektes ist daher weder nötig noch möglich; entsprechendes gilt für Mängelrügen.

Die Projektabwicklung basiert auf der Steuerung mittels des Projektcontrollings und sie schlägt sich einerseits im Arbeitsergebnis, beispielsweise in einer implementierten neuen Software, nieder, und andererseits in einer aktenmäßigen Projektdokumentation, die gewissermaßen den sedimentierten Projektlauf außerhalb der eigentlichen Arbeitsergebnisse darstellt (Planungsdokumente, Zwischenergebnisse, Vermerke, Protokolle, Briefwechsel, usw.).

Eine solche aktenförmige Darstellung des Projektes ist aus mehreren Gründen sinnvoll und notwendig:

- Erstens wird dadurch im Falle personeller Veränderungen im Projekt die Einarbeitung erleichtert,
- zweitens wird damit eine Grundlage für die Beurteilung möglicher Konflikte oder sachlicher Meinungsverschiedenheiten geschaffen,
- und drittens dient die Projektdokumentation als eine weitere Grundlage für die Extraktion von Projekterfahrungswissen im Rahmen des Wissensmanagements der Consultingfirma.

Die Klientenorganisation sollte darauf achten, dass bereits im Verlauf des Projektes über Schulungen usw. sowie an seinem Ende durch Übergabe der Projektergebnisse und der zugehörigen Unterlagen ein Know-how-Transfer stattfindet. Es ist deshalb sinnvoll, eine entsprechende Klausel in den Consulting – Vertrag aufzunehmen.

### **6.12 Zusammenfassung und Ausblick**

Die Gesellschaft befindet sich zwar zu jedem Zeitpunkt im Wandel, aber das Tempo und damit die subjektive Wahrnehmung dieses Wandels sind recht unterschiedlich. Auf gesamtgesellschaftlicher Ebene ist seit Beginn der 90er-Jahre des 20. Jahrhunderts der Übergangsprozess zum Shareholder-Value-Kapitalismus bzw. zum Finanzmarktkapitalismus von großer Bedeutung. Daraus ergeben sich stark ausgeprägte Ökonomisierungstendenzen, die sich im Öffentlichen Sektor u. a. in der Einführung

des »New Public Management« bzw. des »Neuen Steuerungsmodells« – oder einzelner Elemente desselben – ausdrücken.

Externe Berater, deren Bedeutung durch diesen Übergangsprozess beträchtlich zugenommen hat, können in Veränderungsprozessen, beispielsweise bei der Umstellung von Öffentlichen Verwaltungen auf das »New Public Management« bzw. das »Neue Steuerungsmodell« sowohl inhaltlich als auch im Hinblick auf die Vorgehensweise sehr hilfreich sein, sofern sie über die entsprechenden Fachkenntnisse und Erfahrungen verfügen.

Diese Voraussetzungen sollten auf Grundlage einer Machbarkeitsstudie im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens sorgfältig überprüft werden. Bei der Auswahlentscheidung sollte sowohl die zu erwartende Qualität der Leistungserbringung seitens der verschiedenen externen Beratungsdienstleister als auch die zu erwartenden Kosten berücksichtigt werden. Es ist das zu erwartende Preis-Leistungs-Verhältnis, das begründet einzuschätzen ist; ein bloßer Kostenvergleich bleibt unzureichend.

Der Auftraggeber sollte über Consulting – Kompetenz verfügen bzw. sie entwickeln, um externe Berater effizient und zielführend einsetzen, kontrollieren und steuern zu können. Dazu ist ein angemessenes Grundverständnis der Beratungssituation ebenso nötig wie Kenntnisse des Projektmanagements und der Eigenheiten der Beratungsdienstleistung. Der Auftraggeber muss gute von schlechter Leistung unterscheiden können.

Der teils bereits problematisch erweiterte Einfluss der externen Berater wird zukünftig noch mehr als schon bisher ein Widerlager in Form einer Consulting – Kompetenz der Klienten erfordern.

## 6.13 Literatur

- Aglietta, M. (2000). *Ein neues Akkumulationsregime – Die Regulations-  
theorie auf dem Prüfstand*. Hamburg: VSA – Verlag.
- Albert, M. (1992). *Kapitalismus contra Kapitalismus*. Frankfurt/Main:  
Campus Verlag.
- Albert, M., Bischoff, J. & Candeias, M. (2000). *Ein neuer Akkumulations-  
typ? Vom Manager- zum Aktionärskapitalismus*. Hamburg: VSA–Verlag.
- Bischoff, J. (2006). *Zukunft des Finanzmarkt-Kapitalismus*. Hamburg:  
VSA–Verlag.
- Block, P. (1999). *Erfolgreiches Consulting – Das Berater-Handbuch*.  
Frankfurt: Heyne-Campus.
- Bornmüller, G. (2002). *Das Recht der Unternehmensberatung*. Hamburg:  
hansebuch Verlag.
- Buchholz, G. (2006). *Kritik des Ökonomismus – Drei Essays*. Hannover:  
AP 110 der Fakultät IV Wirtschaft und Informatik der FH Hannover.
- Engels, F. (1975 [1886]). Ludwig Feuerbach und der Ausgang der klas-  
sischen deutschen Philosophie. *Marx-Engels-Werke (MEW)* 21, S. 295-  
297.
- Ewert, W. (1999). *Handbuch Projektmanagement Öffentliche Dienste:  
Grundlagen, Praxisbeispiele und Handlungsanleitungen für die Verwal-  
tungsreform durch Projektarbeit*. Bremen: Kellner.
- Hansel, J. (2003). *Projektleiter – Praxis* (4. Auflage). Berlin: Springer.
- Huffschmid, J. (1999). *Politische Ökonomie der Finanzmärkte*. Hamburg:  
VSA–Verlag.
- Kellner, H. (1994). *Die Kunst, DV-Projekte zum Erfolg zu führen*. Mün-  
chen: Hanser.
- Knöpfel, H. (2004). *Consulting Governance – Transparente und erfolg-  
reiche Zusammenarbeit zwischen Kunde und Berater*. Zürich: Versus.
- Kubr, M. (1996). *Editor, Management Consulting – A Guide to the Pro-  
fession* (3. Auflage). Genf: International Labour Office.
- Kubr, M. (1998). *Unternehmensberater auswählen und erfolgreich ein-  
setzen – Ein Handbuch für Entscheider*. Leonberg: Rosenberger.
- Leif, T. (2006). *beraten & verkauft – McKinsey & Co. – der große Bluff  
der Unternehmensberater* (5. Auflage). München: C. Bertelsmann.
- Lippitt, G. & Lippitt, R. (1999). *Beratung als Prozess – Was Berater und  
ihre Kunden wissen sollten*. (3. Auflage). Leonberg: Rosenberger.
- Lühr, P. (2001). *Externe Berater erfolgreich einsetzen – Der Weg in eine  
gewinnbringende Partnerschaft auf Zeit*. Wiesbaden: Gabler.

- Madaus, B.J. (2000). *Handbuch Projektmanagement* (6. Auflage). Stuttgart: Schaeffer-Poeschel.
- Mangold, P. (2002). *IT – Projektmanagement kompakt*. Heidelberg: Spektrum.
- Nordmann, J. (2005). *Der lange Marsch zum Neoliberalismus*. Hamburg: VSA–Verlag.
- Resch, C. (2005). *Berater-Kapitalismus oder Wissensgesellschaft – Zur Kritik der neoliberalen Produktionsweise*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft [RKW] (1994): *Projektmanagement-Fachmann 1 + 2*. Eschborn: RKW.
- Rügemer, W. (2004). *Die Berater – Ihr Wirken in Staat und Gesellschaft*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Rügemer, W. (2006). *Privatisierung in Deutschland – Eine Bilanz*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Schelle, H. (2002). *Die 150 besten Checklisten zum Projektmanagement*. München: Verlag Moderne Industrie.
- Schelle, H. (2004). *Projekte zum Erfolg führen* (4. Auflage). München: dtv.
- Schnorrenberg, U. (1997). *Risikomanagement in Projekten*. Braunschweig: Vieweg.
- Schwarze, J. (2006). *Prozessmanagement mit Netzplantechnik* (9. Auflage). Herne: Neue Wirtschaftsbriefe.
- Titscher, S. (2001). *Professionelle Beratung – Was beide Seiten vorher wissen sollten* (2. Auflage). Frankfurt/Wien: Ueberreuter.
- Urban, H.-J. (2006). *ABC zum Neoliberalismus*. Hamburg: VSA–Verlag.
- Wischnewski, E. (2001). *Modernes Projektmanagement / PC – gestützte Planung, Durchführung und Steuerung von Projekten*. Braunschweig: Vieweg.
- Zimmermann, K.A. (1997). *Kasse ohne Klasse – Unternehmensberater auf dem Prüfstand*. Landsberg am Lech: mvg.

## **7 Steuerung von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung**

Gegenstand dieses Beitrags ist die Steuerung von Veränderungsprozessen – Change Management in der öffentlichen Verwaltung. Der Beitrag erfasst Veränderungsprozesse aus der Perspektive und langjährigen Erfahrung eines Change-Beraters und Promotors. Auf Basis eines ganzheitlichen systemischen Organisationsverständnisses wird auf die Veränderungs- und die Entwicklungsfähigkeit von sozialen Systemen, die Grundstruktur und Grunddynamik des Wandels, die Bedeutung von Krisen als Auslöser von Veränderungsprozessen, die öffentliche Verwaltung als Gegenstand des Wandels im Kontext der allgemeinen Staats- und Verwaltungsreform, die Aufgaben des Veränderungsmanagements, das methodische Vorgehen in Veränderungsprozessen sowie auf Widerstand gegen den Wandel und den Einsatz praxistauglicher Veränderungsstrategien eingegangen.

## 7.1 Die Veränderungs- und Entwicklungsfähigkeit von Systemen

»Wenn man eine Organisation verstehen will, muss man ihre Geschichte kennen. Um zu wissen wie sie funktioniert, muss man sie reformieren« (Schäfer, 2005, 8).

Die Wissenschaft beschäftigt sich angesichts der Dynamisierung der Umwelt seit vielen Jahren mit der Notwendigkeit einer permanenten Veränderung von Organisationen und der Steuerung komplexer Veränderungs- und Entwicklungsprozesse. Der zentrale Erfolgsfaktor, der das Überleben von Systemen sichert, liegt in deren Fähigkeit, notwendige Veränderungen vorwegzunehmen und sich den veränderten Rahmenbedingungen rechtzeitig anzupassen (Glass, 1997, 226).

Als Systeme bezeichnet man eine geordnete Gesamtheit von Elementen, zwischen denen Beziehungen bestehen oder hergestellt werden können (Schaufelbühl, 1998, 18). Auch Wilms (2001, 64 ff) definiert ein System als Gesamtheit von sich wechselseitig beeinflussenden Komponenten, die eine Innen/Außen-Differenzierung zwischen sich und dem Umfeld aufweisen.

Die Fähigkeit von Systemen, sich kontextbezogen neu auszurichten, stellt nicht nur ein zentrales Thema der biologischen Evolution im Sinne Darwins oder Lamarcks dar. Das Erfordernis einer permanenten, endogenen Anpassung an veränderte Umweltbedingungen besteht auch im modernen Wirtschaftsleben. Müller umschreibt diese systemische Adaptionsfähigkeit mit dem Begriff der evolutionären Vitalität (Müller, 2000, 300, 306). Anpassungs- und Veränderungsprozesse können sich in unterschiedlichen Geschwindigkeiten und in unterschiedlicher Intensität vollziehen. Häufig werden lange Zeiträume eines eher gleichförmigen Wandels durch massive Diskontinuitäten unterbrochen.

Permanente Innovationen und globale Vernetzung führen immer wieder zu neuen, andersartigen Wettbewerbsbedingungen. Das Wettbewerbsumfeld, die Interaktionen und Strategien der Wettbewerber werden dynamischer (Day & Reibstein, 1998, 15f f), die Umweltveränderungen werden immer weniger berechenbar und prognostizierbar (Pawlowski & Geppert, 2005, 261 ff). Komplexität, Diskontinuität und Dynamik sind wesentliche Charakteristika der Organisationsumwelt. Die Überlebensfähigkeit von Organisationen, insbesondere von Unternehmen, hängt entscheidend davon ab, ob diese in der Lage sind, sich sowohl reaktiv als auch proaktiv an veränderte Bedingungen anzupassen (Pawlowski & Geppert, 2005, 261). Obwohl unternehmerischer Betätigung die Bereitschaft zur Anpassung immanent ist, setzt der akzelerierte Wettbewerb – mehr denn je – die Fähigkeit des Systems zu Antizipation und zu dyna-

mischer Veränderung voraus. Der Aufbau, der langfristige Erhalt und die Verteidigung vorteilhafter Positionen erfordert das Vorhandensein flexibler, der Selbstorganisation fähiger Strukturen. Organisationen müssen auf der Basis spezifischer, dynamischer Kernkompetenzen neues Wissen und neue Kompetenzen generieren und nutzbringend einsetzen können.

Unternehmen haben heute grundsätzlich nur zwei Möglichkeiten: sich anzupassen oder unterzugehen (Grove, 1999, 13 ff). Die strukturelle Flexibilität und die Konzentration auf attraktive Nutzenpotentiale zeichnen dynamische Systeme moderner Prägung aus.

Im Zusammenhang mit der Steuerung von Veränderungsprozessen in Organisationen kommt der systemischen Kompetenz der Führungskräfte und der Fähigkeit des Systems sowie der Systemmitglieder zur Selbstorganisation eine zentrale Rolle zu.

Während die herkömmlichen Modelle des Wandels durch ein eher lineares, oftmals mechanistisches Verständnis geprägt sind, eröffnen die Konzepte der Selbstorganisation, der lernenden Organisation und der interpretativen Organisationstheorie eine andere Perspektive. Der grundlegende Unterschied zur traditionellen Organisationslehre besteht insbesondere in der Sichtweise, mit der die Notwendigkeit von Veränderungen und Entwicklungen sowie deren Planbarkeit und Beherrschbarkeit beurteilt werden. Wandel und strukturelle Veränderung werden nicht als organisatorischer Ausnahmezustand oder »betrieblicher Störfall«, sondern als dauerhafte Managementaufgabe verstanden (Dietrich, 2001, 48). Grundlegende Veränderungsprozesse sind Chefsache. Die gesamte Organisation muss – als lernendes System – eine adäquate Veränderungskultur entwickeln, die die erforderlichen Entwicklungs- und Anpassungsprozesse ermöglicht und fördert.

Die notwendige Fähigkeit eines Systems zur Anpassung und Selbststabilisierung umschreibt Müller mit dem Begriff der synergetischen Stabilität. Je größer die synergetische Stabilität eines Systems ist, desto größer ist die Effizienz, mit der es seinem Zweck nachkommt, und desto größer dürfen die externen Störungen sein, die es noch selbständig ausgleichen kann (Müller, 2000, 300 ff). Die richtige Balance zwischen synergetischer Stabilität und evolutionärer Vitalität oder Dynamik bestimmt die Überlebensfähigkeit eines Systems. Der damit verbundene Erhalt der Organisationsexistenz dient letztlich den Interessen aller Systemmitglieder.

Im Gegensatz zur Privatwirtschaft wird die Notwendigkeit organisatorischen Wandels in der öffentlichen Verwaltung höchst unterschiedlich beurteilt. Die Erfahrungen, die insbesondere externe Berater mit der Durchführung und Begleitung von Veränderungsprozessen in den Orga-

nisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung gemacht haben, dürften insgesamt eher negativ geprägt sein, vergleiche dazu Hansmann (2004, 15 ff). Ein wesentlicher Grund für das Versanden vieler Reformprojekte und für die fehlende Nachhaltigkeit der eingeleiteten Reformmaßnahmen ist eine zu oberflächliche Beschäftigung und Auseinandersetzung der Verantwortlichen mit der System- oder Organisationswirklichkeit. Viele Veränderungsstrategien gehen von einem wirklichkeitsfernen Menschenbild aus und basieren auf einem unzutreffenden, zum Teil sogar anachronistischen Organisationsverständnis. Hinzu kommt, dass sich die Erfahrungen, die im Rahmen privatwirtschaftlicher Changeprojekte gesammelt wurden, nicht ohne weiteres auf Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung übertragen lassen. Dies gilt in besonderem Maße für die Einschätzung des internen und externen Veränderungsdrucks. Auch die eigentliche Zielsetzung der Verwaltungsmodernisierung bleibt für viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter häufig unklar. Hier wäre bisweilen eine deutlichere Klarstellung und Positionierung der Verantwortlichen hilfreich: Kernziel einer Verwaltungsreform ist die Steigerung der Organisationsproduktivität und damit eine Steigerung der Leistungsfähigkeit des Systems, nicht das Erreichen einer möglichst hohen individuellen Zufriedenheit der Systemmitglieder oder die Überwindung psychischer und sozialer Defizite der Organisation (Schäfer, 2005, 24). Auch persönliche Komfortzonen der Beschäftigten oder lieb gewonnene Gewohnheiten stehen nicht unter organisatorischem Bestandsschutz.

Setzt man sich als Change Agent mit grundlegenden Veränderungsprozessen und deren Beherrschbarkeit auseinander, so ist es unabdingbar, zunächst die im betroffenen System vorherrschende Organisationsperspektive – das maßgebliche Organisationsverständnis – zu erfassen und zu hinterfragen. Die Verwaltungswirklichkeit steht dem klassischen Organisationsansatz der Fremdorganisation bürokratisch-mechanistischer Prägung immer noch sehr nahe. Diese traditionelle Sichtweise führt dazu, dass sowohl die Leitung als auch die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung selbst in Zeiten radikaler Veränderungen zunächst noch von relativ stabilen und berechenbaren Umweltbedingungen und von einer genauen Definierbarkeit des Problems ausgehen. Organisationsentwicklung wird zudem als typische, zeitlich begrenzte Berateraufgabe verstanden, für deren Erledigung man möglichst viele und möglichst teure Spezialisten einkaufen muss. Aus diesen Gründen werden Wandel und permanente Veränderung nicht als integraler Bestandteil moderner Organisationen und damit als eigene Aufgabe wahrgenommen.

Die in der Verwaltungswirklichkeit verankerten Formalismen und die Regelsteuerung der öffentlichen Verwaltungen dienen vielmehr der Erhaltung und Sicherung des Status quo. Hinzu kommt, dass die öffentlichen Verwaltungen infolge ihrer bürokratisch-mechanistischen Prägung eine

Kritik- und Fehlerkultur besonderer Art entwickelt haben. Fehler und Probleme, die normalerweise zu entsprechenden Reaktionen, Veränderungen und Lernprozessen führen müssten, werden zunächst ignoriert. Stattdessen werden defensive Routinen oder fundamentale Regeln generiert, die das Entdecken dieser Fehler und Probleme sowie daraus resultierender Veränderungen gerade verhindern sollen (Dietrich, 2001, 178).

Die öffentliche Verwaltung lebt von Routinen, Konventionen und Handlungsmustern. Sie bezieht ihre Stabilität, die im Kontext gescheiterter Reformprozesse vielfach auch als generelle Reformresistenz fehlinterpretiert wird, in viel stärkerem Maße aus Verhaltensroutinen und Ritualen als aus rationalem Handeln. Das Management der öffentlichen Verwaltungen strebt mit den Instrumenten und dem eher linearen Verständnis der klassischen Organisationslehre stabile, dauerhafte Organisationszustände in einer dynamischen Umwelt an. Die vom Veränderungsprozess betroffene Organisationseinheit wird dabei häufig als entpersonalisiertes, triviales Gebilde und nicht als komplexes soziales System wahrgenommen. Ein so genanntes triviales System überführt – vereinfacht dargestellt – einen bestimmten Input anhand der gleichen Transformationsfunktion in einen bestimmten Output. Eine solch triviale Maschine ist synthetisch deterministisch und analytisch determiniert. Ihr Verhalten wird von den Inputs und der internen Funktion bestimmt (Wilms, 2001, 227). Das triviale System verhält sich somit berechenbar.

Ein nicht triviales System hingegen verändert die Transformationsfunktion zustandsabhängig und somit auch den Output in einer nicht prognostizierbaren Art und Weise. Bei einer nicht trivialen Maschine ist es nicht mehr möglich, aus einem bestimmten Input eindeutig auf einen bestimmten Output zu schließen, da ein derartiges System seinen Zustand permanent verändert (Dietrich, 2001, 126). Aufgrund der in nicht trivialen Systemen statt findenden Beeinflussung zwischen internen Zuständen, welche auf sich selbst zurück wirken, entwickeln solche Systeme ein Eigenleben (Dietrich, 2001, 127). Das Verhalten des Systems ist demnach nicht vollständig berechenbar und beherrschbar (Liebig, 1997, 134 ff). Die Vorhersagbarkeit des konkreten Verhaltens nicht trivialer Systeme durch externe Beobachter ist nicht mehr möglich. Diese Erkenntnis gilt in besonderem Maße für die Steuerung von Veränderungs- und Entwicklungsprozessen in sozialen Systemen.

Grundlegende und nachhaltige Veränderungen in sozialen und sozio-technischen Systemen entstehen insbesondere durch Lernen, Kommunikation und entsprechendes Handeln der am System beteiligten Menschen (Heeg, 2000, 459). Das Verhalten der Menschen prägt und konstituiert die Organisation. Dies gilt selbstverständlich auch für die Organisa-

tionseinheiten der öffentlichen Verwaltung. Ein langfristig erfolgreiches Management wird daher stets versuchen, die notwendigen Prozesse des Wandels aktiv und zielbezogen zu gestalten und den Systemmitgliedern die Sinnhaftigkeit der Veränderungen begreifbar zu machen (Liebig, 1997, 134 ff). Kein System kann mehr darauf vertrauen, einen radikalen politischen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Wandel ohne eigene Veränderungen und Anpassungen an die tatsächlichen Umweltbedingungen unbeschadet zu überstehen.

Die deutsche Verwaltungslandschaft ist der globalen Reformbewegung des New Public Management und damit einem radikalen Wandel der bürokratisch-mechanistischen Verwaltungskultur ausgesetzt. Auch das aktuelle Regierungsprogramm »Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation« geht mit seiner ressortübergreifenden Modernisierungsstrategie für die Bundesverwaltung begrifflich von einem Transformationsprozess und damit von einem radikalen Wandel aus. Die Bundesverwaltung soll sich von einer traditionell regel- und inputgesteuerten Verwaltung zu einem modernen, innovativen, kundenorientierten, effizienten, prozess- und ergebnisorientierten Dienstleister entwickeln. Im Zentrum der Reform stehen die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells und das Modell des lebenslangen Lernens.

## **7.2 Begriff, Arten und Grundstruktur des Wandels**

Mit dem Begriff des organisatorischen Wandels bezeichnet man die nachhaltige Veränderung eines Systems oder einer Organisation. Der Wandelprozess bezeichnet dabei den Weg von einer gegenwärtigen zu einer zukünftigen Organisation (Ebers, Maurer & von Colbe, 2002, 473) oder den Weg von einem Ist- zu einem Soll-Zustand (Edtinger, Mayr & Wagner, 2004, 22).

Im Rahmen von Veränderungsprozessen lassen sich verschiedene Arten des Wandels unterscheiden. Man unterscheidet zwischen einem ungeplanten Wandel, einem ad hoc eingeleiteten Wandel und einem geplanten organisatorischen Wandel, der eine bewusste Entscheidung des Systems voraussetzt, die Arbeits- und Funktionsweise – im Sinne einer zielgerichteten Umgestaltung – nachhaltig zu verändern und einen entsprechenden Veränderungsprozess einzuleiten (Stahle, 1999, 899). Die Modernisierung und Reform der öffentlichen Verwaltung nach Maßgabe des so genannten »Neuen Steuerungsmodells« stellt einen intendierten, grundlegenden Veränderungsprozess und damit einen geplanten organisatorischen Wandel dar.

Man kann die Arten des Wandels auch nach dem Ausmaß und der Intensität unterscheiden. Bei einem Wandel erster Ordnung, der eher kontinuierlich verläuft, erfolgt eine inkrementale Modifikation der Arbeitsweise einer Organisation ohne Veränderung des vorherrschenden Bezugs-

rahmens oder des dominanten Interpretationsschemas (Staeble, 1999, 900; Robbins, 2001, 630). Das Konzept dieser Organisationsveränderung wird üblicherweise als Organizational Development oder Organisationsentwicklung im engeren Sinne bezeichnet. Ein inkrementales Vorgehen ist insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass Ziele und Mittel in der Nähe des Vertrauten liegen, die Veränderungen des Status quo in kleinen Schritten erfolgt und es keine endgültigen Problemlösungen, sondern ständig neue Korrekturen gibt (Staeble, 1999, 523). Das inkrementale Vorgehen basiert auf dem Grundgedanken, dass in einem komplexen System von mehreren Akteuren mit jeweils eigenen Interessen Anpassungen immer nur schrittweise erfolgen können (Beyer, 2001, 125). Das Neue Steuerungsmodell, der tiefgreifende Werte- und Kulturwandel sowie die Dynamik und oftmals – scheinbare – Paradoxie der Umweltbedingungen stellt für viele Systemmitglieder der öffentlichen Verwaltung eine Art »black box« dar. Der Umgang mit dem veränderten Weltbild erfordert ein hohes Maß an Ambiguitätstoleranz. Insbesondere die Führungskräfte müssen Unsicherheiten und Spannungsfelder aushalten, widersprüchliche Informationen erfassen und verarbeiten sowie komplexe Sachverhalte durchdringen und auf das Wesentliche reduzieren können.

Man kann im Rahmen von Veränderungsprozessen der öffentlichen Verwaltung nicht deutlich genug betonen, dass es in komplexen und von großer Unsicherheit und Zielkonflikten geprägten Situationen keine optimalen Lösungen, insbesondere keinen Königsweg gibt. Bereits die situative Organisationslehre, die noch meilenweit vom Modell der lernenden Organisation entfernt ist, erkennt an, dass es in organisatorischen Prozessen keinen »one best way« sondern allenfalls einen »one best way for each situation« gibt (Dietrich, 2001, 61). Daraus folgt, dass das Management bereit sein muss, Risiken einzugehen und unterschiedliche Lösungsansätze auszuprobieren. Häufig ergibt sich erst durch ein pragmatisches, schrittweises Vorgehen eine Lösung, die sich kontextbezogen als beste Alternative herauskristallisiert. Das Denken in Dichotomien (entweder – oder) wird den Anforderungen in Veränderungsprozessen komplexer Art jedenfalls nicht gerecht. Erst die Bereitschaft, in »sowohl – als – auch« – Kategorien zu denken und zu handeln, kann die bestehenden Spannungsfelder zumindest teilweise auflösen und Changeprojekten zum Erfolg verhelfen.

Im Gegensatz zum Wandel erster Ordnung erfolgt bei einem Wandel zweiter Ordnung eine einschneidende strukturelle, paradigmatische Änderung der Organisation in aufbau- und ablauforganisatorischer Hinsicht mit einer Veränderung des Bezugsrahmens. Verändert werden hier im Rahmen der so genannten Transformation die Grundannahmen über die Organisation, insbesondere das Organisationsparadigma, die Organisa-

tionskultur, der Organisationszweck und zentrale Funktionsbereiche sowie die Grundannahmen über die Umwelt; vergleiche dazu grundlegend Staehle (1999, 928 ff). Man spricht in diesem Zusammenhang auch von Organizational Transformation (Staehle, 1999, 900).

Ein solcher Prozess des Wandels zweiter Ordnung kann in vier Stufen gegliedert werden (Staehle, 1999, 907 ff):

- Krise
- Transformation
- Transition
- Stabilisierung des Systems

Seit vielen Jahren befinden sich auch die öffentlichen Verwaltungen Deutschlands in einer radikalen Reform- und Modernisierungssituation. Das traditionelle, primär auf Rechtsanwendung und Gesetzesvollzug ausgerichtete Verwaltungsmanagement, hat die Dynamik des globalen Wandels, die Folgen der Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung, die Nachhaltigkeit und Intensität des politischen und gesellschaftlichen Veränderungsdrucks sowie das tatsächliche Ausmaß der wirtschaftlichen und sozialen Probleme unterschätzt. Unterschätzt wurde lange Zeit auch die Ernsthaftigkeit des politischen Willens, die eingeleiteten Modernisierungs- und Reformmaßnahmen – auch gegen die bestehenden Widerstände – konsequent voranzutreiben und durchzusetzen.

### **7.3 Die Grunddynamik des Wandels – die drei Phasen**

Im Rahmen von Veränderungsprozessen lassen sich – in Anlehnung an Lewin folgende Grunddynamiken beobachten (Staehle, 1999, 592 f):

- Auf der ersten Stufe des Wandels erfolgt ein Auftauen des vorhandenen Gleichgewichts des Systems. In der Phase des Auftauens muss zunächst Veränderungsbereitschaft geweckt werden. Überlieferte Strukturen und Verhaltensmuster sowie lieb gewonnene Gewohnheiten müssen in Frage gestellt und damit das erforderliche Bewusstsein für die Notwendigkeit zur Veränderung geschaffen werden (Jäger, 2004, 115). Der Auftauprozess kann dabei innere oder äußere Ursachen haben (Dietrich, 2001, 197). Die Probleme des Status quo (Ist-Zustand) und die sich ändernden Umweltbedingungen müssen analysiert und thematisiert werden, und es muss ein klares Bild des anzustrebenden Zustandes (Soll-Zustand) gezeichnet werden (Ebers, Maurer & von Colbe, 2002, 475; Kieser, 2002a, 101).
- Auf der zweiten Stufe erfolgt die Bewegung oder Ausrichtung der Organisation zum neuen Gleichgewicht. In der Phase der Bewegung werden konkrete Veränderungsstrategien und daraus abgeleitete Maßnahmen, die zur Erreichung der angestrebten Ziele erforderlich

sind, definiert und umgesetzt. Die gesamten Ressourcen der Organisation werden dazu mobilisiert (Ebers, Maurer & von Colbe, 2002, 475; Kieser, 2002a, 120).

- Auf der dritten Stufe vollzieht sich ein Einfrieren oder Stabilisieren des neuen Gleichgewichts. In der Phase des Einfrierens werden die neuen Denk- und Verhaltensmuster stabilisiert und institutionalisiert. Erfolge werden kommuniziert und das erwünschte Verhalten wird durch Anreize gefördert (Ebers, Maurer & von Colbe, 2002, 475).

Dem Grundmodell von Lewin liegt eine spezifische Gleichgewichtslogik zugrunde. Ziel von Veränderungen ist demnach die Auflösung eines vorhandenen Gleichgewichts und die Begründung einer neuen, höheren Gleichgewichtsstufe. Das Denken in statischen Gleichgewichts- und Stabilitätskategorien führt zwar zu einem anschaulichen Modell des Wandels, es ist jedoch kaum noch – zumindest in der terminologischen Absolutheit eines Wiedereinfrierens – mit dem dynamischen Modell des permanenten Wandels, der kontinuierlichen Verbesserung und der lernenden Organisation vereinbar. Es ist daher Dietrich zuzustimmen, dass Organisationen dynamisch und eben nicht statisch – gleichgewichtsbezogen zu denken sind. In diesem Zusammenhang wird folgerichtig auch von einem chronisch uneingefrorenen System gesprochen. Gemeint ist eine Organisation, die sich in einer permanenten Lern- und Entwicklungsbereitschaft befindet (Dietrich, 2001, 168 f).

In jeder Situation gibt es Kräfte innerhalb eines Systems, die auf einen Wandel drängen und Kräfte, die den Wandel behindern oder blockieren. Im Regelfall können rund 10 – 15 Prozent der Beschäftigten einer Organisation als Befürworter von Veränderungen, rund 10 – 15 Prozent der Beschäftigten als Reformgegner oder Kritiker und rund 70 – 80 Prozent als Neutrale eingestuft werden (Schäfer, 2005, 36). Ein Gleichgewicht des Systems besteht nach der Auffassung von Lewin dann, wenn die Summe der akzelerierenden Kräfte der Summe der retardierenden Kräfte in etwa entspricht. Gewinnen die blockierenden Kräfte ein deutliches Übergewicht, so etabliert sich im System ein zu starker Widerstand gegen den Wandel. Die notwendigen Veränderungen erfolgen nicht mehr oder zu spät. Verselbständigen sich die progressiven Kräfte, so kann dies zu einer dauerhaften und unkontrollierbaren Destabilisierung des Systems führen. Veränderungsprozesse verbrauchen viel Energie. Sofern es dem Management nicht gelingt, das System zügig und zielorientiert zu reorganisieren und rechtzeitig wieder zu stabilisieren, kann ein organisatorischer Burn-out die Folge sein.

Man kann in Veränderungsprozessen eine gewollte, zeitlich begrenzte Destabilisierung des Systems auf unterschiedliche Art herbeiführen. Man kann entweder die akzelerierenden Kräfte des Systems verstärken, die

retardierenden Kräfte vermindern oder eine Umkehr der retardierenden Kräfte bewirken. Aus praktischer Sicht ist es zielführend, nicht zu viel Energie in die Gewinnung der 10 – 15 Prozent der fundamentalen Reformgegner zu investieren. Sinnvoll ist es vielmehr, die große Gruppe der neutralen Beschäftigten für den Wandel zu gewinnen. Es ist Schäfer durchaus zuzustimmen, dass eine Verwaltungsreform im Ergebnis dann erfolgreich ist, wenn es gelingt, die Mehrheit der neutralen Mitarbeiter im Sinne der Reformziele zu beeinflussen (Schäfer, 2005, 37).

Besonders problematisch ist im Zusammenhang mit Veränderungsprozessen der öffentlichen Verwaltung, dass ein endogener Veränderungsdruck der Organisationseinheiten weitestgehend fehlt. Hinzu kommt, dass aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes auch der dann erforderliche exogene Veränderungsdruck oftmals nicht massiv genug auf das System einwirkt, um den Veränderungsprozess nachhaltig anzuschieben.

#### **7.4 Krisen als Auslöser von Veränderungsprozessen**

Häufig sind Krisen im Sinne einer Existenzgefährdung des Systems die Ursache für die Einleitung radikaler Veränderungsprozesse. Auch in Deutschland bestehen gegenwärtig noch die Auswirkungen einer externen und einer internen Strukturkrise (Weltz, 1996, 81 ff). Bei der externen Strukturkrise handelt es sich um Veränderungen des Systemumfeldes, auf die die einzelnen Organisationseinheiten allenfalls einen begrenzten Einfluss haben. Bei der internen Strukturkrise handelt es sich um die Folgen eines organisatorischen Konservatismus, fehlender Flexibilität und Innovationsfähigkeit, mangelnder Reagibilität auf sich wandelnde Außenbedingungen, einer systemimmanenten Einschränkung der Lernfähigkeit und einer Verkrustung von Verfahren und Strukturen im Sinne einer Fossilierung des gesamten Systems (Weltz, 1996, 81 ff).

Betrachtet man die Besonderheiten des öffentlichen Sektors, so wird deutlich, dass die stark bürokratisch geprägte Regel- und Detailsteuerung der öffentlichen Verwaltungen nicht mehr geeignet erscheint, den gegenwärtig relevanten Anforderungen hinreichend Rechnung zu tragen (Budäus, 1998, 1 ff). Ursache der vielbeklagten Dysfunktionalität ist ein real existierender Bürokratismus im Sinne einer Überzeichnung bürokratischer Strukturen und Verfahren. Auch Vogel verbindet mit dem Begriff des Bürokratismus eine über das rechtsstaatlich notwendige Maß hinausgehende Regeltreue in Verwaltungsvorgängen, die den Blick auf das Wesentliche versperrt und Inflexibilität in unvorhergesehenen Situationen bedingt (Vogel, 2004, 119). Eine der zentralen Forderungen der aktuellen Verwaltungsreform richtet sich folgerichtig gegen ein vermeidbares Übermaß an Bürokratie, ähnlich auch Vogel (2004, 119 ff).

Von der verwaltungsinternen Übersteuerung ist die externe, gesetzliche Übersteuerung deutlich zu trennen. Ein nicht unerheblicher Teil der Krise des öffentlichen Sektors resultiert aus der steigenden Flut gesetzlicher und untergesetzlicher Regelungen sowie aus der Komplexität und Vollzugsfeindlichkeit dieses Regelwerks. Da der Adressat von Verwaltungsdienstleistungen normalerweise nicht zwischen den Folgen einer Überregulierung, einer mangelnden Vollzugseignung der Normen und den Folgen einer verwaltungsinternen Übersteuerung differenziert, werden die öffentlichen Verwaltungen auch pauschal für die Defizite verantwortlich gemacht, für die sie nach dem Prinzip der Gewaltenteilung gerade nicht die Verantwortung tragen.

## **7.5 Die öffentliche Verwaltung als Gegenstand des Wandels**

Im Rahmen des bisherigen Modernisierungs- und Reformprozesses wurden zahlreiche, zum Teil inkonsistente privatwirtschaftliche Managementkonzepte – auch ohne Berücksichtigung des spezifischen kulturellen Kontextes – adaptiert, die eine Optimierung der Prozesse und Strukturen zum Gegenstand haben. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die übernommenen Reform- und Modernisierungsansätze in der Verwaltungspraxis höchst unterschiedlich interpretiert und umgesetzt werden. Der ursprünglich ganzheitliche, systematische Reformansatz des Neuen Steuerungsmodells wurde nicht erhalten. Die einzelnen Elemente und Methoden werden aus ihrem Wirkungszusammenhang herausgelöst und als Insellösungen implementiert. Wesentliche Elemente der neuen Verwaltungssteuerung, wie zum Beispiel die Budgetierung wurden zunächst vollständig weggelassen oder allenfalls rudimentär und als Einfachversion realisiert. Hinzu kommt, dass viele Steuerungsinstrumente des Neuen Steuerungsmodells eher technokratisch – mechanistisch eingesetzt werden. Bisweilen drängt sich der Eindruck auf, der öffentliche Sektor habe damit begonnen, die zum Teil übergestülpten Reformhülsen mit den Mitteln der traditionellen Bürokratie zu verwalten.

Auch in diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass sich organisatorischer Wandel nicht ausschließlich innerhalb der Logik objektiver Gegebenheiten und Wahrheiten vollzieht. Hinter den Einheitsfassaden von Ämtern und Behörden treten höchst unterschiedliche Wirklichkeiten zu Tage, deren Bestimmungsmomente nicht allein in manipulierbaren Strukturelementen, sondern in den Organisationsmitgliedern und ihrem Handeln liegen (Vogel, 2004, 115 f). Die organisationspolitische Kunst im Rahmen des Veränderungsmanagements besteht gerade darin, in diesem nur schwer beherrschbaren Feld kalkulierbare Wirkungen zu erreichen (Stahle, 1999, 998).

## 7.6 Der Wandel öffentlicher Organisationen im Kontext der Verwaltungsreform

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Ökonomisierung von Staat und öffentlicher Verwaltung (König & Füchtner, 1999, 1 ff und 10) geht es nicht mehr um den Ausbau des Rechtsstaates oder die Demokratisierung der Verwaltung. Orientierungspunkt ist vielmehr der effiziente und effektive Staat im Sinne der internationalen Modernisierungsbewegung des New Public Management (König & Füchtner, 1999, 11).

Ziel der Reformbestrebungen ist eine nachhaltige Verbesserung der Verwaltungsbinnenstrukturen sowie eine Optimierung der gesamten öffentlichen Aufgabenerfüllung. Es geht um eine deutliche Steigerung der Wirtschaftlichkeit und des Nutzens des Verwaltungshandelns, um mehr Service- und Adressatenorientierung in einer bürgernahen und wirtschaftsfreundlichen öffentlichen Verwaltung, um eine höhere Kundenzufriedenheit und um eine bessere Nutzung und Entwicklung des vorhandenen Humankapitals (von Bandemer & Hilbert, 2001, 17 ff und 22 ff; Nolte, 2000, 219 ff).

Um die Ziele der Reform zu verwirklichen, mussten zunächst betriebswirtschaftlich erprobte Steuerungs- und Controllinginstrumente eingeführt werden, die das klassische kameralistische Rechnungswesen, das primär auf Rechenschaftslegung und Haushaltsvollzug ausgerichtet ist, sinnvoll ergänzen.

Zu den weiteren Kernelementen einer modernen Steuerung der öffentlichen Verwaltung zählen die Steuerung mittels Zielvereinbarungen, eine konsequente Output- und Outcomeorientierung, eine Zusammenfassung von Prozess-, Ergebnis- und Ressourcenverantwortung, mehr »Wettbewerb« – zumindest – durch Benchmarking und Benchlearning sowie ein umfassendes Verwaltungscontrolling inklusive Qualitäts-, Ideen-, Informations- und Wissensmanagement. Hinzu kommen eine stärkere Adressaten- und Mitarbeiterorientierung. Von zentraler Bedeutung ist des Weiteren die Schaffung einer Corporate Identity, die Entwicklung von Verwaltungsleitbildern (Wewer, 2001, 155 ff), eine eigenständige Organisationsphilosophie und die Schaffung einer modernen, tatsächlich gelebten Verwaltungskultur (Nolte, 2000, 221 und 237 ff). Ein weiteres Schlüsselement ist eine systematische und langfristige Organisations- und Personalentwicklung. Der dargestellte Transfer betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse und die erfolgreiche Implementierung praxistauglicher Steuerungsinstrumente führten bereits zu tief greifenden Veränderungen und Entwicklungen des öffentlichen Sektors. Die Fortschritte, die die öffentlichen Verwaltungen als Dienstleister insbesondere im Hinblick auf Service- und Adressatenorientierung gemacht haben sowie die spürbare

Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns, sollen an dieser Stelle ausdrücklich hervorgehoben werden.

## **7.7 Die Aufgabe des Veränderungsmanagements**

Das Veränderungs- oder Change Management betrifft als Führungs- und Leitungsaufgabe die Steuerung und Gestaltung zielgerichteter Veränderungsprozesse innerhalb einer Organisation. Change Management hat die Aufgabe, die Veränderungsprozesse optimal und zielbezogen zu planen, zu steuern und zu realisieren (Jäger, 2004, 113 f).

Ein erfolgreiches Change Management setzt voraus, dass die Ziele des Wandels vorab so genau wie möglich definiert werden. Auch die Definition von Strategien und Zielen kann nicht abstrakt erfolgen, sondern nur unter Berücksichtigung der Kontextvariablen des jeweiligen Systems (Hopfenbeck, 1990, 656). Es gilt auch hier das Postulat der Kontextorientierung (Hopfenbeck, 1990, 656) und somit ein situativer Ansatz.

Das Management muss zudem die erforderlichen Rahmenbedingungen schaffen, die einen wirksamen, zielorientierten Wandel begünstigen.

Der Spielraum des Change Managements in Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltungen ist im Vergleich zu privaten Unternehmen relativ gering. Die Abhängigkeit des zu verändernden Systems von übergeordneten politisch-strategischen Zielen sowie vom Einfluss politischer Programme ist sehr hoch. In der nur ansatzweise vorhandenen Autonomie der Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung liegt ein wesentlicher Grund für die gegenwärtig nur eingeschränkte praktische Anwendbarkeit der Konzepte der Selbstorganisation. Dies gilt in besonderem Maße für die Veränderungsprozesse, die auf der Ebene der mittleren und örtlichen Verwaltungseinheiten durchgeführt werden sollen. Die Bindung der betroffenen Organisationseinheiten an die strategischen Vorgaben ist äußerst eng, die Umweltbedingungen sind komplex und häufig auch instabil. Hinzu kommt die strikte rechtliche Bindung, die die vorhandenen theoretischen Veränderungsmöglichkeiten und Handlungsoptionen – auch im Interesse der Wahrung bewährter rechtsstaatlicher Prinzipien – deutlich reduziert.

Das Management muss daher im Rahmen von Veränderungsprozessen der öffentlichen Verwaltung in einem ersten Schritt überlegen, welche alternativen Strukturen, Verfahren und Maßnahmen im konkreten Fall überhaupt zulässig und realisierbar sind. Es muss die Interessen und Positionen der vom Veränderungsprozess betroffenen Stakeholder definieren und im Rahmen des Changeprozesses berücksichtigen. Das Management muss feststellen, welche organisatorische Freiheit sich aus der Differenz zwischen den nicht dispositiven politisch-strategischen und rechtlichen Vorgaben und dem dispositiven Bereich organisatorischer

Entwicklung noch ergibt und wie groß der Spielraum zur Selbstorganisation ist.

## **7.8 Das methodische Vorgehen in Veränderungsprozessen**

Der Erfolg komplexer Veränderungsprozesse lässt sich nicht durch einen einfachen Rückgriff auf Blaupausen, allgemeine Checklisten oder Patentrezepte sichern (Ebers, Maurer & von Colbe, 2002, 473). Betrachtet man die Gemeinsamkeiten vieler praxiserprobter Konzepte, so kann man sich in der Grundstruktur dem Phasenmodell rationaler Entscheidungsprozesse annähern. Dies gilt auch für das so genannte Erfolgsmodell in Anlehnung an Greiner. Dieses Modell gliedert den Veränderungsprozess in die Phasen:

- Druck auf die Führungsspitze
- Intervention an der Spitze der Organisation
- Definition und Analyse der Problemkreise
- Lösungsfindung
- Erprobung der neuen Lösungen und deren Ausweitung
- Konsolidierung der Neuerungen (Dietrich, 2001, 41 f)

Das bewährte Konzept der Organisationsentwicklung im engeren Sinne stellt ebenfalls ein tragfähiges Gerüst dar (Dietrich, 2001, 37 ff).

Das folgende Grundmodell stellt lediglich eine Orientierungshilfe im Sinne eines roten Fadens für Prozesse des Wandels dar.

Die wesentlichen Elemente des Veränderungsprozesses sind: System- und Umfelderkfassung (Ziel: Datenerhebung zur Erfassung des Ist-Zustandes und Datenaufbereitung), System- und Umfeldanalyse (Ziel: Erfassung, Definition und Gewichtung des Veränderungsbedarfs und des Veränderungsdrucks, Analyse des Ist-Zustandes, Problemdefinition und Diagnose), Implementierung einer wirksamen Changeorganisation (Einrichtung eines oder mehrerer Changeprojekte), Definition und Kommunikation des Soll-Zustandes (Schaffung einer Vision, Erstellung von Leitbildern und Zielsystemen, Vereinbarung und Formulierung verbindlicher Veränderungsziele), Entwicklung praxistauglicher Lösungsalternativen (Sammlung, Bewertung und Auswahl unterschiedlichster Lösungsansätze, Erstellung eines konkreten Maßnahmenkataloges, Definition von Sofortmaßnahmen) sowie die Durchführung der Maßnahmen (Implementierung des Change-Konzeptes in den Betriebsablauf) mit anschließender Erfolgs- oder Wirksamkeitskontrolle. Von besonderer Bedeutung ist ein professionelles »Changemarketing«, das die Notwendigkeit und die Sinnhaftigkeit des Wandels, die Veränderungsstrategie, die erzielten Erfolge sowie die sich daraus ergebenden Perspektiven zeitnah und um-

fassend kommuniziert und die notwendige Änderung des Wertesystems und die Änderung der Verhaltensmuster der Systemmitglieder fördert.

### **7.8.1 Visionen, Leitbilder und Zielsysteme als Fundament des Wandels**

Visionen, Leitbilder und Ziele stellen das Fundament von Veränderungsprozessen und organisatorischen Entwicklungen dar. Sie bilden eine solide Grundlage für die Bewältigung von Innovation und Wandel (Tushman & O'Reilly, 1998, 235 f). Visionen stellen einen realistischen Entwurf der Zukunft im Sinne einer realisierbaren Leitidee dar, vergleiche auch Robbins (2001, 388 ff).

Auf Grundlage der prägnanten aber noch abstrakten Vision können – im Wege zunehmender Konkretisierung und Handlungsorientierung – Leitbilder, Strategien und taktische sowie operative Zielsysteme entwickelt und im Wege des Gegenstromverfahrens abgestimmt und verbindlich gemacht werden. Im Rahmen der Abstimmungsprozesse kommt der mittleren Managementebene der öffentlichen Verwaltungen – als Schnittstelle zwischen der Verwaltungsleitung und den ausführenden Ebenen – eine besondere Bedeutung zu. Wesentliche Impulse der Reform können und sollten von dieser Hierarchieebene im Sinne einer Keilstrategie in beide Richtungen der Organisationsstruktur ausgehen.

Ein wesentliches Element erfolgreicher Veränderungsprozesse ist die Erarbeitung eines von den Systemmitgliedern gemeinsam getragenen Leitbildes. Leitbilder enthalten in der Regel die Leitidee des Systems, den Handlungsauftrag (Mission) und die wesentlichen Handlungsprinzipien (Wewer, 2001, 158).

Das Verhalten komplexer sozialer Organisationen wird vorrangig durch eine gemeinsame Sinnggebung gesteuert. Die Vermittlung von Sinn ist die zentrale Führungsaufgabe in sozialen Systemen (Liebig, 1997, 134 ff). Sinn ist der grundlegende Organisationsmodus, der soziale Systeme in die Lage versetzt, Komplexität zu reduzieren und Informationen zielgerichtet zu gewinnen und zu verarbeiten. Sinn stellt darüber hinaus jene Kategorie dar, an der sich die Frage nach den Grenzen des Systems und die Frage nach der Zugehörigkeit der Elemente des Systems entscheidet. Erst der eigene Sinn eines Systems ermöglicht den Systemmitgliedern eine Differenzierung nach sinnvollem und nicht – sinnvollem Verhalten (Liebig, 1997, 137 ff). Jedes Systemmitglied interpretiert die Organisation und deren Normen und prägt durch sein eigenes Handeln die soziale Wirklichkeit. Organisationsstrukturen werden innerhalb einer formalen Hülle erst durch Kommunikation und Interaktion sozial konstruiert. Veränderungen lassen sich daher nur dann bewirken, wenn die Kognition der Systemmitglieder zielorientiert modifiziert wird. Dazu bedarf es neuer Interpretationsschemata, eines neuen Orientierungs- und

Handlungsrahmens und einer neuen gemeinsamen Sinnggebung, einer Corporate Identity. Die Unternehmenskultur ergibt sich nicht aus einer Hochglanzbroschüre. Sie ergibt sich aus der Summe der kongruenten Einstellungen, Grundwerte und Überzeugungen der Organisationsmitglieder, die in einem bestimmten, gelebten Verhaltenskodex erfahrbar wird und das Selbstverständnis der Organisation ausdrücken (Vogel, 2004, 124 f; Kieser, 2002b, 287 ff und 307). Leitbilder sind ein wirksames Instrument, um Organisationskulturen zielorientiert zu verändern. Veränderungen beginnen immer in den Köpfen der Menschen (Fangmann, 2000, 131 ff; Kieser, 2002b, 297).

Fangmann hebt im Zusammenhang mit der Wirksamkeit von Leitbildern zu Recht die Vorbildfunktion der Führungskräfte hervor. Die Führungskräfte einer Organisation sind das personifizierte Leitbild (Fangmann, 2000, 131 ff). Von der Authentizität ihres Verhaltens hängt der Erfolg des gesamten Reformprozesses ab.

Es ist von ausschlaggebender Bedeutung, dass die im Leitbild manifestierte Behördenstrategie von der Organisationsmitgliedern als eigenes, individuelles Werte- und Zielsystem akzeptiert und verstanden wird. Viele Behörden arbeiten bereits mit flexiblen Steuerungssystemen, die dem Modell der Balanced Scorecard (Schäfer, 2005, 131 ff) nachempfunden sind (Knirsch, 2003, 24 ff). Wichtig ist, dass das definierte Zielsystem stets in seiner Abhängigkeit von den spezifischen und sich ändernden Einflussfaktoren betrachtet und selbst als dynamisches Instrument der Steuerung verstanden und entsprechend eingesetzt wird.

### **7.8.2 Ist – Zustand, Soll – Zustand und Problemdefinition**

In einem ersten Schritt sollte der vorhandene Zustand – Ist-Zustand – festgestellt und beschrieben werden. Nachdem das Analyse-Objekt ermittelt und definiert worden ist, kann zur weiteren Erfassung und Konkretisierung des Ist-Zustandes auf die bereits vorhandenen und aufbereiteten Daten der bestehenden Managementinformationssysteme und des Berichtswesens sowie auf Statistiken und sonstige Dokumente der öffentlichen Verwaltungen zurückgegriffen werden. Auch IT-gestützte, anonymisierte Mitarbeiterbefragungen in Form standardisierter, schriftlicher Interviews haben sich als durchaus zielführend erwiesen. Selbsteinschätzungen und Selbstbewertungen des Systems, zum Beispiel auf der Grundlage des Common Assessment Frameworks (CAF), ermöglichen zudem wichtige Rückschlüsse auf die tatsächlichen Probleme der Organisation sowie auf die Chancen und Risiken des Veränderungsprozesses.

Wer sich als Führungskraft einen Überblick über den tatsächlichen Zustand der Organisation verschaffen möchte, der sollte sich die Mühe machen, auch in die Köpfe der Systemmitglieder zu schauen. Vorausset-

zung für eine erfolgreiche Reform ist das Vertrauen der Systemmitglieder. Es ist daher im eigenen Interesse des Managements durch gezielte und verlässliche Informationen sowie durch eine offene Kommunikation eine solide Vertrauensbasis zu schaffen.

In der anschließenden Diagnosephase können dann – in Abhängigkeit vom definierten Soll-Zustand – die vorhandenen Probleme und Schwachstellen sowie die Stärken des Systems identifiziert werden. In der Praxis hat es sich bewährt, zunächst die Führungskräfte der von Veränderungsprozessen betroffenen Organisationseinheiten den Veränderungsdruck und damit die subjektiv empfundene Notwendigkeit von Veränderungen einschätzen zu lassen. Dies kann zum Beispiel anhand des folgenden Katalogs organisationsinterner Kriterien zur Selbstbewertung geschehen:

- Identifikation mit den Zielen der Organisation
- Dienstleistungsorientierung der Organisation und ihrer Mitglieder
- »Natürliche« Veränderungsbereitschaft und Innovationskraft
- Lernbereitschaft und Entwicklungsfähigkeit
- Streit- und Fehlerkultur in der Organisation und Konfliktfähigkeit
- Entscheidungsfähigkeit und Verantwortungsbewusstsein der Führungskräfte
- Motivation und Stimmungslage
- Ausmaß der tatsächlich praktizierten Delegation, Beachtung der Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz, Verantwortung und Fähigkeiten der Systemmitglieder
- Arbeitszufriedenheit und Arbeitsbedingungen in der Organisation
- Nutzen oder Outcome der Organisationseinheit und Erscheinungsbild

Hinzu kommt die Beeinflussung des internen Veränderungsdrucks durch externe Faktoren wie beispielsweise die Haushaltssituation und politische Vorgaben.

Die Selbsteinschätzung des Veränderungsdrucks eröffnet, zum Beispiel im Rahmen von Führungskräfteworkshops, die Möglichkeit anhand konkreter Themen in eine offene Diskussion einzutreten. Auch verschiedene Techniken und Instrumente der Organisationsentwicklung im engeren Sinne haben sich als praxistauglich und hilfreich erwiesen. Beispielhaft seien hier das Verfahren des Survey Feedback, spezielle Teamentwicklungsmaßnahmen, Diagnosegespräche, Kraftfeld- und SWOT-Analysen genannt.

Die Einrichtung flexibel agierender Changeprojekte als Task Force zur Steuerung komplexer Veränderungsprozesse hat sich in der Praxis ebenfalls bewährt. Im Rahmen umfangreicher Organisationsprojekte soll-

ten zudem verschiedene Projektteams oder Teilprojekte eingerichtet werden. Auf die Notwendigkeit eines angemessenen Projekt- und Multi-Projektmanagements sei ausdrücklich hingewiesen.

Das System muss sich im Rahmen von Veränderungsprozessen immer wieder den eigenen Sinn, den primären Organisationszweck, seine eigentlichen Aufgaben, die für den Fortbestand des Systems von zentraler Bedeutung sind, vor Augen führen. Die zentralen Fragen lauten: »Wozu sind wir da?«, »Was wollen wir erreichen?«, »Erfüllen wir unseren Auftrag?«, »Wenn ja, wie erfüllen wir den Auftrag und in welchem Maße erreichen wir die angestrebten Ziele?«, »Wie müssen wir unsere Prozesse und Strukturen gestalten?«, »Wie müssen wir die eingesetzten Ressourcen steuern?«, »Was müssen wir können?«. Jedes Systemmitglied muss einschätzen können, welchen persönlichen Beitrag es mit seiner Arbeitsleistung zur Zielerreichung und damit zum Gesamterfolg des Systems leisten kann und leisten muss und anhand welcher Kriterien dies beurteilt wird.

### **7.8.3 Entwicklung von Lösungsalternativen, Bewertung und Auswahl**

Wenn du als Werkzeug nur einen Hammer hast, sieht jedes Problem aus wie ein Nagel (A. Maslow).

In einem weiteren Schritt müssen individuelle, praxistaugliche Lösungsansätze entwickelt werden. Der entstehende Maßnahmenkatalog sollte eine Bewertung der Prioritäten und eine Festlegung der Prozess-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung enthalten.

Die Chancen und Risiken der jeweiligen Handlungsalternativen werden offen diskutiert, bewertet und dem obersten Management zur Entscheidung vorgelegt. Auch die konkreten Lösungsalternativen und Maßnahmen sind stets situativ und kontextbezogen zu entwickeln und zu implementieren.

### **7.8.4 Wirksamkeitskontrolle und Lernprozesse der Organisation**

Im Anschluss an die Implementierung der ausgewählten Lösungsalternativen werden die Ergebnisse der Veränderungsprozesse evaluiert und der Erfolg (Zielerreichungsgrad) kontrolliert. Im Rahmen der Evaluation ist zu berücksichtigen, dass grundlegende Veränderungsprozesse, die auf eine nachhaltige Verhaltensänderung zielen, ihre Wirkung erst mittel- bis langfristig entfalten. Insbesondere komplexe organisationale Lernprozesse mit dem Ziel eines Kulturwandels benötigen einen Zeitraum von mehreren Jahren.

Im Zusammenhang mit grundlegenden Veränderungsprozessen ist von besonderer Bedeutung, dass die organisationalen Lernprozesse nicht auf der Stufe des so genannten »single-loop-learning« (Bruns & Ridder,

2001, 201 ff und 211) verharren. Beim bloßen Anpassungslernen versuchen die Organisationsmitglieder die aufgetretenen Fehler in der Gebrauchstheorie so zu korrigieren, dass die offizielle Handlungstheorie – Normen und Werte – im Wesentlichen erhalten bleibt. Einmal festgelegte Ziele werden erfüllt, ohne zu hinterfragen, ob diese Ziele auch bei sich ändernden Rahmenbedingungen noch angemessen sind. Mit dem Prozess des single-loop-learning wird primär eine effiziente Zielerreichung angestrebt. Der Nachteil des reinen Anpassungslernens liegt in einer Verstärkung bereits gewohnter Handlungsmuster (Dietrich, 2001, 177). Im Rahmen eines Transformationsprozesses führt ein reines Anpassungslernen regelmäßig nicht zum gewünschten Erfolg. Die bloße Änderung von Handlungsstrategien unter Beibehaltung der traditionellen und institutionalisierten Handlungsziele bewirkt im Regelfall noch keine grundlegende Verhaltensänderung der Organisation und deren Mitglieder im Sinne eines Beitrags zur Selbstorganisation.

Erst ein Erlernen neuer Handlungsziele führt zu innovativen, unkonventionellen und kreativen Problemlösungsansätzen. Angestrebt werden muss daher ein organisationales Veränderungslernen, das auch als »double-loop learning« (Staehele, 1999, 914 ff) oder auf der Metaebene als Prozesslernen oder »deutero learning« bezeichnet wird.

Die Verhaltensänderung wird durch die Aneignung neuer Denk- und Verhaltensweisen bewirkt. Bestehende Handlungsziele werden konsequent hinterfragt, erforderlichenfalls überwunden und neu definiert. Dieser komplexe, ganzheitliche Prozess organisationalen Lernens kann nicht beliebig forciert oder gar erzwungen werden. Der Einsatz von Macht-, Zwangs- oder Bombenwurfstrategien entfaltet nur eine begrenzte Wirkung. Lernen ist ein ausgesprochen zeitintensiver, permanenter Prozess, der auch Phasen der relativen Stabilität und Ruhe benötigt. Die eingetretenen Veränderungen und neuen Verhaltenmuster müssen verinnerlicht und bewertet werden können. Auch das Management muss darauf achten, dass die Systemmitglieder noch mit der Veränderungsgeschwindigkeit Schritt halten können. Diese zentrale Forderung gilt selbstverständlich auch für die Führungskräfte selbst.

## **7.9 Widerstände gegen den Wandel und Veränderungsstrategien**

### **7.9.1 Ursachen von Widerständen**

Obwohl ein Unterlassen notwendiger Veränderungen letztlich zu wesentlich einschneidenderen Konsequenzen führen kann, als deren Durchführung, stößt man im Rahmen organisationaler Veränderungsprozesse auf das Phänomen, dass die betroffenen Systemmitglieder gegen den – notwendigen – Wandel offen oder verdeckt Widerstand leisten.

Veränderungsprozesse berühren unmittelbar die persönlichen Interessen und persönlichen Ziele und Werte der Systemmitglieder. Diese müssen keineswegs mit den Zielen, Werten und Interessen der Organisation deckungsgleich sein. Im Regelfall wird sogar das persönliche Werte- und Zielsystem erheblich von den Organisationszielen abweichen. Dort, wo eigene Interessen vermeintlich bedroht oder beeinträchtigt werden, ist Widerstand gegen den Wandel die Folge. Dieser kann offen oder verdeckt ausgeübt werden und in unterschiedlicher Weise und Intensität auftreten (Staehle, 1999, 977 ff). Eine Hauptursache von Widerständen ist die fehlende Transparenz des Veränderungsprozesses und die daraus resultierende Verunsicherung und Orientierungslosigkeit der Systemmitglieder.

Der gesamte Veränderungsprozess – einschließlich der Ziele und Auswirkungen des Wandels – stellt sich aus der Sicht der Betroffenen dann als »Terra incognita« dar. Der Schock, die Furcht und Angst vor dem »Unbekannten« und dem »Neuen« sowie die Verunsicherung führen zu Wut, Frustration, Enttäuschung und letztlich zu massivem Widerstand gegen den Wandel und jedwede Veränderung. Auch ein Mangel an Offenheit und Vertrauen, eine Praxisferne der Führung, eine lückenhafte Reflexionsbereitschaft, eine fehlende Fehler-, Feedback- und Konfliktkultur sowie eine defizitäre Führungskultur erhöhen das Widerstandspotential spürbar (Edtinger, Mayer & Wagner, 2004, 80 ff).

Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass die Nicht-Trivialität des sozialen Systems stets im Vordergrund der Betrachtungen stehen muss. Auch die einzelnen Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung sind zwar mit ihrer Umwelt, insbesondere dem Makrosystem der Verwaltung strukturell verkoppelt und determiniert, sie folgen jedoch einer eigenen Systemlogik.

### **7.9.2 Veränderungsstrategien**

In Anlehnung an Hopfenbeck (1990) stehen verschiedene Verfahrensmöglichkeiten zur Verfügung, um den Verhaltens- und Systemwiderstand möglichst gering zu halten. Dies sind: Der Zwangsansatz, der Lernan-

satz (Entwicklung der gewünschten Fähigkeiten vor dem Wandel), der Krisenansatz («Sammeln der Truppe um die Fahne»), der Flexibilitätsansatz (Entwurf eines breiten Spektrums an Fähigkeiten gegenüber möglichen Herausforderungen) und der Lern-Aktions-Ansatz, mit einer Parallelität von Implementation und Planung. In der Verwaltungspraxis haben sich im Rahmen von Veränderungsprozessen folgende konkrete Maßnahmen als zielführend und wirksam erwiesen. Insbesondere zur Vorbereitung und Implementierung organisatorischer Veränderungen ist die aktive, partizipatorische Einbindung der Betroffenen und der Schlüsselpersonen in spezielle Change-Projekte und Arbeitsgruppen sinnvoll. Die Durchführung speziell zugeschnittener Fortbildungsmaßnahmen zur frühzeitigen Vorbereitung der Mitarbeiter und der Führungskräfte auf die veränderten Anforderungen sowie die Einrichtung von Führungskräfte-Workshops sind ebenfalls unabdingbar. Ein professionelles Marketing des Changeprozesses, eine Dokumentation und Kommunikation der bereits erzielten Erfolge und Fortschritte des Wandels sowie eine gezielte, regelmäßige Information der Stakeholder hilft Verunsicherung und Ängste abzubauen. Die Einrichtung eines Vorschlagswesens zur Verbesserung des Changeprozesses, die Gründung von Qualitäts- oder Mitarbeiterzirkeln, die Durchführung weiterer Mitarbeiterbefragungen und die Schaffung von Diskussionsforen fördert ebenfalls die Identifikation der Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung mit den Zielen des Veränderungsprozesses.

Weitergehende Veränderungsstrategien sind in Anlehnung an Chin und Benne (1975, 125 ff):

- Die empirisch-rationalen Strategien, die auf der Annahme basieren, dass Menschen primär rational handeln und vorrangig ihren Eigeninteressen folgen. Nach dieser Auffassung werden Veränderungen dann akzeptiert, wenn sie den Betroffenen vorteilhaft erscheinen, und wenn die Betroffenen von den Veränderungen profitieren.
- Die normativ-reedukativen Strategien, die von der Annahme ausgehen, dass individuelles Handeln wesentlich durch die geltenden soziokulturellen Normen bestimmt wird. Nach dieser Auffassung müssen die Betroffenen in Veränderungsprozessen dazu gebracht werden, ihre normativen Orientierungen gegenüber alten Mustern zu ändern und Verpflichtungen gegenüber neuen Normen und Regeln zu entwickeln.
- Die Macht- und Zwangsstrategien, die von der Annahme ausgehen, dass die von Veränderungen betroffenen – weniger mächtigen – Individuen sich in die Vorgaben der »Mächtigen« fügen. Macht stellt in diesem Zusammenhang jede Form der Beeinflussung dar, die geeignet ist, den eigenen Willen gegenüber anderen Menschen, notfalls auch gegen deren Widerstand, durchzusetzen (Jäger, 2004, 41 ff).

Man unterscheidet formale Macht, die man auch als »Macht kraft Position« bezeichnen kann und personale Macht, die an die Persönlichkeit und das Verhalten einer Person gekoppelt ist. Macht in ihren unterschiedlichen Formen und Ausprägungen ist zentraler Bestandteil jedes sozialen Systems (Jäger, 2004, 41).

Jäger unterscheidet ebenfalls drei Veränderungsstrategien:

- Die rationale Strategie (Mensch als vernünftiges Wesen und Nutzenmaximierer, Motivation über logische Argumente, Beratung durch Experten),
- die Machtstrategie (Menschen können durch Macht beliebig beeinflusst werden und sind am Machterhalt interessiert, Motivation durch Sanktionen, Widerstand wird durch Zwang gebrochen, Lösungen werden verordnet) und
- die Entwicklungsstrategie (Mensch als wertvollste Ressource, Motivation durch Lernen und Entwicklung, Sinn der Arbeit, Partizipation) (Jäger, 2004, 120 ff).

Ein spezifisches Problem grundlegender organisatorischer Veränderungen ist, dass die Folgen des Wandels regelmäßig auch zu einer Polarisierung des Managements führen.

Das Management der öffentlichen Verwaltungen ist einerseits selbst Teil des zu verändernden Systems, insoweit also in der Rolle des Betroffenen, andererseits aber auch in der Rolle dessen, der den – oftmals ungeliebten – Wandel aktiv steuern und fördern muss. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass viele Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung die eigene Führungsrolle aus Sicht der fachlichen Kompetenz und weniger aus Sicht der personalen oder sozialen Kompetenz definieren. Diese fachliche Prägung von Führung hat erhebliche Auswirkungen auf das tatsächlich gezeigte Führungsverhalten insbesondere in Veränderungsprozessen.

Um die Veränderungsprozesse wirksam steuern zu können, muss sich der so genannte Change Agent oder Innovator mit den Aufbau- und Ablaufstrukturen der betroffenen Organisationseinheit auskennen, er muss einen Überblick über die Sozialstruktur der Organisation haben und die Kräfteverhältnisse sowie die spezifischen Einflussgrößen abschätzen können. Ob die Rolle des Innovators intern oder extern besetzt werden sollte, ist situationsabhängig zu bewerten.

Im Regelfall wird zur erfolgreichen Durchführung von Veränderungsprozessen eine Kombinationsstrategie im Sinne einer Verknüpfung von rationalen, normativen und psychosozialen Ansätzen zielführend sein. Die Wahl der situativ und kontextbezogen richtigen Mittel und die Auswahl geeigneter Strategien, Instrumente und Maßnahmen zur Förderung des

Wandels ist eine der zentralen Aufgaben der Führungskräfte in Veränderungsprozessen. Die Aussage von Müller (2000, 308), dass man in Veränderungsprozessen neben analytischen Fähigkeiten vor allem viel Erfahrung, das so genannte Fingerspitzengefühl und immer auch ein Quäntchen Glück benötigt, ist nach wie vor gültig.

## 7.10 Literatur

von Bandemer, S. & Hilbert, J. (2001). Vom expandierenden zum aktivierenden Staat (S. 17-25). In B. Blanke, S. von Bandemer, F. Nullmeier & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske und Budrich.

Beyer, L. (2001). Reengineering (S. 118-127). In B. Blanke, S. von Bandemer, F. Nullmeier & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske und Budrich.

Bruns, H.J. & Ridder, H.G. (2001). Qualifizierung und Fortbildung (S. 204-213). In B. Blanke, S. von Bandemer, F. Nullmeier & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske und Budrich.

Budäus, D. (1998). Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung (S. 1-10). In D. Budäus, P. Conrad & G. Schreyögg (Hrsg.), *New Public Management*. Berlin: Gruyter.

Chin, R. & Benne, K.D. (1975). Strategien zur Veränderung sozialer Systeme (S. 43-78). In W.G. Bennis, K.D. Benne & R. Chin (Hrsg.), *Organisationstheorie*. Stuttgart: Klett-Cotta.

Day, G.S. & D. J. Reibstein, D.J. (1998). Die dynamischen Herausforderungen für Theorie und Praxis (S. 15-34). In G.S. Day, D.J. Reibstein & R.E. Gunther (Hrsg.), *Wharton zur dynamischen Wettbewerbsstrategie*. Düsseldorf: Econ.

Dietrich, A. (2001). *Selbstorganisation – Management aus ganzheitlicher Perspektive*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Ebers, M. & Maurer, I. (2002). Organisation (S. 441-482). In W.B. von Colbe, A.G. Coenenberg, P. Kajüter & U. Umhoff (Hrsg.), *Betriebswirtschaft für Führungskräfte*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Edtinger, B., Mayr, F.P. & Wagner, K. (2004). *Veränderungen erfolgreich umsetzen*. Weinheim: Beltz.

Fangmann, H. (2000). Zwischen Bürokratie und Heterarchie. *Verwaltungsarchiv*, 91 (1), S. 117-132.

Glass, N.M. (1997). *Management Masterclass – Die neuen Realitäten im Business*. Düsseldorf: Econ.

Grove, A.S. (1999). *Hocheffizientes Management*. Frankfurt/Main: Campus.

- Hansmann, M. (2004). *Management und Controlling in der Ministerialverwaltung*. Sternenfels: Verlag Wissenschaft und Praxis.
- Heeg, F.J. (2000). Methoden und Instrumente zur Förderung betrieblicher Veränderungsprozesse, Kompetenzen entwickeln – Veränderungen gestalten. In G. Arbeitsgemeinschaft Qualifikations-Entwicklungs-Management (Hrsg.), *Lernen im Wandel – Wandel durch Lernen*. Münster: Waxmann.
- Hopfenbeck, N. (1990). *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Managementlehre*. Berlin: Die Wirtschaft.
- Jäger, R. (2004). *Kompetent führen in Zeiten des Wandels*. Weinheim: Beltz.
- Kieser, A. (2002a). Human-Relations-Bewegung und Organisationspsychologie (S. 101-131). In A. Kieser (Hrsg.), *Organisationstheorien*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Kieser, A. (2002b). Konstruktivistische Ansätze (S. 287-318). In A. Kieser (Hrsg.), *Organisationstheorien*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Knirsch, H. (2003). Nutzung der Balanced Scorecard in der Ordnungsverwaltung. *Innovative Verwaltung*, Heft 3, S. 24-27.
- König, K. & Füchtner, N. (1999). »Schlanker Staat« zwischen Bonn und Berlin. *Verwaltungsarchiv*, 90 (1), S. 1-20.
- Liebig, O. (1997). *Unternehmensführung aus der Perspektive der neueren Systemtheorie*. München: Kirsch.
- Müller, U.R. (2000). *Machtwechsel im Management*. Freiburg i. Br.: Haufe.
- Nolte, R. (2000). Aspekte der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in der Bundesrepublik Deutschland (S. 219-247). In M. Bongartz (Hrsg.), *Europa im Wandel*. Köln: Heymanns.
- Pawlowski, P & Geppert, M. (2005). Organisationales Lernen (S. 259-294). In E. Weik & R. Lang (Hrsg.), *Moderne Organisationstheorien 1 – Handlungsorientierte Ansätze* (2. Auflage). Wiesbaden: Gabler.
- Robbins, S.P. (2001). *Organisation der Unternehmung*. München: Pearson Studium.
- Ridder, H.G. & Schirmer, F. (2001). Führung (S. 222-231). In B. Blanke, S. von Bandemer, F. Nullmeier & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske und Budrich.
- Schäfer, F. (2005). *Change Management für den öffentlichen Dienst*. Hornberg: Murmann.
- Schaufelbühl, K. (1998). *Integrales Management*. Aarau: Sauerländer / Fotis.
- Staehele, W.H. (1999). *Management*. München: Vahlen.

Tushman, M.L. & C. A. O Reilly (2001). *Innovation ist machbar*. Landsberg/Lech: Verlag Moderne Industrie.

Vogel, R. (2004). Öffentliche Verwaltung in den Perspektiven interpretativer Organisationstheorie. *Verwaltungsarchiv*, 95 (1), 114-132.

Wewer, G. (2001). Leitbilder und Verwaltungskultur (S. 131-150). In B. Blanke, S. von Bandemer, F. Nullmeier & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske und Budrich.

Weltz, F. (1996). Reengineering oder Evolution – Wissensverwertung, Macht und Innovation in Unternehmen (S. 81-93). In H.J. Braczyk,(Hrsg.), *Neue Organisationsformen in Dienstleistung und Verwaltung*. Stuttgart: Kohlhammer.

Wilms, F.E.P. (2001). *Systemorientiertes Management*. München: Vahlen.

## **8 Veränderung der Bundesfinanzverwaltung – Ursachen, Ziele, Instrumente**

Im globalen Wettbewerb kämpft Deutschland um einen Platz, der den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger entspricht und der die Zukunft des Landes sichert (Donges & Freytag, 1998). Politik und Gesellschaft erwarten von der Verwaltung, dass sie hierzu beiträgt, durch eine stärkere Ergebnisorientierung und durch mehr Wirtschaftlichkeit. Dies soll durch Bürokratieabbau und Deregulierung, Fortführung und Ausweitung der Informationsverarbeitung sowie durch ein modernes Verwaltungsmanagement erreicht werden (Duwendag, 1998).

Unter dem Dach des Regierungsprogramms »Moderner Staat – Moderne Verwaltung«, das von der derzeitigen Bundesregierung unter dem Titel »Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation« als Teil der Initiative Bürokratieabbau fortgeführt wird, hat die Bundesfinanzverwaltung diese Herausforderung angenommen und eine umfassende Verwaltungsreform eingeleitet. Die damit beabsichtigte Neuordnung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit soll eine höhere Dienstleistungsqualität bewirken, die durch eine Steuerung über Ziele und ein systematisches Qualitätsmanagement angestrebt wird. Eine derartige Neuordnung der staatlichen Leistungsfähigkeit kann nicht einfach verordnet werden. Wenn die Reform erfolgreich sein soll, muss sie von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesfinanzverwaltung nachvollzogen, akzeptiert und mit Leben erfüllt werden.

## **8.1 Entwicklung der Verwaltungsreform der Bundesfinanzverwaltung**

Der Europäische Rat setzte sich im Jahr 2000, gestützt auf die Lissabon-Beschlüsse der Europäischen Union von 1998, das Ziel, Europa zur wettbewerbsfähigsten und dynamischsten, wissensbasierten Wirtschaftszone der Welt zu machen. Hierfür sollen nachhaltiges Wachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen, einem größeren gesellschaftlichen Zusammenhalt und Bürokratieabbau verbunden werden. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Strategie hängt nach Einschätzung des Europäischen Rats in hohem Maße von einem kompetenten, professionell agierenden und wettbewerbsfähigen öffentlichen Sektor ab. Dieser muss durch eine innovative und effiziente Politik, eine leistungsorientierte öffentliche Verwaltung und durch wirksame Führungsstrukturen gekennzeichnet sein.

Im Rahmen des eingeleiteten Reformprozesses kamen die Minister für den öffentlichen Dienst der EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2004 überein, dass sich die EU-Mitgliedstaaten und EU-Institutionen stärker auf eine Verbesserung der öffentlichen Verwaltung konzentrieren müssen. Sie sollen dazu alle erforderlichen Anstrengungen unternehmen, um einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Ziele von Lissabon sicher zu stellen.

Zur Umsetzung der Beschlüsse der Europäischen Union von 1998 setzte sich im Jahr 1999 die damalige Bundesregierung das Ziel, in Deutschland Staat und Verwaltung dem gewandelten Staatsverständnis und den sich verändernden Aufgaben von Regierung und Verwaltung anzupassen. Am 1. Dezember 1999 beschloss das Bundeskabinett das Programm »Moderner Staat – Moderne Verwaltung«, das auch das Projekt »Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung« umfasst. Als zukunftsweisende Perspektive wurde dem Programm das in der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 verankerte Leitbild des aktivierenden Staates zugrunde gelegt. Mit diesem Leitbild wurde eine neue politische Ausrichtung für die Modernisierung von Staat und Gesellschaft in Deutschland festgelegt. Der moderne Staat ist demnach ein Staat mit mehr Verantwortungsteilung, mehr Bürgerorientierung und einer leistungsstarken effizienten Verwaltung (Bundesministerium der Finanzen, 2001, 2).

Die derzeitige Bundesregierung setzt den eingeschlagenen Weg der Verwaltungsmodernisierung fort. In der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005 setzte sie sich zum Ziel, Bürokratie abzubauen und die Handlungsfähigkeit des Staates durch eine innovative, leistungsfähige und effiziente Verwaltung zu verbessern. Zugleich wurde die Bundesverwaltung aufgefordert, ihren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Zur Realisierung dieses Ziels

- forderte die Bundesregierung mit Kabinettsbeschluss vom 8. März 2006 das Bundesministerium des Innern auf, eine E-Government-Strategie für die Bundesverwaltung zu erarbeiten (Programm E-Government 2.0),
- beschloss die Bundesregierung am 25. April 2006 das Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, weitere Maßnahmen zur Beseitigung von vermeidbarer Bürokratie für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen und als Hauptinstrument zur Identifizierung und Quantifizierung von Bürokratielasten die Einführung des international bereits bewährten Standardkostenmodells,
- beschloss die Bundesregierung am 13. September 2006 das Regierungsprogramm »Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation«.

Die Steuerung des Programms erfolgt durch den interministeriellen Ausschuss für Organisationsfragen (AfO) und für das »Programm E-Government 2.0« durch Ansprechpartner der einzelnen Ministerien. Die Maßnahmen der ersten Phase sind inzwischen in einem konkreten Umsetzungsplan dem Kabinett vorgelegt worden.

Bei der am 25. April 2006 von der großen Koalition beschlossenen Einführung des Standardkostenmodells (SKM) (Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung, Jahresbericht 2005/2006, Stand Oktober 2006, 18) handelt es sich um einen methodischen Ansatz, mit dem ein wesentlicher Teil bestehender bürokratischer Belastungen systematisch ermittelt wird (Methodenhandbuch der Bundesregierung, 2006). Gemessen werden die Belastungen der Wirtschaft, der Bürger und der Verwaltung, die auf gesetzlich vorgeschriebenen Informations- und Berichtspflichten beruhen, beispielsweise Anträge, Formulare, Statistiken und Dokumentationspflichten gegenüber staatlichen Stellen oder Dritten.

SKM wurde in den Niederlanden entwickelt. Dort gehört die Senkung von Bürokratiekosten seit langem zu den vorrangigen Themen der politischen Agenda. Die Regierung Balkenende hat es sich zum Ziel gesetzt, die Bürokratiekosten mit Hilfe von SKM in der Zeit von 2003 bis 2007 um 25 Prozent zu verringern. In Ostwestfalen-Lippe wurde für die Zwecke des Bürokratieabbaus die erste deutsche Pilotmessung nach dem niederländischen Standardkostenmodell durchgeführt.

Das Standardkostenmodell soll in Deutschland durch den noch im Aufbau befindlichen und unabhängigen Normenkontrollrat zum Bürokratieabbau verwendet werden. Dabei sollen die administrativen Belastungen der Unternehmen und Betriebe objektiv gemessen und ein konkretes Ziel zur Rückführung von Bürokratiekosten bis 2009 festgelegt werden (Die Wirtschaft, das Wirtschaftsmagazin der Industrie- und Handelskammer Bonn/Rhein-Sieg, Ausgabe Nr. 7 -8/Juli-August 2006, 9).

## 8.2 Umsetzungsprozess I

Um den Zielsetzungen des Programms »Moderner Staat – Moderne Verwaltung« zu entsprechen, richtete das Bundesfinanzministerium die Arbeitsgruppe »Strukturplanung Bundesfinanzverwaltung« ein, die Ende 1999 ihren Abschlussbericht für eine Neustrukturierung der Bundesfinanzverwaltung vorlegte. Die darin enthaltenen Überlegungen wurden durch die im Bundesfinanzministerium eingerichtete Projektgruppe »Sonderaufgaben in der Zentralabteilung (des BMF) « (ZSO) im Mai 2000 zu einem Eckpunktepapier, im Oktober 2000 zu einem Grobkonzept und im August 2001 zu einem Feinkonzept verdichtet. Als Projektziel sah das Feinkonzept eine Konzeption zur Neustrukturierung der Bundesfinanzverwaltung vor, die

- den Anforderungen des Programms »Moderner Staat – Moderne Verwaltung« Rechnung trägt
- die Realisierung von Haushaltsentlastungen gewährleistet und sich abzeichnende Aufgabenveränderungen konstruktiv aufgreift (Bundesministerium der Finanzen, 2001, 3).

## 8.3 Beteiligte Behörden der Neustrukturierung

Auf der Grundlage der generellen Überlegungen zur Neustrukturierung der Bundesfinanzverwaltung wurden Teilkonzepte mit den nachfolgend dargestellten Aufgabenschwerpunkten entwickelt. Die folgenden Ausführungen enthalten die wesentlichen Änderungen, jedoch nicht alle Details, weil durch den weiteren Reformprozess in der Zollverwaltung ein Teil der beschlossenen Zwischenschritte schon wieder entfällt. Im Einzelnen:

Bundesministerium der Finanzen

- Anpassung des Organisationsrahmenkonzepts BMF 2000 an die veränderte Aufgaben- und Personalstruktur
- Ausrichtung auf ministerielle Kernaufgaben an den Standorten Berlin und Bonn sowie Verlagerung administrativer Tätigkeiten in den nachgeordneten Bereich

Bundeszollverwaltung

- Reduzierung der Zahl der Hauptzollämter von 84 auf 43
- Aufhebung der 21 Hauptzollämter für Prüfungen und Integration in die klassischen Hauptzollämter
- Reduzierung der Zahl der Zollämter von 388 auf 277
- Aufstockung des Personals um 1.400 Arbeitskräfte durch Umschichtung innerhalb der Zollverwaltung zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Arbeitsverwaltung

- schrittweiser Umbau des Grenzaufsichtsdienstes an der Grenze zu Polen und Tschechien sowie Auf- und Ausbau der mobilen Kontrollgruppen im Rahmen des Gesamtsicherheitskonzepts
- Reduzierung der 21 Zollfahndungsämter mit 31 Außenstellen auf acht Zollfahndungsämter mit 24 Außenstellen
- Zusammenführung der drei Bildungszentren der Bundesfinanzverwaltung zu einer zentralen Bildungseinrichtung in Münster mit Beibehaltung der Standorte in Plessow und Sigmaringen
- Reorganisation von Zolllehranstalten und Zollschiulen
- Zusammenlegung von sechs Rechenzentren zu einem Zentrum für Informations- und Datentechnik
- Reduzierung der vorgesehenen acht Service-Center auf vier Organisationseinheiten
- vollständige Integration der Bundeswehrkassen in die Bundeskassen bis 2004 und weitere schrittweise Reduzierung der Bundeskassen auf vier Organisationseinheiten

#### Bundesvermögensverwaltung

- Überprüfung der Organisationsform der Bundesvermögensverwaltung im Rahmen des Projekts Neuordnung des Immobilienmanagements des Bundes

#### Oberbehörden der Bundesfinanzverwaltung (ohne Bundesmonopolverwaltung)

- Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation
- Zusammenführung der Bundesanstalt für Versicherungswesen, des Kreditwesens und den Wertpapierhandel in einer Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.

### **8.4 Personalwirtschaftliche Auswirkungen**

Im Rahmen der personalwirtschaftlichen Auswirkungen wurden für die Bundeszollverwaltung folgende Eckpunkte festgelegt:

- Veränderung der Einstellungsquoten im mittleren und im gehobenen Dienst
- Nachbesetzung frei werdender Stellen in der Regel mit Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung (geschlossener Bewerberkreis)
- keine Vorruhestandsregelung

Zusätzlich wurden die personellen Auswirkungen durch die Zusage der Sozialverträglichkeit aller Maßnahmen abgedeckt (Bundesministerium der Finanzen, 2001, 126 ff). Für alle Teilbereiche der Bundesfinanzverwaltung wurde außerdem die Erarbeitung von Personalentwicklungskonzepten angekündigt (Bundesministerium der Finanzen, 2001, 2).

## **8.5 Haushaltswirtschaftliche Auswirkungen**

Der außerordentliche Umfang dieser Maßnahmen wird vor allem durch die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen deutlich. Der Konsolidierungsbeitrag des Projekts zum Einzelplan 08 (Geschäftsbereich Bundesministerium der Finanzen -BMF-) wurde

- für die Jahre 2000 bis 2003 mit 3.030 Mio. DM (rund 1.515 Mio. EUR) errechnet.
- Gleichzeitig wurde festgelegt, ab 2004 für den Bereich Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung die Einsparungen in Höhe von 400 Mio. DM (ca. 200 Mio. EUR) jährlich fortzuführen. Diese Einsparungen werden erbracht.

Wegen des mit rund 80 Prozent hohen Anteils der Personalausgaben an den flexibilisierten Ausgaben an den Gesamtausgaben des Einzelplans 08 kündigte das Projekt ZSO an zu prüfen, inwieweit Sparbeiträge durch eine Veränderung der Struktur der Bundesfinanzverwaltung erreicht werden können. Die Prüfung ist im Rahmen des Umsetzungsprozesses II und des Zollreformprojektes erfolgt und hat zur Neugründung der Bundesoberbehörden Bundeszentralamt für Steuern (BZSt), des Bundesamtes für zentrale Dienstleistungen und offene Vermögensfragen (BADV) und des Zentrums für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) geführt.

## **8.6 Ergebnisse des Umsetzungsprozesses I**

Die Gestaltung des Feinkonzepts von August 2001 (Bundesministerium der Finanzen, 2001) setzte vor allem organisatorische Schwerpunkte im örtlichen Bereich der Bundeszollverwaltung und für das Bundesfinanzministerium. Es wurden im Bereich der Bundeszollverwaltung, bis auf den Vorschlag zur Auflösung von Zolllehranstalten, alle Vorschläge konsequent umgesetzt. Die Zolllehranstalten sollen nunmehr unter Beibehaltung ihrer Standorte unter dem Dach des künftigen Bildungs- und Wissenschaftszentrums der Bundesfinanzverwaltung zusammengeführt werden. Im Bundesfinanzministerium wurden die Vorschläge des Konzepts teilweise vollzogen.

Für die Bundesvermögensverwaltung wurde in dem Feinkonzept hinsichtlich ihrer künftigen organisatorischen Strukturen im Wesentlichen auf das im Jahr 2000 gestartete Projekt zur Neuordnung des Immobilienmanagements des Bundes NIMBUS verwiesen, das 2005 zur Überführung der Aufgaben der Bundesvermögensverwaltung und der Bundesforstverwaltung in die neu gegründete Bundesanstalt für Liegenschaften, zur Auflösung der Bundesvermögensverwaltung und der mit entsprechenden Aufgaben befassten Abteilung VI im Bundesfinanzministerium geführt hat.

Für das Bundesamt für Finanzen wurde eine, allerdings später nicht vollständig vollzogene Neuabgrenzung der steuerlichen Aufgaben zwischen dem Bundesfinanzministerium und dem Amt empfohlen sowie eine Umbenennung in ein unter dem Leitthema Steuern stehendes Bundesamt angekündigt (BZSt).

Außerdem wurde geplant, die Aufgaben des Bundesamts zur Regelung offener Vermögensfragen mit dem zentralisierten Dienstleistungsbereich des Bundesamts für Finanzen sowie von Teilen des Fachbereichs im Bundesfinanzministerium in ein unter dem Leitthema zentrale Dienste stehendes Bundesamt zu bündeln (BADV).

Für die drei Bundesaufsichtsämter Kreditwesen, Versicherungswesen und den Wertpapierhandel wurde für deren Aufsichtsziele Solvenzaufsicht, Marktaufsicht und Kundenschutz ein integriertes Aufsichtskonzept gefordert, das in einer neu gegründeten Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verwirklicht wurde und das nach Errichtung dieser Anstalt im Jahr 2002 zur Auflösung der vorgenannten Behörden geführt hat. Auch die im Feinkonzept nicht angesprochene Bundeswertpapierverwaltung als Nachfolgerin der Bundesschuldenverwaltung wurde im Jahr 2006 aufgelöst. Ihre Aufgaben wurden überwiegend auf die Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH übertragen.

Unberührt von der Strukturentwicklung blieben in der Bundesfinanzverwaltung bisher lediglich die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein und die Bundesfinanzakademie. Für die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein sind allerdings für den Zeitraum nach 2010 Veränderungen geplant.

Alle Maßnahmen sind hinsichtlich ihrer Realisierung in der zeitlichen Abfolge sowie der Auflösung und Neueinrichtung von Teilbehörden der Bundesfinanzverwaltung oder Aufgabenverlagerungen in Anstalten aus der grafischen Übersicht am Ende dieses Abschnitts ersichtlich. Die Veränderungen stellen sich letztlich als eine umfassende Bereinigung der organisatorischen Plattform der Bundesfinanzverwaltung dar, deren personalwirtschaftliche Folgen sozialverträglich gestaltet werden. Systemtheoretisch sind sie als erste geplante Schritte eines grundlegenden Veränderungsprozesses in der Bundesfinanzverwaltung und damit als geplanter Wandel anzusehen. Das Vorgehen ist im Hinblick auf die Teilverwaltungsstruktur der Bundesfinanzverwaltung mit partikularen Leitungsebenen und Interessenlagen zutreffend inkremental, d. h. es erfolgt in Teilschritten.

Wegen des Umfangs und der Nachhaltigkeit dieser vorrangig organisatorisch zu verstehenden Feldbereinigung ist es nachvollziehbar, dass erst am Schluss des Feinkonzepts von dem Projekt ZSO die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente in der Bundesfinanzverwal-

tung gefordert wird. Die hierzu von der Projektgruppe entwickelten Überlegungen stellten sich 2001 wie folgt dar (Abbildung 1):

## Moderne Steuerungsinstrumente in der Bundesfinanzverwaltung

**Zentrales Ziel:**  
Realisierung eines zielorientierteren Einsatzes aller vorhandenen Ressourcen im BMF



Abbildung 1: Steuerungsinstrument in der Bundesfinanzverwaltung.

Für das Bundesministerium wurde das nachfolgende Controlling-Gesamtprojekt vorgeschlagen (Abbildung 2).

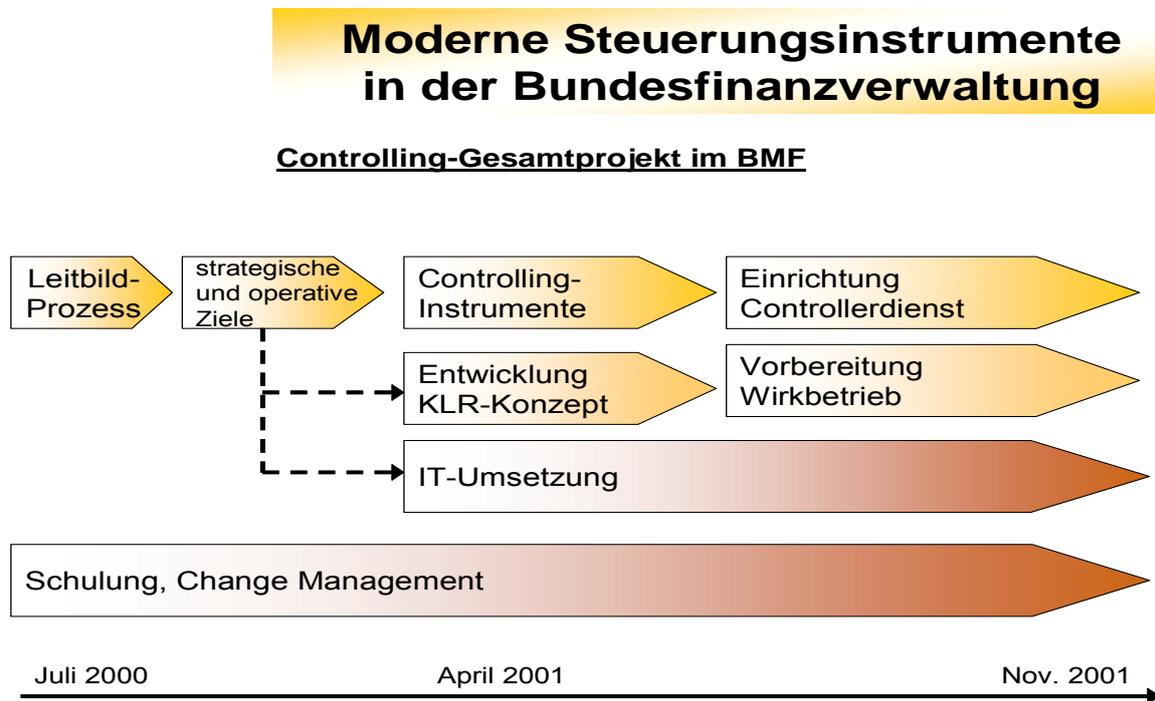


Abbildung 2: Controlling Gesamtprojekt im Bundesministerium der Finanzen.

Im Kontext dieser 2001 beginnenden Überlegungen zu der sich im Bereich der Bundesfinanzverwaltung verstärkenden Reformbewegung des New Public Management (NPM) und eines neuen Steuerungsmodells in dieser Verwaltung, lösten diese Vorschläge heftige Akzeptanzdiskussionen aus. Sie zeigt im Sinne eines »survival of the fittest organization« noch keine ausreichende Bereitschaft zu einer dauerhaften Adaption der Bundesfinanzverwaltung an die international und national sich verändernden Umfeldbedingungen. Zu Recht stellte Nolte (2005, 243) im Zusammenhang mit der Überlebens- und Anpassungsfähigkeit von Systemen im Allgemeinen die Frage, warum die Dinosaurier wohl ausgestorben seien. Er beantwortet sie mit dem Hinweis, dass sie nicht in der Lage waren, sich den sich verändernden Umweltbedingungen erfolgreich anzupassen.

Formal wurde diese Diskussion mit einer Leitungsentscheidung des Bundesfinanzministers vom 1. August 2002, mit der das Projekt Strukturentwicklung II - NeuFin eingerichtet wurde, beendet. Das Projekt umfasst den Bereich der nach Umsetzung der Strukturreform I verbleibenden Oberbehörden ohne Bundesmonopolverwaltung für Branntwein und die Informations- und Datenverarbeitung der Bundesfinanzverwaltung. Mit Wirkung vom 1. April 2005 wurde außerdem das Projekt »Fortschrei-

bung der Strukturentwicklung Zoll« eingerichtet, das einheitliche Strukturen und Abläufe für eine zukunftsfähige und wirtschaftliche Ausrichtung der Bundeszollverwaltung weiter entwickelt (Bundesministerium der Finanzen, 2006, 3 ff). Das Projekt hat den Auftrag,

- die bisherigen Organisationskonzepte der Bundeszollverwaltung auf der Ebene der Mittelbehörden und der örtlichen Behörden fortzuschreiben,
- die Führungsstrukturen der örtlichen Behörden zu überprüfen,
- die Folgewirkungen auf die übrigen Bereiche der Bundeszollverwaltung zu prüfen und
- einheitliche Standards für die Organisation und das Personalmanagement einzuführen.

Auf dem Weg von der gegenwärtigen zur künftigen Organisation definiert der beabsichtigte Wandelprozess der Bundeszollverwaltung in klassischer Balanced Scorecard-Technik als Ziele die Beschleunigung und Verbesserung der Arbeitsabläufe und -ergebnisse, mehr Eigenverantwortung und Wirtschaftlichkeit sowie mehr Transparenz der Entscheidungen. Das Gesamtziel ist also eine nachhaltige Verbesserung der Verwaltungsbinnenstrukturen sowie die Optimierung der gesamten öffentlichen Auftragserfüllung und damit eine Neuordnung der staatlichen Leistungsfähigkeit. Es kann außerdem davon ausgegangen werden, dass die beabsichtigte Übernahme betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente mittelfristig zu erheblichen Veränderungen in der Bundeszollverwaltung führen wird.

Das inzwischen vorliegende Grobkonzept des Projekts von Oktober 2006 deutet diese Veränderungen bereits an. Es bildet die Basis für das bis Ende 2007 zu erstellende Feinkonzept und die Einleitung der erforderlichen Rechtsänderungen.

Im Hinblick auf die noch nicht abgeschlossenen Überlegungen für die weitere Strukturoptimierung der Bundeszollverwaltung wird hier auf eine weitergehende Darstellung des Reformprozesses in dieser Verwaltung verzichtet, zumal die Einführung von neuen Steuerungs- und Führungskonzepten in anderen Bereichen der Bundesfinanzverwaltung durchaus Richtungscharakter haben könnte.

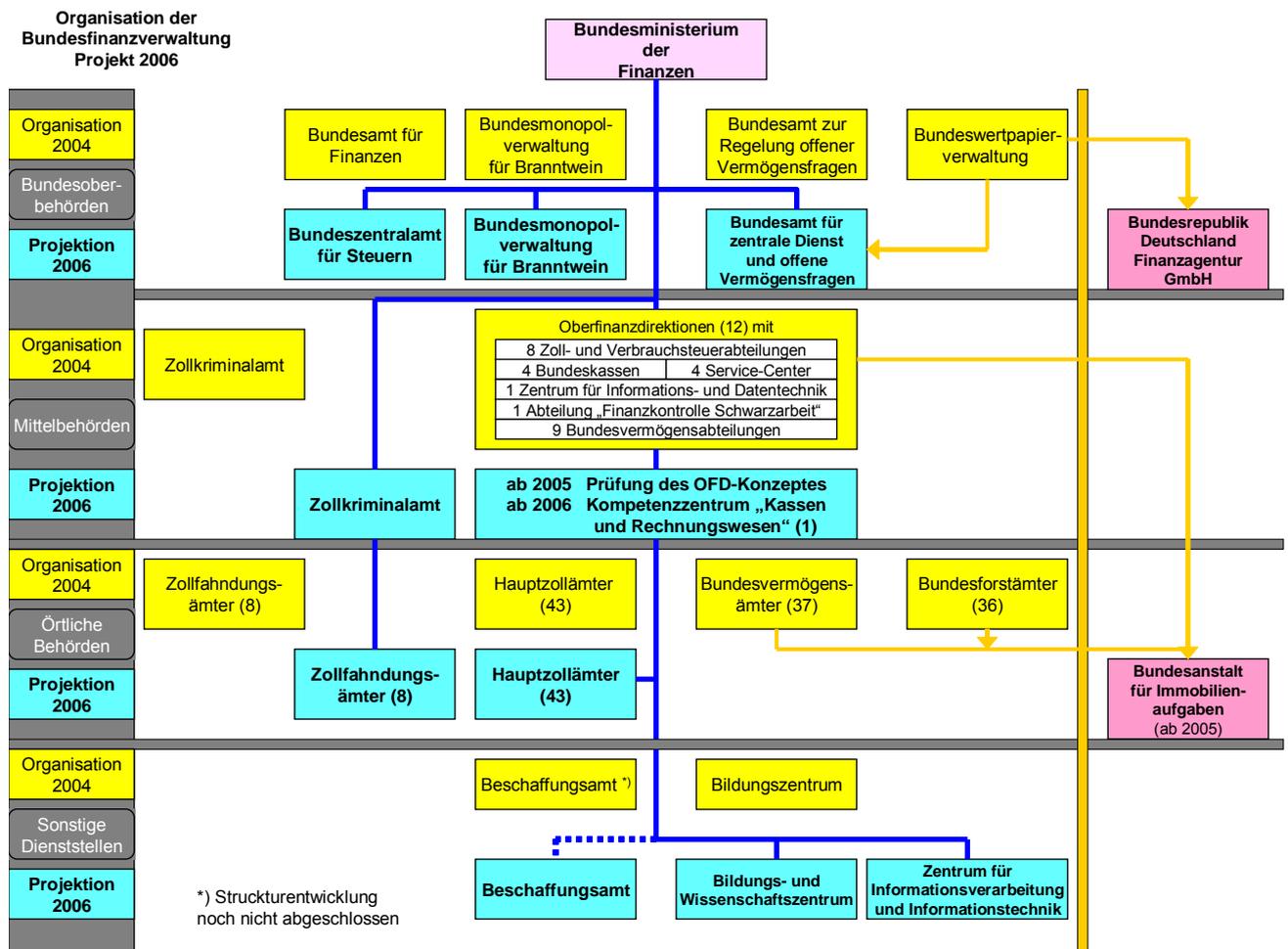


Abbildung 3: Strukturveränderungen der Bundesfinanzverwaltung.

## 8.7 Fortentwicklung und Umsetzungsprozess II

### 8.7.1 Organisation und Geschäftsprozesse

Das im Bundesfinanzministerium im Jahr 2002 eingerichtete Projekt NeuFin legte im August 2003 ein Grobkonzept und im August 2004 ein Feinkonzept vor, mit dem die Planungen zum Umbau bestehender Oberbehörden und IT-Einrichtungen in der Bundesfinanzverwaltung verfeinert und fortentwickelt wurden. Auf der Basis dieses Feinkonzepts, das, wie im Umsetzungsprozess I, die Zustimmung der beteiligten politischen Ebenen, des Hauptpersonalrats der Bundesfinanzverwaltung und der übrigen Interessenvertretungen der Beschäftigten fand, wurden zum 1. Januar 2006

- die steuerlichen Aufgaben des Bundesamts für Finanzen und einige administrativen steuerfachlichen Aufgaben des Bundesfinanzministeriums in einem Bundeszentralamt für Steuern gebündelt
- die Aufgaben des Bundesamts zur Regelung offener Vermögensfragen und die des Dienstleistungszentrums des Bundesamts für Finanzen

zen in einem Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen zusammengeführt und

- die Aufgaben des Zentrums für Informations- und Datentechnik der Bundesfinanzverwaltung mit denen der Abteilung Informationsverarbeitung beim Bundesamt für Finanzen zu einem Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik zusammengeführt.

Im Rahmen der politischen Beteiligung wurde das Projekt durch Kabinettsbeschluss vom 9. Juli 2003 in die Initiative Bürokratieabbau aufgenommen. Ab 2004 werden die aus Strukturentwicklung errechneten Einsparungen von 200 Mio. EUR im Finanzplan fortgeführt.

An den Vorbereitungen zur Einrichtung der neuen Oberbehörden und der Errichtung des Zentrums für Informations- und Datentechnik der Bundesfinanzverwaltung arbeiteten unter Leitung des Projekts NeuFin Planungsstäbe der Vorgängereinrichtungen dieser Behörden mit. Die Umsetzung der konzeptionellen Maßnahmen wurde durch eine Steuerungsgruppe, in der alle Fachaufsichtsreferate des Bundesfinanzministeriums vertreten waren, gesteuert und kontrolliert. Schwerpunkte der Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung bei den Projektbehörden sind:

### **Bundeszentralamt für Steuern**

- Aufbau von Organisationseinheiten für die Entwicklung und den Betrieb institutionalisierter Systeme zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Steuerverwaltung, insbesondere Gesetzesfolgenabschätzung, übergreifendes Risiko-Management und Berichtswesen
- Stärkung der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung durch den Einsatz von Risiko-Managementtechniken und Verbesserung der Koordinierung der beteiligten Stellen und
- eine strategische Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung.

### **Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen**

- Optimierung von bisher bei den Ländern bzw. der ehemaligen Bundesvermögensverwaltung wahrgenommenen Restitutions- und Entschädigungsaufgaben, insbesondere NS-Verfolgtenentschädigung, sowie Vermögenszuordnungsaufgaben des Bundesamts zur Regelung offener Vermögensfragen
- ressortübergreifende Konzentration der Abrechnung von Personalkosten, Personalnebenleistungen und der Durchführung des Familienleistungsausgleichs des Bundesamts für Finanzen bzw. der Nachfolgeeinrichtung

## **Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik**

- Umsetzung der erarbeiteten Steuerungsmodelle als Grundlage für die Strategie des IT-Einsatzes in der Bundesfinanzverwaltung
- Entwicklung von IT-Wirtschaftlichkeitsstandards in der Bundesfinanzverwaltung
- Standardisierung und Harmonisierung der IT-Dienstleistungen und der IT-Ausstattung
- Einführung eines Geschäftsprozessmanagements und eines IT-Controlling
- Verlagerung von administrativen IT-Aufgaben aus dem Bundesfinanzministerium.

### **8.7.2 Neue Behördensteuerung**

Mit den Vorgaben im zweiten Teil des Feinkonzepts 2004 verließ das Projekt NeuFin endgültig die Ebene überwiegend nur organisatorisch und geschäftsprozesstechnischer Vorgaben für eine ausschließliche Binnenreform der Projektbehörden und wendete sich im Rahmen des international und national befürworteten »Neuen Steuerungsmodells« (NSM) strategischen Zielsetzungen zu (Bundesministerium der Finanzen, 2004, 80 ff). Die Kernelemente dieses Bauplans im Rahmen von NSM sind:

- Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriff
- dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich
- zentrale Rahmensteuerung durch Controlling und Berichtswesen
- Steuerung von der Leistungsseite her (Outputsteuerung) und Wettbewerb.

Zur Realisierung dieses Plans wurden mit den Projektbehörden konkrete Meilensteine verabredet, die bis ins Jahr 2008 reichen. Hierzu gehören:

- die Erstellung von Leitbildern
- die Einführung von Zielsystemen
- die Einführung eines Qualitätsmanagements und der Evaluation
- die Einführung eines Informations- und Wissensmanagements und
- neue verbesserte Methoden des Personaleinsatzes und der Personalqualifikation durch Personalentwicklungskonzepte und andere Maßnahmen, wie der leistungsorientierten Bezahlung.

### **8.7.3 Neue Referats- und Abteilungsstrukturen**

Ein weiteres Element dieses Bauplans ist die Einrichtung von Referaten und Abteilungen mit – gegenüber früher – deutlich erhöhten Leitungs-

spannen sowie in den Abteilungen mit mindestens acht Referaten. Die aufbau- und ablauforganisatorisch neu gegliederten Einheiten bilden den »Exerzierplatz«, auf dem alle Steuerungselemente des Reformmodells unmittelbar zum Einsatz kommen.

Die Referats- und Abteilungsleiter führen ihre Abschnittseinheiten im Rahmen der zentralen Rahmensteuerung der Behördenleitung selbstständig und eigenverantwortlich. Die im Referat bzw. in der Abteilung tätigen Beschäftigten werden in diese Gesamtverantwortung mit eingebunden. Ggf. können Einzelheiten dazu auch in einem Referats- oder Abteilungsleitbild verabredet werden.

Auf Referatsebene werden alle anfallenden Aufgaben daraufhin geprüft, ob Sie, auch dauerhaft, zur selbstständigen und eigenverantwortlichen Erledigung Sachbearbeitern oder Mitarbeitern übertragen werden können. Soweit Fachaufgaben für eine Delegation nicht geeignet sind, werden sie vor allem zunächst von den Referenten erledigt. Die Zuständigkeit für die Aufgabenerledigung auf Referats- oder Abteilungsebene wird durch Delegationsmodelle gesichert. Auf Abteilungsebene wird die neue Aufgabenstellung im Einzelnen noch beschrieben werden und später dann zu einem Abteilungsmodell verdichtet.

Neben seinen fachlichen Aufgaben ist der Referats- oder Abteilungsleiter für die Personalführung der Beschäftigten des Referats bzw. der Abteilung zuständig. Einzelheiten dazu ergeben sich aus bereits erarbeiteten oder noch in der Entwicklung befindlichen Personalentwicklungskonzepten, ergänzenden Zuständigkeitsregelungen zwischen den Fachbereichen und dem Querschnittsbereich sowie der Geschäftsordnung der Behörden.

Die Steuerung der Arbeitseinheiten erfolgt vor allem durch die Vereinbarung von Zielen. Ein im Aufbau befindliches Qualitätsmanagement und eine begleitende Evaluation unterstützen den Prozess einer ständigen Verbesserung der Aufgabenerledigung.

Die Realisierung dieser neuen Struktur auf Referats- und Abteilungsebene verläuft innerhalb der Behörden unterschiedlich schnell. Sie erfordert eine exakte Unterscheidung zwischen strategischen und operativen Aufgaben. Die den Leitern zuwachsende deutlich erhöhte Handlungskompetenz ist in ihren einzelnen Segmenten (Fach-, Führungs-, Methoden- und Sozialkompetenz) durch eine Empfehlung zeitlicher Sektoren näher beschrieben. Dieses Handlungsmodell hat wegen der durchweg kürzeren bürokratischen Wege, beispielsweise durch den Leitsatz »Wer schreibt der unterschreibt« oder das Prinzip der unmittelbaren Zuständigkeit, bereits jetzt schon zu Rationalisierungseffekten geführt. Die betroffenen Beschäftigten begrüßen es, dass sie durch die nachhaltig praktizierte Eigenverantwortung für die Aufgabenerledigung an Entscheidungen der

Behörde stärker als bisher beteiligt sind und drücken dies in Mitarbeiterbefragungen auch entsprechend aus.

In der endgültigen Ausbaustufe führen das neue Referats- und Abteilungsmodell innerhalb der Behörde zu der auch für den öffentlichen Sektor empfohlenen funktionalen Matrixorganisation mit einer erheblich stärkeren, aber eindeutig zugewiesenen Abschnittsverantwortung. Prozess- und Ergebnisverantwortung werden zusammengeführt. Durch eine zentrale Rahmensteuerung bleibt trotzdem gesichert, dass Entscheidungen der Behörde aus »einem Guss« erfolgen.

## **8.8 Nachhaltigkeit und Wirkungen des Reformprozesses**

### **8.8.1 Glaubwürdigkeit und Akzeptanz**

Gott gibt die Nüsse, aber er knackt sie nicht auf. (Goethe)

Fortschritt ist das Werk der Unzufriedenheit befand der französische Schriftsteller und Philosoph Jean-Paul Sartre sinngemäß in seinen Essays. Was also hat die seit sieben Jahren andauernde Verwaltungsreform der Bundesfinanzverwaltung nach innen und außen bisher bewirkt? Wird die Aufforderung zu mehr Eigenverantwortung und Identifikation als Drohung empfunden, weniger Sicherheit zu bekommen? Sind die Anhänger der Nicht-mit-mir-Bewegung noch in der Überzahl und empfinden die Aufforderung der Bundeskanzlerin, unerschrocken ins »Offene zu gehen« (Regierungserklärung »Mehr Freiheit wagen« von November 2005) als besonders perfiden Ratschlag, weil sie ihren geschlossenen Raum als Biotop begreifen? In einer aktuellen Studie beschreibt Gallup als Trend zu derartigen Fragen, dass die Frustration bei deutschen Beschäftigten wächst (Geißler, 2007).

Aus etlichen Mitarbeiterbefragungen in den Jahren 2004 bis 2006 in allen Bereichen der Bundesfinanzverwaltung, die den Reformprozess begleiten, ist zu ersehen, dass häufig noch wenig Wissen darum, aber trotzdem ein feines Gespür für seine politischen Notwendigkeiten und die damit verbundenen Entwicklungen vorhanden ist.

Wenn es trotzdem nach wie vor erhebliche Akzeptanzprobleme hinsichtlich des Reformprozesses gibt, die besonders in gewerkschaftlichen Stellungnahmen sichtbar werden, dann sind hierfür vor allem makroökonomische Bedingungen ursächlich. Weniger Urlaub, weniger Weihnachtsgeld, weniger Lohn, fortdauernde Planstellen- und Stellenkürzungen mit ihren negativen Auswirkungen auf das berufliche Fortkommen und die Wahrscheinlichkeit, dass der bisherige Lebensstandard nicht zu halten sein wird, erzeugen das Gefühl, dass »der kleine Mann« im öffentlichen Dienst kleiner ist als je zuvor.

Trotz des umfassenden, organisatorisch und wirtschaftlich erfolgreich angelaufenen Reformprozesses in der Bundesfinanzverwaltung ist des-

halb davon auszugehen, dass es bisher hierfür keine durchgängige Unterstützung gibt. Das Wollen der Führung deckt sich nicht ausreichend mit den Erfahrungen der Beschäftigten. Offenbar wird trotz der – vor allem bei Kosteneinschätzungen – immer wieder betonten Traditionen des Berufsbeamtentums gern übersehen, dass Arbeitsverhältnisse keine Liebesverhältnisse sind, sondern mehr nach Regeln der Beutegemeinschaft funktionieren.

In diesem schwierigen, durch ungünstige externe Faktoren determinierten Umfeld werden Prozesse des Selbsterkundens und Hinterfragens eher gescheut. In Wachstumszeiten erlernte und institutionalisierte Führungsstandards werden noch zu oft unreflektiert wiederholt. Häufig erzeugen nur oberflächlich, aber nicht wirklich handwerklich beherrschte Methoden und Instrumente der Steuerungsunterstützung Fragen nach ihrer Glaubwürdigkeit. So gibt es beispielsweise in der Bundesfinanzverwaltung keine durchgängige Kosten- und Leistungsrechnung. Durchaus vorhandene Rationalisierungserfolge des Reformprozesses werden deshalb zu wenig sichtbar. Das mit der Länge des Prozesses verbundene lange Zwischenstadium wirkt sich belastend auf die Bereitschaft der Beschäftigten zu einem positiven Bewusstseinsaufbau aus.

In der Literatur ist die Fragilität von Prozessen, des Change Managements und des Business Process Reengineering oft beschrieben worden (Hammer & Champy, 1994, 260). Immer wieder ist die kulturelle Unverträglichkeit von Alt und Neu und die krasse Unterschätzung der weichen Faktoren eines stark emotional geprägten Handlungsfelds in den betroffenen Organisationseinheiten der Grund hierfür. Was ist zu tun, wenn die gefühlte Unzufriedenheit nicht in einem kollektiven Drang nach Veränderungen mündet, sondern ängstliches Zurückweichen auslöst? Antworten hierauf können nur in einem erfolgreichen Integrationsmanagement gefunden werden. Es erfordert eine Erfolgskontrolle der implementierten Prozesse, ein neues Rollenverständnis der Führungskräfte und entgegen dem traditionellen Verständnis der Verwaltung von Art. 65 GG mit seinem ausgeprägtem Zuständigkeitsdenken die Bereitschaft zu intensiven Koordinations- und Kommunikationsprozessen.

### **8.8.2 Probleme der Prozesslogik**

Eine derartige Erfolgskontrolle beginnt am besten mit dem gewählten System der Behördensteuerung selbst. Das auf die Bundesverwaltung als Non Profit-Organisation bedarfsgerecht heruntergebrochene und als »Neue Behördensteuerung« bezeichnete System des New Public Management (NPM) hat den seit Jahren beklagten deutschen Reformstau noch nicht beseitigt (von Arnim, 2002). Die Verformung der Bundesländer-Beziehungen und zähe durchregulierte und nur langsam reagie-

rende Politikverflechtungen haben den ursprünglich angestrebten Wettbewerbsföderalismus noch nicht wirklich erzeugt.

In diesem Licht müssen auch die denkbaren Erfolgsaussichten des Regierungsprogramms »Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation« von September 2006 und die Realisierung der darin beschriebenen Strukturprinzipien gesehen werden. Einstweilen ist nicht erkennbar, dass trotz der Föderalismusreform die Bereitschaft gewachsen wäre, die aus Artikel 65 GG herleitbare ausgeprägte Zuständigkeitsorientierung im Denken und Handeln der Verwaltung aufzugeben. Die Verantwortung für das Ganze bleibt auf der Strecke.

So hat die politisch gewollte und vom Bundesrechnungshof schon 1997 geforderte Konzentration der Familienkassen allenfalls begonnen. Die Abrechnung von Personalleistungen ist in der Bundesverwaltung nicht auf die ursprünglich gedachten fünf Service-Center konzentriert worden. Innerhalb der Bundesfinanzverwaltung gibt es zwar mit dem Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen einen zentralen Dienstleister aber trotzdem noch vier weitere Service-Center. Die Arbeit der öffentlichen Wettbewerber auf dem Markt »Dienstleistungen in der Bundesverwaltung« hat außerdem dazu geführt, dass die angebotenen Dienstleistungen nicht koordiniert erfolgen. Die Abrechnung von Beihilfen, Reisekosten, Umzugskosten usw. erfolgt häufig an unterschiedlichen Stellen. Diese Verantwortungsdiffusion entsteht, wenn sich keiner traut und keiner entscheidet. Erforderlich ist, die guten Argumente für diese Maßnahmen der Zentralisierung so lange voran zu treiben, bis sie von einer Mehrheit eingesehen werden.

Dennoch ist der Prozess der neuen Behördensteuerung in der Bundesfinanzverwaltung erfolgreich angelaufen und entfaltet nach der Einrichtung der neuen Behörden im Prozess der Zielebildung usw. seine Wirkung. Bei einer Einschätzung des Leistungsfelds durch Vergleich des Verhältnisses zwischen implementierten und angewandten Standards ist es mit der Errichtung des Bundeszentralamts für Steuern, des Bundesamts für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen und des Zentrums für Informationsverarbeitung und Informationstechnik zum 1. Januar 2006 bereits innerhalb des laufenden Jahres gelungen, die damit angestrebte Spezialisierungstiefe dieser Behörden als steuerlicher, zentraler oder IT-Dienstleister zu verbessern. Jetzt wird ein IT-Dienstleister für die ganze Bundesfinanzverwaltung tätig. Medienbrüche und Parallelzuständigkeiten werden also in diesem Bereich abgebaut. Im Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen erfolgen unter dem Dienstleistungsansatz die Sammlung freigesetzten Personals und der Aufbau zum zentralen Dienstleister. Im Außenverhältnis ist das Ver-

ständnis für diese Behörden gewachsen. Im Innenverhältnis klärt sich die Aufgabenerledigung, die Ergebnisorientierung verbessert sich.

Für die zu beachtende Nachhaltigkeit sollte strikt gesichert werden, dass wirtschaftliches Arbeiten für den Einzelnen positive Konsequenzen hat und unwirtschaftliches nicht ohne Folgen bleibt. Da vor allem auch von den Beteiligten selbst die Anerkennung von Leistung gefordert und zu gewerkschaftlichen Programmsätzen verdichtet wird, sollte der Versuchung entgegen gewirkt werden, durch Entkonkretisierung der angewendeten Regeln die zu beschreibenden Leistungsunterschiede wieder zu verkleistern.

Während die neue Form der Behördensteuerung darauf ausgerichtet ist, die einzelnen Handlungsträger konkret in Zweck/Mittel-Beziehungen einzubinden und damit als zur Kenntnis genommene Individuen behandeln will, stoßen jene, die aus Einsicht entsprechend handeln wollen, immer noch auf vielfältige Restriktionen des Personal- und Haushaltsrechts. Es ist vor allem auch der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern zu verdanken, dass sie die zu beobachtende Reformresistenz und die Defizite dieses Bereichs sichtbar gemacht hat (Baköv, 2006).

Bei der Leistungsmessung für Angehörige des Tarifbereichs wird künftig anders verfahren werden als im Beamtenbereich. Während im Tarifbereich eine streng formalisierte Leistungsmessung nach Zielen oder durch eine strukturelle Messung der Leistung am Arbeitsplatz erfolgt, verbleibt es bei den Beamten bei einer freien Einschätzung des Leistungsverhaltens durch die jeweils vorgesetzte Führungskraft. Diese unterschiedliche Behandlung der Statusgruppen, die voraussichtlich aus der gegenwärtigen Fassung von Art. 33 Abs. 5 GG begründet werden wird, dürfte bei den Angehörigen des Tarifbereichs kaum ungeteilten Beifall finden. Es war zumindest bisher das erklärte Ziel der öffentlichen Arbeitgeber und Gewerkschaften Behandlungsunterschiede der Statusgruppen zu beseitigen oder wenigstens so weit wie möglich zu minimieren.

Im Sinne der Aufforderung der Bundesregierung zu intensiven Koordinations- und Kommunikationsprozessen auch im Reformprozess der Bundesfinanzverwaltung darf nicht unerwähnt bleiben, dass sich mit E-Government der bisher begrenzte Einsatz der Informationsverarbeitung und Informationstechnik verändert hat. Es geht jetzt um die Integration des Handelns im öffentlichen Sektor. Alle an Verwaltungsverfahren Beteiligte einschließlich der mitwirkenden Behörden können arbeitstechnisch als Ganzes behandelt werden. Die Querbezüge zu den Beteiligten können zu Wertschöpfungsketten verbunden werden. Ohne dass hier auf Einzelheiten eingegangen werden kann, scheint in der Bundesfinanzverwaltung der Schritt von der E-Maßnahme zu einem integrativen

Handeln durch Nutzung aller Verknüpfungsmöglichkeiten im Rahmen von E-Government 2,0 noch nicht wirklich gelungen. Die Ablösung umfangreicher Teile des Verwaltungshandelns vom Papier beginnt erst. Die Schritte der Vorgangsbearbeitung werden noch nicht daraufhin untersucht, ob sie im Rahmen komplexer Wertschöpfungshaltungen nicht entfallen können. DV-technisch unterstützte Ablauforganisationen machen zu oft Halt an den Mauern der jeweiligen Teilverwaltung. Eine »digitale« Wirtschaft und ein durchweg noch immer »analoger öffentlicher Sektor«, das dürfte auf Dauer kaum harmonieren. Eine der erforderlichen Antwort darauf könnte ein Leitbild für E-Government in der Bundesfinanzverwaltung sein, das überzeugend die Absichten und den Nutzen der Dematerialisierung der Verwaltungsarbeit durch Digitalisierung und Automatisierung beschreibt. Dieses Leitbild kann ein erster wirksamer Schritt zu einer Verabredung einer gemeinsamen Position sein.

### **8.8.3 Führung und Führungskräfte**

Insgesamt ist Nolte (2005, 247) darin zuzustimmen, dass der sachgerechte Einsatz der Instrumente der neuen Behördensteuerung, der tief greifende Werte- und Kulturwandel sowie die Dynamik und oftmals auch die Paradoxie der Umfeldbedingungen ein hohes Maß an Ambiguitätstoleranz erfordern. Da es offenbar keinen Königsweg gibt, befinden sich die Handlungsträger stets in der Gefahr, Reformen statt aus Einsicht aus Sachzwängen heraus zu betreiben und damit auf halbem Wege zu scheitern.

Nun zeigt allerdings ein Blick in die große Politik, dass der bestraft wird, der sich als Antreiber vor das Publikum stellt. Als Altbundeskanzler Schröder seine Agenda 2010 verlas, begann das große Frösteln. In einem Impulsreferat »Projekt-Initiative Staat und Zukunft: Gestalten statt Verwalten – Strategische Steuerung in der Praxis« mahnte deshalb auch die renommierte Wirtschaftswissenschaftlerin Schenker-Wicki vom Institut für Strategie und Unternehmensökonomik der Universität Zürich: Leadership bedeutet, dass die Herzen der Menschen für eine Sache gewonnen werden müssen. Veränderungsdruck und Vision allein führen in der Regel in Organisationen noch nicht zu Aktionen.

Es gibt auch in der Bundesfinanzverwaltung mutige Veränderungsbefürworter, kleinmütige Zauderer, risikoscheue Akteure und trickreiche Partisanen. Es gilt deshalb, durch konkrete Beteiligungskonzepte, Erhöhung der Durchdringungsgrade und Beschreibung von Umsetzungserfolgen Handlungsflächen zu schaffen, die von Sicherheit spendenden Wegbeschreibungen begleitet werden. Im Bereich der Projektbehörden ist das erfolgreich begonnen worden. Die entsprechenden Stichworte sind Leitbilderstellung, Führung nach Zielen, Partizipation und das neue Referats- und Abteilungsmodell. Diese Elemente ermöglichen schlanke, qua-

litätsorientierte und schnelle Formen der Zusammenarbeit. Allerdings sind die aktuellen Arbeitsinhalte und Entscheidungsprozesse noch nicht ausreichend mit den notwendigen Auswahlstrategien und den erforderlichen kollektiven Lernprozessen verbunden. Wenn es stimmt, das Neues erst entstehen kann wo Altes weicht und erst eine konstruktive Zerstörung neue Sozialarchitekturen ermöglicht, dann stehen insbesondere die Führungskräfte der Bundesfinanzverwaltung noch vor besonderen Herausforderungen.

In Teilbereichen der Bundesfinanzverwaltung, wie dem Bundeszentralamt für Steuern, ist ein Personalentwicklungskonzept vorhanden oder wird, wie im Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen und im Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik, entwickelt. Sie berücksichtigen, dass statt Pflichterfüllung und Gehorsam heute Selbstentfaltung und Selbstverwirklichung zentrale arbeitsbezogene Bedürfnisse darstellen. Kommunikation und Dialog, Motivation, Kooperation, Personalentwicklung und Potenzialnutzung stehen mithin heute im Mittelpunkt von Führungsbeziehungen. Allerdings befinden sich diese Personalentwicklungskonzepte erst in ihrer ersten Ausbaustufe. Es fehlt beispielsweise an standardisierten Anforderungsprofilen und Kompetenzmodellen, die eine verlässliche Anforderungsanalyse ermöglichen ebenso, wie an gesicherten Verfahren der beruflichen Eignungsdiagnostik. Für klassische Personalauswahlentscheidungen durch Augenschein und Bauchgefühl besteht noch immer zu viel Raum. So vollzieht das geltende Beurteilungsverfahren in der Bundesfinanzverwaltung als Instrument der Personalentwicklung, als integrativer Führungsansatz und als Instrument der Zukunftsgestaltung den beschriebenen Wandel trotz der Vorschläge zur Verbesserung der Eignungsbeurteilung nach DIN 33430 »Anforderungen an Verfahren und deren Einsatz bei berufsbezogenen Eignungsbeurteilungen«, die 2002 verabschiedet wurden, derzeit nicht nach. Das bestehende Anreiz- und Sanktionssystem bildet damit kein ausreichendes Junktin zu dem Behördenwandel. Die neue Leistungsmessung für Tarifangehörige ist insoweit nur ein unzureichender Teilschritt.

Zwangsläufig führt diese Dysfunktionalität durch mangelhafte normative Ausprägung der gängigen Personalführungsinstrumente und die zu beobachtende Reaktanz auf den Modernisierungsprozess in der Bundesfinanzverwaltung auch in anderen Bereichen des Personalmanagement zu Defiziten, weil keine adäquate neue Sollfunktion gebildet wird. So ist noch nicht allgemein verabredet, welche Merkmalausprägung die künftigen Führungskräfte der Bundesfinanzverwaltung haben sollen. Damit entfällt zugleich auch eine verbindliche Antwort für den Bereich der Nachwuchsbeschäftigten. Ihre Ausbildungs- und Studiengänge, die erforderliche und deshalb auch vom Bildungs- und Wissenschaftszentrum

der Bundesfinanzverwaltung empfohlene, aber nicht umfassend betriebene Modularisierung der Studiengänge, laufen parallel aber nicht ausreichend synchron zu dem Reformprozess.

Einstweilen kann deshalb im Personalmanagement nur allgemein als verabredet gelten, dass die Führungskräfte durch einen aktivierenden Führungsstil nicht mehr nur sach- und fachbezogen, sondern mitarbeiterbezogen und motivierend führen sollen. Delegation, Eigenverantwortlichkeit und Partizipation sind Ausdruck und Eckwerte dieses Führungsstils und finden, im Rahmen der Strukturentwicklung vorgeschlagen, auch zunehmend Eingang in die Bundesfinanzverwaltung. Damit scheint der interaktive Teil der Führung erst einmal besser geregelt als ihr organisatorisch strukturelles Feld. Die in Aussicht genommene Entwicklung von Führungsstandards und Führungsgrundsätzen bedürfen jedoch einer unterstützenden exakten organisatorischen Struktur und des ermöglichten Nachvollzugs durch die Beschäftigten, wenn sie nicht im Orkus des Unverbindlichen stranden sollen.

## **8.9 Ausblick**

Das Feinkonzept »Fortentwicklung und Umsetzungsprozess II« der Bundesfinanzverwaltung von August 2004 (Bundesministerium der Finanzen, 2004, 4) beschränkt sich am Schluss des Vorworts auf die Feststellung, dass »die mit diesem Konzept vorgelegten Standards der Personal- und Organisationsentwicklung bis weit in das nächste Jahrzehnt die Strukturen der neuen Oberbehörden und des IT-Dienstleisters prägen«. Die Verantwortlichen des Grobkonzepts für den Bereich der Bundeszollverwaltung wollen die zu entwickelnden Strukturen so gestalten, dass sie für künftige Entwicklungen und Veränderungen offen und damit zukunftsfähig sind. Entsprechende Überlegungen könnten sich durchaus schon bald als notwendig erweisen.

Die politisch bereits eingeleitete zweite Stufe der Föderalismusreform erfasst in einem Schwerpunkt die Finanzbeziehungen des Bundes und der Länder. Gegenstand sind vor allem die Ertrags- und Verwaltungskompetenz im Steuervollzug. Es ist schon wegen des Drucks der Öffentlichkeit nicht davon auszugehen, dass sich der Bund und die Länder zu diesem Problem schließlich ergebnislos auf unbestimmte Zeit vertagen. Alle in vorhandenen, inzwischen öffentlich gewordenen Gutachten empfohlenen Schritte könnten in ihrer Umsetzung dazu führen, dass sich die größte und umfassendste Neuorganisation der Bundesfinanzverwaltung in ihrer Geschichte dann als kleiner Teilschritt erweist.

Erfahrene und deshalb stets auf alles gefasste verantwortliche Organisatoren des Reformprozesses der Bundesfinanzverwaltung bekommen insofern Recht, als sie schon immer vermutet haben, dass in diesem Prozess der Weg das Ziel ist.

## 8.10 Literatur

von Arnim, H.H. (2002). Das Parteienkartell lähmt die Republik. Zwölf Thesen zum Zustand von Staat und Gesellschaft. *Die Welt* vom 27.07.2002.

Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern – Baköv (2006). *Personalauswahl im öffentlichen Dienst* (S. 3-235). Eine Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. Mai 2006. Baköv: Brühl.

Bundesministerium der Finanzen (2001). *Feinkonzept »Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung«*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.

Bundesministerium der Finanzen (2004). *Feinkonzept »Fortentwicklung und Umsetzungsprozess II«*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.

Bundesministerium der Finanzen (2006). *Grobkonzept »Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung – Zollverwaltung«*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.

Donges, J.B. & Andreas Freytag, A. (1998). *Die Rolle des Staates in einer globalisierten Wirtschaft*. Schriften zur Wirtschaftspolitik (Band 6). Stuttgart: Lucius und Lucius.

Duwendag, D. (1998). Ökonomische Dimensionen der Globalisierung (S. 507-524) Festschrift für Carl Böhret zum 65. Geburtstag. In W. Jann, K. König, C. Landfried & P. Wordelmann (Hrsg.), *Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft*. Baden Baden: Nomos.

Presse und Informationsamt der Bundesregierung (2006). *Einführung des Standardkostenmodells*. Jahresbericht 2005/2006.

Geißler, C. (2007). *Motivation-Frustfaktor Job*. Manager Magazin, 9/2006.

Hammer, M. & Champy, J. (1994). *Business Process Reengineering* (4. Auflage). Campus: Frankfurt / Main.

Nolte, R. (2005). Change Management in der öffentlichen Verwaltung. »Management des Wandels« – Veränderungsprozesse im Kontext der Reformbewegung des New Public Management und des Neuen Steuerungsmodells. *Verwaltungsarchiv*, 96 (2), 243-266.

»Die Wirtschaft«, das Wirtschaftsmagazin der Industrie- und Handelskammer Bonn/Rhein-Sieg, Ausg. Nr. 7 – 8 / Juli –August 2006, S. 9.

## **9 Veränderungsprozesse in den Oberbehörden und Einrichtungen der Bundesfinanzverwaltung**

– dargestellt am Beispiel des Bundeszentralamtes für Steuern, des Bundesamtes für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen und des Zentrums für Informationsverarbeitung und Informationstechnik

Hatte man in den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts noch das Gefühl der Beständigkeit von Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung, so ist heute der Wandel eine beständige Komponente in der öffentlichen Verwaltung. Dies gilt nicht nur für Aufgaben, sondern auch für den Bestand ganzer Behörden. Gab es bis im Jahr 2005 noch ein Bundesamt für Finanzen, ein Zentrum für Informations- und Datentechnik und ein Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen, so ist heute keine dieser Behörden mehr existent. Der Umgang mit diesem Wandel stellt die Verwaltungen vor eine Vielzahl neuer Herausforderungen. Hierzu zeigt der Beitrag verschiedene Perspektiven auf.

## 9.1 Einleitung

Zum 1. Januar 2006 wurden die bis dahin bestehenden Oberbehörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen umfassend neu strukturiert. Im neu geschaffenen Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) wurden die administrativen steuerlichen Aufgaben des Bundesministeriums der Finanzen sowie die steuerlichen Aufgaben des ehemaligen Bundesamtes für Finanzen (BfF) auf Grundlage des Finanzverwaltungsgesetzes erstmals gebündelt. Ferner wurden die Aufgaben des Bundesamtes zur Regelung offener Vermögensfragen (BARoV) und des Dienstleistungszentrums des Bundesamtes für Finanzen zu einem neuen Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) zusammengeführt. Schließlich wurden die unter dem Dach des Zentrums für Informations- und Datentechnik gebündelten ehemaligen Zollrechenzentren und die IT-Abteilung des Bundesamtes für Finanzen zum neuen Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) als zentralem IT-Dienstleister der Bundesfinanzverwaltung zusammengelegt.

Die Entstehung von BZSt, BADV und ZIVIT hatte ihre Grundlage in dem unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen seit 2002 entwickelten Projekt »Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung«, welches eine umfassende Reform der Bundesfinanzverwaltung zum Ziel hatte.

## 9.2 Konzeptionelle Grundlagen der Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung

Die konzeptionellen Grundlagen des Projekts »Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung« reichen zurück bis zum 1. Dezember 1999, als das Bundeskabinett unter dem Leitbild des »aktivierenden Staates« das Programm »Moderner Staat – Moderne Verwaltung« verabschiedete. Das mit dem Programm verfolgte Ziel einer Effizienz- und Leistungssteigerung der Verwaltung erforderte im Rahmen des Bürokratieabbaus eine Veränderung der Binnenstruktur der Bundesverwaltung. Diesem Ziel sollte auch das Projekt »Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung« dienen. Mit ihm sollten die Planungen zum Umbau bestehender Oberbehörden und IT-Einrichtungen der Bundesfinanzverwaltung verfeinert und fortentwickelt werden. Schwerpunkte dieser Verwaltungsreform waren:

- eine höhere Effektivität bei der Aufgabenerledigung,
- mehr Effizienz beim Personal- und Mitteleinsatz,
- der Einführung der Personalentwicklung,
- ein besserer Service durch stärkeren Adressatenbezug.

Das im Jahr 2001 von der im Bundesministerium der Finanzen eingerichteten Projektgruppe »Sonderaufgaben in der Zentralabteilung« vorgelegte Feinkonzept »Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung« sah auf Grund der heterogenen Strukturen mit einer steuerfachlichen Abteilung und den Bundesbetriebsprüfungsabteilungen einerseits und einer servicetechnischen Abteilung andererseits sowie des breit gefächerten Aufwuchses des Bundesamtes für Finanzen zunächst eine Teilung in zwei Bereiche vor:

- Steuern
- zentrale Dienste.

Mittelfristig wurde eine Zusammenführung des BARoV mit dem zentralisierten Dienstleistungsbereichen des Bundesamtes für Finanzen sowie von Teilen des Fachbereichs im Bundesministerium der Finanzen angestrebt, um ein unter dem Leitthema der zentralen Dienste stehendes Bundesamt zu schaffen.

Durch Entscheidung des Bundesministeriums der Finanzen vom 1. August 2002 wurde im Rahmen des Programms »Moderner Staat – Moderne Verwaltung« das Projekt »Strukturentwicklung der Bundesfinanzverwaltung II – NeuFin« ins Leben gerufen. Als Ergebnis dieses Projektes wurden im August 2003 zunächst ein Grobkonzept und ein Jahr später ein Feinkonzept vorgelegt. Dieses sah die Umgestaltung des BfF, des BARoV und des Zentrums für Informations- und Datentechnik zu Oberbehörden bzw. Einrichtungen mit veränderten Aufgabenstellungen in flexiblen, zukunftsorientierten sowie effektiven und wirtschaftlicheren Strukturen vor. Als ein Schwerpunkt bei der Verbesserung der Oberbehörden in der Bundesfinanzverwaltung war entsprechend der getroffenen Feinplanung zum Projekt »Strukturentwicklung der Bundesfinanzverwaltung – NeuFin« zum 1. Januar 2006 die Einrichtung des BZSt, des BADV sowie des ZIVIT vorgesehen. Entsprechend der zuvor genannten Feinplanung verfolgen die neuen Behörden folgende aufgabenspezifischen Schwerpunkte.

Mit der neuen Oberbehörde **BZSt** sollen Effizienz und Effektivität des Steuervollzugs sowie die Anpassungsfähigkeit im Hinblick auf sich rasch wandelnde Anforderungen verbessert werden. Im Einzelnen widmet sich das BZSt der Verwirklichung folgender fachlicher Ziele:

- Eingliederung neuer steuerlicher Aufgaben, insbesondere der Vergabe des einheitlichen Identifikationsmerkmals, des Kontenabrufverfahrens sowie des Auskunftsverfahrens für Zinszahlungen innerhalb der Europäischen Union
- Ausgestaltung der neuen Schwerpunktbereiche Gesetzesfolgenabschätzung, Risiko-Management-Systeme und Berichtswesen

- Umsetzung der Empfehlungen der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Neuorganisation der Familienkassen
- Konsolidierung der Ansätze für die koordinierte Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs
- Bündelung steuerfachlicher Auskunft- und Serviceleistungen in einem Steuer-Info-Center
- Entwicklung von Ansätzen zur strategischen Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung und deren sukzessive Aufstockung
- Fortführung der Verlagerung administrativer Aufgaben aus der Steuerabteilung des Bundesministeriums der Finanzen in das Bundeszentralamt für Steuern
- Einrichtung von Online-Verfahren im EU-Binnenmarkt-Kontrollverfahren sowie von elektronischen Antragsverfahren zur Entlastung von Umsatz- und Ertragsteuern
- Einführung einer ganzheitlichen elektronischen Geschäftsabwicklung auf der Grundlage eines Dokument-Management-Systems in wesentlichen Servicebereichen
- Verlagerung des Aufgabenbereichs der Vorsteuervergütung an ausländische Unternehmer an den Dienstsitz Schwedt

Das **BADV** als zentraler Dienstleister für die Bundesfinanzverwaltung und darüber hinaus sollte die Abrechnung von Personalkosten und Personalnebenleistungen, die Wahrnehmung weiterer übergreifender Verwaltungsdienstleistungen sowie die Bearbeitung und Lösung von vermögens- und entschädigungsrechtlichen Aufgaben übernehmen. Zielrichtung war dabei, dass die Bündelung von Aufgaben im vermögens- und entschädigungsrechtlichen Bereich dem beschleunigten Abbau von endlichen Aufgaben in diesen Bereichen dienen und so der zeitgleiche Aufbau eines zentralen Dienstleisters für die Bundesfinanzverwaltung gefördert werden sollte. Langfristig wurde vorgesehen, das BADV zu einem Berater für Fragen der Behördenorganisation, des Personalmanagements und des Budgets zu entwickeln. Dadurch sollte der Forderung des Bundesrechnungshofs entsprochen werden, für große Ressorts verwaltungsinterne Kompetenzzentren zu errichten, um verwaltungsübergreifende Beratungsleistungen (beispielsweise Organisationsberatung, Personaleinsatzbemessung) erbringen zu können. Das Ziel ist der Aufbau einer verwaltungsinternen Unternehmensberatung, die neue Instrumente des Verwaltungsmanagements beherrscht und deren Handhabung vermitteln und Veränderungsprozesse betreuen kann. Der Beratungsumfang soll folgende Leistungen umfassen:

- Maßnahmen zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Prozessgestaltung (Entwicklung von Verfahrensmodellen),

- Durchführung von Personalbedarfsermittlungen, Dienstpostenbewertungen, Arbeitsplatzuntersuchungen und –bewertungen,
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- Einführung neuer Steuerungsmodelle wie Changemanagement, Aufgabendelegation, Qualitätsmanagement, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Zielsysteme.

Das **ZIVIT** soll kundenorientiert IT-Dienstleistungen von hoher Qualität zu marktgerechten Preisen erbringen. Es unterstützt das Bundesministerium der Finanzen, die Dienststellen in dessen Geschäftsbereich sowie weitere Bundesdienststellen (z. B. Bundesverwaltungsamt) und andere Organisationseinheiten wie beispielsweise die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben bei der Erfüllung ihrer Aufgaben durch IT-Leistungen und wirkt an einer steuerungs- und prozessorientierten Weiterentwicklung der Aufgabenwahrnehmung mit.

Hierfür beachtet das ZIVIT folgende Eckpunkte der strategischen Ausrichtung:

- Kundenorientierung,
- Einführung einer definierten Schnittstelle für alle Auftraggeber (Account Management),
- Auftrags erledigung auf Basis von vereinbarten Service Level Agreements (Dienstleistungsvereinbarungen),
- kontinuierliche Optimierung der Qualität aller Prozesse, Produkte und Leistungen (prozessorientiertes Qualitätsmanagement),
- Effizienzsteigerung der Verwaltungsprozesse durch Beratung und Service,
- Steuerung durch anerkannte und moderne Methoden des IT-Controlling,
- Steigerung des Kostenbewusstseins bei den Auftraggebern durch Ausweis der auftragsbezogenen Aufwände und Kosten,
- Standardisierung von Hard- und Software,
- Bereitstellung eines IT-Vertrags- und IT-Beschaffungsmanagements für die Bundesfinanzverwaltung.

Nachfolgend wird die Umsetzung in die Praxis im BZSt, im BADV und im ZIVIT vorgestellt.

### **9.3 Bundeszentralamt für Steuern**

Im BZSt werden die administrativen steuerlichen Aufgaben des BMF sowie die steuerlichen Aufgaben des ehemaligen BfF auf Grundlage des Finanzverwaltungsgesetzes gebündelt. Das BZSt hat ca. 1.000 Beschäftigte an vier Dienstsitzen (Bonn, Berlin, Saarlouis und Schwedt).

Das BZSt gliedert sich organisatorisch in fünf Abteilungen; eine Abteilung Steuern mit überwiegend internationalem Bezug, eine Abteilung Steuern mit überwiegend nationalem Bezug, zwei Abteilungen Bundesbetriebsprüfung sowie einer Querschnittsabteilung, der neben den üblichen zentralen Aufgaben auch übergreifende Fachaufgaben obliegen.

Das BZSt hat bereits bei seiner Gründung verinnerlicht, dass die Anforderungen der Bundesregierung und der Gesellschaft an die öffentliche Verwaltung in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen sind. Verwaltungsleistungen sollen flexibel, effizient und in immer besserer Qualität erbracht werden (von Bandemer, 2005, 452). Das Regierungsprogramm »Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation« aus 2006 stellt hierzu fest: Die Bundesverwaltung wird in Zukunft mit weniger Ressourcen komplexere Aufgaben schnell und vielfach in höherer Qualität erbringen müssen. Diese Forderungen greift das BZSt in seinem Leitgedanken auf: »Wir wachsen gemeinsam an unseren nationalen und internationalen Aufgaben und überzeugen durch Kompetenz und Qualität. Wir sind aufgeschlossen gegenüber unseren Adressaten, Auftraggebern und Kollegen.«

Das Leitbild des BZSt füllt diese Gedanken mit seinem Handlungs- und Werterahmen aus. Das Leitbild wurde in einem partizipativen Prozess mit den Mitarbeitern zusammen entwickelt. In ihm sind folgende Ziele festgelegt:

- Wir erledigen unsere Aufgaben umfassend und zeitgerecht mit hoher fachlicher Qualität.
- Wir gestalten unsere Arbeitsabläufe wirtschaftlich. Die uns zur Verfügung stehenden Ressourcen setzen wir optimal ein.
- Wir berücksichtigen bei unserer Arbeit innerhalb der rechtlichen Möglichkeiten die Interessen unserer Adressaten.
- Wir streben nach Zufriedenheit aller Beschäftigten.

Um die Ziele des Leitbilds zu erreichen will das BZSt die »losen Enden«, die es oder seine Vorgängerorganisation (BfF) auf dem Weg der Verwaltungsmodernisierung hinterlassen hat, nunmehr unter dem Dach eines ganzheitlichen Qualitätsmanagements zusammenfassen und fortsetzen. Ziel ist es dabei, die hohen Anforderungen, die im fachlichen Arbeitsalltag gestellt werden, zu unterstützen.

Die bisherigen Schritte der Verwaltungsmodernisierung im BZSt (BfF) waren nicht ausreichend miteinander verzahnt, d.h. in einem fortlaufenden Prozess integriert, der die Beschäftigten erkennen ließ, warum welches Instrument angewandt bzw. eingeführt wurde, welche Wirkungen durch das Instrument angestrebt werden und ob das Instrument diese Wirkungen auch erreicht.

Das BZSt wird bei seinem ganzheitlichen Ansatz nicht nur die Qualität seiner Produkte betrachten, sondern zusätzlich die Qualität der Produkt-erstellungprozesse sowie die Qualität des in der Behörde vorhandenen Potentials. Bei dem ganzheitlichen Ansatz müssen alle Faktoren, die auf die Qualität einwirken, wie beispielsweise die Arbeitsprozesse, die persönliche Qualifizierung der Mitarbeiter, das Führungsverhalten, aber beispielsweise auch die Arbeitsplatzausstattung auf der Suche nach Qualitätsverbesserung einbezogen werden. Mit seinem ganzheitlichen Ansatz will das BZSt:

- Für das Qualitätsmanagement die Rahmenbedingungen schaffen, in dem beispielsweise offene Kommunikation, Lösungsorientierung, vernetztes Denken, Kritikfähigkeit und Vertrauen gefördert werden,
- Qualität als Führungsaufgabe bewusst machen,
- den Qualitätsanspruch des Adressaten systematisch in die Fachaufgabe integrieren,
- die Qualität der Ergebnisse und der dazu führenden Prozesse gezielt am Output orientiert planen, steuern und kontinuierlich verbessern,
- ein geeignetes Managementsystem für die Organisation einführen und
- seine Beschäftigten stärker in den Veränderungsprozess einbeziehen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt den Zusammenhang zwischen der Produkterstellung, den Qualitätsaspekten und den Instrumenten der Verwaltungsmodernisierung im BZSt (Abbildung 1).



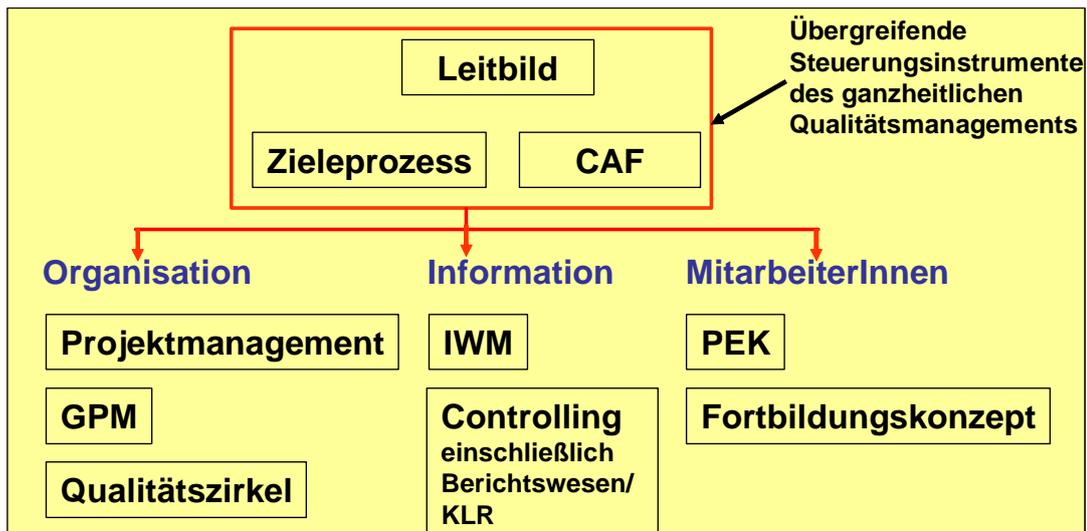


Abbildung 1: Zusammenhang zwischen der Produkterstellung, den Qualitätsaspekten und den Instrumenten der Verwaltungsmodernisierung im BZSt.

Das BZSt wird zur Umsetzung seines Qualitätsmanagements folgende Instrumente einführen bzw. verbessern:

- Vereinbarung strategischer und Ableitung operativer Ziele
- Personalmanagement
- Informations- und Wissensmanagement
- Geschäftsprozessmanagement
- Ressourcenmanagement (Personal- und Sachmittel)

### 9.3.1 Vereinbarung strategischer und Ableitung operativer Ziele

Qualität bedarf eines Bezugspunkts. Nur durch die Festlegung behörden spezifischer Qualitätsdefinitionen und Qualitätskennzahlen wird Qualität messbar und damit steuerbar. Entscheidungen können grundsätzlich nur getroffen werden, wenn die zur Diskussion stehenden Alternativen im Hinblick auf vorhandene Ziele, die sich auf die immer bessere Verwirklichung der festgelegten Qualitätskennzahlen richten, beurteilt werden können (Reichard, 1987, 33). Ziele sind daher zentrale Voraussetzung für wirksames Verwaltungshandeln. Ziele geben Antwort auf zwei grundlegende Fragen:

- Was wollen wir erreichen?
- Wozu wollen wir es erreichen?

Bei der Entwicklung von Zielen machen sich die einzelnen Organisationseinheiten Gedanken über die Ergebnisse ihres Handelns und wie sie diese im Hinblick auf Qualität, Kosten und Wirkung steuern können. Anknüpfungspunkt der Steuerungsüberlegungen sind dabei die Produkte des Verwaltungshandelns (Output) und die angestrebte Wirkung auf die Gesellschaft (Outcome).

Das ganzheitliche Qualitätsmanagement im BZSt stützt sich auf die Steuerung über Zielvereinbarungen. Zwischen den Hierarchieebenen werden im Rahmen des Zieleprozesses lediglich wirkungs- oder produktbezogene strategische Ziele zur übergreifenden Steuerung vereinbart. Im operativen Bereich entscheiden die Ebenen selbst über die Ziele und die Maßnahmen zur Zielerreichung. Hierdurch wird den Organisationseinheiten ein weitgehender Entscheidungs- und Handlungsspielraum bei der eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung eingeräumt. Damit wird sichergestellt, dass ausgerichtet am vereinbarten strategischen Rahmen diejenigen Mitarbeiter die aufgabenbezogene Umsetzung der Strategie gestalten, die durch ihre Sachnähe die Eignung verschiedener Handlungsalternativen am Besten beurteilen können.

### **9.3.2 Personalmanagement**

Das Qualitätsmanagement im BZSt erfordert mitdenkendes und mithandelndes Personal, das aus Überzeugung Qualitätsziele selbstverantwortlich und eigeninitiativ realisieren will. Personal ist dabei unter zwei Gesichtspunkten von Bedeutung: Vor allem sind es die Menschen, die in ihrer Individualität, ihrer persönlichen Qualifikation und ihrer Motivation gefordert und gefördert werden müssen, daneben aber ist Personal auch eine Ressource, die es in Menge und Qualität zu steuern und zu entwickeln gilt (Deutsche Gesellschaft für Qualität, 2005, 182).

Das Personalmanagement muss diese neuen Anforderungen bereits bei der Personalgewinnung berücksichtigen. Die Personalentwicklung auf der Basis des Personalentwicklungskonzepts des BZSt zielt darauf ab, das qualitätsorientierte Leistungs- und Lernpotenzial der Beschäftigten zu erkennen und verwendungs- und entwicklungsbezogen zu fördern. Verbesserte Strukturen der Eigenverantwortung unterstützen die Beschäftigten auf dem Weg zum Mitdenken und Mithandeln. Auf der Grundlage des Personalentwicklungskonzepts und des Fortbildungskonzepts des BZSt gestalten die Beschäftigten ihre Qualifizierung und die Personaleinsatzplanung in regelmäßigen Gesprächen mit.

Das Personalentwicklungskonzept bildet dabei den Handlungsrahmen, die Beschäftigten auf die veränderten Rahmenbedingungen und Aufgabenstellungen vorzubereiten, ihr Leistungsbewusstsein zu fördern und ihre persönlichen Entwicklungspotenziale zu erschließen. Damit soll sichergestellt werden, dass auf neue fachliche und organisatorische An-

forderungen kompetent und schnell reagiert werden kann. Gleichzeitig kommt es darauf an, in partnerschaftlichem Zusammenwirken von Verwaltung und Beschäftigten die berufliche Entwicklung des Einzelnen ziel führend zu gestalten.

### **9.3.3 Informations- und Wissensmanagement**

Das Verwaltungswissen, zur rechten Zeit am rechten Ort verfügbar, ist von strategischer Bedeutung für die Aufgabenerfüllung. Der Informationsbedarf der Beschäftigten muss gedeckt werden, indem das Wissen zu den Aufgaben gelangt, bei denen es benötigt wird. Nur so werden die Mitarbeiter in die Lage versetzt, die Erwartungen, die mit dem kontinuierlichen Verbesserungsprozess verbunden sind, zu erfüllen. In einem Pilotprojekt für die Bundesfinanzverwaltung unter Leitung des BMF wird das BZSt ein Informations- und Wissensmanagement entwickeln, das zunächst die organisatorischen Anforderungen erhebt und dann die informationstechnische Umsetzung entsprechend ausrichtet.

### **9.3.4 Geschäftsprozessmanagement**

Im Qualitätsmanagement kommt es darauf an, die Ziele auf dem wirkungsvollsten und wirtschaftlichsten Weg zu erreichen (Zink, 2004, 199). Unnötige Arbeitsschritte oder Liegezeiten stehen dem entgegen.

Geschäftsprozesse bestehen aus einer Reihe von Aktivitäten, die aus einem definierten Einsatz (Input/Ressource) ein definiertes Arbeitsergebnis (Output) erzeugen. Als Input benötigt ein Prozess Einsatzfaktoren wie Arbeitsleistung, Haushaltsmittel oder Informationen. Als Output entstehen Produkte. Charakteristisch ist, dass ein Geschäftsprozess bei den Adressaten beginnt und endet (Schmelzer & Sesselmann, 2003, 40f). So steht beispielsweise im BZSt häufig ein Antrag bzw. eine Anfrage durch den Bürger oder einen Unternehmer am Anfang und der Bescheid bzw. die Antwort gegenüber dem Bürger oder Unternehmer am Ende des Verwaltungshandelns.

Ausgangspunkt der Gestaltung von Geschäftsprozessen sind die Adressaten, die Strategie und die angestrebten Ziele (Zink, 2004, 202). Geschäftsprozessmanagement ermöglicht daher eine zielgerichtete Steuerung der Geschäftsprozesse und richtet die gesamte Verwaltung auf die Erfüllung der Bedürfnisse der Adressaten aus (Schmelzer & Sesselmann, 2003, 32). Ziel des Geschäftsprozessmanagements, das im BZSt aufgebaut wird, ist es, unter konsequenter Beteiligung der Mitarbeiter durch Verbesserung der Abläufe die Kundenzufriedenheit zu erhöhen und den Ressourcenverbrauch zu senken. Dabei führt Geschäftsprozessmanagement zu (Zink, 2004, 199):

- Verbesserung und Transparenz der Prozesse
- Schaffung klarer Verantwortlichkeiten

- Verbesserung der Zusammenarbeit von Organisationseinheiten
- Verkürzung von Durchlaufzeiten
- Verbesserter Kundenorientierung

### **9.3.5 Ressourcenmanagement (Personal- und Sachmittel)**

Merkmal des Qualitätsmanagements ist die Erstellung von Qualität mit der angestrebten Wirkung unter wirtschaftlichem Einsatz der Ressourcen. Der Einsatz und der Verbrauch von Ressourcen werden planbar und nachvollziehbar durch ein Ressourcenmanagement.

Um bei den gegebenen, engen haushalterischen Rahmenbedingungen handlungsfähig in der Verwaltung zu bleiben, müssen die erforderlichen Mittel zur Zielerreichung zur rechten Zeit vorhanden sein (Deutsche Gesellschaft für Qualität, 2005, 183f). Dies bedarf eines transparenten Umgangs mit den Ressourcen. Daher sind Mittel nicht nur gut zu planen und sparsam zu bewirtschaften, sondern ihre Verwendung auch transparent darzustellen. Sie müssen den Verwaltungsergebnissen in einem Kosten-Nutzen-Verhältnis gegenübergestellt werden. Hierbei geht es auch um die Frage, was eine Produkterstellung gekostet hat.

Die produktbezogene Mittelverwendung wird in einer Kosten- und Leistungsrechnung abgebildet. Die Kosten- und Leistungsrechnung macht den Einsatz der Haushaltsmittel bis zur Produktebene hin transparent. Die Gegenüberstellung der Kosten und der Leistungen erlaubt Aussagen zur Effizienz der Produkterstellung. Eine wirksame Kosten- und Leistungsrechnung im BZSt muss folgenden Anforderungen genügen:

- Adressatenbezogene Produktdefinition: Produkte sind in Bezug auf ihre Abnehmer – die Adressaten – zu definieren.
- Definition von Qualitätskriterien: Ohne eine klare Bestimmung der Qualität der Produkte und Prozesse kann die angestrebte Leistung nicht exakt formuliert werden. Die angestrebten Ziele können dann nicht für Orientierung sorgen.
- Produktbezogene Kostenrechnung: Der Ressourceneinsatz muss in Bezug auf die Produkte gemessen werden. Durch die Kostentransparenz der Produkte ist es möglich, eine Kosten-Nutzen-Betrachtung durchzuführen und Zielerreichung, Wirkung sowie Mitteleinsatz gegeneinander abzuwägen.
- Produktbezogene Leistungsrechnung: Um die Leistung, d.h., das in einer bestimmten Zeit Erreichte, in Bezug auf die Produkte, Ziele und beabsichtigten Wirkungen im Vergleich zum Einsatz betrachten zu können, sind Messgrößen zur Verwirklichung der geplanten Wirkung, zur Rechtmäßigkeit der Produkte, zur Adressatenzufriedenheit und zur Mitarbeiterzufriedenheit zu definieren. Das Messen von Ergebnis-

sen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Handelns einer Behörde. Das Messen der Qualität ist dabei oftmals schwierig, da sie nicht durch eine einzige Kennzahl ermittelt werden kann. Es müssen vielmehr Bündel von Messgrößen gefunden werden, anhand derer Qualität operationalisiert, quantifiziert und vergleichbar gemacht werden kann.

## **9.4 Das BADV als zentraler Dienstleister für die Bundesfinanzverwaltung**

### **9.4.1 Personalhaupt- und -nebenleistungen / Bundesfamilienkasse**

Im Bereich der Personalhaupt- und -nebenleistungen sowie im Bereich des Familienleistungsausgleichs hat sich das BADV als eines der führenden Dienstleistungszentren in der Bundesverwaltung etabliert. Es verfolgt dabei den Ansatz des in der Verwaltungswissenschaft sowie in der Betriebswirtschaft entwickelten Shared Service-Modells. Unter einem Shared-Service-Center (SSC) sind dabei Organisationseinheiten zu verstehen, in denen für einen Geschäftsbereich Unterstützungs- und Querschnittsaufgaben gebündelt werden, um Kompetenz, Adressatenorientierung und Effizienz zu steigern (Kagelmann, 2000, 49). Gegenüber einem Outsourcing solcher Aufgaben verbleiben dabei die Organisationseinheiten als interne Dienstleister Teil der Verwaltung. Als Gründe für die Einrichtung von SSC werden folgende Vorteile genannt (Klingebiel, 2005, 777; Schütz, 2006):

- Kostensenkung durch größere Prozesseffizienz und Nutzung von Skaleneffekten,
- Qualitätssteigerung- und Serviceorientierung der Aufgabenerledigung,
- Konzentration auf operative Kernbereiche bei den Kunden,
- Verbesserung und Vereinheitlichung der Rechtsanwendung,
- zentrale Bereitstellung von Expertenwissen.

Grundsätzlich ist der Ansatz des Shared Service-Modells in der zuvor beschriebenen Form der Verwaltung nicht fremd. Er wird bereits in vielen Aufgabenbereichen erfolgreich wahrgenommen. Die Namensgebung für solche Bereiche reicht dabei von Dienstleistungszentrum, Bildungszentrum, Zentrum für Informationsverarbeitung und steht unter dem Motto: Einer für alle. Allerdings greift der Ansatz eines SSC weiter. Er beinhaltet mehr als nur eine Bündelung von Aufgaben in einem Zentralbereich. Ein zusätzliches Element ist, dass das SSC seine Leistungen weitgehend nicht auf Weisungsbasis erbringt, sondern in dezentraler Eigenverantwortung auf Grund von Aufträgen und mit einer stärkeren Orientierung an den Bedürfnissen der Kunden arbeitet. Statt des traditionell hierarchischen Führungssystems wird mit diesem Modell eine stärkere kooperati-

ve und partnerschaftliche Verwaltung angestrebt. Shared Service-Konzepte sind damit Ausdruck einer horizontalen Funktionsteilung (Kagelmann, 2000, 57ff), wobei der SSC durch Dienstleistungsvereinbarungen definierte operative Unterstützungsleistungen gegen ebenfalls definierte Gegenleistungen erbringt (Hensen, 2006, 177).

Die Bearbeitung von Personalhauptleistungen (Personalkosten für Beamtinnen und Beamte, Tarifangehörige sowie versorgungsberechtigte Personen) und Personalnebenleistungen (Beihilfen im Krankheits- und Pflegefall, Reisekosten, Umzugskosten, Trennungsgeld) sowie die Durchführung des Familienleistungsausgleichs (Bundesfamilienkasse) gehören zu den originären Aufgaben des BADV. Sie wurden in der aktuellen Form bereits im ehemaligen Dienstleistungszentrum des Bundesamtes für Finanzen seit dem Jahr 2000, also bereits vor Gründung des BADV, als Shared-Service-Center, wahrgenommen. Personalhaupt- und -nebenleistungen werden hier zentralisiert für Behördenbereiche innerhalb und außerhalb der Bundesfinanzverwaltung abgerechnet und auf der Basis zwischenbehördlicher Vereinbarungen dem jeweiligen Kunden in Rechnung gestellt. Mit der Errichtung des BADV wurden diese Aufgaben in die Abteilung D des neuen Amtes überführt. Dabei wurde im Bereich der Personalhauptleistungen der bereits im Bundesamt für Finanzen begonnene Ausbau der so genannten Komplettbearbeitung weiter ausgebaut. Diese Bearbeitungsweise ist eine Kombination von Festsetzung, Zahlbarmachung und Berechnung von Bezügen an einer Stelle. Sie vermeidet Doppelarbeit sowie Datenredundanz und ermöglicht den Einsatz übergreifender Fachspezialisten. Im Laufe des Jahres 2006 konnten die Zahlfälle im Bereich der Komplettbearbeitung erstmals auf eine fünfstellige Zahl erhöht werden. Im Jahr 2007 wird diese Entwicklung durch die Übernahme der Auslandsbesoldung im neu entstehenden Kompetenzzentrum Auslandszahlungen (KAZ) noch verstärkt werden. Durch die Einrichtung einer Koordinierungsstelle für Fragen des Besoldungs- und Tarifrechts und zur Koordination der Prüftätigkeit wurde dem Postulat einer zentralen Koordinierung für eine einheitliche Rechtsanwendung und der Bündelung von Spezialwissen (Bundesministerium der Finanzen, 2004, 38f) in besonderem Maße Rechnung getragen.

Eine ähnlich rasante Entwicklung hat auch der Bereich der Personalnebenleistungen im BADV genommen. Neben der erfolgreichen Kostenminimierung um mehr als 50 Prozent, die vom Bundesrechnungshof überprüft wurde, ist es vor allem der Gedanke einer raschen und qualifizierten Abrechnung von Personalnebenleistungen, der inzwischen zunehmend Adressaten veranlasst, diese Aufgaben durch das Dienstleistungszentrum des BADV erledigen zu lassen. Für die Angehörigen dieses Dienstleistungszentrums war es zweifellos ein erheblicher Motivati-

onsschub, dass ihnen der Bundesrechnungshof eine vorbildliche und effiziente Aufgabenerledigung ausdrücklich bestätigt hat.

#### **9.4.2 Personal- und Organisationsberatung**

Vor dem Hintergrund der zuvor genannten Effektivitätsargumente ist der Shared Service-Gedanke folgerichtig über bereits zentralisierte Querschnittsaufgaben wie Personalhaupt- und -nebenleistungen hinaus grundsätzlich auf alle Zentralabteilungsaufgaben mit Unterstützungscharakter auszubauen, insbesondere in den Bereichen Personal, Organisation, Innerer Dienst, Finanzen, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung. Konsequenterweise wurde daher als weitere Zielsetzung für den langfristigen Ausbau des BADV im Zuge des Projekts »Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung« vorgesehen, das BADV für andere Behörden in der Bundesfinanzverwaltung und darüber hinaus zu einem Berater für Fragen der Behördenorganisation, des Personalmanagements und des Budgets zu entwickeln (Bundesministerium der Finanzen, 2004, 46f). Durch diese Zielsetzung soll einer Forderung des Bundesrechnungshofs entsprochen werden, der für große Ressorts die Einrichtung verwaltungsinterner Kompetenzzentren zur Erbringung verwaltungsübergreifender Beratungsleistungen, beispielsweise für Organisationsberatung und Personaleinsatzbemessung, angeregt hat. Es ist davon auszugehen, dass der Veränderungsdruck in vielen Behörden steigen wird. Daraus entsteht ein wachsender Bedarf an verwaltungsspezifischer Beratung, der nicht allein durch verwaltungsexterne Fachkräfte erbracht werden kann. Ziel ist der Aufbau einer verwaltungsinternen Unternehmensberatung, die neue Instrumente des Verwaltungsmanagements beherrscht, deren Handhabung vermitteln und Veränderungsprozesse betreuen kann.

Im Zuge der Umsetzung des zuvor genannten Zieles wurde im Dienstleistungsbereich des BADV bereits im Frühjahr 2006 eine Projektgruppe »Organisations- und Personalberatung« etabliert. Diese Projektgruppe nimmt im Einzelnen u.a. folgende Aufgaben wahr:

- externe und interne Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen,
- externe und interne Dienstpostenbewertungen,
- externe Personalgewinnung und -entwicklung,
- entsprechende Ausbildungen, Schulungen und Konzeptentwicklungen.

## **9.5 Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT)**

### **9.5.1 ZIVIT – zentrale IT-Dienstleister in der Bundesfinanzverwaltung**

Das ZIVIT ist seit 2006 der zentrale IT-Dienstleister der Bundesfinanzverwaltung. Mit vielfältigen Services unterstützt es nicht nur den Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen, sondern auftragsorientiert auch die gesamte Bundesverwaltung. Es besteht aus vier Abteilungen mit insgesamt 24 Referaten. Der Sitz der Leitung ist in Bonn; weitere Dienstsitze sind in Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Karlsruhe und Stuttgart.

Durch sein umfassendes Leistungsspektrum positioniert sich das ZIVIT als Shared-Service-Center für IT-Dienstleistungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Zu seinen Kernkompetenzen gehören insbesondere die Bereitstellung einer bundesweiten IT-Infrastruktur, der 24-stündige Betrieb zentraler Verwaltungsverfahren, die Entwicklung von Individualsoftware für die Bundesverwaltung und die damit verbundenen Service- und Beratungsleistungen.

Ein Service Desk steht den ZIVIT-Kunden als zentrale Ansprechstelle rund um die Uhr an sieben Tagen die Woche – soweit vereinbart – zur Verfügung. Allein im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen profitieren davon rund 40.000 Anwender.

Die Kernaufgabe des ZIVIT ist die permanente und stabile Bereitstellung von IT-Lösungen mit Hilfe einer modernen, ständig weiterzuentwickelnden Infrastruktur. Dazu wird diese weiter konsolidiert und – soweit notwendig – modernisiert werden. Das verringert notwendigen Administrationsaufwand sowie Betriebs-, Wartungs- und Anschaffungskosten und führt zu einer effizienteren Auslastung.

Das ZIVIT versteht sich als wettbewerbsfähiger Dienstleister. Kompetenz, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit, Innovation, Qualitätsbewusstsein und Wirtschaftlichkeit sind Erfolgsfaktoren, von denen sich das ZIVIT leiten lässt. Ein aktives Qualitätsmanagement soll die Basis für ein hohes Niveau der Arbeitsabläufe und der ZIVIT-Produkte bilden. Hierzu wurde ein Total-Quality-Management-Ansatz gewählt, der die Qualität von Produkten und Leistungen des ZIVIT nachhaltig sicherstellen und Fehlentwicklungen frühzeitig transparent machen soll. Mit seinem Leistungsportfolio will das ZIVIT das gesamte Potenzial der IT dauerhaft nutzbar machen, um die Aufwände in der öffentlichen Verwaltung zu senken.

### **9.5.2 Mehr Eigenverantwortung**

Bei der Gründung des ZIVIT wurde ein neues internes Steuerungsmodell etabliert, durch das seine Eigenständigkeit bei der Umsetzung seiner Aufgaben deutlich betont wird. Marktorientierung, also das Anbieten marktfähiger Leistungen für den eigenen Verwaltungsbereich, und Eigenverantwortung für deren Erstellung, Kosten, Umfang und Qualitäten spielen nun eine gewichtigere Rolle.

Grundlage für die notwendige Steuerung durch die legitimierten Entscheidungsträger ist ein hohes Maß an Information und Transparenz. Nur so lassen sich die Aufgaben des ZIVIT sachgerecht erfüllen. Denn das Bestreben der Steuerung ist es, die Ziele des IT-Dienstleisters mit den verfügbaren Ressourcen in einem höchstmöglichen Maß zu erreichen. Ein ganzheitliches und abgestimmtes Zielsystem berücksichtigt sowohl die strategischen Vorgaben der Fachaufsicht durch das Bundesministerium der Finanzen als auch die der Behördenleitung und legt die zur Zielerreichung jeweils erforderlichen Maßnahmen und Ressourcen fest. Dafür soll das IT-Controlling die strategischen und operativen Grundlagen liefern. Es identifiziert diejenigen Bereiche, auf die sinnvoll steuernd eingewirkt werden kann.

Zudem ist ein verändertes, besser auf Kundenbedürfnisse abgestimmtes IT-Maßnahmenplanungs- und Auftragswesen etabliert worden. Über eigens eingerichtete zuständige Stellen (Auftraggeberschnittstelle und Kundenbetreuung) sind sowohl die Auftraggeber als auch das ZIVIT an einen klar definierten und verabredeten Verfahrensablauf gebunden.

### **9.5.3 Kunde im Mittelpunkt**

Der Kunde und seine Anforderungen stehen im Fokus des ZIVIT. Eine enge Ausrichtung an deren Bedürfnisse und Erwartungen soll stetig seine Effizienz und Leistungsfähigkeit verbessern. Nicht der kurzfristige Erfolg, sondern eine dauerhafte Partnerschaft, die sich auf einen fairen, konstruktiven und offenen Dialog mit dem Kunden stützt, stellt den langfristigen Nutzen der ZIVIT-IT-Leistungen sicher.

Dafür hat das ZIVIT eine Schnittstelle zu seinen Auftraggebern eingerichtet. Sie koordiniert den Eingang neuer Aufträge und besteht aus den Arbeitsbereichen Customer Relationship Management (CRM), Auftragsmanagement und Service Level Management (Abbildung 2).

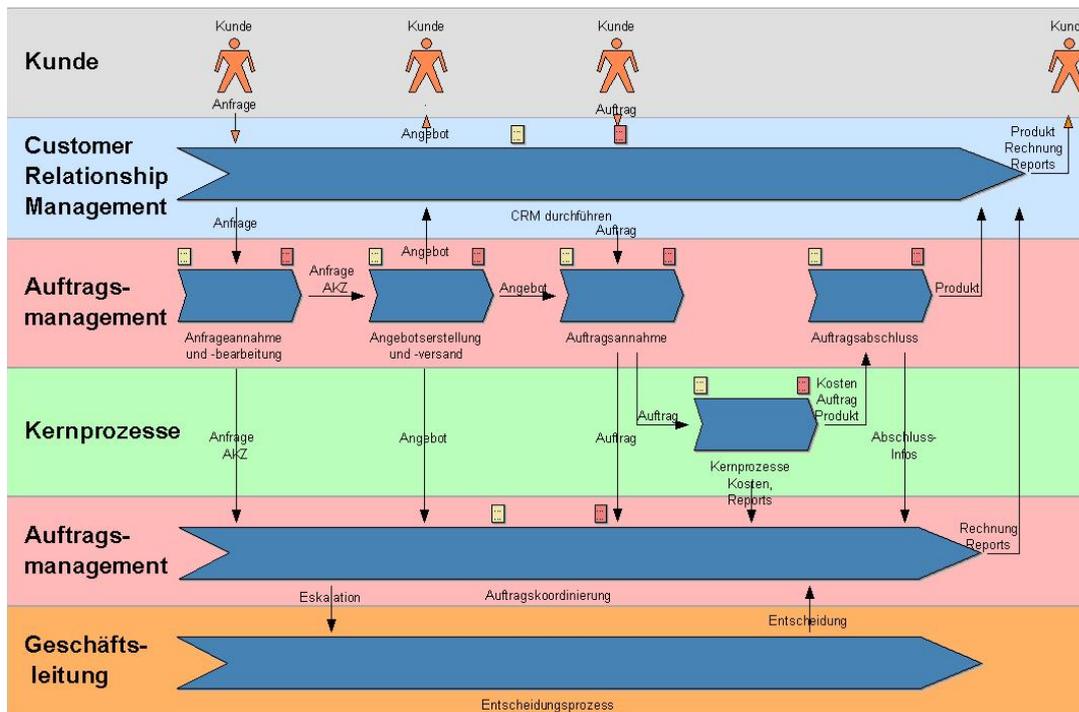


Abbildung 2: Kundenbeziehungs- und Auftragsprozess im ZIVIT.

Mit dem CRM wurde eine effektive Kundenbetreuung installiert. Die ZIVIT-Kundenbetreuer müssen wichtige Aufgaben nach innen und außen erfüllen: Innerhalb des ZIVIT vertreten sie den Kunden und sind bestrebt, dessen individuelle Erfordernisse und Vorstellungen optimal umzusetzen. Gegenüber dem Kunden vertreten sie das ZIVIT, das mit der Standardisierung seiner Produkte erreichen will, seine Leistungen schnell und hochwertig zu erbringen.

Als erster Ansprechpartner für alle fachlichen Anfragen vermittelt der Kundenbetreuer zwischen Bedarf und Bereitstellung. Er kümmert sich um Probleme und stellt sicher, dass wichtige Informationen aus dem ZIVIT auch beim Kunden ankommen. In regelmäßigen Gesprächen identifiziert er dessen Bedürfnisse, analysiert sie und deckt Verbesserungspotenziale auf. Sachgerechte und effiziente Lösungen werden so durch kompetente Beratung erarbeitet – und zwar nach dem Prinzip »one face to the customer«; die Kommunikation läuft stets über einen Kundenbetreuer. Ziel ist es, das ZIVIT innerhalb der Bundesverwaltung als erste Adresse für IT-Dienstleistungen zu positionieren.

Die Abteilungen des Bundesministeriums der Finanzen und die Oberen Bundesbehörden aus dessen Geschäftsbereich, die Dienste des ZIVIT in Anspruch nehmen wollen, haben dafür eigene Auftraggeberschnittstellen (= AGS: Koordinierung des Auftragswesens im eigenen Verantwortungsbereich) eingerichtet – etwa die AGS des Zolls, die AGS des Bundesministeriums der Finanzen oder die AGS des BZSt. Um Aufträge termin- und budgetgerecht zu erfüllen, wird ein Vertrag über die zu erbringende

Leistung, die Dauer und die damit verbundenen Kosten geschlossen. Dies wird durch die Erstellung eines entsprechend abgestimmten Angebots erreicht. Externe Kunden wie das Umweltbundesamt, die Deutsche Rentenversicherung oder die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben wenden sich direkt an die Kundenbetreuung des ZIVIT.

Das ZIVIT-Auftragsmanagement setzt auf Basis der Anforderungen der Auftraggeber einen Prozess in Gang, der eine kundengerechte Lösung bietet. Zugleich werden die Aufwände und Haushaltsmittel, die das ZIVIT und der Auftraggeber aufbringen müssen, als auch die Menge und die erforderlichen Kompetenzen des einzusetzenden Personals ermittelt. Aus diesen Daten, die alle zentral erfasst werden, macht das Auftragsmanagement dann aussagekräftige Angebote. Durch beidseitige Zeichnung entsteht daraus ein verbindlicher Auftrag.

Das Service Level Management befasst sich mit Daueraufträgen. Es schließt mit den Auftraggebern Serviceverträge in Form eines Service Level Agreements (SLA) ab, in denen Umfang und Art der Dauerleistung beschrieben und festgelegt sind. Dazu trifft es in Form von Operational Level Agreements (OLA) interne Vereinbarungen mit den ZIVIT-Abteilungen, die diese Daueraufträge erbringen. Das sichert deren Qualität.

Als zentraler Ansprechpartner für alle Nutzer der IT-Verfahren der Bundesfinanzverwaltung bietet der Service Desk des ZIVIT technische Unterstützung. Je nach Servicevereinbarung werden dort rund um die Uhr an sieben Tagen in der Woche Störungsmeldungen, Anfragen und Änderungswünsche entgegengenommen, in einem Web-Ticketsystem erfasst, dokumentiert und direkt an die zuständigen Stellen weitergeleitet. So lassen sich auftretende Probleme meist innerhalb kurzer Zeit lösen. Eine proaktive Server-Überwachung erlaubt zudem ein automatisiertes und frühzeitiges Erkennen von Störungen.

#### **9.5.4 Neues Selbstverständnis**

Wesentliche Bereiche der öffentlichen Verwaltung werden seit einigen Jahren neu ausgerichtet. Ziel ist es, sie in selbständige, moderne Serviceeinrichtungen umzuwandeln. Neue Team- und Projektstrukturen sollen sicherstellen, dass Beschäftigte ihr Wissen gezielter und effizienter einbringen können. Um dies zu erreichen, werden Fach- und Ergebnisverantwortung zusammengeführt und die Hierarchieebenen auf das jeweils zweckmäßige Maß beschränkt. Diesen Veränderungsprozess müssen die Führungskräfte aktiv anführen; sie müssen die Beschäftigten motivieren und sie konsequent und umfassend über die jeweiligen Ziele informieren. Diese müssen stärker in die Entscheidungsvorbereitung, aber auch in die Umsetzungsverantwortung einbezogen werden.

Im Rahmen des neuen Referatsmodells wird der vorstehende Ansatz im ZIVIT eingeführt. In zwei Referaten wird hierzu aktuell ein Pilotprojekt durchgeführt.

### **9.5.5 Optimierung der Geschäftsprozesse**

Das ZIVIT hat ein leistungsfähiges Geschäftsprozessmanagement-System (GPM-System) eingerichtet, das interne Abläufe analysiert und optimiert. Es hilft bei der Erhebung und Modellierung von Geschäftsprozessen und sichert dadurch die Qualität der Arbeitsergebnisse.

Die Verbesserungspotenziale der Geschäftsprozesse des ZIVIT werden durch die Dokumentation, Überwachung und dauerhafter Analyse/Pflege ermittelt und erschlossen. Das Geschäftsprozessmanagement als kontinuierliche Verbesserung der Prozesse ist folglich ein wesentlicher Teil der Qualitätspolitik des ZIVIT, die auch die Produkte des Dienstleisters umfasst.

Damit hat die ZIVIT-Geschäftsleitung ein wertvolles Steuerungsinstrument an der Hand, das eine dauerhafte und qualitativ hochwertige Bereitstellung von IT-Dienstleistungen garantiert und ihr Potenzial nachhaltig verbessert. Auf Grundlage der eigenen Erfahrungen berät das ZIVIT auch andere Behörden bei der Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen.

## **9.6 Herausforderungen**

### **9.6.1 Herausforderungen für das BZSt**

Das BZSt hat bereits viele der fachlichen Ziele der Strukturentwicklung umsetzen können. Die Verwirklichung der angestrebten Maßnahmen der Verwaltungsreform bedarf demgegenüber eines längeren Zeitraums. Sie fordert ein neues Denken von Führungskräften und Mitarbeitern. Entscheidend ist dabei ein neues Führungsverständnis. Die Vorgesetzten werden künftig verstärkt Aufgaben der Führung und Steuerung wahrnehmen.

Vorgesetzte geben hierbei Handlungsfreiräume durch Zielvereinbarungen, sie delegieren, indem sie Handlungs- und Ergebnisverantwortung in einer Hand zusammenführen und entwickeln ihre Mitarbeiter zu hoher Leistungsfähigkeit und –bereitschaft. Eine Führungskraft identifiziert sich mit den Zielen des Amtes. Sie beteiligt die Mitarbeiter im Zieleprozess und bindet sie damit in die Gestaltung der Arbeit ein. Im Gegenzug bedarf es der Bereitschaft der Mitarbeiter sich in den Entscheidungsprozess einzubringen. Die Führungskräfte müssen dies aufnehmen.

Um dieses Zusammenwirken zu erreichen, bedarf es der Unterstützung der Führungskräfte bei der Umsetzung von Führungstechniken. Neben

den klassischen Seminaren zum Thema Führung kann hier auch behördenintern Unterstützung gegeben werden, indem beispielsweise

- strukturierte Einführungszeiten für neue Führungskräfte durchgeführt werden,
- angeleiteter Erfahrungsaustausch für Führungskräfte stattfindet,
- Coaching für Führungskräfte angeboten wird oder
- Führungszirkel eingerichtet werden.

Korrespondierend zu den Anforderungen an die Führungskräfte ist eine neue Denkweise der Mitarbeiter erforderlich, weg von der Weisung, hin zum eigenverantwortlichen Handeln, ausgerichtet an Zielen und angeregt durch Impulse der Führungskraft. Im Rahmen der Zielvereinbarungen und Personalentwicklungsgesprächen nimmt der einzelne Mitarbeiter dabei aktiv an der Gestaltung seiner Arbeit und seiner beruflichen Zukunft teil.

Die Entwicklung des neuen Selbstverständnisses von Führungskräften und Mitarbeitern in der Verwaltung wird einer erheblichen Anstrengung bedürfen. Sie ist aber eine unverzichtbare Grundlage für den Prozess der Verwaltungsmodernisierung.

### **9.6.2 Herausforderungen für das BADV**

Wenngleich die Etablierung zentraler Dienstleistungszentren betriebswirtschaftlich und verwaltungswissenschaftlich sinnvoll sowie politisch gewollt ist, ergeben sich bei der Umsetzung in die Praxis nicht selten spezifische Herausforderungen, denen sich auch das BADV in zunehmendem Maße zu stellen hat. Augenfällig wird dabei, dass insbesondere der rechtliche Rahmen der rasanten Modernisierungsentwicklung, wie er den öffentlichen Bereich seit Beginn der neunziger Jahre erfasst hat, nicht immer standhalten kann.

So stößt die Umsetzung des Shared Service-Modells in vielfältiger Weise an rechtliche Grenzen oder bewegt sich im Bereich nicht immer definitiv abgesicherter rechtlicher Bereiche. So stellt sich bei der Übertragung von Personalaufgaben die Frage, inwieweit das geltende Personalakten- und Datenschutzrecht eine Übermittlung von personenbezogenen Daten von der personalführenden Einrichtung auf den Dienstleister auch ohne einzelfallbezogene Zustimmung des betroffenen Beschäftigten zulässt. Die Frage ist bei einer Übermittlung von Daten zwischen Einrichtungen desselben Dienstherrn noch relativ unproblematisch zu bejahen. Problematisch wird die Übermittlung allerdings zwischen Einrichtungen unterschiedlicher Dienstherrn. Für den Datentransfer zu Stellen eines anderen Dienstherrn bietet das geltende Personalakten- und Datenschutzrecht keine Grundlage. Stellen eines anderen Dienstherrn sind vielmehr als Dritte im Sinne der Rechtsvorschriften zu qualifizieren (vgl. hierzu

OVG NRW, Urteil vom 21. April 2005 – 1 A 265/04). An diese darf wegen des damit verbundenen Grundrechtseingriffs eine Überlassung von Personalaktendaten ohne gesetzliche Grundlage nicht erfolgen. Hierzu bedürfte es ergänzender gesetzlicher Regelung.

Betriebswirtschaftlich sinnvoll wäre des Weiteren im Rahmen des SSC-Modells auch die Übertragung der Widerspruchsbearbeitung und die Durchführung von Klageverfahren (Hensen, 2006, 177). Auch hier sind die Übertragungsmöglichkeiten – insbesondere, wenn sie geschäftsbereichübergreifend stattfinden sollen – aber nach wie vor an sachlich nicht gerechtfertigte formelle Hemmnisse geknüpft. Gerade mit Blick auf die Widerspruchsverfahren sollte de lege ferenda rege folgende gesetzliche Neuregelung bzw. Ergänzung vorgenommen werden:

»Den Widerspruchsbescheid erlässt die oberste Dienstbehörde. Sie kann die Entscheidung durch allgemeine Anordnung auf andere Behörden

übertragen, soweit diese oder ihnen nachgeordnete Behörden die mit dem Widerspruch angefochtene Maßnahme getroffen oder die Vornahme der Maßnahme abgelehnt haben. Die Anordnung ist zu veröffentlichen.«

Hierdurch würde eine flexiblere Gestaltung der Widerspruchsverfahren im Rahmen von Shared Service-Modellen ermöglicht werden.

Es bleibt letztlich Aufgabe des Gesetzgebers eine Harmonisierung zwischen verwaltungswissenschaftlichem und betriebswirtschaftlichem Postulat einerseits und rechtlichem Dürfen andererseits vorzunehmen. Das in Abstimmung befindliche Dienstrechtsneuordnungsgesetz böte hierzu eine willkommene und sachlich angemessene Gelegenheit.

### **9.6.3 Herausforderungen für das ZIVIT**

Die Veränderungen hin zum ZIVIT stellen für die Behördenleitung und die Beschäftigten eine fühlbare Herausforderung dar, die gezielt und im Dialog bewältigt werden muss. »Erstens ist Veränderung für viele Manager und Mitarbeiter immer noch und wohl auch in Zukunft mit einem grundsätzlichen Makel behaftet, dass das unbekannte Morgen anders ist als das vertraute Heute. Zweitens lösen die Ursachen schon deshalb keine Freude aus, weil die Ausgangssituation als fundamentale Krise verstanden wird, die nach persönlicher Veränderung verlangt und zwar umfassend und kurzfristig.«, vgl. Capgemini (2005, 21).

Einen Ausweg aus diesem Dilemma bietet u.a. das Change Management (CM) – also das aktive Einbeziehen der Beschäftigten in den Veränderungsprozess und die Vermittlung des Wandels auf allen Ebenen der Behörde. In verschiedenen CM-Veranstaltungen des ZIVIT wurde und wird deshalb weiter versucht, die Beschäftigten in den Verände-

rungsprozess mit einzubeziehen und ihnen den Wandel verständlich zu machen. In diesen Veranstaltungen wurde folglich den Beschäftigten die Notwendigkeit für die Strukturveränderung näher gebracht, sodass in der Diskussion um den Wandel persönliche Ängste abgebaut werden konnten und für viele sich die Sichtweise positiv verändert hat.

Das Instrument CM kann den Wandel den Beschäftigten nicht alleine deutlich machen. Einen Beitrag zur Vermittlung des Wandels müssen auch die Führungskräfte leisten. Sie sollen als Vorbilder fungieren und als Sponsoren gewonnen werden. Eine frühzeitige Einbindung der Führungskräfte in den Veränderungsprozess ist deshalb eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg von Strukturentwicklungsmaßnahmen. Auch eine offene und transparente Kommunikation auf allen Ebenen der Behörde führt zu einer deutlich höheren Umsetzungsbereitschaft bei den Beschäftigten. Des Weiteren müssen Interessen- und Zielkonflikte unter den Beteiligten so rasch wie möglich aufgelöst werden. Ferner sollte eine konkrete Priorisierung verhindern, dass zu viele parallele Aktivitäten den Reformprozess hemmen.

## **9.7 Ausblick**

Mit dem Projekt »Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung« wurde im Bereich der Oberbehörden und Einrichtungen der Bundesfinanzverwaltung – nicht zuletzt wegen des unermüdlichen Einsatzes vieler Leistungsträger – eine Menge erreicht. Dieser Befund darf indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch eine große Wegstrecke vor allen Beteiligten liegt, wenn das Projekt auch nachhaltig Nutzen und Früchte tragen soll. Bei dem Zurücklegen dieser Wegstrecke muss die Erkenntnis Handlungsgrundlage sein, dass alle weiteren Schritte ihren Nutzen für die Erledigung der täglichen Arbeit darstellen und unter Beweis stellen müssen. Eine begleitende Evaluation von ausgewählten Strukturentwicklungsmaßnahmen ist daher für die zielgenaue Durchführung von Strukturmaßnahmen unabdingbar. Sie wird zwar in Ansätzen bereits geplant, sollte jedoch perspektivisch auf die Umsetzung sämtlicher neuen Steuerungsmaßnahmen ausgebaut werden. Hierbei darf nicht außer Betracht bleiben, welcher Aufwand mit der Einführung verbunden ist. Verwaltungsmodernisierung muss sich lohnen. Nur so findet sie ihre Rechtfertigung gegenüber den Beschäftigten und den Bürgern.

## 9.8 Literatur

von Bandemer, S. (2005). Qualitätsmanagement (S. 452-459). In B. Blanke, (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Bundesministerium der Finanzen (2004). *Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung, Oberbehörden und IT-Einrichtungen, Fortentwicklung und Umsetzungsprozesse II*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.

Capgemini Deutschland (2005). *Change Management*. Berlin: Capgemini.

Deutsche Gesellschaft für Qualität e.V. (2005). *Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung*. Berlin: Beuth.

Hensen, J. (2006). Shared Service Center für die Bundesverwaltung. *Verwaltung & Management*, 12 (4), S. 177-183.

Kagelmann, U. (2000). *Shared Services als alternative Organisationsform*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Klingebiel, N. (2005). Shared Service Center, *Das Wirtschaftsstudium*, 34 (6), S. 777-782.

Schütz, G. (2006). Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung durch Shared Service Center (S. 21-35). In H. Hill (Hrsg.), *Die Zukunft des öffentlichen Sektors, Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen* (Band 5). Baden-Baden: Nomos.

Reichard, C. (1987). *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*. Berlin: De Gruyter.

Schmelzer, H. J. & Sesselmann, W. (2003). *Geschäftsprozessmanagement in der Praxis*. München: Hanser.

Werres, S. (2001). Das Outsourcing der Beihilfebearbeitung aus verfassungsrechtlicher Sicht. *Zeitschrift für Beamtenrecht*, 49 (12), S. 429-436.

Zink, K. (2004). *TQM als integratives Managementkonzept*. München: Hanser.

## 10 Autoren

Buchholz, Günter, Diplom-Ökonom, Dr. rer. oec., Professor für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Consulting, Fachhochschule Hannover, Fakultät IV, Abteilung Wirtschaft. Ricklinger Stadtweg 120, 30459 Hannover, guenter.buchholz@fh-hannover.de.

Cremer, Wolfgang, Leitender Regierungsdirektor, Leiter des Leitungsstabs des Bundeszentralamts für Steuern, An der Kuppe 1, 53225 Bonn.

Duschl, Johannes, Diplom-Finanzwirt (FH), Leitungsstab des ZIVIT, An der Kuppe 2, 53225 Bonn, johannes.duschl@zivit.de.

Frentz, Martin P., Dr. rer. pol, Diplom-Kaufmann, M.P.A., Gründer und geschäftsführender Gesellschafter der Frentz Cross Cultural Consulting GmbH Köln, Alteburger Straße 62, 50678 Köln, martin.frentz@frentzccc.com.

Gries, Eduard, Leitender Regierungsdirektor aD, Verwendungen in verschiedenen Bereichen der Bundesfinanzverwaltung. Von 2002 bis 2006 Beratung im Projekt NeuFin (neue Finanzverwaltung II) im Bundesfinanzministerium. Derzeit Berater im BADV. Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen, Friedhofstraße 1, 53225 Bonn.

Häring, Karin, Dr. rer. pol., Diplom Kauffrau, MA, Projektleiterin, european school of management and technology (esmt), USW Netzwerk, Schloss Gracht, Fritz-Erler-Str. 1, 50374 Erftstadt, haering@esmt.org

Litzcke, Sven Max. Dr. rer. nat., Diplom-Psychologe, Professor für Human Resource Management und Wirtschaftspsychologie, Fachhochschule Hannover, Fakultät IV, Abteilung Wirtschaft. Ricklinger Stadtweg 120, 30459 Hannover, sven.litzcke@fh-hannover.de

Nolte, Rüdiger, Dr. jur., Leitender Regierungsdirektor, Stellvertretender Leiter des Bildungs- und Wissenschaftszentrums der Bundesfinanzverwaltung und des Fachbereichs Finanzen der FH Bund. Gescherweg 100, 48161 Münster, ruediger.nolte@bzms.bfinv.de.

Schneider, Jörg, Diplom-Ökonom, Hauptamtlich Lehrender an der FH Bund, Fachbereich Finanzen. Gescherweg 100, 48161 Münster, joerg.schneider@bzms.bfinv.de.

Werres, Stefan, Dr., Mag. rer. publ., Referent, Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen, Friedhofstraße 1, 53225 Bonn.

SCHRIFTENREIHE der Fachhochschule des Bundes für öffentliche  
Verwaltung  
(ISSN 0179-1982)

1. Die **Fachhochschulausbildung** für den gehobenen nichttechnischen Dienst in der Bundesverwaltung. Mit Beitr. von W. Bergmann u.a. 2., veränd. Aufl. 1983. 63 S. Vergriffen.
2. **Forschungsbericht** der FH Bund. 1981/82. 1983. 55 S. ISSN 0179-1974. Vergriffen.
3. **Möglichkeiten** einer verwaltungswissenschaftlichen Curriculumentwicklung. Jahrestagung der FH Bund, Mannheim 1982. Hrsg. von Rainer Reinhart. 1983. 96 S. Vergriffen.
4. **Verwaltung** und Wirtschaft. Hrsg.: Rainer Buchholz. 1984. 87 S. Vergriffen.
5. Das **Regierungs-** und Verwaltungshandeln als curriculares Schlüsselthema des Studiums an der FH Bund. Hrsg.: Hans-Werner Möller. 1985. 100 S. Vergriffen.
6. **Forschungsbericht**. 1983/84. 1985. 111 S. ISSN 0179-1974. Vergriffen.
7. **Holtzheimer**, Rainer: Orientierungseinheiten und Einführungsveranstaltungen an den Verwaltungsfachhochschulen. 1986. 108 S. Vergriffen.
8. **Forschungsbericht** der FH Bund 1985/86. 1987. 79 S. ISSN 0179-1974. Vergriffen.
9. Die **Fortentwicklung** des Grundstudiums. Jahrestagung 1985. Hrsg.: Dieter Johannsen u.a. 1987. 125 S.
10. **Forschungsbericht** der FH Bund 1987/88. 1988. 73 S. ISSN 0179-1974.
11. **Holtzheimer**, Rainer: Die "Einführung in die öffentliche Verwaltung" als Orientierungseinheit an der FH Bund. 1988. 39 S. + Anl.
12. **Praxisbezug** der Ausbildung an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Jahrestagung 1988. Hrsg.: Enno Limbach. 1989. 207 S. Vergriffen.
13. **Veranstaltungen** zum 10jährigen Bestehen der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Festakt im Schloß Augustusburg, Brühl; Vortragszyklus im Sommersemester 1989; Wissenschaftliches Colloquium "40 Jahre Berufsbeamtentum - Bewährung und Perspektiven im europäischen Kontext". Hrsg.: Hubert Minz. 1990. 245 S. Vergriffen.
14. **Forschungsbericht** der FH Bund 1988-90. 1990. 79 S. ISSN 0179-1974.

15. **Umweltschutz** und Liegenschaftsverwaltung. Dokumentation der 3. Hochschultage Ökologie am 16. und 17. 4. 1991. Hrsg.: Rudolf Hauber / Hans-Peter Schwöbel. 1992. 173 S. Vergriffen.
16. **Europäische** Integration. Jahrestagung der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Kehl, 4.-6. März 1992. Hrsg.: Martin Möllers / Ludwig Schmahl. 1992. 235 S. Vergriffen.
17. **Forschungsbericht** der FH Bund 1990-92. 1992. 83 S. ISSN 0179-1974.
18. **Umweltschutz** im Büro. Dokumentation der 5. Hochschultage Ökologie vom 27. - 29. April 1993. Hrsg.: Rudolf Hauber / Hans-Peter Schwöbel. 1993. 103 S. Vergriffen.
19. **Historisches** Erbe und administrative Herausforderungen bei der Gestaltung der deutschen Einheit. Hrsg.: Erhard H. M. Lange / Martin Möllers / Norbert Pokorni. 1994. 160 S. ISBN 3-930732-00-9. Vergriffen.
20. **Stand** und Zukunftsperspektiven der öffentlichen Verwaltung im wiedervereinigten Deutschland. Dokumentation der Jahrestagung der FH Bund vom 31. 1. bis 2.2. 1994. Martin Möllers (Hrsg.). Brühl 1995. 312 S. Vergriffen.
21. **Forschungsbericht** der FH Bund 1992-94. 1994. 81 S. ISSN 0179-1974. Vergriffen.
22. **25 Jahre** Arbeitsförderungsgesetz, 15 Jahre Fachbereich Arbeitsverwaltung der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Festschrift für Christa Mestmäcker und Joachim Müller. 1995. 181 S. ISBN 3-930732-08-4. Vergriffen.
23. **Festschrift** für Peter Semmt. 1995. 262 S. ISBN 3-930732-08-4. Vergriffen.
24. **New** Public Management. Mehr Effektivität und Effizienz in der Bundesverwaltung. Dokumentation der Jahrestagung der FH Bund vom 6. bis 8. 11. 1995. Walter Fischer/Ehrhard Mundhenke (Hrsg.). Brühl 1996. VI, 299 S. ISBN 3-930732-17-3.
25. **Orlean**, Rita: Die öffentliche Verwaltung Polens und die Anpassung von human resources an die neue ökonomisch-soziale Situation unter besonderer Berücksichtigung von Transformation und Assoziation seit 1985. Brühl 1996. 257 S. ISBN 3-930732-18-1. Vergriffen.
26. **Wertewandel** und Wertevermittlung. Frank Dulisch / Hans-Ludwig Schmahl (Hrsg.) Brühl 1996. 253 S. ISBN 3-930732-21-1.
27. **Forschungsbericht** 1994-96. Projekte und Veröffentlichungen für den Zeitraum 01. 10. 1994 bis 30. 09. 1996. Brühl 1996. 71 S. ISSN - 0179-1974. Vergriffen.

28. **Modernisierung** der Bundesverwaltung. Aktueller Stand und Perspektiven. Dokumentation der Jahrestagung der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung vom 3. bis 5. Juni 1997 in Mannheim. Hrsg.: Ehrhard Mundhenke, Wilhelm Kreft. Brühl 1997. 375 S. ISBN 3-930732-27-0. Vergriffen.
28. **dito**, 2., durchges. Aufl. 1998. 375 S. ISBN 3-930732-33-5. Vergriffen.
29. **Umweltbewußtsein** und Umweltverhalten öffentlicher Organisationen. Erklärungsversuche für Diskrepanzen zwischen Möglichkeiten und Wirklichkeiten auf der exekutiven Ebene. Dokumentation der siebten Hochschultage Ökologie vom 13. bis 15. Mai 1997. Hrsg.: Rudolf Hauber / Hans-Peter Schwöbel. Brühl 1998. 211 S. ISBN 3-930732-37-8. Vergriffen.
30. **Dincher**, Roland: Der Betrieb als Kunde und Partner der Arbeitsverwaltung. Beiträge zur konzeptionellen Weiterentwicklung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktberatung. Brühl 1998. V, 128 S. ISBN 3-930732-39-4. Vergriffen.
31. **Gibt** es eine gemeinsame Zukunft? Die öffentlichen Verwaltungen Rußlands und Deutschlands im Transformationsprozeß. Hrsg.: Klaus Erdmann / Heinz Theisen. Brühl 1998. XVI, 368 S. ISBN 3-930732-40-8.
32. **Forschungsbericht** 1996-98. Projekte und Veröffentlichungen für den Zeitraum 01.10.1996 - 30.09.1998. Brühl 1998. 68 S. ISSN 0179-1974. Vergriffen.
33. **Neue Entwicklungen** in der Europäischen Union. Perspektiven für ein europabezogenes Studium. Hrsg.: Hans Ludwig Schmahl. Brühl 1999. 309 S. ISBN 3-930732-51-3. Vergriffen.
34. **Mundhenke**, Ehrhard: Controlling / KLR in der Bundesverwaltung. Was man dazu wissen sollte. Brühl 2000. 151 S. ISBN 3-930732-57-2. Vergriffen.
34. **dito**, 2., überarb. Aufl. Brühl 2000. 152 S. ISBN 3-930732-61-0. Vergriffen.
34. **dito**, 3., überarb. Aufl. Brühl 2001. 152 S. ISBN 3-930732-69-6. Vergriffen
34. **dito**, 4., vollständig überarb. Aufl. Brühl 2002. 171 S. ISBN 3-930732-81-5. Vergriffen.
34. **dito**, 5., überarb. Aufl. Brühl 2003. 178 S. ISBN 3-930732-88-2. Vergriffen.
35. **Umweltschutz** in der verwaltungswissenschaftlichen Ausbildung. Konzeption und Inhalte eines neuen interdisziplinären Studienfachs. Hrsg.: Rudolf Hauber/Hans-Peter Schwöbel. Brühl 2000. 124 S. ISBN 3-930732-62-9.

36. **Forschungsbericht** 1998-2000. Projekte und Veröffentlichungen für den Zeitraum 01.10.1998 – 30.09.2000. Brühl 2000. 58 S. ISSN 0179-1974.
37. **Krüger**, Ingo: Frauenförderung und Gender Mainstreaming im Personalmanagement. Beschreibung einer Seminarreihe für Frauenbeauftragte der Behörden des Bundes. Brühl 2001. 269 S. ISBN 3-930732-66-1.
38. **Loeser**, Roman: Organisierte Kriminalität: Die sizilianische Mafia (I). Brühl 2000. 450 S. ISBN 3-930732-67-X. Vergriffen.
38. **dito**, 2., überarb. Aufl. Brühl 2004. 450 S. ISBN 3-930732-99-8.
39. **Fischer**, Walter P.: Entscheidungsorientierte Kosten- und Leistungsrechnung in staatlichen Verwaltungen. Konzeption und Nutzung eines schlanken Rechensystems. Brühl 2002. 130 S. ISBN 3-930732-80-7. Vergriffen.
40. **Lange**, Erhard H.M.: Zivilcourage im öffentlichen Dienst in Vergangenheit und Gegenwart. Brühl 2002. 99 S. ISBN 3-930732-83-1. Vergriffen.
40. **dito**, 2., überarb. und erw. Aufl. Brühl 2003. 131 S. ISBN 3-930732-91-2.
41. **Mundhenke**, Ehrhard: Finanzmanagement als Kern der Verwaltungsmodernisierung. Rücksichten – Einsichten – Aussichten. Brühl 2003. 36 S. ISBN 3-930732-92-0.
42. **Litzcke**, Sven Max: Psychologische Verfahren der Personalauswahl. Brühl 2004. 95 S. ISBN 3-930732-93-9. Vergriffen.
43. **Maier**, Dieter G.: Anfänge und Brüche der Arbeitsverwaltung bis 1952. Zugleich ein kaum bekanntes Kapitel der deutsch-jüdischen Geschichte. Brühl 2004. 275 S. ISBN 3-930732-97-1.
44. **Ewald**, Isabelle: Privatisierung staatlicher Aufgaben. Brühl 2005. 102 S. ISBN 3-938407-01-8.
45. **Festschrift** für Nikolaus Jaworsky und Fritjof Wagner. Hrsg.: Roman Loeser. Brühl 2005. 330 S. ISBN 3-938407-03-4.
46. **Fischer**, Walter P.: Grundlegende Rechenprinzipien der kaufmännischen Buchführung. Historische Entwicklung und Anwendung als öffentliche Auftragswesen. Brühl 2006. 61 S. ISBN 3-938407-11-5.
47. **Paradigmenwechsel** in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik? Hrsg.: Hans-Dieter Braun / Bernd-Joachim Ertelt. Brühl 2006. 445 S. ISBN 3-938407-13-1.
48. **Wissensmanagement**. Eine interdisziplinäre Betrachtung. Hrsg.: Dagmar Lück-Schneider / Stephan Maninger. Brühl 2006. 231 S. ISBN 3-938407-14-X.

49. **Wolf**, Ricarda: Rentenberatung: Tipps und Hilfen für das Gespräch. Brühl 2006. 190 S. ISBN 978-3-938407-16-5.

50. **Litzcke**, Sven Max / Linssen, Ruth: Studieren lernen. Arbeits- und Lerntechniken, Prüfungen und Studienarbeiten. Brühl 2007. 185 S. ISBN 978-3-938407-23-3.