

# Veränderungsmanagement in der Öffentlichen Verwaltung

## Eine besondere Herausforderung für Führungskräfte

von Dr. Barbara Leichtle  
und Thomas Frey

Nichts ist so beständig wie der Wandel. Alles ist immer in Bewegung – auch in der Öffentlichen Verwaltung. Dennoch, so zeigen unsere Erfahrungen, findet ein Veränderungsmanager hier besondere Gegebenheiten vor.

Nicht alles, was in der so genannten „freien Wirtschaft“ zu Erfolgen führt, kann auf den öffentlichen Dienst 1:1 übertragen werden. Hier gelten zum Teil besondere Gesetze, insbesondere aufgrund der Wettbewerbsfreiheit des öffentlichen Dienstes.

Es handelt sich um einen Organisationstyp, dessen Routinen und dessen Produktivität und Qualität sich nicht im Wettbewerb, mit ständig und rasch wechselnden Anforderungen, bewähren müssen. Dies hat sehr großen Einfluss auf sein Innenleben und den Umgang mit Veränderungen. Die Wettbewerbsfreiheit einerseits, aber auch das permanent präsente Spannungsfeld zwischen politischem - und Verwaltungshandeln andererseits sind entscheidende Faktoren und müssen daher beim Initiieren und Begleiten von Veränderungsprozessen unbedingt berücksichtigt werden.

Zwei typische Führungskonzepte, die wir auch in der Öffentlichen Verwaltung vorfinden, sind einmal eher rationale, strukturelle Steuerungsansätze, die auf Diskurs, Argumentation und Information setzen oder motivationale Ansätze mit Instrumenten wie Partizipation, Empowerment und Konfliktmanagement. Alle arbeitenden Menschen – unabhängig vom Kontext – etablieren Gewohnheiten bzw. Routinen, um das Tagesgeschäft ohne unnötige „Energieverschwendung“ gut abwickeln zu können. Diese Routinen erstrecken sich auf Einstellungen, Werte, Kommunikationsformen, soziale Erwartungen und auf praktisches Handeln. Derjenige, der etwas in einer Organisation verändern möchte, muss zunächst

genau diese Routinen kennen lernen, damit er wirksam agieren kann. Der öffentliche Dienst ist eine Organisationsform, in der - durchaus sinnvoll - das Routinisieren und Standardisieren von Verwaltungs- und Ablaufprozeduren eine besonders große Rolle spielt. Diese daraus resultierende Tendenz zur Stabilität - im Extrem bis hin zur Rigidität - muss jedoch bei der Vorbereitung und Durchführung von Veränderungsprozessen besonders berücksichtigt werden.

Der öffentliche Dienst weist eine ausdifferenzierte hierarchische Struktur auf, die sich am Effizienzprinzip orientiert und die Praxis wird von einer klaren Zuteilung der Ämter und verbindlichen Entscheidungsbefugnissen geregelt. Dies hat häufig eine Führungskultur als Folge, die sich, wenn es hart auf hart kommt, auf die Autorität des Amtes stützen kann. Aufgabe der Organisation ist es, qualitativ hochwertige Dienstleistungen z. B. für Bürger zu erbringen und die damit einhergehenden Leistungserwartungen ggf. durchzusetzen, wenn nötig auch gegen individuelle Interessen von Beschäftigten.

Andererseits müssen Führungskräfte, die an der Spitze von Behörden und Verwaltungsorganisationen stehen und damit im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung, im Widerspruch zu eben Beschriebenen auch politisch handeln. Tendenziell heißt das: klug taktieren, vage kommunizieren und eher spät festlegen.

### Was ist zu tun?

Psychosoziale und strukturelle Steuerungsstrategien nutzen:

Ziel psychosozialer Strategien ist es, soziale Verhaltensmuster zu modifizieren. Sie bauen auf dem Wissen auf, dass Menschen nicht nicht kommunizieren können (*Watzlawick 2007*) und als soziale Wesen auf das kommunikative Verhalten anderer Menschen reagieren – bewusst oder unbewusst. Psychosoziale Steuerungsansätze sind nützlich, wenn es darum geht, Wahrnehmungsverhalten und subjektives Erleben von Führungskräften und Mitarbeitern in einem Veränderungsprozess

aktiv zu beeinflussen, z. B. durch Einbindung, Partizipation, Kommunikation. Sie machen die Begleitung einer Umstellung der Führungs- und Kooperationsgewohnheiten während eines Veränderungsprozesses möglich, und können Verhaltensänderungen auslösen. Sie sind auch wirksam beim Modifizieren kultureller Reaktions- und Routinemuster. Training und Anwenden dieser Strategien auf allen Hierarchieebenen gestattet neues Führungshandeln.

Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung sind in der Regel die strukturellen Steuerungsstrategien, wie schriftliche Vorgaben, Dienstanweisungen oder Weisungs- bzw. Direktionsrecht sehr vertraut. Diese haben den Vorteil, dass das Arbeitsverhalten nachhaltig und personenunabhängig gesteuert werden kann. Sie bilden die kulturelle Grundlage für die Veränderung von Gewohnheitsmustern (Schäfer/Raumann 2009). Im Gegensatz zur freien Wirtschaft haben strukturelle Steuerungsstrategien in der öffentlichen Verwaltung eine hohe Verbindlichkeit und Akzeptanz, so dass sie dort auch als legitimes Mittel zur Steuerung von Veränderungsprozessen angesehen werden können.

**Gelungenes Veränderungsmanagement in der öffentlichen Verwaltung bedeutet daher, dass Führungskräfte das richtige Maß zwischen psychosozialen und strukturellen Steuerungsstrategien finden müssen. Es ist genauso wenig effektiv, die Ideen und Erfahrungen von Mitarbeitern bei der Umsetzung von Veränderungen nicht zu nutzen, wie notwendige Entscheidungen über strukturelle Entwicklungen nicht zu treffen und sie an Arbeitskreise zu delegieren.**

Voraussetzung für gutes Gelingen ist ein Ansetzen an realen Routinen. Veränderungsarbeit muss mit den Kernprozessen, Mustern und sozialen Mechanismen korrespondieren, die der Veränderungsmanager in seiner Organisation vorfindet. Dies umso mehr, so es sich um eine Organisation handelt, in der Standardisierungen und Routinen eine besonders große Rolle spielen.

Unsere Anliegen als Begleiter (mit der Einheit „Reflexion und Transfer“) des Führungslehrgangs ist es vor allem, die Teilnehmer zunächst im psychosozialen Bereich zu stärken. Durch thematische Inputs, Übungen, Feedback, Rollenspiele, Fallarbeit u.v.a.m. ermöglichen wir ein Spielen im - und Erweitern des jeweiligen Erfahrungsraumes. Ein Wechsel der Perspektive führt oft zu neuen Ein- oder Ansichten, neue Handlungsoptionen werden kennen gelernt und erprobt. Auch die Selbsterfahrungen, die in dieser elfmonatigen, besonderen Lernsituation gemacht werden können, bereichern die persönlichen Kompetenzen der Teilnehmer im psychosozialen Bereich wesentlich.

Gleichzeitig wissen wir, dass dieses Wissen nicht ausreicht. Aus oben beschriebenen Gründen muss die Führungskraft, die Veränderung initiiert – ob nun eigeninitiativ oder auf „Weisung von oben“ - auch auf der strukturellen Ebene arbeiten. Mit guter Kenntnis der jeweils vorhandenen Routinen und standardisierten Prozeduren müssen neue Ablaufprozeduren etabliert werden. Das braucht in eher auf Stabilität setzenden Organisationen einen noch längeren Atem, als beispielsweise in Unternehmen, die auf schnelle Marktanpassungen angewiesen sind. Die Balance zwischen dem zeitintensiveren Einbinden der Mitarbeiter und einem schnelleren, direktiven Entscheiden muss in Abhängigkeit von der jeweiligen konkreten Situation gefunden werden.

#### **Literaturangaben:**

Doppler, K. und Lauterburg, K. (2008): *Change Management*

Schäfer, F. und Raumann, M.: *Change Management im öffentlichen Dienst (in Organisationsentwicklung 2/2009)*

Watzlawick, P. (2007): *Menschliche Kommunikation: Formen, Störungen, Paradoxien*