

André Robus

**Staatliches
Veränderungs-
management in
Deutschland -
Möglichkeiten der
Übertragung von
betrieblichen
Verfahrensweisen
auf Bund und Länder**

André Robus
Staatliches Veränderungsmanagement in Deutschland
Möglichkeiten
der Übertragung von betrieblichen Verfahrensweisen auf Bund und Länder

IGEL Verlag

André Robus

Staatliches Veränderungsmanagement in Deutschland
Möglichkeiten
der Übertragung von betrieblichen Verfahrensweisen auf Bund und Länder

1. Auflage 2009 | ISBN: 978-3-86815-395-8

© IGEL Verlag GmbH, 2009. Alle Rechte vorbehalten.

Dieses eBook wurde nach bestem Wissen und mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt. Im Hinblick auf das Produkthaftungsgesetz weisen Autoren und Verlag darauf hin, dass inhaltliche Fehler und Änderungen nach Drucklegung dennoch nicht auszuschließen sind. Aus diesem Grund übernehmen Verlag und Autoren keine Haftung und Gewährleistung. Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
1. Einleitung	1
1.1. Definitionen	8
1.2. Theoretischer Bezugsrahmen	16
1.2.1. Das Management-Modell für die öffentliche Hand	19
1.2.2. Das neue St. Galler Management-Modell	27
1.2.3. Zwischenfazit	37
2. Betrachtung relevanter Rahmenbedingungen	39
2.1 Haushaltssituation des Bundes und der Bundesländer	39
2.2 Ursachen für die derzeitige Haushaltslage	41
2.3 Zukünftige Herausforderungen und Veränderungsnotwendigkeiten	44
2.3.1 Demographischer Art – Bevölkerungsentwicklung	45
2.3.2 Organisatorischer Art – Binnenmodernisierung der Verwaltung	47
2.3.3 Finanzieller Art – Konsolidierung der öffentlichen Haushalte	48
2.4 Veränderungsbestrebungen von Bund und Ländern	50
2.5 Föderalismuskommission II	53
2.6 Besonderheiten in der Steuerung privater und öffentlicher Institutionen	57
2.6.1 Kernkompetenzen gegenüber Aufgabenerfüllung	58
2.6.2 Wertsteigerung gegenüber Gemeinwohlorientierung	61
2.6.3 Corporate Governance gegenüber politischer Administration	63
2.7 Defizite in der Steuerung des politisch-administrativen Systems	68
2.8 Ansätze des New Public Management	72
2.9 Zwischenfazit	75
3. Verfahrensweisen des betrieblichen Veränderungsmanagements und deren Einsatzmöglichkeiten im staatlichen Sektor	78
3.1 Krisenstadien und Auswirkungen auf das Management	79
3.2 Wesentliche inhaltliche Einflüsse auf das Veränderungsmanagement	79
3.2.1 Ausgangspunkt: Allgemeiner Managementzyklus	80
3.2.1.1 Normatives – strategisches – operatives Management	80
3.2.1.2 Grundsatz der Zweckmäßigkeit – Effektivitätsorientierung	82
3.2.1.3 Grundsatz der Wirtschaftlichkeit – Effizienzorientierung	83
3.2.1.4 Primat der Zielorientierung	86
3.2.2 Projektmanagement	91
3.2.3 Prozessmanagement	93
3.2.4 Informations- und Komplexitätsmanagement	95
3.2.5 Kommunikations- und Konfliktmanagement	97
3.2.6 Personalmanagement	99
3.2.7 Innovations- und Wissensmanagement	100

3.2.8	Risikomanagement	103
3.3	Fortentwicklung des Steuerungszyklus im Veränderungsmanagement	104
3.3.1	Methodische Komponenten	105
3.3.1.1	Phasen des Veränderungsprozesses nach Lewin	107
3.3.1.2	Analyse des Veränderungsbedarfs	110
3.3.1.3	Bewertung und Entscheidung von Lösungsalternativen	112
3.3.1.4	Umsetzung des Veränderungsbedarfs	113
3.3.1.5	Kontrolle der Veränderung	115
3.3.1.6	Evaluation und Reporting	117
3.3.2	Instrumentelle Komponenten	118
3.3.2.1	Analyseinstrumente	121
3.3.2.2	Leitbild und Strategie	124
3.3.2.3	Kontrakt- bzw. Vertragswesen	127
3.3.2.4	Planungswesen	129
3.3.2.5	Rechnungswesen	134
3.3.2.6	Kosten- und Leistungsrechnung	138
3.3.2.7	Controlling	141
3.3.2.8	Risikomanagementsystem	145
3.3.2.9	Maßnahmen- / Umsetzungsplan	147
3.3.3	Organisatorische Komponenten	149
3.3.3.1	Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Handelns	153
3.3.3.2	Kunden- und Dienstleistungsorientierung	154
3.3.3.3	Struktur- und Prozessgestaltung	157
3.3.3.4	Finanz- und Wirtschaftlichkeitsorientierung	160
3.3.3.5	Rolle und Nutzen der IT-Technologie	160
3.3.3.6	Mitarbeiterorientierung	161
3.3.3.7	Initiatoren und Promotoren	165
3.3.3.8	Kommunikation und Koordination	167
3.3.4	Psychologische Komponenten	168
3.3.4.1	Kognitive - affektive - konative Ebene	169
3.3.4.2	Veränderungsdruck	173
3.3.4.3	Veränderungsbereitschaft	175
3.3.4.4	Veränderungsfähigkeit	177
3.3.4.5	Veränderungskultur	179
3.3.4.6	Individual- und Gruppenverhalten	181
3.4	Zwischenfazit	183
4.	Akzeptanz und Nutzung einzelner Verfahrensweisen des betrieblichen Veränderungsmanagements durch die politischen Entscheidungsträger	189
4.1	Vorgehensweise und Umfang der empirischen Untersuchung	189
4.2	Rücklaufquote und Gründe für Nichtteilnahme	191

4.3	Statistische Merkmale der Untersuchung	193
4.4	Begriffs- und Inhaltskenntnisse im Veränderungsmanagement	196
4.5	Einschätzung der Haushaltssituation des Bundes und der Bundesländer	198
4.6	Beurteilung der zukünftigen Herausforderungen	199
4.7	Beurteilung der Modernisierungsnotwendigkeit der Verwaltung	201
4.8	Einschätzung zum Thema „Steuerung“ bzw. „Management“	202
4.9	Bewertung zur Effektivitäts-, Effizienz- und Zielorientierung	202
4.10	Bewertung der inhaltlichen Grundlagen des Veränderungsmanagements	204
4.11	Akzeptanz und Nutzung der methodischen Komponenten	205
4.12	Akzeptanz und Nutzung der instrumentellen Komponenten	206
4.13	Akzeptanz und Nutzung der organisatorischen Komponenten	207
4.14	Akzeptanz und Nutzung der psychologischen Komponenten	208
4.15	Matrizes zur Akzeptanz und Nutzung der Komponenten	209
4.16	Nennung bedeutsamer Veränderungsprojekte bzw. -maßnahmen	214
4.17	Zwischenfazit	214
5.	Kurzportrait: Verwaltungssteuerung in Hessen	218
6.	Schlussbetrachtung	222
	Literaturverzeichnis	225
	Anlagen	233

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Kategorien des Sachaufgabenmodells	21
Abb. 2:	Stufen der Führung	23
Abb. 3:	Das neue St. Galler Management-Modell im Überblick	29
Abb. 4:	Verschuldung der öffentlichen Haushalte	40
Abb. 5:	Wirkungszusammenhang staatlichen Handelns	42
Abb. 6:	Rationalitätenmodell: Integration von Politik und Management	82
Abb. 7:	Kernprozesse des Wissensmanagements	102
Abb. 8:	Darstellung der methodischen Komponenten	106
Abb. 9:	Darstellung der instrumentellen Komponenten	119
Abb. 10:	Darstellung der organisatorischen Komponenten	152
Abb. 11:	Darstellung der psychologischen Komponenten	169
Abb. 12:	Zusammenwirken der kognitiven, affektiven und konativen Ebene	172
Abb. 13:	Konzept des staatlichen Veränderungsmanagements	184
Abb. 14:	Altersverteilung der Befragten	193
Abb. 15:	Rücklaufquote pro Parlament	194
Abb. 16:	Rücksendungen pro Parlament	195
Abb. 17:	Bildungshintergrund der Befragten	196
Abb. 18:	Erfahrungs- bzw. Wissenshintergrund zum Veränderungsmanagement	197
Abb. 19:	Anzahl und Quote wertender Antworten pro Komponente	210
Abb. 20:	Matrix zur Akzeptanz und Nutzung der methodischen Komponenten	212
Abb. 21:	Matrix zur Akzeptanz und Nutzung der instrumentellen Komponenten	212
Abb. 22:	Matrix zur Akzeptanz und Nutzung der organisatorischen Komponenten	213
Abb. 23:	Matrix zur Akzeptanz und Nutzung der psychologischen Komponenten	213

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AG	Arbeitsgruppe
Art.	Artikel
B90/Grüne	Bündnis 90/Die Grünen (Partei)
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BRH	Bundesrechnungshof
BSC	Balanced Scorecard
BverfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christliche Demokratische Union (Partei)
CSU	Christlich Soziale Union (Partei)
d.h.	das heißt
Die Linke	Die Linke (Partei)
Dr.	Doktor
DVU	Deutsche Volksunion (Partei)
engl.	englisch
et al.	et alia (und andere)
etc.	et cetera (und so weiter)
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
f.	folgende (Seite)
FDP	Freiheitlich Demokratische Partei (Partei)
ff.	fortfolgende (Seiten)
fl.	fraktionslos
FöKo	Föderalismuskommission
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber(in)
IT	Informationstechnologie
IVR	Integrierte Verbundrechnung
Jg.	Jahrgang
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung

KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
Mio.	Millionen
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands (Partei)
NPM	New Public Management
NPO	Non-Profit-Organisation
Nr.	Nummer
NVS	Neue Verwaltungssteuerung
o. a.	oben angeführt
o. J.	ohne Jahrgang
O.K.	okay
Prof.	Professor
S.	Seite
SAP	Software der Firma Systemanalyse und Programmentwicklung
sog.	sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Partei)
SSW	Südschleswigscher Wählerverband (Partei)
St. Gallen	Sankt Gallen
u. a.	und andere
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
Vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
z. B.	zum Beispiel

Hinweis

Die in der Studie in männlicher und/oder weiblicher Form verwandten Personenkategorien umfassen grundsätzlich immer beide Geschlechter.

1. Einleitung

„In Zeiten von ‚Demokratie ohne Volk‘ sowie ‚Wirtschaft ohne Vertrauen‘ und beklagter Politikverdrossenheit sowie abnehmender Wahlbeteiligung geht es u.a. um die Frage, warum es uns Parlamentariern bisher nicht gelingt, einen Umschwung (= turn-around) zu initiieren. Vielleicht sind die Methoden der Veränderung (= des Change Managements) uns Politikern nicht oder zu wenig bekannt. Bekanntlich kann es immer nur am Wollen und/oder Können scheitern. [...] Zum einen ist das [...] ausfüllen hoffentlich für Viele ein ‚Aha-Effekt‘; zum anderen hilft man dem Verfasser bei seiner wissenschaftlichen Arbeit und später mit den Ergebnissen evtl. uns allen bei der Lösung der schwierigen Frage: wie erlangen wir wieder mehr Zustimmung für die Mitarbeit in der Demokratie, und wie können wir alle die in vielen Lebensbereichen bereits erfolgreich angewandten Methoden des Veränderungs-Managements in die Parlamente und damit in die Politik einbringen? So völlig anders wird echter Erfolg in der Politik auch nicht organisiert. Den Satz: „In der Politik ist alles anders!“ kann ich noch nicht akzeptieren; vielleicht ist sie aufgrund dieser Fehleinschätzung derzeit so unbeliebt, abgelehnt und selbst ohnmächtig.“¹

Diese Einschätzung des Abgeordneten ist eine sehr offen kommunizierte Wahrnehmung der von ihm am Anfang geschilderten Phänomene. Eine im Frühjahr 2008 durchgeführte Untersuchung bestätigte seine subjektiven Empfindungen. Demnach halten in Europa lediglich 14 Prozent der Befragten die Berufsgruppe der Politiker/innen für glaubwürdig, in Deutschland sind es sogar nur 10 Prozent. Die Politik bildet damit das Schlusslicht unter allen 20 untersuchten Berufsgruppen.² Woran liegt diese vermutliche Glaubwürdigkeitskrise der Politik in der Gesellschaft? Einen möglichen Erklärungsversuch umschrieb der Abgeordnete bereits sehr treffend. Es geht im Grunde darum, wie das Zusammenspiel von „Wollen“ und „Können“ der Politik zu wahrnehmbaren und nachhaltigen Erfolgen führt, die eine Wertschätzung beim überwiegenden Teil der Gesellschaft genießen und damit deren derzeitiges, aber auch zukünftiges Vertrauen fördern. Zwar wird Erfolg bekanntlich unterschiedlich definiert, aber bereits hier beginnt der Ansatz eines systematischen Veränderungsmanagements.

¹ Auszug aus der Mail eines Abgeordneten an den Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft, mit der Bitte, bei den Fraktionen um freiwillige Mitarbeit an der Befragung zu werben. (Mail vom 18. Juli 2008, 14:48)

² Vgl. Internationale GfK-Studie zum Vertrauen der Bürger in verschiedene Berufsgruppen, unter: http://www.gfk.com/group/press_information/press_releases/002863/index.de.html, (20.10.2008)

Entsprechende Ansätze, die im betrieblichen Bereich zur Geltung kommen, zielen auf die Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Berechenbarkeit unternehmerischen Handelns ab, um damit das Vertrauen bei Kapitalgebern, Mitarbeitern oder auch der Öffentlichkeit zu stärken. Alle diese genannten Ansprüche sind durchaus auch an den Staat und das politische Handeln seiner Entscheidungsträger sowie Institutionen im Hinblick auf die Rückgewinnung von Vertrauen zu richten.

Berufliche Erfahrungen im Rahmen der Tätigkeit am Rechnungshof eines Bundeslandes machten deutlich, dass im Beziehungsgefüge zwischen Politik und Verwaltung teils sehr unterschiedliche Ansichten zum „Wollen“ und „Können“ im Hinblick auf die Herbeiführung von wahrnehmbaren und nachhaltigen Veränderungserfolgen vorhanden sind.³ Im schlimmsten Falle ihrer Gegenläufigkeit führen sie zur Beibehaltung eines Ausgangszustands oder Stillstands bereits begonnener Veränderungsbestrebungen. Da die Finanzkontrolle ihre Prüfungstätigkeit auf die Exekutive, also Verwaltung, auszurichten hat, waren entsprechende Meinungsbilder durch eine „Eigensicht der Verwaltung“ verzerrt. Die Folge hiervon war, dass als Verantwortliche für die teils schleppenden Veränderungsanstrengungen bzw. -prozesse die Politik in Person der Abgeordneten und/oder der politischen Verwaltungsführung benannt wurden. Dies gab den Anlass, sich mit den Fragen zum „Wollen“ und „Können“ der politischen Entscheidungsträger im Hinblick auf den Einsatz eines systematischen Veränderungsmanagements im staatlichen Bereich näher zu beschäftigen.

Das folgende Zitat bringt die Motivation, die hinter dieser Studie steht, sehr gut zum Ausdruck:

„Zu schlechter Letzt mahnen bislang weder die Rechnungshöfe noch die Eliten einen Wandlungsprozess an, der dem ‚gesunden Menschenverstand‘ bei der Vorbereitung politischer Entscheidungen eine neue Chance gibt. Das politische System gilt – außer in einzelnen Sachfragen – als ‚nicht optimierbar‘. So konzentriert sich der Rechnungshof auf Tätigkeiten, die eher denen eines Belegprüfers als eines Controllers entsprechen. Und die Eliten erregen sich lieber über die politische Irrationalität, anstatt ihr Wissen systematisch, differenziert, kreativ und mit der nötigen posi-

³ Auf ähnliche Erfahrungen weist hin: Schäfer: Change Management für den öffentlichen Dienst, 2005, S. 9 – „[...] viele der Beteiligten immer wieder darauf verweisen, dass sie persönlich zwar zu Veränderungen und damit Verbesserungen der Führungsarbeit oder Teamarbeit bereit seien, doch sei ihr Spielraum, entsprechende Maßnahmen tatsächlich auch durchzuführen, durch äußere Umstände, das politische Umfeld, die schlechten Mitarbeiter usw. viel zu begrenzt.“

tiv-praktischen Umsetzungsenergie an die politischen Klassen weiterzugeben.“⁴

Vor diesem Hintergrund soll mit dieser Studie ein Stück Wandlungswissen gewonnen und evtl. über die eigene Arbeit am Rechnungshof oder abseits davon weitergegeben werden.

Ist Deutschland also ein Sanierungsfall? „Ja, Deutschland ist auch ein Sanierungsfall“, erklärte Bundeskanzlerin Angela Merkel am 20. Juni 2006 vor dem Bundesverband der Deutschen Industrie in Berlin. Diese Äußerung wiederholte sie einen Tag später in der Haushaltsdebatte des Bundestags.⁵ Eine sehr kontroverse Diskussion, die zwischen völliger Zustimmung bis hin zu gänzlicher Ablehnung der These reichte, setzte anschließend in Parlament und Öffentlichkeit ein. Um Klarstellung ihrer Aussage bemüht, ließ sie am 23. Juni 2006 durch ihren Regierungssprecher mitteilen, dass damit „nur ein Befund zur Haushaltslage in Deutschland“ abgegeben wurde.⁶ Auf die Frage, ob die Bundesregierung nun einen Sanierungsplan für Deutschland mit verbindlichen Erfolgskriterien vorstellen werde und bis wann dies geschieht, verwies die Bundesregierung auf den jährlich dem Deutschen Bundestag vorzulegenden Regierungsentwurf für den Haushalt und den Finanzbericht.⁷

Hinsichtlich der Haushaltssituation der Bundesländer fasste das Bundesverfassungsgericht am 19. Oktober 2006 ein deutliches Urteil. Es stellte klar, dass sie zur Lösung ihrer teils schwierigen Haushaltslagen primär selbst verantwortlich sind. Das Bundesverfassungsgericht vertritt in seinem Urteil die Ansicht: „Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Sanierung eines Not leidenden Landeshaushalts unterliegen einem strengen Ultima-Ratio-Prinzip.

a) Sanierungshilfen sind nur dann verfassungsrechtlich zulässig und geboten, wenn die Haushaltsnotlage eines Landes relativ - im Verhältnis zu

⁴ Vgl. Hauser/Furch: Mehr Demokratie durch politisches Management, in: innovative Verwaltung, Heft 7-8/2005, S. 22

⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/39, 16. Wahlperiode, 39. Sitzung am 21. Juni 2006, S.3537, unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16039.pdf>, (20.10.2008) – Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel: „Wer sich mit dem Haushalt beschäftigt, wer sich mit der Realität beschäftigt – dabei geht es nicht um Schuldzuweisungen –, der muss feststellen: Natürlich ist das Wort ‚Sanierungsfall‘ ein hartes Wort. Ich habe aber deutlich gemacht, dass das nicht die ganze Realität Deutschlands ist. Ich kann mich jedoch vor den Realitäten dieses Haushaltes nicht drücken.“

⁶ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,423205,00.html>, (20.10.2008)

⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/2296, 2006, S. 4

den übrigen Ländern - als extrem zu werten ist, und absolut - nach dem Maßstab der dem Land verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben - ein so extremes Ausmaß erreicht hat, dass ein bundesstaatlicher Notstand eingetreten ist.

b) Ein bundesstaatlicher Notstand im Sinne einer nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrenden Existenzbedrohung des Landes als verfassungsgerecht handlungsfähigem Träger staatlicher Aufgaben setzt voraus, dass das Land alle ihm verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe erschöpft hat, so dass sich eine Bundeshilfe als einzig verbliebener Ausweg darstellt.⁸

Am 15. Dezember 2006 fassten Bundestag und Bundesrat den Beschluss, eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (kurz: Föderalismuskommission II) einzusetzen. Auftrag der Kommission ist es, neue Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten. Die Empfehlungen sollen dazu führen, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und deren aufgabengerechte Finanzausstattung zu stärken. Den Einsetzungsbeschlüssen ist als Anlage eine offene Themensammlung beigelegt, die die Grundlage für die weitere Arbeit der Kommission bilden soll. Darin wird u. a. als Themenbereich die Vorbeugung und Bewältigung von Haushaltskrisen genannt.⁹

Alle vorgenannten Ereignisse beschäftigen sich mit der Situation der staatlichen Haushalte¹⁰ in Deutschland und werfen die grundsätzliche Frage auf: Wie kann eine nachhaltige finanzielle Gesundung der Haushalte des Bundes und der Länder ermöglicht werden? Hierzu ein allgemeingültiges und generell Erfolg versprechendes Konzept bzw. Vorgehen zu erwarten, erscheint unrealistisch. Zu unterschiedlich sind die finanziellen Ausgangsbedingungen des Bundes und der einzelnen Länder,¹¹ die damit verbundenen spezifischen Veränderungsbedürfnisse sowie die zu deren

⁸ BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz-Nr. (1 - 256), unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvfo00303.html, (20.10.2008)

⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3885, 2006, S. 1 ff.
Vgl. Bundesrat, Drucksache 913/06, 2006, S. 1 ff.

¹⁰ Obwohl die Haushaltslage der kommunalen Gebietskörperschaften eng mit der Finanzlage der staatlichen Haushalten verbunden ist (z. B. kommunaler Finanzausgleich, Konnexitätsprinzip etc.) wird diese Ebene nicht in die Betrachtung der Studie einbezogen. Die Bezeichnung „staatliche Haushalte“ bezieht sich im weiteren Verlauf der Studie auf die Haushalte der Bundesrepublik Deutschland (Bund) und der Bundesländer. Im „Haushalt“ wird das geplante bzw. das vollzogene Handeln einer Gebietskörperschaft in Zahlen abgebildet.

¹¹ Vgl. Lohmann: Noch sind die Länderhaushalte sanierbar (1/4), in: Verwaltung und Management, Heft 2/2006, S. 66

Lösung zweckdienlichen Mittel. Hinzu kommen unterschiedliche politische sowie persönliche Interessenlagen und Meinungen der Entscheidungsträger auf Bundes- und Landesebene, die eine Konsensfindung erschweren.

Übersehen wird dabei oft, dass die gerade in öffentlichen Diskussionen verwandten Begriffe wie „Sanierung“, „Konsolidierung“, „Modernisierung“, „Reformierung“ oder „Optimierung“ einen gemeinsamen Ausgangspunkt besitzen. Alle Begriffe charakterisieren die Notwendigkeit zur Veränderung eines bestehenden Zustandes, Systems, Prozesses, etc..

Im privatwirtschaftlichen Sektor dient die begriffliche Unterscheidung der Veränderungsnotwendigkeit zunächst dazu, die zugrunde liegende Veränderungssituation hinsichtlich ihres Umfangs bzw. Ausmaßes zu klassifizieren. Die Sanierung eines Unternehmens, ob nun außegerichtlich zur Abwendung einer Insolvenzantragsstellung oder gerichtlich im Insolvenzplanverfahren, ist dabei die nachdrücklichste Form hinsichtlich der Notwendigkeit und des Umfangs der Veränderungen. Gerade in diesen extremen „Notfällen“, aber auch für Krisensituationen geringeren Ausmaßes, haben sich nachfolgend im Unternehmensbereich Verfahrensweisen herausgebildet, deren dosierter Einsatz für einen erfolgreichen Veränderungsprozess als wichtig, teils notwendig, erachtet wird.

Dies bedeutet nicht, dass es im privatwirtschaftlichen Bereich das eine Konzept zur Bewältigung von Krisensituationen gibt. Die unterschiedlichen Eigenschaften der Unternehmen (z. B. Branche, Größe, Struktur, Kultur etc.) und ihre spezifischen Situationen sind ebenfalls zu uneinheitlich, als dass eine Standardlösung zur Bewältigung von Krisensituationen möglich wäre. Es ist jedoch festzustellen, dass der Einsatz von bestimmten Verfahrensweisen im Veränderungsmanagement eines Unternehmens, entweder innerhalb einzelner Interessengruppen, wie Kapitalgeber, Führungskräfte, Mitarbeiter, oder auch gruppenübergreifend, befürwortet wird.

Im staatlichen Bereich ist die Situation anders. Trotz der sehr dramatischen Beurteilung der Haushaltssituationen des Bundes durch die Bundeskanzlerin bzw. der einzelnen Länder durch das Bundesverfassungsgericht führt dies nicht zwingend und wahrnehmbar zum Einsatz der in dieser (Krisen-) Situation angemessenen Verfahrensweisen.

Sehr deutlich wird dies an der zitierten Antwort der Bundesregierung. Ungeachtet ihres eigenen Testats der Sanierungssituation, beurteilt sie die bisher eingesetzten Verfahrensweisen als ausreichend. Andererseits wurde die Föderalismuskommission II beauftragt, zu Fragen der (Haushalts-) Krisenvorbeugung und -bewältigung Lösungsvorschläge zu entwi-

ckeln. Eine gewisse Unstimmigkeit zwischen beiden Sachverhalten ist erkennbar. Unabhängig von den zukünftigen Beschlüssen der Föderalismuskommission haben die Länder gemäß Verfassungsgerichtsurteil die alleinige Verantwortung, eine Veränderung ihrer finanziellen Lagen herbeizuführen. „Eine Haushaltskonsolidierungspolitik ist damit praktisch für alle Länder angesagt.“¹²

Innerhalb der hier vorliegenden Studie werden drei grundsätzliche Fragen angesprochen, denen nachgegangen wird:

- Erstens: Sind Verfahrensweisen des Veränderungsmanagements, die im betrieblichen Bereich zur Anwendung kommen, auch für Veränderungssituationen im staatlichen Sektor einsetzbar?
- Sofern man diese Frage vollständig oder in Teilen mit „Ja“ beantworten kann, stellt sich die zweite Frage: Stoßen diese Verfahrensweisen bei den politischen Entscheidungsträgern in den Parlamenten des Bundes und der Länder auf Akzeptanz?
- Wenn eine entsprechende Akzeptanz für derartige Verfahrensweisen vorhanden ist, stellt sich die dritte Frage: In welchem Maße werden die Verfahrensweisen in der täglichen Arbeit als Abgeordnete bzw. Abgeordneter bereits genutzt bzw. berücksichtigt?

Die Beleuchtung der Fragen liefern zum einen Antworten, ob sich ein gewisser „abstrakter“ Bezugsrahmen¹³ zur Ausrichtung der Veränderungsanstrengungen von Bund und Ländern abzeichnet, der eine Konsolidierung der Haushalte unterstützt und sie vor allem auch für die Anspruchs-

¹² Vgl. Lohmann: Schuldenbegrenzung: Maastricht statt Kreditobergrenze, in: Verwaltung und Management, Heft 6/2005, S. 293

¹³ Als „abstrakter“ Bezugsrahmen werden konzeptionelle Vorstellungen verstanden, die es in konkreten Veränderungssituationen mit Inhalten zu füllen gilt und die zur Bewältigung praktischer Probleme nützlich sein können. Sie sind damit als Mittel zum Zweck anzusehen. Der übergeordnete Zweck für den Bund und die Bundesländer ist darin zu sehen, dass die Findung von tragfähigen Lösungen zur Herstellung ausgeglichener Haushalte und zur perspektivischen Rückführung entstandener Schulden den politischen Entscheidungsträger obliegt. In Anbetracht der bereits erwähnten Unterschiedlichkeit von Veränderungssituationen kann dieser Bezugsrahmen nur auf eine übergeordnete Ebene bezogen sein. Für die Verfeinerung in tiefergelegenen Ebenen des konkreten Veränderungsvorhabens soll die Studie jedoch Anregungen liefern.

gruppen des öffentlichen Sektors¹⁴ nachvollziehbar gestaltet. Zum anderen analysiert die Untersuchung, ob die für eine erfolgreiche Nutzung des Bezugsrahmens erforderliche Unterstützung der politischen Entscheidungsträger in den deutschen Parlamenten vorhanden ist. Die Unterstützungsbereitschaft wird abgeleitet aus ihrer geäußerten Akzeptanz sowie der Nutzung der dargestellten Verfahrensweisen des Veränderungsmanagements.

Die Parlamentarier, als Vertreter des Volkes, haben u. a. die verantwortungsvolle Aufgabe, darüber zu befinden, was zum Gesetz in Deutschland wird. Als gesetzgebende Gewalt der Legislative entscheiden sie damit in erheblichem Maße auch über die unterschiedlichen Arten von Veränderungsvorhaben. Mit ihrem Votum verbunden ist, entweder direkt, mit der Entscheidung über den einzelnen Rechtsetzungsakt, oder indirekt, mit der Entscheidung über den jährlichen Haushaltsplan, in vielen Fällen der Vollzugsrahmen der Gesetzesgrundlagen. Die konkrete Umsetzung des Vollzugsrahmens obliegt zwar gemäß dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung den Regierungen des Bundes oder der Länder. Jedoch ist die mit der Gewaltenteilung verbundene Aufgabentrennung zwischen Legislative und der Verwaltungsorganisation als Exekutive aus personaler Sicht faktisch verbunden. Mit Ausnahme der Bundesländer Bremen und Hamburg besitzen die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten der restlichen Bundesländer sowohl ein Abgeordnetenmandat im jeweiligen Parlament als auch die führende Funktion in der Regierung. Für eine Vielzahl der Kabinettsmitglieder auf Bundes- und Landesebene gilt diese Vereinbarung von Mandat und Amt analog.¹⁵ Somit besteht eine personelle Vermischung der Gewalten. Die vorliegende Untersuchung knüpft mit den dargestellten Fragestellungen an diese beiden für relevant gehaltenen Verantwortungsebenen des staatlichen Sektors an. Mit der Ausrichtung auf die Mitglieder der Legislative (Parlamente) sind gleichzeitig auch die repräsentativen Regierungsmitglieder angesprochen, die führende Funktionen in der Verwaltung bekleiden. Somit besteht die Chance, eine aussagekräftige Meinungsbildung zur Akzeptanz und zum Einsatz von Verfahrensweisen des betrieblichen Veränderungsmanagements im staatlichen Sektor zu gewinnen.

¹⁴ Eine Erläuterung des Begriffs „Anspruchsgruppen des öffentlichen Sektors“ erfolgt im Kapitel 1.2.2 dieser Studie. Unter einem konsolidierten Haushalte wird ein ausgeglichener Haushaltsplan sowie eine ausgeglichene Haushaltsrechnung eines Jahres verstanden, in denen Mittel zur Rückführung der Schulden der Gebietskörperschaft berücksichtigt sind.

¹⁵ Anlage 1

1.1. Definitionen

Zentrale Begriffe dieser Studie werden im Folgenden erläutert. Anlass ist, dass es sich bei ihnen um keine allgemein anerkannten Begriffe zum Themengebiet handelt und sie somit einer Interpretation bedürfen.

Einer der Gründe für die Beschäftigung mit dem vorliegenden Thema der Steuerung von Veränderungen ist die persönliche Überzeugung, dass Veränderungen in einer und durch eine Organisation bis zu einem gewissen Grad aktiv gestaltbar und planvoll durchführbar sind.¹⁶ Der in diesem Zusammenhang verwandte Begriff „Verfahrensweisen“ soll dies ausdrücken. Er berücksichtigt, dass es keine einzelne Verfahrensweise zur Lenkung und Gestaltung von Veränderungen gibt, sondern diese immer vom jeweiligen Krisen- bzw. Veränderungsstadium – z. B. eines Menschen oder einer Organisation – abhängt. Also ist der Begriff in einem gewissen situationsabhängigen Kontext zu verstehen. Je nach (Veränderungs-) Situationen ist unterschiedliches Wissen, ob nun zur Initiierung und Durchführung eines Veränderungsprojektes oder zum Umgang mit Konflikten in Veränderungssituationen, gefragt. Hierzu benötigten die mit Veränderungen befassten Personen inhaltliche Kenntnisse, insbesondere aus relevanten Fachgebieten der Betriebswirtschaftslehre, aber auch anderer Wissenschaftsdisziplinen, wie der Soziologie oder Psychologie. Der Begriff „Verfahrensweisen“ ist demnach auch in einem inhaltspezifischen Kontext zu betrachten. Im Rahmen der Studie erfolgte diese Inhaltsspezifizierung vorrangig aus betriebswirtschaftlicher Perspektive, wodurch eine deutliche Gewichtung entsprechend geprägter Themenfelder zur Bewältigung von Veränderungen stattfindet. Diese Gewichtung muss nicht die Ideallösung für den öffentlichen Sektor darstellen. Sie wurde hier gewählt, da in diesem Bereich ein enormer Entwicklungsbedarf gesehen wird. So „ist nicht weniger betriebswirtschaftliche Orientierung in öffentlichen Verwaltungen geboten, sondern möglichst flächendeckende und dabei vor allem eine ‚richtige‘.“¹⁷

Die in diesem Zusammenhang als relevant angesehenen Themen- bzw. Entwicklungsfelder wurden als „Komponenten“ bezeichnet. Der Begriff

¹⁶ In diesem Kontext: Kral: Interventionsarchitektur bei Veränderungsprozessen, 2005, S. 131 – „Entsprechend den Erkenntnissen der Theorien des Wandels, hat das Management [...] die Möglichkeit, Veränderungsprozesse zu steuern. Die direkte Gestaltungsmöglichkeit liegt dabei ausschließlich in den Oberflächenschichten des Organisationsphänomens. Bei Veränderung der Tiefenschichten kann das Management ‚bloß‘ die Rahmenbedingungen für Kommunikationsprozesse gestalten, d.h. kommunikationsfreundliche Strukturen schaffen („Lernplattformen“).“

¹⁷ Vgl. Budäus: Public Management, 1998, S. 29 f.

„Komponente“ kommt aus dem Lateinischen und umschreibt sie als „Bestandteil eines Ganzen“.¹⁸ Im Sinne einer angestrebten ganzheitlichen Ausrichtung eines Veränderungsansatzes, der auch im öffentlichen Sektor von Relevanz sein könnte, wurden hier vier Hauptkomponenten mit jeweiligen Unterkomponenten definiert. Die „methodischen Komponenten“ sind die als zentral erachteten Bausteine jedes Veränderungsansatzes, egal ob es sich dabei um die Veränderung einer einzelnen persönlichen Einstellung oder die Initiierung eines organisationsumspannenden Veränderungsvorhabens handelt. Sie heben die Notwendigkeit einer klar strukturierten Vorgehensweise hervor. Diese erfolgt im Idealfall phasenartig, angefangen von der Analyse eines Veränderungsbedarfs über dessen Realisierung bis hin zur Rückkopplung der dadurch gewonnenen Erfahrungen. Wichtig ist eine derartige Strukturierung sowohl für die unmittelbar Beteiligten als auch für Nichtbeteiligte einer Veränderung. Sie dient der Orientierung und Information in den teilweise in große Komplexität ausartenden Veränderungssituationen. Die „instrumentellen Komponenten“ deuten auf wichtige Instrumente (im Sinne von Hilfsmitteln) hin, die zur Unterstützung der in den „methodischen Komponenten“ dargelegten Aufgaben erforderlich sind. Diese Instrumente zielen deutlich auf die Bewältigung von Veränderungssituationen ab, die im Zusammenhang mit den Haushalten von Bund und Bundesländern stehen. Die „organisatorischen Komponenten“ weisen auf die für wesentlich gehaltenen Handlungsfelder hin, in denen sowohl im betrieblichen wie auch staatlichen Sektor Veränderungsnotwendigkeiten bestehen können. Von Veränderungssituationen sind in der Regel entweder auf unmittelbare oder mittelbare Weise Menschen betroffen. Daher sind „psychologische Komponenten“ zum Umgang mit dem „Faktor Mensch“ in Veränderungssituationen von besonderer Bedeutung.

Wichtig ist, darauf hinzuweisen, dass alle Verfahrensweisen und Komponenten des im Folgenden noch näher darzustellenden Ansatzes zur Steuerung von Veränderungen im staatlichen Sektor zwar überwiegend isoliert voneinander (z. B. innerhalb eines Gliederungspunktes) betrachtet werden, sie jedoch in der Praxis in unterschiedlichen Konstellationen miteinander in Beziehung stehen. Die daraus entstehende Komplexität in Veränderungssituationen kann im Rahmen der Studie nicht abgebildet werden. Sie ist situationsabhängig und -spezifisch und hängt dabei u. a. von der subjektiven Schwerpunktsetzung der Akteure in Veränderungssituationen ab. Auf einzelne für wesentlich gehaltene Beziehungszusam-

¹⁸ Vgl. Duden, 2006, S. 594

menhänge der Verfahrensweisen und Komponenten wird jedoch eingegangen.

Das Attribut „betriebl¹⁹“ deutet mit seinem Wortstamm auf den „Betrieb“ hin. Unter einem Betrieb wird eine größere, von seiner Umwelt abgrenzbare Organisation¹⁹ verstanden, die mit dieser Umwelt in Austauschbeziehungen steht. Die Organisation kann weiterhin als Institution oder System mit Handlungsvorschriften und Regeln sowie als soziales Gebilde verstanden werden, die dauerhaft Ziele verfolgt und eine formale Struktur aufweist, mit deren Hilfe die Aktivitäten der Mitglieder auf das verfolgte Ziel ausgerichtet werden.²⁰ Es ist für die hier angestellten Betrachtungen nicht ausschlaggebend, ob diese Organisation primär Rentabilitätsziele oder andere Ziele mit ihrer Geschäftstätigkeit verfolgt. Auch ist für die Untersuchung nicht entscheidend, ob, gemessen an der Eigentümerstruktur, diese Organisation der Sphäre der Privatwirtschaft zuzurechnen ist oder aufgrund öffentlich-rechtlicher Anteilseignerstrukturen nicht. Dies ist insoweit von Bedeutung, als dass die Verfahrensweisen des Veränderungsmanagements bereits heute nicht nur bei Profit- sondern auch bei Non-Profit-Organisationen²¹ zur Anwendung kommen (z. B. bei Krankenhäusern, sozialen Trägern, Verkehrsbetrieben etc.). Die meisten Erfahrungen mit derartigen Verfahrensweisen liegen zwar zweifellos bei privatwirtschaftlich geprägten und rentabilitätsorientierten Organisationen vor, jedoch sind auch öffentlich-rechtlich geprägte und nicht rentabilitätsorientierte Organisationen vor finanziellen Schwierigkeiten nicht

¹⁹ Vgl. Hochreiter: Choreografien von Veränderungsprozessen, 2006, S. 17 – „Organisationen sind eigensinnige lebendige Systeme, die ihren historisch entwickelten Erfolgsmustern folgen. Das grundlegende Kennzeichen einer Organisation, eines Unternehmens ist im Anschluss an den Soziologen Niklas Luhmann das kontinuierliche Treffen von Entscheidungen. Jegliche Entscheidung trifft auf konkurrierende Entscheidungen oder auf Artefakte vergangener Entscheidungen wie z. B. Strategien oder auch Strukturen. Alle Aufbau- und Ablaufstrukturen, Spielregeln, Entscheidungsregeln als auch Normen und Werte sind Auswirkungen, Artefakte von Entscheidungen. Organisieren ist aber immer auch gekennzeichnet durch Prozesse von ineinander greifenden Kommunikationen und damit verwobenen Verhaltensweisen, die letztlich immer auch Entscheidungen beeinflussen. [...] Eine Organisation ist auch immer von Menschen und deren Eigenarten geprägt. Personen sind das ‚Mittel‘ des Organisierens.“

²⁰ Vgl. Bodenburg: Veränderungsprozesse meistern, 2007, S. 3

²¹ Vgl. Bachert/Vahs: Change Management in Nonprofit-Organisationen, 2007, S. 23 – „Den Herausforderungen des Wandels sehen sich selbstverständlicherweise nicht nur Wirtschaftsunternehmen gegenüber. Auch in vielen Nonprofit-Organisationen wird der Wandel immer mehr von einer Ausnahmeerscheinung zu einem Dauerzustand, der erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen bindet, sehr viel Energie beansprucht und einen ungewissen Ausgang besitzt.“

gefeht. Auch in diesen Fällen ist es dann in der Praxis zu beobachten, dass Kapitalgeber, Mitarbeiter oder auch die Öffentlichkeit hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Organisation auf Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Berechenbarkeit des Handelns setzt, um damit ihr Vertrauen zurückzugewinnen. Hierzu bieten sich die noch zu betrachtenden Verfahrensweisen ebenfalls an.

Das Wort „betrieblich“ unterliegt damit einer sehr erweiterten Betrachtungsperspektive. Wenn es im Rahmen der Studie mit den Worten „unternehmerisch“, „Unternehmung“ etc. in Verbindung gebracht wird, so ist auch hierbei zu berücksichtigen, dass es fortlaufend der erweiterten Betrachtungsweise unterliegt. Die Studie ist daher nicht darauf ausgerichtet, die Übertragung von Gedanken der Betriebswirtschaftslehre, die auf Renditestreben ausgerichtet sind, auf den staatlichen Bereich zu übertragen. Ein Gegenargument, das bisweilen auftaucht, wenn im Hinblick auf die Findung von Problemlösungen die betriebliche und die staatliche Sphäre vermischt werden. Vielmehr versucht die Studie, Anregungen zu geben, die Effektivität, Effizienz und Transparenz staatlichen Handelns, insbesondere in Veränderungssituationen, zu erhöhen. All das sind bereits heute Fragen, die an staatliches Handeln zu stellen sind und die durch den Ansatz eines systematischen Managements von Veränderungen eine Betonung erfahren sollen.

Um den Begriff „Veränderungsmanagement“ in seinem Verständnis näher zu definieren, muss zunächst auf den Terminus „Management“ Bezug genommen werden. Die Literatur fasst diesen Begriff nicht einheitlich auf. Es besteht eine Vielzahl „sich überschneidender und konkurrierender“²² Erklärungsansätze. Sehr allgemein wird der Begriff in zwei verschiedenen Bedeutungen verwendet. Im Sinne eines funktionalen Ansatzes schließt er spezielle Arten von Tätigkeiten, die der Planung, Organisation, Leitung und Kontrolle von Personen oder Arbeitsaktivitäten zur effizienten Erreichung vormals definierter Ziele dienen, ein. Der institutionelle Ansatz geht stärker auf den Personenkreis in einer Organisation ein, dem die im funktionalen Ansatz aufgeführten Tätigkeiten zugewiesen werden. Der letztgenannte Ansatz wird im weiteren Verlauf der Studie nicht genauer betrachtet, da sich die Definition von Veränderungsmanagement auf den funktionalen Ansatz bezieht.²³

Im Grunde geht es also um ein Verständnis von Management als Gestalten, Lenken und Entwickeln zweckorientierter, sozialer, d.h. durch Men-

²² Vgl. Plag: Veränderungsmanagement in Bundesministerien, 2007, S. 13 f.

²³ Vgl. Greif/Runde/Seeberg: Erfolge und Misserfolge beim Change Management, 2004, S. 53

schen agierender, Institutionen bzw. Organisationen.²⁴ Diese Ansprüche an Management richten sich an die Führung oder Steuerung einer Organisation, sowohl im funktionalen wie im institutionellen Sinne. Das Wort „Management“ wird daher in der Studie auch synonym verwendet mit den Begriffen „Führung“ oder „Steuerung“.

Ein sehr interessantes und für die Studie bedeutendes Zitat zum Thema „Management“ ist folgendes: „Management ist das wichtigste Organ einer funktionierenden Gesellschaft. Management ist die Schlüsselfunktion in jeder Gesellschaft, jedem Gemeinwesen, jeder Organisation. Kein soziales System kann ohne Management entstehen und bestehen. Für die Wirtschaft wird das im Allgemeinen anerkannt. Es gilt aber auch für alle Institutionen der Gesellschaft und alle Arten von Organisationen, wo Management noch immer weitgehend unverstanden und daher auch unterentwickelt ist. Es fehlt nirgends an klugen Konzepten, weisen Reformentwürfen und teuren Beratervorschlägen. Was zu tun wäre, ist meistens klar. Es fehlt an der Realisierung. Erst Management macht Menschen und Organisationen wirksam. Erst durch Management wird aus Klugheit, Intelligenz, Talent und Wissen das, was wirklich zählt: Ergebnisse. [...] Was Opernintendanten, Chefärzte, Rektoren, Institutsvorstände und Chefbeamte tun, ist dessen ungeachtet in hohem Maße Management, meistens anspruchsvoller als in der Wirtschaft, weil viel weniger als dort das Wesentliche der Tätigkeit in Zahlen gefasst werden kann.“²⁵ Es ist daher gerechtfertigt, an Management und seine Anforderungen auch im Zusammenhang mit staatlichen Organisationen und politischen Entscheidungsträgern des politisch-administrativen Systems zu denken.

Veränderungsmanagement (engl. change management) „...bedeutet ganz generell und zunächst ohne weitere Spezifikation: das Management von Veränderungen beziehungsweise den Wandel²⁶ gestalten.“²⁷ Eine eindeutige und allgemeingültige Definition des Change-Verständnisses gibt es nicht.²⁸ Von Veränderungen, die gemanagt werden müssen,

²⁴ Vgl. Rüegg-Stürm: Das neue St. Galler Management-Modell, 2002, S. 6

²⁵ Vgl. Malik: Management: wichtigste Funktion für Wirksamkeit und Ergebnisse, in: Betriebs-Berater, Heft 41/2005, S. 1

²⁶ Die Worte „Veränderung“, „Wandel“ oder „Change“ sind im Rahmen der vorliegenden Studie synonym zu verstehen und werden dementsprechend verwandt.

²⁷ Vgl. Doppler: Der Change Manager, 2003, S. 9

²⁸ Vgl. Helmcke: Veränderung braucht Management, Management braucht Veränderung – Das mittlere Management im Fadenkreuz in Nachhaltiges Change Management, Keuper/Groten (Hrsg.), 2007, S.201 – „Eine allgemeine anerkannte Definition von Change Management existiert in der Praxis nicht. Der Veränderungsbegriff ist vielmehr von hochsituativen Impulsen, Sichtweisen, Wertvorstellungen, Erfahrungen und Emotionen geprägt. Das implementierbare methodische Vorge-

spricht man in unterschiedlichen Kontexten: Wenn es um technologische Umbrüche geht, ebenso im Zusammenhang mit verändertem Kundenverhalten, Marktstrukturen oder sozialen und politischen Rahmenbedingungen. Neben diesen externen Veränderungen gibt es wohl keine Organisation, die nicht auch im Inneren einem kontinuierlichen Wandel unterliegt, der die Organisation selbst und deren Mitarbeiter betrifft. Es können unterschiedliche Ebenen der Veränderung in diesen Organisationen unterschieden werden: von der relativ einfach gestaltbaren Restrukturierung an der Oberfläche bis hin zur nachhaltigen Remodellierung der Organisation d.h. der Veränderung von Werten und Überzeugungen der Mitarbeitenden.²⁹ Des Weiteren kann zwischen geplantem und ungeplantem Wandel unterschieden werden. Der Ursprung des geplanten Wandels liegt in der bewussten Entscheidung eines Systems, seine Leistungsfähigkeit zu verbessern. Ungeplanter Wandel ist eher permanent, nicht intendiert und vielmehr eine zufällige Änderung des Systems. Der geplante Wandel steht im Mittelpunkt der weiteren Betrachtungen, der eine bewusste Entscheidung des Systems voraussetzt, seine Arbeits- bzw. Funktionsweisen durch das Einleiten eines Wandlungsprozesses zu ändern, um dadurch eine Effektivitäts- und Effizienzverbesserung zu erreichen.³⁰ Veränderungsmanagement kann aber auch als wiederkehrender Prozess, der kontinuierliche Exploration und Evaluation sowie das Management vieler kleiner und manchmal großer, vorhersehbarer und unvorhersehbarer Probleme und Misserfolgsrisiken beinhaltet, gesehen werden. Der Zweck eines derartigen Veränderungsmanagements ist ein hoher Erfolgsgrad beim Erreichen gesetzter Ziele und eine positive Evaluation der Maßnahmen, Ergebnisse und Folgen.³¹ Unter Veränderungsmanagement können außerdem alle Maßnahmen verstanden werden, die zur Initiierung und Umsetzung von neuen Strategien, Strukturen, Systemen und Verhaltensweisen notwendig sind. „Im Veränderungsmanagement stellen Organisationen primär die im Veränderungsprozess zu gestaltenden Ob-

hen ist nicht vorhanden und bei Betrachtung vielschichtiger Anlässe für Veränderungen und der Pluralität unterschiedlicher Verständnisse, Rahmenbedingungen und Herangehensweisen auch nicht zu erwarten. Vielmehr muss Sensibilität dafür geschaffen werden, was es heißt, sich effizient Zugang zu komplexen Situationen zu verschaffen, ohne den Anspruch an die letzte Gewissheit realisieren zu können. Der Umgang mit blinden Flecken und das Bewusstsein, dass stabile Mehrheiten erreicht werden müssen, aber auch Verlierer hinterlassen werden, wird zum kritischen Erfolgsfaktor.“

²⁹ Vgl. Osmetz/Philipp/Winter: Change Management, 2004, S. 7

³⁰ Vgl. Bodenburg: Veränderungsprozesse meistern, 2007, S. 3

³¹ Vgl. Greif/Runde/Seeberg: Erfolge und Misserfolge beim Change Management, 2004, S. 54

jekte dar.³² Vordergründiges Thema des Veränderungsmanagements sind dabei weniger die Techniken zur Planung neuer Strategien oder des Designs neuer Geschäftsprozesse als vielmehr die Maßnahmen, die sicherstellen, dass neue Strategien und Strukturen überhaupt initiiert und in weiterer Folge umgesetzt werden können.³³ In diesem Verständnis soll das Veränderungsmanagement im Folgenden weiter betrachtet werden.

Abschließend ist auf den Begriff „staatlicher Sektor“ (engl. public sector) einzugehen. Hierzu ist vorzuschicken, dass grundsätzlich zwei Bereiche für die Modernisierung des Staates für wesentlich gehalten werden. „Der erste Bereich betrifft die politisch-ideologische Bestimmung der Reichweite staatlicher Politik und der Aufgaben des Staates (also die Diskussion der Staatsziele und Staatsaufgaben). Der zweite Bereich die administrativ-organisatorische Umsetzung beschlossener Aufgaben über den Staatsapparat, den öffentlichen Dienst mit seinen Aufgaben der politischen Entscheidungsvorbereitung, der Durchführung und der Dienstleistungserbringung.“³⁴ Hieran wird bereits deutlich, dass der erwähnte politisch-ideologische und administrativ-organisatorische Bereich nicht losgelöst voneinander zu betrachten sind. Mit den Festlegungen zur Reichweite staatlicher Politik ist zwangsläufig auch deren Umsetzung verbunden. Vor einer Entscheidung der Politik über die Aufgaben und Ziele des Staates und deren Erfüllung wird sie durch die Verwaltung meistens beraten bzw. Entscheidungsgrundlagen werden vorbereitet.³⁵ Es ist also ein gewisser Verbund von politischem und administrativem System, von Legislative und Exekutive festzuhalten. Diese Verbundwirkung wird, wie bereits erwähnt dadurch erhöht, dass die Mehrheit der Mitglieder der Regierung des Bundes und der Länder auch ein Mandat im jeweiligen Parlament haben. Sie sind damit gleichzeitig Abgeordnete(r) und besitzen eine führende Funktion in der Verwaltung. Dies ist trotz des Grundsatzes der Gewaltenteilung rechtlich zulässig, führt aber dazu, dass das politische System und das administrative System eng verbunden sind.³⁶ Man kann

³² Vgl. Plag: Veränderungsmanagement in Bundesministerien, 2007, S. 9

³³ Vgl. Gattermeyer/Al-Ani: Entwicklung und Umsetzung von Change Management-Programmen, in: Change Management und Unternehmenserfolg, Gattermeyer/Al-Ani (Hrsg.), 2001, S. 14

³⁴ Vgl. Naschold/Bogumil: Modernisierung des Staates, 2000, S. 83

³⁵ Vgl. Plag: Veränderungsmanagement in Bundesministerien, 2007, S. 89 – „Bundesministerien haben hingegen durch die Minister sowie die parlamentarischen Staatssekretäre einen unmittelbaren Zugang zur Gesetzgebung. Die Bundesministerien bereiten in aller Regel die Bundesgesetze vor und können somit de facto (indirekt, z. B. beratend) Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen.“

³⁶ Vgl. Schedler/Proeller: New Public Management, 2006, S. 15 f. – „Der Staat und die zu ihm gehörende Verwaltung stellen traditionellerweise eine in der Gesell-

daher in der Gesamtsicht auf Parlament und Verwaltung vom politisch-administrativen System sprechen. Dieses auf gegenseitige Wechselwirkungen angewiesene Konstrukt aus Parlament und Verwaltung wird unter dem in der Studie verwandten Begriff „staatlicher Sektor“ subsumiert.

Diese Sichtweise wird durch folgende Belegstellen unterstützt:

- „[...] unter der öffentlichen Hand verstehen wir alle institutionalisierten Tätigkeiten zur Erfüllung der Staatsaufgaben. [...] Für alle diese staatlichen Aktivitätszentren verwenden wir den Sammelbegriff ‚öffentliche Hand‘. Dieser Begriff ist weiter als derjenige der öffentlichen Verwaltung; dazu gehören auch die gesetzgebenden Organe und die Regierungen. Im Staat von heute bestehen zwischen Parlament, Regierungen und Verwaltungszweigen im engeren Sinne intensive Beziehungen; insbesondere können wir die Zusammenhänge im Management des Staates nicht überblicken, wenn wir uns von vorneherein auf die Verwaltung im engeren Sinne beschränken.“³⁷
- „Der Gesetzgeber bestimmt, was die Verwaltung zu tun hat, aber auch das „Wie“ dieser Tätigkeit.“³⁸
- „Programme und diese realisierenden öffentlichen Organisationsstrukturen bedingen einander.“³⁹

schaft mehr oder weniger abgegrenzte Organisation dar. [...] Die öffentliche Verwaltung setzt die politischen Entscheidungen im Einzelfall und als Schnittstelle zwischen Staat und Bürger(in) um. Positiv formulierte Ansätze sehen die Verwaltung als Vollzugsorgan, das durch die Politik gesteuert und durch die Justiz kontrolliert wird. Diese Definitionen vernachlässigen die tatsächliche Ausgestaltung der Gewaltenteilung in den europäischen Staaten. Eine strenge Gewaltenteilung in Legislative, Judikative und Exekutive entspricht nicht den aktuellen Staatsformen. So nimmt beispielsweise heute die Verwaltung erheblichen Einfluss auf die Legislative durch ihre Rolle bei der Politikvorbereitung. Eine allgemein anerkannte Definition des Begriffs öffentliche Verwaltung gibt es bislang nicht, da die Vielfalt unterschiedlicher Einrichtungen eine Zusammenfassung in eine umfassende und präzise Definition schwierig gestaltet. Es können jedoch Eigenschaften zusammengestellt werden, die die öffentliche Verwaltung kennzeichnen und begriffsprägend zu sein scheinen: Die öffentliche Verwaltung trägt durch die Vorbereitung, den Vollzug und die Kontrolle politischer Entscheidungen und auf diesen beruhenden Handlungen zur Erreichung des Staatszweckes und der durch diesen bestimmten öffentlichen Aufgaben bei. Die Aktionen erbringt sie in einer speziellen vom Staat bereitgestellten und gesetzlich determinierten Organisation, die ihrerseits teils direkt teils indirekt demokratisch legitimiert ist.“

³⁷ Vgl. Ulrich/Sidler: Ein Management-Modell für die öffentliche Hand, 1977, S. 13

³⁸ Vgl. Budäus: Public Management, 1998, S. 32

³⁹ Vgl. ebenda, S. 58

- „Die öffentliche Verwaltung und die daraus hervorgegangenen Unternehmen sind in dem Bewusstsein gewachsen, dem Staat und damit der Gemeinschaft zu dienen. Der demokratische Staat wird von der gewählten Vertretung des Volkes geführt, und aus dieser Wahl ergibt sich die Legitimation, Maßnahmen zu ergreifen, die der Allgemeinheit dienen sollen, auch wenn sie dem Willen eines Einzelnen widersprechen.“⁴⁰

Die Ministerien einschließlich ihrer nachgeordneten Behörden sind als die „Großorganisationen“ des staatlichen Sektors anzusehen.⁴¹ Daher hat sich der zu entwickelnde Ansatz für das Management von Veränderungen im staatlichen Sektor auf ihre Lenkung und Gestaltung zu beziehen.

1.2. Theoretischer Bezugsrahmen

„Es gibt viele Ansätze⁴² zur Erklärung organisatorischer Veränderungen, aber keine umfassenden Theorien“⁴³ Dies liegt sicherlich daran, dass hierzu angestellte Beobachtungen, empirische Forschungen und/oder konzeptionelle Darstellungen Schwerpunkte hinsichtlich der Analyse bzw. der Betrachtungsweise von Problemen aufweisen müssen. Nur so ist die Komplexität und Dynamik, die mit dem Management von Organisationen einhergeht, überhaupt verarbeitbar. In diesem Sinne gewonnene theoretische Erklärungen sind dann immer noch Vereinfachungen der Wirklichkeit, trotz ihrer Fokussierung auf spezifische Problemstellungen des Managements. Eine Vereinfachung der Wirklichkeit ist demnach bei der Suche nach einem geeigneten theoretischen Gerüst zur Themenstellung der Untersuchung nicht auszuschließen. Auszuschließen ist jedoch, dass eine zu starke Konzentration auf die eine oder andere theoretische Betrachtung erfolgt. Hierdurch könnte der grundsätzliche Anspruch der Studie, einen gemeinsamen Bezugsrahmen für das Management von Veränderungen im staatlichen Bereich zu entwickeln, negativ beeinflusst werden. Gesucht ist also ein Bezugsrahmen, der weite Bereiche des Managements, insbesondere des Managements von Veränderungen sowohl im betrieblichen wie auch im staatlichen Bereich, abdeckt. Mit dieser Maß-

⁴⁰ Vgl. Fuchs: Das Management von Veränderung in der öffentlichen Verwaltung und ihrem Umfeld – Anregungen aus der Praxis, in: Change Management und Unternehmenserfolg, Gattermeyer/Al-Ani (Hrsg.), 2001, S. 159

⁴¹ Vgl. Plag: Veränderungsmanagement in Bundesministerien, 2007, S. 88

⁴² Vgl. ebenda, S. 10 ff.

⁴³ Vgl. Greif/Runde/Seeberg: Erfolge und Misserfolge beim Change Management, 2004, S. 73

gabe erfolgte die Auswahl des „St. Galler Management Modells“ als theoretischer Bezugsrahmen der Studie.

Bevor wesentliche Inhaltsbestandteile, die Anregungen hinsichtlich der konzeptionellen Überlegungen zu den Einsatzmöglichkeiten von Verfahrensweisen des betrieblichen Veränderungsmanagements im staatlichen Sektor liefern, detaillierter dargestellt werden, soll zunächst kurz auf die Historie, zwei Ausprägungsformen des Ur-Modells sowie die Motive für deren Wahl als theoretischer Bezugsrahmen eingegangen werden.

Das ursprüngliche St. Galler Management-Modell wurde Anfang der 1970er Jahre unter Leitung von Prof. Dr. Hans Ulrich am Institut für Betriebswirtschaftslehre der Universität St. Gallen entwickelt.⁴⁴ Ausgehend von der Überlegung, dass Management vor allem Komplexitätsbewältigung bedeutet, wurde auf der Basis systemtheoretischer und kybernetischer Erkenntnisse und Begriffe⁴⁵ ein integrierter Managementansatz geschaffen.⁴⁶ Dieser Ansatz ist als „Bezugsrahmen“⁴⁷ bzw. „mehrdimensionaler Ordnungsrahmen“⁴⁸ anzusehen, der es ermöglichen soll, die Erfüllung von Gestaltungs- und Lenkungsaufgaben in der Praxis zu erleichtern.

War das Modell in der ursprünglichen Version Ulrichs auf die Probleme in der Führung von Unternehmungen ausgerichtet, so publizierte er bereits Ende der 1970er Jahre ein darauf aufbauendes Management-Modell für die öffentliche Hand.⁴⁹ Anlass hierzu war u. a. der Gedanke der system-

⁴⁴ Vgl. <http://www.ifb.unisg.ch/org/ifb/ifbweb.nsf/wwwPubInhalteGer/St.Galler+Management-Modell?opendocument>, (20.10.2008)

⁴⁵ Vgl. Lück (Hrsg.): Lexikon der Betriebswirtschaftslehre, 2004, S. 421 f. – „Der Begriff Kybernetik leitet sich vom griechischen *kybernetikós* ‚zum Steuern gehörig, geeignet‘ ab und diente bereits Platon zur Beschreibung für die Kunst der Lenkung und Steuerung. [...] Koordination, Regelung und Steuerung sind die Hauptthemen der Kybernetik. [...] Der Versuch betriebswirtschaftliche Problemstellungen mit Hilfe kybernetischer Instrumente systemtheoretisch zu analysieren, geht auf Hans Ulrich und die Auffassung zurück, dass Wirtschaftsorganisationen Gebilde sind, die der Lenkung und Steuerung bedürfen. Ulrich et. al. sehen die BWL als Gestaltungslehre ohne Erklärungsansatz, die den Betriebsprozess als Black Box versteht, für die die Ergründung der im Inneren ablaufenden Ursache-Wirkungszusammenhänge unerheblich ist und einzig das von außen beobachtbare Input-Output-Verhältnis interessiert. Die Einschätzung der Problemlösungskapazität kybernetischer Analysen für betriebswirtschaftliche Problemstellungen ist sehr uneinheitlich und schwankt zwischen völliger Ablehnung (wegen Unbrauchbarkeit) über eine indifferente, abwartende Haltung bis hin zu euphorischer Befürwortung.“

⁴⁶ Vgl. Rüegg-Stürm: Das neue St. Galler Management-Modell, 2002, S. 6

⁴⁷ Vgl. ebenda, S. 6

⁴⁸ Vgl. Ulrich/Sidler: Ein Management-Modell für die öffentliche Hand, 1977, S. 3

⁴⁹ Vgl. ebenda, S. 12