

Veränderungen innerhalb der Kommune wirksam gestalten –

Zum Verständnis eines Changemanagements
innerhalb der Verwaltung

Fortbildungsreihe “Strukturen für die Zukunft“
Strategien, Methoden und Prozesse für ein nachhaltiges
Bildungsmanagement (DKBM)

Schleipzig, 29.08.2019

PD Dr. Daniel Rölle

Vertretung des Lehrstuhls für Soziologie der Organisation

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Gliederung

1. Ausgangssituation – Gründe des Veränderungsdrucks für Verwaltungen
2. Aspekte des Change Managements in Verwaltungen
3. Umgang mit Widerständen bei Veränderungsprozessen in Verwaltungen
4. Potentielle Erfolgsfaktoren bei Veränderungsprozessen in Verwaltungen
5. Fazit



1. Ausgangssituation – Gründe des Veränderungsdrucks für Verwaltungen

1. Ausgangssituation – Gründe des Veränderungsdrucks für Verwaltungen

- Erwartungen an die Verwaltung, an ihr Handeln und die Kommunikation ihres Handelns („Output“) haben sich gewandelt.
- Veränderungsdruck nicht im Sinne eines Wettbewerbs mit anderen Organisationen (vgl. Wirtschaft), sondern aus der Politik und der Öffentlichkeit.
- Verwaltung und Verwaltungshandeln zunehmend unter Beobachtung & Rechtfertigungsdruck gegenüber der Öffentlichkeit (Bewertung ihrer Performanz; Verantwortlichkeit („accountability“) ihres Handelns.
- „Krise der Input- und Output-Legitimität staatlichen Handelns“
- *Zentrale Frage:* Wie kann die öffentliche Verwaltung die zahlreichen Erwartungen und Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft erfüllen?

1. Ausgangssituation – Gründe des Veränderungsdrucks für Verwaltungen

Bürger sind insgesamt zufrieden mit deutschen Behörden

Zufriedenheit mit Faktoren behördlicher Dienstleistungen in Deutschland



* Einordnung auf einer Skala von -2 "sehr unzufrieden" bis +2 "sehr zufrieden"

** Anteil der Befragten, denen der Faktor für die Zufriedenheitseinschätzung wichtig ist



Basis: 5.965 Befragte; Januar bis März 2017

Quelle: Statistisches Bundesamt

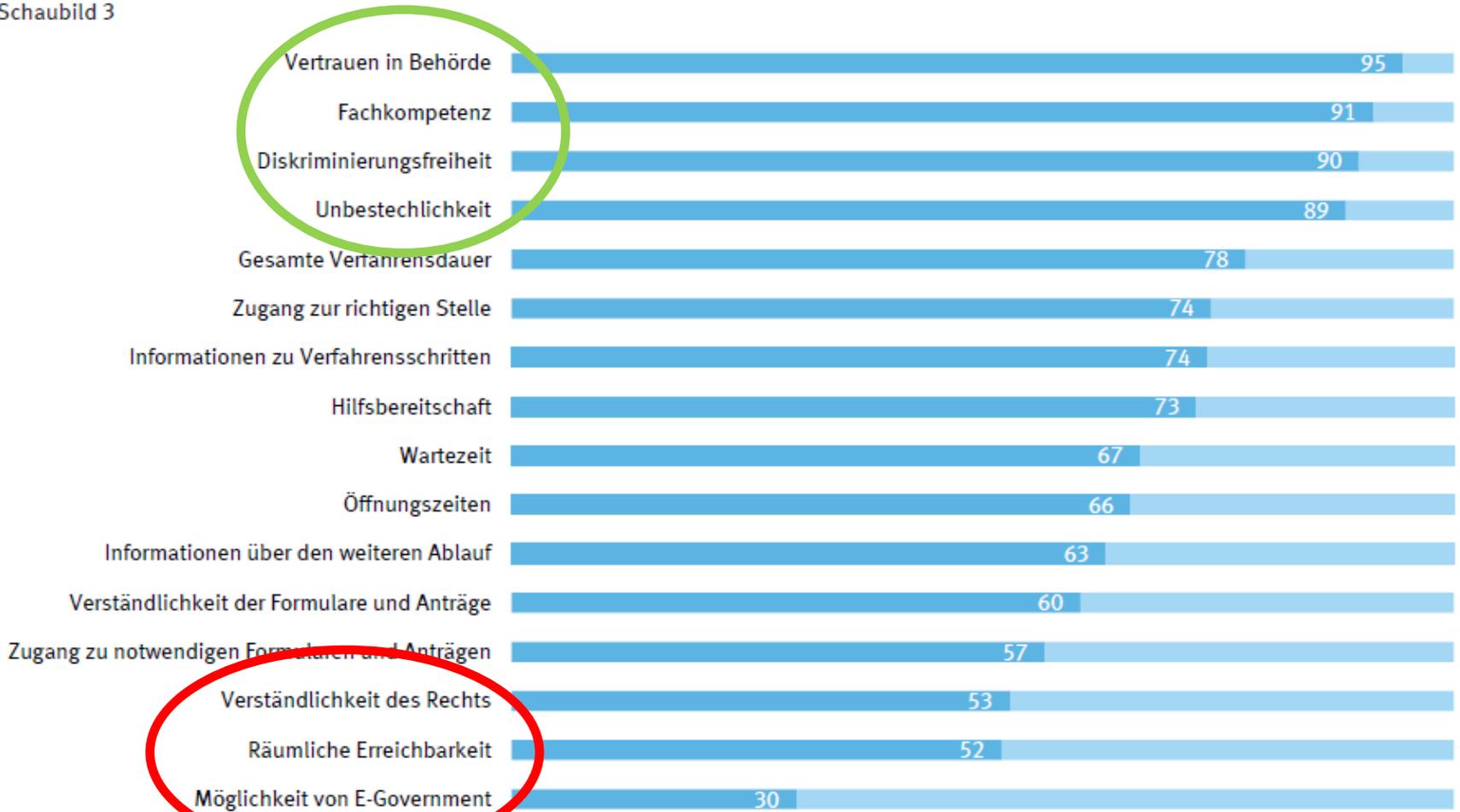
statista

Befragung
„Zufriedenheit der
Bürger in Deutsch-
land mit behörd-
lichen Dienst-
leistungen, 2017

1. Ausgangssituation – Gründe des Veränderungsdrucks für Verwaltungen

Wichtigkeit der Faktoren für die Zufriedenheitseinschätzung der behördlichen Dienstleistungen
(Prozentangabe für „wichtig“)

Schaubild 3



Quelle: Befragung „Zufriedenheit der Bürger in Deutschland mit behördlichen Dienstleistungen, 2015“

Rolle, Transferagentur Brandenburg, Schlepzig 29.08.2019

1. Ausgangssituation – Gründe des Veränderungsdrucks für Verwaltungen

Erwartungen:

- Rechtmäßiges Handeln (legales, regelgebunden Handeln)
- Effizienz (wirtschaftliches Handeln) → Sparzwang / Personaleinsparung
- Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit von Verwaltungsentscheidungen
- Mehr Transparenz (von Verwaltungsvorgängen und Entscheidungen)
- ...

Herausforderungen:

- Wirksames Handeln (z.B. mehr Chancengerechtigkeit in der Bildung)
- Demografischer Wandel (Personalrekrutierung)
- Digitalisierung („Smart Cities“)
- Umgang mit zurückgehendem Vertrauen in Politik *und* Verwaltung
- Verwaltung als „Akzeptanzbeschaffer“ für politische Entscheidungen
- ...

1. Ausgangssituation – Gründe des Veränderungsdrucks für Verwaltungen

Erwartungen:

- Rechtmäßiges Handeln (legales, regelgebunden Handeln)
- Effizienz (wirtschaftliches Handeln) → Sparzwang / Personaleinsparung
- Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit von Verwaltungsentscheidungen
- **Mehr Transparenz** (von Verwaltungsvorgängen und Entscheidungen)
- ...

Herausforderungen:

- **Wirksames Handeln** (z.B. mehr Chancengerechtigkeit in der Bildung)
- Demografischer Wandel (Personalrekrutierung)
- Digitalisierung („Smart Cities“)
- Umgang mit zurückgehendem Vertrauen in Politik *und* Verwaltung
- Verwaltung als „Akzeptanzbeschaffer“ für politische Entscheidungen
- ...



2. Aspekte de Change Managements in Verwaltungen

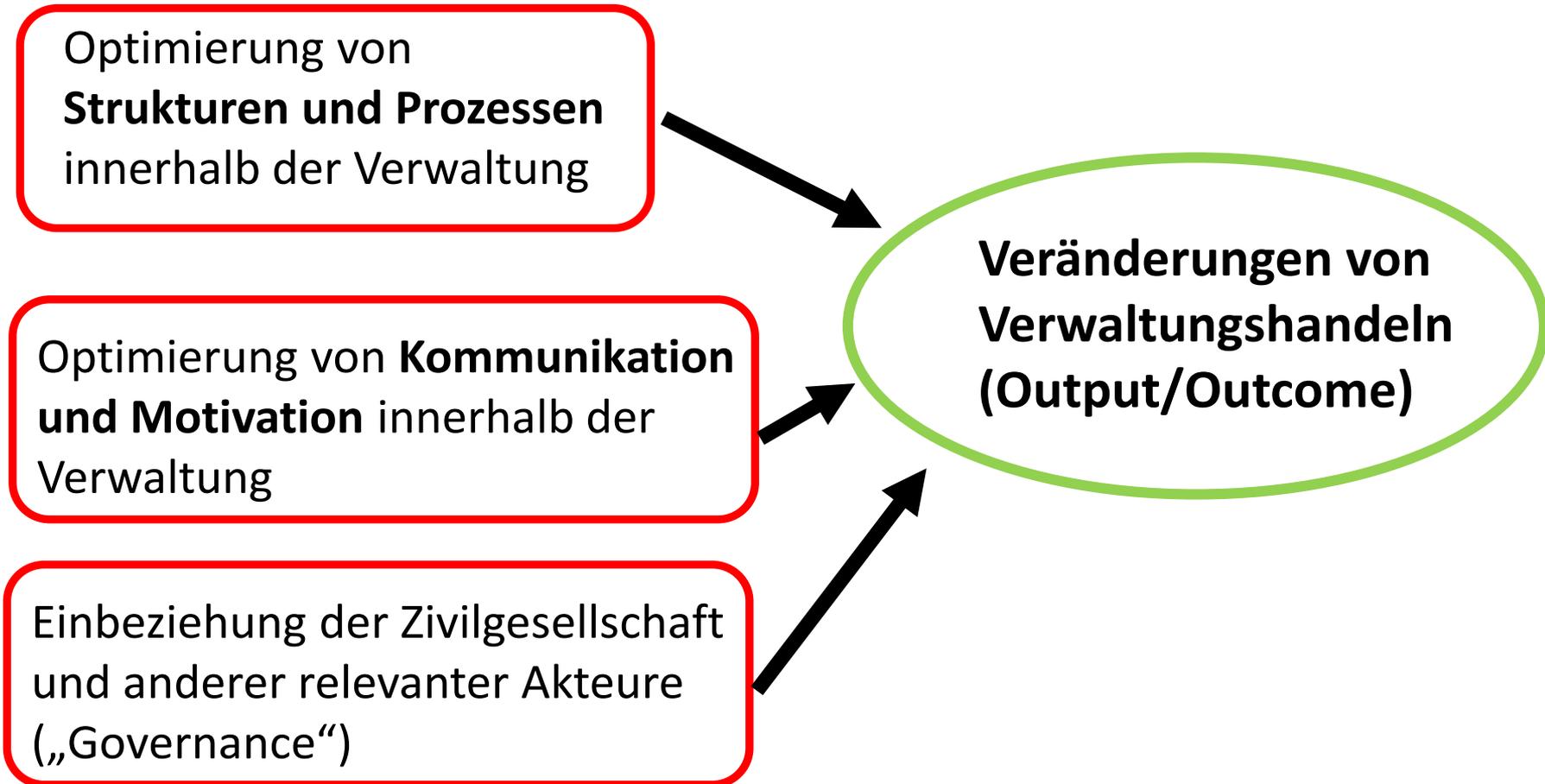
2. Aspekte des Change Managements in Verwaltungen

Vorbemerkungen:

- Politik: Umstrukturierungen von Behörden (vor allem Ministerien und Spitzenbehörden) oft aus "aus politischen Erwägungen" bzw. weil sich "die Politik" aufgrund aktueller Ereignisse, Skandale veranlasst fühlt, Tatkraft zu "demonstrieren" → Gefühl der Verwaltung: „Spielball“
- Organisationskultur: Zusammentreffen von eher sicherheitsorientierten Menschen und einem Misstrauen gegenüber Veränderungsvorhaben, die Ungewissheit, Unsicherheit oder gar Risiko mit sich bringen könnten → *Gefahr der Reaktanz*
- Führungskräfte: Wenig Mut, Veränderungsprozesse einzuleiten (→ kaum Erfahrungen mit Veränderungen)

2. Aspekte des Change Managements in Verwaltungen

Voraussetzungen



2. Aspekte des Change Managements in Verwaltungen

Voraussetzungen:

- Positive Ziele hingegen wirken nur, wenn sie sich ausreichend viele Organisationsmitglieder zu eigen machen – und wenn sie sich überdies zutrauen, diese Ziele auch zu erreichen.
- Eine selbstzufriedene Organisation ist daher schwerer zu "motivieren" als eine, die einen Handlungsbedarf erkannt hat, und eine mutlose ist schwerer zu motivieren als eine, die Selbstvertrauen besitzt.
- Statt daher bei der Begründung von Veränderungsprojekten allzu sehr Missständen und Unzulänglichkeiten zu betonen, ist es gerade im öffentlichen Dienst oft klüger, die vorhandene Motivation, gute und professionelle Arbeit zu machen, mit positiven Veränderungszielen anzusprechen.

2. Aspekte des Change Managements in Verwaltungen

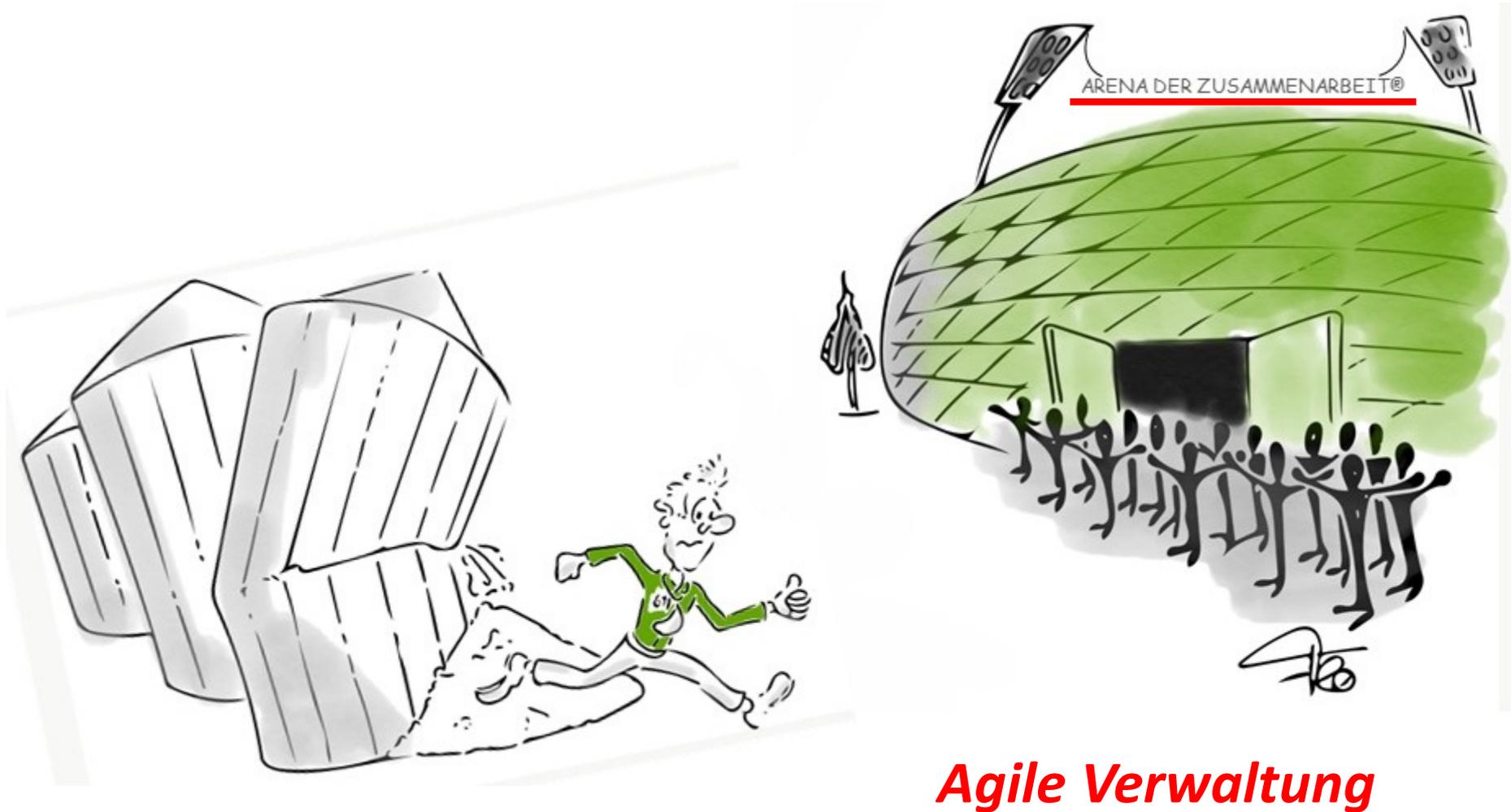
Thesen (Teil I):

1. Veränderungsvorhaben werden dann akzeptabel, wenn dem Aspekt der Sicherheit ausreichend Rechnung getragen wurde.
2. Wichtig ist, dass eine Motivation zur Veränderung vorhanden ist, auf allen Ebenen.
3. Eine gelungene Veränderung im öffentlichen Dienst hängt von der sozialen Kompetenz und dem Mut zum Führen der Behördenleitung ab.

Thesen (Teil II):

4. Neben den handelnden Personen, behindern aber auch Verwaltungsstrukturen den Wandel. Es gibt viele sehr starke und mächtige "Türme", aber nur sehr schwache Kräfte, die deren Handeln koordinieren.
5. Diese Strukturen, die jedem einzelnen "Turmherren" ein De-facto-Vetorecht geben, müssten verändert werden.

2. Aspekte des Change Managements in Verwaltungen



Agile Verwaltung

2. Aspekte des Change Managements in Verwaltungen

- „Agilität“ stammt aus der IT-(Software-)Branche Anfang der 2000er (Beweglichkeit oder Wendigkeit von Personen oder Organisationen).
- Agilität vergleichbar mit „Flexibilität“ (Anpassungsfähigkeit), aber:
 - **Flexibilität**: rein reaktive Anpassung
 - **Agilität**: proaktiv und initiativ zu agieren, um notwendige Veränderungen durchzuführen.
- Agilität als (neues) Paradigma der Verwaltung (Hill 2015, 2018)
- Agile Verwaltung versucht einen qualitativ besseren Verwaltungsoutput zu erzeugen durch:
 - Vernetzung unterschiedlicher Fachbereiche über Organisationsgrenzen hinweg und
 - mehr Beteiligung und durch die frühzeitige Einbindung relevanter Akteure aus der Verwaltung *und* der Zivilgesellschaft.

2. Aspekte des Change Managements in Verwaltungen

- Zentraler Aspekt ist dabei eine Neuausrichtung der Kommunikation; weg von einer hierarchischen, einseitigen top-down-Kommunikation hin zu einer horizontalen, problemorientierten Kommunikation.
- Kernelement ist das Denken in Zuständigkeiten oder Sachgebieten aufzugeben; stattdessen sollen behördenübergreifende Vorgangsteams (*Arenen*) gebildet werden, die regelmäßig miteinander kommunizieren und die entsprechend für die fristgerechte Durchführung des Vorhabens verantwortlich sind.

Arenen des DKBM

- Bildungsbeirat
- Steuergruppe
- Bildungskonferenz

2. Aspekte des Change Managements in Verwaltungen

Praktische Umsetzung:

- Ängelholm: in Schweden; einzige Stadt in Europa, die eine Verwaltung hat, die explizit agil arbeitet (Stadt mit knapp 40.000-Einwohner und knapp 3.000 Verwaltungs-Mitarbeiter*innen).
- Projektziele:
 - klare Ausrichtung auf die Bürger*innen
 - eine verbesserte Zusammenarbeit und gegenseitige Achtsamkeit zwischen den Mitarbeiter*innen
 - und eine hohe Beteiligung von ihnen an der Prozessgestaltung
- Ängelholm arbeitet zurzeit in Arenen in drei Themenbereichen: Bildung/Familie, Gesundheit und Soziale Entwicklung.
- Die betroffenen Bürger*innen werden direkt in die Entscheidungsprozesse miteinbezogen.
- Jede Arena wird von zwei Prozesssteuerer*innen begleitet, die diese Tätigkeit neben ihrer normalen Sachbearbeitung erledigen

2. Aspekte des Change Managements in Verwaltungen

Für die Bildung von Arenen gibt es drei Voraussetzungen.

1. Die Arena wird nur dann gebildet, wenn ein zivilgesellschaftliche besteht (Bedingung ist, dass die Organisation ein Problem gemeldet hat („Signal“), das die einzelne Abteilung nicht allein lösen kann.
2. Kooperation ist notwendig, die über Sachgebiete oder Abteilungen hinausgehen und eine vernetzte Zusammenarbeit notwendig macht.
3. überschaubarer Zeitraum der Lösungsfindung für ein Problem.

Hürden:

- legalistische Verwaltungskultur: Denken in Zuständigkeiten steht einem ganzheitlichen Denken und Handeln gegenüber.
- Mitarbeiter*innen müssen dazu bereit sein, das Silo-Denken in Zuständigkeiten und Abteilungsgrenzen zu überwinden und stattdessen umfassender mit anderen Akteuren innerhalb *und* außerhalb der Verwaltung zusammenzuarbeiten

2. Aspekte des Change Managements in Verwaltungen

Forderung nach mehr Transparenz der Verwaltung

- *Einerseits*: Die öffentliche Verwaltung ist grundsätzlich *nicht* darauf ausgerichtet explizit transparent zu sein! (→ Max Weber: Geheimhaltungsprinzip) → 1970: Bestätigung durch das BVerfGE)
- *Andererseits*: Bürokratie mit den Organisationsmerkmalen der Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit → Voraussetzung für Transparenz
- Deliberative bzw. liberal-inputorientierte Perspektive: Mehr Transparenz und Zugang zu Informationen ist die Voraussetzung der Beteiligten aller.
- Rational-Choice-Perspektive: Bürger können als Kunden durch ein Mehr an Informationen das Verwaltungshandeln fundierter beurteilen.
- Erste Schritte: Umweltinformationsgesetz; Informationsfreiheitsgesetz und Transparenzgesetz (z.B. in Hamburg, Rheinland-Pfalz)

2. Aspekte des Change Managements in Verwaltungen

Forderung nach mehr Transparenz der Verwaltung

- Transparenzgesetz: Erweiterung des Rechts auf passiven Zugang zu Verwaltungsinformationen um eine aktive Veröffentlichungspflicht der Verwaltung.

„Eine transparente Verwaltung trägt dazu bei, das Vertrauen in Politik und Verwaltung zu stärken, die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und die Kontrolle staatlichen Handelns weiter zu verbessern.“

(Hamburger Bürgerschaft – Drucksache 20/4466, S. 1)

→ Dies würde aber voraussetzen, dass die Bürger*innen und die Unternehmen Informationen im großen Umfang nachfragen.

Kaum empirische Studien zur Wirksamkeit:

- FÖV-Studie zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (Ziekow et al. 2012) → minimale Nachfrage (im Bund ca. 3.500 Anfragen pro Jahr (vor allem von: Rechtsanwälte, Unternehmen, Journalisten, Verbände...))
→ keine empirischen Belege für mehr Legitimität

2. Aspekte des Change Managements in Verwaltungen

- **Aber:** Wenn mehr Transparenz der öffentlichen Verwaltung zu einem höheren Vertrauen (höhere Legitimität) in die öffentliche Verwaltung führt: Frage: Wann ist „mehr Transparenz“ „genug Transparenz“
- Transparenz → kein Automatismus zu mehr „Good Governance“.
Transparenz führt nicht automatisch zu mehr Legitimität des Verwaltungshandelns → Bismarck-Argument: „Je weniger die Leute wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie!“
Aber: → Legitimität von Verwaltungshandeln ist auch: „Wie verständlich, wie nachvollziehbar und wie fair wird das Verwaltungs-handeln wahrgenommen?“ → **Transparenz als Prinzip, nicht aus Prinzip!**
- Fazit: Mehr Ergebnistransparenz: Ja → Mehr Prozesstransparenz: Eher nein



3. Umgang mit Widerständen bei Veränderungsprozessen in Verwaltungen

3. Umgang mit Widerständen bei Veränderungsprozessen in Verwaltungen

Grundsätzliche Fragen:

1. Welche positiven oder negativen Vorerfahrungen hat diese konkrete Verwaltung mit Veränderungen?
2. Wie groß ist der qualitative und quantitative Veränderungsbedarf?
3. Welchen Typus von Veränderungsvorhaben hat sie jetzt vor sich und welche Emotionen wird dies auslösen?
4. Wie mutlos oder selbstbewusst ist die Organisation, wie reagiert sie üblicherweise auf Veränderungsansinnen?

3. Umgang mit Widerständen bei Veränderungsprozessen in Verwaltungen

→ Schlüsselrolle der Begriffe „**Motivation**“ und „**Kommunikation**“

1. Motivation von Verwaltungsakteuren: früher „Beamtenethos“;
heute: eher durch Verwirklichung prosozialer & altruistischer Werte!?
(These der Forschung zur Public Service Motivation/PSM)

2. Kommunikation

- **Legitimation durch Kommunikation:** Die Legitimation von Verwaltungshandeln durch gesetzlich vorgeschriebenen, formalen Rechtsverfahren wird ergänzt durch die Legitimation durch Kommunikation (frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung).
- **Dialog statt „Basta“:** *Gesellschaftlich* tragfähige Lösungen sind ohne Kommunikation zwischen Bürgern, Verbänden, Initiativen, Vorhabenträgern sowie Politik und Verwaltung nicht (mehr) möglich.
- **Alternativen diskutieren:** Projektvorhaben sind nie alternativlos!
Akzeptanz für Vorhaben steigt, wenn Alternativen öffentlich diskutiert werden.



4. Potentielle Erfolgsfaktoren bei Veränderungsprozessen in Verwaltungen

4. Potentielle Erfolgsfaktoren bei Veränderungsprozessen in Verwaltungen

- **Leitung** → *Einbeziehung der Mitarbeit*innen*: Veränderungsprozesse, bei denen die Mitarbeitenden einbezogen wurden, sind eher erfolgreich als die Alternativen (einseitige Steuerung oder Delegation)
- **Führungskräfte** → **Wahrgenommener Problemdruck** ist von großer Bedeutung, vor allem müssen die Führungskräfte von der Notwendigkeit überzeugt sein.
- **Verwaltung & Zivilgesellschaft** → *Schrittweises Vorgehen mit einer ergebnisoffenen Experimentierphase ("reality testing")*: Beginn mit einem Pilotbereich (Einführung erfolgt als ergebnisoffenes Experiment, bei Misserfolg können die Veränderungen rückgängig gemacht werden)
 - Das erleichtert es den Betroffenen, sich auf das Experiment einzulassen, Erfahrungen zu sammeln und Korrekturen vorzunehmen.
 - Labore zur Digitalisierung (z.B. in Brandenburg)



5. Fazit

5. Fazit

- Mehr Effektivität & Transparenz
 - Schnittmenge: **Kommunikation** gegenüber der Öffentlichkeit
 - Vertrauen → Abbau von Verwaltungsverdrossenheit
 - höhere Akzeptanz von Verwaltung (und Verwaltungshandeln)
- **Legitimation durch Verfahren:** Rechtliche Rahmenbedingungen bleiben fundamentaler Bestandteil des Verwaltungshandelns (*Rechtssicherheit*).
- **Legitimation durch Kommunikation:** Eine neue Form einer offenen und ehrlicheren Kommunikation *von* Verwaltung und *über* Verwaltung kann verhindern, dass die Bürger unrealistische Erwartungen an die Verwaltung haben (frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung).
 - Mehr Legitimität durch Verfahren *und* durch Kommunikation.
- Vermehrte Aufmerksamkeit für Fragen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit!

5. Fazit

Erster Schritt zur besseren Kommunikation – und einer potenziell höheren Akzeptanz – von Verwaltungshandeln:

→ **Höheres Maß an Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit von Verwaltungshandeln.**

Auszug aus dem Vorwort des Arbeitshandbuchs „Bürgernahe Verwaltungssprache“ des Bundesverwaltungsamtes (2002, S. 6):

„Die Menschen erleben den Staat „hautnah“ im Umgang mit den Behörden. Ärger, Ohnmacht, Wut oder Enttäuschung können durch unverständliche Verwaltungssprache, umständliche Bearbeitungsweise und mangelnde Beteiligung der Betroffenen im Verwaltungsverfahren entstehen. Verständliche, einsehbare und vom Wohlwollen getragene Schreiben können dagegen Vertrauen der Menschen zur Behörde – und damit auch zum Staat – schaffen“.



**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!**