

PROJEKT  
„REFORM  
ALS  
PROZESS“

# *Leitfaden*

zu Reformprozessen  
in Verwaltungen

- ▶ Vorentscheidung
- ▶ Untersuchung
- ▶ Umsetzung
- ▶ Bewertung

## Inhaltsverzeichnis

|   |          |
|---|----------|
| <b>Vorentscheidungsphase</b> .....                                    | Seite 4  |
| Erfahrungen von PraktikerInnen .....                                  | Seite 6  |
| ▶ Wie ist die Ausgangssituation? .....                                | Seite 8  |
| ▶ Wer will die Veränderung? .....                                     | Seite 10 |
| ▶ Welche Ziele sollen mit der Veränderung erreicht werden? .....      | Seite 12 |
| ▶ Welche Schwerpunkte sind bei der Planung zu setzen? .....           | Seite 14 |
| ▶ Wer übernimmt beim Veränderungsprozess welche Verantwortung? .....  | Seite 16 |
| ▶ Wer wird wie informiert und beteiligt? .....                        | Seite 18 |
| Zusammenfassung .....   | Seite 20 |
| <br>  |          |
| <b>Untersuchungsphase</b> .....                                       | Seite 22 |
| Erfahrungen von PraktikerInnen .....                                  | Seite 24 |
| ▶ Wer hat einen Nutzen durch die Veränderung? .....                   | Seite 26 |
| ▶ Was soll sich in der Organisation verändern? .....                  | Seite 28 |
| ▶ Wieviel Veränderung kann der Organisation zugemutet werden? .....   | Seite 30 |
| ▶ Welche methodischen Fragen sind zu klären? .....                    | Seite 32 |
| ▶ Wie muss der Veränderungsprozess organisiert werden? .....          | Seite 34 |
| ▶ Wie transparent muss das Entscheidungsverfahren sein? .....         | Seite 36 |
| Zusammenfassung .....   | Seite 38 |
| <br>  |          |
| <b>Umsetzungsphase</b> .....  | Seite 40 |
| Erfahrungen von PraktikerInnen .....                                  | Seite 42 |
| ▶ Wie soll der Veränderungsprozess nachhaltig verankert werden? ..... | Seite 44 |
| ▶ Was kennzeichnet einen dynamischen Veränderungsprozess? .....       | Seite 46 |
| ▶ Welche Spielregeln müssen sich ändern? .....                        | Seite 48 |
| Zusammenfassung .....   | Seite 50 |

|  |          |
|--|----------|
| <b>Bewertungsphase</b> .....   | Seite 52 |
| Erfahrungen von PraktikerInnen .....                                     | Seite 54 |
| ▶ Welche Kriterien sollen einer Bewertung zu Grunde gelegt werden? ..... | Seite 56 |
| ▶ Wie werden Ergebnisse bewertet und transparent gemacht? .....          | Seite 58 |
| ▶ Wie kann Veränderung Normalität werden? .....                          | Seite 60 |
| Zusammenfassung .....  | Seite 62 |
| <br>   |          |
| <b>AnsprechpartnerInnen</b> .....  | 64       |
| <br>   |          |
| <b>Impressum</b> .....   | 65       |

# Vorentscheidungsphase

- ▶ Wie ist die Ausgangssituation?
- ▶ Wer will die Veränderung?
- ▶ Welche Ziele sollen mit der Veränderung erreicht werden?
- ▶ Welche Schwerpunkte sind bei der Planung zu setzen?
- ▶ Wer übernimmt beim Veränderungsprozess welche Verantwortung?
- ▶ Wer wird wie informiert und beteiligt?

***Wer es allen recht machen will,  
wird nichts verändern.***

## Was nicht einfach ist, taugt nichts

Welche Fehler in der Vorentscheidungsphase zu vermeiden sind, zeigen Zitate von Praktikern aus schleswig-holsteinischen Kommunen, die sich in einem Veränderungsprozess befinden oder ihn durchlaufen haben:

*„Oft war es Aktionismus – nach dem Motto: irgendwas machen – gepaart mit Perfektionismus, statt eines pragmatischen Vorgehens im Rahmen einer Gesamtstrategie.“*

*„Eine Verwaltungsleitung, die sich unwillig zu Reformen treiben ließ und nach einer Weile einsackte, das hat mehr Schaden angerichtet, als wenn von Anfang an nur kleine Brötchen gebacken worden wären.“*

*„Die gesteckten Ziele liegen oft deutlich über den Fähigkeiten der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und wirken dadurch demotivierend.“*

*„Klare Aussagen der Verwaltungsleitung über die Ziele fehlen.“*

*„Es werden ausschließlich Ziele und Themen bearbeitet, die kurzfristig keine konkreten, spürbaren Ergebnisse bringen.“*

*„Reformen fangen unter Umständen mit vielen Teilprojekten parallel an, die nachher kaum noch zusammenzubinden sind,“*

*„Alles was nicht einfach ist, taugt nichts und wird nichts bewirken.“*

*„Über das erforderliche Profil der internen Reformverantwortlichen wird zu wenig nachgedacht, in der Regel reicht das Engagement.“*

*„Wenn keine genügenden Mittel für Fortbildung, Coaching etcetera da sind, kann eine Reform keinen Schwung haben.“*

*„Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden oft erst in Kenntnis gesetzt, wenn die Entscheidungen über eine Reform gefallen sind.“*

*„Beteiligung ohne klare Entscheidungsstrukturen weckt basisdemokratische Erwartungen, die nicht zu erfüllen sind.“*

## Wie ist die Ausgangssituation?

Jedes Beschäftigen mit Veränderungen hat eine Ursache. Diese kann in einer Krise bestehen, beispielsweise einer Haushaltskrise, Leistungskrise, Qualitätskrise oder Motivationskrise. Andere Gründe können ein allgemeines Bedürfnis nach Verbesserung oder das Bedürfnis von Entscheidungsträgern/innen sein, sich einem Trend anzuschließen.

Dass die Ursache für den Veränderungsbedarf zu einem bestimmten Zeitpunkt zu Veränderungsprozessen führt, hat in der Regel einen bestimmten Anlass und bedarf eines Impulses. Der Anlass kann ein erkennbarer nicht mehr akzeptabler Fehlbetrag bei der Aufstellung des Haushaltes oder eine Auflage der Aufsichtsbehörde sein.

Geplanter Wandel setzt voraus, sich selbstkritisch mit der Ausgangssituation auseinanderzusetzen. Das bedeutet auch Ursachen und Auslöser für das Beschäftigen mit Reformen bewusst wahrzunehmen und zu beschreiben.

### *Entwicklung statt Revolution*

Jede Organisation hat **Stärken und Schwächen**. Ein Veränderungsprozess setzt sinnvollerweise an den deutlichen Schwächen an und baut auf den anerkannten Stärken auf. Die Frage ist nicht nur, was dringend verändert und verbessert werden muss, sondern auch, was auf jeden Fall erhalten und ausgebaut werden soll. Veränderung bedeutet Fortentwicklung und nicht Einreißen des Bestehenden. Es geht um Entwicklung, nicht um Revolution.

### *Probleme bewusst machen!*

Auch kleine Veränderungen müssen zwar nicht von allen, aber von den relevanten Akteuren der Organisation getragen werden. Veränderung macht generell Angst, ist unbequem, mit Aufwand und Konflikten verbunden und kann zumindest zeitweise zu einer Verschlechterung der Situation führen.

Vor diesem Hintergrund ist die Einsicht in die Notwendigkeit der Veränderung zwingende Voraussetzung für das Gelingen. Das heißt, vorhandene Probleme oder gar Krisen müssen den beteiligten Akteuren, aber auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie den Führungskräften bewusst gemacht werden.

### *Der Prozess muss zur Verwaltung passen!*

Wie jedes Unternehmen hat auch jede Verwaltung ihre eigene Kultur. Die Menschen, die in der Verwaltung arbeiten, haben spezifische Umgangsformen, haben ihre Geschichte und erzählen sich Geschichten, handeln nach ritualisierten Denkmustern und Verhaltensweisen. Menschen in einer Behörde leben, denken, fühlen bezogen auf Arbeit tendenziell anders als die Angestellten einer Bank oder einer Unternehmensberatung. Auch zwischen verschiedenen Behörden gibt es hier große Unterschiede. Die spezielle Verwaltungskultur ist zu berücksichtigen und der Veränderungsprozess so zu gestalten, dass er zu der jeweiligen Organisation passt.

## Wer will die Veränderung?

Ob Veränderungsprozesse erfolgreich geplant und umgesetzt werden, hängt maßgeblich davon ab, wie ernsthaft der Veränderungswillen der ausschlaggebenden Akteure – also der Verwaltungsleitung und der beteiligten Politiker/innen – ist. Um im Sinne eines geplanten Wandels ein ernstgemeintes und damit auch umsetzbares Konzept zu entwickeln, ist es wichtig zu wissen, inwieweit die ausschlaggebenden Akteure eine Veränderung tatsächlich wollen.

### Woher kommt der Impuls?

Jeder Veränderungsprozess hat einen **Impuls**. Das heißt, die Initialzündung geht von identifizierbaren Akteuren oder Gruppen aus. Oft kommt der Impuls von innen, beispielsweise von Führungskräften, Personalräten oder Querschnittsämtern der Verwaltung. Er kann auch von politischen Entscheidungsträgern, wie hauptamtlichen Wahlbeamten, Dienststellenleitern oder der Fraktion oder - im Ausnahmefall- von außen kommen.

In jedem Fall ist es wichtig, sich bewusst zu machen, woher der Impuls für Veränderungen kommt, mit welcher Definitionsmacht der oder die Impulsgeber ausgestattet sind und welche Interessen dahinterstehen.

### Unterschiedliche Interessen aufzeigen!

Unterschiedliche **Interessenlagen** bestimmen das Geschehen in einer Organisation. Diese Interessenlagen müssen bekannt sein, wenn man herausfinden will, welche Veränderung wie und gegen welchen Widerstand in der Organisation durchsetzbar sind.

Um den Veränderungswillen und die Durchsetzbarkeit von Reformstrategien in einer Kommune zu beurteilen, müssen die unterschiedlichen Interessenlagen der verschiedenen Gruppen und Akteure ermittelt werden, also ihre Befürchtungen und der Nutzen, den sie von der Reform erwarten. Als Interessengruppen sind hier unter anderem Fraktionen des Kommunalparlamentes, der Hauptausschuss, hauptamtliche Wahlbeamte, Führungskräfte, Mitarbeiter/innen, Personalräte und Gewerkschaften zu berücksichtigen.

### Konflikte nicht scheuen!

Ein guter erster Meilenstein anhand dessen sich der tatsächliche Veränderungswillen einschätzen lässt, ist der **Entscheidungsprozess**, mit dem beispielsweise eine Verwaltungsreform „ins Leben gerufen“ wird. Ein Konzept zu einem solchen umfassenden Veränderungsprozess muss auch formal beschlossen werden. Ist ein Konzept höher angesiedelt - zum Beispiel in der Stadtvertretung - ist es verbindlicher. Schon an dieser Stelle gilt der Grundsatz, dass man zu erwartende Konflikte nicht scheuen darf. Wer die Konzepte schon im Hauptausschuss nicht für durchsetzbar hält, wird bei der Umsetzung noch größeren Problemen gegenüberstehen.

### Konsequenzen klar formulieren!

Veränderungsprozesse verlangen von den Entscheidungsträgern **Mut, Konfliktbereitschaft und Konsequenz**. Allgemein verbindliche konzeptionelle Formulierungen stoßen fast immer auf Zustimmung. Die praktischen Konsequenzen der Veränderung sollten frühzeitig klar formuliert werden:

- Welche internen Machtverschiebungen müssen perspektivisch umgesetzt werden?
- Mit welchen Interessengruppen werden welche Konflikte auszutragen sein?
- Gibt es die Bereitschaft, im Zusammenhang mit Veränderungsprozessen finanzielle oder andere Gratifikationen zu vergeben und Sanktionen zu verhängen, zum Beispiel eine Versetzung vorzunehmen?

## Welche Ziele sollen mit der Veränderung erreicht werden?

Ist die Ausgangssituation beschrieben, sind die Ziele zu definieren. Sie müssen im Rahmen einer Zielhierarchie klar formuliert werden und sowohl anspruchsvoll als auch in überschaubarer Zeit erreichbar sein.

Die **Zieldefinition** ist für das Reformkonzept von zentraler Bedeutung. Ein Zielsystem soll auf der Entscheidungsebene Diskussionen auslösen und damit eine klärende Funktion haben. Die Ziele der Veränderungsprozesse festzulegen, hat zudem eine orientierende Funktion. Den Mitarbeitern/innen und Führungskräften wird durch die Zieldefinition klar sein, was „die da oben“ wollen. Schließlich stellt ein klar definiertes Zielsystem auch die Voraussetzung dafür dar, dass sich später Erfolg und Misserfolg der Veränderungsprozesse kontrollieren lassen.

### *Visionär, aber nicht abgehoben*

Weit verbreitet ist der Ansatz, als Grundlage für ein Zielsystem ein **Leitbild** zu entwickeln. Ein Leitbild beschreibt die Grundphilosophie der Veränderungen beziehungsweise der Verwaltung, deckt einen längeren Zeitraum ab und soll visionär sein. Ist das Leitbild allerdings zu weit von der augenblicklichen Realität entfernt, wird es von den Beschäftigten nicht ernstgenommen.

### *Ziele zeitlich und inhaltlich festlegen!*

Zwingend zu formulieren sind **strategische Ziele**. Diese beschreiben prägnant die Felder, in denen sich in den nächsten Jahren Veränderungen vollziehen sollen, und die Hauptergebnisse, die durch diese Veränderungen erreicht werden sollen.

Strategische Ziele werden durch sogenannte operative Zielsetzungen ergänzt. **Operative Ziele** beziehen sich in der Regel auf ein Jahr. Sie bilden die Grundlage für Meilensteine im Projekt, sind also zumindest grobkörnig quantifizierbar. Ein Zielsystem ohne präzise zeitliche und inhaltliche Festlegung ist zu „schwammig“. Operative Ziele zwingen die Projektverantwortlichen zur Zielkontrolle und die Entscheidungsträger zum eindeutigen Bekenntnis zur Veränderung.

Die Erarbeitung eines Zielsystems ist ein Prozess, der unter anderem dazu dient, sich mögliche **Zielkonflikte** – zum Beispiel den Konflikt zwischen Qualitätssteigerung und Kostenreduktion – bewusst zu machen. Solche Zielkonflikte sind offenzulegen. Das verhilft dazu, im Rahmen des Entscheidungsprozesses Prioritäten zu setzen, die der Situation angemessen sind.

### *Wie weit soll die Veränderung gehen?*

Im Rahmen eines Zielsystems muss auch sichtbar werden, wie weit die beabsichtigten Veränderungen gehen sollen. Es gibt Veränderungen auf der Instrumentenebene, wie die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, Veränderungen auf der Systemebene, zum Beispiel der Ebene der Fachbereiche und auf der Ebene der Verwaltungskultur, die beispielsweise die Informationspolitik betreffen. Hier geht es darum, das unterschiedliche Ausmaß von Veränderungen bewusst wahrzunehmen und mit Hilfe von Zielen über die **Veränderungstiefe** zu entscheiden.

## Welche Schwerpunkte sind bei der Planung zu setzen?

Damit strategische und operative Ziele von ihrer Bedeutung her richtig eingeschätzt werden können, sollten sie schon in der Konzeptionsphase um eine Maßnahmen - oder Projektebene ergänzt werden.

Eine **Projektplanung** ist unabdingbarer Bestandteil eines Konzeptes. Projekte können viel anschaulicher diskutiert werden als allgemeine theoretische Aussagen. Erst durch eine konkrete Projektplanung wird aus einem Konzept eine echte Entscheidungsgrundlage. Auch hier gilt: Eine inhaltliche und kritische Diskussion ist richtig und zielführend. Es macht keinen Sinn, Energie in Arbeit zu stecken, deren Ergebnis niemand will.

### *Den Überschriften Maßnahmen zuordnen!*

Eine Projektplanung beschreibt Arbeitsfelder – Steuerung, Konsolidierung, Personalwirtschaft, Organisation oder Qualität –, die in den ersten zwei Jahren angegangen werden sollen, und ordnet dann den Überschriften Maßnahmen zu. Durch diese Planung wird das Projekt inhaltlich positioniert und nimmt Gestalt an.

Projektplanung zwingt zur inhaltlichen und zeitlichen **Priorisierung**. Kenntnisse zum Thema Projektmanagement sind unabdingbare Voraussetzung zur Gestaltung eines Reformprozesses.

## *Projekte sollen zu Erfolgen führen!*

Die notwendigen Anstrengungen sollten möglichst zeitnah zu sichtbaren und erlebbaren Erfolgen führen - auch in Hinblick auf die Motivation der am Projekt Beteiligten. Eine **erfolgsorientierte Projektplanung** muss eine Mischung aus Teilprojekten enthalten, die

- zeitnah zu Ergebnissen führen,
- echte Probleme der Organisation lösen und
- für die verschiedenen wichtigen Interessengruppen Erfolg bedeuten.

Erfolgsorientierte Projektplaner/innen fragen beispielsweise, was Personalräte auf der nächsten Personalversammlung verkünden möchten oder was nach einem Jahr Reform in der Zeitung stehen soll.



## Wer übernimmt beim Veränderungsprozess welche Verantwortung?

Besonders vor der Durchführung größerer Veränderungsvorhaben sind wichtige Rahmenbedingungen zu klären. Hierbei geht es um die zur Verfügung stehenden Ressourcen, die Arbeitsstrukturen und die Unterstützung von außen. Im Prinzip wird ein Konzept erst durch die Klärung der Rahmenbedingungen rund. In den Rahmenbedingungen müssen sich die gesteckten Ziele, die Zeit- und Projektplanung, die Tiefe der angestrebten Veränderungen und die beabsichtigte Außenwirkung widerspiegeln. Hier steht nochmals die Ernsthaftigkeit auf dem Prüfstand. Von nichts kommt nichts.

### Die Aufgaben organisatorisch zuordnen

Als erstes ist zu klären, wer beim Veränderungsprozess die Arbeit in welcher **Organisationsform** erledigen soll:

- Soll dafür eine zeitlich befristete Stabsstelle bei der Dienststellenleitung angesiedelt werden?
- Werden Kollegen im Rahmen einer Projektorganisation nebenamtlich mit der Aufgabe betraut?
- Bekommt eine bestehende Querschnittseinheit, zum Beispiel das Hauptamt, diese Aufgabe?

Bei der Entscheidung darüber, wie die Arbeit organisatorisch zugeordnet werden soll, spielt der Veränderungswille der einzelnen Mitarbeiter/innen eine wesentliche Rolle. Aber auch die Signalwirkung, die eine bestimmte organisatorische Zuordnung für die Belegschaft hat, ist dabei zu berücksichtigen.

### Kompetenzen festlegen!

Eng an die Organisationsform ist die Frage der Kompetenzen, der Macht und der **Entscheidungsstrukturen** geknüpft.

- Dürfen nur Vorschläge erarbeitet werden oder gibt es auch echte Umsetzungskompetenz?

- Welche Entscheidungen fallen auf Dezernenten-, Hauptausschuss- oder Stadtvertretungsebene?
- Wann wird wo in welcher Form - im Sinne eines Projektcontrolling - berichtet?

Diese Fragen müssen am Anfang geklärt werden.

### Einsatz und Ausdauer sind gefragt

Für das Gelingen einer Veränderung ist die personalwirtschaftliche Frage, wer persönlich mit der Aufgabe betraut wird, vielleicht die wichtigste. Identifikation mit den Zielen, Engagement, voller Einsatz, Durchsetzungsfähigkeit, Kreativität, Flexibilität, Mut und Intelligenz sind für das Vorantreiben eines Veränderungsprozesses ebenso wichtig wie Überzeugungskraft und Ausdauer. Alles andere – also betriebswirtschaftliche, personalwirtschaftliche und organisatorische Kompetenz oder Moderations- und Präsentationskompetenz – lässt sich durch nachträgliche Qualifizierung der Akteure/innen ergänzen.

Zu den Rahmenbedingungen gehört auch die Frage nach der finanziellen Ausstattung. Wie groß ist das Budget in diesem Haushaltsjahr? Welche Mittel stehen im kommenden Jahr zur Verfügung?

### Ohne Externe geht es nicht

Keine Organisation kann allein aus sich heraus grundlegende Veränderungen erfolgreich umsetzen. Ohne **externe Unterstützung** geht es nicht. Je besser die eigene personelle Ausstattung ist, desto geringer ist der Bedarf an externer Beratung. Externe Beratung kann punktuell zu bestimmten Fragestellungen eingekauft werden oder aber den gesamten Prozess in Gang bringen.

Aber nicht nur Berater bieten externe Unterstützung. Die Palette ist reichhaltig. Interne Projektbeauftragte können sich im Rahmen von Hospitation auch bei anderen Reformkommunen Anregungen von außen holen oder im Rahmen von In-House-Trainingsmaßnahmen qualifiziert werden. Wichtig für die Entscheidung über externe Unterstützung ist es, vorher die für den Veränderungsprozess zur Verfügung stehenden Ressourcen und die Rahmenbedingungen zu ermitteln.

## Wer wird wie informiert und beteiligt?

Veränderungsprozesse sind nur mit den Mitarbeitern/innen umsetzbar. Die Akteure müssen daher bei den Mitarbeitern/innen bei Problembewusstsein schaffen und die Bereitschaft zur Veränderung erzeugen. Die Mitarbeiter/innen müssen motiviert werden, sich aktiv an dem Prozess zu beteiligen. All dies setzt **Transparenz** voraus! Mitarbeiter/innen und Führungskräfte sollten regelmäßig und strukturiert informiert werden.

Information allein reicht allerdings nicht aus. Darüber hinaus ist zu klären, wie die Mitarbeiter/innen sich in den Veränderungsprozess einbringen können und welche Beteiligungsstrukturen geschaffen werden sollen. Neben diesen methodischen Weichenstellungen ist insbesondere für die Entscheidungsträger von Anfang an wichtig, wie über die Veränderungsprozesse nach außen berichtet wird.

### Regelmäßig informieren!

An erster Stelle steht der richtige Auftakt. Die Mitarbeiter/innen sollten nicht aus der Zeitung erfahren, dass ihre Verwaltung seit gestern ein Dienstleistungsunternehmen ist. Für die dauerhafte **Information** sind entsprechende Strukturen zu schaffen. Das können beispielsweise eine Mitarbeiterzeitung, eine Reformzeitung, elektronische Infos, Plakate oder Stellwände sein. Aufwand und Nutzen sollten dabei in einem sinnvollen Verhältnis zueinander stehen. Die Information sollte nicht mehr Zeit in Anspruch nehmen als die eigentliche Reformarbeit. Viel wichtiger sind Regelmäßigkeit, Zugänglichkeit und Verlässlichkeit. Information ist immer Bring- und Holschuld. Viele Mitarbeiter/innen werden sich nicht für die Veränderungsprozesse interessieren, völlig unabhängig von der Art der Information. Aber man muss sie dennoch informieren. Geheimhaltung ist gefährlich. Geheime Projekte haben in der Regel keinen Erfolg.

### Sich dem Austausch stellen

Wer von den Potentialen und dem Wissen der Mitarbeiter/innen profitieren will, muss geeignete, verlässliche **Kommunikationsstrukturen** entwickeln. Hier geht es nicht um Information, sondern um Austausch. Der Austausch kann auf der Ebene von Arbeitsgruppen, über extra ausgebildete Moderatoren/innen oder durch Informationssprechstunden erfolgen. Die Meinung der Mitarbeiter/innen zu den Veränderungsprozessen ist wichtig. Nur wer sich den Mitarbeitern/innen wirklich stellt – zum Beispiel durch regelmäßige, strukturierte Veranstaltungen in den Ämtern – hat eine Chance, etwas über den Erfolg seiner Projekte zu erfahren. Reformer neigen dazu, sich ein eigenes Universum zu bilden. Aber Folien sind nicht die Realität.

### Von Anfang an offen sein!

Mit den Kommunikationsstrukturen eng verknüpft sind die **Beteiligungsstrukturen**. Hier gilt es von Anfang an offen zu sein. Bei weitem nicht alles kann und sollte beteiligungsorientiert angepackt werden. In demokratisch legitimierten Organisationen werden Ziele von Politikern/innen und nicht von Mitarbeitern/innen gesetzt. Die Mitarbeiter/innen akzeptieren das auch, wenn von Anfang an Klarheit über Gestaltungsspielraum besteht. Dieser Gestaltungsspielraum - sei es bei der Verbesserung der konkreten Arbeitsbedingungen im Amt oder bei der Klärung übergreifender Fragen in neugeschaffenen Strukturen - muss dann aber auch eingeräumt werden.

**Öffentlichkeitsarbeit** hält die Entscheidungsträger bei der Stange. Man sollte die Öffentlichkeit aber erst informieren, wenn im Veränderungsprozess ein Meilenstein erreicht wurde. Übertreibungen bei Öffentlichkeitsarbeit wirken sich negativ aus. Wer übertriebene Erfolgsmeldungen liest oder hört, stellt die Ernsthaftigkeit des Projektes in Frage: Was wollt Ihr denn, es ist doch schon alles bestens?

# Vorentscheidungsphase

## Zusammenfassung

### Die Ziele der Veränderung klären

- ▶ Wie ist die Ausgangssituation?
- ▶ Wer will die Veränderung?
- ▶ Welche Ziele sollen mit der Veränderung erreicht werden?
- ▶ Welche Schwerpunkte sind bei der Planung zu setzen?
- ▶ Wer übernimmt beim Veränderungsprozess welche Verantwortung?
- ▶ Wer wird wie informiert und beteiligt?

In der Vorentscheidungsphase muss eine **Strategie** für die Veränderungsprozesse entwickelt werden.

Im Rahmen dieser Strategie muss für alle Akteure in der Verwaltung der Sinn und Zweck der Reform transparent gemacht werden. Insbesondere die Akteure, die aktiv beteiligt werden sollen, brauchen Klarheit über die kurz- und längerfristigen Ziele des Veränderungsprozesses. Es besteht hierbei die Gefahr, dass Ergebnisse des Reformprozesses, die von der Verwaltungsleitung und/oder der Politik erwartet werden - zum Beispiel Stellenabbau oder Haushaltskonsolidierung - um Widerstände zu vermeiden, den Mitarbeitern/innen nicht deutlich mitgeteilt werden.

Stattdessen werden oft Ziele wie Verbesserung der Kundenorientierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit plakativ in den Vordergrund gestellt. Ein solches Vorgehen führt dazu, dass bei der Überprüfung der erreichten Ziele niemand mit den Ergebnissen wirklich zufrieden ist.

Der Personalrat kann in dieser Phase der Reform für Transparenz sorgen, zum Beispiel indem eine Dienstvereinbarung über alle Ziele des Veränderungsprozesses geschlossen wird.

In der Vorentscheidungsphase müssen Verwaltungsleitung und Politik die für die Veränderung notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen. Nur so wird für alle Beteiligten deutlich, dass die beschriebenen Ziele ernst gemeint sind.

Der Umkehrschluss, dass das Bereitstellen der Kapazitäten alleine genüge, ist jedoch falsch. Nur wenn die Rahmenbedingungen, wie Projektorganisation, Kompetenzen, Beteiligungsformen und Informationswege klar festgelegt werden, haben die Reformverantwortlichen eine Chance auf dem Weg der Veränderung nicht zu „verhungern“.

# Untersuchungsphase

- ▶ Wer hat einen Nutzen durch die Veränderung?
- ▶ Was soll sich in der Organisation verändern?
- ▶ Wieviel Veränderung kann der Organisation zugemutet werden?
- ▶ Welche methodischen Fragen sind zu klären?
- ▶ Wie muss der Veränderungsprozess organisiert werden?
- ▶ Wie transparent muss das Entscheidungsverfahren sein?

***Nur wer einen Nutzen erwarten kann,  
ist zur Veränderung bereit.***

## Die Angst der Führungskräfte

Die Erfahrungen von Praktiker/innen aus schleswig-holsteinischen Kommunen lassen erkennen, worauf in der Untersuchungsphase besonders zu achten ist:

*„Führungskräfte haben Ängste und wissen nicht, wie sie mit ihren Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen sprechen sollen, wie sie mit Reform umgehen sollen, was sie mit Ideen von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen tun sollen.“*

*„Eine Kostenleistungsrechnung als erstes aufzubauen, die viel Arbeit und lange keine Ergebnisse bedeutet, ist ungünstig.“*

*„Die Führungskräfte waren zuwenig auf ihre neue Rolle vorbereitet.“*

*„Gewisse Konsolidierungsmaßnahmen, zum Beispiel Beförderungssperren, sind kontraproduktiv für Untersuchungen.“*

*„Führungskräfte haben Angst, Arbeitsgruppen-Ergebnisse in Lenkungsausschüssen nicht mehr beeinflussen zu können.“*

*„Bei der Konzepterstellung wird zu wenig über persönliche Befindlichkeiten nachgedacht, zum Beispiel darüber, was passiert, wenn jemand einen anderen Titel erhält?“*

*„Anlehnung an Konzepte von anderer Stelle kann als Überstülpen wirken. Das gilt auch für unsorgfältiges Benchmarking.“*

*„Verwaltungen neigen dazu alles – auch alles Einfache – kompliziert zu machen.“*

## Wer hat einen Nutzen durch die Veränderung?

Die Projektplanung muss sich an dem konkreten Nutzen und den Erwartungen der Entscheider, also in der Regel der Verwaltungsleitung orientieren. Die Entscheider müssen für sich einen individuellen Vorteil erkennen können. Das kann die werbewirksame Eröffnung eines Bürgerbüros oder die Vergrößerung der finanziellen Handlungsspielräume sein.

Auch die Führungskräfte müssen im Veränderungsprozess einen Nutzen sehen. Wenn sie der Veränderung ablehnend gegenüberstehen, können sie mehr als nur Sand im Getriebe eines Veränderungsprozesses sein.

Es muss aber auch für alle Beteiligten deutlich werden, dass es – beispielsweise durch Abflachen der Hierarchien – Verlierer geben wird. Schon in dieser Phase sollte über Alternativen, wie die Anpassung des Umsetzungszeitplans an die Fluktuation oder die Nutzung von Vorruhestandsregelungen, nachgedacht werden.

### Die Vorteile deutlich machen

Die am Veränderungsprozess Beteiligten müssen durch ihren Einsatz Vorteile bis hin zu verbesserten beruflichen Perspektiven erwarten können.

Bei der Projektplanung sind die in der Verwaltung bereits bestehenden Probleme und Konflikte zu berücksichtigen. Werden in der Untersuchungsphase bereits Lösungen oder Lösungsansätze für diese Probleme und Konflikte gefunden, steigt die Akzeptanz für den Veränderungsprozess bei allen Beteiligten. Wenn die Lösungen erfolgreich sind, geht davon eine Signalwirkung aus.

### Die Projekte vernetzen

Wenn bekannt ist, was die Entscheider vom Veränderungsprozess erwarten, gibt das Hinweise darauf, welche Zielkonflikte zu erwarten sind. Solche Hinweise sind in der konkreten Projektplanung wichtig.

Ebenso wichtig ist es, den Nutzen der ausgewählten Projekte für die Mitarbeiter/innen zu klären. Nur so kommt die Bereitschaft zur Beteiligung zustande.

Aus der strategischen Zielsetzung in der Vorentscheidungsphase soll sich eine für alle Beteiligten transparente Schwerpunktsetzung für die Teilprojekte ableiten.

Dabei ist auf die Vernetzung der Teilprojekte zu achten. Wenn ein Projekt gestartet werden soll, das nicht zu den Schwerpunktprojekten gehört, muss die Notwendigkeit erklärt werden.

## Was soll sich in der Organisation verändern?

Abgeleitet aus dem in der Vorentscheidungsphase beschriebenen Auslöser für die Veränderungsprozesse ergeben sich die verschiedenen inhaltlichen Felder:

**Konsolidierungszwänge** ergeben sich aus schwierigen Haushaltssituationen der Kommunen. Sie können dann Anlass sein, sich mit Veränderungsprozessen zu beschäftigen. Gerade die Haushaltskonsolidierung ist ein Untersuchungsgegenstand, der demotivierende Aspekte - insbesondere für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aber auch für die Führungskräfte - beinhaltet. Schnelle Problemlösungen wird es hierbei nicht geben, da Konsolidierungskonzepte ihre Wirkung häufig erst mit Zeitverzug entfalten.

### Die Elemente verzahnen

Das **Neue Steuerungsmodell** ist in der Vergangenheit vielfach auf die Einführung finanzwirtschaftlich geprägter Elemente reduziert worden. Es diente der Einführung der Budgetierung, dem Aufbau eines Berichtswesens, der Entwicklung von Produktbeschreibungen, der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, der Entwicklung eines Kontraktmanagements, der Schaffung von Controlling-Systemen oder dem Aufbau von Zielsystemen. Viele Kommunen haben sich mit Nachdruck dieser Themen angenommen. Häufig stellte sich jedoch nicht oder nicht vollständig und im geplanten Zeitraum der erwünschte Erfolg ein, weil der Nutzen der Entwicklung dieser Instrumente sich den Beteiligten nur schwer erschließt. Außerdem wird oft die erforderliche Verzahnung der finanzwirtschaftlichen Instrumente mit anderen betriebswirtschaftlichen Elementen des Neuen Steuerungsmodells, in erster Linie Organisation, Personal, Qualität, zu wenig berücksichtigt.

### Veränderungen müssen bei den Menschen ansetzen!

Das Feld **Personalwirtschaft** mit seinen Einzelaspekten wie Bestandsanalyse, Bedarfsplanung, Personalentwicklung und -führung gewinnt immer mehr an Bedeutung.

Der Veränderungsprozess muss in erster Linie bei den in den Organisationen arbeitenden Menschen ansetzen. Nur über eine Verhaltensänderung der Beschäftigten lässt sich der Weg für Veränderungen ebnen. Wenn dieser Aspekt vernachlässigt wird, führt das zur Demotivation der Mitarbeiter/innen. Dieses Problem war unter anderem ausschlaggebend für die Erstellung des vorliegenden Leitfadens.

Auf dem Gebiet der **Organisationsentwicklung**, beispielsweise durch die Schaffung von neuen Fachbereichen und die Optimierung von Geschäftsprozessen ist es möglich, die Veränderung nach aussen hin sichtbar zu machen. Weil die Veränderung der Verwaltung für viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter direkt spürbar wird, ist mit einem großen Potential an Vorbehalten und Ängsten zu rechnen.

### Verbesserungen für die Kunden

Verwaltungen dürfen sich bei Reformen nicht zu lange nur mit sich selbst beschäftigen. Das Reformfeld **Qualität** bringt Verbesserungen in erster Linie für die Bürger/innen, aber auch für die verwaltungsinternen „Kunden“. Die Qualität ebenso auf der Tagesordnung zu behalten wie die Haushaltssituation oder die Verbesserung des internen Finanzmanagements, ist unumgänglich für eine gute Presse, für nachhaltige Reformunterstützung durch die Politik, aber auch für die Motivation der Mitarbeiter/innen. Kontinuierliche Qualitätsverbesserungen ganzheitlich in der Verwaltung zu verankern, bedeutet Maßnahmen im Bereich der Organisation, der Qualifikation, der Verfahren und der Technik und dies auf allen Ebenen der Verwaltung. Der Einstieg in ein Qualitätsmanagement ist aber auch schrittweise über gezielte Einzelprojekte möglich, zum Beispiel über die Verbesserung der Erreichbarkeit, die Überarbeitung von Vordrucken und Formularen oder dadurch, dass Qualitätskennzahlen konsequent in Produktbeschreibungen und Zielvereinbarungen eingebunden werden.

## Wieviel Veränderung kann der Organisation zugemutet werden?

Wenn es darum geht, wie komplex der Veränderungsprozess sein soll, müssen die Entscheider/innen sich vor Augen führen, welche qualitativen und quantitativen Potentiale vorhanden sind und was sie ihrer Organisation zumuten können.

Einerseits besteht die Gefahr der Überforderung, wenn eine Verwaltung anstrebt, alle Themenfelder gleichzeitig mit hoher Intensität anzugehen. Andererseits erzielen viele neue Instrumente ihre Wirkung nur über Vernetzung. Man begibt sich also auf eine Gratwanderung zwischen zu komplexen Gesamtprozessen und ungenügend koordinierten Einzelprojekten.

### *Kein Perfektionismus!*

Wie detailliert Reformprozesse in der Untersuchungsphase betrieben werden, ist ein wichtiger Aspekt für den nächsten Schritt, die Umsetzung. Nur wenn in dieser Phase ein Konsens darüber besteht, dass auch 80-%ige Lösungen für die Organisation tragbar sind, besteht eine Chance, zeitnah konzeptreife Ergebnisse zu erzielen. Gerade das Streben nach 100-%igen Lösungen ist häufig Ursache dafür, dass Akteure sich aus Reformprozessen zurückziehen.

Die Auswahl von Teilprojekten sollte eine Mischung aus kurz-, mittel- und langfristig angelegten Projekten ergeben. Nur so ist gewährleistet, dass schnell Erfolge sichtbar werden und hieraus auch Impulse für längerfristig angelegte Teilprojekte abgeleitet werden können.

All diese Punkte der Umsetzungsorientierung zielen im Kern auf die Frage, wie belastbar die Organisation ist. Hierbei gilt es, mit der Begrenztheit der Ressourcen offen umzugehen und Lösungsalternativen aufzuzeigen beziehungsweise die Projektplanung der gegebenen Situation anzupassen. Durch rechtzeitige, zielgruppengerechte und praxisbezogene Qualifizierungsmaßnahmen lassen sich die Belastbarkeit und die Bereitschaft zu Veränderungen steigern.



## Welche methodischen Fragen sind zu klären?

Vorm Einstieg in die Untersuchungsphase braucht man einen Überblick über die verschiedenen methodischen Ansätze.

Die Auswahl der richtigen Methoden ist abhängig von den angestrebten inhaltlichen Feldern und Zielsetzungen und auch der Größe der Verwaltung und den damit verbundenen Ressourcen.

Es ist zu klären, auf welcher hierarchischen Ebene in die Untersuchungsphase eingestiegen werden soll. Die in der Theorie vorgenommene klare Trennung zwischen **Topdown-** und **Bottom-Up-**Ansatz findet sich in der Praxis häufig so nicht wieder. Es wird vielmehr mit einer Vermischung beider Ansätze gearbeitet, deshalb ist eine klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem basis-/mitarbeiterInnenorientierten Ansatz und den Vorgaben der Verwaltungsleitung zu beachten.

### **Beteiligung braucht Spielraum**

Es lässt sich feststellen, dass ein Ansatz mit breiter Mitarbeiter/innenorientierung nur dort Sinn macht, wo die Mitarbeiter/innen wirklich Gestaltungsspielraum haben. Ansonsten entsteht sehr schnell der Eindruck, es handele sich um eine „Scheinbeteiligung“. Klare Vorgaben der Verwaltungsleitung sind für die Beteiligung der Mitarbeiter/innen hilfreich. Eine breite Beteiligung kann beispielsweise durch flächendeckende schriftliche Befragungen oder Arbeitsgruppen mit allen Betroffenen erreicht werden. Weniger aufwendige Formen der Beteiligung können Feedback-Veranstaltungen zu den Arbeitsergebnissen einer Expertengruppe, Workshops oder Interviews mit Führungskräften sein.

### **Pilotprojekt oder flächendeckender Ansatz?**

Ein weiteres methodisches Unterscheidungskriterium ist der Pilot- beziehungsweise flächendeckende Ansatz von Reformprozessen. Dieser hängt in erster Linie von der Grösse der jeweiligen Verwaltung ab. Je kleiner eine Organisation ist, desto eher kann ein flächendeckender Ansatz für Reformprojekte gewählt werden. Darüber hinaus gibt es inhaltliche Kriterien, die für die eine oder andere Variante sprechen. Pilothaftes Vorgehen erscheint immer dann sinnvoll, wenn die jeweiligen inhaltlichen Felder in einem vielleicht besonders geeigneten Bereich zuerst erprobt werden sollen. Wichtig ist, dass der Pilotbereich so gewählt wird, dass eine spätere Übertragung auf die Gesamtverwaltung möglich ist.

### **Konsens über die Methodik herstellen!**

Ob in der Untersuchungsphase mit Workshops, Interviews, Prozessanalysen oder anderen Instrumenten gearbeitet werden soll, lässt sich ohne Kenntnis des einzelnen Untersuchungsgegenstandes, der Zielsetzung und der Größe der Verwaltung so nicht beantworten. Wichtig ist hierbei, dass allen Beteiligten der Entscheidungsweg für eine bestimmte Methodik transparent gemacht wird. Idealerweise wird ein Konsens über das methodische Vorgehen zwischen allen am Reformprozess beteiligten Gruppierungen geschlossen.

So lassen sich spätere Kontroversen über Methodikfragen vermeiden.

## Wie muss der Veränderungsprozess organisiert sein?

Der **Projektorganisation** kommt eine besondere Bedeutung zu. Nur wenn diese klar festgelegt ist, kann die für die Veränderungsprozesse notwendige Transparenz hergestellt werden. Hierzu gehört eine möglichst konkrete und realitätsnahe Zeitplanung, die im Laufe des Verfahrens fortgeschrieben wird.

Es muss Klarheit darüber herrschen, welche Ressourcen im Rahmen des Veränderungsprozesses benötigt werden. Hierbei sind nicht nur die Ressourcen der operativ Verantwortlichen, sondern auch die Ressourcen der am Prozess beteiligten Ämter zu berücksichtigen.

Nur wenn die notwendigen Ressourcen wirklich zur Verfügung stehen, lässt sich eine zur Demotivation führende Überforderung der Beteiligten vermeiden.

### Verantwortung übertragen

Um am Ende beurteilen zu können, ob die Ziele erreicht wurden, müssen diese Ziele möglichst klar, konkret und überprüfbar formuliert sein.

Im Sinne eines Projektcontrollings ist es hierbei sinnvoll, mit Zwischenergebnissen beziehungsweise **Meilensteinen** zu arbeiten, um rechtzeitig überprüfen zu können, inwieweit die Ziele erreicht wurden.

Den Ergebnissen sind eindeutig Verantwortlichkeiten zuzuordnen. Die Verantwortung dafür, dass die Ziele erreicht werden, sollte Einzelpersonen übertragen werden, nicht Organisationsbereichen.

### Die Verantwortlichen mit Kompetenzen ausstatten

Es ist zu beachten, dass die Verantwortlichen mit den für die Erreichung dieser Ergebnisse notwendigen Kompetenzen ausgestattet sind.

Besonderes Augenmerk bei der Projektorganisation ist auf eine transparente Berichts- und **Informationsstruktur** zu richten. Diese muss zum einen den Informationsbedarf der einzelnen Akteure berücksichtigen, zum anderen aufzeigen, wo es Bedarf für den Entscheidungen gibt.

Die Information muss so angelegt sein, dass sie nicht nur Sachinformationen beinhaltet, sondern auch Raum für die Darstellung von ersten Ergebnissen und Erfolgen lässt.

Bereits vorhandene Erfolge zu publizieren hat eine positive Wirkung für noch laufende Projekte.

## Wie transparent muss das Entscheidungsverfahren sein?

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Veränderungsprozesse ist, dass für alle Beteiligten **Klarheit** über das Verfahren und die damit zusammenhängenden Entscheidungsstrukturen herrscht. Unklarheiten darüber, wer was entscheidet sind häufig Ursache von wenig zielführenden Diskussionen und enttäuschten Erwartungen. Allen am Veränderungsprozess Beteiligten muss klar sein, wieweit ihre Kompetenzen reichen, und an welcher Stelle eine Übergabe an andere Entscheider beziehungsweise Entscheidungsgremien erfolgt.

Nachdem diese vor dem Hintergrund einer Gesamtbetrachtung eine Entscheidung getroffen haben, sollten die Beschlüsse allen Beteiligten nachvollziehbar vermittelt werden.

# Untersuchungsphase

## Zusammenfassung

### *Den Weg zu den Zielen finden*

- ▶ Wer hat einen Nutzen durch die Veränderung?
- ▶ Was soll sich in der Organisation verändern?
- ▶ Wieviel Veränderung kann der Organisation zugemutet werden?
- ▶ Welche methodischen Fragen sind zu klären?
- ▶ Wie muss der Veränderungsprozess organisiert werden?
- ▶ Wie transparent muss das Entscheidungsverfahren sein?

In der Untersuchungsphase geht es darum, den Weg zu den in der Vorentscheidungsphase beschriebenen Zielen zu finden und aufzuzeigen. Jetzt gilt es, die verschiedenen Akteure in der Verwaltung zu Beteiligten am Veränderungsprozess zu machen.

In dieser Phase ergeben sich für die Mitarbeiter/innen die meisten Möglichkeiten, sich aktiv in die Veränderungsprozesse einzubringen. Hier sind die vorhandenen Kreativitätspotentiale zu nutzen. Die aktive Einbeziehung der Mitarbeiter/innen birgt jedoch die Gefahr missverständlicher Basisdemokratie - Beteiligung heisst nicht Entscheidung.

In der Untersuchungsphase wird innerhalb der Organisation hinterfragt, was schon seit Jahren oder auch Jahrzehnten Bestand hatte. Hiervon sind im besonderem Maße die Führungskräfte betroffen, da viele Reformthemen direkt oder indirekt auf eine Rollenveränderung in der Führungsebene abzielen. Darüber hinaus existiert bei Führungskräften häufig Angst vor Macht- und Statusverlusten. Vor diesem Hintergrund ist es unumgänglich, sie sinnvoll in die Untersuchungsphase einzubeziehen.

Für die Entscheider/innen, in der Regel die Verwaltungsspitze, die das Reformvorhaben angeschoben haben, geht es in dieser Phase darum, möglichst schnell erste spürbare Erfolge zu sehen, die den häufig hohen Aufwand in dieser Phase rechtfertigen.

Die Politik in der Untersuchungsphase in die Veränderungsprozesse einzubeziehen, ist von großer Bedeutung. Damit die Politiker/innen sich die Veränderungen schrittweise erarbeiten können, benötigen sie Transparenz darüber, wie Lösungskonzepte entstehen.

# Umsetzungsphase

- ▶ Wie soll der Veränderungsprozess nachhaltig verankert werden?
- ▶ Was kennzeichnet einen dynamischen Veränderungsprozess?
- ▶ Welche Spielregeln müssen sich ändern?

***Der Erfolg ist immer das Ergebnis  
vieler kleiner Schritte.***

## *Zeiten des Chaos und der Unsicherheit*

Die Schwierigkeiten der Umsetzungsphase lassen sich aus Äußerungen von Praktikern/innen aus schleswig-holsteinsichen Kommunen ablesen:

„Oft laufen nur die Motoren und sonst nichts, das heißt, nur die Reformverantwortlichen sind aktiv.“

„Wie lange dauert die Verwaltungsreform, bis sie endlich umgesetzt ist?“

„Es gab lange Zeit Unsicherheit und Chaos mit unklaren Zuständigkeiten.“

„Die immer schon Faulen werden auch bei der Reform geschützt, die Überengagierten werden noch weiter belastet.“

„Es gibt keine Streitkultur. Vieles wird zu schnell persönlich genommen.“

## Wie soll der Veränderungsprozess nachhaltig verankert werden?

Umsetzung heisst **Echtbetrieb**. Jetzt entscheiden sich Erfolg und Misserfolg. Die Euphorie der Planungs- und Vorbereitungsphase hat sich abgenutzt. Der Widerstand der bisher Desinteressierten wird nun, wo es wirklich ernst wird, mobilisiert. Gelingt es in dieser Phase nicht, den weiteren Veränderungsprozess in der Organisation, sprich in den Fachämtern, zu verankern, bleibt die beabsichtigte Veränderung an der Oberfläche. Die Organisation der „Stabübergabe“ ist deshalb sehr wichtig.

### Voraussetzungen für die Umsetzung schaffen

In der Phase der Umsetzung sind sowohl organisatorisch als auch personell die Voraussetzungen für eine Durchführung der Reformvorhaben zu schaffen. Die Mitarbeiter/innen müssen für ihre neuen Aufgaben qualifiziert und, wenn schon nicht begeistert, so doch eingestimmt sein.

Die Rolle der bisherigen Reformverantwortlichen, die beispielsweise von einer zentralen Stabsstelle aus Veränderungsprozesse initiierten, planten und vorantrieben, muss sich ändern. Ihre Aufgabe muss mehr und mehr die der Unterstützung von Verantwortlichen in der Linie sein. Ob diese Unterstützung nachgefragt wird, ist ein guter Maßstab dafür, wie kompetent und erfolgreich die bisherige Veränderungsarbeit den Mitarbeitern/innen erscheint.

Mit dem beabsichtigten und notwendigen Übergang der bisherigen Stabsaufgaben in die „Linie“ (bisherige Querschnittsämter sind in diesem Kontext auch als Linie zu bezeichnen) stellt sich natürlich die Frage nach den organisatorischen und personellen Perspektiven des Stabes. Diese Frage darf nicht verdrängt werden, sondern muss im Rahmen eines Organisations- oder Steuerungskonzeptes rechtzeitig auf die Tagesordnung. Eine Dauerreform mit Dauerreformern ist nicht das Ziel.

## Was kennzeichnet einen dynamischen Veränderungsprozess?

Organisationen bestehen aus Menschen. Veränderungsmanagement bedeutet dementsprechend vor allem den Versuch, Menschen mit unterschiedlichen Bedürfnissen, Erwartungen, Befürchtungen, Stärken und Schwächen auf dem Weg durch ein unbeliebtes und unbekanntes Terrain zu führen. Dabei helfen Konzepte und Pläne. Nur muss man davon ausgehen, dass im Zuge von Veränderungen in Organisationen die angestoßenen Prozesse eine Eigendynamik entfalten. Menschen funktionieren selbstverständlich nicht nur rational. Verhalten und Fühlen sind nicht planbar! Die Nicht-Planbarkeit, die Eigendynamik und den Prozesscharakter einzuplanen, darin besteht die Kunst.

### *Jede Lösung schafft neue Probleme*

Jedes Thema, welches im Rahmen eines Veränderungsprozesses angepackt wird, löst nicht geplante Folgeprojekte und Folgefragen aus. Jede Problemlösung schafft neue Probleme. Um zeitnah Ergebnisse und Resultate zu erzielen, müssen die angestoßenen Prozesse aber begrenzt bleiben. Die Projekte müssen immer wieder darauf überprüft werden, ob sie im Sinne des ursprünglichen Auftrages zielführend sind. Ein gutes Kriterium für diese Frage: Was ist der nächste **Meilenstein**? Konzentration auf vorzeigbare Zwischenschritte ist die Devise. Meilensteine zeigen den Entscheidungsträgern und den Mitwirkenden Erfolge, vermitteln Sinn und sind dementsprechend sehr wichtig für die Motivation in einem Reformprozess. Sie helfen aber auch, Fehlentwicklungen frühzeitig zu bemerken und zu stoppen.

### *Fortschritt heißt Fehler machen*

Nicht alle neuen Ideen können erfolgreich umgesetzt werden. Zu viele Unwägbarkeiten, aber auch methodische und inhaltliche Fehler begleiten Veränderungsprozesse. Eine Organisation, die ihre Potentiale ausschöpfen und ehrgeizige Ziele erreichen will, bewusst Tabus bricht und neue Denk- und Arbeitsmethoden einführt, braucht eine **Fehlerkultur**.

Die Entscheidungsträger/innen müssen wissen, dass Fortschritt probieren und Risiken eingehen bedeutet und Perfektionismus einer der größten Feinde von Veränderung ist.

### *Weniger ist mehr!*

Zu viele Projekte, immer wieder neue Ideen und Anforderungen, denen zu wenige Ergebnisse gegenüberstehen, sowie eine zu kritische Bewertung des Erreichten führen schnell zu einer Überlastung der Organisation. Hiervon sind sowohl die Reformer/innen und die Mitarbeiter/innen, die sich zusätzlich zu ihrer eigentlichen Aufgabe in Projekten engagieren, als auch die Führungskräfte betroffen. Die Einführung von Budgetierung, Kontraktmanagement, Mitarbeitergesprächen neben der täglichen Arbeit ist irgendwann zu viel. Hier gilt es, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren. Weniger ist mehr.

Zu diesem Zeitpunkt ist besonders wachsam auf Motivation und Demotivation zu achten. In dieser Phase besteht die Gefahr, dass der Prozess „bricht“. Nicht die „ewigen Nörgler“ und „traurigen Besserwisser“ bremsen den Veränderungsprozess, sondern die bisher Aufgeschlossenen verlieren unter Umständen ihre Motivation. Die Umsetzung ist schleppend, die Entscheidungsträger werden ungeduldig, Zweifel an der Richtigkeit des eingeschlagenen Weges machen sich breit. Hat sich das bisherige Engagement gelohnt?

### *Nach dem Stand der Dinge fragen!*

Jetzt sind nicht nur spürbare Verbesserungen, sondern auch gute Information und **Kommunikation** zentrale Erfolgsfaktoren. Gerade weil die Reformverantwortlichen immer weniger Lust verspüren, in der Organisation nach dem Stand der Dinge zu fragen, müssen sie es tun. Jetzt müssen die bisherigen Ergebnisse realistisch dargestellt und vor allem Orientierung für die Zukunft gegeben werden. Jetzt muss man den Mitarbeitern/innen aufrichtig zugehören. Lustlose Arroganz der Reformer/innen ist an dieser Stelle das falsche Signal.

In der entscheidenden Phase der Umsetzung formiert sich auch der latent vorhandene **Widerstand** gegen die Veränderung. Ein offensiver und ehrlicher Umgang mit der augenblicklichen Situation, Nacharbeiten, auch Korrigieren sind jetzt notwendig - und nicht zuletzt Standfestigkeit. Vor allem aber muss man in dieser Phase Projekte zum Abschluß bringen und Ergebnisse produzieren



## Welche Spielregeln müssen sich ändern?

Veränderung heißt immer Eingriff in seit Jahrzehnten bestehende Machtverhältnisse. In jeder Organisation gibt es geschriebene und ungeschriebene Spielregeln, an denen sich Befugnisse und Einfluss, aber auch persönliche Karrieren orientieren, nach denen Gewinner und Verlierer entstehen. Veränderungsprozesse sind ein sogenanntes Nullsummenspiel und kein „All-Winner“-Modell. Der bewusste Umgang mit diesem Thema gehört zu einem professionellen Veränderungsmanagement.

### *Engagement muss belohnt werden*

Die Mitarbeiter/innen, die sich engagiert auf das Wagnis der Reform einlassen, sollten sichtbar belohnt werden. Es müssen neue, vielleicht sogar außergewöhnliche Karrieren entstehen. Aktivisten brauchen realistische Perspektiven, die sich auch in mehr Geld ausdrücken. Von ihnen wird Engagement, Bereitschaft zu Wagnissen verlangt und auch dass sie sich offen zur Veränderung bekennen. Das muss, zumindest mittelfristig, honoriert werden.

Gleichzeitig müssen diejenigen, die verkennen, dass ihre Unternehmensführung eine Entscheidung getroffen hat, erkennbar sanktioniert werden. **Sanktion** heißt hier im Bereich der Führungsebene oder angehenden Führungsebene Karriereknick. In ganz schwierigen Fällen, beispielsweise bei einer Verweigerung auf der Führungsebene, hilft als Signal Umsetzung mit Verlust der bisherigen, manchmal einflussreichen, Funktion. Wenn ohnehin Organisationsveränderungen durchgeführt werden, hilft dies, solche Maßnahmen auch arbeits- und beamtenrechtlich durchzusetzen.

Diese für den Prozess wichtigen Signale müssen allerdings die Ausnahme bleiben. Wie gesagt, es geht um Entwicklung und nicht um Revolution. Menschen, die jahrzehntelang nach bestem Wissen und Gewissen im Sinne der Unternehmensführung ihre Arbeit getan haben, haben Anspruch auf Respekt. Nicht alle können und wollen drei Jahre vor ihrem Ruhestand noch einmal völlig umdenken.

# Umsetzungsphase

## Zusammenfassung

### Die Umsetzung lohnt sich

Die Umsetzungsphase ist in der Regel die schwierigste Phase im Rahmen einer Verwaltungsreform. Die Konzepte sind erstellt, die Beschlüsse sind gefasst - nun geht es an die kleinteilige, langwierige, unspektakuläre und oft nervenaufreibende und konflikträchtige Arbeit: Strukturen, Instrumente, Verfahren und Verhaltensweisen sind zu verändern.

Die bisher an zentraler Stelle operativ Reformverantwortlichen müssen den Stab der Verantwortung mit Unterstützung durch die Verwaltungsleitung an die Führungskräfte weitergeben und sich mehr und mehr zu internen Dienstleistern entwickeln.

Die Führungskräfte haben die schwierige Aufgabe, den Anteil der „Obersachbearbeitung“ durch Delegation und geregelte Zielvereinbarungen und Berichtsstrukturen spürbar zu verringern. Sie müssen Zeit gewinnen für eigentliche Führungsaufgaben in den Bereichen Strategie, Finanzen, Organisation, Personal und Qualität. Außerdem müssen sie mit gutem Beispiel vorangehen, den Geist der Reformen selber verinnerlichen und konsequent die Eigeninitiative, Experimentierfreude, Kommunikationsbereitschaft und Veränderungswilligkeit der Mitarbeiter/innen fördern - und das Gegenteil fair aber konsequent sanktionieren.

Die Mitarbeiter/innen sind am ehesten zu Extra-Arbeit und zu Veränderungen bereit, wenn sich für sie spürbare Verbesserungen ergeben, die nicht durch Nachteile auf einer anderen Seite erkauft sind. Darauf muss der Personalrat achten, der auch im Rahmen der Umsetzung möglichst weitgehend einbezogen werden sollte, um Konflikte zu vermeiden.

Auch um die Entscheider - Verwaltungsleitung und Politik - „bei der Stange zu halten“, ist es wichtig, dass die Umsetzungsplanung auf nennenswerte, vorzeigbare Ergebnisse in überschaubaren Zeiträumen zielt, die umgekehrt nur mit Unterstützung und Rückendeckung durch die Entscheider erreicht werden können.

Alle Beteiligten müssen wissen, dass die Umsetzung ein langer und schwieriger Prozess mit Fehlern, Rückschlägen und Konflikten ist. Alle müssen aber auch spüren, dass es sich lohnt, dass für alle etwas dabei herauskommt, dass der Prozess der Veränderung also unumkehrbar sein muss.

- ▶ Wie soll der Veränderungsprozess nachhaltig verankert werden?
- ▶ Was kennzeichnet einen dynamischen Veränderungsprozess?
- ▶ Welche Spielregeln müssen sich ändern?

# Bewertungsphase

- ▶ Welche Kriterien sollen einer Bewertung zu Grunde gelegt werden?
- ▶ Wie werden Ergebnisse bewertet und transparent gemacht?
- ▶ Wie kann Veränderung Normalität werden?

***Erst wenn Erfolge gefeiert und Fehler als Chancen genutzt werden, ist Verbesserung zur Normalität geworden.***

## Die Bewertung kommt oft zu kurz

Was in der letzten Phase des Veränderungsprozesses zu beachten ist, zeigen die folgenden Zitate.

*„Viele haben die falsche Erwartung, dass es einen großen Knall gibt, und dann ist alles anders - und die Reform vorbei.“*

*„Wenn was schiefgeht, wird immer nur der Schuldige gesucht.“*

*„Korrigierendes Eingreifen nach einer Bewertung ist zu selten, zu langsam, zu unsicher. Zum Beispiel weil die ursprünglichen Beschlüsse von politischen Gremien gefällt wurden.“*

*„Die Bewertung kommt oft zu kurz, weil sie mit dem Eingeständnis von Fehlern verbunden ist.“*

## Welche Kriterien sollen einer Bewertung zu Grunde gelegt werden?

Jedes Projekt hat sein Ende. Eine Organisation hat einige Jahre finanziellen, personellen und kulturellen Aufwand investiert. Ziele wurden formuliert, Projektpläne aus der Taufe gehoben und angepasst, Menschen wurden mobilisiert. Jetzt müssen die erzielten Ergebnisse diesem Aufwand gegenübergestellt werden.

### Die Erfolge überprüfen

Erfolg oder Misserfolg eines Veränderungsprozesses lassen sich nicht vermessen, wiegen oder berechnen. Insbesondere bei komplexen Aufgabenstellungen ist die Beurteilung des Erfolges kaum mehr als die Summe unterschiedlicher subjektiver Einschätzungen. Damit diese Einschätzungen sich aber nicht nur auf die Wahrnehmung von Stimmungen reduzieren, braucht man Kriterien als Diskussionsgrundlage. Ein längerer Veränderungsprozess, der keine quantifizierbaren Ergebnisse erzielt, ist auf keinen Fall erfolgreich.

Die erzielten Erfolge können finanzieller Art sein: eine Kostenreduktion, Einnahmeerhöhung oder Budgetverringerung. Es können sich auch qualitative Verbesserungen wie die Verlängerung von Öffnungszeiten oder die Verringerung von Durchlaufzeiten. Ein weiteres Ergebnis können Produktivitätssteigerungen - mehr Fälle bei gleichem Personal - sein.

## Welche Ziele wurden erreicht?

Die Bewertung orientiert sich an den gesteckten Zielen. Zu jedem der anfangs beschlossenen Ziele muss eine Aussage erfolgen, auch zu den nicht erreichten Zielen.

Die neue Steuerung verlangt Transparenz, auch Kostentransparenz. Diese Kriterien gelten auch für den Veränderungsprozess selbst. Eine Aufstellung der Gesamtkosten ist unabdingbar, auch wenn sie zum Teil nur geschätzt sind. Diesem Ressourcenaufwand wird das beschriebene Ergebnis, der erzielte Nutzen also, gegenübergestellt.

## Wie werden Ergebnisse bewertet und transparent gemacht?

Schon während des laufenden Projektes sollten Meilensteine abgearbeitet werden. Zum einen, um die Motivation der am Projekt aktiv Beteiligten zu erhalten, zum anderen, um den Entscheidungsträgern ein Gefühl über den Verlauf des Projektes zu vermitteln, sind Meilensteine ein wichtiger Erfolgsfaktor. Die Diskussion von Aufwand und Nutzen ist, wenn sie bereits beim Erreichen der Meilensteine erfolgt ist, am Ende des eigentlichen Veränderungsprozesses kein Novum mehr. Eine Berichtskultur hat sich dann bereits etabliert.

Ein **Abschlussbericht** knüpft sinnvollerweise immer an die Ausgangssituation an, beschreibt nochmals kurz die gesteckten Ziele, den zurückgelegten Weg, benennt offen die Schwierigkeiten und Probleme und erläutert anschaulich die erzielten Ergebnisse. Die Berichte sind nicht für die Reformverantwortlichen, sondern für eine bestimmte Zielgruppe gedacht.

### *Regelmäßig berichten!*

Für Berichtswesen gilt der Grundsatz der Regelmäßigkeit. Der Zeitraum variiert nach Zielgruppe und Thema. Es sollte nicht nur über besonders gute Ergebnisse berichtet werden.

Die Form und die „Inszenierung“ der Ergebnisdarstellung orientieren sich an der Zielgruppe. Einer fachlich tief im Thema steckenden Lenkungsgruppe werden mehr Folien und Detailinformation präsentiert als der Stadtvertretung. Die Frage ist, was der jeweiligen Zielgruppe wichtig sein könnte.

Ein Abschlussbericht verdeutlicht allen Beteiligten, dass nun ein neuer Abschnitt im Leben der Organisation beginnt. Er zwingt die Akteure einen Strich zu ziehen, so dass es nicht zu einer Endlosreform kommt.

## Wie kann Veränderung Normalität werden?

Wenn im Zusammenhang mit dem Thema Berichtswesen der Eindruck entstanden ist, dass jeder Veränderungsprozess sein Ende hat, soll nun mit aller Dringlichkeit verdeutlicht werden, dass dieses Ende der Anfang eines neuen Prozesses ist. Der Begriff Verwaltungsreform muss irgendwann verschwinden. Der Begriff Reform steht für etwas Aussergewöhnliches. Nach der Reform ist aber vor der Reform, besser vor der nächsten Veränderung. Wenn ein ernstgemeinter Veränderungsprozess die Organisation etwas lehren sollte, dann das ständige Lernen.

### ***Konsequenzen ziehen!***

Zum Lernen müssen die gewonnenen Erfahrungen ausgewertet werden. Was war gut, was war nicht gut, was machen wir wieder so, was anders? Ist man nur mit dem Aufzählen der Erfolge oder der Suche nach Schuldigen für Misserfolge befaßt, gerät eine solche Auswertung leicht in Vergessenheit. So gehen wertvolle, oft leidvoll gewonnene, Erkenntnisse verloren. In der Auswertungsphase heißt es, aus den Erfahrungen Konsequenzen zu ziehen. Um in den Personen verankerte Erfahrungen der Organisation zur Verfügung zu stellen, sind Regeln zu formulieren und Strukturentscheidungen zu treffen.

### ***So lernt die Organisation***

Neben der eher prozessorientierten Auswertung der Erfahrungen sollte auf der Basis der erzielten Ergebnisse und der veränderten Rahmenbedingungen das Zielsystem angepasst werden. Eine Bewertung muss entscheidungsorientiert sein. Neue Ziele sind somit Bestandteil der Beschreibung der Vergangenheit. Aus den Zielen werden Maßnahmen und Projekte abgeleitet, Zeitpläne und Verantwortlichkeiten festgelegt und wir befinden uns wieder am Anfang - auf einem höheren Niveau. Wenn das geschieht, hat die Organisation „gelernt“ in Kategorien von Unternehmensführung zu arbeiten. Das wäre ein echter Erfolg!

# Bewertungsphase

## Zusammenfassung

### Chancen für Neuanfänge

- ▶ Welche Kriterien sollen einer Bewertung zu Grunde gelegt werden?
- ▶ Wie werden Ergebnisse bewertet und transparent gemacht?
- ▶ Wie kann Veränderung Normalität werden?

Ob es sich um einen umfangreichen Veränderungsprozess oder um eine Einzelmaßnahme handelt: Eine Bewertung der inhaltlichen Ergebnisse und der im Prozess gemachten Erfahrungen muss eingeplant und in geeigneter Weise durchgeführt werden.

Wie und mit welchen Konsequenzen durchgeführte Projekte bewertet werden, zeigt oft mehr über den Stand der Veränderung als die zu bewertenden Ergebnisse selbst. Die Beteiligten - Reformverantwortliche, Führungskräfte, Mitarbeiter/innen - müssen die Größe haben, sich auf sachgerechte Bewertungskriterien zu einigen und die Bewertung ehrlich zu vollziehen. Die kritische Beurteilung und Selbstbeurteilung darf nicht durch die Angst blockiert werden, Fehler und Versäumnisse eingestehen zu müssen, das Gesicht zu verlieren oder es sich mit Kollegen/innen zu verderben.

Dies kann nur gelingen, wenn alle, auch Personalrat, Verwaltungsleitung und unter Umständen auch die Politik solche Bewertungen als Teil eines ständigen Verbesserungsprozesses betrachten. Das bedeutet erstens, die Bewertung klar und eindeutig als eine Suche nach Verbesserungsmöglichkeiten und nicht als die Suche nach Fehlern und Schuldigen zu gestalten. Zweitens sind Fehler und Misserfolge als nicht wünschenswert, aber normal zu verstehen und darzustellen. Drittens sind Erfolge und Zwischenergebnisse als wertvolle Etappensiege und Grundlagen für die weitere Entwicklung zu feiern. Und viertens sollten solche Bewertungen als Routine gepflegt und konsequent auch für eventuelle Kurskorrekturen genutzt werden - als Chancen für Neuanfänge.



## *Ihre Ansprechpartner*

### Stadt Norderstedt

Rathausallee 50

22846 Norderstedt

Siegfried Becker, Tel. 040/53595-308

Kai Evers, Tel. 040/53595-325

Fax: 040/53595-611

### Angermann & Partner

International Business Consultants GmbH.

ABC-Straße 35

20354 Hamburg

Dr. Christoph Jermann, Tel. 040/34914-189

Fax: 040/34914-147

Email: [angermanac@aol.com](mailto:angermanac@aol.com)

## *Impressum*

Herausgeberin: N.N.

Redaktion: Vera Stadie, Tel. 040/4101767

Gestaltung, Reinzeichnung: Rainer Klute, Tel. 040/4325-1119

Stand: 1.10.1999