

Kommunales Change Management

Strategien für Reformen im Öffentlichen Dienst

von
Frank Schäfer

3., neu bearbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
[ESV.info/978 3 503 17794 3](http://ESV.info/9783503177943)

1. Auflage 2005
erschienen unter dem Titel „Change Management für den Öffentlichen Dienst“ im Murmann Verlag, Hamburg
2. Auflage 2011
3. Auflage 2018

Gedrucktes Werk: ISBN 978 3 503 17794 3
eBook: ISBN 978 3 503 17795 0

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2018
www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Nationalbibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO Norm 9706.

Druck und Bindung: Strauss, Mörlenbach

Vorwort (3. Auflage)

„Kommunales Change Management“ gehört zu meinen bislang wichtigsten Büchern. Sein Thema ist die Gestaltung wirksamer Veränderungsprozesse unter Berücksichtigung der kulturellen Besonderheiten des Öffentlichen Dienstes. Das Buch enthält meine Antwort darauf, was Entscheider und Berater wissen müssen, wenn sie die Organisationsproduktivität ihrer Behörde konsequent und nachhaltig verbessern wollen. Noch wichtiger als die herkömmlichen Faktoren wie der Aufbau der richtigen Strukturen, die Einführung sinnhafter Arbeitsabläufe oder die Etablierung nützlicher Managementinstrumente ist aus meiner Erfahrung die Auseinandersetzung mit den kulturellen Besonderheiten, mit jenem „Geist“, der das Arbeitsklima sowie die Arbeitsmentalität der Mehrzahl der Beschäftigten prägt. Wer nicht versteht, wie wichtig zum Beispiel die Wahrung der Sicherheitsbedürfnisse der Mitarbeiter aber auch der Führungskräfte auf den mittleren Führungsebenen im Rahmen eines Veränderungsprojekts ist oder welche herausragende Bedeutung die Arbeit mit Routinen und Gewohnheitsmustern dabei spielt, der wird nicht in der Lage sein, eine Behörde erfolgreich zu reformieren.

Was ist seit der Erstausgabe dieses Buches im Jahr 2005 anders geworden? Darauf kann ich nur antworten: So gut wie alles hat sich verändert – da draußen – in dieser radikal entgrenzten und durchcomputerisierten Arbeitswelt und zwar so grundlegend, wie man sich das im Jahr 2005 nicht hat vorstellen können. Und: Nichts hat sich verändert, zumindest nicht die Richtigkeit der Sichtweisen, der Kernthesen und der Methoden, die ich damals wie heute für wesentlich halte, um zu verstehen, wie der Öffentliche Dienst im Umgang mit Veränderungsprozessen „tickt“.

Die „Resistenz“ von Verwaltungsorganisationen gibt manchem Berater, aber auch vielen seiner Führungskräfte nach wie vor Rätsel auf. Ich habe dieses Buch so konzipiert, dass ich gerade dieses Phänomen aus gutem Grund in den Mittelpunkt meiner Erläuterungen gestellt habe. Um den Öffentlichen Dienst wirklich zu verstehen, muss man nicht nur verstehen, wie seine Routinen und Gewohnheitsmuster den Kern jener Arbeitspraxis konfigurieren, die das Tagesgeschäft seiner Beschäftigten strukturiert, stabilisiert und perpetuiert. Man muss auch verstehen, wie substanziell diese Muster das Denken, ja selbst die Empfindungen vieler Akteure maßgeblich dominieren. Wer glaubt, in einem solchen System mit der Einführung „hipper“ Managementwerkzeuge inklusive ein bisschen Motiva-

tionsarbeit irgendetwas bewegen zu können, der wird rasch eines Besseren belehrt. Kaum weniger frustrierend endet zumeist der Versuch, von oben nach unten das „Mantra“ der Partizipation zu beten und in zahllosen Arbeitsgruppensitzungen sowie nicht enden wollenden Mitarbeitereinbindungsveranstaltungen darauf zu hoffen, Begeisterung für die Abkehr von bis dato als geregelt betrachteten Verhältnissen zu erwirken. Ich denke, es wäre schon Manches gewonnen, wenn zunächst insbesondere das Topmanagement begreifen könnte, dass viele der noch aus den 1970er Jahren und Folgende stammenden Denkweisen und Methoden der Personal- und Organisationsentwicklung einfach nicht ausreichen, um eine Organisationskultur wie die des Öffentlichen Dienstes tatsächlich erfolgreich zu verändern. Wirksames Change Management bedeutet eben nicht nur, die richtigen Dinge zu tun – sondern eben auch: die richtigen Dinge richtig zu tun.

Ich habe mich bei der Durchsicht und Überarbeitung des Manuskripts bemüht, den Text insgesamt, wo immer sinnvoll, sprachlich sowie argumentativ zu straffen und Passagen, die für das Verständnis des Ansatzes nicht zwingend notwendig sind, entweder deutlich zu vereinfachen oder gleich ganz zu streichen. Allen Lesern dieser Auflage wünsche ich vor diesem Hintergrund eine anregende Lektüre ...

Frank Schäfer

Stuttgart, 15. Januar 2018

Vorwort (2. Auflage)

Die erste Auflage dieses Buches erschien 2005. Schon damals war Manches verbesserungswürdig. Und doch war die Welt des Jahres 2005 im Großen und Ganzen noch „in Ordnung“. Den Begriff „weltweite Finanzkrise“ kannten die Meisten von uns nur aus dem Geschichtsunterricht. Fünf Jahre später müssen wir alle, gleich ob als Steuerzahler und Bürger dieses Landes oder als politisch Verantwortliche und Öffentlich Beschäftigte beinahe hilflos mit ansehen, wie binnen weniger Tage aus einer Kreditusage der Bundesregierung für das hochverschuldete Griechenland ein 750-Milliarden-Euro-Rettungspaket für den Euro werden muss, um eine nachhaltige Destabilisierung der europäischen Währungsunion zu verhindern – mit unabsehbaren Folgen für Europas Wirtschaftsordnung. Mit diesem Schritt übernahm die Bundesregierung in diesem Frühsommer die Verantwortung für ein politisches Projekt, dessen Kosten gigantisch werden können und dessen Finanzierbarkeit kaum kalkulierbar zu sein scheint. „Alternativlos“, sagen

die einen. „Ein Wahnsinn“, die anderen. Vor fünf Jahren hieß es in Diskussionen über das vorliegende Buch gelegentlich, dass es dem Öffentlichen Dienst für einen derart ambitionierten Change-Managementansatz möglicherweise an „konkretem Leidensdruck“ fehle. Nun ist er da, der Leidensdruck. Und zwar schneller als Viele vermutet haben und härter, als es uns allen lieb sein kann. Die Konsolidierung der Öffentlichen Haushalte wird in den kommenden Jahren jede nur denkbare Agenda-Diskussion bestimmen. 60 Milliarden Euro müssen die Bürger dieses Landes bis zum Jahr 2016 sparen. Das sind jährlich 10 Milliarden Euro, die gestrichen, gekürzt und irgendwo weggeschnitten werden müssen – so will es die Verschuldungsregel des Grundgesetzes, die Schuldenbremse.

Auf diesen „Stresstest“ sind viele Verwaltungseinheiten schlecht vorbereitet. Zwar haben zahlreiche Behörden, Stadtverwaltungen und Ministerien in den letzten Jahren versucht, moderne Formen der Organisationssteuerung einzuführen. So wurden z. B. Budgetierungskonzepte eingeführt – allerdings ohne diese Instrumente mit Ziel- und Leistungsvorgaben zu verknüpfen. Oder es wurden Ziel- und Leistungsvorgaben eingeführt – allerdings ohne diese Instrumente an entsprechende Entlohnungsmodelle zu koppeln. Oder es wurden leistungsorientierte Vergütungssysteme eingeführt – allerdings ohne die mittleren Führungsebenen ausreichend auf die damit einhergehenden Anforderungen der Leistungsbeurteilung ihrer Mitarbeiter vorzubereiten. Nicht selten fehlt es diesen Modernisierungsversuchen schlicht an der notwendigen qualitativen Substanz. Sie wurden von ihren Protagonisten und Befürwortern erkennbar nicht zu Ende gedacht. Oder aber treffen im Arbeitsalltag ihrer Organisationen auf eine Vielzahl kulturell verankerte Denk- und Verhaltensdispositionen auf Seiten der Beschäftigten, die von gänzlich anderen sozialen Mustern und sozialen Mechanismen geprägt werden, als erforderlich wären.

Nicht nur Finanzierungsvorbehalte, Spar-, Kürzungs- und Kostensenkungsdiskussionen werden den Diskurs des Öffentlichen Dienstes in den kommenden Jahren nachhaltig prägen. Auch die operative Hektik der politisch Verantwortlichen wird weiter zunehmen. Arbeiten unter hohem Zeitdruck, ständig wechselnden Rahmenbedingungen, unklaren Vorgaben, fehlenden Regeln und einer stetig wachsenden Zahl zuständigkeitsübergreifender Problemlagen wird für den Alltag der Beschäftigten auf allen Hierarchieebenen zur Regel werden. Mit diesen, zumeist von „außen“ auf Behörden und Verwaltungseinheiten zu kommende Bedingungen kommen viele der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst nicht gut zurecht. Fest steht, dass derartige „Kontextfaktoren“ nur bedingt beeinflussbar sind. Nicht zuletzt deshalb muss der Hebel für wirksame Change Management-Prozesse bei den Beschäftigten selbst angesetzt werden. Wir werden in den kommenden Jahren mehr denn je einen leistungsstarken und effizient arbeitenden Öffentlichen Dienst benötigen. Leistungsstarke Verwaltungseinheiten setzen je-

doch gut etablierte, qualitativ hochwertige Führungs- und Kooperationspraktiken notwendig voraus. Was 2005 für den Öffentlichen Dienst schon sinnvoll und wünschenswert schien, wird nun unabdingbar und zwingend – der Öffentliche Dienst muss seine Organisationsproduktivität steigern. Die immer wieder beobachtbare, bisweilen geradezu erstaunliche Naivität, mit der Managementkonzepte aus der freien Wirtschaft in den Öffentlichen Dienst übertragen werden, hilft hier nur sehr bedingt. Der Öffentliche Dienst unterliegt nicht den Gesetzen des freien Marktes. Also kann dessen Organisationsproduktivität auch nicht wirksam mit Konzepten gesteigert werden, die nur unter den spezifischen Voraussetzungen wettbewerbsbasierter Märkte mit ihren je spezifischen Honorierungs-, Sanktions- und Selektionsmechanismen funktionieren. Ich bin fest davon überzeugt, dass der Öffentliche Dienst in Sachen Change-Management seinen eigenen Weg gehen muss.

Die zentralen Thesen und konkreten Change-Managementpraktiken, die ich in diesem Buch erläutere, haben in den letzten fünf Jahren nichts an Aktualität eingebüßt. Natürlich wird die Gestaltung von Veränderungsprozessen immer von Unwägbarkeiten geprägt. Change-Management ist keine Wissenschaft. Veränderungen in Organisationen lassen sich weder vollständig planen noch von oben nach unten erzwingen. Jede Organisation entwickelt ihren Change-Managementprozess auf ihre eigene Art und Weise; mit der ihr eigenen Dynamik; mit den ihr eigenen, manchmal auch eigenartigen Höhe- und Tiefpunkten sowie mit dem ihr eigenen Tempo und der ihr eigenen Dauer. Vor diesem Hintergrund kann ein Buch über Change-Management immer nur ein idealisiertes, gleichsam geglättetes und vereinfachtes Bild der dabei gewonnenen Erfahrungen und erfolgreicher Strategien wiedergeben. Gleichwohl gilt auch auf diesem Gebiet das Bonmot von Kurt Lewin, dass letztlich „nichts so praktisch ist wie eine gute Theorie“.

Stuttgart, September 2010

Frank Schäfer

Inhaltsverzeichnis

Vorwort (3. Auflage).....	V
Vorwort (2. Auflage).....	VI
Einleitung	IX
Tabellenverzeichnis.....	XVII
Abbildungsverzeichnis	XVII
1. Fünf Gründe für das Scheitern von Reformprozessen im Öffentlichen Dienst.....	1
1.1. Falsches Menschenbild.....	1
1.2. Falsches Organisationsverständnis	2
1.3. Falsche Kooperationskultur	4
1.4. Falscher Führungsansatz.....	5
1.5. Falscher Fokus.....	7
2. Politiker oder Manager: Das Problem der Doppelrolle an der Verwaltungsspitze.....	9
2.1. Gerecht oder effizient?.....	10
2.2. Sinnstiftung als verbindendes Rollenfundament.....	12
2.3. Grundlagen erfolgreicher Reformprozesse.....	14
2.4. Die Gaußsche Normalverteilungskurve	15
2.5. Haben Reformprozesse im Öffentlichen Dienst ein Motivations- problem zu lösen?	19
2.6. Die Neunzehnhundertsiebziger und ihre Folgen	20
2.7. Kooperieren, Partizipieren und Einbinden um jeden Preis?	21
3. Die Bedeutung von Gewohnheitsmustern	25
3.1. Gute Gewohnheiten, schlechte Gewohnheiten	26
3.2. Die Macht der Banalität des Alltäglichen.....	28
3.3. Gewohnheitsmuster verstehen und verändern.....	30
4. Die Kunst der aktiven Destabilisierung	33
4.1. Berater als Katalysatoren der Veränderung	34
4.2. Die Arbeit mit sozialen Erwartungen	36
4.3. Mitarbeiter oder Schreibmaschinen?.....	37
5. Strategieansätze und ihre Wirkung.....	41
5.1. Psychosoziale Strategien	41
5.2. Strukturelle Strategien	44
5.3. Machtstrategien.....	46

5.4.	Pattsituation als Dauerzustand	48
5.5.	Virtuelle und reale Dimensionen der Macht.....	50
6.	Techniken zur Veränderung von Gewohnheitsmustern.....	53
6.1.	Die Interventions-Schlaufe.....	54
6.1.1.	Kontakt	54
6.1.2.	Störung.....	54
6.1.3.	Input.....	56
6.1.4.	Entstörung.....	57
6.2.	Die Technik der Überzeichnung.....	58
6.3.	Die Technik der inhaltlichen Überladung.....	59
6.4.	Aufbau von sozialem Kontrolldruck	60
6.5.	Ankündigung von Machteingriff.....	61
6.6.	Realer Machteingriff.....	61
6.7.	Die Technik der monotonen Wiederholung	62
7.	Projektarchitektur.....	65
8.	Drei zentrale Steuerungsprinzipien: Sensibilisierung, Kontrolle und Penetranz	67
9.	Erste Phase: Auftauen.....	73
9.1.	Die ersten Schritte.....	75
9.2.	Deduktive versus induktive Qualifikationsmaßnahmen.....	77
9.3.	Einführung von Beurteilungs- und Wettbewerbselementen.....	79
10.	Zweite Phase: Ausrichten.....	83
10.1.	Die Bedeutung der Dokumentation von Führungsleistungen	83
10.2.	Einführung von Schnittstellenzirkeln	85
10.3.	Einführung von Zielvereinbarungsgesprächen.....	89
10.4.	Der Wendepunkt im Reformprozess	93
10.5.	Einführung eines professionellen Projektmanagements	96
11.	Dritte Phase: Einfrieren	101
11.1.	Der Wendepunkt in der strategischen Steuerung.....	101
11.2.	Coachingmaßnahmen vor Ort.....	103
11.3.	Die Gefahr der Verschmelzung von Beratungssystem und Verwaltungssystem.....	105
12.	Das Ziel: Rollenkompetenz	107
12.1.	Situativ führen lernen.....	108
12.2.	Trennung von Rolle und Person	110
12.3.	Sachbearbeiter oder Führungskraft?	113
13.	Ethische Positionen.....	117
13.1.	Menschen und Mitarbeiter – ein Unterschied, der einen Unterschied macht	117

13.2. Wer das Spiel nicht verlässt, akzeptiert die Spielregeln.....	120
13.3. Manipulation?	122
13.4. Schlussbemerkung.....	125
Über den Autor	129
Literaturverzeichnis.....	131