Susanne Ohl

Vom Fachvorgesetzten zum Manager?

- Zum Rollenwechsel der mittleren Führungsebene bei der Transformation von Verwaltungen in Eigenbetriebe am Beispiel des bremischen öffentlichen Dienstes -

Eine empirische Untersuchung zur Rolle und zum Stellenwert von Führungskräften der mittleren Hierarchieebene bei Reorganisationsprozessen in drei ausgewählten Eigenbetrieben des bremischen öffentlichen Dienstes

An der Universität Oldenburg - Fachbereich 4 Wirtschafts- und Rechtswissenschaften - zur Erlangung des Grades eines Doktor rerum politicum - Dr. rer. pol. - genehmigte Dissertation.

vorgelegt von Susanne Ohl

Datum der Disputation 23.08.2000

Referenten:

Prof. Dr. Thomas Breisig

Carl von Ossietzky Universität, Oldenburg

Prof. Dr. Wolfgang Littek

Universität Bremen

Bedanken möchte ich mich bei meinen Interviewpartnern, deren Beiträge das Kernstück dieser Arbeit bilden. In erster Linie gilt mein Dank aber Dr. Ulrich Heisig, der als wohlwollender und geduldiger Kollege unfertige Gedanken und Ansätze mit mir diskutiert hat. Als seelische Stütze war mir Bernd Sürken ein ausgleichender sensibler Partner, der sich durch schwankende Launen nicht irritieren ließ. Auch möchte ich meine Freundinnen und Freunde nicht übergehen, die zuhören durften, ob sie wollten oder nicht, und die mehr als einmal Korrektur gelesen haben.

Inhaltsverzeichnis

Vom Fachvorgesetzten zum Manager? 1

1 Einleitung 11

2 Reform des öffentlichen Dienstes auf kommunaler Ebene - Stand der theoretischen Diskussion in der Literatur - 16

2.1 Vorlauf zu den aktuellen Reformansätzen 16

2.2 Der Eigenbetrieb als Reformelement 19

2.3 Reformansätze und Modernisierungsstrategien des öffentlichen Dienstes 21

2.3.1 Beschreibung der Reformansätze 21
2.3.2 Stellenwert des Managements im Neuen Steuerungsmodell 24
2.3.3 Anforderungsprofil des Verwaltungsmanagers 25

2.4 Management in der Privatwirtschaft aus Sicht der Organisations- und Managementtheorien 26

2.4.1 Schwerpunkte in der Organisations- und Managementforschung - ein Überblick - 27
2.4.2 Aktuelle Managementmodelle und -methoden 32
2.4.3 Anforderungen an das Management 37
2.4.4 Der moderne Manager ist ein Magier 39

2.5 Die Ausgangssituation in den Einrichtungen des öffentlichen Sektors - Modifikationsaspekte für die Übertragbarkeit von Management-modellen und -methoden aus der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Dienst 41

2.5.1 Ähnlichkeiten von öffentlichen Verwaltungen und privatwirtschaftlichen Organisationen 41
2.5.2 Unterschiede zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 42

2.6 Ziele von Reorganisationsprozessen 48

2.6.1 Gestaltung der Reorganisationsprozesse 49
2.6.2 Ansätze im öffentlichen Dienst zum Vorgehen im Reorganisationsprozeß 51

2.6.2.1 Die Organisation des Prozesses 51
2.6.2.2 Beteiligung der Beschäftigten 52
2.6.3 Rolle der Führungskräfte im Reorganisationsprozeß 53

2.7 Aktuelle Diskussion zu bisherigen Erfahrungen mit Reformvorhaben auf kommunaler Ebene 56
2.7.1 Die Modernisierungsstrategie 57
2.7.2 Der Sparkurs 59
2.7.3 Der Zeitrahmen 60
2.7.4 Die Führungskräfte 61
2.7.5 Die Managementebenen 61

2.8 Resümee - offene Fragen 63

3 Das mittlere Management im Reorganisationsprozeß Fallstudien in drei Eigenbetrieben 66

3.1 Methodischer Ansatz der Studie 66
3.1.1 Zur Wahl des qualitativen Ansatzes 66
3.1.1.1 Gegenüberstellung von quantitativem und qualitativem Paradigma 67
3.1.1.2 Prinzipien qualitativer Sozialforschung 72
3.1.1.3 Gütekriterien zur Beurteilung qualitativer Methoden 74
3.1.1.4 Erhebungsverfahren qualitativer Forschung 76
3.1.2 Forschungsdesign - Beschreibung des angewandten Erhebungsverfahrens 79
3.1.2.1 Vorlauf der Fallstudien 79
3.1.2.2 Durchführung der Fallstudien 83
3.1.2.3 Auswertung des Datenmaterials 87
3.1.2.4 Bewertung des Forschungsdesigns 89
3.1.3 Gesprächsleitfaden 90

3.2 Der Reorganisationsprozeß in Betrieb A 94
3.2.1 Merkmale des heutigen Betriebes 94
3.2.2 Die neue Struktur wurde von oben verordnet - der Prozeß aus Sicht des Top-Managements - 96
3.2.3 Von der Enttäuschung zur Entdeckung der Möglichkeiten - der Reorganisationsprozeß aus Sicht des mittleren Managements - 105
3.2.3.1 Vorfreude und Verunsicherung begleiten den Beginn des Prozesses 106

3.2.3.2 Ein roter Faden führt durch das unbekannte Terrain
- Umgang mit dem Umsetzungsprozeß - 113
3.2.4 Die Gestaltung der Zukunft erfolgt im Alltag - Resümee - 128
3.2.4.1 Die Rolle der Akteure des Top-Managements 129
3.2.4.2 Die Rolle der Akteure des mittleren Managements 130
3.2.4.3 Die Einstellung des mittleren Managements 130
3.2.4.4 Unruhe und Sicherheit initiieren den Bewußtseinswandel 131

3.3 Die Reorganisation in Betrieb B 135
3.3.1 Merkmale des heutigen Betriebes 135
3.3.2 Konsensprinzip als Grundlage aller Entscheidungen
- das Projekt aus Sicht des Top-Managements - 137
3.3.3 Harmonische Konfliktbewältigung
- der Prozeßverlauf aus Sicht der Projektleitung - 149
3.3.4 Wir machen einfach irgend etwas
- der Prozeß aus Sicht des mittleren Managements - 154
3.3.4.1 Die Rolle der Politik für die Arbeit im Prozeß 154
3.3.4.2 Die Beteiligung am Projekt als zugewiesene Sonderaufgabe 158
3.3.4.3 Das Projekt als Vehikel für persönliche Interessen 162
3.3.4.4 Das Selbstverständnis der Akteure des mittleren Managements 167
3.3.4.5 Auswirkung des Projektes auf die tägliche Arbeit des mittleren Managements 172
3.3.5 Mitarbeiterbeteiligung als lästige Notwendigkeit - Resümee - 177
3.3.5.1 Die Rolle der Betriebsleitung 177
3.3.5.2 Die Gestaltung des Beraterauftrages 178
3.3.5.3 Die Zusammenarbeit im Projekt 179
3.3.5.4 Erwähnenswerte Veränderungen gibt es auch ohne Umstrukturierung 180

3.4 Der Reorganisationsprozeß in Betrieb C 182
3.4.1 Merkmale des heutigen Betriebes 182
3.4.2 Mut zu neuen Ansätzen und Geduld bei der Erprobung
- Der Reorganisationsprozeß aus Sicht des Top-Managements - 184
3.4.2.1 Das Rollenverständnis der Betriebsleitung im Prozeß 190
3.4.2.2 Erwartungen der Betriebsleitung an das Top-Management, den externen Berater und das mittlere Management 194
3.4.3 Das mittlere Management bedarf einer gesonderten Aufmerksamkeit
- Die Rolle des mittleren Managements aus Sicht des externen Beraters - 197
3.4.3.1 Die Aufgabe des mittleren Managements in Prozeß 197
3.4.3.2 Das mittlere Management im öffentlichen Dienst 200

3.4.3.3 Die Integration des mittleren Managements in den Prozeß 204
3.4.3.4 Die Schwachstellen in der Entwicklung des mittleren Managements 206
3.4.4 Für uns wird alles anders - Der Reorganisationsprozeß aus Sicht des mittleren Managements - 209
3.4.4.1 Verunsicherungen prägen den Beginn des Prozesses 209
3.4.4.2 Die Einstellung des mittleren Managements zum Reorganisationsprojekt 213
3.4.4.3 Das mittlere Management und seine Rolle als Führungskraft 221
3.4.4.4 Die Konsequenz der Projektorganisation 223
3.4.4.5 Die Beurteilung des Reorganisationsprozesses 227
3.4.5 Ersatzspieler ohne Perspektive - Resümee - 229
3.4.5.1 Die Rolle des Betriebsleiters und des externen Beraters 230
3.4.5.2 Die Rolle des mittleren Managements 231
3.4.5.3 Das mittlere Management wird nur noch aus wenigen Personen bestehen 232

4 Die Entdeckung der Managementfunktion als Erfolgsfaktor - Interpretation der Ergebnisse - 234

4.1 Das mittlere Management in den untersuchten Betrieben -vergleichende Zusammenfassung- 236
4.1.1 Rahmenbedingungen 236
4.1.2 Motivation der Akteure im Prozeß 241
4.1.3 Integrationsangebote für das mittlere Management 246
4.1.3.1 Zusammenspiel von Betriebsleitung und mittlerem Management 247
4.1.3.2 Die Organisation des Prozesses - Probelauf für die veränderte Organisation des Betriebes? - 250
4.1.3.3 Die professionelle Beratung als Konstante im Prozeß 255
4.1.4 Anforderungen an ein mittleres Management 256

4.2 Was bleibt, ist die Managementfunktion - Schlußfolgerungen - 260
4.2.1 Die Absichten finden selten eine Entsprechung im Handeln 261
4.2.2 Die Begeisterung für das Modell beinhaltet nicht den Wunsch nach dessen Einführung 268
4.2.3 Integration durch Partizipation 269

4.3 Die eigenständige Managementfunktion - Ausblick - 270
4.3.1 Die Trennung von Managementfunktion und Vorgesetztenposition 271

4.3.2 Bewertung der Führungs- und Leitungsfähigkeit als eigenständige Qualifikation 274
4.3.3 Ansätze des organisationalen Lernens als Anregung für die Entwicklung erfolgsrelevanter Voraussetzungen - Exkurs - 276
4.3.3.1 Machtkonstellationen und -verhältnisse 279
4.3.3.2 Entwicklung eines Bewußtseins als Träger einer Managementfunktion 282
4.3.3.3 Umgang mit Informationen und Wissen 285

4.4 Zusammenfassung der Ergebnisse 289

5 Literaturliste 292

1 Einleitung

Seit Beginn der 90er Jahre wird im öffentlichen Dienst versucht, Managementkonzepte aus der Privatwirtschaft umzusetzen. Die dazu notwendige Anpassung der Konzepte wurde von den Beschäftigten in den Ämtern und in den Verwaltungen in Projekt- und Arbeitsgruppen mit hohem Engagement geleistet. Die deutsche Verwaltungsreform wird auch als „typischer Fall von Reformen aus der Praxis für die Praxis“ bezeichnet (Reichard 1998: 54). In Anlehnung an die aktuelle Managementforschung werden im öffentlichen Sektor vorwiegend Reformansätze mit einer hohen Mitarbeiterbeteiligung verfolgt. Den Beschäftigten soll die Möglichkeit eröffnet werden, an den Veränderungskonzepten aktiv mitzuwirken (vgl. Reichwein 1997: 38). Anfänglich standen gerade Beschäftigte in höheren Positionen des öffentlichen Dienstes wie z. B. Amtsleitungen den geplanten Veränderungen positiv gegenüber, weil sie sich von den Reformen der öffentlichen Verwaltung mehr Entscheidungsbefugnisse und Handlungsfreiräume erhofften (vgl. Reichwein 1997: 55, Mäding 1997: 146). Es zeigte sich jedoch, daß die Anfangseuphorie verflog, sobald es darum ging, die erarbeiteten Konzepte praktisch umzusetzen. Etliche Reformprozesse blieben in den Anfängen stecken oder schrumpften auf partiell durchgeführte, minimale Veränderungen zusammen. Nach seinen Erfahrungen mit Veränderungsprozessen im öffentlichen Dienst befragt, stellt der Geschäftsführer der KGSt-consult, Alfred Reichwein, fest, daß es nicht an „Gescheiten“, sondern an „Begeisterten“ fehlt. Solange die Konzepte erarbeitet werden, ist das Interesse der Beschäftigten an einer Beteiligung groß, weil die Mißerfolgsrisiken relativ gering sind. Sobald aber Entscheidungen getroffen werden müssen und mit deren Umsetzung begonnen werden soll, werden Ängste ausgelöst, durch die der Wunsch nach Beteiligung massiv zurückgeht und die so ein weiteres Handeln verhindern. Der Reformprozeß bleibt dann häufig in der Konzeptphase stecken (vgl. Reichwein 1997: 24).

Die Implementationsprobleme und damit die geringen Erfolge bei der Verwaltungsreform werden u. a. darauf zurückgeführt, daß nur in wenigen Fällen eine wissenschaftliche Unterstützung einbezogen wurde. Nach Jann sind viele Mißerfolge unter anderem darauf zurückzuführen, daß Berater aus der Privatwirtschaft ihre Veränderungskonzepte, ohne Rücksicht auf die besonderen Bedingungen des öffentlichen Dienstes wie „Kochbuch-Rezepte“ einbringen konnten (Jann 1998: 24). Auch Reichard bedauert die geringe wissenschaftliche Begleitung der Reformprozesse. Er ist aber nicht der Meinung, daß eine wissenschaftliche Unterstützung von den Praktikern abgelehnt worden sei. Er sieht den Grund vielmehr darin, „... daß die deutschen (Verwaltungs-) Wissen-

schaften die aktuelle Modernisierungswelle weitgehend verschlafen haben und erst relativ spät aufgewacht sind. Es gab also kaum ernstzunehmende Unterstützung der laufenden Reformbemühungen aus dem Wissenschaftslager“ (Reichard 1998: 54 f). Seit Mitte der 90er Jahre wurden mehrere Untersuchungen zum Stand und zur Wirkung der Reformbestrebungen im öffentlichen Dienst begonnen, deren Ergebnisse nun zur Veröffentlichung anstehen. Neuere Untersuchungen, die im öffentlichen Dienst durchgeführt und bereits präsentiert wurden, deuten darauf hin, daß eine entscheidende Ursache für den Mangel an Begeisterung in der zu geringen Motivierung der Beschäftigten liegt. Die in den Untersuchungen festgestellten Motivationsdefizite erklären sich, so die in der vorliegenden Arbeit vertretene These, zu einem erheblichen Teil aus den Führungsstrukturen des öffentlichen Dienstes, in denen die Führungsfunktion von Vorgesetzten traditionell eine geringe Bedeutung hat.

Als Gruppe, die für diesen Aspekt im Reorganisationsprozeß eine erfolgsrelevante Bedeutung hat, wurden die Sachgebiets- und Bereichsleiter identifiziert. Deren Verhalten in Ämtern, die sich im Übergang zum Eigenbetrieb befinden, wird in der vorliegenden Studie untersucht, um die Hypothese zu überprüfen, daß sich die Sachgebiets- und Bereichsleiter ihrer Führungsfunktion kaum bewußt und deshalb für das Scheitern von Reformvorhaben mitverantwortlich sind. Die Studie nimmt damit eine Akteursgruppe in den Blick, die in den Reorganisationsprozessen als Vermittler zwischen Amtsleitung und operativer Ebene fungieren muß und damit zu einem entscheidenden Erfolgsfaktor wird.

Die vorliegende Arbeit ist in vier Teile gegliedert. Auf den einleitenden Teil folgt der zweite Teil, der eine Übersicht über die derzeitige theoretische Diskussion zur Reform des öffentlichen Dienstes enthält. Inhaltliche Schwerpunkte liegen zum einen in der Beschreibung der in der Praxis am weitesten verbreiteten Modernisierungsstrategien, zum anderen in einer Darstellung der Managementmodelle, die die Reformvorhaben beeinflußt haben. Zudem wird auf die Gestaltung der Reorganisationsprozesse eingegangen, und es werden erste Erfahrungen mit Reformvorhaben aufgegriffen. Im dritten, empirischen Teil der Arbeit kommen betriebliche Akteure und externe Berater zu Wort, mit denen explorative Interviews durchgeführt worden sind. In der Arbeit werden vor allem die Interviewpassagen wiedergegeben und interpretiert, die Aussagen zur Rolle des mittleren Managements in den untersuchten Eigenbetrieben enthalten. Diesem Kapitel ist die Darstellung des Forschungsansatzes und des Forschungsdesigns vorangestellt. Im vierten Teil werden die Ergebnisse der Fallstudien zusammengefaßt und Schlußfolgerungen gezogen.

Ziel der Untersuchung ist es, den Entstehungsprozeß eines neuen Führungsverständnisses bei den betrieblichen Akteuren der mittleren Hierarchieebene im Reorganisationsprozeß zu rekonstruieren, um auf dieser Grundlage Aspekte

herauszuarbeiten, die beim Übergang vom Fachvorgesetzten zum Manager erfolgsrelevant sind. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht somit der Stellenwert, den Führungskräfte der mittleren Hierarchieebene im Rahmen von Reorganisationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung, speziell in Eigenbetrieben, einnehmen. Die Beurteilung dieses Stellenwertes wird in der Studie aus vier Blickrichtungen vorgenommen.

Zunächst geht es um das Selbstverständnis der Führungskräfte des mittleren Managements. Es wird untersucht, ob die Führungskräfte der mittleren Hierarchieebene ihren Stellenwert selbst erkennen, das heißt, ob sie sich bei der Konkretisierung und Realisierung der zukünftigen Betriebsziele als Schnittstelle bzw. Nahtstelle zwischen Top-Management und ausführender Ebene verstehen. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Mitglieder dieser Hierarchieebene im Zuge der Reorganisationsmaßnahmen Aufgaben übernehmen, die für sie vollkommen neu sind und deutlich mehr Verantwortung für den Erfolg ihres Bereiches/Sachgebietes tragen müssen. Die Untersuchung geht damit der Frage nach, ob die Akteure in der Bereichs- und Sachgebietsleitung den Rollenwechsel vom Fachvorgesetzten zum Manager vollziehen.

Im Anschluß daran soll der Stellenwert der mittleren Hierarchieebene aus der Sicht des Top-Managements herausgearbeitet werden. Es soll ermittelt werden, ob und welche Gestaltungsmöglichkeiten den Akteuren der mittleren Ebene im Reorganisationsprozeß bei der Implementation neuer Managementsysteme eröffnet und angeboten werden. In diesem Zusammenhang wird untersucht, welches Rollenbild die Leitungen der Eigenbetriebe bezüglich ihres mittleren Managements entwickelt haben. Zudem wird analysiert, welche Aufgaben und welche Kompetenzen vom Top-Management für das mittlere Management definiert und an dieses delegiert werden. Schließlich wird der Stellenwert des mittleren Managements aus der Sicht externer Berater dargestellt. Ihre Position gegenüber dieser Hierarchieebene bildet die dritte Blickrichtung. Bei dieser Betrachtung soll geklärt werden, inwieweit das Verfahren der Übertragung von Managementsystemen und Führungskonzepten aus der Privatwirtschaft die gewünschten Effekte in den Eigenbetrieben erzielt. Anhand der empirischen Befunde soll überprüft werden, ob die in der Literatur enthaltenen Aussagen über den Stellenwert des mittleren Managements zutreffen. Hierfür werden die neuesten wissenschaftlichen Veröffentlichungen und die aktuelle populärwissenschaftliche Literatur, d. h. Managementhandbücher und Veröffentlichungen von Praktikern zur Verwaltungsreform, ausgewertet.

Als Untersuchungseinheiten, in denen der Rollenwechsel der mittleren Führungsebene beobachtet werden kann, wurden drei Einrichtungen des bremischen öffentlichen Dienstes ausgewählt, die die sich zum Zeitpunkt der Unter-

suchung[1] im Übergang vom Amt zum Eigenbetrieb befanden. Da diese Einrichtungen (nach Abschluß der Reorganisationsprozesse) mit ihren Dienstleistungen in Konkurrenz zu privaten Anbietern stehen sollen, beabsichtigte die Verwaltungsleitung ein Managementsystem einzuführen, das nach privatwirtschaftlichen Prinzipien aufgebaut ist und dementsprechend agiert.

Die Untersuchungsbetriebe unterschieden sich voneinander in ihren Rahmenbedingungen, wie z. B. Größe, Organisationsform, Marktabhängigkeit, und in ihrem Auftrag. Außerdem wurden die Reorganisationsprozesse unterschiedlich gestaltet. Bei der Auswahl der Untersuchungsbetriebe wurden unterschiedliche Ausprägungen dieser Art bewußt gesucht, um variierende Ansätze und Interpretationen zu den Modellen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)[2] untersuchen und vergleichen zu können. In Untersuchungsbetrieb A wurde ein transformatorischer Prozeß im top-down-Verfahren eingeleitet. Erst bei der Umsetzung im operativen Bereich wurden bottom-up-Prozesse initiiert. Für die strategische Grundausrichtung wurde in diesem Fall auf externe Beratungskompetenz verzichtet, da ein erfahrener Manager aus der Privatwirtschaft für diesen Prozeß als Betriebsleiter zusätzlich eingestellt wurde. Untersuchungsbetrieb B startete den Prozeß der Reorganisation, mit einem Projekt, das unter der Leitung des stellvertretenden Amtsleiters verschiedene Aspekte des damaligen Amtes analysierte. Basierend auf diesen Erkenntnissen sollten konkrete Reformkonzepte erarbeitet werden. Eine Besonderheit war die Vorgabe einer hohen Mitarbeiterbeteiligung in den Projektgruppen. Diese führte dazu, daß hier nahezu 30 % der Beschäftigten an dem Projekt zu irgendeiner Zeit beteiligt waren. Zur Unterstützung der Projektleitung wurde das Projekt wissenschaftlich begleitet. In Untersuchungsbetrieb C wurde dem ehemaligen Amtsleiter, der mit Übergang in den Eigenbetrieb zum Betriebsleiter ernannt wurde, ein gleichberechtigter zweiter Betriebsleiter an die Seite gestellt. Die Reorganisation wurde als Projekt durchgeführt, wobei dieses Projekt von einem externen professionellen Berater aus der Privatwirtschaft gestaltet und geleitet wurde. In diesem Projekt wurde eine Mitarbeiterbeteiligung gefordert, die Auswahl der Mitarbeiter für die unterschiedlichen

---

[1] Die Datenerhebung wurde in der ersten Hälfte des Jahres 1997 durchgeführt.

[2] „Die KGSt ist eine von den deutschen Kommunen getragene Einrichtung, deren Hauptaufgabe die Förderung der Rationalisierung und Effektivierung der Kommunalverwaltung ist. ... Die Arbeitsthemen der KGSt werden von ihren Führungsgremien ... bestimmt. Das jeweilige Thema wird in der Regel von eigenem wissenschaftlichen Personal in einem gutachterlichen Verfahren bearbeitet. Die Steuerung liegt bei einem Vertreter der KGSt in Verbindung mit einer als Beirat fungierenden Arbeitsgruppe aus leitenden Kommunalbeamten. Arbeitspolitische Fragen spielen für die KGSt bisher nur am Rande eine Rolle. ... Da in den Beratergruppen der KGSt fast ausschließlich leitende Beamte vertreten sind, wird verständlich, warum von dort aus das Berufsbeamtentum bisher nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurde“ (Busse, u. a. 1997: 33 f).

Projektgruppen erfolgte entsprechend den für die Projektarbeit erforderlichen Fähigkeiten.

Alle drei Reorganisationsprozesse sind dadurch gekennzeichnet, daß sie einen Übergang von einer Form der Leistungserbringung im Rahmen einer bürokratischen Verwaltung zu einer nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichteten Aufgabenbewältigung anstreben. Vor diesem Hintergrund waren in den ehemaligen Ämtern neue Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe zu schaffen, die es den Beschäftigten erlauben, ihre Arbeit unter veränderten Bedingungen nach den geforderten Prinzipien von Effizienz und Effektivität zu erfüllen. Im Prozeß der Neugestaltung von Organisationsstrukturen kamen demzufolge auf die Akteure der mittleren Führungsebene neben Aufgaben aus dem Bereich des Ressourcenmanagements insbesondere Aufgaben aus dem Bereich des Personalmanagements zu, auf die sie nicht vorbereitet waren. Besonders gilt dies für Aufgaben, die sich auf Personalführung, -leitung und -entwicklung beziehen. Das Aufgabenfeld eines Vorgesetzten im öffentlichen Dienst in der mittleren Hierarchieebene beinhaltete in der Vergangenheit keine dieser Aufgaben, sie wurden von höheren Hierarchieebenen oder von Querschnittsämtern wahrgenommen.

Planung ersetzt Zufall durch Irrtum
(A. Schneider, Berater)

2 Reform des öffentlichen Dienstes auf kommunaler Ebene - Stand der theoretischen Diskussion in der Literatur -

2.1 Vorlauf zu den aktuellen Reformansätzen

Im öffentlichen Dienst hat es seit den 60er Jahren immer wieder Reformversuche gegeben. Als Folge von Dienstrechtsreformen, Entbürokratisierungsprogrammen, Aufgabenkritik oder Gebietsreformen (vgl. König 1989: Sp. 1738 ff) sind durchaus Veränderungen bei den Funktionen und Kompetenzen der Verwaltung erreicht worden, eine strukturelle Änderung des zugrundeliegenden Verwaltungsmodells hat dabei jedoch nicht stattgefunden (vgl. Budäus 1998: 2). Schon in den 70er und 80er Jahren wurden die Reformprozesse im öffentlichen Sektor durch „Moden der Managementdiskussion“ (Jann 1998: 20) stark beeinflußt. Häufig wurden Organisationskonzepte, die in der Privatwirtschaft bereits umgesetzt worden waren, unreflektiert für die Veränderungsprozesse übernommen, da sie als besonders effektiv galten (vgl. ebd. 1998: 20 ff). Die Konzepte werden in der Hoffnung übertragen, daß durch sie quasi automatisch die optimale ökonomische Gestaltung von Organisationen in die öffentliche Verwaltung hineingetragen würde. Nach Glasl und Sassen haben die Reformmaßnahmen bis in die 80er Jahre aber eher enttäuschende Ergebnisse vorzuweisen. Ihres Erachtens waren dabei nicht die Zielvorstellungen unrealistisch, sondern vielmehr die Strategien des Veränderns (vgl. Glasl/Sassen 1983: 18). Dies liegt vor allem daran, daß das an einem als hoheitlich verstandenen staatlichen Handeln ausgerichtete klassische Bürokratiemodell, das zu Beginn dieses Jahrhunderts von Max Weber geprägt worden ist, bis in die 80er Jahre hinein nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurde. So faßt Lenk noch Mitte der 80er Jahre die Verwaltungsgeschichte seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland unter der Formel „Vom Neubau zur Bestandspflege“ zusammen (Lenk 1985: 91). Auch 10 Jahre später beschreiben Behrens, Heinze, Hilbert, Stöbe und Walsken die Reforminitiativen in der deutschen Verwaltung bis in die 90er Jahre hinein als zögerlich und zurückhaltend (vgl. Behrens, u. a. 1995: 10 f). Dagegen vertritt Banner die Meinung, daß die Reformansätze inzwischen

durchaus Wirkungen gezeigt haben. Insbesondere sei die Trennung zwischen öffentlichem und privatem Sektor „bei weitem nicht mehr so dick wie früher“ (Banner 1996: 14). Dies liegt laut Banner vor allem daran, daß die jüngste Debatte zur Reform des öffentlichen Dienstes vor einem an Effektivität und Effizienz orientierten ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Hintergrund stattfindet. Die Berücksichtigung dieser Faktoren hat zumindest in den letzten 10 Jahren Reformen angestoßen, die dazu führen sollen, daß die öffentliche Verwaltung sich zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen wandelt, das mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln verantwortungsbewußt umgeht und den Bürger als Kunden versteht (vgl. AKP 2000: 35 ff).

Die Reform der Verwaltung findet heute im internationalen Rahmen statt, wobei grundlegende Ideen häufig, wie auch im privatwirtschaftlichen Bereich, aus den Vereinigten Staaten und Großbritannien übernommen werden, wo entsprechende Veränderungen bereits in den 80er Jahren vorgenommen wurden. In Deutschland wurde eine strategische Diskussion um die Reform des öffentlichen Dienstes erst Anfang bis Mitte der 90er Jahre intensiv geführt. Seitdem ist die Modernisierung des öffentlichen Sektors auch hier geprägt durch Konzepte des New Public Management (NPM) und der Lean Administration, deren Grundzüge in allen Modernisierungsstrategien zu finden sind und die auf den „Lean“-Konzepten aus der Privatwirtschaft basieren. NPM ist ein international benutzter Sammelbegriff für eine neue Entwicklung des öffentlichen Sektors. Es geht von einem allgemeinen, grundlegenden Funktionswandel des Staates und der öffentlichen Verwaltungen aus und basiert auf dem wachsenden Zweifel an der Problemlösungskompetenz des Staates und der Finanzierbarkeit bisheriger Strukturen und Verhaltensweisen. Verkrustungen, die durch bürokratische Organisationsmuster gefördert werden, sollen aufgebrochen und neue innovative Konzepte entwickelt werden. Darüberhinaus bezieht sich NPM auf konkrete Reforminitiativen, die hauptsächlich die Struktur- und Handlungsbedingungen des öffentlichen Sektors als Ganzes betreffen. Ferner wird mit NPM die Binnenreform auf kommunaler Ebene bezeichnet. In diesem Zusammenhang wird auch von Public Management gesprochen.

Insbesondere auf kommunaler Ebene steht der öffentliche Dienst seit Beginn der 90er Jahre unter massivem Veränderungsdruck. Die durch Massenarbeitslosigkeit verursachte Steigerung von Sozialausgaben bei sinkenden Steuereinnahmen und dementsprechend desolate Haushalte in den Kommunen haben dazu geführt, daß die Reform der öffentlichen Verwaltung auf dieser Ebene verstärkt vorangetrieben wurde. Die politischen Entscheidungsträger streben eine kommunale Verwaltung an, die der Idee einer „Lean Administration“ entspricht. In der Praxis soll eine „Verschlankung“ der Verwaltung vorrangig dadurch erreicht werden, daß diejenigen Bereiche des öffentlichen Dienstes, die keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen, sondern Dienstleistungen an-

bieten, aus dem öffentlichen Dienst ausgegliedert, in neue Rechtsformen überführt und (wo dies möglich erscheint) am Ende privatisiert werden. Diese „Beschränkung“ der Verwaltungsreform auf Dienstleistungsaufgaben folgt Forschungsergebnissen, die hervorheben, daß eine Reorganisation nach ökonomischen, privatwirtschaftlich orientierten Gesichtspunkten nur dort sinnvoll erscheint, wo es sich um Aufgabenfelder handelt, die in ähnlicher Weise auch vom privaten Sektor wahrgenommen werden (vgl. Mayntz 1985, Prätorius 1997, Jann 1998, Reichard 1998: 67).

Die für die Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene in Deutschland in den 90er Jahren bedeutsamsten Konzepte sind allesamt von der KGSt entwickelt und als „Neues Steuerungsmodell“ propagiert worden (vgl. Budäus 1998: 3 f). Dieses Modell bestimmt in besonderem Maße die Ziele der Reformvorhaben in den Kommunen und beeinflußt in vielen Fällen auch die Methoden, mit denen die Ziele erreicht werden sollen (KGSt 1991/1993). „Der Bezug der an den kommunalen Reformprozessen interessierten Forschungsgruppen auf das Neue Steuerungsmodell und der enge Kontakt der KGSt zu anderen kommunalen Fachverbänden und intermediären Organisationen machen das Neue Steuerungsmodell zu *dem* Referenzmodell für kommunale Verwaltungsreformen in Deutschland“ (Osthorst 1999: 186). Seit Anfang der 90er Jahre sind auf dieser Grundlage in kommunalen Verwaltungen vielfältige Veränderungen vorgenommen worden. Eine der für die Bürger sichtbaren Maßnahmen sind die Bürgerämter, die in verschiedenen Städten eingerichtet wurden. Inzwischen gibt es kaum eine deutsche Kommunalverwaltung, die sich nicht in einem Reorganisationsprozeß befindet.[3] Dennoch sind die Erfolge gemessen an den Zielen der KGSt sehr unterschiedlich.

[3] Nach einer Umfrage des DST (Deutscher Städtetag) planen weniger als 10 % der Städte derzeit keine Verwaltungsreformvorhaben (vgl. Deutscher Städtetag 1996: 2 ff).

2.2 Der Eigenbetrieb als Reformelement

Die Transformation von Verwaltungseinheiten in Dienstleistungsunternehmen setzt u. a. voraus, daß die bürokratischen Strukturen der Verwaltung und die dementsprechend bürokratisch ausgerichtete Arbeitsorganisation umgestaltet werden. Eine besondere Form der Reorganisation im öffentlichen Dienst, die in diesem Zusammenhang auch in Bremen vielfach angewendet wird, ist die Umwandlung einzelner Fachämter in Eigenbetriebe. Diese werden definiert als kommunale Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit mit verselbständigter Organisation und einer gewinnorientierten Wirtschaftsführung (vgl. dtv-Lexikon 1980: 287). Bei Eigenbetrieben handelt es sich demnach um organisatorisch und wirtschaftlich selbständig handelnde Einheiten der öffentlichen Verwaltung (vgl. BremEBG § 3), die „... durch Einführung einer Sonderrechnung nach den Grundsätzen der kaufmännischen doppelten Buchführung in entsprechender Anwendung der Vorschriften über Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Eigenbetriebe aus dem Gesamthaushalt der Kommune herausgelöst werden. Sie bleiben jedoch weiterhin in die Ämter- und die politische Entscheidungsorganisation der Verwaltung eingebunden“ (KGSt-Bericht 1991: 29). Den Eigenbetrieben werden von der politischen Führung und der Verwaltungsleitung lediglich die Tätigkeitsfelder und die generellen Ziele vorgegeben. Die Art und Weise, in der im Eigenbetrieb konkrete Leistungen gestaltet, organisiert und erbracht werden, liegt hingegen in der Verantwortung der jeweiligen Eigenbetriebsleitung (vgl. BremEBG § 5).

Für jeden Eigenbetrieb ist ein Betriebsausschuß zu bilden (vgl. BremEBG § 6), dessen Aufgaben u. a. darin bestehen, Betriebsleiter zu bestellen bzw. abzuberufen, den Wirtschaftsplan festzusetzen und Empfehlungen für festzusetzende Gebühren zu geben. Außerdem gibt der Betriebsausschuß die Zustimmung zu erfolggefährdenden Mehraufwendungen und entlastet die Betriebsleitung bei der Feststellung des Jahresabschlusses (vgl. BremEBG § 7).

Die an betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichtete Organisation als Eigenbetrieb ist eine Voraussetzung dafür, daß sich die Dienstleistungsbereiche der öffentlichen Verwaltung so reorganisieren können, daß sie später auf dem Markt in Konkurrenz zu privaten Dienstleistern bestehen können. Der Eigenbetrieb ist deshalb verpflichtet, jährlich einen Wirtschaftsplan aufzustellen, der aus dem Erfolgsplan, dem Vermögensplan und der Stellenübersicht besteht (vgl. BremEBG §§ 13 - 16). Außerdem muß ein fünfjähriger Finanzplan erstellt werden, aus dem die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen ersichtlich ist und deren Wirkung auf den Stadthaushalt sowie auf Gebühren-, Beitrags- und Entgeltsätze (vgl. BremEBG § 17). Die selbständige Wirtschafts-

und Rechnungsführung des für den Eigenbetrieb gesondert verwalteten Sondervermögens beinhaltet auch, daß eine kaufmännische doppelte Buchführung sowie eine Kostenrechnung eingeführt werden müssen (vgl. BremEBG § 18), die die kameralistische Buchführung ersetzen. Ebenso besteht die Verpflichtung, eine Bilanz, eine Gewinn- und Verlustrechnung und einen Lagebericht zu erstellen, aus dem der Geschäftsverlauf und die wirtschaftliche Lage des Eigenbetriebes abgelesen werden können (vgl. BremEBG §§ 22 - 25).

Für die in einen Eigenbetrieb umzuwandelnden Fachämter beinhaltet der Übergang, daß sie Organisationsstrukturen und eine Arbeits- und Ablauforganisation schaffen müssen, die denen eines privatwirtschaftlichen Dienstleistungsunternehmens entsprechen. Dies ist die innerbetriebliche organisatorische Voraussetzung dafür, daß die Betriebe nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen agieren können. Der Übergang in den Eigenbetrieb wird vielfach als ein erster Schritt auf dem Weg zu einer vollständigen Privatisierung gesehen. Dies muß nicht immer der Fall sein. Tatsache ist jedoch, daß Eigenbetriebe nach einer „Schonfrist“ häufig in Gesellschaften mit beschränkter Haftung umgewandelt werden[4].

Die Eigenverantwortung des Eigenbetriebes erfordert demnach in besonderem Maße, daß es entscheidende Veränderungen in den Aufgabenfeldern und Zuständigkeiten der einzelnen Hierarchieebenen gibt. Besonders die Betriebsleitung erhält eine Verantwortung für den wirtschaftlichen Erfolg des Eigenbetriebes, die mit der Verantwortung, die ein Amtsleiter für sein Amt trägt, nicht zu vergleichen ist. Die Vorgesetzten, die im bürokratischen Modell sicherstellten, daß Regeln und Vorschriften eingehalten und Arbeitsergebnisse durch Kontrolle und Unterschrift abgesichert wurden, erhalten als Führungskräfte im Eigenbetrieb die Verantwortung, Produkte bzw. Dienstleistungen vorzuhalten, die vom Markt in dem Umfang abgefragt werden, daß der Betrieb sich zumindest refinanziert. Neben der wirtschaftlich-technischen Veränderung, die erreicht werden kann, indem z. B. verschiedene Instrumente des Controllings und eine Kosten-Leistungsrechnung eingeführt werden, ist aber auch ein anderer Umgang mit den Beschäftigten angezeigt, damit diese auf die neuartigen Anforderungen reagieren können und bereit sind, die Veränderungen anzunehmen. Im Eigenbetrieb muß deshalb eine moderne Form von „Führungsverantwortung“ entstehen, durch die die Vorgesetzten ihre Mitarbeiter nicht mehr nur kontrollieren und fachlich unterstützen, sondern vielmehr begleiten und motivieren. Bei der Modernisierung des öffentlichen Dienstes wird deshalb auf Managementmodelle und -methoden zurückgegriffen, die in der Privatwirt-

[4] Als Beispiel seien hierfür die Bremer Entsorgungsbetriebe genannt, die in einzelne Bestandteile gesplittet und an private Investoren verkauft wurden. Ebenso wurde die Informations- und Datentechnik Bremen auf den Verkauf an private Unternehmen vorbereitet.

schaft entwickelt worden sind. Sie bilden eine Orientierungshilfe dafür, daß die betrieblichen Aufgaben der Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung analog zu denen privatwirtschaftlicher Unternehmen organisiert werden können. Die Erneuerung des Aufgabenspektrums und des Selbstverständnisses der mittleren Führungsebene wird deshalb, so die Annahme dieser Studie, zu einem Erfolgsfaktor für die Transformation der Verwaltung und für das zukünftige Unternehmen.

2.3 Reformansätze und Modernisierungsstrategien des öffentlichen Dienstes

2.3.1 Beschreibung der Reformansätze

Bei der Diskussion übergeordneter Ziele von Reformvorhaben in der öffentlichen Verwaltung gehen die politische Führung und die Verwaltungsführung von der gleichen Ausgangslage aus. Beide sind sich darüber einig, daß der öffentliche Dienst zu aufgebläht und in der bestehenden Form nicht mehr zu finanzieren sei. Zugleich wird die geringe Bürgernähe und der hohe Grad an Bürokratisierung kritisiert, der zu komplexen und langwierigen Bearbeitungsprozessen führt. Erklärtes Ziel der Reformen in den Städten und Kommunen ist es, den öffentlichen Dienst in ein modernes Dienstleistungsunternehmen umzuwandeln, das seine Arbeitsprozesse nach ökonomischen Prinzipien plant und den Bürger als Kunden versteht.

Entsprechend dem von der KGSt entwickelten Neuen Steuerungsmodell sind die Kommunen als abgeschlossene Bereiche zu begreifen, die gemäß ihrer politischen Ausrichtung wie „Konzerne“ mit einer breiten Angebotspalette zu sehen sind. Die politische Führung und die Verwaltungsleitung fungieren demnach als Top-Management des Konzerns „Stadt“, das sich vorrangig mit den strategischen Zielvorgaben befaßt. Die konkreten Maßnahmen, die als erforderlich angesehen werden, um die Ziele zu erreichen, werden mit den nachgeordneten Fachämtern abgesprochen. Deren Aufgabe besteht in der Entwicklung praxisnaher und realistischer Konzepte.

Anhand empirischer Untersuchungen hat Kißler herausgearbeitet, daß insbesondere die Zielvorstellung des Neuen Steuerungsmodells, die Arbeitsteilung zurückzunehmen, indem Entscheidungskompetenzen an die ausführende Ebene delegiert werden, eine sinnvolle Vorgabe darstellt. Als ein weiteres wichtiges Element der neuen Arbeitsorganisation identifiziert er die Integration von Aufgaben: „Gerade das Prinzip der Aufgabenintegration erfordert eine tiefgreifen-

de Veränderungen der Arbeitsorganisation in der (Stadt-)Verwaltung, da das, was inhaltlich zusammengehört, auch arbeitsorganisatorisch zusammengebracht werden muß“ (Kißler 1997: 154). Im Zuge der Reformen gemäß dem Neuen Steuerungsmodell werden die nach bürokratischen Prinzipien strukturierte Aufbau-, Ablauf- und Arbeitsorganisation hinterfragt und unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Kriterien wie Effektivität und Effizienz neu strukturiert. Auf der Grundlage dieser Analysen sollen Konzepte der zukünftigen Organisation in den Städten und Kommunen entstehen. Erst wenn diese Planung erstellt ist, sollen die erforderlichen Ressourcen, insbesondere Stellen, Personal und Finanzen, in die Überlegungen einbezogen und ermittelt werden.

Die Verwaltungsführung übernimmt nach dem Neuen Steuerungsmodell die Aufgabe, die selbständig agierenden Verwaltungseinheiten zu kontrollieren. Sie überprüft, ob die von ihr festgesetzten generellen Vorgaben eingehalten und die vereinbarten Ziele erreicht worden sind (vgl. KGSt 1991: 15 f). Die gesamte Verantwortung für die Art und Weise, in der Aufgaben erledigt und Ressourcen verwendet werden, liegt nach den Vorstellungen der KGSt dann bei den Fachämtern, denen die Verantwortung für die Verwendung der Ressourcen übertragen worden ist. Im Rahmen der damit bestehenden „dezentralen Ressourcenverantwortung“ obliegt die Entscheidung über die Verwendung der Ressourcen allein der Amtsleitung, deren Aufgabe es ist, die Arbeitsprozesse zugleich sowohl nach wirtschaftlichen Kriterien als auch unter dem Aspekt der Bürgernähe und Kundenfreundlichkeit zu gestalten. Generell verfügen die Fachämter frei über die bereitgestellten Sach- und Personalmittel. Diese neuartige „Freiheit“ wird von Seiten der Verwaltungsleitung lediglich dadurch eingeschränkt, daß Leistungs- und Finanzziele vorgegeben werden. Die Verwaltungsleitung hat nur in den Fällen, in denen die vereinbarten Leistungs- und Finanzziele nicht erreicht werden, eine Berechtigung, korrigierend einzugreifen.

Die KGSt hat außerdem in ihrem Neuen Steuerungsmodell verschiedene inhaltliche Schwerpunkte und Handlungsrahmen vorgegeben. Diese beinhalten verschiedene Elemente einer modernen Betriebsführung wie z. B. die Implementation von Personalentwicklung, die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, leistungsbezogener Beförderung und leistungsgerechter Bezahlungssysteme sowie die Einrichtung des Controllings. Die KGSt empfiehlt, ein strategisches und ein operatives Controlling einzuführen. Strategisches Controlling beinhaltet in diesem Zusammenhang die Gesamtsteuerung der Verwaltung, die Gesamtentwicklung der Kommune und den politischen Erfolg. Es soll eine Einschätzung der Vorhaben und Ressourcen im Hinblick auf zu erwartende Entwicklungen geben. Operatives Controlling beinhaltet in diesem Zusammenhang die Binnensteuerung der einzelnen Ämter, die Gegenüberstellung von Kosten und Leistungen einzelner Bereiche und Aussagen zur kurzfri-

stigen Effizienz. Es erfaßt Daten zum Verwaltungshandeln im Hinblick auf die operative Planung, Realisierung und Kontrolle (vgl. KGSt 1991: 34).

Auch wird auf die Möglichkeit hingewiesen, befristet Aufgaben und Funktionen auf Beschäftigte zu übertragen oder flexible Organisationsformen wie z. B. projektorientiertes Arbeiten einzuführen. Aufgabenbezogener Personaleinsatz nach dem Neuen Steuerungsmodell bedeutet zudem, daß Beschäftigte durchaus einen einmal erworbenen Status verlieren können, wenn sie sich als ungeeignet erweisen. Dies kommt im öffentlichen Dienst einer Revolution gleich. Die Entwicklung von Führungskräften muß der KGSt zufolge vorangetrieben werden. Für Fachvorgesetzte, die sich nicht als Führungskräfte eignen, sind andere Lösungen zu suchen (vgl. KGSt 1995: 30).

Die KGSt bietet zudem Anregungen für die Gestaltung des Reorganisationsprozesses an, die der von Naschold als dialoggesteuerte Modernisierungsstrategie bezeichneten Vorgehensweise entsprechen. Diese vermitteln den Akteuren eher lose politische Orientierungen, um die Organisationsmitglieder im Innovationsprozeß zu konkreten Maßnahmen zu veranlassen. Die Veränderungen in den einzelnen Bereichen des öffentlichen Dienstes werden lediglich im Sinne eines übergeordneten Zieles koordiniert (vgl. Naschold 1993: 92 f). In der Übergangs- und Erprobungsphase vom herkömmlichen zum Neuen Steuerungsmodell sollen die Fachämter durch die Verwaltungsführung, durch die Querschnittsämter - Hauptamt, Personalamt und Kämmerei - und gegebenenfalls durch externe Berater unterstützt werden.

In den Ansätzen zum Neuen Steuerungsmodell finden sich viele Elemente, die für Reorganisationsprozesse in der Privatwirtschaft erarbeitet wurden. Für die Umsetzung der Konzepte und Anregungen wird aber anscheinend[5] von den betrieblichen Akteuren in den Verwaltungen ein umfangreiches Wissen über den Aufbau von Organisationen, den Verlauf von Geschäftsprozessen und die Wechselwirkung zwischen betrieblichen Faktoren verlangt. Ist diese Voraussetzung erfüllt, bietet das Neue Steuerungsmodell m. E. eine schlüssige Orientierungshilfe für die Verwaltungsspitze, um modifizierte Reformkonzepte erstellen zu können, die den Gegebenheiten und der Zielrichtung der jeweiligen Kommune entsprechen. Besteht dieses Wissen nicht, können die vielfach nur implizit vorhandenen Anregungen zur Art und Weise der Gestaltung der zukünftigen Organisation und zur Begleitung der Veränderungsprozesse nicht verstanden bzw. erkannt werden. Zum Beispiel kann der Stellenwert eines

[5] Diese Voraussetzung wird in keiner der mir bekannten Veröffentlichung der KGSt explizit genannt. Der Umgang mit Begriffen aus der Betriebswirtschaft und der Managementforschung in den Konzepten läßt aber diesen Schluß zu, da keine anderen Begriffsdefinitionen zu finden sind.

strategischen oder auch eines operativen Controllings erst erfaßt werden, wenn nicht nur das Ziel, sondern auch der konkrete Nutzen erkennbar geworden ist, da sich hieraus die Modifikationen ableiten lassen.

2.3.2 Stellenwert des Managements im Neuen Steuerungsmodell

Durch das Neue Steuerungsmodell soll die (sozio-)ökonomische Entscheidungsrationalität die in der Verwaltung bislang dominierende politisch-juristische Handlungsweise ablösen bzw. zumindest ergänzen. Die Hierarchien sollen abgeflacht und die in der Bürokratie vorhandenen Möglichkeiten, Verantwortung weit zu streuen, beschränkt werden. Die Vorgesetzten sollen verantwortlich gemacht werden für das optimale Verhältnis von Aufwand und Ergebnis. Nach der Neu-Ausrichtung liegen viele Aufgaben, die vorher in der alten bürokratischen Verwaltungsorganisation zentral durch Querschnittsämter erfüllt wurden, in den Zuständigkeitsbereichen der „Manager“ vor Ort, die sowohl für Finanzen als auch für das Personal verantwortlich sind. (vgl. KGSt 1991, Wagner 1998). In vielen Ämtern und Eigenbetrieben sind deshalb, wenn sich die Möglichkeit bot, Amts- und Betriebsleitungen mit erfahrenen Managern aus der Privatwirtschaft besetzt worden.

Dementsprechend wird davon ausgegangen, daß die von den politischen Entscheidungsträgern und den Verwaltungsspitzen benannten Amts- und Behördenleitungen eine besondere Rolle in den am Neuen Steuerungsmodell orientierten Reformprozessen spielen, zumal sie die Schnittstelle zwischen den Beschäftigten innerhalb des Amtes bzw. der Behörde und der jeweils vorgesetzten Dienststelle bzw. Verwaltungsleitung bilden.[6] Die Amts- und Behördenleitungen gelten als die Akteursgruppe, die die Beschäftigten in den Ämtern direkt im Sinne des Neuen Steuerungsmodells beeinflussen und zur Mitarbeit am Reformvorhaben veranlassen kann. Alle gegenwärtig diskutierten und praktizierten Reformkonzepte gehen dementsprechend davon aus, daß an diese Führungskräfte in dem Zeitraum, in dem die Verwaltung modernisiert wird, besonders hohe Anforderungen gestellt werden, da der Erfolg der Modernisierung letztendlich davon abhängig ist, ob und wie die Mitarbeiter motiviert sind (vgl. Richthofen 1995: 154). Um diese Aufgabe wahrnehmen zu können, müssen diese Akteure aber einen Wandel von der ihnen in der klassischen Verwaltung zugewiesenen Rolle des „Verwalters“ zur Führungskraft mit Personal- und Ressourcenverantwortung oder, anders ausgedrückt, zum Manager vollziehen. Dies bedeutet nicht nur eine Veränderung des Aufgabenfeldes, sondern setzt

[6] Die Amts- und Behördenleitung werden im Neuen Steuerungsmodell, entgegen der Zuordnung in der vorliegenden Untersuchung, als das mittlere Management bezeichnet.

auch einen Wandel des Selbstverständnisses und damit des Bewußtseins dieser Beschäftigtengruppe voraus.

Die damit verbundene vermeintlich ausschließlich betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Verwaltung an Effizienzkriterien wird in der neuen Literatur vielfach scharf kritisiert. Zentraler Kritikpunkt ist, daß dadurch Demokratiedefizite entstehen können. So sieht z. B. Budäus in der Mikroökonomisierung öffentlicher Verwaltungen, die insbesondere durch neue Managementsysteme und Manager aus der Privatwirtschaft vorangetrieben wird, negative Folgen für das demokratische Gemeinwesen (vgl. Budäus 1995: 81). Göbel hebt hervor, daß Modernisierungsparadigmen und -leitbilder nur bestimmte Dimensionen der Verwaltungspraxis thematisieren und zudem gesellschaftliche Entwicklungen ignorieren. Deshalb müsse ein Legitimationsproblem entstehen, das einen Leitbildwechsel notwendig macht (vgl. Göbel 1997: 11). Andere befürchten, daß der öffentliche Auftrag vernachlässigt wird und daß das politische Bewußtsein bei den Entscheidungsträgern in den Fachämtern abnimmt (vgl. Jann 1998: 25, Mäding 1997: 147). In die gleiche Richtung zielen Kritiken am NPM in Großbritannien, wo der New-Managerialism, der den dortigen Reformen des public sectors zugrunde lag, hinterfragt wird, weil der Einsatz der oft aus der Privatwirtschaft kommenden Manager zur Leitung von öffentlichen Unternehmen nicht politisch legitimiert wurde (vgl. Naschold 1997: 106).

2.3.3 Anforderungsprofil des Verwaltungsmanagers

Genauso, wie die Modernisierungskonzepte aus den Reorganisationsmodellen des privatwirtschaftlichen Sektors übernommen wurden, sind die Anforderungsprofile der modernen Verwaltungsmanager aus den Managementmodellen der Privatwirtschaft abgeleitet worden. So schreibt z. B. Hill, daß die „... Aufgaben der Führungskräfte in Zukunft verstärkt sein müssen, Werteverwirklichungsangebote für Mitarbeiter durch Identifikation ihrer eigenen Ziele mit denen der Organisation zu schaffen und vor allem Mitarbeiter zum Handeln in Sinne der Ziele des Ganzen zu ermutigen“ (Hill 1997: 87). Das Neue Steuerungsmodell erfordert also einen neuen Typ des Vorgesetzten, der die gleichen Eigenschaften besitzt wie der Manager in der Privatwirtschaft. Neben fachlicher Kompetenz soll er Managementfähigkeiten besitzen, durch die er organisatorischen, betriebs- und personalwirtschaftlichen Anforderungen gewachsen ist. Auch der Verwaltungsmanager soll seine neue Rolle ausfüllen, indem er seinen Bereich eigenständig und durch Leistungsabsprachen steuert und sich als Vermittler zwischen Verwaltungsführung und Mitarbeiter versteht (vgl. KGSt 1996: 12). Laut KGSt kommt den Vorgesetzten in der „lernenden Verwaltung“ eine Schlüsselrolle zu, da sie die dezentrale Verantwortung für eine

erfolgreiche Personalentwicklung als Personalentwickler vor Ort tragen (vgl. KGSt 1994 a: 14). Der moderne Verwaltungsmanager soll sich durch Sozialkompetenz auszeichnen, er soll konfliktfähig sein, seine Mitarbeiter motivieren und Vertrauen schaffen. Seine persönliche Kompetenz sollte geprägt sein durch Eigenverantwortung, Selbstkontrolle, Risikobereitschaft, persönliche Integrität, Verantwortungs- und Leistungsbereitschaft, Kooperations- und Teamfähigkeit und ganzheitlich-konzeptionelles Denken. Auch der Verwaltungsmanager muß neben allgemeinen Managementtechniken und Qualitätsmanagementfähigkeiten Zielvereinbarungstechniken beherrschen. Seine Fachkompetenz sollte sich dadurch auszeichnen, daß er Kenntnisse über das Neue Steuerungsmodell besitzt, sich in der Betriebswirtschaftslehre auskennt und fachliche Kenntnisse über den Auftrag des ihm unterstellten Bereiches hat (vgl. KGSt 1996: 14). Die Berichte und Gutachten der KGSt lassen den Schluß zu, daß die Beschreibung der Eigenschaften des Verwaltungsmanagers als normative Setzung aus der neueren Managementliteratur direkt übernommen wurde.

2.4 Management in der Privatwirtschaft aus Sicht der Organisations- und Managementtheorien

Wie dargestellt wurde, stellt das in der Privatwirtschaft praktizierte Modell des Managements den Bezugspunkt des Reorganisationsprozesses im öffentlichen Dienst dar, wenn es darum geht, die interne Organisation zu verändern. Deshalb soll zunächst eine Auseinandersetzung mit dem in der Privatwirtschaft gebräuchlichen Managementbegriff erfolgen.

Der Begriff Management wird in der Literatur in zweierlei Hinsicht verwendet. Management bezeichnet zum einen eine Institution und zum anderen eine Funktion. Als Institution gesehen, umfaßt das Management all diejenigen Personen, die mit leitenden Aufgaben betraut sind, vom Präsidenten eines Unternehmens bis zur Meisterebene. Dieser Personenkreis vertritt die Interessen des Unternehmens als Arbeitgeber gegenüber der Arbeitnehmerschaft. Als Funktion betrachtet, umfaßt Management alle Aufgaben, die zur Leitung eines Unternehmens notwendig sind (vgl. Gablers Wirtschafts-Lexikon 1988: 258).

Generell wird das Management in drei Ebenen mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten eingeteilt. Das Top-Management stellt die Unternehmensleitung. Es ist zuständig für die Unternehmenspolitik und die Unternehmensstrategie auf weite Sicht. Das mittlere Management hat demgegenüber die Aufgabe, die auf der „politischen“ Ebene definierten Ziele und unternehmenspolitischen Entscheidungen in Programme, Regeln und konkrete Vorgaben zu übersetzen sowie deren Umsetzung und Einhaltung zu überwachen. Das mittle-

re Management ist eher nach oben zum Top-Management als nach unten zu den Beschäftigten der ausführenden Ebenen orientiert. Die auf diese bezogenen Aufgaben obliegen dem unteren Management, das die Nahtstelle zwischen rein produktionsbezogenen Tätigkeiten und Managementfunktionen bildet. Typisch für das untere Management ist die Position des Meisters. Dessen Orientierung ist weniger nach oben als nach unten ausgerichtet, d. h. zur Gruppe der Arbeiter (vgl. Staehle 1989: 72).

Die Art und Weise, in der in den unterschiedlichen Managementebenen die Aufgaben erfüllt werden, orientiert sich daran, wie das Unternehmen ausgerichtet ist und welche Ziele gesetzt sind sowie an den Methoden, die durch Managementkonzepte und -modelle festgelegt werden. Grundsätzlich sind Managementmethoden immer darauf ausgerichtet, mit minimalem Input einen maximalen Output mit optimaler Qualität zu produzieren (vgl. Pfeiffer/Weiß 1992: 138). Managementkonzepte und -methoden beinhalten deshalb Aussagen zur Funktionsweise der unterschiedlichen Faktoren in einem Unternehmen, um deren Zusammenspiel sinnvoll und effektiv zu gestalten. Gerade dieses Zusammenspiel soll durch angemessenes bzw. geschicktes Management erreicht werden. Die Organisations- und Managementforschung hat sich in den zurückliegenden 30 Jahren mit unterschiedlichen Schwerpunkten und aus verschiedenen Perspektiven dem Aufgabenspektrum des Managements gewidmet. Gesellschaftliche Entwicklungen und Veränderungen der Märkte beeinflußten dabei die Forschung und die Praxis bei der Suche nach dem „(one) best way“ zum Unternehmenserfolg.

2.4.1 Schwerpunkte in der Organisations- und Managementforschung - ein Überblick -

Nachdem die aktuellen Reformansätze des öffentlichen Dienstes vorgestellt wurden, sollen die Managementkonzepte und -ansätze herausgearbeitet werden, auf die sich die Reformbemühungen stützen. Dies geschieht in Form eines kurzen Überblicks über die Entstehung der Managementforschung und die aktuell diskutierten Varianten von Ansätzen aus der Managementforschung.

Bereits nach dem Ersten Weltkrieg wurden in Deutschland humanistische Managementtheorien entwickelt. Wie Krell herausarbeitet, gab es umfangreiche Ansätze zur Personalführung als eigenständiges Aufgabenfeld von Führungskräften in Deutschland schon in den 20er Jahren. Mit der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten und noch bis in die Adenauerära waren derartige Managementtheorien aus der Betriebswirtschaftslehre nahezu verschwunden (vgl. Krell 1988). Forschung und Lehre griffen danach zögerlich die in den

Vereinigten Staaten seit den 60er Jahren entwickelten Ansätze einer ganzheitlichen Managementtheorie auf. Bei ihrer Rezeption spielte der Aspekt eine besondere Rolle, daß neben den Investitionsgütern auch das Humankapital einer besonderen Aufmerksamkeit bedarf, um Unternehmen erfolgreich führen zu können. In den 70er Jahren wurde in der Bundesrepublik Deutschland durch neue sozialpolitische Gestaltungsansätze zur Humanisierung der Arbeitswelt auch die Diskussion um humanistische Managementtheorien und die Aufgabe des Managements im Unternehmen neu aufgenommen. In den 80er Jahren wurde vor diesem Hintergrund die wissenschaftliche Diskussion dahingehend vertieft, daß das Personal nicht länger als reiner Kostenfaktor und als verlängerter Arm der Maschine verstanden werden kann. Vielmehr sollte das Personal als eigenständiger Produktivfaktor begriffen werden, bei dem jede Investition in die Entwicklung der Fähigkeiten, analog zur Investition in Technik und Inventar, eine Investition in die Zukunft darstellt (vgl. Staehle 1988: 576 ff).

Mit der deutschen Übersetzung des Bestsellers von Peters und Watermann „Auf der Suche nach Spitzenleistungen“ von 1984 zogen die neuen Theorien erneut in die einschlägige Managementliteratur ein und damit, zumindest als Idee bzw. Anregung, in die Praxis der Unternehmen. Ausschlaggebend waren die Wertewandeldiskussion und die Angst vor der „inneren Kündigung“ der Beschäftigten. Der damit verbundene Perspektivenwechsel vom „Sachvermögen“ zum „Humanvermögen“ drückt sich darin aus, daß die Autoren wissenschaftlicher und in besonderem Maße populär-wissenschaftlicher Literatur nicht müde wurden, Verhaltens-Leitbilder für Manager zu propagieren. Diese besagten, daß im Sinne eines humanzentrierten Ansatzes „der Mensch in den Mittelpunkt“ zu stellen sei (vgl. Neuberger/Kompa 1987, Neuberger 1990, Zürn 1986). Eine ausgeprägte soziale Kompetenz galt als Schlüssel für den Erfolg eines Managers und damit des Unternehmens. Fachliche Kompetenzen in betriebswirtschaftlicher Hinsicht oder bezüglich des zu erstellenden Produktes spielte in den publizierten Anforderungsprofilen für Manager kaum noch eine Rolle. Es galt die in den Mitarbeitern vorhandenen Kompetenzen durch geschicktes Management, d. h. dadurch, daß Mitarbeiter motiviert und Arbeitsabläufe nach Fähigkeiten koordiniert werden, daß Teamgeist geschaffen wird und eine entspannte Arbeitsatmosphäre vorhanden ist, zu aktivieren und für den Produktionsprozeß zu nutzen.

Heute betont die Diskussion um die Rolle des Managements andere Dimensionen. Das Hauptziel von Führungskräfteschulungen, Beratungen und Supervisionen liegt nicht mehr nur darin, durch ein förderliches Betriebsklima Umsätze zu steigern und Marktanteile zu sichern. Vielmehr zielen die Investitionen darauf ab, schneller und flexibler auf Marktanforderungen und veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können. Seit Anfang der 90er Jahre vollzieht sich besonders in der Forschung ein weiterer Perspektivenwechsel. Gegenstand

von Untersuchungen ist sowohl das Sachkapital als auch das Humankapital, wobei eine zusätzliche Komponente einbezogen wird: die Unternehmensorganisation an sich, d. h. die Aufbau- und Ablauforganisation, die den Gestaltungsrahmen für die Arbeitsorganisation vorgibt. Im Gestaltungsrahmen sind damit die Gestaltungsmöglichkeiten angelegt, mit denen unterschiedliche Prozesse durchgeführt werden können. Analog dazu beziehen sich die Anforderungen an das Management nicht mehr auf die Organisation *oder* das Personal, sondern auf die hard- *und* die soft-facts gleichermaßen. [7] „Eine zentrale Aufgabe des Managements besteht daher darin, Aufgaben, Informationen und Macht gedanklich auf die Strukturträger (Mensch und Maschine) zu verteilen und deren zieladäquate Koordination sicherzustellen, Schnittstellenverluste zwischen den verschiedenen Aktivitäten weitestgehend zu vermeiden. Es geht also bei der Organisation stets um Differenzierung und Integration, mit dem Ziel, ein funktionsfähiges Ganzes (z. B. Produkt) zu erreichen“ (Pfeiffer/Weiß 1992: 138).

Der neuen Sichtweise liegt ein komplexes Modell des Unternehmens zugrunde, das sowohl hard- als auch soft-facts berücksichtigt (wie Abbildung 1 schematisch zeigt). Als hard-facts werden die Elemente bezeichnet, die offensichtlich und unabhängig von individuellen Fähigkeiten im Unternehmen vorhanden sind. Diese bestehen aus der „structure“ (z. B. dem Organisationsaufbau oder den Informationsstrukturen), der „strategy“ (z. B. den Markt- , Verkaufs- oder Qualifizierungsstrategien) und den „systems“ (z. B. den vorhandenen Informations- und Kommunikationssystemen). Als soft-facts werden dagegen die Elemente bezeichnet, die stark von den individuellen Fähigkeiten und Einstellungen der betrieblichen Akteure abhängig sind und einem schwer erkennbaren kontinuierlichen Wandel unterliegen. Im einzelnen sind dies die „skills“ (z. B. die individuellen Schlüsselqualifikationen, die beruflichen Erfahrungen und Qualifikationen), der „style“ (z. B. der Führungsstil oder die Unternehmenskultur) und der „staff“ (d. h. der Personalkörper in seiner Gesamtheit mit be-

[7] Diese Sicht der Dinge ergab sich u. a. aus den Erfahrungen, die im Zusammenhang mit der Einführung von Informations- und Kommunikationssystemen in den Unternehmen und in der Verwaltung gemacht worden sind. Meist wurde Hard- und Software als Kompaktpaket auf Messen erstanden, wobei nach dem Motto verfahren wurde „Was für den Konkurrenten gut ist, kann für unser Haus nicht schlecht sein“. Dabei wurde oft nicht auf die Besonderheiten der Unternehmensstruktur und des Personals geachtet. Nach dem Kauf mußten die Entscheidungsträger dann meist erfahren, daß technische Neuerungen zum einen nur so gut sind, wie die Motivation und Qualifikation der Beschäftigten, die sie bedienen. Zum anderen hat die Einführung gezeigt, daß technische Systeme nur dann den erhofften Erfolg brachten, wenn die Anforderungen der Beschäftigten und der Prozeßabläufe analysiert und bei der Entwicklung der Systeme berücksichtigt wurden. Viele der hochgepriesenen, teuren Messeneuheiten entpuppten sich als Danaergeschenk.

kannten und unbekannten Potentialen und Einsatzmöglichkeiten). Die „superordinate goals“ beinhalten die grundsätzlichen bzw. übergeordneten formalen und inhaltlichen Ziele eines Unternehmens, aus dem die Abteilungs- und Bereichsziele abgeleitet werden. Damit dienen sie als Orientierungshilfe für Entscheidungen im betrieblichen Alltag. In einer erfolgversprechenden Organisation werden bei Veränderungen alle Faktoren gleichermaßen berücksichtigt und so gestaltet, daß der Gesamtrahmen, der durch die superordinate goals vorgegeben ist, nicht verlassen wird. Konkret bedeutet dies, daß z. B. bei der Anschaffung eines neuen Informationssystems vorab geprüft wird, ob es den übergeordneten Zielen dient, welche Auswirkung es auf die anderen fünf Faktoren hat und welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Reibungsverluste und Fehlinvestitionen zu vermeiden. Diese Überprüfung dient umgekehrt auch dazu, Anforderungen an das Informationssystem selbst zu konkretisieren und es entsprechend zu modifizieren.

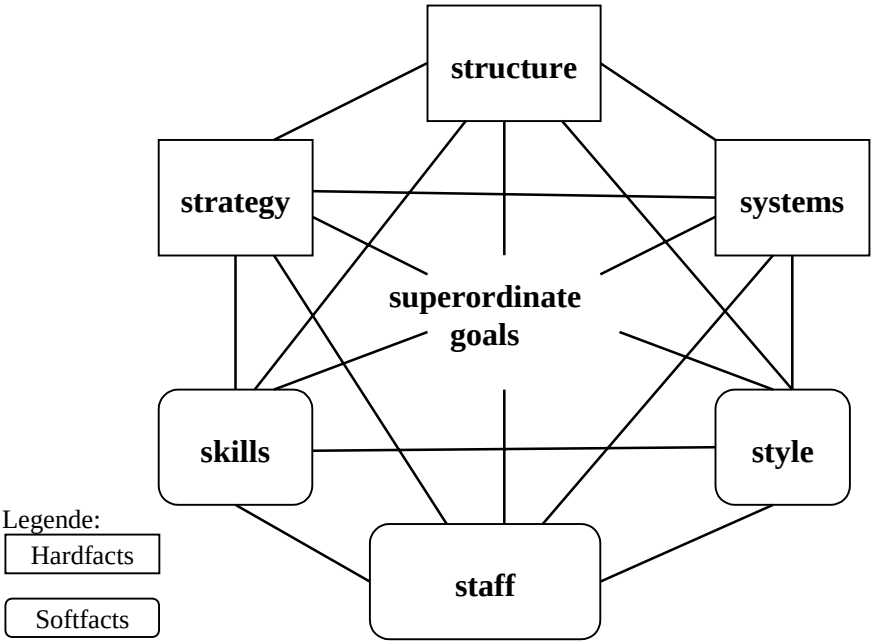

Abb. 1: gegenseitige Abhängigkeit einzelner Faktoren im Unternehmen (vgl. Pascale/Athos 1982: 245, Das 7-S-Modell)

Eine moderne Organisation bietet unterschiedliche Organisationsformen, die entsprechend den zu erfüllenden Aufgaben und den daraus erwachsenden Anforderungen angewendet werden. „Auf funktionsfähige Prozesse und sinnvolle Prozeßketten - und auf nichts anderes - muß die Gestaltung der Organisation heute ausgerichtet sein“ (Doppler/Lauterburg 1994: 44). Konkret bedeutet dies, daß es keine für alle Prozesse gleichermaßen anwendbare einheitliche Organisationsstruktur gibt. Es bedarf z. B. im Marketing einer anderen Art der Arbeitsstrukturierung als z. B. im Rechnungswesen oder in der Logistik. Im Rechnungswesen oder in der Logistik treten zwar komplexe Abläufe auf, die durch eine Vielzahl verschiedener Einflußgrößen charakterisiert und zudem stark miteinander verknüpft sind, deren Strukturen aber bleiben über lange Zeit stabil und weisen eine geringe Dynamik auf (vgl. Gomez/Probst 1995: 14). In Bereichen, die stark von variierenden äußeren Rahmenbedingungen - wie Ansprüche an Umweltverträglichkeit, Konkurrenz um Marktsegmente, Image etc. - beeinflußt werden und deren Erfolg abhängig von kreativer Zusammenarbeit im Team ist, muß die Arbeitsorganisation so gestaltet sein, daß die hohe Dynamik der Prozesse einfließen und genutzt werden kann. Wieder andere Formen der Arbeitsorganisation sind gefragt, wenn komplexe neuartige Projekte durchgeführt werden, bei denen es darauf ankommt, unterschiedlichste Fachkompetenzen abteilungsübergreifend effektiv zu koordinieren und Kooperationen zu initiieren. Demnach muß ein Unternehmen, um Gestaltungsrahmen anbieten zu können, die der zielorientierten, effektiven und effizienten Aufgabenerledigung dienen, Strukturen vorsehen, die alle Formen von einer hierarchisch-arbeitsteiligen, klassisch-industriellen Organisation bis zur Netzwerkorganisation zulassen. Die Netzwerkorganisation zeichnet sich aus durch flache Hierarchie, hohe Selbständigkeit der einzelnen Organisationseinheiten, hohe Vielfalt lokal unterschiedlicher Organisationsformen und eine Gesamtsteuerung über gemeinsame Ziele und Strategien. Ihr Vorteil liegt darin, daß sie die Möglichkeit eröffnet, rasch auf Veränderungen im Umfeld zu reagieren, flexibel im Umgang mit Anforderungen zu bleiben und kurze Informationswege zuzulassen. Ferner ist sie durch selbständig arbeitende, hochintegrierte und im operativen Bereich sich selbst steuernde Gruppen weniger stör- und krisenanfällig.

Die bisher überwiegende Form der in Organigrammen dargestellten Aufbauorganisation mit hierarchischer Struktur kann dabei nur die langfristig angelegte Basis und Orientierung - die Primärorganisation - darstellen, in der sich kurzfristig andere Formen der Personaleinsätze und damit der Zusammenarbeit - also einer Reihe von Sekundärorganisationen - flexibel gestalten lassen, so z. B. für Projekte oder Qualitätszirkel. Organigramme symbolisieren damit lediglich die generelle Verortung des Personals. Aus ihnen ist ersichtlich, welche Personen einzelnen Abteilungen und Bereichen zugeordnet und wie die

einzelnen Organisationseinheiten miteinander verknüpft sind. Entsprechend unterschiedlicher Anforderungen im Alltagsgeschäft werden die Zugehörigkeit zu einer Gruppe und die Zuständigkeit für bestimmte Aufgaben zeitlich begrenzt variiert, wobei die zeitliche Begrenzung von der Dauer der zu erledigenden Aufgabe abhängt. Bildlich gesehen, ist zumindest in den kreativen und innovativen Organisationseinheiten mit einem überwiegenden Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten der Bereich, für den der Arbeitsvertrag geschlossen wurde, lediglich die „Ausgangsposition“, von der aus unterschiedliche „Einsatzorte“ angesteuert werden.

2.4.2 Aktuelle Managementmodelle und -methoden

Die Ergebnisse der Organisations- und Managementforschung finden sich in den unterschiedlichen aktuellen Managementmodellen und -methoden wieder. Lean Produktion und Lean Management oder Business Reengineering werden, wenn es gilt die Unternehmensprozesse zu effektivieren, ebenso als Orientierungsmuster angewendet, wie Kaizen, Total Quality Management oder Change Management. Die unterschiedlichen Konzepte haben in den 80er Jahren zu Auslösern für Reorganisations-, Restrukturierungs- und Organisationsentwicklungsprozesse ausgelöst und beeinflußt.

Lean Produktion und Lean Management haben in den Unternehmen insbesondere dazu geführt, daß Produktionsprozesse „verschlankt“ wurden und daß bei der Reorganisation von Managementabläufen Hierarchien abgebaut wurden. Die Aufbau-, Ablauf- und Arbeitsorganisationen werden systematisch analysiert, um Effektivierungspotentiale des Unternehmens konkret benennen zu können. Es werden die Bereiche des Unternehmens identifiziert, in denen Ressourcen optimaler eingesetzt und verwendet werden können. Ein optimaler Mitteleinsatz bedeutet in diesem Zusammenhang, daß lediglich die Strukturen beibehalten und die Ressourcen eingesetzt werden, die unbedingt notwendig sind, um ein Produkt zu erstellen. Zudem wird die Qualität und der Umfang der Ressourcen, die für den Produktionsprozeß erforderlich sind, jeweils aus den konkreten Anforderungen an das Produkt abgeleitet und speziell festgelegt (vgl. Pfeiffer/Weiß 1992, Maier-Mannhart, u. a. 1994). Damit verbunden ist in der Regel eine „Abflachung“ der Hierarchien, wobei Optimierungsprozesse der schlanken Produktion auch das Ziel beinhalten müssen, kooperative Handlungsmuster auszubilden und zu stabilisieren (vgl. Ortmann 1994: 147).

Die Besonderheit beim Kaizen besteht darin, daß es auf dem Prinzip der permanenten Verbesserung aller innerbetrieblichen Prozesse basiert, indem die in den Köpfen der Beschäftigten vorhandenen Optimierungspotentiale bewußt

erschlossen und zielgerichtet zusammengeführt werden.[8] Jeder Beschäftigte trägt im Sinne einer kollektiven Aufgabe die Verantwortung dafür, daß Optimierungsansätze und -vorschläge erarbeitet und verbreitet werden. Kaizen führte dazu, daß das in deutschen Unternehmen meist stiefmütterlich behandelte Vorschlagswesen überdacht wurde. Außerdem erhielten Fehler einen anderen Stellenwert, da sie als Hinweis auf ein Verbesserungspotential begriffen werden konnten (vgl. Imai 1994). Die Kaizen-Strategie beschränkt sich auf die betriebsinterne Suche nach Verbesserungspotentialen. Benchmarking dagegen ist das „institutionalisierte Abgucken“ innerhalb und außerhalb eines Unternehmens. Der Grundgedanke dieser Managementmethode liegt darin, vor allem Produktionsprozesse (im weitesten Sinne) und die Gestaltung betrieblicher Abläufe kontinuierlich zu optimieren, indem diese mit erfolgreichen Prozessen und Abläufen verglichen werden. Die eigenen Organisationsstrukturen werden mit denen anderer Abteilungen oder Unternehmen dahingehend verglichen ob sie effektiver gestaltet sind und ob die Ressourcen effizienter eingesetzt werden, um dann erfolgreichere Praktiken erkennen und mit diesen im eigenen Bereich bzw. im Unternehmen Abläufe und Strukturen verbessern zu können. Es geht darum, sogenannte „best practices“ zu identifizieren und sie zu imitieren bzw. einzusetzen.

Total Quality Management setzt die Idee des Kaizen fort. Nach diesem Management-Konzept, stehen die Rahmenbedingungen, die das Management für den Produktionsprozeß schafft, in Wechselwirkung zu den Möglichkeiten, mit denen Prozesse permanent optimiert werden. (Sie bedingen und beeinflussen sich gegenseitig.) Damit erhält das Management einen besonderen Stellenwert, weil seine Interpretation des konkreten Zusammenspiels die einzelnen Faktoren im Unternehmen gestaltet und folglich deren Erfolg bestimmt (vgl. Womack, u. a. 1991).

Während die vorgenannten Verfahren der „Rationalisierung“ bestehender Abläufe dienen, wird beim Business Reengineering nicht versucht, Bestehendes zu rationalisieren. Vielmehr geht es hierbei darum, die bestehenden Strukturen in bezug auf ihren (positiven oder negativen) Beitrag zum Unternehmenserfolg zu hinterfragen und so Möglichkeiten zu entdecken, wie der Geschäftsprozeß optimiert werden kann. Von der Auftragsannahme bis zur Ablieferung des Produktes beim Kunden werden lückenlos die Arbeitsprozesse und Tätigkeiten, die zur Auftragserfüllung vollzogen werden, auf ihre Sinnhaftigkeit und ihren Nutzen für effektives und effizientes Arbeiten hinterfragt (vgl. Hammer/Champy 1994).

---

[8] Dieses Prinzip ist in Deutschland als Kontinuierlicher Verbesserungs-Prozeß (KVP) entwickelt worden.

Mit Change Management sollen Unternehmen den permanenten Wandel bewältigen können. Es wird davon ausgegangen, daß langfristig nur die Unternehmen bestehen werden, die durch kontinuierliche Veränderungsprozesse auf veränderte inner- und außerbetriebliche Anforderungen reagieren können. Das Management wird in diesen Zusammenhang zu einer Komponente, die den Wandel vorbereitet, initiiert und begleitend durchführt (vgl. Doppler/Lauterburg 1994).

Obwohl diese Ansätze weit verbreitet sind und intensiv diskutiert werden, sind die Erfolgsmeldungen eher zurückhaltend. Ergebnisse von Untersuchungen, die die Einführung und Umsetzung der verschiedenen Managementmodelle zum Gegenstand hatten, zeigen, daß ca. ein Viertel der seit 1992 begonnen Veränderungsprojekte ohne Wirkung geblieben sind. In vier von zehn Fällen wurden nur kapp 60 % der angestrebten Ziele erreicht (vgl. Managermagazin 1997, Untersuchung der Hochschule St. Gallen und des internationalen Instituts für lernende Organisation und Innovation). Andere Untersuchungen belegen, daß die Konzepte vorwiegend auf die hard-facts angewendet und damit langfristige Erfolge verhindert wurden.

Zum anderen sind durch die neuen Organisationskonzepte neue Problemkonstellationen geschaffen worden. So haben z. B. Unternehmen, wenn sie „Lean"-Konzepte einführten, keine Puffer bzw. zusätzlichen Ressourcen mehr vorgehalten. Kleinste Störungen konnten dadurch nicht aufgefangen werden und bewirkten Kettenreaktionen, die zeitweise komplette Produktionen lahmlegten. Die Probleme mit der Just-in-time-Zulieferung zur Einsparung von Lagerhaltungskosten sind hierfür ein Beispiel. Sobald die Verkehrswege verstopft sind, stockt die Produktion, die auf die Zulieferung angewiesen ist. Anhand solcher Beispiele haben Staehle und Ortmann die Grenzen der „Lean"-Konzepte aufgezeigt und die Vorteile von Redundanzen, Slack und loser Kopplung beschrieben. Ihrer Meinung nach sind Organisationen auf Redundanzen, d. h. Weitschweifigkeit, Wiederholung oder Duplizierung von Informationen oder Aufgaben angewiesen, damit die Verständlichkeit bzw. Sicherheit einer Nachrichtenübermittlung oder Aufgabenerfüllung gewährleistet ist (vgl. Staehle 1991: 314). Gleichzeitig ist ein gewisses Maß an Slack, ein Überschuß an Ressourcen (wie Zeit, Geld, Mitarbeiter) in einer Organisation notwendig, damit sie sich weiterentwickeln und anpassen kann (ebd.). Eine lose Kopplung ist erforderlich, weil durch sie im Gegensatz zur engen, starren Verkettung die lediglich lockere Verknüpfung teilautonomer Gruppen, Abteilungen oder Systeme entsteht, so daß z. B. Fehler/Störungen in einem Teilsystem nicht automatisch auf das Gesamtsystem durchschlagen, sondern dezentral vor Ort behoben werden können (rasche lokale Anpassung) (ebd.). Analog dazu hat auch die Abflachung von Hierarchien Tücken, da Zuständigkeiten auf höhere und niedrigere Hierarchieebenen verteilt werden, ohne die Verantwortung für Er-

gebnisse und Prozesse auf die Mitarbeiter zu übertragen. Die Führungskräfte können dann gerade ihre Führungsaufgaben nicht im erforderlichen Umfang wahrnehmen, da die Anzahl der unterstellten Mitarbeiter zu hoch ist (vgl. Hayes/Jaikumar 1989, Staehle 1991, Ortmann 1994).

Die unterschiedlichen Managementmodelle bezwecken, daß Aufgaben und Funktionen so koordiniert und gestaltet werden, daß ein optimal organisierter Geschäftsprozeß ermöglicht wird. Die Abläufe im Unternehmen und der Einsatz aller Ressourcen werden demnach dem Gelingen des Geschäftsprozesses untergeordnet. Für bürokratisch strukturierte Organisationen beinhaltet dies zudem, daß die bestehenden Strukturen einschließlich ihrer Machtgefüge und Statuskonstellationen zugunsten eines flexiblen, dynamischen Strukturmusters aufgelöst werden. Ein Grund für die geringe Erfolgsquote von Reorganisations- und Optimierungsprozessen kann, wie die Ausführungen zu den Ansätzen von Ortmann und Staehle zeigen, darin gefunden werden, daß eben diese grundlegenden Ziele als solche nicht erkannt bzw. nicht ernsthaft verfolgt werden. Werden Hierarchien abgeflacht, führt dies in der Praxis meist dazu, daß Managementaufgaben und -funktionen eben nicht, obwohl die aktuellen Managementmodelle gerade dies vorsehen, an Teams delegiert oder auf Beschäftigte verteilt werden. Vielmehr zieht das Top-Management aus Angst vor Kontrollverlust die Informations-, Koordinations- und Steuerungsaufgaben an sich und fühlt sich für die ausführenden Ebenen zuständig. Nach Heisig und Littek tritt damit eine Überlastung der oberen Hierarchieebenen ein, die durch informelle Strukturen aufgefangen wird indem „nicht-hierarchische“ Zwischenebenen eingerichtet werden (vgl. Heisig/Littek 1995: 297 f).

Von besonderer Bedeutung ist demnach, daß in neuartiger Weise mit Managementfunktionen und Unternehmensstrukturen umgegangen wird, wenn theoretische Modelle erfolgreich in die betriebliche Praxis umgesetzt werden sollen. Die Probleme bei Reorganisationsprozessen weisen m. E. darauf hin, daß die in allen beschriebenen Managementmodellen implizit vorhandene Forderung, die Managementpositionen von der Managementfunktionen zu entkoppeln, zwar erfolgsrelevant ist, aber in der Praxis nicht vollzogen wird.

Um die unterschiedlichen Managementmodelle zu implementieren, sind eine Vielzahl von Vorgehens- und Verfahrensweisen erarbeitet worden. Anfänglich wurden meist nur Einzelmaßnahmen wie z. B. die Einführung von Gruppenarbeit oder von projektorientiertem Arbeiten durchgeführt. Seit Mitte der 90er Jahre wurde das Unternehmen verstärkt als komplexer und komplizierter Organismus begriffen und die Interdependenzen der einzelnen Faktoren berücksichtigt. Die aktuell angewendeten Verfahren bei der Reorganisation sind strategisches Personalmanagement bzw. strategische Personalentwicklung, organisationales Lernen und Wissensmanagement.

Strategisches Personalmanagement bzw. strategische Personalentwicklung bezeichnet eine Managementmethode, durch die die Fähigkeiten und Qualifikationen der Beschäftigten mit den derzeitigen und zukünftigen betrieblichen Anforderungen in Einklang gebracht werden sollen. Dabei werden die Vorstellungen der einzelnen Beschäftigten in die Planungsprozesse einbezogen, um die Motivation und die Leistungsbereitschaft zu erhalten. Die Beschäftigten ihrerseits erhalten die Möglichkeit aktiv ihre berufliche Entwicklung zu gestalten. Aus den betrieblichen Zielen werden frühzeitig die zu erwartenden Anforderungen abgeleitet, um die Maßnahmen ermitteln zu können, die erforderlich sind, um ein gestecktes Ziel zu erreichen. Konkret bedeutet dies, daß z. B. die Fähigkeiten und Potentiale von Beschäftigten gezielt entwickelt werden, damit sie zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Lage sind, eine Aufgabe kompetent zu erledigen. Ebenso können durch diese Methode Beschäftigte auf Anforderungen vorbereitet werden, die sich durch Strukturveränderungen - z. B. qualifizierte Mischarbeit - ergeben. Auch langfristige Beschäftigungsverhältnisse und Karrieremöglichkeiten werden hiermit ermöglicht, indem rechtzeitig Nachfolger für beispielsweise durch Verrentung frei werdende Positionen ausgebildet werden.

Die Personalentwicklung konzentriert sich in ihrer ursprünglichen Form vor allen auf das Anpassungslernen. Das organisationale Lernen beinhaltet dagegen vor allem das Veränderungslernen und das Erschließungslernen. Es ist gleichermaßen ein politisch-normativer und ein strategisch-visionärer Veränderungsprozeß (vgl. Geißler 1995). „‘Organisationales Lernen’ ist demgemäß ein Prozeß der Veränderung (oder auch: Erweiterung) der Wissensbasis von Organisationen in einem Wechselspiel zwischen Individuum und Organisation und in Interaktion mit der internen und externen Umwelt. Es kann - und soll oft - der Systemanpassung und/oder erhöhten Problemlösungsfähigkeit dienen. Organisationales Lernen bewegt sich demgemäß im Kontext von Handlung (in Form von Interaktionen) und Struktur (in Form vorhandener und zu verändernder Wissensbasen)“ (Hanft 1996: 134).

In jüngster Zeit wird vielfach von Wissensmanagement gesprochen. Bei diesem Ansatz wird davon ausgegangen, daß das in der Organisation vorhandene bzw. das von ihr erzeugte Wissen eine wichtige Ressource darstellt, wenn die Prozesse, durch die die Leistung erstellt wird, optimiert, verändert und reorganisiert werden sollen. Wissensmanagement wird dabei als eine Querschnittsfunktion gesehen, die untrennbar mit Führungs- und Leitungsaufgaben verbunden ist. Es beinhaltet die Aufgabe, infrastrukturelle und organisatorische Voraussetzungen für eine lernende Organisation zu schaffen. Durch Wissensmanagement soll die organisatorische Wissensbasis genutzt, verändert und fortentwikkelt werden. Damit besteht es aus dem Management der Wissens- und Infor-

mationsquellen, der Wissensträger- und Informationsressourcen, des Wissensangebotes, des Wissensbedarfes und der Infrastrukturen der Wissens- und Informationsverarbeitung und Kommunikation (vgl. Rehäuser/Krcmar 1996: 17 ff).

Die verschiedenen Ansätze und Konzeptionen, durch die Unternehmen gestaltet und verändert werden, beinhalten vielfältige Instrumente wie das Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräch, die Lerngruppe, die Führungskräfteentwicklung, Qualitätszirkel, strategische Weiterbildung, Anforderungs- und Qualifikationsprofile und Stellenbeschreibungen. All diese Instrumente dienen letztendlich dem Zweck, innerhalb einer Organisation Eigendynamiken entstehen zu lassen, die zu einem kontinuierlichen Organisationsentwicklungsprozeß bzw. zu einer lernenden Organisation führen. Den Anstoß hierzu erhalten die Unternehmen durch Reorganisationsprozesse, deren gewünschte Wirkung in direktem Zusammenhang mit dem Verständnis der Manager von ihrer Aufgabe steht. Das Management als Institution wird damit zu einem kritischen Erfolgsfaktor, der durchgängig in allen Managementkonzepten besondere Beachtung erfährt.

2.4.3 Anforderungen an das Management

Die primäre Aufgabe von Managern in modernen Unternehmen besteht nach Aussage der neueren Managementliteratur darin, ein Gleichgewicht von Stabilität und Wandel (Fließgleichgewicht)[9] in Leistungsprozessen von Unternehmungen herzustellen, um damit deren Bestand zu sichern (vgl. Schirmer 1991: 230). „Zur Aufrechterhaltung betrieblicher Leistungsprozesse reicht es dann nicht aus, wenn Organisationsmitglieder - analog dem Modell des homo soziologicus - vollständig in existierenden Rollenerwartungen aufgehen. Es wird erforderlich, vorgegebene Ordnungsmuster zu vervollständigen und gegebenenfalls zu transzendieren, um wechselnde interne und externe Herausforderungen bewältigen zu können. Dies sind Prozesse einer aktiven (nicht allein rezeptiven) Umweltorientierung, -aneignung und -gestaltung, die konzeptionell z. B. als individuelle und organisationale erfahrungsorientierte Lernprozesse gefaßt werden können“ (Schirmer 1991: 236). Reorganisation bedeutet, daß Führungskräfte aller Stufen zweierlei gleichzeitig leisten müssen, während die zukünftige Organisation gestaltet wird. Sie müssen den Normalbetrieb aufrechterhalten und zugleich ihre Organisationseinheit umstrukturieren (vgl. Doppler/Lauterburg 1994: 26). Management im Reorganisationsprozeß umfaßt

[9] Sayles, L. R. deutet diese Balance von Stabilität und Wandel als Aufrechterhaltung eines Fließgleichgewichts von Struktur und Verhalten in und von Organisationen (vgl. Sayles 1964: 128 ff).

das Planen, Steuern und Lenken des Personals und der Arbeits- und Ablauforganisation, wobei die Planung kontinuierlich überprüft wird, um frühzeitig Fehlentscheidungen und Mängel erkennen und mit geeigneten Maßnahmen korrigierend eingreifen zu können. Dies setzt voraus, daß veränderte Rahmenbedingungen oder neue Erkenntnisse Rückkopplungsprozesse auslösen, die dazu führen können, daß die Planung geprüft und ggf. überarbeitet werden muß. Dieser systemische Ansatz, der die Anforderungen des Marktes, die Unternehmenspolitik und die wirtschaftliche Situation ebenso berücksichtigt wie eine zukunftsweisende Personalpolitik, die die individuellen Fähigkeiten der Beschäftigten entwickelt und die Unternehmenskultur gestaltet, beinhaltet auch, daß die Planung heute in Szenarien, anstatt in langfristigen Planperioden, erfolgt. Für das Management heißt dies daß Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit, Rückbesinnung auf Kernkompetenzen und Flexibilität gefordert sind und damit eine andere Art der Organisation (vgl. Doppler/Lauterburg 1994: 34 f).

Trotz der neuen Anforderungen, die an das Management gestellt werden, bestehen nach wie vor die klassischen fünf Managementfunktionen - Planung, Organisation, Personaleinsatz, Führung und Kontrolle - wie sie 1955 von Koontz und O´Donnell in ihrem Standard-Lehrbuch postuliert wurden. Die Kernfunktionen sollten in systematischer Weise zueinander in Beziehung gesetzt werden, um einen Prozeß - den Managementprozeß - entstehen zu lassen. Dadurch werden die Funktionen zu aufeinander aufbauenden Phasen mit einer zusätzlichen Dynamik (vgl. Schreyögg 1991: 258).

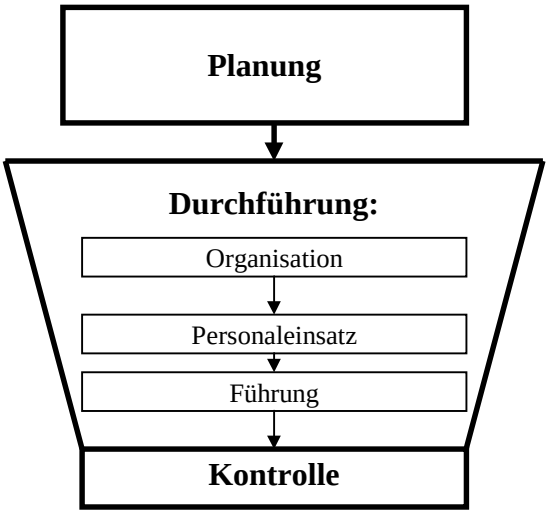

Abb. 2: Der klassische Managementprozeß (Schreyögg 1991: 259)

Der traditionelle Managementprozeß, der bis heute auf breiter Basis akzeptiert wird, kann als Modell der plandeterminierten Steuerung bezeichnet werden. Das Primat der Planung ist das konzeptleitende Prinzip, da alle anderen Managementfunktionen dem Grundsatz nachgeordnet sind, daß Handlungsfelder systematisch zu durchdenken sind (vgl. Schreyögg 1991: 258 f und 263). „Auffällig ist ..., daß viele der neu entwickelten Management-Techniken, -Konzepte und -Modelle in einem so konzipierten Managementprozeß keinen systematischen Platz finden können. Dies gilt gleichgültig, ob es sich nun um organisationsorientierte Aspekte, ... oder um neue Planungskonzepte handelt ... Meist bleibt keine andere Wahl, als diese neuen Ideen konzeptionslos an den klassischen Managementprozeß anzuhängen“ (Schreyögg 1991: 264).

Obgleich bekannt ist, daß die traditionelle Sichtweise den Managementprozessen unangemessen ist, und dies in der wissenschaftlichen Literatur problematisiert wird, wird gerade bei Reorganisationsprozessen, die Verunsicherungen und Irritationen auslösen, auf die plandeterminierte Steuerung zurückgegriffen, offensichtlich weil sie ein Gefühl der Sicherheit und Kalkulierbarkeit aufkommen läßt. Gerade weil die Veränderungen offen sind und Redefinitionen und Zielveränderungen unterliegen, wird von Managern erwartet, daß sie Planungsinstrumente und -methoden wie Projekt-, Zeit- oder Selbstmanagement beherrschen, terminierte Zielvereinbarungen treffen und mittelfristige Abteilungsziele festlegen. Daß die Fiktion von der Sinnhaftigkeit des klassischen Managementprozesses weiterhin aufrechterhalten wird, zeigt sich auch in den Anforderungen an den modernen Manager. Analog zu den traditionellen Ansätzen muß dieser unternehmerisch denken, um den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens in seine Entscheidungen einbeziehen zu können. Gleichzeitig muß er ein Gespür für seine Mitarbeiter haben, um deren Einsatzbereitschaft für die Belange des Unternehmens und deren intrinsische Motivation so hoch wie möglich zu halten.

2.4.4 Der moderne Manager ist ein Magier

Weil es keine allgemeingültigen Methoden für einen neuartigen Umgang mit Managementfunktionen gibt, wird auf die Person des Managers besonderen Wert gelegt. Er soll in Prozessen denken, im Gesamtinteresse handeln, mitarbeiterorientiert führen und beteiligungsorientiert entscheiden. Sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion als auch in der populär-wissenschaftlichen Literatur findet sich eine Vielzahl von Beschreibungen zu diesem Thema. Der moderne Manager zeichnet sich demnach durch ausgeprägte Sozialkompetenz, charismatische Persönlichkeit und strategische Kompetenz aus. Er ist Moderator, Mediator und wohlwollender Förderer und Forderer der Mitarbeiter, er

besitzt Gesprächs- und Diskussionsfähigkeit und sieht in Konflikten und Kritik keine Störung, sondern eine Chance, etwas zu verbessern. Neben Durchsetzungsvermögen und Überzeugungskraft besitzt er Einfühlungsvermögen und Sensibilität. Er ruht in sich selbst, hat Selbstvertrauen, kennt seine Stärken und Schwächen und steht dazu. Er ist belastbar, besitzt Prozeß- und Chaoskompetenz, bleibt auch in Krisensituationen handlungsfähig und vertraut auf die Selbststeuerungsfähigkeiten von Menschen und Gruppen. Er ist offen und ehrlich gegenüber sich und anderen und besitzt Zivilcourage. Durch sein Persönlichkeitsformat gewinnt er die Zuneigung der Mitarbeiter und mobilisiert deren gesamte verfügbare Energie. Aus seiner Selbstüberzeugung heraus ist der neue Managertyp gefeit gegen Neid, Geiz, unkollegialem Ehrgeiz, Eitelkeit, Eifersucht, Streitsucht und Parteilichkeit (vgl. Bennis/Nanus 1985, Hammer/Champy 1994, Doppler/Lauterburg 1994, Neuberger 1976, Zürn 1986).

Diese normative Setzung eines Kompetenzprofils von Managern wirft die Frage auf, ob eine normalintelligente Person überhaupt Manager werden kann. „Reale Selektionsprozesse, die sich an einem solchen Bild des ‘neuen Managers’ orientieren, fördern - so ist zu vermuten - Persönlichkeiten, die die wechselnden Anforderungen wie in einem Maskenspiel, in einem dauernden Prozeß der Selbstinszenierung und Selbstmanipulation bewältigen. ... In dem Maße, wie ihre Rolle ihre normativen und kognitiven Konturen verliert, wachsen die Anforderungen an das subjektive ‘Charisma’, die soziale Lern- und Integrationsfähigkeit der Vorgesetzten - und mit ihnen die Gefahr der Überforderung“ (Faust, u. a. 1994: 125). Obwohl erkannt wurde, daß dies nicht oder nur schwer zu leisten ist, wird diese normative Setzung gerade in der populärwissenschaftlichen Literatur in Verbindung mit neuen Managementmethoden, -modellen und -techniken genannt und gelangt mit diesen in die Reformmodelle der öffentlichen Verwaltung.

2.5 Die Ausgangssituation in den Einrichtungen des öffentlichen Sektors - Modifikationsaspekte für die Übertragbarkeit von Managementmodellen und -methoden aus der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Dienst

2.5.1 Ähnlichkeiten von öffentlichen Verwaltungen und privatwirtschaftlichen Organisationen

Ähnlichkeiten lassen sich nur dort finden, wo es sich um *Dienstleistungsfunktionen, d. h. nicht-hoheitliche Aufgaben* der öffentlichen Verwaltung handelt. Aufgabenbereiche wie Stadtbüchereien, Museen und Volkshochschulen sowie Ämter, die Aufgaben aus den Bereichen der Gesundheitsversorgung und der Erziehung erfüllen, aber auch die Müllabfuhr, der Gartenbau und Rechenzentren lassen sich im Zuge der Verwaltungsreform weitgehend nach den gleichen Kriterien wie private Dienstleistungsunternehmen reorganisieren. Die öffentliche Verwaltung tritt hier, zumindest was die Nachfrage durch die Bürger betrifft, in Konkurrenz zu anderen Anbietern. Service- und Kundenorientierung werden dann von den Bürgern bzw. Kunden ebenso eingefordert wie eine nachvollziehbare Preispolitik. Die Dienstleistungsfunktion ermöglicht, daß diese Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung sich am Markt orientieren. Die Qualität des Angebotes und die Entwicklung neuer Tätigkeitsfelder ist nicht abhängig von parteipolitischen Strömungen, sondern vom erkannten Bedarf. Im Zusammenhang mit der konkurrenzfähigen Preispolitik sind die Beschäftigten der dienstleistungsbezogenen öffentlichen Verwaltungen zunehmend gezwungen, ökonomisch zu handeln und unternehmerisch zu denken.

Neben ähnlichen Aufgabenfeldern sind bei einigen Unternehmen bzw. Konzernen in der Privatwirtschaft durchaus ähnliche Strukturmuster zu finden wie im öffentlichen Dienst. Nach Schienstock können sich starre bürokratische Strukturen dann ausprägen, wenn Unternehmen sich in einer ruhigen und einfachen Umwelt befinden, von der für die Organisation lediglich ein geringes Maß an Ungewißheit und damit ein geringer Anpassungsdruck ausgeht. In einer komplexen, dynamischen Umwelt ist das Maß an Ungewißheit, wie Schienstock weiter ausführt, dagegen hoch, weil die beeinflussenden Faktoren unähnlich und vielfach sind. Hier können sich keine bürokratischen Strukturen ausbilden, weil der von außen gegebene Anpassungsdruck komplexe Anpassungsprozesse erfordert und damit ein dynamisches Strukturmuster mit organisatorischer Flexibilität (vgl. Scheinstock 1993: 16 f). Veränderungs- und Reorganisations-

prozesse in privatwirtschaftlich organisierten Großunternehmen und Konzernen sind eine Reaktion auf zu erwartende bzw. erfolgte Änderungen von Rahmenbedingungen in deren Umwelt, z. B. die Globalisierung oder neue Möglichkeiten durch die moderne Informations- und Kommunikationstechnologie. Diese Veränderungen werden nicht nur von der Managementspitze erkannt, sondern auch von den Beschäftigten. Die Reformbemühungen des öffentlichen Dienstes sind ebenfalls eine *Reaktion auf veränderte Anforderungen der Umwelt*, z. B. weil der öffentliche Dienst in seiner derzeitigen Form nicht mehr finanzierbar ist. Diese neuen Umstände sind von der Politik und den Verwaltungsspitzen als unveränderbare Rahmenbedingung und damit als Grundlage dafür erkannt worden, daß es unumgänglich ist, die öffentliche Verwaltung umzustrukturieren. Es bleibt aber fraglich, ob der erforderliche Anpassungsdruck von den Beschäftigten in den Ämtern und Behörden als solcher erlebt wird. Derzeit scheint es so zu sein, daß die Mitarbeiter die Umwelt ihrer Organisation weiterhin als ruhig und einfach interpretieren und keine Notwendigkeit für komplexe Anpassungsprozesse sehen (vgl. Bogumil/Kißler 1998: 298).

2.5.2 Unterschiede zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst

Die Idee der KGSt zum Neuen Steuerungsmodell wurde in der gesamten Bundesrepublik aufgegriffen (vgl. Busse 1996: 57). Erste Erfahrungen[10] haben aber gezeigt, daß das Neue Steuerungsmodell der KGSt auf unterschiedlichste Weise interpretiert wird (vgl. Jann 1998: 21). Ein Grund dafür, daß die Managementmodelle vielfältig und teilweise falsch ausgelegt werden, wird darin gesehen, daß es sehr schwierig ist, sie von der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Dienst zu übertragen.

Die von der KGSt propagierten Konzepte, mit denen der öffentliche Dienst modernisiert werden soll, orientieren sich generell an privatwirtschaftlichen Referenzmodellen, wobei die Kritik, die von Praktikern und durch die betriebswirtschaftliche Forschung an diesen Modellen geübt wird (s. Punkt 2.4), weitgehend ausgeblendet bleibt. In der Diskussion zum Neuen Steuerungsmodell entwickelten sich Managementmodelle und -methoden zu Restrukturierungs-Leitbildern. „In der öffentlichen Verwaltung wird dem Vorbild der Wirtschaft nachgeeifert. Am weitesten verbreitet ist derzeit die sogenannte ‘Budgetierung’ (Delegation von Finanzverantwortung) wobei nicht mehr haushaltsstellenscharf vorgeschrieben wird wieviel Schreibmaterial, Benzin, Porto und Telefongebühren etc. von der einzelnen Dienststelle verbraucht werden darf,

[10] Erste Ergebnisse von wissenschaftlichen Begleitprojekten und kritischen Analysen liegen erst seit Ende 1996 / Anfang 1997 vor (vgl. Mayer 1997: 7).

sondern innerhalb fest umrissener Budgets Freiheit dahingehend gewährt wird, die einzelnen Haushaltsansätze flexibel einzusetzen. Wirtschaftliches Handeln wird nicht mehr bestraft, sondern belohnt“ (Adamaschek 1998: 38).

Eine Reihe von Autoren kritisiert, daß privatwirtschaftliche Reorganisationsmodelle und -konzepte unreflektiert übertragen werden. Diese weisen darauf hin, daß der öffentliche Dienst eigene Gesetzmäßigkeiten aufweist und die Ansätze aus der Privatwirtschaft entsprechend modifiziert werden müssen, bevor sie im öffentlichen Sektor erfolgreich angewendet werden können (vgl. Reichard 1998, Laux 1998, Bogumil/Kißler 1998, Belzer/Brandel 1995). Seitdem erste Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß vorliegen, richtet sich die Kritik verstärkt gegen die einzelnen Methoden und Instrumente, mit denen die Verwaltung schlanker und effizienter organisiert werden soll. Reichard warnt ausdrücklich vor einem naiven und unreflektiertem Transfer von Bwl-Konzepten wie Controlling, Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Kontraktmanagement[11] und dezentrale Ergebnisverantwortung, da nicht vollständig geklärt ist, ob sie sich nachhaltig für die öffentliche Verwaltung eignen (vgl. Reichard 1997: 658). Im wesentlichen lassen sich fünf gravierende Unterschiede zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst ausmachen, die es geradezu verbieten, privatwirtschaftliche Organisationskonzepte und Managementmodelle unmodifizierte zu übernehmen.

1. Modelle, Methoden und Verfahren werden in der Privatwirtschaft in der Regel eingesetzt, um ein bereits nach betriebswirtschaflichen Prinzipien organisiertes, marktorientiertes und nach gewinnmaximierenden Gesichtspunkten ausgerichtetes Unternehmen auf antizipierte zukünftige Anforderungen hin auszurichten. Durch die Reform soll auch der öffentliche Dienst auf zukünftige Anforderungen unter veränderten Rahmenbedingungen ausgerichtet werden. *Damit ist zwar die Zielrichtung der Reorganisation identisch, die Ausgangssituation ist jedoch eine völlig andere* als in der Privatwirtschaft, da im öffentlichen Dienst eine nach bürokratischen Regeln verfahrende Verwaltung erstmals in eine nach marktwirtschaftlichen Prinzipien handelnde Organisation transformiert werden soll.

2. Der Auftrag des öffentlichen Dienstes unterscheidet sich erheblich von dem der Privatwirtschaft, in der ökonomische Interessen dominieren. Die Organisationen des öffentlichen Dienstes hängen demgegenüber von politischen Entscheidungen ab. Demzufolge haben ein Amt oder eine Behörde eine faktische Bestandsgarantie, solange dies aus politischen Gründen gewollt

[11] Im Neuen Steuerungsmodell bezeichnet Kontraktmanagement Leistungsvereinbarungen (nach Menge, Preis, Kosten, Qualität und Zielgruppe) zwischen politischer Führung und Verwaltungsführung (KGSt 1993: 17).

wird. So können beispielsweise Dienstleistungen erbracht werden, die nicht kostendeckend sind, weil ein erklärter politischer Wille dahinter steht. *Gemäß dem sozialen Auftrag zielt die Dienstleistung hier darauf ab, soziale Ungleichheiten und unterschiedliche Lebensbedingungen auszugleichen. Eine Markt- oder Kundenorientierung ist weder vorgesehen noch angelegt.* Da Organisationen der öffentlichen Verwaltung unabhängig vom Markterfolg arbeiten, ist nicht eindeutig nachzuvollziehen, ob das Dienstleistungsangebot auf dem Markt überhaupt nachgefragt wird (vgl. Mayntz 1985: 128).

3. Beamte und Angestellte haben in öffentlichen Verwaltungen ein anderes Selbstverständnis von ihrem Auftrag und damit von ihrer Arbeit als Beschäftigte der Privatwirtschaft. Sie verstehen sich als diejenigen, die im öffentlichen Interesse handeln und politisch gewollte Konzepte umsetzen oder hoheitliche Aufgaben wahrnehmen. *Effizienz und Effektivität sind der Gesetzestreue und regelkonformem Verhalten nachgeordnet*. Das ökonomische Prinzip, das in der Privatwirtschaft existenzsichernde Selbstverständlichkeit hat, ist im Bewußtsein der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes kaum vorhanden.

4. Öffentliche Verwaltungen sind streng hierarchisch aufgebaut, wobei bis zu acht Hierarchieebenen[12] keine Seltenheit sind. Zuständigkeiten und Kompetenzen sind ebenso genau festlegt und umrissen wie Entscheidungsbefugnisse. *Die hierarchische Abhängigkeit ist dabei kombiniert mit hochgradiger Regelbindung*. Eine solche Struktur wirkt sich hinderlich auf die Anpassungsfähigkeit und auf Innovationsbestrebungen aus (vgl. Mayntz 1985: 118).

5. Die Führungskräfte sind im öffentlichen Dienst auf *bürokratische Organisationsprinzipien* vorbereitet und *nicht auf Führungsaufgaben* (vgl. Klages/Hippler 1991: 13, Richthofen 1995: 148, Klotz/Mauch 1995: 29, Oechsler/Vaanholt 1998: 178).

Die aus der Privatwirtschaft übernommenen Reformkonzepte für die öffentlichen Verwaltungen - darin sind sich Befürworter und Kritiker der Verwaltungsreform weitgehend einig - *trifft in den Ämtern und Behörden auf eine andere Ausgangssituation, als in Unternehmen der Privatwirtschaft.* Die wichtigsten Unterschiede liegen dabei im Bereich der Ressourcen- und Fachverantwortung. Im öffentlichen Dienst werden die Fachämter durch die politi-

[12] In der Privatwirtschaft ließen sich derartige Strukturen nur in bürokratisch organisierten Großkonzernen finden. Diese haben in den letzten Jahren aber ihre Hierarchien konsequent abgeflacht.

sche Führung, die Verwaltungsführung und die Querschnittsämter gesteuert, denen die Verantwortung für die Vergabe der finanziellen und personellen Ressourcen obliegt. In bürokratisch organisierten Unternehmen der Privatwirtschaft finden sich zwar ebenfalls zentrale Verwaltungseinheiten. Diese entscheiden jedoch in enger Absprache mit den betroffenen Abteilungen, deren Fachkompetenz genutzt wird, und mit Hilfe moderner Planungsinstrumente darüber, wie Ressourcen verwaltet und vergeben werden. In öffentlichen Verwaltungen hingegen sind der politischen Führung, der Verwaltungsführung und den Querschnittämtern die Aufgaben der Fachämter im Detail größtenteils unbekannt. Trotzdem entscheiden sie weitgehend unabhängig von den betroffenen Fachbereichen häufig über Details der Aufgabenerfüllung, indem sie Ressourcen entweder zuteilen oder vorenthalten. Dabei werden Entscheidungen darüber, ob Mittel bewilligt werden oder nicht, weniger von sachlichen Anforderungen als davon beeinflußt, ob entsprechende Finanzmittel vorhanden sind. Analog zum Verhalten der Verwaltungsspitze erstellt auch die Amtsleitung ihren „Haushalt“ nicht auf der Basis der Korrelation zwischen Aufgabe und abgeleitetem Bedarf. Vielmehr werden in der klassischen Verwaltung „Aufgaben und dafür benötigte Ressourcen ... zu wenig hinterfragt. Im wesentlichen wird der Ist-Zustand fortgeschrieben. Die Fachämter erheben Anspruch auf ‘Zuteilung’ der ihnen auch bisher bewilligten Mittel; nimmt an irgendeiner Stelle die Arbeit zu, beantragen sie zusätzliche Mittel, statt nach Möglichkeiten der Ressourcenumschichtung im eigenen Bereich zu suchen“ (KGSt 1991: 13).

Die langen Vorlaufzeiten bei Haushaltsaufstellungs- und Entscheidungsprozessen haben ein weiteres Dilemma zur Folge. Die Fachämter sind gezwungen auf der Grundlage unklarer Aufgabenstellungen und unsicherer Bedarfsberechnungen die Entscheidungen vorzubereiten. Selbst wenn ein Fachamt die letztendlich bewilligten Mittel der aktuellen Situation gemäß einsetzen wollte, kann es dies nicht, da die Mittel in der Regel zweckgebunden sind. Würden Mittel umgeschichtet und entsprechend veränderten Zwecken eingesetzt werden, wäre der Tatbestand der Mittelveruntreuung erfüllt. Würden die Mittel nach ökonomischen Gesichtspunkten verwendet, wäre dies zwar rational, aber illegal.

Hinzu kommt, daß die einzelnen Fachämter voneinander getrennt gemäß ihrem gesetzlichen oder politischen Auftrag arbeiten. Von Ausnahmen abgesehen, ist eine amtsübergreifende Zusammenarbeit in der Struktur nicht vorgesehen. Die strenge Trennung von Zuständigkeiten setzt sich, besonders in größeren Behörden, bis auf die Bereichsebene durch. „In Geschäftsverteilungsplänen festgelegte Zuständigkeiten entlasten die Amtsleitung, machen die behördeninterne Arbeitsteilung transparent und vermeiden Konflikte um die Aufgabenverteilung: Sie fördern aber auch ein enges Zuständigkeitsdenken und die Beschränkung des Verantwortungsgefühls auf das eigene, abgegrenzte Arbeitsgebiet, erschweren die Zusammenarbeit bei Aufgaben, die gleichzeitig in mehrere

Zuständigkeitsbereiche fallen, und behindern eine adäquate Anpassung, wenn sich die Aufgaben einer Behörde ändern“ (Mayntz 1985: 117).

Nicht nur bei der Mittelverwendung, sondern auch bei Personalplanung und -einsatz sind die Handlungsspielräume im öffentlichen Dienst äußerst begrenzt. Dies ist die Kehrseite der Tatsache, daß der öffentliche Dienst seinen Beschäftigten eine hohe Arbeitsplatzsicherheit und Rückkehrgarantien nach Erziehungszeiten und Beurlaubungen bietet. Wie bei Beamten ist es auch im Angestelltenbereich unüblich zu kündigen. Selbst wenn es ökonomischer wäre, können Behörden nicht flexibel im Personalbereich auf Anforderungen von innen und außen reagieren (vgl. Mayntz 1985: 129 ff). Die Einstellungs- und Beförderungsbedingungen und die Anstellung auf Lebenszeit machen nicht nur Personalwechsel schwierig. Schon mit Beginn der Verwaltungsausbildung ist der Karriereweg festgelegt. Entscheidend für Beförderungen ist die Dauer der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst. Da nicht besondere Leistungen ausschlaggebend für die Karriere sind, gibt es in öffentlichen Verwaltungen kein Leistungsanreizsystem. In der Privatwirtschaft stellen solche Anreizsysteme einen wichtigen Faktor bei der Leistungsmotivation dar (vgl. Mayntz 1985: 129).

Desweiteren verdient bei der Übertragung von Managementmodellen Beachtung, daß das Management öffentlicher Verwaltungen kaum mit Führungsinstrumentarien und -kompetenzen ausgestattet ist, um Führungsaufgaben zu gestalten. Besonders im Bereich der Personalverwaltung macht sich dieses Defizit bemerkbar. Von einem Personalmanagement, das eine zielgerichtete und effektive Personalentwicklung und -einsatzplanung ermöglicht, sind die öffentlichen Verwaltungen weit entfernt (vgl. Naschold 1993: 81 ff). Hinzu kommt, daß das Prinzip der Vorgesetztenverantwortung, welches in öffentlichen Verwaltungen besonders ausgeprägt ist, der administrativen Dezentralisierung entgegensteht. Nach Mayntz hat sich dadurch im öffentlichen Dienst ein Verhalten entwickelt, das dazu führt, daß sich der Status quo trotz aller Veränderungsbemühungen immer wieder selbst herstellt. „Durch das hierarchische Prinzip der Gehorsamkeit werden die Akteure verantwortungsscheu. Problematische Einzelfallentscheidungen werden nach oben geschoben bzw. gezogen, bis zu einer Ebene, die nicht die notwendige Vertrautheit mit der Sache hat, nur um nicht ohne Absicherung entscheiden zu müssen“ (Mayntz 1985: 117). Das Bestreben der einzelnen Sachbearbeiter, ihr Handeln durch Vorgesetzte abzusichern, führt dazu, daß sich das hierarchische Prinzip, gleichsam von unten her stets neu stabilisiert (vgl. Mayntz 1985: 124).

Zudem begünstigt die Einstellungs- und Beförderungspraxis ein Verhalten bei den Beschäftigten, das dazu führt, daß öffentliche Verwaltungen resistent gegenüber jeglicher Art von grundlegender Veränderung sind. Dies trifft in be-

sonderer Weise auf die Führungsebenen zu, wo sich Personal findet, das jahrzehntelang im öffentlichen Dienst sozialisiert wurde. Wer in öffentlichen Verwaltungen solche Positionen besetzt, hat meist nach der Schule eine Verwaltungsausbildung in den Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung begonnen und alle Beförderungsstufen durchlaufen. Quereinstiege sind ebenso selten wie Entscheidungen, daß Stellen mit Personal aus der Privatwirtschaft besetzt werden. Werden hohe Positionen nicht aus den eigenen Reihen besetzt, handelt es sich meist um Berufsgruppen aus Bereichen, die dem öffentlichen Auftrag nahestehen, wie z. B. Juristen. Dabei erfolgt die Ausbildung der Verwaltungsangestellten durch Richtigkeitskontrolle. Wer so sozialisiert wurde, daß Einzelfälle ungeachtet ihrer besonderen Situation streng nach Regeln und Vorschriften bearbeitet werden müssen, erledigt seine Aufgaben leicht in einer unreflektierten Gewohnheit (vgl. Mayntz 1985: 116). „Was dabei herauskommt ist allenfalls eine biedere Rechtschaffenheit, aber kein wendiges Zielverfolgen“ (Lauxmann 1971: 13). Auch wenn es effektiver und effizienter sein und zudem die Servicequalität erhöhen kann, wenn Aufgaben außerhalb der Regularien erledigt werden, gilt solch ein Vorgehen als Arbeiten am Rande der Legalität und belastet die Beschäftigten psychisch. Was in bürokratischen Organisationen belohnt wird, ist und bleibt regelkonformes Verhalten (vgl. Heisig/Littek 1995: 297).

Abgesehen von dieser Sozialisation ist die Situation von Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung noch durch einen weiteren Punkt gekennzeichnet, der sich auf das Führungsverhalten von Vorgesetzten auswirkt. Nach Mayntz empfinden die Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung Vorgesetzte weniger als diejenigen, die Weisungen erteilen. Der Umgangston läßt die Vorgesetzten eher als „primus inter pares“ erscheinen, auch wenn die Führungskräfte selbst durchaus der Meinung sind, Weisungen zu erteilen (vgl. Mayntz 1985: 227 f). Die einzelnen Akteure kennen sich meist seit dem Eintritt in den öffentlichen Dienst. Sie haben lange Zeit auf der gleichen Hierarchieebene zusammengearbeitet und die Karriereleiter gemeinsam erklommen. Die eingespielten Umgangsformen und die gewachsenen persönlichen Beziehungen zu den Kollegen werden durch den Aufstieg in eine Vorgesetztenposition, der durch den Bewährungsaufstieg erfolgt und nicht durch besondere Eignung, nicht oder kaum verändert. Damit begibt sich der Vorgesetzte in ein Dilemma. Er verhält sich wie ein Kollege und wird auch so wahrgenommen, hat aber den Auftrag, Führungs- und Leitungsaufgaben zu erfüllen und Entscheidungen durchzusetzen.

2.6 Ziele von Reorganisationsprozessen

Die gegenwärtig stattfindenden Reorganisationsprozesse verfolgen das Ziel, Organisationsstrukturen zu schaffen, die die Unternehmen in die Lage versetzen, auf neue Anforderungen aus der Umwelt schnell und flexibel reagieren zu können. Solche Zielsetzungen sind besonders schwer zu realisieren in bürokratisch strukturierten Organisationen, die von ihrer organisatorischen Ausrichtung eindeutig auf Stabilität und Kontinuität programmiert waren. Dort wo die Reorganisationsvorhaben auf bürokratische Strukturen treffen, sind die Veränderungsprozesse mit umfangreichen organisatorischen, strategischen, personalpolitischen und systemischen Konsequenzen verbunden. Die Notwendigkeit, einen Reorganisationsprozeß durchzuführen, entsteht aus veränderten äußeren Rahmenbedingungen, die auf das Unternehmen einwirken und dessen Erfolg negativ beeinflussen. Tiefgreifende Strukturveränderungen werden meist in Unternehmenskrisen durchgeführt, die mit herkömmlichen Methoden und Teillösungen nicht überwunden werden können.

Die aktuellen Reorganisationsprozesse zielen darauf ab, einen Wandel hin zu einer lernenden Organisation bzw. einer lernenden Verwaltung mit immanenter Verbesserungsdynamik zu bewirken. In den meisten Fällen erfordert dieses Reorganisationsziel, daß auf der planerischen Ebene, also im Management, umgedacht wird, da die lernende Organisation sich zunächst einmal für den Verbesserungsprozeß selbst interessiert und erst in zweiter Linie für das realisierte Ergebnis (vgl. Pfeiffer/Weiß 1992: 110). Um das Ziel einer grundlegenden Änderung zu erreichen, kommt es zunächst darauf an, das Denken in Abteilungsstrukturen und isolierten Herrschaftsbereichen aufzulösen und durch ein Denken in Prozessen zu ersetzen. Die Leistung eines Bereiches oder einer Abteilung stellt dann nur noch einen Bestandteil einer Prozeßkette dar, die eine effektive abteilungsübergreifende Kommunikation und Zusammenarbeit zur Voraussetzung hat. Damit die Prozeßkette funktioniert, ist es erforderlich, daß Informationen gemäß der Prozeßfolge ungeachtet der hierarchischen Position ausgetauscht werden. Dies bedeutet, daß hierarchische Positionen aus dem Strom relevanter Informationen heraus geraten, was zu einer Umverteilung der Macht führt (vgl. Doppler/Lauterburg 1994: 45). Damit leitet der Reorganisationsprozeß eine Neugestaltung von Machtverhältnissen im Sinne der zukünftigen Organisation ein. Besonders dieses Ziel von Reorganisationen, das durch die „Lean-Konzepte“ initiiert wurde, stellt die Notwendigkeit von langfristig an bestimmte Personen gebundene Führungspositionen im mittleren Management grundsätzlich in Frage.

Im Reorganisationsprozeß werden die bestehenden Abläufe hinterfragt, um feststellen zu können, ob sie die gewünschte Wirkung erzielen. Ziel ist es dabei, im Sinne eines groß angelegten Verbesserungsprozesses Sinnvolles zu erkennen und zu erhalten und Uneffektives durch verbesserte Vorgehensweisen zu ersetzen. Da auch informelle Tätigkeiten vorwiegend kommunikativer Art sind und informelle Netzwerke wie formelle Steuerungsprozesse wirken, werden sie in dieses Ziel einbezogen. Die außerhalb der Anordnungen und Regeln gewachsenen Strukturen entstehen meist, um hinderliche formelle Strukturen zu umgehen. Deshalb enthalten sie Lösungsansätze, die mit hoher Wahrscheinlichkeit praktikabel sind. Das Problem bei dieser Vorgehensweise ist, daß die erforderliche Transparenz gerade im informellen Bereich nicht ohne weiteres herzustellen ist. Besonders in den Fällen, in denen Zuständigkeitsbereiche eigenmächtig erweitert wurden, führt die Angst vor Machtverlust bei den Beschäftigten zu Widerständen gegenüber Maßnahmen, die zur Transparenz führen sollen.

Die neuen Anforderungen können in vielen Unternehmen und in der öffentlichen Verwaltung häufig nur erfüllt werden, wenn die Aufbau-, Ablauf und Arbeitsorganisation ebenso auf den Geschäftsprozeß, durch den die Leistung erbracht wird, abgestimmt ist, wie die Qualifikation des Personals und seine Bereitschaft, sich in diesem Prozeß einzubringen (vgl. KGSt 1998). Besonders auf der Managementebene besteht die Qualifikation dabei weniger in der „technischen“ Fachlichkeit. Vielmehr sind hier Schlüsselqualifikationen wie soziale Kompetenz, Organisationstalent und unternehmerisches Denken gefordert, die sich in situationsangemessenem Verhalten äußern. Mit einem Reorganisationsprozeß wird also beabsichtigt, daß sich nicht nur die Organisation, sondern auch das Verhalten der Akteure in ihrem Aufgabenfeld verändert. Dieses Umdenken, das schon im Reorganisationsprozeß eingeübt und gelebt werden soll, ist besonders beim Wandel zur lernenden Verwaltung gefordert. Im folgenden soll überprüft werden, ob die allgemeinen Aussagen zu der Gestaltung von Reorganisationsprozessen und ihrer Ziele auch für die Konzepte der Reformansätze im öffentlichen Dienst gelten.

2.6.1 Gestaltung der Reorganisationsprozesse

Wenn Managementmodelle und -methoden aus der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Dienst übertragen werden, müssen diese modifiziert und diejenigen Gegebenheiten intensiv berücksichtigt werden, die sich entwickeln, während Konzepte erarbeitet, Umsetzungen vorbereitet und Neuerungen durchgeführt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn durch die Reformbemühungen (etwa bei einem Übergang in einen Eigenbetrieb) das gesamte Amt neu ausge-

richtet und das Bewußtsein bei den Beschäftigten verändert werden soll. Nach Geißler ist es von entscheidender Bedeutung, zu erkennen wie komplex die Gesamtaufgabe der Organisation ist, um diese so aufzuschlüsseln, daß eine Vielzahl von einzelnen Aufgaben entsteht, die sich durch eine deutlich geringere Komplexität auszeichnen. Dieses Vorgehen ist die Voraussetzung dafür, daß eine Organisation organisiert werden kann (vgl. Geißler 1995: 17). Für Reorganisationsvorhaben kann daraus abgeleitet werden, daß die Reorganisation als umfassender Prozeß gestaltet werden muß, in den das gesamte Amt von Anfang an einbezogen wird. Wichtig für eine erfolgreiche ganzheitliche Reorganisation ist, daß der Anteil jedes Bereiches bzw. jeder Abteilung am obersten Ziel als Bestandteil des Ganzen bewußt wahrgenommen wird. Die Summe der einzelnen Veränderungen, die im Reorganisationsprozeß unter Berücksichtigung ihrer Interdependenzen eingeleitet und durchgeführt werden, führt zur Reorganisation des Ganzen. Deshalb werden die Veränderungen im Detail in den Gesamtzusammenhang gestellt und umgekehrt aus diesem abgeleitet.

Voraussetzung für einen grundlegenden Wandel der Organisation ist eine konkrete, nachvollziehbare Vision (vgl. Hammer/Champy 1994: 197 ff). Diese Vision verdeutlicht sich im Idealfall in transparenten, greifbaren Zielen, aus denen die Mitarbeiter ableiten können, daß der Wandel notwendig ist. Das dadurch vermittelte Bild, aus dem ersichtlich ist, wie das Unternehmen zukünftig gestaltet und ausgerichtet sein wird, soll darüber hinaus eine Orientierungshilfe im Prozeß werden, die bewirkt, daß die Beschäftigten ihre kreativen Potentiale mobilisieren und sich phantasiereich engagieren. Dadurch soll ein Veränderungsschub „von unten“ initiiert werden. „Im globalen Kontext betrachtet werden die Veränderungen auf der Makroebene auf der Mikroebene ausgelöst“ (Heisig/Littek 1995: 301). Maßnahmen wie Führungsgrundsätze, Aufbau einer Personalentwicklung, Einführung von Mitarbeitergesprächen, Kundenbefragungen und Marktuntersuchungen, die während des Reorganisationsprozesses entwickelt und implementiert werden, sollen für die Akteure auf der Mikroebene eine Basis schaffen, durch die sie die Veränderung verstehen und umsetzen können. Dies setzt voraus, daß die Abläufe transparent beschaffen sind und ein effektiver Informationsfluß gewährleistet wird, und daß es den Akteuren möglich ist, zielorientiert zu handeln und entspannt zusammenzuarbeiten.

2.6.2 Ansätze im öffentlichen Dienst zum Vorgehen im Reorganisationsprozeß

2.6.2.1 Die Organisation des Prozesses

Bei den anstehenden Arbeiten im Reorganisationsprozeß handelt es sich um neuartige, komplexe Aufgaben, die mit der Tagesroutine nicht verglichen werden können. Oppen stellt fest, daß Mißerfolge bei Veränderungsprozessen vorprogrammiert werden, wenn die Planung, Steuerung und der Beginn der Umsetzung nicht den Status eines eigenständigen Projektes mit hoher Priorität erhalten. Zudem ist ein solcher Reformprozeß offensichtlich in hohem Maße personal-, zeit- und kostenintensiv (vgl. Oppen 1999: 70 f, Prigge 1999: 34). Dementsprechend vertritt Schreyögg die Ansicht, daß der Prozeß nicht nebenbei im Alltagsgeschäft gemäß den traditionellen Managementprozessen bewerkstelligt werden kann. Ein solches Vorgehen zieht Informations- und Akzeptanzprobleme, Zielungenauigkeiten und Zielkonflikte ebenso wie Implementationsprobleme nach sich (vgl. Schreyögg 1991: 266 ff). Nach Prigge bleiben den Kommunen erhebliche Spielräume für die konkrete Ausgestaltung bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells. „Da Programm, Implementierung und Wirklichkeit des Modernisierungsprogramms unterschieden werden können und das NSM [Neue Steuerungsmodell, S. O.] nach dem Baukastenprinzip ‘funktioniert’, kann jede Kommune grundsätzlich über das Einführungskonzept (Lokale Implementierungsstrategie) und damit über die Art und Weise der praktischen Modernisierung der eigenen Verwaltung entscheiden“ (Prigge 1999: 33 f). Diese Wahlmöglichkeit führt häufig nur zu punktuellen Veränderungen. Die KGSt sieht dieses Problem ebenfalls und hebt hervor, daß eine Transformation vom Organisationstypus „Bürokratie“ zum Typus „Dienstleister“ als Projekt mit festen Ziel-, Zeit- und Kostenvereinbarungen organisiert werden muß (vgl. KGSt 1993: 28). Empfohlen wird nach Ewert die in der Privatwirtschaft angewendete Arbeitsmethode des Projektmanagements,[13] die für den öffentlichen Dienst modifiziert wurde (vgl. Ewert 1996). „Ein solches Projekt erfordert besondere Mechanismen der Planung, Steuerung, Kommunikation und Führung und in personellen Fragen ist äußerste Umsicht und Sorgfalt gefragt, wenn das Tagesgeschäft einigermaßen normal über die Bühne und im klimatischen Bereich nicht allzuviel Porzellan in die Brüche gehen soll. Dies alles immer unter einem enormen Zeit- und Leistungs-

[13] Genaues zu dieser Methode findet sich in der DIN-Norm Projektmanagement (DIN 69 901, Dezember 1980)

druck. Da ist mancher - als Mensch und als Manager - schlicht überfordert“ (Doppler/Lauterburg 1994: 26). Die Dauer des Reorganisationsprozesses wird laut KGSt auf 5 - 10 Jahre angesetzt, da berücksichtigt werden muß, daß die Prozesse komplex sind, daß die Tragweite nur schwer abzuschätzen ist, und daß die Akteure in den Kommunen wenig Erfahrung mit der Arbeit in derartigen Prozessen haben (vgl. KGSt 1991: 42).

Da es eine hohe Anforderungen an die Prozeßverantwortlichen darstellt, einen Reorganisationsprozeß zu organisieren und zu planen, erscheint es gerade im öffentlichen Dienst notwendig, externe Berater hinzuzuziehen, weil die in der Verwaltung beschäftigten Mitarbeiter und Führungskräfte nicht über entsprechende Kompetenzen verfügen. Deshalb regt die KGSt an, externe professionelle Berater in die Reorganisationsprozesse zu integrieren und schon zu Beginn des Prozesses eine Vision der zukünftigen Struktur des „Dienstleistungsunternehmens“ zu skizzieren. Dieses Vorgehen trägt der Erkenntnis Rechnung, daß „... die eigentliche Schwierigkeit des Übergangs von hierarchisch-bürokratischen zu flexibel-dezentralen Organisationsformen auf der Handlungsebene, d. h. also bei den beteiligten Beschäftigten [liegt]. Wichtiger als Strukturänderungen sind letztlich die *Verhaltensänderungen der Akteure*“ (Heisig/Littek 1995: 300). Und genau diese Verhaltensänderungen sind ein wesentliches Ziel, das durch die Reorganisationsprozesse bei der Transformation der Verwaltung in ein Dienstleistungsunternehmen erreicht werden soll.

2.6.2.2 Beteiligung der Beschäftigten

Da es von erfolgsrelevanter Bedeutung ist, daß die Belegschaft den Wandel akzeptiert, wird der Mitarbeiterbeteiligung besondere Aufmerksamkeit geschenkt. „Das Verwaltungspersonal tritt als die wichtigste Ressource der Modernisierung in Erscheinung“, heißt es beispielsweise bei Klages (Klages 1997 a: 522). Aus diesem Grund wird die Mitarbeiterbeteiligung als Instrument eingesetzt, um die Lücke zwischen Konzept und Umsetzung zu schließen. Dafür ist es bedeutsam, daß sie freiwillig, transparent und repräsentativ erfolgt (vgl. Stöbe 1998: 151 ff). Durch die Beteiligung der Beschäftigten soll bereits im Reorganisationprozeß ein anderes Verhalten erprobt und geübt werden. Da weder Vorgesetzte noch Mitarbeiter Erfahrungen mit der Gestaltung der zukünftigen Anforderungen haben, müssen während der Transformation „Arbeiten, Lernen und Verändern Hand in Hand gehen. Die Verwaltung wird zur ‘lernenden Organisation’. Um das darin liegende Innovationspotential zu nutzen, sollte der Umbau so angelegt werden, daß möglichst viele Mitarbeiter aktiv in die Veränderungen einbezogen werden“ (KGSt 1993: 29). Die Beteiligung muß dabei so organisiert sein, daß es sich um eine echte Beteiligung

handelt, d. h. daß die Ergebnisse der Projektgruppen auch umgesetzt werden. „Eine isolierte ‘Gestaltungs’-Partizipation führt aber in die Sackgasse von Demotivation und Frustration, wenn a) die Beteiligung sich als ‘Sandkastenspiel’ entpuppt oder b) eine echte Mitwirkung an der Gestaltung der zukünftigen Arbeitsbedingungen zwar möglich ist, diese Mitwirkung sich aber im Arbeitsprozeß selbst nicht fortsetzt“ (Kißler 1995: 57). Die Mitarbeiter sollten nicht nur ernsthaft, sondern auch angemessen beteiligt, d. h. nicht überfordert werden. „Die Beteiligung der Beschäftigten funktioniert nur, wenn diese im Gestaltungsprozeß dort abgeholt werden, wo sie stehen. Partizipation ist zu organisieren. Wer unvermittelt Beteiligungsangebote erhält, kann damit, wie die Erfahrung aus unserer hierarchieübergreifenden Projektgruppe in Hagen zeigen, zunächst wenig anfangen“ (Kißler 1995: 56).

Der Anspruch, möglichst viele Mitarbeiter zu beteiligen, beinhaltet auch, daß die Personalvertretung und die Gleichstellungsbeauftragten frühzeitig beteiligt werden. Sie dient der vertrauensvollen Zusammenarbeit und verhindert, daß ggf. auftretende Konflikte während der Umsetzung gelöst werden müssen (vgl. KGSt 1994: 14). Die besondere Berücksichtigung der betrieblichen Interessenvertretung bei der Reform des öffentlichen Dienstes ist eine Konsequenz aus den umfangreichen Einfluß- und Mitbestimmungsmöglichkeiten des Personalrates nach dem Personalvertretungsgesetz (PersVG). Es bietet Möglichkeiten, die weit über die Möglichkeiten von Betriebsräten hinausgehen. Das bremische PersVG räumt den Personalräten noch zusätzliche Befugnisse ein.

2.6.3 Rolle der Führungskräfte im Reorganisationsprozeß

In der Literatur zur Organisation von Veränderungsprozessen in der Privatwirtschaft wird dem Management und dem Verhalten der einzelnen Manager eine entscheidende Rolle zugeschrieben. Neben den täglichen Anforderungen erhalten die Manager aller Ebenen dort die Aufgabe, die Reorganisation erfahrbar zu machen. Damit beinhaltet die Reorganisation in besonderem Maße, daß Manager im Vorfeld der Implementation neuer Managementmodelle und -methoden in erster Linie sich selbst aber auch ihre Mitarbeiter einstimmen und vorbereiten. Die von Sayles beschriebene Essenz des Managens erfährt damit im Reorganisationsprozeß eine Verstärkung. „Der Manager strebt danach, Regelmäßigkeit in einer Welt zu schaffen, die es ihm niemals erlauben wird, dieses Ideal zu erreichen. Das ist die immanente Herausforderung, die Essenz von Managementpositionen. Der Manager trachtet nicht primär danach ein Problem ein für allemal zu lösen oder ein einziges Ziel zu erreichen. Vielmehr strebt er nach Kompensation und Improvisation, nach permanenter schrittweiser Neuorientierung eigenen Verhaltens im Einklang mit den dauernden Ver-

änderungen in seiner Umgebung. Während er nach Stabilität sucht und Abweichungen minimieren will, kann er sich diesem Ideal doch nur durch dauernden Wandel annähern“ (Sayles 1964: 259).

Neuere Untersuchungen aus der Privatwirtschaft haben gezeigt, daß es für den Verlauf eines Reorganisationsprozesses problematisch ist, wenn das Top-Management seine Rolle im Prozeß fehlinterpretiert. So konnte z. B. Kotthoff bei Untersuchungen in der schlanken Produktion feststellen, daß Akteure des Top-Managements ihre Aufgabe vielfach lediglich darin sahen, den Prozeß in Gang zu setzen und das Abschlußergebnis zu begutachten. Die Verantwortung für alle weiteren Aufgaben, die den laufenden Prozeß betrafen, wurde an niedrigere Hierarchiestufen delegiert. Der Glaube der Beschäftigten an die Notwendigkeit eines Reorganisationsprozesses und damit die Bereitschaft sich im Prozeß zu engagieren hängt aber, wie Kotthoff zeigt, unmittelbar vom sichtbaren Engagement des Top-Managements für den Prozeß ab. Als besonders frustrierend erweist es sich nach Kotthoff für Angestellte, wenn ein Veränderungsprozeß nach einer anfänglichen Euphorie ins Stocken gerät, weil das Top-Management das Interesse verloren hat und das mittlere Management Veränderungen blockiert (vgl. Kotthoff 1995: 16).

Die Erfahrungen aus der Privatwirtschaft zeigen, daß Reorganisationen häufig am Widerstand und an der Unfähigkeit des Managements scheitern. Dies liegt unter anderem daran, daß das Management es aus Angst vor Kontrollverlusten unterläßt, Aufgaben und Macht abzugeben und weniger Hierachieebenen zu ermöglichen. Dadurch geraten Manager in eine Überlastungssituation, was zur Folge hat, daß wieder informelle Hierarchieebenen, z. B. Gruppensprecher, entstehen. Zwar können im Reorganisationsprozeß z. B. durch Qualitätszirkel Probleme lokalisiert und Veränderungen initiiert werden, die Umsetzung kann aber nur durch die Entscheidungsträger erfolgen. Wenn dies unterbleibt, versanden grundlegende Veränderungsansätze. Auch hat sich gezeigt, daß die Einstellung des direkten Vorgesetzten zu seiner Arbeit und damit seine Haltung gegenüber dem Prozeß über Erfolg und Mißerfolg entscheidet (vgl. Doppler/Lauterburg 1994: 60 f, Heisig/Littek 1995: 295 ff, Mayntz 1985: 231, Tegethoff/Wilkesmann 1995: 41).

Während die Rolle des mittleren Managements in der Literatur über Reorganisationsprozesse in der Privatwirtschaft deutliche Beachtung erfährt, wird die Rolle, die die mittleren Vorgesetztenebenen, d. h. die Sachgebiets- und Bereichsleiter, bei der Modernisierung des öffentlichen Dienstes spielen weder in Berichten der KGSt noch in den sonstigen Veröffentlichungen zur Reform des öffentlichen Dienstes explizit erörtert. Diese Vorgesetzten treten dort nicht als relevante Akteursgruppe auf. Vielmehr werden lediglich holzschnittartig die Aufgabenschwerpunkte genannt, die im Reorganisationsprozeß erfüllt werden

müssen, wie z. B. die Einführung einer Projektorganisation und die breite Beteiligung der Beschäftigten. Wie diese Schwerpunkte ausgefüllt werden können, welche Aspekte dafür berücksichtigt werden müssen und welche Situation welche Alternative erfordert, bleibt hingegen weitgehend verborgen. Die Anregungen und Hilfestellungen, nach denen die Prozesse konkret gestaltet werden, bleiben überwiegend normativ und nützen den Praktikern vor Ort, die keinerlei Erfahrung mit derartigen Prozessen haben, wenig. Vielmehr erhalten die Praktiker dadurch daß sie sich mit den von der KGSt und anderen Promotoren des Wandels propagierten Konzepten auseinandersetzen, den Eindruck, eine Kompetenz erhalten zu haben, über die sie real nicht verfügen.

In den Konzepten und Berichten der KGSt und in Veröffentlichungen der Verwaltungshochschule Speyer treten die Führungskräfte lediglich als Gegenstand der Reorganisation in Erscheinung. In diesem Zusammenhang wird durchaus darauf verwiesen, daß es notwendig ist, Führungskräfte intensiv auf ihre zukünftigen Führungsaufgaben vorzubereiten, da neben anderen Untersuchungen auch Erkenntnisse der Speyerer Verwaltungsforschung belegen, daß drei Viertel der Führungskräfte „schlecht“ führen. Entweder sie nehmen ihre Aufgaben nicht wahr, d. h. sie fallen als Orientierungshilfe oder rückmeldende Instanz aus, oder sie verstehen Führen als „hineinregieren“ in die Tätigkeiten der Mitarbeiter und werden so zu „Motivationskillern“ (Klages 1997 a: 529). In Speyer wurde deshalb ein Führungskolleg eingerichtet, das auf zukünftige Aufgaben vorbereiten soll. Fisch, wissenschaftlicher Beauftragter des Speyerer Führungskollegs, hebt hervor, daß das Handeln der Vorgesetzten noch immer durch Ressortegoismen und Ressortdenken geprägt ist. Handeln im Sinne modernen Führungsverhaltens kann sich im öffentlichen Dienst seiner Meinung nach nur schwer entwickeln, zumal die hierarchischen Strukturen eigenverantwortliches Handeln erschweren (vgl. Fisch 1997: 624 f). Auch in dem Bericht zur Personalentwicklung werden Führungskräfte lediglich als besondere Zielgruppe genannt, die durch spezielle Führungskräfteschulungen auf die Arbeit im Sinne des Neuen Steuerungsmodells vorzubereiten ist (vgl. KGSt 1994 a: 25 ff). Die Ausführungen zu den Führungsstrukturen im Neuen Steuerungsmodell (vgl. KGSt 1998 a) beschränken sich ebenfalls auf die Aufgaben der Führungskräfte nach der Modernisierung und dabei lediglich auf die Zielgruppe der Verwaltungsführung und der Amts- und Behördenleitung.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, daß die Veränderungen durch den Modernisierungsprozeß geringer ausfallen als erwartet. Die „leader“ erzeugen nach Schein in der Entstehungsphase einer Gruppe entscheidend deren zukünftige Kultur. Ist aber eine Kultur etabliert und tradiert, bringt diese die nächste Generation von „leadern“ nach ihren Maßstäben hervor (vgl. Schein 1985: 313). Dementsprechend kann eine neue (Dienstleistungs-) Kultur

nur entstehen, wenn die „leader“ diese schon während des Reorganisationsprozesses prägen.

2.7 Aktuelle Diskussion zu bisherigen Erfahrungen mit Reformvorhaben auf kommunaler Ebene[14]

In der Anfangsphase der Verwaltungsreform richteten sich die Bedenken dagegen, daß moderne Managementmodelle naiv übertragen werden. Erste Erfahrungen mit den Reformbemühungen führen gegen Ende des 20sten Jahrhunderts verstärkt dazu, den Reorganisationsprozeß selbst kritisch zu hinterfragen. Nach Oppen und Osthorst wird die Art und Weise, in der mit Ergebnissen umgegangen wird, die in den Reformprojekten unter hoher Mitarbeiterbeteiligung erstellt wurden, von den Akteuren zunehmend als unbefriedigend erlebt (vgl. Oppen 1999: 69, Osthorst 1999: 187). Eine Umfrage des Deutschen Städtetages ergab, daß zwischen 1996 und 1998 die Vorbehalte der Beschäftigten gegenüber den Modernisierungsprozessen von 37 % auf 51 % angestiegen sind (vgl. Deutscher Städtetag 1998). Die daraus resultierende nachlassende Motivation wird zunehmend zu einem Reformhindernis. Außerdem wird im Zusammenhang mit der Einführung bzw. Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells zunehmend eine Diskrepanz zwischen dem deutlich, was mit den Konzepten beabsichtigt ist, und dem, wie die Konzepte in der Praxis ausgelegt werden. Burr und Seidelmeier merken hierzu an, daß eine Diskrepanz zwischen Angaben zu Reformbestrebungen und deren Realisierung besteht. In einer Befragung gaben 93 % an, ihre Verwaltung in Richtung Neues Steuerungsmodell zu entwickeln. 40 % haben angeblich die Budgetierung bereits eingeführt. Die dafür erforderlichen Instrumente, wie z. B. Controllingsysteme, waren aber nur bei 10 % der ermittelten 40 % vorhanden (vgl. Burr/Seidelmeier 1998: 83). Die Kritik an der Verwaltungsreform richtet sich in der aktuellen Diskussion im wesentlichen auf fünf Aspekte, die Einfluß darauf haben, ob sich eine wirkungsvolle Managementfunktion an der Schnittstelle zwischen Mitarbeiterebene und Top-Management ausprägt und ob diese anerkannt wird.

---

[14] Bei der Bearbeitung der aktuellen Diskussion wurde deutlich, daß es keine nennenswerten Synergieeffekte zwischen Forschern und Wissenschaftlern der Verwaltungswissenschaften und der Managementforschung oder Betriebswirtschaftslehre gibt. Die Managementforscher haben den Bereich der Verwaltungsmodernisierung als Forschungsfeld den Verwaltungswissenschaftlern überlassen und die Verwaltungswissenschaftler arbeiten vornehmlich mit Praktikern aus dem öffentlichen Dienst zusammen, wie die Veröffentlichungen aus Speyer und die der KGSt eindeutig zeigen. In diesem Umstand sehe ich eine Ursache für den meist normativen Charakter der Konzepte zur Verwaltungsreform und die Schwierigkeiten bei der Modifizierung von Managementmodellen für den öffentlichen Dienst.

2.7.1 Die Modernisierungsstrategie

In den bisherigen Reformvorhaben sind überwiegend inkrementalistische Modernisierungsstrategien angewendet worden.[15] Die Veränderungen verbleiben dabei unterhalb der Ebene der großen politischen Programmatik. Der Fokus wird darauf gerichtet, verwaltungsinterne Verbesserungen von technisch-organisatorischen Abläufen zu verbessern (vgl. Naschold 1993: 92 f). Naschold kennzeichnet das inkrementalistische Verfahren als das mit der höchsten Erfolgsquote. Dabei bezieht sich aber der Erfolg auf die Wirkung innerhalb des Amtes. Auf die gesamte öffentliche Verwaltung bezogen, ist die Innovationskraft dieses Ansatzes sehr begrenzt (vgl. Naschold 1993: 93). Die KGSt bezieht ihr Modell dagegen auf das dialoggesteuerte Verfahren, durch das nach Naschold ein Innovationsschub entsteht, der die Strukturen des öffentlichen Dienstes nachhaltig verändern könnte (vgl. Naschold 1993: 94 ff). Nach Heisig können die Ansprüche aus der Verwaltungsreform nur erfüllt werden, indem das „Bürokratiemodell“ hinterfragt wird. Seiner Meinung nach „... [läßt] die bürokratische Tradition und die demgemäße Organisation der Verwaltung als hoheitliches Instrument des Staates eine einfache, bruchlose Transformation in eine bürgernahe, kundenfreundliche Dienstleistungsorganisation durch punktuelle Maßnahmen der Reorganisation von Arbeitsprozessen nicht [zu]. Vielmehr muß eine Verwaltungsmodernisierung, die das Ziel einer effizienten, bürgernahen Leistungserbringung wirklich erreichen will, von einem genauen Verständnis der grundlegenden Organisationsprinzipien und der sich daraus ergebenden Verhaltensweisen der Beschäftigten ausgehen“ (Heisig 1996: 65). Es gibt bislang keine eindeutigen Erklärungen dafür, daß das inkrementalistische Verfahren dem dialoggesteuerten Verfahren vorgezogen wird. Es wird aber vermutet, daß die Amtsleitungen in ihrem Amtsegoismus einen schnellen Erfolg im eigenen Amt einem langwierigen Prozeß unter der Federführung von Politik und Verwaltungsleitung vorziehen. Bogumil und Kißler haben den Eindruck, daß die Politik bislang wenig Aufmerksamkeit in der Modernsierungspraxis findet. „Bislang scheint es so, als würde die Verwaltungsmodernisierung um die Politik herumgebaut. Die angestrebte [neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung] erscheint daher vielen als Sollbruchstelle des Modernisierungsprozesses“ (Bogumil/Kißler 1997: 135).

Trotz der Binnenorientierung, durch die die Abläufe innerhalb der Ämter in den Vordergrund gestellt werden, beinhalten die Modernisierungsstrategien bislang keine Strategien oder Handlungsrahmen, die den Verlauf sozialer Pro-

[15] Bremen hat sich bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells ebenfalls für ein inkrementalistisches Verfahren entschieden (vgl. Prigge, u. a. 1999: 208).

zesse während der Modernisierung als eigenständigen Bereich berücksichtigen. Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells scheitert, „... weil sie die Arbeitsplatzebene, auf der sich die sozialen Beziehungen, informellen Praktiken und wechselseitigen Abhängigkeiten herausbilden, die das bürokratische System stabilisieren, vernachlässigen“ (Mix/Heisig 1999: 177). Der Umgang mit konflikthaften Situationen, die immer Bestandteil von Umbruchsituationen sind, ist nicht offen und konstruktiv. Ängste, Skepsis und Widerstände sind nach Oppen „... nicht genügend ernst genommen und bearbeitet worden. Dieses Versäumnis rächt sich besonders in Organisationen des öffentlichen Sektors, die nur über begrenzte Anreize zum ‘Mitmachen’ und fast keine Sanktionen gegenüber Bremsern und Verweigerern verfügen“ (Oppen 1999: 70). Nach Heisig und Littek neigen bürokratische Organisationen dazu, auftretende Dysfunktionalitäten und Widersprüche nicht auszutragen, sondern durch Regeln, rigide Regelauslegungen und verschärfte Kontrollen wegzudefinieren (vgl. Heisig/Littek 1995: 290). Obwohl es das Ziel des Reorganisationsprozesses ist, zu entbürokratisieren, entsteht - selbst in der Privatwirtschaft - eine Bürokratisierungstendenz. Diese wird zusätzlich durch die Binnenorientierung begünstigt. Oppen meint dazu, daß sich die Beharrungskräfte in der Verwaltung, die Reformen erfolgreich blockieren, „ohne institutionalisierten Druck externer Kräfte des Wettbewerbs bzw. der Konkurrenten, der Nutzerinnen und Bürger sowie der Politik,“ besser durchsetzen können (Oppen 1999: 69). Öffentliche Verwaltungen erweisen sich nicht nur als resistent gegen Entbürokratisierungsversuche, es entsteht teilweise sogar eine spontane Re-Bürokratisierung, wenn entsprechende Reformen doch durchgeführt wurden (vgl. Mayntz 1985: 125).

Entsprechend der Empfehlung der KGSt ziehen die Kommunen verschiedene Unternehmensberatungen hinzu, die die Gestaltung der Prozesse und Projekte übernehmen bzw. beeinflussen. Häufig bleiben aber, wenn derartig vorgegangen wird, Lernprozesse bei den betrieblichen Akteuren aus, da die Herausforderung, innovativ zu denken und die Innovation zu gestalten und zu begleiten, den externen Beratern übertragen wird (vgl. Oppen 1999: 70). Die Beschäftigten sammeln somit keine Erfahrungen mit den Vorgängen im Prozeß und können diesen nur schwer fortsetzen, wenn der Beratervertrag beendet ist. Zudem belegen verschiedene Untersuchungen, daß die Reformprozesse Mißerfolge vorprogrammierten, weil die externen Berater Reformkonzepte von anderen Verwaltungen übernahmen, ohne diese an die Gegebenheiten der aktuell beratenen Verwaltung anzupassen. In der überwiegenden Zahl der bisher untersuchten Modernisierungsprozesse entstehen dadurch Akzeptanz- und Motivationsprobleme bei den Akteuren auf allen Verwaltungsebenen (vgl. Prigge 1999: 36).

Die vielfältigen Reorganisationsprozesse zeichnen sich durch eine hohe Mitarbeiterbeteiligung aus. Dennoch wird der Zweck der Beteiligung häufig verfehlt.

Oppen vertritt die Ansicht, daß die Beteiligung der Beschäftigten wirkungsvoller gestaltet werden kann. In den Reformprozessen wird zunehmend deutlich, daß die Art und Weise, in der mobilisiert und beteiligt wird, besonders bei den Führungskräften unzureichend ist (vgl. Oppen 1999: 70). Mix und Heisig sind der Meinung, daß eine Reorganisation nur gelingt, wenn sie die Interessen der Betroffenen nicht grundsätzlich verletzt. Das Interesse der Betroffenen im öffentlichen Sektor liegt aber nur selten darin, eine Modernisierung voranzutreiben. „Anders als in privatwirtschaftlichen Unternehmen, die verändert werden müssen, um den Bestand zu sichern, gibt es im öffentlichen Dienst keine Akteursgruppe, die aus Bestandsgründen an einer Reorganisation interessiert wäre. Vielmehr befinden sich 'Modernisierer' schon aus strukturellen Gründen in einer schlechten Position". Die generelle Beteiligung der Betroffenen führt zu langwierigen Abstimmungsprozessen, die die Gefahr einer Verwässerung beinhalten (Mix/Heisig 1999: 177).

2.7.2 Der Sparkurs

Der Grund für den flächendeckenden Reformschub wird immer wieder in der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte gesehen. Sicher hat diese wie in anderen europäischen Ländern auch dazu beigetragen. Das „System der organisierten Unverantwortlichkeit", wie Banner 1994 die herkömmliche Strategie im Umgang mit Ressourcen bezeichnete, läßt sich nicht mehr praktizieren, weil es an Ressourcen fehlt (vgl. Budäus 1995: 11). Dennoch liegt gerade in der finanziellen Situation der wohl entscheidende Grund für die hohe Anzahl der eher als gescheitert zu bezeichnenden Reformvorhaben. Noch 1998 liegt der Schwerpunkt der Modernisierungsprozesse bei 70 % von 227 befragten Städten darin, ein Finanzmanagement bzw. Controlling einzurichten (vgl. Deutscher Städtetag 1998: 7). Naschold vertritt die Ansicht, daß ökonomische Krisen keinen Wandel bewirken, sondern eher dazu führen, daß in traditionelle Krisenbewältigungsmuster zurückgefallen wird. Er hält es für unzutreffend, „... öffentliche Finanzkrisen als die 'Mutter aller Erneuerung' anzusehen. Gerade im Hinblick auf die bisherigen Erfahrungen mit der Erneuerung des öffentlichen Sektors in Deutschland scheint die Gleichgewichtigkeit von 'billiger' und 'besser', von Effizienz und Effektivität, von 'sparen' und Qualitätssicherung von besonderer Bedeutung. In Deutschland haben sich nämlich die Einsparmotive eindeutig in den Vordergrund geschoben, nicht so sehr auf der programmatischen Ebene, sondern stärker im Umsetzungsalltag" (Naschold 1995: 82). In den Kommunen wird der Reorganisationsprozeß meist eingeleitet, indem ein Controlling implementiert wird. Damit wird die Grundlage geschaffen, um Ansprüchen nach Stellenkürzungen und aus Sparprogrammen gerecht werden zu können. Nach Heisig behindern aber gerade die Sparpro-

gramme und die Stellenkürzungen die Neugestaltung im operativen Bereich (vgl. Heisig 1996: 72). Auch Göbel stellte bei Befragungen fest, daß besonders Führungskräfte in Pilotämtern „härtere Zielmargen“ gesetzt bekommen und „... dies um so mehr, je stärker die Protagonisten in der Verwaltungsführung ihr ‘Modernisierungsrenommee’ an den Erfolg der Pilotämter binden“ (Göbel 1997: 16). Diese Führungskräfte hatten sich einen Zugewinn an Kompetenzen und Verantwortung erhofft, diesen aber in den seltensten Fällen erhalten. Oppen stellt fest, daß „neue Formen der Ablaufgestaltung ... in vielen Fällen eher der Notwendigkeit zu folgen [scheinen], den Stellenabbau zu verarbeiten, als daß eine adressatengruppenbezogene oder problemlösungszentrierte Neustrukturierung von Arbeit und Leistungserstellung entlang der Prozeßketten erfolgt“ (Oppen 1999: 68 f). Dieser Umgang mit den Modernisierungsprozessen hat sich entwickelt, obwohl die KGSt schon 1991 ausdrücklich darauf hingewiesen hat, daß die Gleichsetzung der Implementation verschiedener Instrumente zur Übernahme der Finanzverantwortung mit dem Neuen Steuerungsmodell ein Reformrisiko birgt, wenn sie festhält, daß „die bloße Nutzung einzelner Instrumente (z. B. des Controlling) ... eine Optimierung des gegenwärtigen Steuerungssystems [ist], keine Einführung eines neuen Steuerungsmodells“ (KGSt 1991: 3).

2.7.3 Der Zeitrahmen

Ein weiterer Aspekt, der im Zusammenhang mit den unbefriedigenden Reformbemühungen genannt wird, ist der Faktor Zeit. Mäding, Reichard und Laux sehen in der Hast und der Hektik, die in öffentlichen Verwaltungen im Reorganisationsprozeß entwickelt werden, Hindernisse für erfolgreiche Reformbemühungen (vgl. Mäding 1997: 147, Reichard 1998: 54, Laux 1998: 71). Obwohl die KGSt für den Reformprozeß 5 - 10 Jahre vorsieht, sind manche Reformprojekte auf weniger als drei Jahre angelegt (vgl. Mäding 1997). In dieser Zeit sind keine gravierenden Veränderungen im Bewußtsein der Akteure, sondern lediglich Veränderungen in der Organisation erreichbar. Nach Reichard führt diese Hast außerdem dazu, daß die laufenden Prozesse nicht reflektiert und deshalb nicht wirksam korrigiert werden. Ferner haben die Akteure keine Gelegenheit, sich vom Verwaltungsmitarbeiter zum kundenfreundlichen und bürgernahen Dienstleister zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund wird die Forderung nach Kundenfreundlichkeit und Bürgernähe wie eine Anordnung im traditionellen Sinne aufgefaßt und nicht aus einer intrinsischen Motivation heraus gelebt (vgl. Reichard 1998, Mäding 1997).

2.7.4 Die Führungskräfte

Die Verschlankung der öffentlichen Verwaltung und der damit verbundene Hierarchieabbau muß den Führungskräften die Möglichkeit einer Lern- und Erprobungszeit bieten. Mäding (vgl. Mäding 1997: 144) und Göbel weisen darauf hin, daß Führungskräfte durch die Implementation neuer Managementsysteme in ein Handlungsvakuum geraten, da die konkreten Handlungsfelder unzureichend definiert und erprobt werden können. Göbel spricht in diesem Zusammenhang von „regelungsfreien Räumen, in denen insbesondere die Ressourcenvergabe zum Spielball mikropolitischer Manöver wird. ... Die 'unternehmerischen' Anforderungsprofile in diesen Positionen begründen mitunter ein Kompetenz-Verantwortungsdilemma. Es entstehen neue Belastungen, die auf Qualifikationsdefiziten und vor allem auf der Problematisierung der eingeübten Denk- und Verhaltensmuster basieren" (Göbel 1997: 15 f). Dabei bildet gerade die Führungskompetenz eine Voraussetzung dafür, Mitarbeiterpotentiale erfolgreich an die Unternehmenspolitik anzupassen (vgl. Wagner 1998: 82). Die Führungskräfte müssen ihr neues Aufgabenfeld nicht nur begreifen, sie müssen zudem eine intrinsische Motivation für die neue Aufgabe entwickeln, um sie gegenüber den Mitarbeitern glaubhaft leben zu können.

2.7.5 Die Managementebenen

In der gesamten Literatur zur Reform des öffentlichen Dienstes - und damit ebenfalls im Neuen Steuerungsmodell - wird die Amts- oder Behördenleitung durchgängig als mittleres Management bezeichnet. Es wird konsequent übergangen, daß zumindest in den Verwaltungseinheiten, die zum Eigenbetrieb umgewandelt werden sollen, die Akteure in den Hierarchieebenen unterhalb der Amts- oder Behördenleitung eigentlich diejenigen sind, die die Schnittstelle zur operativen Ebene bilden. Die für die Reorganisation von Eigenbetrieben falsche Sichtweise resultiert daraus, daß die öffentliche Verwaltung als eine Einheit angesehen wird. Die Kommunalverwaltung wird als ein einheitliches Unternehmen behandelt, das in aufgabenbezogene „Abteilungen", die Ämter, unterteilt ist. Statt dessen erscheinen die Kommunen aber eher als ein Konglomerat, das aus unterschiedlichsten betriebsähnlichen Einheiten besteht, die mehr oder weniger zufällig einer gemeinsamen Verwaltungsleitung unterstellt sind. Werden die Verwaltungseinheiten als Betriebe begriffen, was angesichts der Bestrebung, Ämter in Eigenbetriebe zu überführen, durchaus legitim ist, dann wird deutlich, daß die Amts- oder Behördenleitungen im Reorganisationsprozeß und im betrieblichen Alltag Funktionen des Top-Managements

wahrnehmen. Die Sachgebiets- oder Bereichsleitungen dagegen erfüllen Aufgaben, die in der Privatwirtschaft vom mittleren Management verrichtet werden. Erst mit dieser Zuordnung der verschiedenen Hierarchieebenen im öffentlichen Dienst zum „Top-Management“ und zum „mittleren Management“ macht die Anlehnung an Ansätze der betriebswirtschaftlichen Managementforschung Sinn.

Ein Verfahren, das laut KGSt aus der Privatwirtschaft übernommen werden soll, sind die Führungskräfteentwicklungsprogramme (vgl. KGSt 1994).[16] Auch hier wird Führungskräfteentwicklung jedoch lediglich für das Management mit strategischen Aufgabenschwerpunkten, d. h. Verwaltungsleitung, Leitung von Querschnittsämtern und Amtsleitungen, vorgesehen. Das mittlere Management innerhalb der Ämter und Betriebe, also die Sachgebiets- und Bereichsleitungen, wurde in diese Entwicklungsprogramme, die auch zu einem veränderten Bewußtsein führen sollten, nicht einbezogen. Die Akteure der mittleren Managementebene, treten als solche nicht als erfolgsrelevante Akteursgruppe in den Reorganisationsprozessen auf.

Die falsche Zuordnung muß in den Ämtern und Behörden zu Irritationen führen, zumal Vorgesetzte der mittleren Besoldungsgruppen zwar Führungsaufgaben im Prozeß übertragen bekommen, in den Konzepten der KGSt aber als Mitarbeiter bezeichnet werden. Praktiker aus der öffentlichen Verwaltung haben dementsprechend zunehmend Schwierigkeiten, Führungspositionen zu identifizieren, und greifen auf die rechtlichen Grundlagen, wie z. B. das Laufbahn- oder Besoldungsrecht, zurück. Diese treffen aber keine klaren Aussagen, zumal eine Reform der rechtlichen Grundlagen noch aussteht. Erst in den höheren Besoldungsgruppen, d. h. ab Amtsleitung, Behördenleitung und Abteilungsleitung, werden hier Führungsaufgaben genannt. Dementsprechend identifizieren Praktiker erst diese Beschäftigtengruppe als Führungskräfte (vgl. Kroppenstedt/Menz 1997: 540, Fisch 1997). Dies könnte ein Aspekt der Problematik sein, die Bogumil und Kißler pointiert zusammengefaßt haben, wenn sie feststellen, daß im Modernisierungsprozeß „... die Beschäftigten in den Phasen der Regelsetzung und der Regelinterpretation meist gar keinen Akteursstatus beanspruchen“ (Bogumil/Kißler 1998: 298).

[16] Diese Forderung resultiert daraus, daß seit Mitte der 90er Jahre in der wissenschaftlichen Diskussion um die Reform des öffentlichen Dienstes verstärkt auf den entscheidenden Stellenwert einer frühzeitigen Führungskräfteentwicklung während des Reorganisationsprozesses hingewiesen wird (vgl. Budäus 1995, Kühnlein/Wohlfahrt 1995).

2.8 Resümee
- offene Fragen

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die speziellen Anforderungen an die Kompetenz von Führungskräften der mittleren Hierarchieebene, die durch einen Reorganisationsprozeß entstehen, nur ansatzweise Aufmerksamkeit in der Verwaltungs- und Managementforschung finden. Dementsprechend lassen sich kaum Hinweise auf zusätzliche Aufgaben finden, die ein Manager der mittleren Ebene während des Veränderungsprozesses wahrnimmt, um ihm unterstellte Mitarbeiter am Prozeß zu beteiligen oder für diesen zu motivieren. Die Auswertung der vorhandenen Datenlage läßt den Schluß zu, daß diese Akteure während eines Reorganisationsprozesses bisher kaum als aktiver, erfolgsrelevanter Faktor erkannt wurden.

Die Verwaltungsforschung hat gerade erst damit begonnen, sich mit der Organisation öffentlicher Verwaltungen nach ökonomischen Gesichtspunkten auseinanderzusetzen. Vor diesem Hintergrund kann erklärt werden, daß generell der Themenkomplex „Managementfunktionen in der modernen Verwaltung“ bisher wenig aufbereitet wurde. Für die vorliegende Untersuchung sind aber die Veröffentlichungen von Interesse, aus denen sich das Umfeld und die aktuellen Rahmenbedingungen ablesen lassen, die die Reorganisation von Verwaltungseinheiten und den Übergang von Ämtern zu Eigenbetrieben begleiten bzw. beeinflussen. Besonders die Ausführungen zum Neuen Steuerungsmodell beinhalten eine Vielzahl von Ansätzen für eine zukünftige Organisation, Struktur und Gestaltung der öffentlichen Verwaltung. Die Grundzüge dieser Ansätze und die daraus entstandenen Gestaltungsmodelle und Organisationsmethoden sind aus der Managementforschung übernommen worden. Deshalb fließen in die Untersuchung Erkenntnisse aus der Privatwirtschaft ein, aus denen der Stellenwert und das Anforderungsprofil des mittleren Managements erkennbar sind. Diese geben, wenn auch nur indirekt, Hinweise auf die Rolle und das Aufgabenfeld einer Führungsfunktion an der Schnittstelle zwischen Mitarbeiter und Eigenbetriebsleitung.

Die Literaturrecherche hat ergeben, daß sich die Managementforschung innerhalb der Betriebswirtschaftslehre vorwiegend mit dem Stellenwert und der Rolle dieser Führungskräfte im „normalen“ Betriebsablauf beschäftigt, d. h. nach der Durchführung von Reorganisations- und Anpassungsprozessen oder im bestehenden, kontinuierlich vorhandenen Organisationsgeschehen. In diesem Zusammenhang werden aber die Aufgabenfelder, Kompetenzen und Qualifikationen, die erforderlich sind, um eine Führungsfunktion erfolgversprechend zu gestalten, umfassend und vielfältig beschrieben. Hierzu läßt sich

besonders in der jüngeren Literatur eine Reihe von Ausführungen finden, die die Managementfunktion in Unternehmen erläutert, in denen ein kontinuierlicher Wandel erfolgt bzw. die sich als lernendes Unternehmen verstehen. Forschungsergebnisse und Veröffentlichungen zu diesem Aspekt waren für die Fragestellung, die im Mittelpunkt dieser Studie steht, von bevorzugter Bedeutung. Sie beschäftigen sich mit einer Situation, die der in den Untersuchungsbetrieben ähnlich ist, obgleich die Veränderungs- und Reorganisationsprozesse in den Eigenbetrieben nicht kontinuierlich, sondern endlich bzw. zeitlich begrenzt sind.

Die Veröffentlichungen zur Reform des öffentlichen Dienstes lassen aber auch erkennen, daß vorwiegend die Kommunen als Gesamtheit angesprochen werden. Die Konzepte enthalten wenig Anregungen für die Veränderung in den einzelnen Verwaltungseinheiten, insbesondere für die Ämter, die in Eigenbetriebe umgewandelt werden. Damit sind die Bereiche ausgenommen, in denen sich die Reform der Verwaltung konkretisiert. Meines Ermessens findet nicht nur der Ort, an dem sich die Veränderungen tatsächlich vollziehen sollen, eine zu geringe Beachtung. Vielmehr kann den Beschäftigten in den einzelnen Ämtern und Behörden ihre Verantwortung für den Prozeß nur schwer verdeutlicht werden, da das Modell die Interpretation forciert, daß die Reform in erster Linie Aufgabe der Verwaltungsspitze und der Politik ist.

Es stellt sich die Frage, wie die Amts- bzw. Eigenbetriebsleitungen die Reorganisation in ihrem Zuständigkeitsbereich handhaben und wie sie die geforderte Mitarbeiterorientierung in die Praxis umsetzen, obwohl ihnen Handlungshilfen fehlen. Außerdem bleibt unklar, wie die Sachgebiets- und Bereichsleitungen auf die Veränderungen reagieren, die das Neue Steuerungsmodell bewirken soll. Wie gehen diese Vorgesetzten mit dem Wandel um, der durch die Reform für deren Aufgabenfeld zu erwarten ist?

Stellvertretend für ein Reihe von Forschern wird hier auf Deutschmann verwiesen, der die Ansicht vertritt, daß in der Privatwirtschaft „gerade Führungskräfte von diesem Wandel in besonderer Weise berührt sind. Sie sind nicht länger nur ‘Betreiber’ industrieller Reorganisation, sondern zunehmend ‘Betroffene’. Sie sehen sich stärker als jemals in der Vergangenheit mit weitreichenden Veränderungen der Organisationsstrukturen konfrontiert, die tief in ihre Kompetenzen, Karriere- und Beschäftigungschancen eingreifen und die sie nur begrenzt beeinflussen können“ (Deutschmann, u. a. 1995: 436). Wenn dem so ist, wie wirkt sich dies auf das Engagement im Reformprozeß aus?

Auf der Grundlage der dargestellten Ergebnisse aus der Managementforschung und der Untersuchungen zur Reform des öffentlichen Dienstes werden insbesondere vier Aspekte die Basis für die empirische Studie bilden, die für die

Beantwortung der Frage nach einem Rollenwechsel der mittleren Führungsebene in den Ämtern und Verwaltungseinheiten von Bedeutung sind. Zum einen wird die *Gestaltung der Reorganisationsprozesse* in den Fallstudien abgefragt und differenziert betrachtet, da erwartet werden kann, daß dies Einfluß auf den Stellenwert und die Rolle des mittleren Managements während des Prozesses hat. Vermutlich wird die Einstellung der Betriebsleitung zum mittleren Management aus ihrer Darstellung der Prozeßgestaltung ablesbar sein. Zum anderen sollen die Interviews so aufgebaut werden, daß erkennbar wird, ob es in den Eigenbetrieben eine generelle Vorstellung von der *Notwendigkeit von Führungspositionen* auf der mittleren Hierarchieebene in der zukünftigen Organisation gibt. Die Fallstudien sollen außerdem zeigen, ob sich *Strukturen entwikkeln*, die der Akteursgruppe des mittleren Managements bereits im Reorganisationsprozeß eine Führungsaufgabe zukommen lassen. Außerdem soll geprüft werden, inwieweit die Modernisierungsstrategie, der Sparkurs, der Zeitrahmen, die Führungskräfte selbst und die Interpretation der Managementebenen eine *ernstgemeinte Absicht* für die Gestaltung eines reformierten mittleren Managements in den Eigenbetrieben erkennen lassen.

Die empirische Untersuchung wird so gestaltet, daß aus der geschilderten Ausgangssituation in den Ämtern drei Faktoren herausgearbeitet werden können, die im Hinblick auf Veränderungen innerhalb des öffentlichen Dienstes von besonderer Bedeutung sein dürften. Diese sind erstens *das Rollenverständnis der Vorgesetzten, die verantwortlich für den Prozeß werden, durch den die Leistung erbracht wird*; zweitens *die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen bzw. zu delegieren*; drittens die *Autoritätsproblematik zwischen Mitarbeitern und Vorgesetzten*. Diese Aspekte werden bei der Interpretation der Ergebnisse der Fallstudien Bedeutung erlangen. Zum einen sollen sie berücksichtigt werden, weil sie sich auf den Bewußtseinsbildungsprozeß bei und den Stellenwert von Führungskräften in den untersuchten Eigenbetrieben auswirken können. Die Fallstudien könnten zudem Aufschluß darüber geben, ob im Zuge des Reorganisationsprozesses tatsächlich damit begonnen wurde, Verantwortung zu delegieren, obwohl dies bislang im öffentlichen Dienst nicht üblich war. Die Interviews sollen ferner daraufhin untersucht werden, ob eine Interdependenz zwischen der Autoritätsproblematik und der Vorbereitung der Führungskräfte auf ihre Führungsaufgaben besteht. In diesem Zusammenhang wird auch das Senioritäts- bzw. Anciennitätsprinzip beachtet werden.

Die Aspekte sollen insgesamt Aufschluß darüber geben, ob ein Wandel vom Fachvorgesetzten zum Verwaltungsmanager im Reorganisationsprozeß tatsächlich initiiert wird. Die Ergebnisse sollen die Frage beantworten, ob die Akteure der mittleren Hierarchieebene innerhalb der Eigenbetriebe einen besonderen Stellenwert für den Erfolg des Reorganisationsprozesses haben und dafür erfolgsrelevante Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten erhalten.

Sollen hätten wir ja gewollt,
nur dürfen haben wir nicht gekonnt.
(nach C. Valentin)

3 Das mittlere Management im Reorganisationsprozeß Fallstudien in drei Eigenbetrieben

3.1 Methodischer Ansatz der Studie

3.1.1 Zur Wahl des qualitativen Ansatzes

Die Methodologien der empirischen Sozialforschung lassen sich grundsätzlich zwei Forschungsansätzen zuordnen, dem quantitativen und dem qualitativen Ansatz, „die sich fast wie zwei Weltanschauungen unversöhnlich gegenüberstehen“ (Opp 1995: 63). Begonnen hat die Diskussion um den sogenannten Methodendualismus Ende des 19. Jahrhunderts. Seit dieser Zeit wird die Ausrichtung der empirischen Sozialforschung kontrovers diskutiert. Dabei geht es vor allem darum, ob quantitative oder qualitative Methoden und Verfahren verwendet werden sollen, um soziale Realität zu erforschen. Dieser bis heute andauernde Streit schien schon einmal zu Gunsten des quantitativen Ansatzes durch den „Siegeszug des sog. Positivismus“ (vgl. Lamnek 1995: 245) kurzzeitig beigelegt, ist zwischenzeitlich jedoch wieder entbrannt. Obwohl eine Reihe von Forschern die Meinung vertritt, daß es in manchen Forschungsvorhaben dem Ergebnis zuträglich sei, beide Ansätze miteinander zu kombinieren, finden sich in der einschlägigen Literatur eindeutige Hinweise darauf, daß die Kontroverse weiterhin engagiert geführt wird. Vielen Autoren erscheinen die beiden Paradigmen offensichtlich noch immer inkommensurabel. Während die einen der Überzeugung sind, daß „noch immer ... eine intensive Methodenforschung und die Akzeptanz der Sichtweise [fehlt], daß empirische Sozialforschung vor allem ein Instrument der Theorieprüfung ist“ (Schnell/Hill/Esser 1999: 46), sprechen die anderen bereits von einem Paradigmenwechsel. „Die-

ser Paradigmenwechsel vollzieht sich jedoch nicht aus rationalen Gründen, sondern hauptsächlich als ´Glaubensstreit´ und durch das Aussterben der Forscher, die am alten System festhalten“ (Lamnek 1995: 218).

Die Ursprünge des quantitativen Forschungsansatzes liegen in einer naturwissenschaftlichen Denktradition, die nach generellen Aussagen und Gesetzmäßigkeiten sucht und diese durch Meßverfahren streng überprüft (vgl. Lamnek 1995: 219, Opp 1995: 63). Diese Richtung der empirischen Sozialforschung dient in erster Linie dazu, soziale Sachverhalte zu erklären, indem sozialwissenschaftliche Theorien mit Hilfe von Messungen überprüft werden, d. h. daß Objekten nach festgelegten Regeln Zahlen zugeordnet werden (vgl. Schnell/Hill/Esser 1999: 132). Der qualitative Ansatz kann zwar auch genutzt werden, um Theorien zu überprüfen, er wird aber hierfür nur in zweiter Linie angewendet. Die Vertreter des qualitativen Ansatzes sind vielmehr der Ansicht, daß empirische Sozialforschung sich nicht darauf beschränken kann, Gesetzmäßigkeiten zu suchen. Qualitative Sozialforschung basiert demnach „auf dem Grundgedanken, daß es nicht ausreicht das Auftreten von Phänomenen festzustellen. Vielmehr geht es darum, die Bedeutung der Phänomene zu erkennen, die die handelnden Menschen diesen zugrunde legen“ (Lamnek 1995: 40). Im Mittelpunkt dieses Ansatzes steht also das Interesse, soziale Sachverhalte zu verstehen bzw. zu interpretieren, um davon ausgehend eine Theorie bzw. Hypothesen zu entwickeln (vgl. Heinze 1995, Mayring 1996).

3.1.1.1 Gegenüberstellung von quantitativem und qualitativem Paradigma

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Arbeit können die methodologischen Differenzen zwischen quantitativer und qualitativer Sozialforschung nur partiell herausgearbeitet werden. Die methodischen Überlegungen sollen lediglich dazu dienen, die Entscheidungen zu explizieren, die zur Wahl des qualitativen Ansatzes für diese Studie geführt haben. Zum besseren Verständnis werden zunächst jedoch die grundlegenden Merkmale der beiden Paradigmen einander idealtypisch gegenübergestellt, auch wenn der Kontrast zwischen den beiden Ansätzen in der wissenschaftlichen Praxis meist weniger deutlich ausfällt.

Erklären und Verstehen zählen zu den Prinzipien, die in der sozialwissenschaftlichen Literatur im Zusammenhang mit empirischer Sozialforschung an erster Stelle genannt werden. Der quantitative Ansatz mit seiner hohen Affinität zu naturwissenschaftlichen Forschungs- und Erhebungsmethoden zielt darauf ab, soziale Phänomene - im Sinne von naturgegebenen Fakten bzw. meßbaren Tatsachen - als Wirkung bestimmter Ursachen zu begreifen und zu untersuchen. Die durch empirische Forschung ermittelten Ursache-Wirkungs-

Beziehungen, die als allgemeingültige Aussagen aufbereitet werden, dienen dann dazu, neue Erscheinungen zu erklären (vgl. Konegen/Sondergeld 1985: 65). Im Kern geht es demnach darum, Regelhaftigkeiten von Phänomenen in allgemeinen, möglichst kausalen Gesetzen zu fassen. „Ereignis- oder Sachverhaltsklassen sollen auf ihre Bedingungsklassen zurückgeführt, also erklärt werden“ (Spöring 1989: 49). Im Gegensatz dazu liegt der Fokus des qualitativen Ansatzes darauf, die Bedeutung sozialen Handelns zu verstehen. Bei Spöring (ebd.: S. 50) ist diese Intention sehr prägnant mit einem Zitat von Dilthey ausgedrückt: „Die Natur erklären wir, das Seelenleben verstehen wir“. Grundlage dieses Ansatzes ist es, daß der Gegenstandsbereich der Sozialwissenschaften denkende und reflektiert handelnde Individuen sind, die von überlegter und planvoller Absicht geleitet werden. Qualitative Sozialforschung sieht demnach ihre Aufgabe darin, Handlungen nach ihren Intentionen zu rekonstruieren, ihren Sinnzusammenhang aufzuzeigen und damit verstehbar zu machen (vgl. Schnell/Hill/Esser 1999: 88). Dabei wird das Verstehen möglich, indem der Forscher versucht, sich in das zu erforschende Subjekt bzw. den Forschungsgegenstand einzufühlen und die soziale Handlung nachzuvollziehen (vgl.: Spöring 1989: 50, Giddens 1984: 66). Ein sozialer bzw. geistiger Prozeß kann mit der Methode des Verstehens auf einer tieferen Ebene, gewissermaßen von innen heraus, wahrgenommen und interpretiert werden.

Ein weiteres Merkmal, das das Typische der beiden Methodologien verdeutlichen soll, verbirgt sich hinter dem Begriffspaar *deduktiv-nomologisch und induktiv-idiographisch*. Mit dem nomothetischen bzw. nomologischen Vorgehen wird beabsichtigt, Gesetzmäßigkeiten zu finden, die unabhängig von räumlichen oder zeitlichen Gegebenheiten allgemein gültig sind, um Erscheinungen zu erklären. Ist eine allgemeingültige Aussage gefunden, wird diese zu einem erklärenden Prinzip bzw. einer Theorie und deduktiv, d. h. als logische Schlußregel, für die Erklärung von beobachteten neuen/anderen Sachverhalten verwendet. In Analogie zum positivistischen Paradigma führt die Beschränkung auf das deduktiv-nomologische Vorgehen dazu, daß der Erklärungsanspruch auf das manifest Beobachtbare reduziert und die Interpretation der Betroffenen nicht in die Erklärung einbezogen wird (vgl. Lamnek 1995: 222). Das idiographische Vorgehen, d. h. das beschreibende Untersuchen von Individualität, also des Einmaligen und Besonderen, ist der Versuch, Phänomene mit Hilfe von Intentionen, Motiven, Zielen und Zwecken zu ergründen (vgl. Konegen/Sondergeld 1985: 65 ff). Soziale Erscheinungen sollen in ihrem Kontext und in ihrer Komplexität erfaßt, beschrieben und verstanden werden. Die Ergebnisse, die der Forscher auf diese Weise erhält, führen dann induktiv zu einer Theorie im Sinne einer Richtlinie. „Die Induktion ist also kein logisches Schlußverfahren. ... Die Induktion kann also höchstens den Grad der Überzeugung erhöhen, mit der ein Wissenschaftler eine Annahme vertritt, d. h. - intersubjektiv gesprochen - den Grad der Bestätigung“ (Lamnek 1995: 226).

Darüberhinaus wird dem quantitativen Ansatz zugeschrieben, daß mit ihm beabsichtigt wird, *Theorien zu prüfen* wogegen die qualitative Sozialforschung vornehmlich eine *theorieentwickelnde* Absicht verfolgt. Die Theorieprüfung besteht darin, soziale Sachverhalte zu erklären, indem Antworten auf die „*Warum-Fragen*“ gegeben werden. Die Erklärungen „führen Ereignisse (Sachverhalte) auf ihre Bedingungen (im Falle kausaler Erklärungen: auf ihre Ursachen) zurück und benötigen dazu theoretische Sätze (Hypothesen, Gesetze, Thesen), die beide Teile miteinander verbinden. Durch eine gelungene Erklärung (oder Vorhersage) wird die zugrundeliegende Theorie zugleich bestätigt: sie hat einen Testfall (einen geeigneten potentiellen, aber tatsächlich nicht eingetretenen Falsifikator) bestanden“ (Spöring 1989: 47). Damit beantwortet dieser Ansatz die Fragen „nach der logischen Struktur von Hypothesen und Hypothesensystemen [und] nach den methodologischen Regeln zur Erstellung von Korrespondenzen zwischen empirischen Daten und theoretischen Aussagen“ (Lamnek 1995: 223).

Die Ambition der interpretativen, qualitativen Sozialforschung liegt demgegenüber erst einmal darin, zu erkennen, *wie* ein Gegenstand beschaffen ist und *was* ihn ausmacht. „Nur über die sorgfältige Erkundung der Wirklichkeitskonzeption der Handelnden verspricht er [der interpretative Soziologe, S. O.] sich die Interpretationskontrolle, die vor Forschungsartefakten bewahrt. Sozialforschung ist für ihn weitgehend Exploration; Sozialforschung ermöglicht erst die Bildung von Hypothesen“ (Hoffmann-Riem 1980: 345). Die Theorieentwicklung und die dafür bewußt eingesetzte, gerichtete Intuition bzw. theoretische Sensibilität des Forschers werden betont, um zu verdeutlichen, daß es gleichermaßen beabsichtigt ist, neue Richtlinien und Hypothesen zu erarbeiten wie bestehende zu erweitern. Der theoretische Bezugsrahmen kann während des Forschungsprozesses novelliert oder erst entwickelt werden (vgl. Spöring 1989: 46, Lamnek 1995: 225).

In der Forschungspraxis sind von Vertretern beider Ansätze Methoden entwikkelt worden, die auch von der jeweils anderen Seite verwendet werden. Von Forschern, die den quantitativen Ansatz vertreten, können durchaus Theorien entwickelt werden und solche, die mit einem qualitativen Ansatz arbeiten, können eine Theorie überprüfen. „Die Theoriebildung auf die konventionelle logisch-deduktive Weise erscheint [aber, S. O.] als mehr oder weniger kostspieliger Umweg“ (Lamnek 1995: 224).

Der Zugang zu Daten und der Umgang mit dem Untersuchungsobjekt ist im quantitativen Ansatz eher durch *Datenferne*, im qualitativen Ansatz durch *Datennähe* gekennzeichnet. Die Datenferne resultiert aus dem Anspruch, daß der Forscher eine objektive Haltung bewahren soll, um zu vermeiden, daß

Ergebnisse verfälscht werden, etwa weil sich der Forscher mit dem Forschungsobjekt solidarisiert. Eine distanzierte Zurückhaltung wird bei Forschungsvorhaben, die vom quantitativen Ansatz ausgehen, vom Forscher und Interviewer erwartet. Der qualitative Ansatz, der darauf abzielt, Erscheinungen zu verstehen, setzt demgegenüber Datennähe voraus, da nur dies den Zugang zu den Intentionen der Forschungssubjekte ermöglicht. Es soll durch die Nähe zu den Daten erreicht werden, daß Daten „zur realen empirischen sozialen Welt aus der Sicht dieser Welt“ vom Forscher erhoben werden können (Lamnek 1995: 239 f).

In der Literatur sind noch weitere Unterscheidungen zu finden, die sich aber aus den oben genannten ableiten lassen bzw. diese nur differenzierter beschreiben und verdeutlichen. So wird z. B. dem quantitativen Ansatz zugeschrieben, daß er *objektiv, geschlossen und ahistorisch* ist. Die Objektivität soll erreicht werden, indem der Forscher sich außerhalb der zu untersuchenden Situation positioniert, quasi über ihr steht. Aus dieser Sicht betrachtet er das zu untersuchende Subjekt „als Forschungsobjekt, als Personifikation von spezifischen Variablenkonstellationen, das Forschungsobjekt wird entsubjektiviert“ (Lamnek 1995: 229). Damit soll, entsprechend dem Anspruch der Datenferne, vermieden werden, daß der Forscher seine persönliche Sicht in die Untersuchung einfließen läßt und soziales Handeln vor seinem Erfahrungshorizont beurteilt. Zudem werden die Untersuchungen durch ein detailliert ausgearbeitetes Hypothesenset gesteuert und strukturiert. Eine Hypothese wird dafür auf der Grundlage bereits überprüften Wissens so operationalisiert, daß die Untersuchung geschlossen ist, d. h., daß der Fokus darauf gerichtet ist, eine Hypothese zu überprüfen, und darüberhinausgehende Erkenntnisse nicht beachtet werden. Außerdem distanziert sich die quantitative Sozialforschung davon, Ergebnisse in einen historischen Bezug zu stellen (vgl. Lamnek 1995: 227 ff). Wenn Subjekte als Variablenkonstellationen mit bestimmten Ausprägungen untersucht werden, um räumlich und zeitlich unabhängige Gesetzmäßigkeiten zu finden, dann ist eine ahistorische Ausprägung nur die logische Konsequenz.

Der qualitative Ansatz wird dagegen als *subjektiv, offen und historisierend* charakterisiert. Das interpretative Paradigma setzt Subjektivität gleichsam voraus. Die Sicht des Subjektes soll nachvollzogen werden. Dabei wird beim Forscher ein bestimmtes Vorverständnis vorausgesetzt, das ihm eine Grundlage bietet, die beobachteten Sachverhalte zu interpretieren. Anders als im Alltag, wo unbewußt mit Vorerfahrungen umgegangen wird, ist sich der Forscher seines Vorverständnisses bewußt. Indem er seine Annahmen in Rückkopplungsprozessen/im Dialog mit dem Forschungssubjekt hinterfragt, versucht er Fehlinterpretationen zu vermeiden. Auf diese Weise entsteht aus der Subjektivität durch den Prozeß der Analyse eine emergentistische Objektivität (vgl. Lamnek 1995: 229). Daraus ergibt sich die Möglichkeit, Erkenntnisse zu ver-

allgemeinern und sie dazu zu nutzen, neue Hypothesen zu entwickeln. Da qualitative Ansätze häufig verwendet werden, um nicht oder nur wenig erforschte Sachverhalte zu untersuchen, kann der Forscher nur ansatzweise erahnen, welche Ergebnisse die Untersuchung hervorbringt. Er weiß lediglich, worauf er seine Aufmerksamkeit richten will und welche Versuchspersonen er demgemäß auswählen muß. Dementsprechend bietet es sich an, das Verfahren, mit dem Daten erhoben werden, offen und flexibel zu gestalten, um sie den Entwicklungen im Forschungsprozeß anpassen zu können. Darüberhinaus ist es, um die Beobachtungen interpretieren zu können erforderlich, die historische Dimension zu berücksichtigen, „erfordert Verstehen doch stets die Berücksichtigung des Kontextes“ (Lamnek 1995: 231).

Die Wahl des einen oder des anderen Ansatzes hängt, wie die Beschreibung deutlich macht, zu einem erheblichen Teil davon ab, welches Erkenntnisinteresse beim Forscher vorliegt. In der vorliegenden Untersuchung besteht dieses darin, die Verlaufsformen von Reorganisationsprozessen zu untersuchen und kontextabhängige Besonderheiten in den Abläufen zu erkennen und zu verstehen. Eine erfolgreiche Reform des öffentlichen Dienstes ist, wie die unter Punkt 2 dargestellten Erfahrungen zeigen, zu einem wesentlichen Teil davon abhängig, wie die Beschäftigten auf die Veränderungen ihres Arbeitsfeldes und die neuen Anforderungen, die an sie gestellt werden, reagieren. Besondere Bedeutung kommt dabei den Akteuren der mittleren Hierarchieebene zu, die im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehen. Die Art und Weise, in der sich diese Beschäftigten beim Übergang in den Eigenbetrieb verhalten und sie mit den Reformansätzen umgehen, stellt einen erfolgskritischen Faktor dar. Obgleich die Rolle dieser Beschäftigtengruppe häufig über Erfolg oder Mißerfolg entscheidet, hat es Untersuchungen über diese Zielgruppe noch nicht gegeben (zumindest liegen keine veröffentlichten Ergebnisse vor). Dementsprechend können keine empirisch gestützten Hypothesen gebildet und überprüft werden. Allerdings weisen bisherige Untersuchungsergebnisse darauf hin, daß die Reformbemühungen in vielen Fällen nicht den gewünschten oder erwarteten Erfolg zeigen. Aus der Vielzahl von Faktoren, die den Erfolg von Reorganisationsprozessen schmälern oder verhindern, wird in dieser Arbeit der Frage nachgegangen, ob und inwieweit sich bei den Akteuren der mittleren Führungsebene im Zusammenhang mit den Veränderungsprozessen ein neues Führungsverständnis herausbildet und wovon dies abhängt. Diese Fragestellung soll anhand von drei Fallstudien überprüft werden, die die stattfindenden Veränderungsprozesse durch Intensivinterviews mit Beteiligten und Betroffenen rekonstruiert. Dabei gilt es zunächst zu klären, ob die Akteure in den vorliegenden Fällen überhaupt die Führungsrolle umgestaltet haben und mit welcher Zielrichtung sie dies taten. Im Vorfeld der Untersuchung war lediglich davon auszugehen, daß die sich am Neuen Steuerungsmodell orientierenden Reformmodelle einen Rollen- und Verständniswechsel der mittleren Führungsebene vorausset-

zen. Durch die Interviews soll erfaßt werden, wie die Akteure sich individuell verhalten, wie sie die Situation im Reorganisationsprozeß wahrnehmen und mit welcher Intentionen sie agieren. Es sollen zudem erste Annahmen im Dialog mit den zu untersuchenden Akteuren dahingehend hinterfragt werden, ob sich durch die Reorganisation die Selbst- und Fremdwahrnehmung verändert. Dieses Verfahren zielt darauf ab, die Sicht der Akteure auf die Reorganisationsvorhaben zu erkennen und die Elemente zu identifizieren, die auf die Akteure der Zielgruppe entscheidend einwirken. Auf dieser Basis wird dann versucht, erste Hypothesen zu entwickeln, um die Faktoren zu bestimmen, die für die Herausbildung eines adäquaten Führungsverhaltens von Mitgliedern des mittleren Managements von Bedeutung sind.

3.1.1.2 Prinzipien qualitativer Sozialforschung

Da sich die Fragestellung der Untersuchung auf die Wahrnehmungs- und Deutungsmuster sozialer Akteure bezieht, fiel die Entscheidung über die in der Studie zu verwendenden Erhebungsmodelle zugunsten des qualitativen Ansatzes aus. Dementsprechend sind für die Studie die sechs zentralen Prinzipien maßgeblich, die Lamnek als die wesentliche Zielvorstellungen der qualitativen Sozialforschung zusammengefaßt hat (vgl. Lamnek 1995: 21 - 30). Da diese Prinzipien die Grundlage für das Forschungsdesign bilden, sollen sie im folgenden kurz dargestellt werden.

Das oberste Prinzip qualitativer Sozialforschung besteht laut Lamnek in der *Offenheit* gegenüber den Untersuchungspersonen, der Untersuchungssituation und den einzelnen anzuwendenden Methoden. Diese Grundhaltung soll sich der Forscher während des gesamten Forschungsprozesses erhalten (vgl.: Lamnek 1995: 22). Der Erhebungsperson wird weitgehende Freiheit und Flexibilität eingeräumt, die es erlauben eine situations- und verlaufsangemessene Verhaltensentscheidung zu treffen (vgl.: Spöring 1989: 34). Die entscheidenden Konsequenzen, die sich auf methodologischer und wissenschaftstheoretischer Ebene daraus ergeben, sind die Betonung einer Explorationsfunktion qualitativer Sozialforschung und zumeist der Verzicht auf eine ex ante Hypothesenbildung (vgl. Lamnek 1995: 22, Hoffmann-Riem 1980: 343 ff). „Die Offenheit der Datenerhebung ist insbesondere in der heuristischen Forschungsphase, zur Exploration theoretisch wenig durchdrungener Forschungsgebiete geeignet, soll also vor allem dem Konzept der Daten-Fruchtbarkeit dienen. Eine derart offen angelegte Forschungskonzeption darf nicht darauf verzichten, die gegenstandsstrukturierenden Vorannahmen und das darauf aufbauende Wechselspiel zwischen der kognitiven Durchdringung und der praktischen Auseinanderset-

zung mit dem Erfahrungsmaterial soweit wie möglich zu explizieren“ (Spöring 1989: 34).

Ausgehend von der Grundannahme, daß qualitative Sozialforschung das Verstehen sozialer Phänomene ermöglichen soll, spielt die Kommunikation und Interaktion zwischen Forscher und Forschungsobjekt eine bedeutende Rolle. Der qualitative Ansatz beinhaltet die Einsicht, daß „die Sicht der Wirklichkeit ... perspektivenabhängig [ist] und mit dem Wechsel der Perspektive ... sich auch das [ändert], was als wirklich gilt“ (Lamnek 1995: 23). Im Interaktionsprozeß zwischen Forscher und Akteur wird „Sinn“ kommunikativ hergestellt. Deshalb hat sich im Rahmen des qualitativen Paradigmas prinzipiell ein Verständnis von *Forschung als Kommunikation* durchgesetzt. Der qualitative „Sozialforscher behandelt das informierende Gesellschaftsmitglied als prinzipiell orientierungs-, deutungs- und theoriemächtiges Subjekt“ (Schütze 1978: 118, vgl. für die Organisationsforschung Crozier/Friedberg 1993: 289 ff).

Die Annahme, daß die Wirklichkeit durch die Gesellschaftsmitglieder perspektivenabhängig wahrgenommen und gedeutet wird, beinhaltet, daß die sozialen Akteure die subjektiv zugängliche Wirklichkeit konstituieren und beständig verändern. Von Lamnek ist deshalb als ein weiteres Prinzip der qualitativen Sozialforschung die *Prozeßhaftigkeit* sozialer Phänomene festgehalten worden (vgl. Lamnek 1995: 23). Die prozeßhafte Struktur, die den qualitativen Ansatz kennzeichnet, soll bewirken, daß der zu untersuchende Ausschnitt der sozialen Wirklichkeit im Prozeß seiner Entstehung und Veränderung möglichst unverfälscht erfaßt wird. „In seiner Prozessualität erkannt werden soll aber nicht nur der Forschungsgegenstand, sondern als prozeßhaft gilt auch der Akt des Forschens selbst, der die Kommunikation zwischen Forscher und Informant voraussetzt“ (Lamnek 1995: 25). Dieser Prozeßcharakter impliziert eine weitgehende Gleichzeitigkeit von Datenerhebung und -interpretation.

Das vierte von Lamnek genannte Prinzip ist die *Reflexivität* von Gegenstand und Analyse. „Eine Grundannahme des interpretativen Paradigmas nämlich besteht darin, den Bedeutungen von menschlichen Verhaltensproduktionen - seien sie nun sprachlicher (Symbole, Deutungen, Sprechakte) oder nonverbaler Natur (Gesten, Handlungen usw.) - eine prinzipielle Reflexivität zu unterstellen. Dies meint, daß jede Bedeutung kontextgebunden und jedes Zeichen Index eines umfassenden Regelwerkes ist (Indexität)“ (Lamnek 1995: 25). Durch die sinnvolle Deutung einzelner Äußerungen erschließt sich dem Forscher ein Sinnzusammenhang, wenn er ein Vorverständnis des Kontextes besitzt, in dem das soziale Phänomen auftritt. Das Wechselspiel zwischen Sinnkonstitution und Sinnverstehen läßt sich als hermeneutischer Zirkel auffassen, der spiralförming aufsteigt. Die Dechiffrierung des Sinns erfolgt entsprechend dem in-

duktiv-idiographischen Ansatz nicht als logischer Zirkelschluß, sondern in der Zirkularität der Verstehensleistung (vgl. Lamnek 1995: 26, Spöring 1989: 50).

Das Prinzip der *Explikation* bezeichnet eine Forderung an den Forscher. Dieser soll den Zusammenhang, in dem die Forschungsergebnisse entstehen, die Konzepte, die der Untersuchung zugrunde liegen und die einzelnen Schritte des Forschungsprozesses offenlegen. Das Explikationsprinzip ermöglicht „die Nachvollziehbarkeit der Interpretation und damit die Intersubjektivität des Forschungsergebnisses“ (Lamnek 1995: 26). Eine Garantie für die Gültigkeit der Interpretation kann dadurch aber nicht gegeben werden.

Der Forschungsprozeß nach qualitativen Verfahren zeichnet sich zudem durch *Flexibilität* aus. Dieses Prinzip ergibt sich aus den anderen Prinzipien, wird aber wegen seiner besonderen Bedeutung eigens genannt. Der enge Kontakt bzw. die Nähe zum Forschungsgegenstand wird ermöglicht durch eine kontinuierliche Anpassung des Forschers und seiner Instrumente an sich verändernde Situationen. Dabei wird das explorative Vorgehen so gestaltet, daß zu Beginn des Prozesses eine grobe Richtung vorgegeben wird und die Aufmerksamkeit des Forschers allen Erscheinungen zukommt, die dieser Richtung entsprechen. Erst im weiteren Verlauf kristallisieren sich Zuspitzungen heraus, die schon ein Ergebnis vorhergehender Interpretationen von sozialen Phänomenen sind und gleichzeitig Basis für einen nächsten Schritt zur Hypothesengenerierung darstellen. Im Idealfall werden entsprechend dem tatsächlichen Forschungsverlauf die Erhebungsmethoden jeweils den Erfordernissen des aktuellen Erhebungsschrittes angepaßt.

3.1.1.3 Gütekriterien zur Beurteilung qualitativer Methoden

Die genannten Merkmale und Prinzipien des interpretativen, kommunikativen bzw. qualitativen Ansatzes empirischer Sozialforschung verdeutlichen das hohe Maß an Freiheit, das der Forscher bei der Wahl der Erhebungsmethoden hat, während er Forschungsergebnisse vorbereitet und durchführt. Verbunden ist damit aber gleichzeitig eine große Verantwortung, die der Forscher übernimmt, wenn er Ergebnisse entwickelt und daraus zumindest vorläufig geltende Generalisierungen und Hypothesen ableitet. Deshalb gilt in der empirischen Sozialforschung sowohl für den quantitativen als auch für den qualitativen Ansatz der Grundsatz, daß alle in einem Forschungsprozeß verwendeten Methoden anhand von Gütekriterien einer kritischen Beurteilung unterzogen werden müssen. Die klassischen Gütekriterien, die Validität und die Reliabiltät, gelten zwar für beide Paradigmen, werden aber unterschiedlich interpretiert.

Die Modifikationen der Gütekriterien für den qualitativen Ansatz sollen an dieser Stelle nur kurz charakterisiert werden.

Die *Validität* gibt Auskunft darüber, ob eine Messung gültig ist bzw., ob tatsächlich das Merkmal gemessen wird, das gemessen werden soll. Dies setzt ein gewisses Maß an Präzisierbarkeit, z. B. durch eine explizite Theorie über den Erhebungsgegenstand, voraus. Der Mangel an Präzisierbarkeit ist aber gerade ein Auswahlkriterium für den offenen, qualitativen Ansatz. Dennoch gilt der Anspruch, daß die Daten, die dem Forschungsinteresse entsprechen überprüfbar erhoben werden (vgl. Spöring 1989: 29 f).

Die Validitätsprüfung erfolgt über erprobte praktische Realisierungsansätze, von denen beispielhaft drei genannt werden sollen. Ein Ansatz ist die *ökologische Validierung*. Danach wird der Forschungsgegenstand in seinem natürlichen Lebensraum untersucht. Auf künstliche Versuchsanordnungen wird verzichtet, da dadurch der natürliche, alltägliche Zusammenhang des zu Erforschendem verloren gehen würde. Eine weitere Möglichkeit die Gültigkeit der Daten zu überprüfen ist die *Validierung an der Praxis*. Hierbei wird untersucht, ob sich die Ergebnisse in der Praxis für die Prozeßsteuerung erfolgreich einsetzen lassen, d. h. daß durch die Untersuchungsergebnisse zukünftige Ereignisse richtig vorausgesagt werden können. Die Überprüfung der Datenerhebung durch eine erneute Befragung der Akteure, die aufgefordert werden, direkt zur Richtigkeit der Ergebnisse Stellung zu nehmen, wird als *kommunikative Validierung* bezeichnet (vgl. Spöring 1989: 31 f, Lamnek 1995: 158 ff, Mayring 1985: 109 ff).

Die *Reliabilität* bezieht sich auf die Zuverlässigkeit eines Meßinstrumentes. Das Verfahren, nach dem die Daten erhoben werden, ist nach klassischer Auslegung dann reliabel, wenn das Meßergebnis bei wiederholter Durchführung formal genau und stabil ist. Die Zuverlässigkeit eines Meßinstrumentes „... verhält sich also umgekehrt wie die Größe des zufallsbedingten Meßfehlers ... . Die Meßwiederholung kann intertemporal, also zu unterschiedlichen Zeitpunkten, und/oder intersubjektiv, also von unterschiedlichen Personen, durchgeführt werden“ (Spöring 1989: 27). Auf den qualitativen Ansatz kann diese Definition nicht direkt übertragen werden, weil mit ihm versucht wird, soziale Prozesse und dynamische Phänomene zu deuten, deren Merkmale ja gerade einem stetigen Wandel unterliegen. Damit kann die Voraussetzung des konstanten Forschungsgegenstandes nicht erfüllt werden. Außerdem zeichnet sich der qualitative Ansatz durch die Nähe des Forschers zum Forschungsobjekt aus und dadurch, daß Erscheinungen durch den Forscher vor seinem theoretischen Hintergrund bzw. reflektierten Erfahrungshorizont interpretiert werden. Die Annahme der Subjektunabhängigkeit, also der von anderen Personen wiederholbaren oder zumindest nachvollziehbaren Durchführbarkeit wird damit zu-

mindest problematisch. Die auf die Datenerhebung bezogene Forderung nach Wiederholbarkeit und intersubjektiver Nachvollziehbarkeit muß aber für die qualitative Sozialforschung als *regulative Leitidee* aufrecht erhalten werden (vgl. Spöring 1989: 27 f, Lamnek 1995: 173 ff, Mayring 1985: 109).

Teilweise wird die *Methodentransparenz* als Gütekriterium verstanden. Dabei wird in eindringlicher Weise der Anspruch erhoben, die angewandten Verfahren vollständig und genau zu dokumentieren (vgl. Mayring 1996: 119). Dieser Anspruch, der daraus abgeleitet wird, daß qualitative Forschungsprozesse offen gestaltet werden können und daß es vielfältige Möglichkeiten gibt, Verfahren neuartig zu kombinieren, wird auch als als *Prinzip der Explikation* bezeichnet (vgl. Lamnek 1995: 26).

Das Potential, das in den erhobenen Daten enthalten ist, also der Nutzen, der aus ihnen als Anregung für (weitere) Forschung entspringt (vgl. Bortz 1984: 139), wird als *Daten-Fruchtbarkeit* teilweise in die Liste der Gütekriterien aufgenommen. „Unter dem Begriff der Daten-Fruchtbarkeit werden ... kognitiv anregende Eigenschaften des empirischen Materials zusammengefaßt, die teils dem Entstehungs-, teils dem Begründungs- und teils dem Verwertungszusammenhang von theoretischen Einsichten (Hypothesen) zugeordnet werden können“ (Spöring 1989: 33).

3.1.1.4 Erhebungsverfahren qualitativer Forschung

Für die qualitative Sozialforschung wird überwiegend die Befragung als Erhebungsverfahren verwendet. Außerdem zählen zu den gängigen Verfahren der Datenerhebung die Beobachtung, die Gruppendiskussion und die Inhaltsanalyse. Analog zu den Merkmalen und Prinzipien des qualitativen Paradigmas sind diese Verfahren in ihren Grundzügen zwar definiert und beschrieben, sie werden aber stets in der jeweiligen Forschungssituation modifiziert, wobei aus der Modifikation nicht selten neuartige Verfahren erwachsen. Zudem werden die verschiedenen Erhebungsmethoden selten isoliert voneinander angewendet. Meist werden sie kombiniert, so daß für den Forschungsprozeß ein Methodenmix verwendet wird, der sich teilweise erst in der laufenden Untersuchung entwickelt. Die Grundzüge der drei Verfahren sollen im folgenden kurz genannt werden.

Die *Befragung* - schriftlich oder mündlich - gilt als die Erhebungsmethode, die in der empirischen Sozialforschung am häufigsten eingesetzt wird (vgl. Spöring 1989: 147, Schnell/Hill/Esser 1999: 229). Die schriftliche Befragung erfolgt, indem Untersuchungspersonen einen Fragebogen ausfüllen. Dies kann auf

zweierlei Arten geschehen. Die eine Variante besteht darin, Fragebögen zu versenden und die Befragten zu bitten, die Bögen ausgefüllt an den Forscher zurückzusenden. Bei der zweiten Befragungsform füllen die Befragten einen Fragebogen aus, während der Interviewer anwesend ist (vgl. Schnell/Hill/Esser 1999: 335). Im Kontext dieser Arbeit ist die Form der mündlichen Befragung, das Interview, von besonderem Interesse. „Unter Interview als Forschungsinstrument sei hier verstanden ein planmäßiges Vorgehen mit wissenschaftlicher Zielsetzung, bei dem die Versuchsperson durch eine Reihe gezielter Fragen oder mitgeteilter Stimuli zu verbalen Informationen veranlaßt werden soll" (Scheuch 1973: 70 f). Dabei werden in der qualitativen Sozialforschung Interviewvarianten bevorzugt, in denen die Subjekte selbst ausführlich zur Sprache kommen, da sie für den Forscher als Experten ihres jeweiligen Bedeutungszusammenhanges gelten. Die qualitative Interviewtechnik ist deshalb *offen* in bezug auf den Freiheitsgrad des Befragten, *unstrukturiert* bzw. *unstandardisiert* in bezug auf den Freiheitsgrad des Interviewers und *qualitativ* bezüglich der Auswertung des Interviewmaterials (vgl. Mayring 1996: 49).

Die Art, in der die Interviewtechnik gestaltet wird, richtet sich im Einzelfall nach dem konkreten Anwendungsgebiet. Ist z. B. der Gegenstandsbereich schon einigermaßen bekannt und steht zudem eine spezifischere Fragestellung im Vordergrund, bietet sich die Methode des *problem- oder themenzentrierten Interviews* an. Bei diesem Verfahren wird die zu untersuchende Problem- oder Themenstellung vorab vom Forscher analysiert und ein Gesprächsleitfaden erstellt, der bestimmte Aspekte des Forschungsgegenstandes enthält. Während des Interviews hat der Befragte zwar die Möglichkeit, frei und offen zu Wort zu kommen, aber der Interviewer führt stets auf die gewählte Problem- bzw. Themenstellung zurück (vgl. Mayring 1996: 50 ff).

Die offenste Form des qualitativen Interviews ist das *narrative Interview*. Der Befragte wird hierbei dazu animiert, völlig frei über bestimmte Ereignisse zu erzählen. Der Forscher bzw. der Interviewer fordert den Befragten lediglich dazu auf, eine für das Thema typische Geschichte oder ein Schlüsselerlebnis wiederzugeben und initiiert damit das Gespräch. Im Gespräch selbst greift der Interviewer nur ein, wenn der rote Faden der Erzählung verloren geht. Das narrative Interview wird angewendet, wenn es um subjektive Sinnstrukturen geht, die nur schwer, d. h. nicht direkt, abgefragt werden können (vgl. Mayring 1996: 54 ff).

Ein weiteres qualitatives Verfahren zur Datenerhebung ist die *teilnehmende Beobachtung*. Bei diesem Erhebungsverfahren, das auch als Standardmethode der Feldforschung bezeichnet wird, nimmt der Beobachter selbst am sozialen Geschehen teil und steht in direkter persönlicher Beziehung mit dem Forschungsobjekt. „Mit teilnehmender Beobachtung will der Forscher eine größt-

mögliche Nähe zu seinem Gegenstand erreichen, er/sie will die Innenperspektive der Alltagssituation erschließen. Dabei wird höchstens halb-standardisiert vorgegangen“ (Mayring 1996: 62). In der natürlichen Feldsituation nimmt der Beobachter eine doppelte Rolle ein. Als Teilnehmer erlebt er das Umfeld der Handelnden aus deren Sicht und wird in die Lage versetzt, dieses von innen heraus zu erschließen. Als Beobachter distanziert er sich von der Wahrnehmung, die die Handelnden von ihrer Welt haben, um diese einer externen Analyse unterziehen zu können (vgl. Spöring 1989: 122). Die teilnehmende Beobachtung eignet sich besonders gut, wenn, „der Gegenstand in soziale Situationen eingebettet ist, der Gegenstandsbereich von außen schwer einsehbar ist [und] die Fragestellung eher explorativen Charakter hat“ (Mayring 1996: 64).

Eine besondere Form der Befragung, die aber relativ selten angewendet wird, ist die *Gruppendiskussion* (vgl. Mangold 1973). Der Grundgedanke dieses Erhebungsinstruments ist, daß in der Gruppe eine soziale Situation entsteht, die einer Alltagssituation gleichkommt. „Denn die Erfahrungen zeigen, daß in gut geführten Gruppendiskussionen Rationalisierungen, psychische Sperren durchbrochen werden können und die Beteiligten dann die Einstellung offenlegen, die auch im Alltag ihr Denken, Fühlen und Handeln bestimmen. Solche subjektiven Bedeutungsstrukturen entstehen ja auch im wesentlichen in sozialen Situationen, in Alltagssituationen. Durch die Gruppendiskussion kann man an so etwas wie öffentliche Meinung, kollektive Einstellungen, Ideologien herankommen“ (Mayring 1996: 58).

Die *qualitative Inhaltsanalyse* wird sowohl als Erhebungs- als auch als Auswertungsmethode eingesetzt. Bei diesem Verfahren geht es darum, Daten zu gewinnen, indem qualitatives Material analysiert und interpretiert wird, in dem menschliche Kommunikationsprozesse festgehalten sind. Nach Mayring steht die qualitative Inhaltsanalyse am Beginn einer Studie, um einen ersten Einblick in den Forschungsgegenstand und dessen Umfeld zu erhalten und z. B. die Fragestellung entwickeln zu können. Ebenso bildet die Analyse ein sinnvolles Instrument am Ende der Studie, um einen Rückbezug der Ergebnisse auf die Fragestellung herstellen zu können und die Interpretation vorzunehmen (vgl. Mayring 1985). Diese Trennung wird jedoch kritisiert, da sich der Forschungsprozeß nach dem qualitativen Paradigma nicht in aufeinanderaufbauende Phasen einteilen läßt. Die Textaufbereitung und die Textanalyse bilden vielmehr eine Einheit, die wechselseitig zur Erarbeitung der Ergebnisse beitragen (vgl. Spöring 1989: 209).

3.1.2 Forschungsdesign
- Beschreibung des angewandten Erhebungsverfahrens

Die Entscheidung für einen qualitativen Forschungsansatz eröffnet dem Forscher die Möglichkeit, bereits entwickelte Verfahren zur Erhebung von Daten über soziale Wirklichkeiten neu zu kombinieren. Darüber hinaus läßt es die Grundidee dieses Forschungsansatzes zu, die benutzten Verfahren in der Weise zu modifizieren, daß sie den Erfordernissen des zu untersuchenden Phänomens entsprechen. Qualitative empirische Sozialforschung ist jedoch dem Anspruch verpflichtet, gerade aufgrund ihrer Offenheit und wegen der vielfältigen Variations- und Modifikationsmöglichkeiten, das Erhebungsverfahren nachvollziehbar zu beschreiben. Aus dem Prinzip der Explikation bzw. aus dem Gütekriterium der Methodentransparenz entsteht damit die Forderung, die Art und Weise der Datenerhebung und -interpretation und das für die Untersuchung angewendete Forschungsdesign darzulegen.

3.1.2.1 Vorlauf der Fallstudien

Die in der vorliegenden Untersuchung verfolgte Fragestellung resultierte aus der praktischen Arbeit in Beratungsprozessen. Der Ausgangspunkt für die Formulierung der Forschungsidee waren unbefriedigende Verläufe und Entwicklungen von Reorganisations- bzw. Reformprozessen im öffentlichen Dienst. Dies erschien verwunderlich, weil die Ämter bzw. die späteren Eigenbetriebe, in denen Reorganisationsmaßnahmen durchgeführt wurden, keine halbherzigen „selbstgestrickten“ Umstrukturierungsversuche unternahmen. Vielmehr waren stets externe Berater in die Prozesse einbezogen, die sie umsichtig planten und intensiv begleiteten. Trotz dieser in der Managementliteratur und von der KGSt bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells empfohlenen und als günstig angesehenen Voraussetzungen, konnten nicht die gewünschten Erfolge im Prozeßverlauf erzielt werden. Aus dieser Beobachtung heraus entwickelte sich das Thema der Untersuchung.

In der vorliegenden Arbeit wurde im Vorfeld der eigentlichen Untersuchung eine empirische Grundlage dadurch geschaffen, daß sich die Verfasserin in der Funktion einer externen Beraterin an der Initiierung, Gestaltung und/oder Begleitung unterschiedlicher Reorganisationsprozesse seit Anfang der 90er Jahre aktiv beteiligen konnte. Die Beratung fand überwiegend für Organisationseinheiten des öffentlichen Dienstes statt. Die Initiierung und Gestaltung der Prozesse erfolgte in enger Zusammenarbeit mit der Leitung der Ämter bzw. der

Geschäftsführung der (Eigen-)Betriebe und mit Vertretern der Personalräte. Die Begleitung beinhaltete, daß die konkreten Abläufe des Reorganisationsprozesses entsprechend den vorhandenen Gegebenheiten organisiert und situationsbezogen angepaßt wurden. Zum überwiegenden Teil bestand dieser Aspekt des Aufgabenfeldes aber darin, Vorgesetzte auf zukünftige Führungsaufgaben durch Schulungen und Trainings vorzubereiten, Workshops, in denen die Umstrukturierung der jeweiligen Ämter / Behörden geplant und vorbereitet wurde, zu moderieren und neue Personalentwicklungsinstrumente einzuführen.

Eine zusätzliche Anforderung an die Beratungsfunktion ergab sich aus der Erstmaligkeit derartig komplexer und den gesamten „Betrieb“ umfassender Reorganisationsmaßnahmen im öffentlichen Dienst. Da lediglich auf Erfahrungen zurückgegriffen werden konnte, die in Reorganisationsprozessen der Privatwirtschaft oder in kleineren, partiellen Veränderungsprojekten einzelner Behörden gesammelt worden waren, wurde die Wirkung von Maßnahmen innerhalb einzelner Prozeßschritte kontinuierlich beobachtet und reflektiert. In diesem Zusammenhang erfolgte ein regelmäßiger Austausch mit den Betriebsleitungen, in dem die Fortschritte im Prozeß diskutiert und beurteilt wurden. Auch dienten diese Gespräche dazu, Probleme zu benennen und Lösungsansätze zu entwickeln. In einigen Fällen wurden zudem moderierte Tagesworkshops durchgeführt, in denen Beschäftigte unterschiedlicher Statusgruppen, z. B. Mitglieder der oberen oder der mittleren Hierarchieebene oder Mitarbeiter, eingeladen und zu ihrer Meinung zum Prozeß befragt wurden.[17] Da die Mitglieder der einzelnen Hierarchieebenen in getrennten Gruppen befragt wurden, konnten aus den Äußerungen der Akteure Rückschlüsse auf die Einstellung der Beschäftigten zum Prozeßverlauf gezogen werden. Zudem erhielten die moderierenden Berater einen Eindruck davon, wie die Statusgruppen sich zueinander verhielten. Dabei waren die Erwartungen, die die Vertreter der jeweiligen Hierarchieebenen an die Mitglieder anderer Ebenen stellten, von besonderem Wert bei der Definition von Rollen und Zuständigkeiten.

Insgesamt trug diese Art der Beratung dazu bei, daß einige Konzepte mehrfach korrigiert und vor der eigentlichen Umsetzung in Pilotbereichen erprobt wurden. Ein vergleichbarer Beratungsprozeß, der von Bollinger und Weltz durchgeführt wurde, wird von ihnen als ein neues Erhebungsverfahren für die qualitative empirische Sozialforschung beschrieben. Nach Bollinger und Weltz bietet die Beratungsarbeit selbst neue „Erkenntnischancen“. Beratung, Entwurf von Gestaltungsvorschlägen und Teilnahme an betrieblichen Durchsetzungsprozessen stellt für sie eine Erkenntnismethode dar. Sie bildet ein „Verfahren,

[17] Diese Sitzungen sind, auch wenn sie nicht mit der Absicht durchgeführt wurden, Daten für eine wissenschaftliche Untersuchung zu erheben, durchaus mit dem oben beschriebenen Erhebungsverfahren der Gruppendiskussion vergleichbar.

das man vielleicht am besten mit ‚beobachtender Teilnahme' bezeichnen könnte" (Bollinger/Weltz 1989: 266).

Die *beobachtende Teilnahme* hat laut Bollinger und Weltz (vgl. Bollinger/Weltz 1989: 266) gegenüber der teilnehmenden Beobachtung den Vorteil, daß der Forscher einen Einblick in die innenpolitischen Konstellationen erhält, an denen sich das Handeln der Beschäftigten fundamental orientiert. Nach Springer, der dieses Verfahren in einer eigenen Studie aufgriff, wird der Forscher durch die beobachtende Teilnahme in die Lage versetzt, „die innerbetrieblichen (subjektiven) Interessen- und Handlungszusammenhänge, die dafür verantwortlich sind, daß bestimmte Optionen in den Unternehmen an Bedeutung gewinnen, andere hingegen an Bedeutung verlieren" (Springer 1999: 41) genauer zu erschließen. Die sich aus diesem Verfahren ergebende enge Verknüpfung von Forschung und Beratung kann insbesondere genutzt werden, wenn die Umsetzung von Veränderungs- und Reorganisationskonzepten untersucht werden soll. Die beobachtende Teilnahme erweist sich als besonders erfolgreiches Verfahren, wenn Situationen begriffen werden sollen, die bei der Übertragung der theoretischen Konzepte in die betriebliche Praxis entstehen. In solchen Prozessen entwickeln sich soziale Phänomene, die nur verstanden werden können, wenn versucht wird, die komplexe Realität eines Unternehmens zu erfassen. Dies bedeutet, daß z. B. gewachsene (historische) Konstellationen, die die Grundlage für Aushandlungsprozesse sind, erkannt werden. Darüber hinaus bedeutet es, daß die politische Bedeutung, die betriebliche Akteure mit einer Aussage verbinden, bei der Reflexion der Veränderungsabläufe berücksichtigt wird (vgl. Bollinger/Weltz 1989: 267).

Die Suche nach den Ursachen für das Auftreten von unbeabsichtigten Konsequenzen und offensichtlichen Fehlentwicklungen, die sich bei vielen Reorganisationsprozessen ergaben, führte zu der Vermutung, daß die Schwierigkeiten und Mißerfolge, die eintraten, der Tatsache geschuldet waren, daß der mittleren Hierarchieebene von den Amts- und Betriebsleitungen und auch von den Beratern nicht genügend Beachtung beigemessen wurde. Dies beruhte offenbar darauf, daß die hohe Bedeutung, die diese Gruppe für den Erfolg von Reorganisationsmaßnahmen hat, insbesondere zu den Zeitpunkten nicht erkannt wurde, zu denen die Umstrukturierung organisiert und durchgeführt wurde. Diese Deutung der Rationalisierungsdefizite ließ verschiedene Phänomene erklärlich werden, die durch die beobachtende Teilnahme bereits zu Tage gefördert worden waren. Diese Deutung ließ aber offen, warum diese Gruppe nicht berücksichtigt wurde. Vor allem blieb unklar, was die handlungs- und entscheidungsleitenden Aspekte für die Akteure der mittleren Hierarchieebene im Reorganisationsprozeß sind. Aus diesen offenen Fragen ließ sich jedoch ein definierbares Erkenntnisinteresse für die angestrebte Untersuchung herauskristallisieren.

Ebenso konnte eine entscheidende Zielgruppe, die Akteure der mittleren Hierarchieebene bzw. des mittleren Managements, benannt werden.

Um die Fragestellung zu operationalisieren wurde zunächst eine intensive *Analyse von wissenschaftlichen Beiträgen* zur Managementforschung, *populärwissenschaftlichen Veröffentlichungen* der Managementliteratur und *einschlägigen Berichten* zur Reform des öffentlichen Dienstes durchgeführt. Diese sollte Aufschluß darüber geben, wie die Bedeutung der mittleren Hierarchieebene bei Reorganisations-, Umstrukturierungs- oder Reformprozessen in Organisationen der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes von den verschiedenen Gruppen eingeschätzt wird. Die Untersuchung der Materialien führte zu dem Ergebnis, daß diese Zielgruppe in der speziellen Situation von Reorganisationsprozessen in der Privatwirtschaft ansatzweise erforscht und im öffentlichen Dienst bislang nicht wahrgenommen worden ist. In der Literatur zu privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen ist der Stellenwert des mittleren Managements aber allgemein ausführlich dargestellt. Hier kommen die Autoren zu dem Ergebnis, daß besonders die Mitglieder auf der mittleren Managementebene eine bedeutende Rolle im „modernen“ Unternehmen spielen. Der Erfolg des Unternehmens hängt danach von dem Geschick der Führungskraft ab, mit dem sie die Vorgaben des Top-Managements an die Mitarbeiter weitergibt und diese dazu motiviert, abgeleitete Teilziele anzunehmen und zu verfolgen. Neben den umfangreichen Beschreibungen der Aufgabenfelder von Managern, bietet die Literatur vielfältiges Material zur Gestaltung, Durchführung und Organisation von Veränderungsprozessen. Damit wurde ein tieferer Einblick in die Besonderheiten von Reorganisationsprozessen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst ermöglicht. Diese theoretische Grundlage bildete eine wichtige Voraussetzung für die intensive Betrachtung der „offiziellen“ Konzeptvorschläge[18] zur Reform des öffentlichen Dienstes. Eine Analyse der Reformansätze sollte aufzeigen, ob und wie diese sich auf den Forschungsgegenstand auswirken könnten. Dabei wurde deutlich, daß Vorstellungen zur Gestaltung eines mittleren Managements innerhalb der einzelnen Organisationseinheiten des öffentlichen Dienstes lediglich vage aus den vorgeschlagenen Modellen der zukünftigen Organisation der öffentlichen Verwaltung abgeleitet werden können. Der für das Erkenntnisinteresse als zu gering eingeschätzten Datenlage sollte begegnet werden, indem angemessene Daten in Fallstudien erhoben werden.

[18] Hiermit sind die Berichte, Gutachten und Materialien der KGSt und sofern vorhanden die Reorganisationskonzepte der Untersuchungsbetriebe gemeint.

3.1.2.2 Durchführung der Fallstudien

Auswahl der Erhebungsmethode
Die Vorüberlegungen zu den Fallstudien führten zu dem Entschluß, das gewünschte *Datenmaterial durch Interviews* zu erheben. Von der Möglichkeit, Gruppendiskussionen durchzuführen, wurde Abstand genommen, weil das Erkenntnisinteresse sich darauf richtet, wie die Akteure ihre Rolle als „Manager“ individuell wahrnehmen und gestalten. Eine Gruppendiskussion hätte dazu führen können, daß die Diskussionsteilnehmer sich einer vorherrschenden Meinung anschließen und Einzelheiten zu ihrem Rollenverständnis zurückhalten. Die Gesprächspartner sollten ganz im Sinne von Fuchs als Informanten, Experten und Zeugen zu ihren persönlichen Verständnis vom Aufgabenfeld einer Führungskraft auf der mittleren Hierarchieebene in Eigenbetrieben des öffentlichen Dienstes befragt werden (vgl.: Fuchs 1984: 184).

Die Verfasserin bereitete die Interviews mit Hilfe eines Gesprächsleitfadens vor, der speziell für jede Zielgruppe erarbeitet wurde. Dadurch sollte sichergestellt werden, daß den Vertretern der jeweiligen Zielgruppe identische Themen angeboten wurden. Diese flossen in einer bewußt gewählten Reihenfolge in das Interview ein, um die Gesprächspartner von allgemeinen Einschätzungen ihres betrieblichen Erlebnisraumes zu spezifischen Aussagen über sein konkretes Aufgabenfeld zu animieren. In der Interviewsituation selbst wurde das Gespräch offen gestaltet. Der Befragte wurde lediglich unterbrochen, wenn die Inhalte der Darstellungen sich offensichtlich vom Thema entfernten. Die Interviews folgten keinem festgelegten Fragebogen, um dem Interviewpartner einen hohen Spielraum zu lassen und ihm eine freie und ausführliche Artikulation seiner Stellungnahme zum Forschungsthema zu ermöglichen. Die leitfadenstrukturierten Interviews, die in der Untersuchung angewendet wurden, können als *qualitative, themenzentrierte und offene Interviews* spezifiziert werden.

Auswahl der Zielgruppen
Es sollte aus unterschiedlichen Blickwinkeln beschrieben werden, wie das mittlere Management seine Rolle wahrnimmt. Deshalb wurden die Interviews mit *drei unterschiedlichen Personengruppen* geführt, die zu den zentralen Akteursgruppen im Veränderungsprozeß zählen. Diese waren: Mitglieder des mittleren Managements, Akteure aus dem Top-Management und externe Berater bzw. Prozeßbegleiter.

Im Einzelnen sollten die Akteure des mittleren Managements veranlaßt werden, ihre Sichtweise der Reorganisationsprozesse darzulegen und ihren Anteil an

den Reorganisationsprozessen zu beschreiben und zu bewerten. Die allgemeinen Möglichkeiten, auf die Prozeßgestaltung und den Prozeßverlauf Einfluß nehmen zu können, sollten ebenfalls benannt werden. Zudem wurden die Gesprächspartner veranlaßt, Aussagen zu Reaktionen innerhalb ihres Mitarbeiterkreises zu machen. Die Akteure aus dem Top-Management dienten als Informanten zur Organisation des Prozesses. Ferner wurden sie zu dem Stellenwert, den sie dem mittleren Management im Betrieb zuwiesen, befragt. In diesem Zusammenhang wurden sie auch veranlaßt, das Aufgabenfeld dieser Hierarchieebene zu definieren. Die externen Berater beziehungsweise Prozeßbegleiter wurden als „interne Externe“ befragt. Hier war der Blick des mehr oder weniger Außenstehenden erwünscht. Die Prozeßorganisation und die Rolle des mittleren Managements wurden in diesem Fall von Personen beschrieben, bei denen davon ausgegangen werden kann, daß sie reflektierte Erfahrungen aus anderen Betrieben als Vergleichsmöglichkeit heranziehen konnten. Sofern kein externer Prozeßberater vorhanden war, wurde ein interner Prozeßbegleiter befragt, der seit Beginn der Reorganisation für die Begleitung eingesetzt wurde.

Die *Auswahl der Interviewpartner* aus dem Top-Management und die der Berater erfolgte nach deren Position im Eigenbetrieb. Weitere Kriterien mußten hierfür nicht angelegt werden. Zudem wurde jeweils nur ein Vertreter angesprochen. Diese Entscheidung erklärt sich aus der Tatsache, daß häufig nur ein externer Berater federführend im Prozeß war und als Vertreter des Top-Managements meist der prozeßverantwortliche Betriebsleiter oder dessen Stellvertreter befragt wurde. Die Gesprächspartner aus dem mittleren Management bildeten die größte Gruppe, weil sie als Forschungsgegenstand die für die Untersuchung relevante Akteursgruppe darstellten. Die Bestimmung der Akteure aus dem mittleren Management machte zusätzliche Kriterien erforderlich, da diese in größerer Anzahl in den Betrieben tätig sind. Als Auswahlkriterien wurden vier Merkmale festgelegt. Diese waren:

1. mehrjährige Betriebszugehörigkeit,
2. seit einigen Jahren als Abschnitts-, Bereichs- oder Sachgebietsleiter tätig,
3. aktive Teilnahme zu irgendeinem Zeitpunkt am Reorganisationsprozeß,
4. freiwillige Bereitschaft, als Interviewpartner zur Verfügung zu stehen.

Entsprechend den Vorgaben des öffentlichen Dienstes wurde mit den potentiellen Interviewpartnern erst nach Rücksprache mit dem Personalrat und der Betriebsleitung ein Gesprächstermin vereinbart.

Insgesamt konnten *23 Interviews* durchgeführt werden. Jede Befragung erfolgte durch die Verfasserin persönlich und fand jeweils in den Geschäftsräumen der Betriebe statt. Die Dauer der Gespräche mit Vertretern des mittleren Managements belief sich auf zwei bis drei Stunden. Die Interviews mit den Vertretern des Top-Managements und mit den Beratern fielen mit einer Länge von drei

bis vier Stunden in allen Fällen etwas umfangreicher aus. Alle Interviews wurden auf Tonträgern festgehalten. Die Tondokumente wurden nicht, wie üblich, vollständig transkribiert. Deren Auswertung erfolgte vollständig durch die Verfasserin, so daß nur die Äußerungen verschriftlicht wurden, die im Zusammenhang mit dem Forschungsgegenstand von Relevanz waren. Die Tondokumente selbst sind interessierten Personen zugänglich.

Auswahl der Betriebe

Die 1997 durchgeführten Fallstudien erfolgten in drei Betrieben, die seit 1994 als Eigenbetriebe des Landes und der Stadtgemeinde Bremen bestehen. Die Eigenbetriebe A und C sind Betriebe nach § 26 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO). Betrieb B ist Regiebetrieb nach § 26 Abs. 1 der LHO.

In Eigenbetrieben nach § 26 Abs. 2 LHO sind die Betriebsleiter in der Lage, weitgehend selbständig über die Art und Weise zu entscheiden, in welcher die gestellten Aufgaben erledigt werden. Sie sind dafür verantwortlich ein Resultat zu erzielen, das im Wirtschaftsplan festgelegt wurde. Die vorgesetzte Dienststelle kann lediglich fach- und finanzpolitische Vorgaben erarbeiten, wobei diese so rechtzeitig erfolgen müssen, daß sie im Wirtschaftsplan berücksichtigt werden können. Direkten Zugriff auf das operative Geschäft durch Einzelanweisungen hat die vorgesetzte Behörde grundsätzlich nicht. Durch die den Betrieben übertragene Ressourcenverantwortung ist die Betriebsleitung in der Lage, alle betriebspolitischen Entscheidungen zu treffen, die sie für notwendig erachtet, um die im Betrieb erforderlichen Aufgaben durchzuführen und zu gestalten. Zugriffe durch die vorgesetzte Behörde sind nur möglich, wenn sich abzeichnet, daß die der Betriebsleitung übertragenen Aufgaben nicht erfüllt werden. Die gemäß § 26 Abs. 2 LHO verselbständigten Eigenbetriebe erhalten dadurch die Möglichkeit, sich ähnlich wie ein privatwirtschaftlich organisiertes Unternehmen zu strukturieren und nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten auszurichten.

Ein Regiebetrieb nach § 26 Abs. 1 LHO ist dagegen sehr viel enger an die senatorische Behörde gebunden. Die senatorische Behörde behält Weisungsbefugnisse und Zugriffsmöglichkeiten bis in den operativen Bereich, in dem die konkreten Aufgaben erledigt werden. Die Betriebsleitung trägt hier weniger Verantwortung für den geschäftlichen Erfolg, ist aber abhängig von einer konstruktiven Zusammenarbeit mit den vorgesetzten Behörden und deren politischer Steuerung.

Obwohl die Eigenbetriebe selbständig sind, unterstehen sie hinsichtlich der internen Organisation und Ressourcenverwaltung als Bestandteil des öffentlichen Dienstes einer übergeordneten Behörde. Die Anbindung an den öffentli-

chen Dienst äußert sich innerbetrieblich darin, daß die Beschäftigungsverhältnisse nicht berührt werden. Die Beschäftigten stehen weiterhin im Dienst der Stadtgemeinde. Die Interessenvertretung erfolgt, wie im Amt, durch einen Personalrat, und dementsprechend bleibt das bremische Personalvertretungsgesetz gültig. Zudem wirtschaften die Eigenbetriebe nicht rechtsfähig, und die Betriebsleitung wird von der zuständigen übergeordneten Behörde eingesetzt.

Diese Betriebe wurden aus zwei Gründen für die Untersuchung ausgewählt. Zum einen wurde mit der Umwandlung zum Eigenbetrieb in allen drei Fällen eine *umfassende Umstrukturierung* des gesamten Betriebes veranlaßt. Zum anderen wurde die Reorganisation als *mehrjähriger Reform- bzw. Veränderungsprozeß* gestaltet. Von besonderem Interesse ist, daß die Reorganisationsprozesse in jedem Betrieb auf andere Art und Weise durchgeführt wurden. Es bestand die Vermutung, daß daran aufgezeigt werden kann, ob und wie die Organisation der Veränderungsprozesse sich auf die Ausprägung eines mittleren Managements auswirkt.

In allen drei Fällen wurde der Reorganisationsprozeß von den übergeordneten Dienststellen und von den Betriebsleitungen als notwendig erachtet, weil die Anforderungen aus dem bremischen Eigenbetriebsgesetz gravierende Veränderungen der Arbeits- und Ablaufgestaltung und der Organisationsstruktur erforderten. Die Neugestaltung der Eigenbetriebe erfolgte dabei auf der Grundlage des von der KGSt entwickelten Neuen Steuerungsmodells. Die kameralistische Buchführung wurde in den Eigenbetrieben durch eine betriebswirtschaftliche, kaufmännische Finanzbuchhaltung abgelöst. Aus dieser Anforderung und aus der Verpflichtung heraus, einen fünfjährigen Finanzplan zu erstellen, der jährlich fortzuschreiben ist, ergab sich die Notwendigkeit, ein Controlling einzurichten. Außerdem sollen Eigenbetriebe organisatorisch und wirtschaftlich selbständig arbeiten. Deshalb entstanden unter anderen neue Aufgabenfelder in den Bereichen der Personalverwaltung, der Ressourcenverwaltung und der strategischen Planung. Die Personalverwaltung soll im Eigenbetrieb zu einem Personalmanagement entwickelt werden, das Aufgaben übernimmt, die zu Amtszeiten von der Senatskommission für das Personalwesen (SKP) bearbeitet wurden. Die aufgrund der Betriebsumwandlung notwendig gewordene strategische Planung zur Erfüllung des Unternehmensauftrages beinhaltet neue Anforderungen an das Top-Management der Eigenbetriebe. Das Top-Management besteht aus der obersten Hierarchieebene, d. h. der Betriebsleitung, und der nächst niedrigeren Hierarchieebene, meist den Abteilungsleitungen. Die von diesen Hierarchieebenen im Eigenbetrieb wahrzunehmenden strategischen Aufgaben wurden zu Amtszeiten von der übergeordneten Behörde erledigt. Im Gegensatz zum Aufgabenfeld der Amtsleitung in einer Behörde obliegt die Verantwortung für das gesamte strategische und operative Geschäft im Eigenbetrieb nun der Betriebsleitung. Diese gravierende Veränderung, so die Ver-

mutung, könnte sich auf die Gestaltung der Aufgaben im mittleren Management auswirken, wodurch der Stellenwert und die Rolle dieser Hierarchieebene neu definiert werden müßte.

Felderschließung
Der *Zugang zu den Betrieben* und den Interviewpartnern verlief ohne Schwierigkeiten, da die Verfasserin durch Beratungsprozesse seit einigen Jahren Kontakte zu allen Betrieben hatte. Die dadurch entstandenen Vertrauensbeziehungen erleichterten nicht nur den Einstieg in die Interviews. Auf die zurückliegende Zusammenarbeit kann zu einem großen Teil auch die spontane Bereitschaft der Betriebsleitungen und der Personalräte zurückgeführt werden, für die Untersuchung zur Verfügung zu stehen und diese zu unterstützen.

Durch diese Kooperationsbereitschaft gestaltete sich der Zugang zu betriebsspezifischen und betriebsinternen *Dokumenten*, wie z. B. Projektberichten, Ergebnisprotokollen aus Workshops, Organigrammen oder Aufstellungen zur Struktur des Personalkörpers, die Informationen zum Forschungsgegenstand enthalten, ebenfalls unproblematisch.

3.1.2.3 Auswertung des Datenmaterials

Das erhobene Datenmaterial wird in Anlehnung an die oben benannte qualitative Inhaltsanalyse ausgewertet. Sie vollzieht sich in mehreren Phasen, die sich aber lediglich durch eine Schwerpunktsetzung ordnen lassen und weniger durch einen aufeinanderaufbauenden chronologischen Verlauf. Die Ergebnisse bzw. Erkenntnisse, die durch die beobachtende Teilnahme gewonnen werden können, bilden die Entscheidungsgrundlage, um das Erkenntnisinteresse und den Forschungsgegenstand festzulegen. Im Verlauf des Forschungsprozesses werden sie zu einer Voraussetzung, um die Äußerungen der Akteure in bezug auf deren Sinnzusammenhang zu verstehen und zu interpretieren. Ähnlich verhält es sich mit den Erkenntnissen, die aus der Literaturanalyse erlangt werden. Einschätzungen und Annahmen beeinflussen die Interpretation des von der Forscherin Wahrgenommenen und werden ihrerseits voneinander beeinflußt. Damit erfolgt die Auswertung der ermittelten und erhobenen Daten in dem für die qualitative Sozialforschung typischen Zirkel, der bereits benannt wurde.

Die Inhalte der Interviews werden in sechs Schritten aus den Aufzeichnungen extrahiert und interpretiert. Diese werden im folgenden dargestellt.

(1) Im direkten Anschluß an die einzelnen Gespräche hält die Forscherin erste Eindrücke zum Interview, z. B. Atmosphäre, Gesprächsverlauf oder Zugänglichkeit des Interviewpartners, schriftlich oder mündlich (durch Aufsprechen auf Band) fest.
(2) Alle Aufzeichnungen werden mehrmals (zwei bis drei mal) abgespielt und angehört. Es empfiehlt sich, die Aufzeichnungen nach Betrieben zu ordnen und betriebeweise vorzugehen. Zudem erweist sich eine zielgruppenbezogene Unterteilung bei der Bearbeitung der einzelnen Untersuchungsbetriebe als vorteilhaft, um Sinnzusammenhänge herstellen zu können. Ziel des mehrfachen Anhörens ist, die thematisch relevanten Erzählsequenzen zu ermitteln und diese zu transkribieren. Von einer vollständigen Transkription, wie sie z. B. für das narrative Interview gefordert wird, konnte für den hier verwendeten Interviewtyp Abstand genommen werden, zumal einige Interviewpassagen lediglich dazu dienten, den Befragten z. B. über ein Randthema auf das eigentliche Thema hinzuführen. Darüber hinaus dient das wiederholte Abspielen der Gespräche dazu, den ersten Eindruck und daraus abgeleitete Vorannahmen zu überprüfen und neue Vermutungen aufzustellen.
(3) In den verschriftlichten Interviewsequenzen werden in einem nächsten Schritt Themen identifiziert, die von den Akteuren genannt werden. Dies sind zum einen die abgefragten Schwerpunkte. Es besteht aber die Möglichkeit, daß relevante zusätzliche Aspekte durch den Befragten in das Gespräch aufgenommen werden oder unerwartete Gewichtungen auftreten. Die Themen werden dann zu Themenkomplexen zusammengefaßt.
(4) Die einzelnen Beiträge werden entsprechend den identifizierten Themenkomplexen zusammengestellt. Sie bleiben aber dem Befragten zugeordnet.
(5) Der fünfte Arbeitsschritt besteht darin, die Einstellung der einzelnen Interviewpartner und ihre Sicht des Verlaufs und der Wirkung des Reorganisationsprozesses aus den Passagen zu ermitteln und zu interpretieren. Die bisherige Konzentration auf den einzelnen Befragten wird in diesem Schritt aufgegeben. Allerdings bleibt die Trennung der Untersuchungsbetriebe erhalten. Die interpretierten Erzählsequenzen werden verglichen und systematisch miteinander verknüpft, wobei die Orientierung auf die Themenkomplexe beibehalten wird. In dieser Untersuchungsphase werden die Aussagen themenzentriert analysiert, um grundlegende Handlungsmuster und Verlaufsstrukturen zu erarbeiten. Darüber hinaus werden Muster in Beziehung zueinander gestellt und verschiedene Variablenkombinationen ermittelt. Im Ergebnis zielt dieser Abschnitt der Auswertung darauf ab, Verhaltensmuster und Vorgehensweisen der Akteure und deren Abhängigkeit von verschiedenen Rahmenbedingungen auszuarbeiten.
(6) In der sich anschließenden Auswertungsphase werden die Erkenntnisse in einem Resümee aufbereitet und für den jeweiligen Betrieb Schlußfolgerungen gezogen. Es wird, bezogen auf die ermittelten Verhaltensmuster, das Wesentliche der einzelnen Reorganisationsprozesse zu den bestehenden Machtstruktu-

ren und den Handlungsspielräumen der befragten Akteure in Beziehung gesetzt.

3.1.2.4 Bewertung des Forschungsdesigns

Das dargestellte qualitative Forschungsdesign kann zusammenfassend als aktionsorientierter Methodenmix beschrieben werden, der hauptsächlich aus vier Verfahren besteht: aus aktiver beobachtender Teilnahme, einer Literaturanalyse, qualitativen, d. h. offenen, leitfadenstrukturierten und themenzentrierten Interviews und einer qualitativen Inhaltsanalyse. Dieses Untersuchungsdesign soll abschließend einer kurzen Bewertung anhand der oben benannten Gütekriterien unterzogen werden.

Der Forderung nach Validität wurde zum einen durch die Nähe der Verfasserin zum Forschungsgegenstand entsprochen. Bedeutender für die Bewertung der Gültigkeit erscheint in diesem Zusammenhang aber, daß die Untersuchungssubjekte sich zum Zeitpunkt der Befragung schon seit einiger Zeit und aktuell in einem Reorganisationsprozeß befinden. Im Sinne der ökologischen Validierung wurden die Forschungssubjekte in ihrem natürlichen Umfeld untersucht. Zudem sind die ausgewählten Akteure in der Lage, mit einem eigenen Erfahrungshorizont ihre Wahrnehmungen vor den Hintergrund des andauernden Bezuges zu interpretieren und darzulegen. Die Daten können daher als realitätsgerecht und angemessen bezeichnet werden. Eine Validierung an der Praxis ist in anderen Beratungsprozessen, die in diesem Zusammenhang nicht ausgeführt werden, in Ansätzen mit befriedigenden Ergebnissen bereits erfolgt.

Die Frage nach der Reliabilität, die für diesen Forschungsansatz wie beschrieben als regulative Leitidee gelten soll, wird an dieser Stelle durch die Methodentransparenz beantwortet. Das Forschungsdesign wird ausführlich beschrieben, um einen Einblick in den Forschungsverlauf zu bieten und die Datenerhebung nachvollziehbar zu machen.

3.1.3 Gesprächsleitfaden

Die vorliegende Arbeit basiert, wie oben beschrieben, zu einem erheblichen Teil auf Eindrücken, Vorannahmen und Erfahrungen, die durch eine beobachtende Teilnahme in Beratungsprozessen gewonnen werden konnten. Außerdem bildet die umfassende Literaturanalyse eine wichtige Grundlage, die die theoretischen Voraussetzungen für Reorganisationsprozesse im Allgemeinen und daraus abgeleitet die Anforderungen an ein mittleres Management im öffentlichen Dienst verdeutlicht. Die Kombination von Vorarbeiten bildet die Grundlage dafür, die drei Zielgruppen zu bestimmen und den Forschungsleitfaden zu erstellen. Die Gesprächsleitfäden wurden nicht in die Interviewsituation mitgenommen, sondern dienten als strukturierende Grundlage bei der Vorbereitung auf die jeweiligen Interviews. In der Gesprächssituation selbst wurden die Fragen dann aus dem Gedächtnis heraus gestellt.

Die Forschungsleitfragen - fett gedruckt - sind vergleichbar mit Themenschwerpunkten, die den Gesprächspartner durch das Interview vom Allgemeinen zum Speziellen führen sollen. Die Intention der Fragenkomplexe ist kursiv dargestellt. Die Teilfragen spezifizieren lediglich die Forschungsleitfragen.

a) Gesprächsleitfaden: mittleres Management

Was ist das Charakteristische des Sachgebietes?
Einstieg in das Gespräch / warming-up

- Welche Aufgaben werden vom Sachgebiet bzw. von der Abteilung bearbeitet?
  Welche Aufgaben/welches Aufgabengebiet wird heute wahrgenommen?
- Welche Aufgaben wurden vor dem Reorganisationsprozeß wahrgenommen?
- Wie sind die Mitarbeiter/innen qualifiziert?
- Arbeiten die Mitarbeiter/innen größtenteils selbständig und eigenverantwortlich oder eher auf Anweisung?
- Für wieviele Mitarbeiter/innen ist der Interviewte zuständig?

Wie ist der Reorganisationsprozeß, dessen Verlauf und Wirkung, vom Interviewpartner wahrgenommen worden?
persönliche Sicht / Meinung zum Prozeß

- Wie hat der Interviewte von dem Veränderungsprozeß erfahren? Wie ist er in Kenntnis gesetzt worden?
- Welche Erwartungen hatte er an den Veränderungsprozeß?

- Wie wurde der Prozeß erlebt?
  Fühlte der Akteur sich verunsichert?
  Wie ist z. B. mit Problemen von Seiten der Prozeßverantwortlichen umgegangen worden?
- Hat es Entwicklungen im Miteinander gegeben?
- Welche Veränderungen hat es bezogen auf seine Arbeit im Laufe des Reorganisationsprozesses aus seiner Sicht gegeben?
- Gab es Verunsicherungen auf Seiten der Mitarbeiter/innen?
  Wie haben die Mitarbeiter/innen auf den Prozeßverlauf reagiert?
- Wie wirkt sich der Reorganisationsprozeß auf die Zukunft des Betriebes aus?
  Wie beurteilt er die Veränderungen?

Welche Gestaltungs- und Beteiligungsmöglichkeiten wurden aus Sicht des Interviewten von der Betriebsleitung angeboten?
Umgang mit dem Projekt / Identifikationsgrad / Interesse am Prozeß
- Welche konkreten Möglichkeiten, den Veränderungsprozeß zu gestalten, wurden angeboten?
- Wie erfolgte die Umsetzung der Möglichkeiten in der Praxis?
  Konnten z. B. Vorschläge unterbreitet werden?
  Bestand die Möglichkeit, sich aktiv am Prozeß zu beteiligen?

Wie hat der Akteur Beteiligungsmöglichkeiten genutzt, und welches Ziel verfolgte er selbst dabei?
aktive Rolle entsprechend der intrinsischen Motivation
- Welche persönliche Absicht wurde im Reorganisationsprozeß verfolgt?
- Welches Resümee würde der Befragte heute ziehen?
  Haben sich die Anstrengungen um die Veränderungen gelohnt?
  Gefällt ihm seine Arbeit heute besser als früher ?
  Wie zufrieden ist er mit seinem derzeitigen Aufgabenfeld?

b) Gesprächsleitfaden: Amtsleiter/Betriebsleiter

Was macht den Betrieb aus, und wie ist er strukturiert?
Einstieg in das Gespräch / warming-up
- Welche Aufgaben werden von dem Eigenbetrieb wahrgenommen?
- Welche Stellung hat der Befragte in der Hierarchie des Eigenbetriebes?
- Wie ist der Betrieb strukturiert/organisiert?
- Wieviele Mitarbeiter/innen hat der Betrieb?

Wie ist der Prozeß initiiert und durchgeführt worden?
Beurteilung des Prozeßverlaufes und dessen Auswirkungen auf das eigene Arbeitsfeld

- Wann wurde der Reorganisationsprozeß gestartet?
- Wie wird/wurde der Prozeß durchgeführt?
  Organisation des Prozesses, (z. B. Beteiligung von Mitarbeitern,) Projektorganisation, Umsetzung der Ergebnisse?
- Wie beurteilt der Interviewte den bisherigen Verlauf?
  Wurden z. B. Ziele wie geplant erreicht?
  Welche Veränderungen stehen noch aus?
  Welche konkreten Veränderungen hat es gegeben?
  Wie sind z. B. die Ergebnisse von den Mitarbeitern aufgenommen und umgesetzt worden?
- Gab es eine externe Begleitung?
  Wenn ja, wie war die Begleitung organisatorisch eingebunden?

Zu welchen strukturellen und kulturellen Veränderungen hat der Reorganisationsprozeß bereits geführt?
Sinn und Erfolg, Mitarbeitermotivation, Stimmungsbild:

- Wie haben sich die Aufgaben der Betriebsleitung im Verhältnis zur Amtsleitung verändert?
- Hat sich der Reorganisationsprozeß auf das Betriebsklima ausgewirkt?
- Hat sich der Umgang miteinander verändert?
- Gab es eine Veränderung in der Kultur, z. B. Sitzungskultur, Führungskultur, Entscheidungsfindungsprozesse?

Reflexionsgrad zu den Ergebnissen aus bzw. nach dem Prozeß / Projekt

- Wie hat sich der Reorganisationsprozeß auf das mittlere Management ausgewirkt?
- Wie beurteilen Sie den Reorganisationsprozeß?
- Gibt es Differenzen zwischen den gestellten Ansprüchen und der heutigen Praxis?
  Wenn ja, wo liegen aus Sicht des Befragten die Ursachen für diese Differenzen?
- Würde der Akteur einen Veränderungsprozeß wieder so gestalten?

c) Gesprächsleitfaden : externer Berater

Welche Rolle erhielt der Berater im Reorganisationsprozeß?
Einstieg in das Gespräch / warming-up

- Welche Rolle spielte der Berater im Reorganisationsprozeß?
  Wie ist er von den betrieblichen Akteuren akzeptiert worden?
- Welche Position hatte er im Projekt (z. B. Moderator, Projektleiter)?

Konnten bereits Erfahrungen in anderen Reorganisationsprozessen gesammelt werden?
Erfahrungshorizont des Beraters

- Wie war er an vergleichbaren Prozessen im öffentlichen Dienst beteiligt?
- War der Berater in der freien Wirtschaft tätig?
  Wenn ja, wo sieht er die grundsätzlichen Unterschiede im Vergleich von Projekten dort mit denen im Öffentlichen Dienst?

Wie ist die Wahrnehmung des Beraters bezüglich verschiedener Aspekte im Reorganisationsprozeß:
Sicht des Außenstehenden zu Motivation und Identifikation der Mitarbeiter

- Wie beurteilt er (aus heutiger Sicht) den Prozeß der Reorganisation?
  (Zum Beispiel Schwächen, Potentiale, noch bestehender Handlungsbedarf.)
- Welche Veränderungen in bezug auf das Verhalten und das Rollenverständnis des mittleren Managements nimmt er im Prozeß wahr?
  Wie äußern sich diese Veränderungen im Verlauf der Reorganisation?
  Werden unterschiedlich Stadien durchlaufen?
  Welche Ambition haben die Akteure des mittleren Managements bezüglich der Beeinflussung des Prozesses?
- Wie beurteilt er den Grad der Motivation und der Identifikation mit dem Prozeß?

Verhältnis zwischen Theorie und Praxis

- Welche Ansprüche bestehen aus theoretischer Sicht an das mittlere Management?
- Wie wurden die Ansprüche in der Praxis angenommen/umgesetzt?
- Welchen Stellenwert hat das mittlere Management für einen erfolgreichen Reorganisationsprozeß?
  Wie beurteilt er deren Stellenwert?
- Welche Hilfestellung sollte dem mittleren Management gegeben werden?

3.2 Der Reorganisationsprozeß in Betrieb A

3.2.1 Merkmale des heutigen Betriebes

Betrieb A wurde 1994 zum Eigenbetrieb umgewandelt und begann zu diesem Zeitpunkt mit dem Reorganisationsprozeß. Zum Zeitpunkt der Befragung waren ca. 1500 Personen beschäftigt. Davon waren ca. 27 % Angestellte, ca. 3 % Beamte und ca. 70 % Arbeiter. Zu Beginn des Reorganisationsprozesses waren noch 1700 Personen beschäftigt. Die Reduktion des Personalkörpers erfolgte mit nur einer Ausnahme ohne Kündigung von Seiten des Arbeitgebers.

Zu Amtszeiten beinhaltete die Organisationsstruktur acht Hierarchieebenen, bestehend aus Amtsleitung, Abteilungsleitung, Sachgebietsleitung, Abschnittsleitung, Gruppenleiter, erster, zweiter, dritter Sachbearbeiter. Inzwischen existieren nur noch vier Hierarchieebenen, die drei Managementebenen zugeordnet sind. Das Top-Management besteht in der neuen Struktur aus der Geschäftsleitung und den Bereichsleitern. Die Geschäftsleitung ist verantwortlich für die gesamtbetriebliche Strategie. Die Bereichsleitung übernimmt die strategische Verantwortung für den jeweils unterstellten Bereich. Die Bereichsstrategie ist dabei an den übergeordneten Unternehmenszielen auszurichten und hat dem Gesamterfolg zu dienen. Das mittlere Management umfaßt die dritte Hierarchieebene. Diese Führungskräfte stehen sogenannten „selbststeuernden Arbeitsgruppen“ vor. Die Vorgesetzten dieser Hierarchieebene werden bei kontinuierlichen Gruppen als Abteilungsleiter oder bei projektbezogenen Gruppen als Projektleiter bezeichnet. Ihre Aufgabe besteht darin, das operative Geschäft zu betreuen. Ihnen werden die klassischen Führungs- und Leitungsaufgaben eines mittleren Managements übertragen. Sie tragen Verantwortung für den unternehmerischen Erfolg der Abteilung und die optimale Auslastung des Personals. Außerhalb ihrer Arbeitsgruppe treten Abteilungsleiter deutlich als Inhaber dieser Position auf. Sie sind die Ansprechpartner für die übergeordnete Bereichsleitung und repräsentieren ihren Zuständigkeitsbereich gegenüber anderen Funktionsträgern im Betrieb. Entsprechend den Anforderungen, die an das mittlere Management gestellt werden, sollen sie im Innenverhältnis kooperativ und mitarbeiterorientiert führen und sich als Führungskräfte und als Erste unter Gleichen verstehen. Die Mitarbeiter sollen bei Entscheidungen, die die innere Gestaltung der Abteilung betreffen, einbezogen werden. Dieses beteiligungsorientierte Vorgehen wurde eingeführt, um das Verantwortungsbewußtsein für den Erfolg der selbststeuernden Arbeitsgruppe bis in die Mitarbeiterebene hinein zu tragen. Größere Gruppen haben die Möglichkeit, eine zusätzliche Hierarchieebene einzusetzen, das untere Management. Dieses soll

das mittlere Management entlasten und den Mitarbeitern als kompetenter Ansprechpartner vor Ort zur Verfügung stehen. Das untere Management wird als Gruppenleitung bezeichnet. Um das mittlere Management auf dessen Aufgaben in der neugestalteten hierarchischen Struktur vorzubereiten, wurde es in ein Führungskräfteentwicklungsprogramm einbezogen.

Der Eigenbetrieb ist in zwei Hauptbereiche gegliedert, den produzierenden Bereich und den kaufmännisch-administrativen Bereich. Der produzierende Bereich erstellt den überwiegenden Teil der Dienstleistung, der externen Kunden angeboten wird. Dieser Bereich ist über das gesamte Stadtgebiet verteilt, in mehreren Dependancen, die unabhängig voneinander arbeiten. Die Dienstleistungen, die hier angeboten werden, zeichnen sich durch hohe Kontinuität in den Anforderungen aus. In den Dependancen sind, abgesehen von den Führungskräften, die Arbeiter beschäftigt, und die Gestaltung der Arbeitsabläufe erfolgt entsprechend einer klassisch-industriellen Arbeitsorganisation. Die Aufgabengebiete sind zwar artverwandt, aber dennoch sehr unterschiedlich. Der kaufmännisch-administrative Bereich ist für alle Abteilungen einschließlich der Dependancen als interner Dienstleister tätig. Zudem erfolgt hier die Kundenverwaltung. Der kaufmännisch-administrative Bereich ist zusammen mit dem Top-Management - Geschäftsführung und Bereichsleitungen - im Haupthaus angesiedelt.

Die übergeordnete Behörde vertrat die Auffassung, daß durch die Reorganisation eine Überforderung der ehemaligen Amtsleitung entstehen würde, durch die ein erfolgreicher Reformprozeß gefährdet sein könnte. Zu Beginn des Reorganisationsprozesses, durch die der Übergang in den Eigenbetrieb realisiert werden sollte, wurde die Betriebsleitung deshalb erweitert. Sie bestand danach aus der ehemaligen Amtsleitung und einem kaufmännischen Geschäftsführer, der bisher in der Privatwirtschaft eine Managerposition innehatte. Der zusätzliche Geschäftsführer erhielt den Auftrag, den Reorganisationsprozeß zu gestalten und zu begleiten, während die ehemaligen Amtsleiter vorerst dafür zuständig blieben, daß das Tagesgeschäft bewältigt wurde. Damit entstand ein Potential in der Betriebsleitung, das den Prozeß als solchen immer wieder forcieren und vorantreiben sollte.

Das Top-Management in Betrieb A führte den Reorganisationsprozeß als transformatorischen Prozeß im top-down-Verfahren durch, bis die Umstrukturierung durchgeführt war. Nachdem die neue Betriebsstruktur implementiert war, wurden die Beschäftigten und hier besonders die Führungskräfte des mittleren Managements in die Neugestaltung des operativen Geschäftes durch beteiligungsorientierte bottom-up-Prozesse einbezogen. Während des gesamten Prozesses wurde unter anderem ein Führungskräfteentwicklungsprogramm durchgeführt. Dieses Programm und weitere zielgruppenspezifische Qualifizierungs-

programme konnten entwickelt werden, da zu Beginn des Prozesses, noch vor der Umstrukturierung, eine Personalentwicklung implementiert worden war, die mit Weiterbildnern und Personalentwicklern besetzt wurde. Analog zu den Ansätzen des New-Managerialism wurden neben der Geschäftsführung die Bereichsleitungen mit Personal besetzt, das aus der Privatwirtschaft angeworben wurde. Ebenso wurde auch die Personalentwicklung und die Finanzbuchhaltung durch Neueinstellungen aus der Privatwirtschaft verstärkt. Dadurch bestand nahezu das gesamte Top-Management aus Akteuren, die nicht im öffentlichen Dienst sozialisiert worden waren. Ebenso wurden einflußreiche Positionen in neu eingerichteten Abteilungen mit Personal besetzt, das nicht aus dem öffentlichen Dienst kam.

Der Reorganisationsprozeß führte zu entscheidenden Veränderungen in der inner- und außerbetrieblichen Ausrichtung des Betriebes. Es wurden unter anderem neue Märkte erschlossen und ein anderer Umgang mit den Kunden initiiert. Dies bewirkte eine Veränderung der Aufgabenfelder im Hinblick auf das Angebot und die Serviceleistungen. Umgekehrt war die erfolgreiche Implementation des neuen Betriebsprofils abhängig von den innerbetrieblichen Reaktionen auf die neuen Anforderungen. Im Rahmen dieser Arbeit bleiben die Außenwirkungen unberücksichtigt. Der Fokus ist auf die innerbetriebliche Neugestaltung gerichtet und hier im besonderen auf die Rolle, die das mittlere Management im Betrieb während des Reorganisationsprozesses spielte.

3.2.2 Die neue Struktur wurde von oben verordnet - der Prozeß aus Sicht des Top-Managements -

Der Reorganisationsprozeß wird von der Betriebsleitung konzipiert. Sie erarbeitet die konkreten Maßnahmen zur neuen betriebspolitischen und strategischen Ausrichtung der zukünftigen Organisation und ordnet deren Umsetzung konsequent an. Die Beschäftigten werden vor der Umsetzung einzelner Neuerungen informiert, haben aber keine Möglichkeit, auf die generelle Gestaltung der zukünftigen Organisation Einfluß zu nehmen. Dabei werden die Beschäftigten über strategisch wichtige Neuerungen sehr ausführlich informiert. In den Informationsveranstaltungen werden mit ihnen die Veränderungen im Detail diskutiert, um sicherzugehen, daß die Mitarbeiter die Veränderungen verstehen. Gestaltungsmöglichkeiten bestehen für Mitarbeiter erst während der Umsetzung, wenn vor Ort an konkreten Arbeitsplätzen Veränderungen durchgeführt werden. Beteiligungsprozesse zielen darauf ab, einen effektiven und effizienten Arbeitsablauf zu ermöglichen. Dieser besondere Charakter des Reorganisationsprozesses wird von einem aus der Privatwirtschaft angeworbenen

Bereichsleiter, der Mitglied des Top-Managements und Akteur des Wandels ist, am Beispiel der Entwicklung von Unternehmensgrundsätzen beschrieben.

> Die Unternehmensgrundsätze wurden durch die Betriebsleitung kreiert und mit der 2. Ebene diskutiert. Danach wurden sie mit allen Mitarbeitern diskutiert. Das dauerte ca. ein halbes Jahr. Nachdem die Diskussion beendet war, ist auf Initiative der Betriebsleitung das Unternehmen von einer öffentlich-rechtlichen Organisation in eine wirtschaftlich orientierte Organisation, auch unter Zuhilfenahme ganz neuer Begriffe, verändert worden. Das heißt die Betriebsleitung hat die Organisation vorgegeben. Sie hat sie nach unternehmenswirtschaftlichen Gesichtspunkten neu strukturiert.

Durch den transformatorischen Prozeß wird das gesamte Unternehmen neu strukturiert. Dabei werden vier Hierarchieebenen beseitigt und Zuständigkeiten neu festgelegt. Der Abbau von acht auf vier Hierarchieebenen erfolgt nach Aussagen des Bereichsleiters durch eine neuartige Zuordnung der Aufgabenfelder. Besonders die administrativen Aufgaben, die zu Amtszeiten jeweils in den Dependancen durchgeführt wurden, werden zentral zusammengefaßt.

> Wir haben aus allen Fachbereichen die sogenannten Zentralfunktionen herausgelöst, - Organisation, Personal, Finanz- und Rechnungswesen, Vertrieb - und haben sie in einen kaufmännischen Bereich eingebunden. Wir haben zu den jeweiligen Fachbereichen Grundlagenbereiche entwickelt, die erste Ansprechposition im jeweiligen Fachteil sind. Dazu wurden vier klassische Unternehmensbereiche gegründet, in denen die [produzierenden, S. O.] Tätigkeiten durchgeführt werden. So wurde aus dem eher starren Korsett des ehemaligen Amtes ein dynamisches Unternehmen mit Zentralfunktionen [Administration, S. O.], Unternehmensbereichsfunktionen [Produktion, S. O.] und Grundlagenfunktionen [Stabsstellen mit Spezialisten, S. O.].

Der Bruch mit den Traditionen des öffentlichen Dienstes kennzeichnet den Prozeß.
Das Konzept zur neuen Organisationsstruktur führt in der Umsetzungsphase dazu, daß Führungspositionen neu besetzt werden. Hierbei wird keine Rücksicht auf die Beförderungspraxis und die klassischen Karrierewege des öffentlichen Dienstes genommen. Die Positionen werden mit Mitarbeitern besetzt, deren Auswahl nach Qualifikation und Fähigkeiten erfolgt. Die Dauer ihrer Tätigkeit im öffentlichen Dienst hat, anders als sonst üblich, keine Bedeutung. Dadurch können, wie der Bereichsleiter betont, im Zuge der Neubesetzung in unterschiedlichen Aufgabenfeldern bewußt junge Mitarbeiter eingesetzt werden, um einen moderneren Habitus einführen zu können. Es werden aber ebenso bewußt ältere Führungskräfte ausgewählt.

> Es war eine bewußte Entscheidung, junge Führungskräfte im mittleren Management einzusetzen. Diese Mitarbeiter waren schon im Haus. Wir haben sie aus der bestehenden Belegschaft dann durch Bewerbung eingestellt. Es ist ein Aufbruch zu mehr jüngeren Führungskräften. Sicherlich ist der Einfluß der Jungen, die mit anderen Ideen gekommen sind, deutlich zu spüren gewesen. Die Jungen haben möglicherweise manch einen Älteren mitgenommen oder mitgerissen. Auf der anderen Seite war aber der Impuls der Älteren: „Nun mal nicht so schnell, sonst schütten wir das Kind mit dem Bade aus!“ manchmal recht hilfreich.

Von entscheidender Bedeutung ist hierbei, daß an die Managementpositionen Führungsverantwortung gekoppelt wird. Dies erfolgt nach Aussage des Bereichsleiters dadurch, daß die Führungskräfte Entscheidungskompetenzen erhielten, die ihnen eine eigenverantwortliche Wahrnehmung der ihnen übertragenen Aufgaben ermöglichte.

> Im Prinzip haben sich nur die Aufgaben im Sachbearbeiter- oder hohen Qualifizierungsbereich deutlich verändert. Als ich in dieses Unternehmen gekommen bin, war ich überrascht, weil ich in einem Unternehmen noch nie so gute Fachleute gesehen habe wie hier. Die Fachleute sind nur nicht richtig eingesetzt worden. Und sie haben, aufgrund der Struktur des öffentlichen Dienstes, anders gearbeitet, als man es in der Privatwirtschaft erwartet, d. h. selbständig, selbstverantwortlich, mit Kompetenzen ausgerüstet usw. Und das haben wir gemacht. Wir haben jetzt

> dort die Verantwortung hingelegt, wo sie einfach hingehört, in die dritte und vierte Ebene. Dort haben wir auch die Unterschriftenberechtigung erteilt. Wir haben z. B. die gesamte Unternehmensverantwortung für den Arbeitsschutz runtergebrochen bis in die Meisterebene. Das was früher alles beim Amtsleiter angebunden war, haben wir runtergebrochen. Es hat einen riesen Prozeß, mit Diskussionen usw., nach sich gezogen, aber wir haben die Unternehmensverantwortung für den Arbeitsschutz dort hingelegt, wo er hingehört, nämlich auf die Meisterebene.

Die Führungskräfte in den höheren Ebenen - Top- und mittleres Management - werden erstmalig auf ihre originären Führungs- und Leitungsaufgaben vorbereitet, da diese Aufgaben zu Amtszeiten nicht wahrgenommen werden mußten. Zu diesem Zweck sieht das Konzept zur Reorganisation ein Führungskräfteentwicklungsprogramm vor. Der Bereichsleiter beschreibt den Stellenwert der Führungskräfteentwicklung. Zudem nennt er ihre Schwerpunkte. Ein Schwerpunkt besteht darin, die soziale Kompetenz der Führungskräfte zu stärken. Außerdem sollen die Führungskräfte ihre Rolle als Personalentwickler ihrer Mitarbeiter verinnerlichen.

> Die Führungskräfteentwicklung war das Wichtigste überhaupt. Die Führungsleute im öffentlichen Dienst können eigentlich keine Menschen führen. Das wurde von ihnen früher auch nie verlangt. Sie sind eingebunden gewesen in starre Systeme, da wurde nur darauf geachtet, daß die Formulare den richtigen Verlauf nahmen. Menschen führen, sie leistungsorientiert anzuleiten und zielgerichtet einzusetzen, ist nie verlangt worden. Wir haben mit Beginn der Reorganisation die Führungskräfteentwicklung gestartet und von den Führungskräften dann entsprechendes Verhalten verlangt. Wir haben bei den Führungskräften besonders die soziale Kompetenz entwickelt, d. h. den Umgang mit Menschen. Der disziplinarische Vorgesetzte muß der Personalentwickler für seine Mitarbeiter sein.

Ein zweiter Schwerpunkt liegt darin, ein einheitliches, betriebsspezifisches Verständnis von Führungsaufgaben im Management zu schaffen.

> Wir wollten den Individualismus, den jeder Mensch mitbringt, erhalten. Nur, wir wollten eine gleiche Führungs-

> orientierung. Das heißt: auch mal daran denken, daß wir hier eine menschliche Atmosphäre erzeugen wollen, daß es nicht wie ein „Kasernenhof“ sein soll.

Einen dritten Schwerpunkt bildet die Qualifizierung der Führungskräfte in betriebswirtschaftlichen Themengebieten.

> Zudem wurde die betriebswirtschaftliche Kompetenz entwickelt, d. h. Kosten- und Leistungsorientierung. Es wird sicherlich unumgänglich sein, daß dieses Haus im Laufe der Zeit eine mehr kaufmännisch orientierte Entwicklung nimmt.

Der neuartige Umgang mit Führungspositionen und Führungskräften verdeutlicht sich auch darin, daß die Teilnahme an den Qualifizierungsmaßnahmen nicht, wie sonst im öffentlichen Dienst üblich, freiwillig erfolgt. Entgegen des bisherigen Umgangs werden in Fällen offensichtlicher Verweigerung disziplinarische Maßnahmen eingeleitet. Der Bereichsleiter beschreibt dieses Vorgehen.

> Viele waren bereit, waren ausgesprochen begeistert, so etwas zu machen. Das hat sich an der Beteiligung gezeigt. Wir haben uns aber bei Ablehnung auch nicht gescheut mit Abmahnung zu reagieren. Das Führungskräfteentwicklungsprogramm war Pflichtprogramm.

Die Konzepte sehen auch einen neuartigen Umgang mit althergebrachten, aber hinderlichen Regularien und Formalismen vor. Als Beispiel nennt das Mitglied des Top-Managements den Wandel vom Geschäftsverteilungsplan zu flexiblen Stellen- und Aufgabenbeschreibungen.

> Durch die Reorganisation und Umorganisation sind viele Aufgaben anders geworden. Es gab nicht mehr den Begriff des Geschäftsverteilungsplanes. Der Geschäftsverteilungsplan wurde abgelöst durch eine Stellen- und Aufgabenverteilung, die aber nur sporadisch festgelegt wurde, so daß Abweichungen möglich waren. Der Geschäftsverteilungsplan war wie ein starres Korsett, da kam ja

> keiner raus. Wir wollten etwas, mit dem Veränderungen möglich bleiben.

Zur Unterstützung und Verdeutlichung des umfassenden Wandels der Struktur, der Aufgabenzuschnitte und der neuen Festlegung von Zuständigkeiten und Kompetenzen, werden bewußt alte Begriffe durch neue ersetzt. Die Prozeßverantwortlichen aus der Betriebsleitung nehmen diese Um- und Neubenennung vor, um die Akteure zu einer bewußten Auseinandersetzung mit den Veränderungen anzuregen. Der Bereichsleiter nennt Beispiele die den Wandel symbolisieren.

> Im Zuge der Reorganisation sind ganz neue Begriffe eingeführt worden. Es gab nicht mehr den Betriebsleiter, der ja nach bremischen Eigenbetriebsgesetz vorgesehen ist, sondern man hat sich hier den Begriff der Unternehmensleitung oder Geschäftsführung gegeben. Es gab nicht mehr den Abteilungsleiter auf der zweiten Ebene, sondern den Bereichsleiter. Und unterhalb der Bereichsleiter gab es halt die Abteilungsleiter und die Gruppenleiter. Und da war nach der vierten Ebene Feierabend, da gab es dann nur noch den Mitarbeiter. Das war der erste Schritt. Das ist ein halbes Jahr lang allen Mitarbeitern verkündet worden.

Die radikale Transformation wird vom Top-Management konzipiert. Die zukünftige Struktur wird ohne Rücksicht auf bestehende Strukturen entsprechend den Erfordernissen des zukünftigen Unternehmens aufgebaut. Außerdem wird die neue Struktur konsequent und in kürzester Zeit im top-down-Verfahren implementiert. Das Mitglied aus dem Top- Management führt dies aus.

> Ich bin der Meinung, daß es sowieso top-down gehen muß, um so ein Unternehmen umzubauen. Top-down heißt, daß erst mal die ersten Ansätze vorgegeben werden und daß das Top-Management auch hinter den Ansätzen steht. Es muß gezeigt werden, daß die Reorganisation von der obersten Führungsspitze gewünscht wird und daß sie dort auch getragen wird. Es muß mit der Zeit aber auch von der Basis heraus etwas nach oben getragen werden. Die Impulse werden on-top entwickelt und werden dann im top-down-Verfahren und im Beteiligungsverfahren umgesetzt.

Ein Vorteil für die Reorganisation ist dabei, daß wichtige Positionen im Top-Management mit Führungskräften besetzt werden, die direkt aus der Privatwirtschaft angeworben sind. Damit besteht in diesen Hierarchieebenen ein Selbstverständnis, das von der Sozialisation durch den öffentlichen Dienst unbeeinflußt ist. Die Rolle der Mitglieder des Top-Managements als Promotoren und Verantwortliche für die Vorbereitung und Umsetzung der Reorganisationskonzepte wird von dem Befragten eindeutig definiert.

> Meine Aufgabe als Mitglied des Top-Managements möchte ich in vier Punkten beschreiben:
> a) Ich habe den Motor des Reorganisationsprozesses gespielt
> b) Ich habe als Begleiter des Veränderungsprozesses gedient. Es mußten viele Konflikte gelöst werden, die durch den Prozeß entstanden.
> c) Ich hatte die Aufgabe, das Ohr bei den Mitarbeitern zu haben. Die Mitarbeiter haben über Gesprächsrunden deutlich ihren Unmut oder ihre Zustimmung kundgetan und das ist bei uns, [in der Führungsspitze, S. O.,] aufbereitet worden. Dieses Aufbereiten hat dann auch bei einer Geschäftsführungskonferenz dazu geführt, daß Problemstellungen noch mal aufgegriffen und ggf. im zweiten Reorganisationsstep verändert wurden.
> d) Ich sehe mich auch als Stratege, als Stratege für die Zukunft. Wir entwickeln hier für die Zukunft viele neue Ansätze, z. B. Ansätze einer veränderten Arbeitswelt, Ansätze einer veränderten Entlohnungswelt, auch die Ansätze zu neuen Überlegungen der Dienstleistung. Ansätze in Richtung Out-Sourcing, In-Sourcing oder Benchmarking. Wir wollen das weiterführen, was sich bewährt hat, d. h. beispielsweise, daß wir das Personal entwickeln wollen. Wir wollen ein Instrument schaffen, daß sich mit der Personalplanung befaßt. Wir haben vor, eine betriebsinterne Stellenbörse einzurichten.
>
> Es ist eine ganze Menge, was hier auch strategisch aufgebaut werden soll. Ob das denn auch alles so eingebunden werden kann, kann ich jetzt nicht beantworten, aber das sind die Ziele, die wir uns für die nächsten 4 - 6 Jahre vorgenommen haben.

Aus diesem Selbstverständnis heraus wird auch vor Maßnahmen nicht zurückgeschreckt, die im ersten Moment demotivierend wirken können. Besonders im bremischen öffentlichen Dienst wird empfindlich reagiert, wenn durch Veränderungen Einzelschicksale durch Status- oder Positionsverlust betroffen sind. Führungskräfte, die durch den öffentlichen Dienst sozialisiert wurden und in die Verflechtungen der unterschiedlichen Behörden eingebunden sind, neigen deshalb dazu, Einzelschicksale über den Gesamterfolg zu stellen. In Betrieb A werden Einzelschicksale zwar bedacht und begleitet, führen aber nicht zu einer Kursänderung. So wurden beispielsweise auch Mitarbeiter in Vorgesetztenpositionen, die in der neuen Struktur nicht zugeordnet werden konnten, einem „Pool“ zugewiesen, bis ein neues Aufgabenfeld für diese Beschäftigten gefunden werden konnte. Das ungeschriebene Gesetz der Statussicherheit und der Besitzstandswahrung wird damit gebrochen, um das Ziel der Reorganisation nicht zu gefährden. Dieses Vorgehen führt, wie der Befragte schildert, zu Konflikten und Verunsicherungen.

> Durch die neuen Zuschnitte [der Organisation, S. O.] kam es vor, daß auch mal Aufgaben vollkommen übrig waren. Und dazu kam dann, daß auch die Mitarbeiter nicht mehr paßten. Wir haben im ersten halben Jahr des Veränderungsprozesses deshalb fast 60 Mitarbeiter, die im Unternehmen waren, zum Teil altgediente Mitarbeiter, neu zuordnen müssen. Die mußten sich über interne Stellenausschreibungen um Jobs bemühen. Das war eine irre Arbeit mit den Mitarbeitern zu sprechen und sie zu überzeugen. Es hat natürlich auch innere Kündigungen gegeben. Es hat ganz sicher auch Frust gegeben. Es hat auch Disharmonien gegeben. Dies hat das Unternehmen aber nicht gelähmt oder verändert, sondern nur zur längeren Entscheidungsfindung geführt. Das ist aber geklärt, das merkt man heute nicht mehr.

Der Erfolg der Reorganisation wird vom Top-Management in zweierlei Hinsicht überprüft. Zum einen werden Erfolgskontrollen durchgeführt, die sich durch Zahlenmaterial belegen lassen. Der Betriebsleiter beschreibt die Indikatoren der Erfolgskontrolle.

> Es gibt auch heute noch viele schräge Diskussionen, die Gerüchteküche kocht hier sehr stark, hier wird jeden Tag was Neues erzählt. Aber das hemmt eigentlich nicht die Arbeit. Wenn schräge Diskussionen hätten abgeschwächt

> werden können, wäre unter Umständen die Effektivitätssteigerung deutlicher. Aber anhand der Einflußzahlen müßte man annehmen, daß das Unternehmen auf einem guten Wege ist.

Der bremische öffentliche Dienst hat sich zu einer Einsparquote verpflichtet, die hauptsächlich durch den Abbau von Personal erreicht werden soll. Dementsprechend besteht seit einigen Jahren ein Einstellungsstop. Die neuen Top-Manager sehen aber keine Möglichkeit, bestimmte Positionen im Eigenbetrieb durch Personal aus anderen Behörden zu besetzen und stellen deshalb Personal vom externen Arbeitsmarkt ein. Trotz der Neueinstellungen konnte die Einsparquote erfüllt werden. Dies wird vom Bereichsleiter auf die erfolgreiche Geschäftspolitik zurückgeführt.

> Zu Beginn der Reorganisation haben wir Neueinstellungen vorgenommen, obwohl es anfänglich starken Widerstand aus der senatorischen Behörde gab. Aber insgesamt, das muß man sagen, hat diese Reorganisation dazu geführt, daß wir in den zurückliegenden zwei Jahren etwa 10% des Personalbestandes abbauen konnten. Von 1700 auf unter 1500 Mitarbeiter, durch Frühpensionierung, Verrentung usw.

Als Beispiel für die erfolgreiche Führungskräfteentwicklung wird vom Bereichsleiter der Rückgang der Fehlzeiten genannt.

> Durch neue Managementsysteme haben wir ganz klar die Wirtschaftszahlen verbessern können. Unter 8% Fehlzeitenrate ... ist selbst im Vergleich mit der Privatwirtschaft eine starke Zahl.

Außerdem wird die Motivation der Führungskräfte aufmerksam beobachtet, um frühzeitig Blockaden und Konfliktpotentiale erkennen zu können, die den Gesamterfolg gefährden würden. Der Bereichsleiter erläutert das Vorgehen.

> Zuerst war sicherlich mehr Ablehnung als Zustimmung. Solch ein doch sehr fest gefügtes Gebilde, das aufgebrochen wurde und das verändert wurde, bringt natürlich auch sehr viel Unruhe und sehr viel Unsicherheit bei den Mitarbeitern mit sich. Gerade bei den Mitarbeitern, die

> dann auf einmal Führungsaufgaben übernehmen mußten, denen sie nicht gewachsen waren. Wir sind jetzt dabei, nachdem die Organisation eine tragfähige Plattform hat, mit externen Unternehmensberatern die jeweiligen Bereiche aufzubrechen und dort etwas herauszulesen.

3.2.3 Von der Enttäuschung zur Entdeckung der Möglichkeiten - der Reorganisationsprozeß aus Sicht des mittleren Managements -

Die Rolle des mittleren Managements ist dem Top-Management durchaus bewußt. Dies zeigt sich darin, daß ein umfangreiches Führungskräfteentwicklungsprogramm aufgelegt wurde. Das Top-Management versteht das mittlere Management als die Verbindung zwischen Top-Management und Mitarbeitern, die den Erfolg des Reorganisationsprozesses maßgeblich beeinflußt. Das Mitglied des Top-Managements meint dazu:

> Der Erfolg des Prozesses wird schon vom mittleren Management sehr maßgeblich beeinflußt, weil sie den direkten Kontakt zum Mitarbeiter haben. So wie [das mittlere Management, S. O.]sich artikuliert, so werden auch die Mitarbeiter diskutieren. Da hat das mittlere Management, denke ich, mehr als nur eine Transmissionsaufgabe, sondern sie haben auch eine Übersetzungsaufgabe. Sie müssen die Ideen, die die Geschäftsführung entwickelt hat, verarbeiten und dann in verständlicher Form an die Mitarbeiter weitergeben.

Das Top-Management setzt das Potential, das in der Funktion des mittleren Managements im Reorganisationsprozeß theoretisch genutzt werden kann, bewußt ein. Deshalb wird die Wirkung, die das Führungskräfteentwicklungsprogramm erzielt, kontinuierlich analysiert und überprüft. Der Bereichsleiter nennt Beispiele für die Erfolgskontrolle. Zum einen werden die Teilnehmer nach der Verwertbarkeit der Seminarinhalte im betrieblichen Alltag befragt.

> Der überwiegende Teil der Führungskräfte im mittleren Management hat klar zum Ausdruck gebracht, daß sie das Führungskräfteentwicklungsprogramm für sich als sehr

> wertvoll ansehen. Daß sie dadurch für sich Eckdaten an die Hand bekommen, wo sie sich abgleichen können.

Zum anderen wird der Umgang der Mitglieder des mittleren Managements mit der ihnen übertragenen Verantwortung beobachtet.

> Man kann sehen, daß die Mitarbeiter [des mittleren Managements] mit ihrer Aufgabe gewachsen sind. Das liegt auch daran, daß über die Verantwortungsübertragung deutlich gemacht wurde: Du bist mehr als eine Nummer in der Organisation.

3.2.3.1 Vorfreude und Verunsicherung begleiten den Beginn des Prozesses

Das top-down-Verfahren im Reorganisationsprozeß löst bei den Beschäftigten, die schon zu Amtszeiten in leitenden Positionen waren, spontan Empörung und Verunsicherung aus. Dabei kann zu Beginn des Reorganisationsprozesses Begeisterung und Zustimmung für den Prozeß verzeichnet werden. Viele sehen in der Reorganisation die Möglichkeit, bei der Neugestaltung der zukünftigen Organisation aktiv mitwirken zu können. Es besteht besonders bei den Vorgesetzten die Hoffnung, auf strategische Fragestellungen einwirken zu können, um eigenverantwortlicher im Umgang mit Ressourcen handeln und mehr Freiheiten in der Arbeitsgestaltung erhalten zu können. Diese Hoffnung wird zu Beginn des Prozesses enttäuscht, weil zu den grundsätzlichen Fragen keinerlei Beteiligungsprozesse mit Beschäftigten außerhalb des Top-Managements durchgeführt wurden. Ein Mitglied des mittleren Managements, das heute als Abteilungsleiter im Bereich Personal tätig ist und zu Amtszeiten in höherer Position war, schildert aus seiner Sicht den top-down-Prozeß am Beispiel der Einführung der neuen Struktur.

> Normalerweise stelle ich mir das so vor, daß man gefragt wird. Am besten ist es, wenn die Mitarbeiter diese Veränderungen vorbereiten, also ein Projekt mit Mitarbeiterbeteiligung. Aber da war nix. Bei einer Veranstaltung, zu der alle Führungskräfte geladen waren - die Veranstaltung hatte eigentlich die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung zum Thema - bat der kaufmännische Geschäftsführer um das Wort, um zur Umstrukturierung etwas zu sagen. Er legte dann eine Folie auf und sagte: „So sieht das jetzt aus. Und die Organisationsbezeichnungen

> ändern sich so und so. Und das sind unsere Zentralbereiche.“ Da ging schon ein Raunen durch die Reihen, weil einige Führungskräfte einfach ausgewechselt waren. Es wurde auch deutlich, daß einige nicht mehr dabei waren. Danach war es so, daß die Führungskräfte, [die neuen Bereichsleiter, S. O.,] sich ihre Führungsmannschaft zusammengesucht haben.

Eine weitere Hoffnung bezieht sich auf erweiterte Möglichkeiten einer leistungsgerechten Bezahlung. Von einigen Ausnahmen abgesehen, kann auch diese Hoffnung nicht erfüllt werden. Der Beitrag eines Abteilungsleiters, der einer Dependance des produzierenden Bereiches vorsteht, schon viele Jahre im Amt in einem anderen Bereich als Vorgesetzter tätig war und nun eine höhere Position bekleidet, macht deutlich, daß die Gründung des Eigenbetriebes mit leistungsbezogenen Gehaltserhöhungen gleichgesetzt wurde.

> Da ist ein Meister, der leistet eigentlich viel mehr, aber die Änderung des Aufgabenfeldes hat praktisch keine Auswirkung [auf das Gehalt, S. O.] gehabt - bei keinem von uns. Es hat sich in sofern etwas geändert, daß man Aufgaben dazu bekommen hat. Auf uns ist auch die Unternehmerverantwortung übertragen worden. Ein Mitarbeiter z. B. hat einen Bereich dazu bekommen, aber kein zusätzliches Personal. Deshalb war es nicht möglich, laut Begründung nach dem BAT, sein Gehalt zu erhöhen. Ausschlaggebend ist nur die Anzahl der unterstellten Mitarbeiter. Die Hoffnung auf bessere Bezahlung entstand größtenteils durch Äußerungen aus der zweiten Hierarchieebene - gar nicht mal durch die Geschäftsführung. Da wurde gesagt, daß wir schlanker arbeiten können und daß wir mehr Möglichkeiten in vieler Hinsicht bekommen würden.

Ein zu Beginn der Reorganisation neu eingestellter junger Mitarbeiter des mittleren Managements, der Abteilungsleiter in der Finanzbuchhaltung ist und vorher in einer anderen Behörde tätig war, schildert seinen Stimmungswandel, der durch die enttäuschten Hoffnungen im Prozeßverlauf entstand. Bezeichnend ist bei dieser Äußerungen, daß der Akteur bei der Beurteilung des Prozesses der Logik des öffentlichen Dienstes folgt. Die Vorgaben der Geschäftsführung werden nicht nach der Sinnhaftigkeit und der Aussicht auf Erfolg hinterfragt, sondern danach, ob sie dem Vorgehen im öffentlichen Dienst entspre-

chen. Die ablehnende Haltung gegenüber den Veränderungen resultiert deshalb vorwiegend aus dem veränderten Vorgehen. Der befragte Mitarbeiter nennt hierzu zwei Beispiele. Zum einen durchbrach die neue Geschäftsführung die ritualisierten Beteiligungsformen, die es bei früheren Veränderungen stets gab, indem die Wünsche der Betroffenen abgefragt und berücksichtigt wurden.

> Wir wollten das auch anders haben [offiziell mehr Hierarchieebenen, S. O.], also wir auf der Abteilungsleiterebene, aber da hat die Geschäftsführung nicht zugestimmt. Der kaufmännische Geschäftsführer will es eben sehr schlank haben, und in anderen Bereichen sagt er auch: „Nein!“. Die Unzufriedenheiten wurden aber auch nicht an die Geschäftsführung herangetragen. Es war eher so, daß man das hinnimmt, was kommt. Man kann da ja sowieso nichts daran ändern.

Außerdem fühlen sich die Beschäftigten irritiert, weil die neue Geschäftsführung die an Dienstjahren orientierte Beförderungspraxis des öffentlichen Dienstes bei der Neubesetzung der Stellen gegen eine Praxis austauscht, die sich an den Fähigkeiten der Bewerber orientiert.

> Mein früherer Vorgesetzter ist damals nicht als Bereichsleiter ausgeguckt worden. Es war nicht so, daß er hochgehievt wurde und wir alle hinterher, sondern es wurde ein Externer geholt. Aus diesem Grunde ist er eigentlich auch gegangen. Wenn man die Möglichkeit hat, eine Umstrukturierung zu machen, dann wird jemand, der eigentlich schon lange irgendwie gestört hat, eben so behandelt, daß er geht.

Ein weiteres Merkmal beim Vorgehen der Geschäftsführung im top-down-Verfahren, das die Beschäftigten unerwartet trifft, ist die Geschwindigkeit mit der Konzepte entwickelt, beschlossen und umgesetzt werden. Ein Abteilungsleiter, der einer Dependance im produzierenden Bereich, einer Werkstatt, vorsteht und im Zuge der Umstrukturierung in eine niedrigere Position versetzt wurde, beschreibt das Vorgehen bei der Neubesetzung der Positionen im mittleren Management. Die Äußerung zeigt, daß die Implementation der zukünftigen Struktur und die Besetzung der zukünftig noch vorhandenen Positionen mit ausgesuchtem Personal innerhalb weniger Wochen erfolgte.

> Man hatte mich gefragt, ob ich einen Bereich übernehmen würde, und ich habe gesagt, daß ich mir das vorstellen könnte. Dann bin ich in Urlaub gegangen, und in meinem Urlaub habe ich dann zufällig erfahren, daß man von mir gar nicht mehr spricht. Das fand ich schon bemerkenswert, denn eigentlich hätte ich auf dem Karussell irgendwo sitzen müssen. Nach meinem Urlaub durfte ich mich dann gleich bei der Geschäftsführung melden. Dort eröffnete man mir, daß die Zusagen, die vor dem Urlaub getroffen wurden, nicht mehr gelten. Ich habe dann diese Position erhalten.

Zu Beginn des Prozesses müssen sich besonders die ehemaligen Vorgesetzten, die an die Kultur des öffentlichen Dienstes gewöhnt sind, auf den rigiden, konsequenten Führungsstil des Hauses einstellen. Durch die neue Kultur werden die alten Werte und Normen, die den Umgang miteinander regelten, ungültig. In dem entstehenden Wertevakuum entwickeln sich Blockaden, Mißtrauen und Ablehnung. Das neue Top-Management scheut sich offensichtlich nicht vor Konflikten und Unruhe, wenn sie als Nebenwirkung einer Maßnahme berechenbar sind. Die Maßnahmen der Geschäftsführung werden aber aus Sicht der Mitarbeiter als unmenschlich erlebt. Der Abteilungsleiter, der der Werkstatt vorsteht und im Zuge der Umstrukturierung in eine niedrigere Position versetzt wurde, drückt dies beispielhaft aus.

> Wenn man zu einer Führungskräfteversammlung eingeladen wurde, dann wurde da keine kritische Äußerung getan. Früher hat man auch zusammengesessen, aber da hat man seine Meinung gesagt und dann einen Kompromiß gesucht. Aber diese Besprechung, das habe ich noch nicht erlebt... Einige Claqueure äußerten Zustimmung und 95% hüllten sich in Schweigen. Die saßen da und haben den Kopf eingezogen. Es hätte ja was geflogen kommen können, nur nicht rausgucken.

Eine andere Ausführung des gleichen Akteurs verdeutlicht den inneren persönlichen Wandel, den die Beschäftigten im Prozeßverlauf durchleben. Nach dem anfänglichen Mißtrauen und dem ablehnenden Verhalten, fügen sich die Mitarbeiter in die neue Situation, wenn diese ihnen eine verläßliche Sicherheit gibt.

> Es war vielen klar, daß sich etwas ändern muß. Es war auch sehr viel guter Wille vorhanden, etwas zu ändern.

> Dieser gute Wille ist total mit Füßen getreten worden, als ohne Rücksicht auf Verluste umorganisiert wurde. Es wurde gesagt: „Wir wollen alte Strukturen ändern, verkrustete Strukturen aufbrechen und neue Motivation schaffen“. Wenn ich mir jetzt ansehe, wo die Kollegen vorher gesessen und was sie da gemacht haben und was sie heute machen, dann ist alles wie wild durcheinander gewürfelt worden. Bei mir war das auch so. Es gab ein Problem in einem anderen Bereich und da hatten sie mich als Problemlösung vorgesehen. Es ist aber eine Hierarchieebene tiefer. Ich habe dann zwangsläufig zugestimmt, denn sonst wäre ich ein Teil des Problems geworden, das war mir klar. Dann hätte ich in der Luft gehangen und wäre, wie andere Kollegen auch, abgeschoben worden. Dazu war ich mir zu schade. So ist das damals gelaufen - mit der Brechstange. Dieses Vorgehen hat, meiner Meinung nach, dazu geführt, daß der Motivationsschub, den man sich durch die Umstrukturierung versprochen hatte, ausgeblieben ist. Der Schuß ist nach hinten losgegangen.

Das mittlere Management erlebt die wirtschaftliche Ausrichtung, die durch die Top-Manager aus der Privatwirtschaft in den Eigenbetrieb hineingetragen wird, als den entscheidenden Grund für Veränderung. Dabei werden besonders die Veränderungen im sozialen Gefüge hervorgehoben. Die folgenden Beiträge verdeutlichen einen Wandel in den informellen Strukturen, die sich zu Amtszeiten durch ein Harmoniebedürfnis auszeichneten und jetzt durchaus Konfliktlinien zulassen, um Veränderungen durchzusetzen. Der Werkstattleiter sieht in den Geschäftsführern die Verantwortlichen für ein deutlich schlechteres Betriebsklima.

> Es hätte eine Geschäftsführung, mit einer gewissen sozialen Einstellung, auch stutzig machen müssen, daß jeder, der es irgendwie konnte, die Koffer gepackt hat - über die 58er Regelung oder sonst wie. Es wurde einem der Eindruck vermittelt, daß der Mensch ein Kostenfaktor und damit ein Störfaktor ist. Das Optimale, so schien es, wäre es, den Betrieb ohne Mitarbeiter zu führen. Trotz der politischen Zwänge, die für die Geschäftsführung sicher auch nicht immer angenehm sind, müssen die doch in der Lage sein zu trennen. Sie müssen unterscheiden zwischen dem, was sie von außen reinkriegen und dem, wie sie es nach innen weitergeben. Also, ich muß doch als

> Betriebsleitung versuchen, den Betrieb hinter mich zu bekommen, und sehen, die Leute mitzuziehen.

Ein anderer Abteilungsleiter des produzierenden Bereiches, der einer weiteren Dependance vorsteht und in wenigen Jahren in Ruhestand geht, sieht die Ursache in seinem Bereichsleiter. Der Befragte spricht seinem Vorgesetzten ein Gespür für die emotionale Verfassung der Mitarbeiter ab. Bezeichnend ist hierbei, daß dieses Mitglied des mittleren Managements im Umkehrschluß seine Rolle als Führungskraft und damit als Vermittler zwischen Top-Management und Mitarbeiterebene in den Vordergrund stellt. Das scheinbare Defizit in der sozialen Kompetenz des Bereichsleiters, der aus seiner Position heraus gar keine Verantwortung für die Befindlichkeiten der Beschäftigten auf der Ebene der Mitarbeiter hat, bietet dem Akteur eine Orientierung für seine Identifikation als Mitglied des mittleren Managements. Interessant ist bei dieser Aussage zudem, daß der Akteur eine negative Deutung vornimmt. Bei einer positiven Einstellung gegenüber seinem direkten Vorgesetzten würde er dessen Verhalten als Vertrauensbeweis und real übertragene Verantwortung interpretieren können. In Gegensatz zu anderen Mitgliedern des mittleren Managements, die eng mit ihrem Bereichsleiter zusammenarbeiten, findet sich dieser Akteur durch Abgrenzung in seine neue Rolle ein.

> Wir hatten hier gut eingespielte Teams. Ein gut eingelaufenes Team, das zerhackt man doch nicht, das finde ich nicht gut. Aber das wurde gemacht, da war der Herr „Bereichsleiter“ stur. Dadurch ist viel Unruhe und Verunsicherung entstanden. Unruhe reinbringen kann man super, das ist ganz einfach. Und Unruhe bleibt ja nicht im Betrieb, das wird ja an den Kunden weitergegeben, das kommt doch zurück. Aber der Bereichsleiter hat das ja gar nicht mitbekommen, das habe ich dann wieder geradegerückt.

Die konsequente Umsetzung des Konzeptes zur Reorganisation durch die Betriebsleitung hat Mißtrauen gegenüber den Praktiken der Betriebsleitung entstehen lassen. Die Betriebsleitung wird als ein Machtfaktor gesehen, der zwar ernst genommen wird, aber ebenso bedrohlich wirkt. Aus den Äußerungen der Mitglieder des mittleren Managements läßt sich ableiten, daß der Erfolg des Eigenbetriebes, der sich trotz der Unruhen und Widerstände eingestellt hat, auf die Kombination von Konsequenz und Macht zurückgeführt wird. Beispielhaft drückt dies der Abteilungsleiter aus dem Bereich Personal aus.

> Der Reorganisationsprozeß ist von oben übergestülpt worden. Es gab für die Mitarbeiter keine Wahl. Das hat man einfach so gemacht. Es hat sich dann aber von selbst geordnet. Die Personalzahl ist zurückgegangen, und die Umsätze sind gestiegen. Es wird schon anders gearbeitet, besonders mit mehr Kostenbewußtsein. Die Umstrukturierung ist passiert, und die Leute machen das Beste draus. Der Faktor Angst ist nicht zu unterschätzen. Es sind ja Köpfe gerollt und Leute einfach woanders hingesetzt und degradiert worden. Deshalb hat jeder versucht, seine Arbeit zu machen und hat versucht, sie gut zu machen. Sie haben das Beste draus gemacht. Sie sind Veränderungen gegenüber aufgeschlossen, zumal durch die Kostenstellenverantwortung der Erfolg ja ablesbar ist.

Dieser Mitarbeiter zeigt seine Verwunderung über die Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten. Die Konsequenz der Geschäftsführung läßt nur eine Richtung für Veränderungen zu. Diese wird von vielen Beschäftigten als Richtschnur genutzt, um dem Leidensdruck entkommen zu können, der durch die Verunsicherung und die Angst vor weiterem Statusverlust aufgebaut wurde.

> Es ist erstaunlich. Alle hatten sich auf den Eigenbetrieb gefreut, aber so wie es dann gelaufen ist, hat es doch viel Ablehnung und Unmut gegeben. Aber mittlerweile läuft es wieder. Es ist ja niemand beteiligt worden. Aber es ist schon erstaunlich, alle haben dann doch dazu beigetragen, daß es gut läuft. Man kann mit den Leuten einiges machen. Wenn sie unten ankommen, machen sie weiter. So wie hier vorgegangen wurde, dachten wir: „Das gibt das Chaos!“, aber das gab es nicht. Es wurde auch gesagt, daß wir unsere Kapazitäten nicht auslasten können, und dann konnten wir sie doch auslasten.

3.2.3.2 Ein roter Faden führt durch das unbekannte Terrain - Umgang mit dem Umsetzungsprozeß -

Zum Zeitpunkt der Befragung arbeitet das mittlere Management bereits seit zwei Jahren in den neuen Strukturen mit veränderten Zuständigkeiten und eigener Ressourcenverantwortung. Trotz der anfänglichen Verunsicherung und Ablehnung werden die Ergebnisse des Prozesses durchaus positiv bewertet. Der Abteilungsleiter, der in wenigen Jahren pensioniert wird, nennt einige Beispiele. Der Beitrag zeigt, daß es zu Umdeutungen von Wahrnehmungen kommt, wenn die Veränderungen sich im betrieblichen Alltag etabliert haben. Der Abschied von der Beförderungspraxis, der für Aufruhr gesorgt hatte, tritt jetzt in den Hintergrund. Im Vordergrund steht jetzt die erfolgreiche Auseinandersetzung mit der neuen Aufgabe. Die Regeln und Rituale der Amtsstruktur, die zu Beginn vehement verteidigt wurden, gelten im dritten Jahr nach dem Übergang in den Eigenbetrieb als demotivierende Konstruktion, von der man sich befreit hat.

> Also, das erste was ich als sehr positiv empfunden habe, seit dieses alles neu organisiert worden ist, das ist der Ton. Der Umgangston ist ein anderer geworden. Diese Jagd nach Höhergruppierungen hat nachgelassen - komischer Weise. Das ist seit gut zwei Jahren kein Gesprächsthema mehr. Jeder würde wohl gerne mehr Geld verdienen, das will ich gar nicht ausschließen, aber es ist kein Thema mehr. Jeder ist damit beschäftigt, die neuen Aufgaben, die man bekommen hat, wahrzunehmen, denn mit dieser ganzen Umstellung haben wir auch mehr Verantwortung bekommen. Ich kann jetzt wirklich sagen, daß jeder verantwortlich ist. Und wir haben mehr Möglichkeiten. Mir spricht keiner mehr rein. Wenn es den Eigenbetrieb nicht gegeben hätte, dann wäre ich weggegangen [in Vorruhestand, S. O.]. Das andere, [die Amtsstruktur, S. O.,] hätte ich nicht länger ausgehalten.

Der Abteilungsleiter aus dem Bereich Personal nennt weitere Beispiele.

> Innerhalb des Unternehmens ist vieles besser geworden, und viele Dienstleistungen für den Kunden haben sich sehr schnell verändert. So schnell wäre das früher [vor der Reorganisation, S. O.] nicht möglich gewesen. Aber aus

> meiner Sicht hätte man noch mehr an der Unternehmenskultur arbeiten können.

Der Abteilungsleiter aus der Finanzbuchhaltung beschreibt die neue Herausforderung als positives Element.

> Die Einrichtung der kaufmännischen Abteilung war so, daß wir geguckt haben, was so gemacht werden muß. Wir haben dann versucht, das in zweieinhalb Monaten so gut wie möglich hinzukriegen - mit EDV-Einführung, mit Mitarbeiterschulung, mit Personalaufstockung. Das war ziemlich hart, war aber auch spannend.

Die im Konzept zur Reorganisation angedachten Veränderungen bezüglich der Struktur, der Verantwortungsübertragung, des Kostenbewußtseins und der Kundenorientierung haben sich offensichtlich durchgesetzt. Der Beitrag verdeutlicht, daß der Wechsel von der Kameralistik zur betriebswirtschaftlichen Buchführung, der im gesamten Betrieb ablehnend begonnen wurde, inzwischen als Instrument gilt, das das unternehmerische Denken als Führungskraft endlich zuläßt. Der Abteilungsleiter, der bald pensioniert wird, meint dazu:

> Unser Haus hat nicht mehr Geld als vorher, aber es wird anders verteilt, und ich kann mehr Einfluß auf die Verteilung nehmen. Die Möglichkeiten habe ich vorher überhaupt nicht gehabt. Früher, [als der Betrieb noch Amt war, S. O.,] sind wir gar nicht dahintergekommen, was die nächst höheren Vorgesetzten da gemacht haben. Das war dann alles geheim. Es ging immer um eine gewisse Summe, und die wurde dann nach Schönheit verteilt. Und da ich nie der Schönste war, bin ich immer hinten durchgefallen. Das hat mich immer geärgert, 20 Jahre habe ich mich darüber geärgert. Das ist jetzt raus. Ich empfinde das als sehr angenehm. Früher war es egal, ob ich 4000,- oder 3000,- DM im Monat an Energiekosten verbraucht habe. Jetzt versuche ich natürlich von dieser Summe runterzukommen, denn was ich da freimache, kann ich für Anschaffungen benutzen, die dringend benötigt werden. Früher wurde sinnloser Mist gekauft, nur damit das Geld ausgegeben wurde. Da wurden mir drei Zentner Dünger für den Rasen gebracht, obwohl 13 Pfund gereicht hätten.

> Oder Rosendünger wurde hier angeliefert, ich habe hier aber gar keine Rosen. Und das ist eben alles vorbei.

Eine weitere Umdeutung nennt der Akteur im Zusammenhang mit dem Wechsel von der im öffentlichen Dienst üblichen Unkündbarkeit zu der Sanktionierung durch Androhung von Entlassung.

> Ich habe jetzt auch andere Möglichkeiten gegenüber dem Personal. Jeder Mensch ist anders, und ich muß die Kollegen überzeugen. Womit wir hier große Schwierigkeiten haben, sind die Krankenstände, die immer noch enorm sind, obwohl wir sie schon runtergedrückt haben. Die Krankenstände sind auch zurück gegangen, weil wir uns von einigen Kollegen trennen konnten. Unser Haus ist jetzt in der Lage, Abfindungen zu zahlen. Wenn einer mit 60 - 70 Ausfalltagen im Jahr kommt - das ist schon eine Menge Holz -, dann sage ich: „Passen Sie auf, Sie sind drei Jahre hier, und sie bekommen sechs- oder siebentausend Mark bar Cash in die Hand“. Dadurch haben wir schon einige Erfolge erzielt. Obwohl, so einfach ist das auch nicht, wir sind ja immer noch Angestellte der SKP.

Ebenso wird der Abschied vom Bewährungsaufstieg im Gegensatz zum Verhalten zu Beginn des Prozesses von dem Mitarbeiter positiv bewertet.

> Früher, wenn hier eine Stelle frei wurde, dann habe ich die ausgehängt, [damit die Leute sich bewerben konnten, S. O.]. Dazu bin ich immer noch verpflichtet. Aber früher mußte ich den nehmen, der die längere Dienstzeit hatte. Es war egal, ob das der bessere Mann war. Diese Gesichtskontrolle gibt es jetzt nicht mehr, die ist vom Tisch. Und die bloße Anwesenheit wird auch nicht mehr bezahlt, sondern es geht jetzt hier nur noch um die Leistung. Wer sich hier auf eine Stelle bewirbt und Willens ist, der kriegt die Stelle. Das war uns früher verwehrt. Gott sei Dank ist das jetzt weg, und das merken die Leute.

Der Abteilungsleiter, der schon zu Amtszeiten in einem anderen Bereich als Vorgesetzter tätig war und nun eine höhere Position bekleidet, beschreibt weitere Veränderungen. Diese Äußerung verdeutlicht, daß die Akteure ihre Mög-

lichkeiten zu eigenverantwortlichem Handeln erkannt haben. Außerdem zeigt die Aussage, daß eine Veränderung im Verhalten erfolgt ist. Das früher übliche reaktive Handeln wird zunehmend durch aktives und initiatives Handeln abgelöst, da die Geschäftsführung dies positiv besetzt.

> Also, die Veränderung zum Eigenbetrieb war eigentlich eine ganz interessante Sache. Als jemand, der aus der Privatwirtschaft in das damalige Amt kam und die Amtsstrukturen nicht kannte, kriegte man erstmal einen Schock. Der Übergang zum Eigenbetrieb war dann eine Riesen-Umstrukturierung, die sehr viel Freiheit geboten hat. Besonders im Bereich der Angestellten bestand die Hoffnung, daß man mehr Freiheiten bekommen wird. Tatsächlich wurde das starre Gefüge weniger, insbesondere als ich den Betriebsbereich gewechselt habe. Im Laufe der Umstrukturierung hat sich immer mehr gezeigt, daß wir doch sehr viele Möglichkeiten haben - wenn wir wollen.

Ein weiterer Wandel im Bewußtsein der Beschäftigten vom Vorgesetzten zur Führungskraft verdeutlicht sich darin, daß sie beginnen, sich als Personalentwickler für ihre Mitarbeiter zu verstehen. Sie übernehmen damit nicht nur die Verantwortung für die wirtschaftlichen Aspekte ihrer Abteilung, sondern ebenso für die Personalpolitik. Der gleiche Mitarbeiter benennt diesen Aspekt seiner neuen Zuständigkeit.

> Angefangen wurde mit Rationalisierungsvorschlägen zu wirtschaftlicherem Arbeiten. Da haben wir auch begonnen, für die Förderung und Weiterbildung der Mitarbeiter einiges zu tun. Das war früher anders. Nun weiß ich aber nicht, ob das daran lag, daß wir ein Amt waren, oder ob vielleicht kein Interesse bei den Personen vorhanden war.

In der Erinnerung an den Reorganisationsprozeß bezeichnen die Akteure des mittleren Managements die Betriebsleitung und hier besonders das Mitglied der Betriebsleitung, das aus der Privatwirtschaft angeworben wurde, als sozial ungeschickt und lediglich am ökonomischen Erfolg interessiert. Nach der heutigen Einstellung zur Betriebsleitung befragt, kommt es aber zu einer differenzierteren Sichtweise. Die eigene Verortung im neuen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich scheint eine distanziertere Beurteilung der Mitglieder des Top-

Managements zu ermöglichen. Der Abteilungsleiter der Werkstatt nennt die veränderte Sichtweise explizit.

> Keiner weiß genau, wo es hin geht. Das kann auch niemand wissen, weil es hierbei um politische Entscheidungen geht. Die Geschäftsführer können ja auch nicht immer so, wie sie gerne wollten. Die hängen doch auch wie die Fliegen am Fliegenfänger und können sich nicht frei bewegen. Ich bin der Meinung, daß man da ganz genau differenzieren muß, zwischen hausgemachtem Leid und Problemen, die von außen reingetragen werden. Das ist zwar nicht immer leicht, aber so viel Fairneß sollte man schon aufbringen.

Die Mitglieder des mittleren Managements sind offensichtlich zufrieden mit den größeren Handlungsspielräumen, die ihnen der Reorganisationsprozeß innerhalb ihrer Abteilung gebracht hat. Dies verdeutlicht sich in den beschriebenen Umdeutungen von Wahrnehmungen. Im eigenen Zuständigkeitsbereich entwickeln die Mitglieder des mittleren Managements Ideen und Kreativität, um die Abteilung effektiv und effizient zu organisieren. Innerhalb ihres lokalen Umfeldes entwickeln sie unternehmerisches Denken und übernehmen bewußt Verantwortung für das ihnen unterstellte Personal. Damit haben sie nicht nur eine veränderte Einstellung zu den Neuerungen. Sie nutzen gezielt die Möglichkeiten, die sich durch die Veränderungen für ihre Funktion ergeben haben. Dies trifft in besonderem Maße für die Organisationseinheiten zu, die sich in räumlicher Distanz zum Haupthaus befinden. Diese führen tendenziell ein Eigenleben. Besonders deutlich beschreibt dies der Abteilungsleiter, der der Werkstatt vorsteht.

> Wir können, meine ich, froh sein, daß zwischen uns und dem Haupthaus einige Kilometer liegen. Das ist sicherlich von Vorteil. Was da im hohen Hause teilweise läuft und welche Gerüchte da durch die Gegend wabern ... Da kann es nur von Vorteil sein, wenn man nicht alles erfährt. Wir lesen jeden Morgen die Zeitung, damit wir wissen, was wieder über unseren Betrieb beschlossen wurde und von wem. Ansonsten sage ich mir: „Je mehr man sich auf die Arbeit konzentriert, desto günstiger kann es nur sein“.

Die Akteure gestalten ihren Zuständigkeits- und Entscheidungsspielraum entsprechend den täglich auftretenden Notwendigkeiten. Der Beitrag des gleichen

Mitarbeiters verdeutlicht, daß die Entscheidungsbefugnisse lediglich grundsätzlich festgelegt sind. Die Grenzen werden im Einzelfall durch Reaktionen aus der Geschäftsführung gezogen, wenn die Mitarbeiter ihre Befugnisse überschreiten. Ein Regelwerk mit Verordnungen und Dienstanweisungen, das jeden Einzelfall ordnet, ist ersetzt worden durch die Übertragung der Verantwortung für einen reibungslosen Ablauf innerhalb der Abteilung auf die Mitglieder des mittleren Managements.

> Die Möglichkeiten, die man jetzt bekommen hat - und das hat was mit der Eigenbetriebsgründung zu tun -, die sind jetzt freier. Aber ich meine, daß es auch davon abhängt, was man sich davon nimmt. Vielleicht liegt es auch in der Natur oder im Charakter, daß man versucht, sich ein bißchen zu bewegen. Das man sich sagt: „Ich nutze die Chance. Ich greife zu. Ich nehme mir einfach die Freiheiten“. Ich frage auch nicht jedesmal meinen Bereichsleiter. Der hat sicherlich den Kopf mit ganz anderen Sachen voll. Ich nehme mir die Freiheiten und warte ab, wann der Punkt kommt, an dem mir die höhere Etage sagt, daß ich zu weit gegangen bin. Dann müssen die mir aber auch sagen, warum ich zu weit gegangen bin. Der Gesichtspunkt ist immer der, daß wir die Auslastung erreichen - wenn auch nicht um jeden Preis. Wir haben hier sicherlich unsere Kosten, so sagt es auch immer die Geschäftsführung. Die Geschäftsführung hat aber auch gesagt, daß wir uns an den Marktpreisen orientieren müssen, weil der Markt sich nicht an uns orientiert, und daß wir uns tummeln müssen. Und wir tummeln uns auch. Mir macht es jedenfalls Spaß, muß ich sagen.

Im Laufe der Zeit haben die Mitglieder des mittleren Managements ein Bewußtsein von ihrer Arbeit als Führungskraft entwickelt. Auffällig ist aber, daß die Führungskräfte, deren Abteilungen außerhalb des Haupthauses liegen, eindeutiger und selbstbewußter auftreten, als ihre Kollegen im Haupthaus. Im Gegensatz zu Vorgesetzten im öffentlichen Dienst, die Schwierigkeiten haben, die eigene Führungsrolle spontan konkret zu beschreiben, haben die Führungskräfte in den produzierenden Bereichen eine klare Vorstellung von ihrer Aufgabe. Bei ihrer Definition der eigenen Funktion stellen sie einen engen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Erfolg und angemessenem Umgang mit dem Personal her. Der Abteilungsleiter, der jetzt in höherer Position ist, verdeutlicht sein Rollenverständnis. Ein entscheidendes Aufgabenfeld liegt für ihn jetzt in der zukunftsweisenden Bearbeitung strategischer Fragestellungen.

> Mein Ziel ist es eigentlich, so weit zu kommen, daß ich einen relativ leeren Schreibtisch habe und mich dann um Sachen kümmern kann, wie z. B. wo können wir einsparen, wo können wir noch was tun, wo können wir neue Aufträge herbekommen, wo können wir uns innerhalb des Betriebes oder auch nach außen besser verkaufen. Das wäre mein Wunschtraum. Die Auseinandersetzung mit strategischen Überlegungen.

Das neuartige Tätigkeitsfeld als Personalentwickler im eigenen Bereich bleibt nicht darauf beschränkt, Weiterbildungsbedarfe zu ermitteln. Der Akteur hebt als Bestandteil seiner Funktion die Entwicklung eigenverantwortlich handelnder Mitarbeiter und den Aufbau einer zuverlässigen, vertrauensvollen Zusammenarbeit hervor.

> Die Verantwortung dem Mitarbeiter gegenüber sehe ich so, daß man versuchen muß, daß sie möglichst wieder selbständig arbeiten. Letztendlich muß ich aber derjenige sein, der überall noch mal nachhakt und die Kontrolle behält. Die Gratwanderung ist eigentlich die, daß der Mitarbeiter Bescheid weiß, wo der Punkt gekommen ist, wo er sagen muß: „Da ist was und wie machen wir das, wie lösen wir das?“. Jeder hat hier zumindest im Bereich der Kosten Kostenstellenverantwortung. Das ist über die Stellung in der Hierarchie geregelt und hat sich ganz gut eingespielt. Da haben wir uns so geeinigt, daß jeder seine Budgets ausschöpfen kann, und was darüber hinausgeht, wird vom nächst höheren Vorgesetzten oder von mir entschieden. Diese Regelung muß sich aber erst einspielen. In bezug auf Dritte, [die nicht zu unserem Bereich gehören, S. O.,] haben wir uns so geeinigt, daß wir uns gemeinsam zusammensetzen und dann abstimmen. Das gilt auch andersherum. Wenn ich jetzt etwas habe, z. B. ein Bauvorhaben, da besprechen wir, inwieweit es die Arbeitsabläufe stört, was wir zulassen können und welche [zusätzlichen, S. O.] Aufgaben dadurch entstehen.

Dieser Abteilungsleiter nutzt Sanktionen, die erst durch die Umstrukturierung und die neuen Kompetenzzuweisungen möglich wurden, als wirkungsvolles Führungsinstrument. Die ernsthafte Anwendung disziplinarischer Maßnahmen,

die zu Amtszeiten außerhalb der Vorstellungskraft von Vorgesetzten lag, ist ein Indiz für einen Wandel im Umgang mit potentiellen Konflikten und damit für ein verändertes Rollenverständnis.

> Das mit den Kosten hat sich eigentlich eingespielt, aber beim Personal gibt es Probleme durch die gewachsenen Strukturen. Aber da kriegen wir den Schlendrian noch raus. Ich mußte dann auch erst lernen - und das ist manchmal hart - Mitarbeiter, die Schwierigkeiten machen, von einem auf den anderen Tag rauszunehmen. Entscheidend ist dabei der Überraschungseffekt. Die Mitarbeiter sehen dann: „Oh, der hat sich was geleistet. Das hat der früher schon 20 mal gemacht, aber jetzt ist scheinbar eine andere Führungskraft da, und jetzt geht der raus“. Dann hat der sich an dem anderen Arbeitsplatz wieder etwas geleistet, und es wurde ein Aufhebungsvertrag geschlossen. Solche Sachen haben eine erhebliche Wirkung. Die Einstellung ist aber dennoch bei den meisten: „Es kann mir doch nichts passieren“. Sicherlich ist es auch dadurch besser geworden, daß wir andere Leute in der Personalabteilung haben, die in solchen Fällen bereit sind, die Situation abzuschätzen, und einsehen, daß etwas gemacht werden muß. Es ist gut, wenn die Mitarbeiter mal bei ein, zwei Fällen sehen, daß etwas passiert, aber leid tut es mir dann doch. Andererseits kann ich auch nicht alles durchgehen lassen.

In gleicher Weise nutzt der Abteilungsleiter, der schon mit dem Gedanken des Vorruhestandes gespielt hatte, die neuen Sanktionsmöglichkeiten.

> Wer natürlich meint, es ginge hier so weiter wie früher, der ist auf dem falschen Dampfer, weil wir uns in Zukunft von solchen Kollegen einfach trennen werden. Es ist nicht einzusehen - und es sieht auch keiner [der Mitarbeiter, S. O.] ein -, wenn jemand, außer in seinem Urlaub, jeden Tag da ist und seine Arbeit regelmäßig macht, und zehn bis fünfzehn Prozent der Mannschaft meinen: „Bück’ Du Dich man, Du bist ja schon krumm“ und bringen gelbe Scheine. Von denen müssen wir uns dann trennen, zumal es keine alten Leute sind. Es sind die Leute zwischen 25 und 40, die noch ein langes Arbeitsleben vor sich haben. Es sind nicht die älteren [Mitarbeiter, S. O.].

Der Abteilungsleiter der Werkstatt, der jetzt eine niedrigere Position innehat, beschreibt seine Rolle als vor allem kooperative Führungskraft. Dabei liegt auch hier eine neue Qualität in der Diskussions- und Gesprächsbereitschaft, da diese nicht der Befriedigung eines persönlichen Harmoniebedürfnisses dient, sondern aus der Überzeugung entsteht, daß die Diskussionsprozesse damit verkürzt werden können.

> Wenn ich den Leuten sage: „Paßt mal auf, Hacken zusammen, rührt Euch, wegtreten, Thema durch“, dann ist das im Augenblick sicher der schnellere Weg, aber hinterher geht’s dann los. Dann kommen die endlosen Diskussionen. Die Leute stehen dann in kleinen Gruppen zusammen, machen eine hausinterne Betriebsversammlung und diskutieren sich die Köpfe heiß. Das ist sicher eine Möglichkeit, aber dann kann ich den Prozeß nicht steuern. Die Sache gleitet mir aus der Hand, und ich ärgere mich, daß es nicht klappt. Die andere Möglichkeit ist die zu überzeugen. Das ist zwar für den Augenblick zeitlich aufwendiger, aber nach meiner Meinung der erfolgreichere Weg. Die Diskussionsphase habe ich ohnehin. Es kann ja aus meiner Idee durch die Diskussion mit den Mitarbeitern auch etwas ganz anderes werden, das für den Betrieb genauso positiv ist. Die Idee muß dabei gar nicht so schlecht sein, aber durch die Erfahrung der Leute vor Ort kann es noch besser werden. Wenn es mir gelingt, die Leute für die Idee zu begeistern, dann sind die auch motiviert, dabei mitzumachen.

Dennoch wirkt die Orientierung an den bürokratischen Strukturen bei den Mitarbeitern noch nach. Der Abteilungsleiter, der eine höhere Position erhalten hat, schildert dieses Phänomen. Der Beitrag veranschaulicht die neuartige konsequente Haltung des Akteurs. Damit setzt er das Verhalten der Geschäftsführung in seinem Bereich fort.

> Der eine oder andere Mitarbeiter fand die Eigenbetriebsgründung gut. Es gab natürlich auch den einen oder anderen Mitarbeiter, der das gar nicht gut fand. Der sagte dann: „Geben Sie mir schriftlich, was ich machen soll“. Da mußte es dann eine Dienstanweisung geben, wie früher. Früher lief das immer so, daß die Mitarbeiter eine

> Anweisung in solider Form bekamen und sich daran zu halten hatten - das war dann Gesetz. Am Anfang habe ich das mehrmals erlebt, und das hat die Zusammenarbeit erheblich erschwert. Aber das ist besser geworden. Am Anfang haben wir das dann so gemacht, wenn es nicht geklappt hat mit der Zusammenarbeit, daß wir gesagt haben: „Wenn es Ihnen nicht gefällt, daß wir hier im Team arbeiten, dann müssen Sie sich einen anderen Bereich suchen“. Wenn wir hier mit 11 Angestellten arbeiten und zwei oder drei wollen die Teamarbeit partout nicht, dann können sich nicht die anderen umstellen - zumal ich die Teamarbeit hier haben muß, damit ein reibungsloser Ablauf gewährleistet ist.

Je nach Tätigkeitsbereich haben sich unterschiedliche Umgangsformen herausgebildet. In den produzierenden Bereichen, die überwiegend gewerblich sind, haben die Meister als Gruppenleiter zentrale Bedeutung für die Organisation der Arbeitsprozesse gewonnen. In diesen Bereichen hat sich offensichtlich eine klare Verständigung über die Zuständigkeiten des mittleren Managements und des unteren Managements eingespielt. Dieses Verhältnis scheint durch klare Spielregeln, Vertrauen, beidseitige Kommunikation und einen funktionierenden Informationsfluß geprägt zu sein. Der Abteilungsleiter der Werkstatt führt hierzu aus:

> Mit meinen Meistern sitze ich fast einmal die Woche zusammen. Wir nehmen uns dann eine Stunde Zeit und beschnacken alles. Jeder kann dann seine Probleme auf den Tisch legen und kann auch sagen: „Das paßt mir nicht. Warum machst Du das so und nicht anders?“. Über solche Sachen sprechen wir dann und suchen nach Lösungen. Wir pflegen das hier so, daß ich mit den vier Meistern schwerpunktmäßig die Richtung erarbeite und wir die dann den Mitarbeitern mitteilen. Wir erarbeiten, wo wir hin wollen, wie wir unseren Bereich auslasten können und wo die Arbeitsschwerpunkte liegen. Wir überlegen uns, wo wir stark sind und wo wir buttern können. Das Schöne ist auch, daß die Meister mitziehen und das genauso sehen wie ich.

Die Veränderungen im Bewußtsein der Führungskräfte sind offensichtlich. Langsam überträgt sich das veränderte Verhalten der Abteilungs- und Gruppenleiter auch auf die Mitarbeiter und führt hier zu einer veränderten Einstellung gegenüber der Arbeit, wie die Äußerungen des selben Abteilungsleiters belegen.

> Der Umdenkungsprozeß bei den Meistern kam aus der Vernunft heraus. Die hatten erkannt, daß wir uns etwas einfallen lassen müssen, wenn wir als Betrieb weiter bestehen wollen - das sind ja schließlich unsere Arbeitsplätze. Denen war klar, daß wir auf den alten Wegen nicht weitergehen konnten. Dieses Denken ist bis jetzt noch nicht bei allen Mitarbeitern vorhanden. Bei dem einen geht es schneller und bei dem anderen langsamer. Besonders bei den Lohnempfängern ist der Umdenkungsprozeß noch nicht ganz abgeschlossen. Aber da sind wir dabei und arbeiten daran. Ich muß sagen, bis jetzt war der Weg so richtig, und auch die Mitarbeiter begreifen, daß wir uns tummeln müssen.

Der Führungsstil in Abteilungen, die sich durch einen hohen Arbeiteranteil auszeichnen, wird patriarchalisch gestaltet. Die Führungskräfte verstehen sich als fördernder und fordernder „Vater“ einer Gruppe von Individuen, die gemäß ihren persönlichen Fähigkeiten angesprochen werden. Sie kennen die vom Top-Management propagierte Idee der „selbststeuernden Arbeitsgruppen“, fühlen sich aber dadurch in ihrer Rolle nicht beeinflußt. Unabhängig von der Idee füllen sie das klassische Aufgabenfeld des mittleren Managements aus. Der Abteilungsleiter aus dem Werkstattbereich erläutert seinen Führungsstil am Beispiel der täglichen Begrüßung.

> Ich begrüße jeden und sage guten Morgen. Ich frage auch mal, ob es Probleme gibt, aber ich muß auch nicht alles wissen. Dafür habe ich die Meister, das ist nicht meine Aufgabe. Das ist auch ein Kontrollgang, aber da halte ich mich zurück, denn in erster Linie ist das Meistersache. Ich sage dann den Meistern, was mir aufgefallen ist. Erst wenn der nicht mehr zurecht kommt und mich um Unterstützung bittet, dann machen wir ein Gespräch zu Dritt. Ich bin sozusagen der zweite Schuß.

Ebenso ist für den Abteilungsleiter, der nur noch wenige Jahre bis zur Verrentung hat, das Begrüßungsritual von besonderer Wichtigkeit. Auch hier wird der patriarchale Führungsstil deutlich.

> Wenn ich morgens meinen Dienst aufnehme, dann sehe ich alle, und ich weiß, wer da ist. Ich weiß natürlich, ob jemand verheiratet oder Junggeselle ist oder ob es zu Hause Probleme gibt. Auch das gehört zu meinem Job. Ich darf auch keinen Geburtstag vergessen. Wenn jemand montags hier mit dicken Augen ankommt und ich weiß, der ist Junggeselle, dann weiß ich, was los war. Mit dem gehe ich ganz anders um, als wenn ich weiß, der ist verheiratet und hat drei Kinder. Dann war meistens ein Kind krank, und das ist doch was ganz anderes, dem kann ich nicht böse sein.

In den administrativen Abteilungen, die im Haupthaus angesiedelt sind, befinden sich die Mitglieder des mittleren Managements dagegen in einer Rollenkonfusion. Diese resultiert daraus, daß sich die Beschäftigten der mittleren Ebene selbst als Führungskraft begreifen, eine ihrem Selbstverständnis entsprechende Position in der neuen Organisationsstruktur formell aber nicht mehr vorgesehen ist. Danach haben sie den Status eines Mitarbeiters. Obgleich sie sich als Führungskräfte sehen und sich entsprechend verhalten, werden sie in dieser Rolle offiziell, d. h. durch das Organigramm, nicht bestätigt. Die Mitglieder des mittleren Managements in der Verwaltung, d. h. in den kaufmännisch-administrativen Bereichen, fühlen sich im Innen- wie im Außenverhältnis undeutlich verortet. Sie empfinden einen Widerspruch zwischen einem an sie gestellten Anspruch und der Realität. Der Abteilungsleiter aus der Buchführung beschreibt diese Rollenkonfusion anschaulich.

> Offiziell gibt es mich nicht, als Leiterebene im Organigramm. Aber ich nehme die Aufgaben eines Abteilungsleiters und Führungskraft wahr. Offiziell gibt es auch meine drei Abschnittsleiter nicht, aber die nehmen auch die Aufgabe wahr. Ob die Geschäftsführer mich als Führungskraft begreifen, weiß ich nicht, wir haben keinen Kontakt. Also die Geschäftsführer wissen eigentlich gar nicht, wie ich meinen Bereich so organisiert habe - denke ich zumindest. Also eigentlich können sie es gar nicht wissen, es sei denn, sie würden nachfragen.

In ähnlicher Weise äußert sich der Abteilungsleiter aus dem Bereich Personal. Diese Beiträge verdeutlichen zudem, daß weiterhin in den Strukturen des ehemaligen Amtes gedacht wird. Die neue Organisationsstruktur ist in der Verwaltung mit einem Status- und Bedeutungsverlust verbunden, der nur schwer akzeptiert wird.

> Also bei mir persönlich ist es besonders komisch. Ich war früher Sachgebietsleiter, das war ganz klar dritte Ebene. Und darunter gab es dann noch einen Abschnittsleiter und darunter einen Arbeitsgruppenleiter. Nun bin ich in der dritten Ebene, aber unser Bereich ist sehr klein, und da gibt es eigentlich keine dritte Ebene. Ich bin also runterdegradiert worden. Aber irgendwie gibt es die dritte Ebene dann doch. Und in diesem Zwiespalt bin ich zum Teil noch heute. Bin ich denn nun Führungskraft oder Koordinator oder bin ich gar nichts? Ich habe zwar kein Organisationskennzeichen,[19] aber das ist mir auch egal. Aus meiner Sicht bin ich auf der Ebene nach dem Bereichsleiter. Ich bin der Stellvertreter, und ich sitze beim Chef [Geschäftsführer, S. O.], wenn der Bereichsleiter nicht da ist. Ich schreibe die Konzepte und bestimme maßgeblich, wie es hier abläuft. Wenn etwas unterschrieben werden muß, unterschreibe ich das. Ich bin auch Kostenstellenverantwortlicher. Aber ob ich jetzt z. B. eine Abmahnung unterschreiben darf, das weiß ich nicht, das macht wohl der Bereichsleiter.

Der befragte Akteur ordnet Aufgaben und Befugnisse noch entsprechend der alten Hierarchie ein und wünscht sich klare Dienstanweisungen zum Umgang mit der neuen Struktur.

> Es gibt keine klare Aussage [zu den Hierarchieebenen, S. O.]. Man weiß nicht, wie die [dritte Hierarchieebene, S. O.] heißt. Heißt der nun Leiter oder heißt der Funktionsbereichsleiter oder heißt der Abteilungsleiter. Der einzige, bei dem alles klar ist, ist der Bereichsleiter. Die [die Mitarbeiter auf der dritten Ebene, S. O.] nennt man dann Leiter oder Abteilungsleiter. Früher hatten wir alle ein Organisationskennzeichen, und da war alles ganz klar.

[19] Zu Amtszeiten wurden hierarchische Positionen durch eine Zahlenkombination verdeutlicht. Jeder Beschäftigte konnte dadurch deutlich erkennen, welche Position jemand innehatte.

> Aber das hat man ja abgeschafft. Bestimmte Hierarchieebenen gibt es offiziell nicht mehr. Unterhalb der zweiten Hierarchieebene sollte es dann selbststeuernde Arbeitsgruppen geben. Das war das Konzept. In der Realität sieht das aber ganz anders aus. Denn bei größeren Gruppen benötigt man einen Ansprechpartner, und so gibt es die dritte und vierte Hierarchieebene eigentlich doch. Die Idee der selbststeuernden Arbeitsgruppen hat sich in der Praxis nicht durchgesetzt. Dazu gibt es auch nichts Geschriebenes. Es gibt keine Grundsätze. Es ist eigentlich Pflicht bei der Umstrukturierung im öffentlichen Dienst, Grundsätze zu formulieren, aber das haben wir nicht gemacht - soweit ich das weiß.

Die Ausprägung neuer, kooperativer Arbeitsweisen und Organisationsstrukturen in der Verwaltung wäre leicht möglich, weil die Mitarbeiter aus dem mittleren Management hier einem Personal vorstehen, das sich durch ein hohes Bildungsniveau auszeichnet - häufig liegt ein Hochschulabschluß vor. Im Innenverhältnis besteht deshalb eher der Anspruch an einen modernen Führungsstil, wie er mit den „selbststeuernden Arbeitsgruppen“ im Reorganisationskonzept angedacht ist. Die Akteure haben dementsprechend an sich einen intellektuellen, ideellen Anspruch, der mit der Idee der „selbststeuernden Arbeitsgruppen“ konform geht. Andererseits haben sie aber einen eindeutigen Führungswunsch, der ihnen schnelle Entscheidungen ermöglicht, den sie selbst aber tabuisieren. Diese Widersprüchlichkeit zwischen theoretischem Anspruch und praktischem Verhalten im Arbeitsprozeß wird in verschiedenen Äußerungen deutlich. Der Abteilungsleiter aus dem Bereich Personal verdeutlicht sein Dilemma.

> Es war auch mal an Rotation [der Führungsverantwortung, S. O.] gedacht, aber das geht nicht. Ich bin nun mal am längsten da, und ich fühle mich dafür verantwortlich, daß alles läuft, und dann macht das mal alle zwei Jahre jemand anderes, das kann doch nicht funktionieren. Ich bin, für Außenstehende [außerhalb der Arbeitsgruppe, S. O.] Ansprechpartner, z. B. für den Bereichsleiter, und das finde ich auch so in Ordnung. Aber für mich wäre es wichtig, daß das auch die Mitarbeiter wissen. Manches wäre dann für mich einfacher, weil ich sowieso die Aufgaben [eines Abteilungsleiters, S. O.] mache.

Ähnlich beschreibt der Abteilungsleiter aus der Buchführung die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Er sieht aber die Ursache im Reorganisationsprozeß.

> Manchmal habe ich nicht die Möglichkeiten, die Mitarbeiter zu beteiligen, weil es einfach zu lange dauern würde. Jetzt mit der Umstrukturierung z. B. Ich versuche es natürlich, aber um Mitarbeiter richtig zu motivieren und am Prozeß teilnehmen zu lassen, muß erst mal die Voraussetzung geschaffen sein, daß sie wissen, was aus ihnen wird. Die Grundangst [Arbeitsplatzverlust, wenn die Entscheidung zur Privatisierung fällt, S. O.] muß erst mal weg sein. Vorher geht das einfach nicht, weil es sonst zu viel für die Mitarbeiter wird. Ich hör' da auch schon gar nicht mehr hin. Manchmal habe ich einfach keine Lust mehr, darüber zu diskutieren und Zeit zu verplempern. Es gibt ja oft die Situation, wo das ganze Unternehmen über Umstrukturierung redet, aber die eigentliche Arbeit nicht mehr macht. Das will ich nicht mehr.

Die Akteure in den Dependancen fühlen sich relativ unabhängig bei der Gestaltung ihrer Abteilung und der Umsetzung von Konzepten aus dem Reorganisationsprozeß. Aus ihrem Selbstverständnis heraus sind alle Maßnahmen erlaubt, die der Abteilung und damit dem Unternehmensziel im Hinblick auf erfolgreiches, wirtschaftliches Arbeiten dienen. Die Mitglieder des mittleren Managements in der Verwaltung fühlen sich in ihren Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkter und übernehmen Vorgaben aus dem Top-Management direkter und widerstandslos. Der Abteilungsleiter aus der Buchführung fühlt sich benutzt, in seiner eigentlichen Arbeit behindert und durch den Prozeß ermüdet.

> Die Sachen [Maßnahmen aus dem Top-Management, S. O.] werden nicht unbedingt akzeptiert, aber man setzt sie um, obwohl es teilweise schon schwierig ist. Es gab da ein Beispiel [es geht um Raumzuteilung, S. O.], das ist eigentlich lächerlich, aber es beschreibt das Dilemma eigentlich ganz gut. Erst mußte ich verkaufen, daß die Mitarbeiter unbedingt in Einzelzimmer sollten, obwohl sie das gar nicht wollten. Dann, als sie es schätzen gelernt hatten, wie schön es ist, eines zu haben, mußte ich sagen: „Nun doch nicht mehr." Dann ist irgendwann so ein Punkt erreicht, an dem sich bei mir so ein bißchen der Trotz durchsetzt, an dem ich auf stur stelle und sage: „Das geht

> alles nicht, und es muß so bleiben wie es ist. Es geht einfach nicht.“ Wir haben dann geguckt, wie man das hinkriegen kann. Wir haben dann zwar einen Raum dazu gekriegt, aber das war für mich schon ein Problem. Da denke ich dann manchmal: rein in die Kartoffeln, raus aus den Kartoffeln. Ich mache mich dann doch selbst unglaubwürdig. Und das kann es eigentlich nicht sein. Es sollte irgendwann so sein, daß da eine Linie ist und nicht dieses hin und her. Aber das zieht sich eigentlich so durch.

Vor diesem Hintergrund ist dieser Abteilungsleiter im Nachhinein ganz zufrieden damit, nicht in den strategischen Entwicklungsprozeß während der Konzeptphase integriert worden zu sein.

> Ich weiß auch nicht, ob die Beteiligung des mittleren Managements am Reorganisationsprozeß so viel Sinn macht. Die Betriebsleitung hat ein Konzept zur Umstrukturierung vorgestellt. Daraufhin haben die Bereichsleiter sich zusammengesetzt und ein neues Konzept entwickelt. Der Personalrat sitzt auch irgendwo und macht ein drittes Konzept, und der Senator selbst hat wieder was ganz anderes im Kopf. Ich wüßte nicht, warum da noch eine Gruppe [das mittlere Management, S. O.] sein muß, die etwas entwickelt.

3.2.4 Die Gestaltung der Zukunft erfolgt im Alltag - Resümee -

Der transformatorische Prozeß führte zu einschneidenden strukturellen und organisatorischen Veränderungen. Es kristallisieren sich in diesem Reorganisationsprozeß zwei Hauptthemen heraus, die nacheinander bearbeitet werden. Zu Beginn des Prozesses liegt der Fokus auf den Veränderungen der hard-facts (siehe Punkt 2.4). Das von der Betriebsleitung entwickelte Konzept beinhaltet vorerst die Reorganisation der Strukturen, Strategien und Systeme. Die darin enthaltenen Ansätze werden in relativ kurzer Zeit konkretisiert und implementiert. Während der Umstrukturierung werden Verunsicherungen in der Belegschaft und daraus resultierende Blockaden zwar beobachtet, aber auf diese wird nicht reagiert. Es werden Tatsachen und Fakten geschaffen, die die Be-

schäftigten vor eine unumgängliche Realität stellen. Dementsprechend sind nach kurzer Zeit die Beschäftigten benannt, die Mitglied des mittleren Managements sein werden. Auch sind deren Zuständigkeiten beschrieben. Das mittlere Management hat keinen Anteil an der Erstellung dieser Konzepte, da erst aus den Konzepten die Auswahlkriterien für diese Akteursgruppe abgeleitet und damit deren Mitglieder benannt werden können. Die aus Amtszeiten vorhandene mittlere Hierarchiestufe wird nicht beteiligt, da sie in der bestehenden Form zur Disposition steht und damit diese Mitarbeiter den Auftrag erhalten würden, ihre Positionen zu eleminieren.

3.2.4.1 Die Rolle der Akteure des Top-Managements

Der Reorganisationsprozeß wird in diesem Betrieb erst im Anschluß an die Reorganisation der Unternehmensstruktur und der anderen hard-facts durch externe Trainer und Moderatoren begleitet. Die Unterstützungsleistung erfolgt zu ausgewählten Themen für definierte Zielgruppen. Von einer Beratung in fachlicher Hinsicht wird Abstand genommen, da das Top-Management durch Zugänge von außen verstärkt wurde. Diese übernehmen gewissermaßen die Rolle, die in anderen Fällen externe Berater ausfüllen. Die neuen Mitglieder des Top-Managements können auf die Erfahrungen und die internen Kenntnisse der altgedienten ehemaligen Amtsleitung zurückgreifen. Gleichzeitig sind sie in der Lage, die formellen und informellen Abläufe und Regularien aus der Sicht des Außenstehenden zu beurteilen. Zudem stehen die neuen Top-Manager, wie externe Berater, außerhalb gewachsener persönlicher Beziehungsstrukturen und emotionaler Bindungen. Angriffe, die aus innerbetrieblichen Turbulenzen und persönlichen Verunsicherungen resultieren, können von ihnen als spontane Angriffe auf die Position verstanden werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es von Vorteil, die Reorganisationskonzepte unbeeinflußt von langjährigen Beziehungsgeflechten umsetzen zu können. Von besonderer Bedeutung für diesen Prozeß, der entsprechend den Ansätzen aus dem New-Managerialism durch die Besetzung des Top-Managements mit Managern aus der Privatwirtschaft geprägt ist, ist der konsequente Bruch mit der Tradition des öffentlichen Dienstes.

Das top-down-Verfahren wird in bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung dieses Eigenbetriebes als erfolgreich bewertet. Der Vorteil dieser Prozeßgestaltung liegt eindeutig darin, daß strukturelle und organisatorische Veränderungen kurzfristig umgesetzt werden können. Sie werden angeordnet und konsequent realisiert. Voraussetzung ist, daß die Betriebsleitung ein realistisches und schlüssiges Konzept erarbeitet und dieses auch gegen Widerstände durchsetzt und trägt.

3.2.4.2 Die Rolle der Akteure des mittleren Managements

Die Umsetzungsphase besteht hauptsächlich darin, daß den neu eingesetzten Mitgliedern des mittleren Managements ein reformiertes Aufgabenfeld übertragen wird. Die Gestaltung und Konkretisierung des Aufgabenfeldes und damit die situations- und anlaßbezogene Ausfüllung der übertragenen Verantwortung entwickelt sich, innerhalb eines von der Geschäftsführung vorgegebenen groben Rahmens, aus dem Alltagsgeschäft. Damit hat das mittlere Management eine entscheidende Funktion bei der Implementierung der Veränderungen. Diese erfolgsrelevante Funktion innerhalb des Reformprozesses wird aber von der Geschäftsführung nicht als expliziter Auftrag an die Akteursgruppe herangetragen. Dieser Auftrag wird auch von den Akteuren nicht als solcher explizit benannt. Vielmehr besteht er als „geheimer“ oder verdeckter Auftrag, der als ein bedeutender Nebeneffekt aus der verantwortungsvollen Arbeit der Führungskräfte und deren Ausrichtung auf die neue Unternehmensphilosophie resultiert.

Die Basis, die durch die veränderten hard-facts geschaffen wird, ermöglicht es, den Fokus auf die soft-facts zu richten. Die neue Struktur und die neuen Strategien beinhalten unter anderem auch, daß eine Personalentwicklung eingerichtet wird. Diese Organisationseinheit übernimmt die Aufgabe, Verunsicherungen und Blockaden in der Belegschaft zu erkennen, Konflikte zu lösen und denjenigen eine Hilfestellung anzubieten, die neue Aufgabenfelder übernommen haben. Dementsprechend werden die Mitarbeiter aus dem mittleren Management in der transformierten Organisation zu einer Zielgruppe für die Aktivitäten der Personalentwicklung. Das Führungskräfteentwicklungsprogramm beginnt folglich erst, als diese Zielgruppe gebildet wird. Die Zuordnung betrieblicher Akteure zu dieser Zielgruppe hat für die Beschäftigten den Effekt, daß sie sich verorten und ein Bewußtsein bezüglich ihrer Rolle gemeinsam entwikkeln können.

3.2.4.3 Die Einstellung des mittleren Managements

Die Einstellung des mittleren Managements scheint sich abhängig von den Phasen des Reorganisationsprozesses zu verändern. Nachdem bekannt ist, daß ein Eigenbetrieb gegründet werden soll, in der Phase vor Prozeßbeginn, überwiegt die Hoffnung auf Verbesserungen. Dabei entsteht eine diffuse Hoffnung auf vereinfachte Dienstwege, effektivere Arbeitsabläufe und bessere Bezah-

lung. In der Konzeptphase dagegen wird die diffuse Hoffnung durch Verunsicherung und verschiedenartige Befürchtungen abgelöst. Aus den Befragungen wird deutlich, daß ein Grund hierfür im Verhalten der Betriebsleitung liegt. Die strategische Planung wird ohne Beteiligung niedrigerer Hierarchiestufen vom Top-Management vorgenommen. Wie in klassischen Unternehmensmodellen vorgesehen, bleibt die Aufgabe der strategischen Unternehmensplanung in der dafür vorgesehenen Hierarchiestufe, dem Top-Management. Dieser Umgang mit originären Aufgaben wird in den meisten privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen von den Beschäftigten akzeptiert. Im öffentlichen Dienst ist dieses Vorgehen aber neu und damit ungewöhnlich. Zu Beginn der Umsetzungsphase entwickelt sich eine ablehnende Einstellung gegen den Reorganisationsprozeß, weil die Führungskräfte der mittleren Ebene sich ausgeschlossen und instrumentalisiert fühlen. Sie haben weder eine Möglichkeit, die zukünftige Unternehmensstruktur zu beeinflussen, noch persönliche Interessen bezüglich Status oder Position zu vertreten. Als die neue Struktur umgesetzt und damit nahezu alle Positionen neu besetzt sind, empfinden sie sich als Schachfiguren, die scheinbar ohne Ansehen der Person hin und her geschoben werden. Dieses Gefühl äußert sich in Empörung und Verärgerung, die aber nicht nur gegen den Prozeß, sondern direkt gegen die Betriebsleitung gerichtet werden. Im weiteren Verlauf der Umsetzung, in der in den einzelnen Bereichen die Konkretisierungsphase durchgeführt wird, wandelt sich die Einstellung wieder zum Positiven. Das mittlere Management ist seit Beginn dieser Phase im jeweiligen Bereich gestaltend tätig und erhält ein überschaubares und vor allem greifbares Aufgabenfeld. Sie können sich verorten und sich mit ihrer neuen Rolle und ihrer neuen Aufgabe identifizieren. Es ist eine Basis entstanden, auf der es möglich ist, ein neues Selbstbewußtsein zu entwickeln. Mit Beginn dieser Konkretisierungsphase wird das mittlere Management in die Lage versetzt, sein originäres Aufgabenfeld, die Gestaltung des operativen Geschäftes im Betrieb, wahrzunehmen. Die Betriebsleitung, die das Ziel der auf Verunsicherung basierenden Verärgerung und Empörung darstellte, erhält nun in zunehmendem Maße den Status einer konsequenten, ernstzunehmenden Institution im Betrieb.

3.2.4.4 Unruhe und Sicherheit initiieren den Bewußtseinswandel

Die Interviewpassagen verdeutlichen, daß das Vorgehen nach dem top-down-Prinzip, das eine Rückkehr zum ehemaligen Zustand ausschließt, zwei Effekte provoziert. Auf der einen Seite entstehen Verunsicherungen und Widerstände in der Belegschaft, die den Effekt einer initiierenden Unruhe bzw. Krise haben. Es werden durch den Veränderungsdruck Denkprozesse bei den Beschäftigten angeregt, die zu einem veränderten Verhalten führen müssen. Auf der anderen

Seite bietet die Betriebsleitung eine Orientierung und damit eine Denkrichtung für die Beschäftigten. Die veränderte Struktur und die neue Festlegung von Kompetenzen und Zuständigkeiten verursacht zwar Unmut, versetzt die Betroffenen aber in die Situation, sich eindeutig in ihrem neuen Aufgabenfeld verorten zu können. Besonders beim mittleren Management in den produzierenden Bereichen kann festgestellt werden, daß die Akteure sich auf ihr Aufgabenfeld und ihren Zuständigkeitsbereich konzentrieren. Sie setzen ihre Energien dafür ein, ihre Abteilung effektiv und effizient gemäß der neuen Firmenphilosophie zu organisieren. Im Betrieb A implementieren die Mitglieder des mittleren Managements Veränderungen in Zuständigkeitsbereichen, für die sie auch in Zukunft zuständig sein werden. Damit erfolgen für diese Beschäftigten Beteiligungsprozesse in diesem Eigenbetrieb auf der Basis einer hohen Sicherheit bezüglich der eigenen Position. Die Mitarbeiter müssen keine Vorleistungen in Bereichen erbringen, denen sie nach der Reorganisation eventuell nicht mehr vorstehen. Sie arbeiten direkt für ihre persönliche berufliche Zukunft.

Bezeichnend ist, daß die Mitglieder des mittleren Managements ihr Verhalten gegenüber den Mitarbeitern in anderer Weise gestalten, als dies die Betriebsleitung gegenüber den Akteuren im mittleren Management tut. Während die Betriebsleitung kaum den sozialen Kontakt zum mittleren Management sucht, sind die Mitglieder des mittleren Managements selbst bestrebt, einen direkten und verantwortungsvollen Umgang mit den Mitarbeitern zu pflegen. Die Zurückhaltung beim direkten sozialen Kontakt setzt sich demnach nicht bis in die unteren Hierarchieebenen durch. Die Beschäftigten aus dem mittleren Management nehmen ihre Enttäuschung über den „unmenschlichen“ Umgang anscheinend zum Anlaß, ihr eigenes Verhalten gegenüber den Mitarbeitern „menschlich“ zu gestalten. Es ist denkbar, daß sie vor diesem Erfahrungshorizont die Bedeutung der sozialen Kompetenz für den Abteilungserfolg bewußter realisieren.

Eine soziale Kompetenz sprechen die Mitglieder des mittleren Managements der obersten Hierarchieebene ab, gleichzeitig erfährt aber deren strategische Kompetenz eine höhere Bewertung als die soziale. Die klare Linie bei den ersten Umsetzungen und die Konsequenz, mit der der eingeschlagene Weg verfolgt wird, trifft auf Zustimmung. Abgesehen davon, daß das Vorgehen im top-down-Prozeß bei den Mitarbeitern aus dem mittleren Management emotionale Verletzungen verursachte, stehen diese hinter dem Reorganisationsprozeß.

Besonders die Beschäftigten aus dem mittleren Management im produzierenden Bereich füllen die ihnen von Top-Management zugedachte Aufgabe als Führungs- und Leitungskraft im operativen Geschäft kreativ und angemessen aus. Zudem treten sie selbstbewußt in ihrer Rolle als Abteilungsleiter und Repräsentant ihres Zuständigkeitsbereiches auf. Die Akteure des mittleren Mana-

gements im kaufmännisch-administrativen Bereich verstehen sich zwar als Führungskraft und nehmen die Aufgaben einer Abteilungsleitung wahr, aber sie fühlen sich nicht als Führungskraft anerkannt. Die direkte räumliche Nähe zur Bereichsleitung wirkt sich hinderlich auf die Entwicklung der persönlichen Führungskompetenz aus. Obwohl das Organigramm alle Befragten als Abteilungsleiter ausweist, befinden sich die Führungskräfte dieses Bereiches in einer Rollenkonfusion. Diese führt dazu, daß diese Mitarbeiter in der alten Amtsstruktur Parallelen zur neuen Betriebsstruktur suchen, um sich orientieren und verorten zu können. Die Nähe zur Bereichsleitung stört die Ausprägung eigenverantwortlichen Handelns, da Entscheidungen im Zweifel an den Bereichsleiter zurückgegeben werden können, ohne lange Wege und zeitliche Verzögerungen in Kauf nehmen zu müssen. Dieses Ergebnis läßt zwei Vermutungen zu. Erstens: Die Entwicklung eines selbstbewußten Umgangs mit der veränderten Führungsrolle scheint in direktem Zusammenhang mit der Nähe zum Top-Management zu stehen. Zweitens: Die Führungskräfte in den Dependancen, die alle auch schon zu Amtszeiten in Dependancen tätig waren, hatten auch früher schon einen größeren Gestaltungsspielraum bezüglich ihrer Aufgabe als Vorgesetzte. Damit hätten sie mit der Eigenbetriebsgründung lediglich einen offiziellen Rahmen für ihr Selbstverständnis als unternehmerisch denkende, „väterliche“ Führungskraft erhalten. Erleichternd kommt hinzu, daß der Umgang mit Arbeitern auch zu Amtszeiten ein eindeutiges Auftreten als Vorgesetzter gegenüber dem unterstellten Personal erforderte, was in den kaufmännisch-administrativen Bereichen nicht üblich war.

Der top-down-Prozeß, wie er in diesem Betrieb durchgeführt wird, beinhaltet neben der Orientierungshilfe noch einen weiteren Aspekt. Er berücksichtigt die Tatsache, daß Bewußtseins- und Verhaltensänderungen sich nur dann einstellen, wenn ein Individuum sich mit einer veränderten Situation konfrontiert sieht, die nicht rückgängig gemacht werden kann. Bewußtseins- und Verhaltensänderungen können sich in vielfältiger Form entwickeln. Ihr Ursprung ist aber ein innerer Leidensdruck in den Individuen, der eine Veränderung als einzige Möglichkeit zuläßt, um dem Leidensdruck zu entkommen. Die Turbulenzen, die jeder Reorganisationsprozeß mit sich bringt, sind Ausdruck dieses Leidensdruckes. Je nach dem, wie schnell das Umfeld konkret erlebbar neu gestaltet wird, richten sich die Individuen auf die neue Situation ein, um das innere Gleichgewicht wiederherzustellen. Die Betriebsleitung hat in relativ kurzer Zeit konkrete Veränderungen umgesetzt und damit den Beschäftigten eine Basis angeboten, die eine verbindliche Entscheidungsgrundlage für individuelle Verhaltensänderungen bildet. Besonders die klaren formalen und inhaltlichen Unternehmensziele geben den Mitgliedern des mittleren Managements Sicherheiten, an denen sie ihr Handeln ausrichten und überprüfen können. Die Kombination aus eindeutiger Position des Top-Managements für das Reorganisationsziel und Unterstützung der Führungskräfte durch die Persona-

lentwicklung fördert die Entwicklung der Verhaltens- und Bewußtseinsänderungen in die vorbestimmte Richtung.

3.3 Die Reorganisation in Betrieb B

3.3.1 Merkmale des heutigen Betriebes[20]

1994, im Jahr der Betriebsgründung, wurde ein Organisationsentwicklungsprojekt initiiert, aus dem bisher kleine, partielle Veränderungen hervorgegangen sind. Die bislang gravierendste Veränderung ist die Einführung eines betriebswirtschaftlichen Abrechnungssystems, das im top-down-Verfahren umgesetzt wurde. In diesem Zusammenhang ist in der Verwaltung des Betriebes das Aufgabenfeld des betriebswirtschaftlichen Controllings entstanden, das durch einen neuen Mitarbeiter aus der Privatwirtschaft geleitet wird. Diese Neuerung ist das Ergebnis einer Untersuchung, die vor dem Reorganisationsprozeß durchgeführt wurde und mit diesem in keiner besonderen Verbindung steht. Aus dieser Untersuchung, die im Betrieb als Voruntersuchung bezeichnet wird, ist aber die Idee zu dem Organisationsentwicklungsprojekt entstanden.

In Betrieb B sind zum Zeitpunkt der Befragung 185 Mitarbeiter beschäftigt, der überwiegende Teil der Beschäftigten im Angestelltenverhältnis (ca. 70 %). Der Anteil an Beamten (ca. 20 %) und Lohnempfängern (ca. 10 %) ist hier gering. Ein großer Teil der Beschäftigten sind Quereinsteiger,[21] die ihre Berufsausbildung an einer Universität oder Fachhochschule absolviert haben. Diese sind meist im produzierenden Bereich des Eigenbetriebes beschäftigt. Das Top-Management ist ausschließlich mit Beamten besetzt. Die übrigen Beamten arbeiten größtenteils in unterschiedlichen Positionen in der Verwaltung. Im produzierenden Bereich sind nur wenige Mitarbeiter verbeamtet. Seit dem Beginn der Reorganisation ist die Anzahl der Beschäftigten um 65 Mitarbeiter reduziert worden. Die Reduktion des Personalkörpers erfolgte ohne Kündigungen von Seiten des Arbeitgebers.

Der Eigenbetrieb ist grob in zwei Bereiche gegliedert, den produzierenden Bereich und den verwaltenden Bereich. Der produzierende Bereich ist untergliedert in einen Teil, der neue Produkte erstellt und einen Teil, der für die Wartung, Instandsetzung und Restauration verantwortlich ist. Das Qualifikationsniveau der Beschäftigten im produzierenden Bereich ist durch den großen

---

[20] In der Einleitung der Fallstudien wurde bereits darauf hingewiesen, daß Betrieb B eine besondere Form des Eigenbetriebes, ein Regiebetrieb, ist. Aus Gründen der Vereinfachung wird im weiteren Verlauf die Bezeichnung „Eigenbetrieb“ verwendet.

[21] Als Quereinsteiger werden die Beschäftigten bezeichnet, die keine Verwaltungsausbildung absolviert haben.

Anteil an Akademikern (d. h. Ingenieure und Architekten) bis in die Sachbearbeiterebene als hoch zu bezeichnen. Die Dienstleistung in diesem Bereich ist geprägt durch Neuartigkeit und kreatives Gestalten. Sie wird überwiegend in Projekten erstellt und durchgeführt, an denen auch Personen beteiligt sind, die nicht im Eigenbetrieb beschäftigt sind. Diese „Projektpartner“ sind teilweise Auftrag- bzw. Mittelgeber oder andere Dienstleister. Innerhalb der Projekte arbeiten die Beschäftigten eigenständig, wobei sie an gesetzliche und politische Vorgaben und hausinterne Absprachen gebunden sind. Der Anteil neuartiger und kreativer Aufgaben ist im Bereich der Wartung, Instandsetzung und Restauration erheblich geringer, und die Arbeit wird als Sonderaufgabe mit hohem Routineanteil erbracht. Dennoch erfolgt auch hier die Arbeit größtenteils eigenständig entsprechend den gesetzlichen und politischen Vorgaben. Die wenigen Beamten des produzierenden Bereiches sind fast ausschließlich hier angesiedelt.

Die Betriebsstruktur sieht acht Hierarchieebenen vor: Betriebsleitung, Abteilungsleitung, Sachgebietsleitung, Abschnittsleitung, Bereichsleitung, erste, zweite, dritte Sachbearbeiter. Die hierarchische Struktur des ehemaligen Amtes besteht damit unverändert. Sie ist in drei Managementebenen gegliedert, wobei der Betriebsleiter und die Abteilungsleiter formal das Top-Management bilden. Das mittlere Management wird durch die Sachgebietsleitung repräsentiert, dem die Abschnittsleitung als unteres Management unterstellt ist. Unter der Abschnittsleitung stehen die Sachbearbeiter, die die Mitarbeiterebene bilden. In der täglichen Praxis wird diese Struktur aber nicht konsequent gelebt, sondern von der Betriebsleitung durch eine informelle Hierarchie ersetzt, die sich nach dem Sympathieprinzip ergibt. Der Betriebsleiter definierte als Mitglieder des Top-Managements sich selbst und eine Auswahl von Abteilungsleitern, mit denen er eng zusammenarbeitet. Die Abteilungsleiter, die er nicht zu seinem engeren Beraterkreis zählt, ordnete er spontan dem mittleren Management zu. Erst durch Nachfragen und unter Zuhilfenahme des Organigramms wurde es möglich, die Personen zu benennen, die formal den einzelnen Hierarchieebenen zugeordnet sind. Dementsprechend wurden Personen befragt, die formal Mitglieder des mittleren Managements sind. Die informellen Strukturen bleiben im Rahmen dieser Arbeit unberücksichtigt.

In Eigenbetrieb B wurde die Betriebsleitung nicht erweitert. Hier ist die Prozeßverantwortung auf den ehemaligen Amtsleiter, der mit dem Übergang in den Eigenbetrieb die Position des Betriebsleiters erhielt, übertragen worden. Damit erhielt der Betriebsleiter, neben seiner Verantwortung für den reibungslosen Ablauf des Alltagsgeschäftes ein zusätzliches Aufgabenfeld. In Betrieb B wird der Reorganisationsprozeß formell als Partizipationsprojekt mit einer ausgeprägten Beteiligung der Beschäftigten organisiert. Eine externe Begleitung ist engagiert worden, um den Prozeß zu moderieren und die Pro-

jektleitung, die dem stellvertretenden Betriebsleiter übertragen ist, zu unterstützen.

Neben dem Haupthaus, in dem auch die Betriebsleitung und die Verwaltung untergebracht sind, gibt es noch zwei Außenstellen. Eine Dependance liegt in der direkten Nachbarschaft. Eine weitere befindet sich in einiger Entfernung am Stadtrand.

3.3.2 Konsensprinzip als Grundlage aller Entscheidungen - das Projekt aus Sicht des Top-Managements -

Der Übergang in den Eigenbetrieb wird zu Beginn des Jahres 1994 mit einer Bestandsaufnahme gestartet. Diese Bestandsaufnahme führt eine Unternehmensberatung durch, die den Auftrag hat, ein Leistungsspektrum zu erstellen, um ein betriebswirtschaftliches Abrechnungssystem erarbeiten zu können. Arbeits- und ablauforganisatorische Aspekte sind, aufgrund von Unstimmigkeiten zwischen der Betriebsleitung und der betrieblichen Interessenvertretung, explizit ausgenommen. Der Beitrag des Betriebsleiters zeigt, daß von einer umfassenden Reorganisation zum Zeitpunkt des Überganges in den Eigenbetrieb abgesehen wurde, obwohl die Notwendigkeit hierfür von der Betriebsleitung erkannt worden war.

> In diesem Jahr [1994, S. O.] fanden die ersten Termine zum Übergang in den Eigenbetrieb statt, ohne daß es gleich ein Reorganisationsprojekt war. Mir war von Anfang an klar, daß sich durch den Übergang in einen Betrieb an den Strukturen etwas ändern mußte. Besonders die Voruntersuchungen, die im Vorfeld der Betriebsgründung durchgeführt wurden, legten deutlich offen, daß es einen Wandel der Strukturen geben muß. Dabei konzentrierten sich die Voruntersuchungen lediglich auf die betriebswirtschaftlichen Daten. Der Personalrat hatte damals gefordert, daß ein Strukturwandel nicht Gegenstand der Untersuchung sein sollte. Wir hatten eine Unternehmensberatung im Haus, deren Auftrag es war, unser Leistungsspektrum zu analysieren. In diesem Auftrag war es ausdrücklich festgelegt, daß keine Aussagen zu organisatorischen Fragen gemacht werden sollten. Deshalb wurde in diesem Feld zunächst nichts untersucht. Das war schon damals ein Streitpunkt [zwischen der Amtsleitung und dem Personalrat, S. O.].

Nachdem die Ergebnisse der Unternehmensberatung vorliegen, wird ein neues Abrechnungssystem eingeführt. Zum gleichen Zeitpunkt wird deutlich, daß ein Reorganisationsprozeß erforderlich ist, der auf einer breiteren Grundlage durchgeführt werden muß. Erst die Ergebnisse der Untersuchung veranlassen die Betriebsleitung und den Personalrat zu dem Beschluß, ein Organisationsentwicklungsprojekt aufzulegen. Im November 1994 wird deshalb das „Reorganisationsprojekt zur Neugestaltung der Strukturen und Abläufe“ des Betriebes B begonnen. Der stellvertretende Betriebsleiter, der auch Projektleiter ist, beschreibt den Verlauf.

> Vor dem Projekt wurde eine Unternehmensberatung eingeschaltet, die untersucht hat, wie die Reorganisation betrieben werden könnte. Insbesondere wurden hierzu eine Bestandsaufnahme durchgeführt und die Möglichkeiten einer Entgeltordnung dargestellt. Diese Studie war eher unter einem betriebswirtschaftlichen Aspekt zu sehen. Das hatte aber noch nicht so sehr etwas mit einer Reorganisation im Hinblick auf eine Organisationsentwicklung zu tun. Als das abgeschlossen war, haben wir dann entschieden, den weiteren Reorganisationsprozeß als Organisationsentwicklungsprozeß mit einem anderen Beratungsinstitut durchzuführen. Da stand dann aber das betriebswirtschaftliche Abrechnungssystem schon. Ende 1994 haben wir dann das Reorganisationsprojekt gestartet.

Ebenso wie das betriebswirtschaftliche Abrechnungssystem besteht vor Projektbeginn schon ein Konzept zur zukünftigen technischen Ausstattung. Dieses wird, wie der stellvertretende Betriebsleiter anmerkt, im Projekt nicht erneut überarbeitet, sondern unverändert übernommen.

> Die Reorganisation war auch ohne den Übergang zu einem Betrieb notwendig, weil die Entwicklungen im öffentlichen Dienst allgemein gezeigt haben, daß es sinnvoll ist, sich von überholten Dingen zu lösen. Auch der technische Wandel führt zu Verhaltensänderungen, die ebenfalls diesen Trend fördern. Wir hatten vor dem Reorganisationsprozeß schon einige Dinge, mit den eher begrenzten Mitteln, die wir hatten, eingeleitet. Als dann der Senat sagte, daß das Amt auf jeden Fall in einen Betrieb umge-

> wandelt wird, haben wir z. B. unser Konzept zum technischen Wandel auch so übernommen.

Das andere Beratungsinstitut wird nach Aussage des Betriebsleiters hinzugezogen, um die Strukturen und die Organisation des Reorganisationsprojektes festzulegen und den Prozeß zu moderieren. Die Berater führen, gemäß ihrem Auftrag, eine Projektorganisation ein und definieren Teilprojekte.

> Erst im Laufe des Jahres 1994, nach der Betriebsgründung, fingen wir mit diesem Reorganisationsprojekt an. Da gab es auch die ersten Kontakte zu einem anderen Beratungsinstitut und ein sogenanntes Kick-Off-Meeting. Dort wurden dann die Grundstrukturen für das Projekt festgelegt. Dieses Projekt ist ein Komplett-Projekt der Reorganisation auf allen Ebenen. Es beinhaltete also nicht nur die Aufbauorganisation, sondern dabei standen auch die Ablauforganisation, die Betriebskultur, das Marketing und all diese Dinge an.

Der stellvertretende Betriebsleiter beschreibt die Struktur des Projektes, die der gängigen Projektorganisation entspricht, wie sie vielfach im öffentlichen Dienst bei Reorganisationsprojekten zur Anwendung kommt.

> Für das Reorganisationsprojekt wurde dann eine eigene Struktur entwickelt, die als Sekundärorganisation eingerichtet wurde. Sie besteht aus:
> – dem Lenkungsausschuß, in dem die Betriebsleitung und die Abteilungsleiter Mitglied sind,
> – der Abstimminstanz, die sich aus mindestens einer Person pro Abteilung zusammensetzt, wobei diese weder Mitglied des Lenkungsausschusses noch einer Arbeitsgruppe sein darf,
> – verschiedenen Arbeitsgruppen, denen die Aufträge aus den Teilprojekten zugeordnet sind, wobei in den Arbeitsgruppen auch Mitglieder des Lenkungsausschusses waren, und
> – der Projektleitung, die koordinierende Aufgaben übernimmt und aus einem externen Moderator und einem Mitglied des Hauses besteht.

Im weiteren Projektverlauf erhält das Beratungsinstitut ausschließlich die Aufgabe, die Erarbeitung der erforderlichen Konzepte zu moderieren. Auch die Unterstützung der Projektleitung durch die externen Berater beschränkt sich auf die Moderation der Sitzungen.

> Wir haben die externe Unterstützung hinzugezogen für die Organisation und Moderation des Reorganisationsprozesses. Diese Entscheidung wurde getroffen, weil alle Beteiligten, einschließlich der Betriebsleitung, aktiv am Prozeß teilhaben wollten und nicht in die Situation kommen wollten, außerhalb des Diskussionsprozesses in moderierender Rolle zu stehen.

Eine hohe Mitarbeiterbeteiligung gilt als entscheidendes Element für den Erfolg des Projektes. Dieser Ansatz entwickelt sich zu einer Conditio sine qua non, obwohl sich herausstellt, daß eine generelle, undifferenzierte Mitarbeiterbeteiligung die Arbeit in den Projektgruppen beeinträchtigt. Im weiteren Verlauf des Prozesses entwickelt der Betriebsleiter informelle Strukturen, um die behindernden Auswirkungen der Mitarbeiterbeteiligung zu umgehen. Die Betriebsleitung beschreibt ihren Umgang mit der Mitarbeiterbeteiligung. Der Beitrag zeigt, daß eine Diskrepanz zwischen den Ansätzen zur Gestaltung des Projektes und dem Verhalten der Akteure besteht.

> Ich persönlich habe keine Erfahrungen mit solchen Projekten. Dieses ist das erste, was ich in meinem Berufsleben so gemacht habe. Es wird auch vieles informell erledigt. Das gibt es zwar anderswo auch, aber in Bremen tritt es doch verstärkt auf. Mit einer Beteiligung von 30-40 % unserer Mitarbeiter, denke ich, kann man das als ein mitarbeiterorientiertes Projekt werten. Ich hoffe, daß ich durch meine Zusatzprotokolle [zu den Projektberichten, S. O.] einen intrinsischen Schwung bewirken kann.

Die Mitarbeiterbeteiligung wird zu einem Instrument, das den Beschäftigten die Möglichkeit eröffnete, alle Bemühungen einer Strukturveränderung zu behindern. Die Aussage des Betriebsleiters veranschaulicht dessen geringe Durchsetzungsfähigkeit bei generellen Strukturveränderungen. Als Indikator für den Erfolg werden partielle Veränderungen genannt, die aber unabhängig von einer neuen Struktur sind.

> Wir haben hier fast nur Leute, die ausnahmslos studiert und denken gelernt haben. Diese Leute lassen sich nicht einfach etwas verbieten. Der beteiligungsorientierte Ansatz ist im Prinzip schon der richtige Weg, um hier eine neue Betriebskultur zu entwickeln. Der Ärger und der Frust, der überall im Zusammenhang mit dem Prozeß geäußert wurde und wird, ist die Begleitmusik. Der große Trend geht aber in die richtige Richtung. Davon bin ich überzeugt. Das merke ich vor allem - und das ist für mich der wichtigste Indikator - an den Kundenreaktionen. Die Kundenreaktionen auf unsere Arbeit sind zunehmend positiv. Das ist der Beweis, daß wir auf dem richtigen Weg sind.

Die Arbeit in den Projektgruppen wird vom Betriebsleiter gravierend beeinflußt. Er hebt hervor, daß besonders die mentale Einstellung der Beteiligten nicht den Zielen des Projektes entspricht. Die Schilderung verdeutlicht das geringe Vertrauen, das die Betriebsleitung in die Loyalität der Beschäftigten hat. Der Betriebsleiter sieht, daß die Reorganisation gegen die Interessen der Mitarbeiter verstößt. Da er die Beschäftigten nicht aus dem Prozeß ausschließen kann, ist er in allen Arbeitsgruppen präsent und erstellt Konzepte als Vorlage für die Gruppenergebnisse.

> Ich habe mich in der ersten Phase des Projektes sehr stark engagiert - bis zu physischen Grenzen. Ich hatte das Gefühl, daß eine Menge an Inputs, auch provozierende, notwendig waren für den Prozeß, weil auf allen Seiten die grundsätzliche Überzeugung herrschte: „Wir gegen den Rest der Welt. Wir sind toll und ganz unvergleichlich. Wir müssen uns überhaupt nicht ändern, die anderen müssen sich ändern“. Im Lenkungsausschuß habe ich eine Stimme. Außerdem habe ich mich an fast allen Teilprojekten als Teammitglied beteiligt. Die Ergebnisse des ersten Zwischenberichtes sind unter erheblicher Mitwirkung meinerseits entstanden. Das hat in den Teilprojekten natürlich zu Ärger geführt, das ist ganz klar.

Die Konflikte in den Projektgruppen können durch die externen Moderatoren zwar teilweise aufgefangen werden, führen aber zu Kompromissen, die die Verbindlichkeit der Ergebnisse in Frage stellten. Die Ergebnisse, zu denen ein Konsens erzielt wird, werden lediglich als Empfehlungen in einem Zwischen-

bericht festgehalten. Die Ergebnisse, zu denen kein Konsens hergestellt werden kann, werden zurückgestellt. Dementsprechend werden nur die Konzepte umgesetzt, die keine persönlichen Interessen von Beteiligten verletzen. Die Bearbeitung der kritischen Konzepte wird verschoben. Der stellvertretende Betriebsleiter erläutert das Vorgehen.

> Wir hatten uns vorgenommen, die einzelnen Teilprojekte innerhalb eines Jahres abzuarbeiten. Durch die etwas unglückliche Organisation einzelner Arbeitsgruppen und durch die Dominanz einiger, in der Hierarchie hoch angesiedelter Personen kam es nicht immer zu einvernehmlichen Ergebnissen - und auch nicht zu abschließenden Ergebnissen. Die Moderation der externen Berater führte dann aber zu abschließenden Empfehlungen. Diese Empfehlungen sollten dann in einer damals noch nicht geplanten Umsetzungsphase umgesetzt werden. Nach einem Jahr lagen die Ergebnisse der Teilprojekte als Empfehlung vor und wurden in einem Workshop erörtert. Auf diesem Workshop haben wir uns dann eine neue Zielrichtung gegeben. Dazu wurden die Punkte herausgearbeitet, zu denen Konsens bestand. Die Punkte, zu denen keine Einigung erzielt werden konnte, wurden benannt und sollten gelöst werden. Daraus haben wir dann die Aufgabenbeschreibung für die zweite Phase, die Realisierungsphase, einvernehmlich auf den Weg gebracht. Das waren die Eckpunkte für die Umsetzungsphase. Durch besondere Anforderungen aus dem Alltagsgeschäft mußten wir dann aber das Projekt für fast ein halbes Jahr unterbrechen.

Nachdem die erste Phase des Projektes nicht den erwarteten Erfolg hervorbringt, wird in der zweiten Jahreshälfte des Jahres 1996, nach einer mehrmonatigen Unterbrechung, mit veränderten Rahmenbedingungen die sogenannte zweite Phase begonnen. Die Erfahrungen der ersten Phase führen dazu, daß die klassische Projektorganisation aufgelöst wird. An Stelle der verschiedenen, teilprojektbezogenen Arbeitsgruppen, wird ein Kernteam aus Mitarbeitern des Betriebes zusammengestellt. Mitglieder des Top-Managements, die die Arbeit in den ehemaligen Projektgruppen massiv zu beeinflussen versucht haben, werden bewußt aus dem Kernteam ausgeschlossen, um die Konflikte, die in der ersten Projektphase aufgetreten sind, zu vermeiden. In dieser neuen Konstellation erhält das Projektkernteam den Auftrag, vorab die Aufgaben und Befugnisse der am Projekt beteiligten Beschäftigten genau zu definieren. Der stell-

vertretende Betriebsleiter schildert die Veränderung. Die Äußerung zeigt, daß die Ursache für die Mißerfolge auf strukturelle und organisatorische Elemente der Projektdurchführung reduziert wird. Das Verhalten der Akteure und deren Interesse am Fortbestehen der Amtsstrukturen wird als Ursache verdrängt.

> Nach den Erfahrungen mit der Projektorganisation in der ersten Phase, sollte das Projekt in der zweiten Phase anders organisiert werden. Besonders in den Arbeitsgruppen hatten sich die Führungskräfte häufig blockiert. Die Teilprojekte wurden zu stark durch Personen aus dem Top-Management dominiert. Deshalb wurde ein Kernteam als kontinuierliche Arbeitsgruppe gebildet, in dem weder die Betriebsleitung, noch Abteilungsleitung, noch der Personalrat vertreten sein durften. Das Kernteam ist überwiegend mit Leuten besetzt, die in der ersten Projektphase in den Arbeitsgruppen tätig waren. Die Erfahrungen dieser Leute mit Projektarbeit und die Kenntnis der bisherigen Ergebnisse konnten so weiter genutzt werden. Arbeitsaufträge der zweiten Phase werden jetzt von Mitgliedern des Kernteams in Kleingruppen bearbeitet, die sich, wenn erforderlich, Unterstützung durch Spezialisten und Experten aus dem Hause holen können. Die Kleingruppen werden dann entsprechend erweitert. Der Lenkungsausschuß hat sich nicht verändert. Ebenso ist die Abstimminstanz als Stabsstelle des Projektes bestehen geblieben. Auch die Projektleitung ist weiterhin mit einem Beschäftigten des Hauses, aus hoher Position, und einem moderierenden externen Berater besetzt. Das Kernteam, ca. 12 Personen, gruppiert sich um den internen Projektleiter herum. Der Projektleiter leitet das Kernteam zusammen mit dem externen Moderator.

Der inhaltliche Auftrag des Kernteams besteht darin, die Empfehlungen der ersten Projektphase aufzubereiten, notwendige Realisierungsmaßnahmen abzuleiten und deren Umsetzung zu planen. Diese Aufträge sollen in einem Zeitraum von drei Monaten abgearbeitet werden, wobei das Kernteam sich im vierzehntägigen Rhythmus jeweils für einen halben Tag zusammensetzt. Die veränderte Organisation des Projektes soll zudem die blockierenden Konflikte verhindern. Diejenigen, die durch ihre Stellung im Betrieb aus dem Kernteam ausgeschlossen sind, betrachten die Projektarbeit aber mit zunehmendem Mißtrauen. Besonders die Betriebsleitung sieht sich veranlaßt, weiterhin die Ergebnisse auf informellem Wege zu beeinflussen. Die veränderte Projektorganisati-

on führt damit folglich zu einer Verlagerung der Konflikte. Der stellvertretende Betriebsleiter sieht darin aber einen für das Projekt vorteilhaften Umgang.

> Der neue Umgang mit dem Reorganisationsprojekt läuft mal besser und mal schlechter. Besonders der Betriebsleiter hatte Schwierigkeiten damit, daß aus dem Kernteam relativ wenig Feedback kam, während ein Thema diskutiert und bearbeitet wurde. Er wollte die Ergebnisse vorher sehen und weiterhin Einfluß auf das Ergebnis nehmen können. Besonders, wenn er ein eigenes Modell im Kopf hatte, sollte die Arbeitsgruppe ein identisches Ergebnis hervorbringen. Damit wäre aber der mitarbeiterorientierte Ansatz verlassen worden. Wir haben uns dann im Kernteam darauf verständigt, daß ein Konzept erst vorgestellt wird, wenn es vom Kernteam abschließend bearbeitet wurde. Die Arbeitsprozesse dauern dem Betriebsleiter dennoch häufig zu lange. Meiner Meinung nach, mag die Mitarbeiterbeteiligung in der Erarbeitung etwas länger dauern, aber dadurch ändert sich schon frühzeitig etwas in den Köpfen. Die Ergebnisse werden anders von den Mitarbeitern getragen.

Der Betriebsleiter kann, durch seinen Ausschluß aus dem Kernteam, erst auf die bearbeiteten Konzepte Einfluß nehmen, wenn diese im Lenkungsausschuß besprochen werden. Der Beitrag des Betriebsleiters veranschaulicht, daß dieses Vorgehen seinem Selbst- und Rollenverständnis widerspricht. Zudem impliziert die Aussage ein ungewöhnliches Verständnis von Mitarbeiterbeteiligung.

> Ich hatte mir das zunächst mal wesentlich leichter vorgestellt. Bevor ich diesen Posten bekam, war ich ja auch in der Verwaltung, allerdings in einem anderen Bundesland. Dort wurde Organisation mehr oder weniger von oben betrieben, und das habe ich mir hierfür auch so gedacht. Ich war dort zwar auf einer niedrigeren Hierarchieebene, aber ich dachte, daß es hier auch so funktioniert. Ich mußte dann aber feststellen, daß die Verwaltung in Bremen durch das Personalvertretungsgesetz und die Mitbestimmungsrechte ein Eigenleben entwickelt hat. Zudem gibt es bremenspezifische Kulturen, die hier auch drinstecken. Vielfach beschreibt man das mit dem Begriff Bremer-Muddel. Das ist für jemanden, der in einer preu-

> ßischen Verwaltungstradition groß geworden ist, schon mal unangenehm.

Der Ausschluß des Betriebsleiters und der ihm nahestehenden Abteilungsleiter führt vor dem Hintergrund des weiterhin bestehenden Konfliktes zu wachsendem Mißtrauen. Die organisatorischen Veränderungen im Projekt lösen offensichtlich nicht das Grundproblem zwischen Projektbeteiligten und Top-Management. Die Äußerung des Betriebsleiters macht dies deutlich.

> In allen Gremien der ersten Projektphase waren außer der Personalvertretung auch die Kollegen aus der Abteilungsleiterebene. Da deren Beteiligung auch kritisiert wurde, haben wir in der zweiten Phase, nach dem Zwischenbericht der Unternehmensberatung, dann gesagt, daß die Umsetzung der Ergebnisse des Reorganisationsprojektes ohne Beteiligung der Personalvertretung, der Betriebsleitung und der Abteilungsleitung vorbereitet werden soll. Wir haben dann ein Umsetzungsteam [Kernteam, S. O.] bestimmt, und die haben jetzt einen Zwischenbericht erarbeitet, der demnächst besprochen werden soll. Schwerpunkt des Berichtes sind jetzt die organisatorischen Fragen, die Fragen zur zukünftigen Struktur. Also an den Vorschlägen, die dort erarbeitet wurden, haben jetzt weder ich noch die Abteilungsleiter mitgewirkt. Ich weiß allerdings nicht, welche informellen Kontakte es da gegeben hat. Ich gehe aber davon aus, daß es welche gegeben hat.

Betrieb B ist ein Regiebetrieb, also ein Eigenbetrieb nach § 26 Abs. 1 LHO. Dementsprechend hat die Betriebsleitung eingeschränkte Handlungsspielräume und ist auch in Einzelentscheidungen, die die innere Struktur des Betriebes betreffen, abhängig von Entscheidungen der übergeordneten Dienststelle. Diese Abhängigkeit hat alle Phasen des Projektes beeinflußt, zumal die senatorische Behörde keine eindeutigen Entwicklungs- und Zielvorgaben aufgezeigt hat. Der stellvertretende Betriebsleiter sieht in diesem Umstand einen Grund für die Stimmungsschwankungen in der Belegschaft.

> Die Stimmung zu Anfang des Projektes war eher positiv. Es haben sich viele Mitarbeiter gemeldet, die mitarbeiten wollten. Anfänglich hatten die Politiker den Leuten noch Hoffnung gegeben. Mit zunehmender Frustration hat aber

> auch die Motivation für den Prozeß nachgelassen. Aber das lag weniger am Projekt hier im Hause, sondern auch das lag ganz wesentlich am Verhalten der Politiker. Die lassen uns im Ungewissen, was mit uns geschehen soll. Wir kennen bis heute kein eindeutiges Ziel. Deshalb liegt unsere einzige Möglichkeit darin, unser selbst gestecktes Ziel zu verfolgen und daran zu arbeiten, einen lebensfähigen Betrieb entstehen zu lassen. Ich hatte zwischendurch befürchtet, daß die Frustration noch weiter um sich greift, weil die Entscheidungen der Politik nicht zu begreifen sind. Aber das hat sich nicht eingestellt.

Auch der Betriebsleiter sieht einen Grund für die Frustration bei den Beschäftigten in der unentschlossenen Haltung der verantwortlichen Politiker. Diese hatten überlegt, das Amt aufzulösen, und dann doch in der Eigenbetriebsgründung die Lösung für dieses Amt gesehen.

> Alle dachten, daß alles ganz schrecklich wird. Die politische Begleitmusik hat aber auch entscheidend zu dieser Stimmung beigetragen. Der Übergang zum Eigenbetrieb war eine Flucht, weil wir es in der Ämterstruktur nicht mehr lange gemacht hätten.

Selbstkritisch stellt der Betriebsleiter fest, daß er selbst an den Konflikten und den daraus resultierenden negativen Stimmungen beteiligt ist. Bezeichnend ist, daß der Grund für die Frustration darin gesehen wird, daß keine Veränderungen erfolgen, die ein nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen arbeitendes, konkurrenzfähiges Unternehmen hervorbringen würden. Dennoch bleibt es bei dem Bedauern, daß diese Veränderungen nicht erfolgen. Die Strategie besteht darin, das „Spiel des Bedauerns“ aufrecht zu halten, und nicht darin, gravierende Veränderungen durchzusetzen. Damit wird die Logik der öffentlichen Verwaltung zwar bemängelt, aber nicht durch eine betriebswirtschaftliche Denkweise ersetzt. Die Äußerung des Betriebsleiters verdeutlicht dies.

> Das Rollenspiel [zwischen Betriebsleitung und Personalrat, S. O.] war so eingespielt, daß der Personalrat auf dem Standpunkt stand, daß nichts geändert wird. Ich hingegen vertrat den Standpunkt, daß was geändert wird. In dieses Verhalten ist man selbst immer wieder reingerutscht. Deshalb konnten wir eigentlich keine Strategien zum Überleben entwickeln. Dieses Verhalten sehe ich auch bei

> unseren vorgesetzten Dienststellen. Da sitzen wir dann zusammen und heulen und klagen unser Leid und erzählen uns gegenseitig, wie ungerecht das alles ist. Das hilft aber nicht weiter. Wir müßten Vorwärtsschritte gehen, aber - und das ist phänomenal - dieser Vorwärtsruck, der kommt nicht.

Der Betriebsleiter kann keine entscheidenden Umstrukturierungen ohne die Zustimmung des Personalrates und ohne die Bereitschaft der Belegschaft durchsetzen. Die folgende Interviewpassage beschreibt die Reaktion des Betriebsleiters auf seine Handlungsunfähigkeit.

> Ich glaube schon, daß ich da irgendwie die Funktion übernommen habe, der Stachel im Fleisch zu sein. Das ist keine sehr schöne Aufgabe, aber das ist hier meine Aufgabe geworden. Man könnte sich auch andere Aufgaben vorstellen. Ich könnte z. B. auch ein ganz zufriedener Betriebsleiter sein und die Prozesse moderieren, aber dazu bin ich zu sehr Partei. Ich habe den Eindruck, daß sich hier überhaupt nichts bewegt hätte, wenn ich nicht mal einen Stein ins Wasser werfe und ständig provoziere.

Den Akteuren des mittleren Managements wird durch den Betriebsleiter keine explizit definierte Führungsrolle im Betrieb zugeschrieben. Auch für den Fortgang des Projektes und die Umsetzung der dort erarbeiteten Ergebnisse sieht er keine Aufgaben für das mittlere Management vor. Der Beitrag zeigt, daß der Betriebsleiter entsprechend dem schwach ausgeprägten Verständnis von Führungsaufgaben in öffentlichen Verwaltungen die Tradition im Umgang mit Vorgesetztenpositionen im Eigenbetrieb fortsetzt.

> Bei der Umsetzung kommt natürlich die Rolle des mittleren Managements zum Tragen, das sich auch gegen die Veränderungen stellt. Das mittlere Management ist im bisherigen Reorganisationsprojekt nicht bedacht worden. Auch in dem Umsetzungsteam sind sie nicht vertreten. Dort sind mehr die Sachbearbeiter eingesetzt worden. Es fällt mir auch schwer, zum mittleren Management konkrete Aussagen zu machen, weil das natürlich Menschen sind, mit denen ich selten in Berührung komme. Allerdings fühlen sich die Führungskräfte der mittleren Ebene auch nicht als Führungskraft. Sie nehmen diese Aufgabe

> nicht wahr. Die Aufgabe des mittleren Managements ist aber auch nicht explizit definiert worden.

Dagegen vertritt der Projektleiter die Ansicht, daß das mittlere Management die Verbindung zwischen den Mitarbeitern und der Betriebsleitung bildet. Dementsprechend muß aus seiner Sicht das mittlere Management die Aufgabe wahrnehmen, die Ergebnisse des Projektes in die operative Ebene zu tragen und dort umzusetzen. Seine Einschätzung der Situation steht im Widerspruch zu den Ausführungen des Betriebsleiters. Die Aussage des Projektleiters, der stellvertretender Betriebsleiter ist, macht deutlich, daß es unterschiedliche Wahrnehmungen gibt.

> Das mittlere Management ist aufgefordert, die Ergebnisse aus dem Projekt weiterzugeben und im Alltagsgeschäft umzusetzen. Damit spielen sie eine wichtige Rolle für den Realisierungsprozeß. Das mittlere Management soll die Gedanken, die hinter den neuen Ansätzen stehen, weitergeben und mit Leben füllen. Deshalb werden, wenn wir erkennen, daß einzelne Hierarchiegruppen besonders betroffen sind, Veranstaltungen für diese Hierarchiegruppe durchgeführt. Sie sollen dadurch für neue Anforderungen und Aufgaben fit gemacht werden.

Die Projektleitung versucht, obwohl noch keine gravierenden Veränderungen erfolgt sind, in der Linienorganisation Voraussetzungen für die Umsetzung der Ergebnisse zu schaffen. Die Äußerung des Projektleiters veranschaulicht die Tendenz, die Amtsstruktur beizubehalten und durch zusätzliche Elemente zu erweitern. Dadurch können moderne Ansätze im Betrieb umgesetzt werden, für die es keine generelle Umstrukturierung geben muß. Dennoch entsteht die Überzeugung, strukturverändernde Neuerungen eingeführt zu haben.

> Es wurden Arbeitsgruppen mit dem Charakter von Stabsstellen eingerichtet, die den Organisationsentwicklungsprozeß über das Projekt hinaus begleiten sollen. Konzepte werden in der Linienorganisation weitergeführt, wenn das Projekt abgeschlossen ist. Es wird jemanden geben, der den Organisationsentwicklungsprozeß kontinuierlich fortsetzt. Das Projekt ist so angelegt, daß es die Basis bereitet, auf der sich eine lernende Organisation entwickeln kann.

3.3.3 Harmonische Konfliktbewältigung - der Prozeßverlauf aus Sicht der Projektleitung -

Wie gezeigt werden konnte, sind bereits in der ersten Projektphase erhebliche Konflikte aufgetreten, die in den verschiedenen Arbeitsgruppen zu gegenseitigen Blockaden geführt haben. Dies hatte zur Folge, daß das Reorganisationsprojekt kurz vor dem Scheitern stand. Um dem Projekt neuen Schwung zu verleihen, wurde das Kernteam gebildet. Der Moderator erläutert den Ursprung des Kernteams.

> Die Struktur des Kernteams ist entstanden, weil wir Konflikte hatten. Deswegen haben wir gesagt, wir wollen uns jetzt unterhalb der Ebene Betriebsleitung und Abteilungsleitung und ohne Personalrat bewegen. Die sollten [aus den Teams für die Teilprojekte, S. O.] raus. Das Projektkernteam ist künstlich geschaffen worden. Es ist nicht so, daß alle da rein konnten, die Lust dazu hatten. Dann wäre es wieder, wie in der ersten Phase, hierarchisch gemischt gewesen.

Seit Beginn des Reorganisationsprojektes besteht die Projektleitung aus dem stellvertretenden Betriebsleiter als internem Projektleiter und einem externen Berater als Moderator. Diese haben die Aufgabe, das Projekt zu organisieren. Daneben fühlen sich beide Personen dafür verantwortlich, die Reibungsverluste zu minimieren, um ein Scheitern des Projektes zu verhindern. Der interne Projektleiter erläutert sein Rollenverständnis. Die Äußerung verdeutlicht, daß die Interessen der Betroffenen von großer Bedeutung für den Projektleiter sind. Das Ziel des Projektleiters scheint darin zu liegen, den Prozeß ohne Unruhe und Konflikte durchzuführen.

> Ich sehe mich im Projekt als ausgleichender Faktor. Ich sehe mich als derjenige, der das Projekt fördern soll. Derjenige, der koordiniert und das Projekt zu dem gesteckten Ziel führt - möglichst für alle verträglich. Ich sehe mich auch als Vermittler, Schlichter und Moderator mit dem Ohr an der Basis. Ohne die Verbindung zur Basis ist meiner Meinung nach so ein Projekt nicht möglich. Konzepte, die für Außenstehende großartig und sinnvoll erscheinen, müssen nicht unbedingt in die innere Struktur passen. Da sehe ich meine Aufgabe als Projektleiter darin, rechtzeitig aufzupassen, damit keine Ziele gesteckt werden, die sich kontraproduktiv auswirken. Ob ich das im-

> mer richtig sehe, weiß ich nicht, aber dafür habe ich als kritische Instanz die externe Begleitung und die Mitarbeiter des Kernteams.

Der Moderator beschreibt seine Rolle ähnlich. In gleicher Weise wie der stellvertretende Betriebsleiter ist auch er bestrebt, einen harmonischen Prozeß zu begleiten.

> Offiziell haben wir die Moderatorenrolle, aber die läßt sich nicht so durchhalten. Man wird sich immer wieder auf fachlich Dinge einlassen müssen und letzten Endes auch eine fachliche, organisatorische Beratung leisten. Das wird aber so nicht transparent. Sicher spielen wir nicht die Rolle, die Organisationsberater so spielen, die in das Unternehmen kommen, ein Konzept entwerfen und vielleicht noch bei der Umsetzung helfen. Es ist ein sehr schmaler Grad, auf dem man sich bewegt. Auf der einen Seite versucht man, eine gewisse Neutralität zu behalten, insbesondere wegen dem Kontakt zu unterschiedlichen Interessengruppen. Auf der anderen Seite muß man sich auch auf Problemstellungen und Wünsche einlassen, wenn man Vertrauen erwerben will.

Als Ursache für die anhaltenden Konflikte wird von dem externen Moderator die Struktur des öffentlichen Dienstes gesehen. Besonders die Sozialisation der Mitarbeiter durch diese Struktur wird als innovationshemmend beschrieben. Die Projektleitung verständigt sich deshalb darauf, die Veränderungen in kleinen Schritten innerhalb der bestehenden Struktur vorzubereiten. Die Aussage des Moderators ist beispielhaft für die Denkweise der Projektleitung. Diese bewertet die Zufriedenheit der Beschäftigten höher als eine umfassende Umstrukturierung in dem geplanten Zeitraum von zwei Jahren.

> Man kann den Leuten im öffentlichen Dienst nicht einfach eine neue Organisationsstruktur aufdrücken. Das Selbstbewußtsein dieser Leute ist so ausgeprägt, daß das dann blockiert wird. Ich bin nicht der Meinung, daß man ein Modell, das der Chef für gut hält, top-down durchsetzen kann. Man muß die Leute da abholen, wo sie stehen, zumindest den Großteil und dann step by step vorgehen. Es waren auch nicht alle Teilprojekte von dem Konflikt überschattet. Die meisten Konflikte hat es aber im Kern-

> bereich, wo es um das Strategische ging, gegeben. Dieses Teilprojekt sollte sich mit der Ablaufplanung beschäftigen. Da waren viele Abteilungsleiter, der Personalrat und die Betriebsleitung beteiligt. Da gingen die Vorstellungen sehr weit auseinander. Es ist aber auch nicht einfach, eine seit 30 Jahren gewachsene Struktur über den Haufen zu werfen. Da haben wir versucht mehr auf kleine Details zu gucken, die man innerhalb des gegebenen Rahmens verändern kann.

Die Strategie, kleinere Details innerhalb der bestehenden Struktur zu verändern, läßt sich nur bei den Themen durchführen, die nicht die Aufbau- und Ablauforganisation betreffen. Sobald die Unternehmensstruktur und damit die persönlichen Interessen der Beteiligten bezüglich ihrer Besitzstände, ihres Einflusses und ihrer Machtgefüge behandelt werden soll, bricht der Konflikt wieder auf. Der Moderator schildert die Situation.

> Es sind in der ersten Phase zahllose Problemfelder aufgetan worden, aber Problemfelder allein helfen ja nichts. Es bestand das Problem, hierfür Lösungsansätze zu entwickeln, weil sehr unterschiedliche Vorstellungen existierten, wie man das Ganze, [die Unternehmensstruktur, S. O.,] verbessern könnte. Zumal die Lösungsansätze sich dann wieder auf einer sehr hohen, abstrakten Ebene bewegten. Es wurde nicht geguckt, wie man konkret Abläufe verbessern kann, sondern jeder hatte gleich eine Organisationsstruktur im Kopf. Bei jeder Kleinigkeit hatte jeder gleich im Hinterkopf, welche Auswirkungen das auf die Organisation haben könnte. Der Betriebsleiter will möglichst innovativ den Laden umkrempeln. Der Personalrat möchte am Veränderungsprozeß teilhaben, nicht so viel, mehr im Sinne der Mitarbeiter. Dabei ist der Personalrat sehr konstruktiv und bemüht, den Prozeß voranzutreiben. Einzelne Abteilungsleiter wollen sich nur ihr Königreich sichern. Ebenso ist es mit einzelnen Sachgebietsleitern und Mitarbeitern, die ihren alten Stiefel fahren wollen. Tendenziell geht es aber bei den Konflikten um die strategischen Themen.

Die Bedingung, den Prozeß generell bottom-up durchzuführen, stellt die Projektleitung vor eine fast unlösbare Aufgabe. Der Projektleiter aus dem Hause

beschreibt besonders das Verhalten der Führungskräfte als hinderlich. Aus seiner Äußerung werden die Bestrebungen der Akteure aus dem Top-Management deutlich, die in erster Linie daran interessiert sind, ihren Status zu halten.

> Viele Führungskräfte reagieren mit Ablehnung, wenn es um die Verschlankung der Abläufe geht. Deshalb ist dieser Prozeß noch nicht so weit fortgeschritten, daß wir damit zufrieden sein könnten. Die Führungskräfte fürchten einen Kompetenzverlust, obwohl die Steuerungsmöglichkeiten nicht beschnitten werden sollen. Es soll darauf hinauslaufen, daß nicht mehr jeder Brief oder ähnliches über den Schreibtisch des Vorgesetzten laufen. Für viele Sachen, z. B. Unterschriftenbefugnisse mit Wertgrenzen, sollen die Mitarbeiter selbst Verantwortung tragen, damit die Bearbeitung schneller wird. Den Erfolg kann der Vorgesetzte dann nach wie vor aus dem Berichtswesen ablesen. Aber dieser Schritt ist sehr schwierig.

Auch der Moderator, der grundsätzlich hinter dem beteiligungsorientierten Ansatz steht, sieht diese Gestaltung der Mitarbeiterbeteiligung als problematisch an.

> Es ist schwierig, als Moderator auf ein Ergebnis hinzuarbeiten, wenn die Leute nicht zu Ergebnissen kommen wollen. Wir haben da teilweise Leute sitzen gehabt, die eigentlich nur am Prozeß teilnehmen. Entweder still, um mitzukriegen was läuft, oder nicht still, um Entwicklungen zu verhindern oder ganz bewußt in eine bestimmte Richtung zu lenken. Dafür muß man schon enorm erfahren und enorm geübt sein, um solche Charaktere, die teilweise auch sehr autoritär oder extrovertiert sind, in den Griff zu kriegen und einen Ausgleich zu schaffen.

Er verdeutlicht in seiner Äußerung einen Widerspruch, der symptomatisch für das Verhalten der Beschäftigten ist. Auf der einen Seite werden Veränderungen blockiert, um auf der anderen Seite deutlich zu machen, daß sich noch nichts Gravierendes verändert hat.

> Zu Anfang gab es auf breiter Front eine Euphorie, dann ist sie etwas abgeflacht. Die meisten stehen dem Prozeß

> aber neutral gegenüber. Konkret verändert hat sich bisher ja nichts. Sobald aber in irgendeiner Gruppe, die über irgend etwas diskutiert, irgendjemand das Gefühl hat, daß er mit irgendwelchen Ergebnissen oder mit Ergebnissen die dort erzeugt werden könnten unmittelbar betroffen sein könnte, negativ betroffen sein könnte, dann kommt es zu diesem Konflikt.

Es besteht grundsätzlich eine geringe Veränderungsbereitschaft in der Belegschaft. Diese wird durch das Reorganisationsprojekt auch nicht gefordert, da es keine Entwicklungen gibt, die ein verändertes Verhalten erforderlich machen würden. Die Aussage des stellvertretenden Betriebsleiters unterstreicht dies.

> Im Grunde genommen gab es in der ganzen Zeit erhebliche Unzufriedenheiten bei den Mitarbeitern und wenig Aufbruchsinitiative. Das ist zwar im Laufe des Projektes ein bißchen anders geworden, aber es bewegt sich so gut wie nichts. Ich habe auch mitbekommen, daß die Informationen zum Reorganisationsprojekt in den anderen Hierarchieebenen nicht ankommen, obwohl die Abteilungsleiter über alle Beschlüsse informiert werden. Die Leute, die der Motor der Veränderung sind, die sind sehr dünn gesät und ziehen schnell den Kopf ein.

Der Projektleiter führt aus, daß dem verharrenden Verhalten entgegengewirkt werden soll, indem die Veränderungen, die bisher erwirkt werden konnten, öffentlichkeitswirksam aufbereitet werden. Der gewünschte Effekt kann aber nicht erzielt werden. Die Darstellung der Veränderungen auf Personalversammlungen führt dazu, daß die Beschäftigten in ihrer Haltung bestätigt werden. Alle Ergebnisse, die hier als Erfolg gefeiert werden, sind Veränderungen, die die bestehende Struktur manifestieren.

> Es gab eine kritische Phase im Projekt, als das gesamte Projekt in Frage gestellt wurde. Wir haben damals dann alle Ergebnisse des Projektes in Personal- und Teilpersonalversammlungen vorgestellt und erläutert. Den Mitarbeitern wurde dadurch klar, daß sich schon vieles verändert hatte, was uns auch voran gebracht hat. Die Mitarbeiter hatten sich nur schon daran gewöhnt, weil manche Dinge langsam vor sich gingen.

Die Struktur des öffentlichen Dienstes soll nach Aussage des Projektleiters verlassen werden, wenn alle Beschäftigten dazu bereit sind. Diejenigen, die schneller einen Wandel herbeiführen wollen, werden zurückgedrängt. Der Beitrag macht deutlich, daß die Projektverantwortlichen den Anlaß für eine Verhaltensänderung und einen Bewußtseinswandel bei den Beschäftigten verhindern, indem sie die Umstrukturierung nicht durchführen.

> An Verhaltensänderungen der Mitarbeiter und an den Arbeitsergebnissen sehen wir, daß unser Vorgehen erfolgreich ist. Dennoch ist dieser Prozeß von viel Skepsis und Kritik begleitet. Manche möchten sich nicht ändern und begreifen vielleicht auch die Veränderungen nicht, weil sie in den alten Strukturen verhaftet sind. Manche streben radikalere Veränderungen an, die vielleicht etwas zu schnell und zu weit gehen. Diese Einstellungen können sowohl im mittleren Management als auch bei den Mitarbeitern erkannt werden.

3.3.4 Wir machen einfach irgend etwas - der Prozeß aus Sicht des mittleren Managements -

3.3.4.1 Die Rolle der Politik für die Arbeit im Prozeß

Im mittleren Management führt die unbefriedigende Zieldefinition im Hinblick auf die zukünftige Organisation und Ausrichtung des Betriebes zu erheblichen Verunsicherungen. Die ungeklärte Beschlußlage zum zukünftigen Auftrag des Betriebes dämpft das Engagement der Akteure des mittleren Managements. Diese haben, wie alle Beschäftigten des ehemaligen Amtes, die Diskussion in der politischen Leitung um die völlige Auflösung des Amtes verfolgt. Auch ist ihnen nicht entgangen, daß die Entscheidung für einen Eigenbetrieb in der Form des Regiebetriebes bedeutet, daß die Politik weiterhin großen Einfluß auf die Entscheidungen im Betrieb nehmen kann. Zudem werden immer noch Diskussionen in der politischen Führung geführt, die die Ausgliederung einzelner Betriebsteile und deren Zuordnung zu anderen Behörden vorsehen. Es wird diskutiert, ob der Bereich, der hoheitliche Aufgaben wahrnimmt, überhaupt im Eigenbetrieb verbleiben soll oder in die Ämterstruktur zurückgeführt wird. Es besteht lediglich Einigkeit darüber, daß der Behördencharakter verlassen werden muß und ein betriebswirtschaftlicher Charakter an dessen Stelle treten soll,

um deutliche Kostensenkungen erzielen zu können. Die Situation wird als Belastung empfunden, weil sie durch die Mitglieder des mittleren Managements kaum beeinflußt werden kann. Eine Veränderung könnte ausschließlich durch die übergeordnete senatorische Behörde mit entsprechenden Beschlüssen erwirkt werden.

Ein Mitarbeiter des mittleren Managements aus dem Controlling, der erst kurze Zeit im öffentlichen Dienst tätig ist, drückt seine Verwunderung über die geringe Durchsetzungsfähigkeit des Betriebsleiters aus. Dieser müßte aus Sicht des Befragten Einfluß auf die senatorische Behörde ausüben, um eine Klärung der Situation zu erwirken.

> Für mich war es verwunderlich, daß die Mitarbeiter und auch die Führungskräfte in der Zeit, als schon der Übergang in den Eigenbetrieb diskutiert, aber die Entscheidung noch nicht gefällt war, nicht von sich aus aktiv geworden sind. Dieses Abwarten führte dann dazu, daß nur reagiert werden konnte. Dieses Verhalten findet sich häufig auch heute noch. Es ist auch immer noch niemandem klar, wo man hin will.

Ein Beschäftigter des mittleren Managements aus einer Abteilung des produzierenden Bereichs, der ein Hochschulstudium absolviert hat und schon zu Amtszeiten im Hause war, beschreibt die Wirkung, die die Verunsicherung in seiner Abteilung hat. Anstatt aktiv zu werden, geben sich die Beschäftigten dem Gefühl der Ohnmacht hin, das mit der absoluten Abhängigkeit von der Politik begründet wird.

> Obwohl ich aktiv am Projekt mitarbeite, bin ich immer noch skeptisch. Die Skepsis bezieht sich aber auf die Politiker. Wenn die eine Teilprivatisierung anordnen, dann weiß ich nicht, was aus meinem Bereich und aus mir wird. Die Stimmung zu Anfang des Reorganisationsprojektes war sehr schlecht. Mein damaliger Vorgesetzter ist auch gegangen und hat mir damals geraten ebenfalls zuzusehen, daß ich hier wegkomme. Es sind noch andere gegangen und diejenigen, die hier geblieben sind, hatten auch versucht, etwas anderes zu finden. Auf jeden Fall herrschte hier in der Abteilung eine schlechte Stimmung, und alle haben sich gefragt, wie das hier weitergehen wird. Manche hatten auch Angst um den Arbeitsplatz.

Ein anderer Akteur ist in einer Abteilung tätig, die Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten koordiniert, die nach strengen gesetzlichen Auflagen ausgeführt werden müssen. Die Beschäftigten in dieser Abteilung zählen ihren Zuständigkeitsbereich zu den hoheitlichen Aufgaben, die kein privater Anbieter übernehmen wird, weil sie nach kulturellen und nicht nach ökonomischen Gesichtspunkten erfüllt werden müssen. Dieser junge Mitarbeiter des mittleren Managements aus dem produzierenden Bereich des Eigenbetriebes, der seit seiner Ausbildung im öffentlichen Dienst tätig ist, nennt zwei entscheidende Gründe für die Verunsicherung und die geringe Veränderungsbereitschaft. Im Vordergrund steht auch bei ihm die unzureichende Zieldefinition. Außerdem führen aus seiner Sicht die Aktivitäten im Reorganisationsprojekt zu einer zusätzlichen Verwirrung. Diese genügen lediglich dem Anspruch, sich aktiv zu beteiligen. Eine Wirkung der Arbeit wird nicht gesehen.

> Es ist aber auch nicht leicht, offen zu sein für Veränderungen, wenn einem nicht klar wird, wohin wir uns verändern. Ich hatte das Gefühl, daß alles offen war und daß es kein konkretes Ziel gab. Es war mehr die Devise: „Wir bewegen uns - wohin auch immer“.

Die unklare Zielrichtung des Betriebes wirkt sich innerbetrieblich auch auf das Vertrauen der Beschäftigten in die Kompetenz des Top-Managements aus. Teilweise wird dem Top-Management durch die Beschäftigten des mittleren Managements die Fähigkeit abgesprochen, einen effektiv und effizient arbeitenden Betrieb nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten aufbauen zu können. Der Akteur aus dem Controlling benennt dies.

> Dinge, die oben besprochen werden, kommen unten nicht an. Informationen zu besonderen Problemen werden vom Top-Management nicht im erforderlichen Umfang weitergegeben. Dadurch entsteht hier das „Stille-Post-Problem“. Zu einem großen Teil liegt das daran, daß die Informationen inhaltlich von Top-Management nicht verstanden werden und niemand nachfragt. Man sieht das dann an den Reaktionen der Mitarbeiter und an den abgelieferten Ergebnissen für das Rechnungswesen.

Ein anderer Mitarbeiter des mittleren Managements, der vor einigen Jahren, aus der Privatwirtschaft in den öffentlichen Dienst wechselte und im Aufgabenfeld Wartung und Instandsetzung tätig ist, beschreibt, daß die mangelnde

Kenntnis betriebswirtschaftlicher Grundsätze im Top-Management zu Mißtrauen und einer zunehmenden Bürokratisierung geführt hat. Das Top-Management versucht die Inkompetenz bezüglich seiner neuen Aufgaben durch zusätzliche Anweisungen auszugleichen.

> Die Erwartungen haben sich im Laufe des Prozesses reduziert. Ich hatte die Erwartung, daß die Verwaltungsabläufe reduziert und verbessert werden und daß aus dem Projekt eine straffere Verwaltung herauskommt. Verwaltung ist aber verstärkt worden. Unsere Verwaltung ist gekennzeichnet durch Mißtrauen, das Bestreben nach Absicherung und fehlendes Kostenbewußtsein. Ich empfinde den Betrieb nach wie vor als Amt. Der einzige Unterschied ist der, daß die Betriebswirtschaft mit der Kostenrechnung hinzugekommen ist. Wobei ich diese Kostenrechnung für absurd halte. Viele durchschauen das nicht, und selbst die Abteilungsleiter üben keine Kritik, weil es ihnen hierfür an Wissen mangelt.

Teilweise führt auch der Umgang des Top-Managements mit den Projektergebnissen zu Irritationen. Veränderungen im Betrieb können selbst von den Akteuren, die sich aktiv am Projekt beteiligen, nur schwer mit diesem in Verbindung gebracht werden. Obwohl sich das Projekt durch eine hohe Mitarbeiterbeteiligung auszeichnet, der stellvertretende Betriebsleiter die Projektleitung übernommen hat und der Betriebsleiter in allen Arbeitsgruppen vertreten war, ist eine Wirkung der Projektarbeit im Alltagsgeschäft nicht erkennbar. Der Mitarbeiter mit dem Hochschulabschluß schildert dies.

> Viele Sachen wurden schleichend umgesetzt. Da wurde nicht immer deutlich, daß das Ergebnisse aus dem Projekt sind. Vielleicht ist die neue Organisation auch das erste, was wirklich aus dem Projekt kommt. Zumindest wurde das das erste Mal allen Beschäftigten als Ergebnis auf Versammlungen mitgeteilt.

Der Beschäftigte führt die fehlende Transparenz auf eine unzureichende Kommunikation zwischen den einzelnen Projektgremien zurück. Neben der fehlenden Kommunikation vermißt der Befragte ein Feedback über die Qualität der Arbeit, die er im Projekt leistet. Der Beitrag zeigt, daß die Beschäftigten in ihrer Beteiligung am Projekt unsicher sind und sich eine Orientierungshilfe durch die höheren Hierarchieebenen wünschen.

> Rückmeldungen aus dem Lenkungsausschuß zur Arbeit der Abstimminstanz kommen überhaupt nicht. Darüber haben wir uns schon manches mal geärgert. Eine Rückmeldung wäre gar nicht so schlecht. Dann wüßte man, wie etwas angekommen ist, was angekommen ist und wie unsere Ergebnisse gesehen werden. Man merkt mehr indirekt, daß etwas angekommen ist, weil es in den Vereinbarungen wieder zu finden ist. Eine direkte Anerkennung durch den Lenkungsausschuß findet aber nicht statt.

Wichtige Funktionen in der Projektorganisation werden mit Entscheidungsträgern aus der Primärorganisation besetzt. Dennoch entwickelt sich keine reale Verknüpfung zwischen Projektarbeit und Alltagsgeschäft. Diese bestehen nebeneinander, ohne sich gegenseitig zu beeinflussen. Aus Sicht des Akteurs aus dem Bereich Wartung und Instandsetzung, der früher in der Privatwirtschaft tätig war, führt das Projekt ein Eigenleben.

> Ich würde mir eine bessere Verzahnung im Betrieb und mehr Feedback wünschen. Ich wünsche mir auch mehr Entscheidungen aus dem Kernteam und eine stärkere Zusammenarbeit mit der Betriebswirtschaft [der Controllingabteilung, S. O.] zu Fragen der Umstrukturierung. Das läuft so nebeneinander her.

3.3.4.2 Die Beteiligung am Projekt als zugewiesene Sonderaufgabe

Der Start des Projektes ist durch Unsicherheit auf Seiten der Beschäftigten gekennzeichnet. Deshalb sind nur wenige spontan bereit, sich an der Projektarbeit zu beteiligen. Der mitarbeiter- und beteiligungsorientierte Ansatz des Projektes setzt aber die Beteiligung voraus. Deshalb werden Beschäftigte persönlich von ihren Vorgesetzten angesprochen und mit „sanftem Druck“ zur Mitarbeit bewegt.[22] Bezeichnend ist, daß dieser Druck kaum Blockaden hervorruft. Teilweise sehen die Befragten in diesem Vorgehen eine Möglichkeit, durch die sie innere Widerstände überwinden können, weil die Arbeit im Projekt wie ein Arbeitsauftrag an die Mitarbeiter herangetragen wird. Ein Akteur aus dem

[22] Die befragten Sachgebietsleiter machen etwa 33 % des mittleren Managements aus. 90 % der Befragten waren oder sind noch aktiv am Projekt beteiligt.

mittleren Management, der in der Dependance tätig ist, die sich in direkter Nachbarschaft zum Haupthaus befindet, erinnert sich an den Projektbeginn.

> Zu Anfang wurde das Teilprojekt, in dem ich tätig war, von allen Beteiligten mit Abstand betrachtet. Jeder dachte, daß es ihm dort ans Leder geht. Ich nehme mich da nicht aus. Ich wurde auch mehr in diese Arbeitsgruppe geschubst. Die Abteilungsleiter haben Mitarbeiter aus den Abteilungen gefragt, ob sie mitmachen wollten. Man konnte zwar nein sagen, aber das macht man ja nicht. In dieser Phase war es für die Geschäftsleitung und die Leute, die das Projekt voranbringen wollten, sicher sehr schwierig, die Leute zu motivieren. Deshalb war es so, daß es einem angeraten wurde, an den Arbeitsgruppen teilzunehmen. Im Nachhinein muß ich aber schon sagen, daß es richtig war, daran teilzunehmen, weil so ein Reorganisationsprozeß letztendlich unumgänglich in der heutigen Zeit ist. Mit dem Bewußtsein, daß ich heute habe, wäre ich damals ganz anders an die Sache herangegangen. Zu Anfang waren wir verunsichert und haben dadurch den höheren Hierarchien mehr Raum zugestanden, heute würde ich das nicht mehr machen.

Teilweise werden Akteure mehrfach angesprochen, um sie zur Mitarbeit zu bewegen. Einige Beschäftigte werden, wenn sie sich trotz Ansprache durch den Vorgesetzten nicht zur Mitarbeit bereiterklären, von der Betriebsleitung angesprochen. Der Mitarbeiter mit Hochschulabschluß beschreibt seinen Einstieg in das Projekt. Auch diese Schilderung macht deutlich, daß die Arbeit im Projekt wie eine Sonderaufgabe übertragen und dementsprechend angenommen wird. Aus persönlicher Veranlassung oder aus Interesse am Prozeß erfolgt die Beteiligung nicht.

> Ich wurde als Mitglied für eine Arbeitsgruppe vorgeschlagen und habe es abgelehnt, dort mitzuarbeiten. Der Grund hierfür lag darin, daß ich der Meinung bin, daß die Mitarbeiter doch relativ geringe Gestaltungsmöglichkeiten haben, weil die Politik alles vorgibt. Wenn die Politik sagt, so oder so wird das jetzt gemacht, dann sehen wir mit unserem Reorganisationsprozeß doch ziemlich arm aus. Als die Abstimminstanz gebildet wurde, hat mir der Betriebsleiter deutlich gemacht, daß er zumindest dort von mir eine aktive Mitarbeit erwartet. Zuerst hatte ich

> keine Erwartungen, sondern bin erst einmal einfach hingegangen. Dann entstand die Erwartung, daß ich den Prozeß mitgestalten kann, und ich habe gemerkt, daß bestimmte Anregungen von mir angekommen sind. Die Entscheidung zur Mitarbeit in der Abstimminstanz war zwar nicht freiwillig, aber wenn ich irgendwo mitmache, dann richtig. Ich bin jetzt von Anfang an dabei und arbeite immer noch aktiv mit und nehme die Sache auch ernst.

Andere verlassen sich darauf, daß sie angesprochen werden. Ein Mitglied des mittleren Managements aus der Verwaltung beschreibt, daß er durch seine Position für das Projekt von Bedeutung ist. Deshalb sah er keine Notwendigkeit, von sich aus eine Beteiligung anzuregen. Dieser Beitrag läßt den Schluß zu, daß Beschäftigte den Projektstart zur Bestätigung ihrer Position bzw. der Wichtigkeit ihrer Aufgabe benutzten.

> Konkrete Erwartungen hatte ich nicht. Ich fühlte mich durch meine Position als Sachgebietsleiter dazu aufgefordert, mich zu beteiligen. Zum einen fühlte ich mich aus mir selbst heraus aufgefordert, weil ich etwas verändern wollte. Zum anderen gab es die Anforderung von der Betriebsleitung, weil man Leute benötigte, die den Überblick haben. Ich habe mich zwar nicht um eine Mitarbeit bemüht, aber es war klar, daß ich angesprochen werden würde. Als Sachgebietsleiter hat man noch Einblick in die konkreten Arbeitsabläufe und sieht die Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten. Die Abteilungsleiter sehen zwar den Gesamtbetrieb, sind aber zu weit von der Basis entfernt. Die Mitarbeiter sind zwar die Basis, haben aber keinen Überblick über das Ganze.

Ein anderer Befragter beteiligt sich bewußt nicht am Projekt. Die neuen Ansätze und Begriffe sind für ihn Worthülsen, die keine Auswirkung auf den Alltag haben werden. Dieser Mitarbeiter ignoriert die Reformbemühungen. Er ist schon lange im Amt tätig, ist verbeamtet und steht einem Sachgebiet in der Abteilung vor, die Instandsetzungs- und Wartungsarbeiten koordiniert. Er beteiligt sich nicht am Projekt, da er sich nicht vorstellen kann, daß die angestrebten Veränderungen tatsächlich zur Umsetzung kommen. Die Äußerung des Beschäftigten zeigt, daß die geringe Bereitschaft, sich aktiv am Projekt zu beteiligen, auch daraus resultiert, daß die Mitarbeiter sich durch die Anforderungen der Reorganisation überfordert fühlen.

> Am Anfang konnte sich keiner vorstellen, wie das werden soll. Man konnte sich auch nicht vorstellen, wie das nach privatwirtschaftlichen Maßstäben laufen soll, denn wirtschaftliches Denken spielte bei uns nie eine Rolle. Ich habe mich nicht beteiligt. Ich hätte das wohl können, aber ich wollte das nicht. Ich erfahre die Ergebnisse durch schriftliche Mitteilungen. Diskussionsprozesse zu den Ergebnissen sind mir nicht bekannt, aber ich beteilige mich auch nicht an Diskussionsprozessen. Wenn ich diskutieren wollte, müßte ich mich am Projekt beteiligen. Mir sind auch die Ziele des Projektes gar nicht bekannt.

Nachdem die Arbeit in den Teilprojekten begonnen hat, entwickelt sich aus der Projektarbeit selbst eine Unsicherheit. Die Sachgebietsleiter vermissen eine klare Definition der Aufgaben und eindeutige Zielvorstellungen in den Teilprojekten. Häufig ist ihnen auch nicht klar, wie mit den Ergebnissen der Projektarbeit verfahren werden sollte. Der Beschäftigte aus der Dependance nahe dem Haupthaus erläutert seine Verwirrung. Die Interviewpassage veranschaulicht, daß der Befragte Schwierigkeiten hat, visionär den Prozeßverlauf vorzudenken. Die Erwartungen an den Prozeß formen sich aus den Erfahrungen, die die Beschäftigten im öffentlichen Dienst sammeln konnten. Dementsprechend wird als Ergebnis des Projektes eine schriftliche Verfahrensanweisung erwartet.

> Die einzelnen Aufgaben der Teilprojekte waren nicht beschrieben. Die ergaben sich erst im Prozeß. Ich war zu Anfang des Projektes verunsichert, weil keiner die Sachen auf den Punkt gebracht hat. Am Anfang war ich nicht nur frustriert, ich war auch durcheinander. Ich wußte teilweise nicht, worum es geht. Zu der Zeit habe ich mich oft gefragt, was das soll und warum ich da überhaupt mitmache? Zu Anfang hatte ich gedacht, daß es irgendwann einen Stichtag gibt, und die ganze Reorganisation steht in Form eines hoffentlich nicht so dicken Buches da. Dann bekommt man den Auftrag, das Buch zu lesen und danach zu arbeiten. Erst jetzt - nach fast drei Jahren - weiß ich, daß es so nicht geht. Es muß eine Übergangsfrist geben, weil manches viel komplizierter ist, als man es sich vorstellt.

Ein weiterer Grund für Abwehrhaltungen und Verunsicherung wird in der Tatsache gesehen, daß im Rahmen der Projektarbeit konzeptionelles Arbeiten erwartet wird. Einige Mitglieder des mittleren Managements werden durch die Projektarbeit erstmals in die Situation versetzt, eindeutig und verbindlich Position zu betrieblichen Abläufen zu beziehen. Die Akteure fühlen sich überfordert, weil sie Entscheidungen vorbereiten sollen, anstatt Anweisungen umzusetzen. Zudem erkennen die Mitarbeiter, daß die Ergebnisse dieser Arbeit direkte Auswirkungen auf den persönlichen Status haben. Der junge Mitarbeiter, aus dem Bereich Wartung und Instandsetzung, der seit seiner Ausbildung im öffentlichen Dienst tätig ist, beschreibt das Gefühl der Überforderung.

> Zuerst wurden Gutachten und Informationen eingeholt. Die Mitarbeiterbeteiligung war schon recht frühzeitig, aber es war für alle Bediensteten befremdend, mit allen Haken und Widerhaken am Prozeß beteiligt zu sein. Ich habe es aber so empfunden, daß Wert auf die Meinung der Beteiligten gelegt wurde. Das war aber nicht einfach. Auf einmal ist man gefordert und soll eine Meinung haben. Da entstehen schon Abwehrhaltungen, weil man einfach verunsichert ist. Es war schon schwer gewesen, für den Prozeß offen zu sein, Altes abzuwerfen, kaum Bekanntes zu übernehmen und mit Rückschlägen zu leben. Das habe ich als nicht so leicht empfunden. In der ersten Zeit hat der Prozeß Angst gemacht. Ich wußte nicht, ob ich auch zukünftig hier tätig sein könnte, oder ob irgend etwas passiert, was ich nicht beeinflussen kann.

3.3.4.3 Das Projekt als Vehikel für persönliche Interessen

Der Anspruch der grundsätzlichen Mitarbeiterbeteiligung verfolgt das Ziel, Lösungen zu finden, die Akzeptanz bei einem großen Teil der Belegschaft finden. Dementsprechend werden die Mitglieder der Teams für die Teilprojekte so ausgewählt, daß alle Bereiche und Hierarchieebenen vertreten sind. Eine Auswahl nach fachlichen Kriterien wird nicht getroffen. Dieses Vorgehen und die undefinierte Aufgabenstellung in den Teilprojekten schafft die Basis dafür, daß die Teammitglieder in erster Linie ihre persönlichen Interessen verfolgen. Die Sachgebietsleiter sehen hierin den Grund für die konflikthafte Zusammenarbeit in den Teams. Der Befragte aus dem Controlling macht dies mit seinem Beitrag deutlich.

> Reorganisation wird hier als basisdemokratisches Modell verstanden. Mitarbeiterorientierung ist sinnvoll und dem

> Prozeß zuträglich. Hier aber konstruieren die Mitarbeiter Arbeitsabläufe, die sie sich vorstellen können, und dann wird basisdemokratisch abgestimmt, ob es so sein darf. Dabei wird die Abstimmung davon losgelöst, ob es für den Betrieb sinnvoll ist. Es werden neue Ansätze durchdacht und auch beschlossen und verabschiedet. Aber dann werden die Beschlüsse häufig aufgeweicht, weil sie vielleicht die Zusammenarbeit der Mitarbeiter stören oder verschlechtern könnten. Wir sind oft nicht bereit, Beschlüsse, die getroffen wurden, mit aller „Brutalität" [allen Konsequenzen, S. O.] auch durchzusetzen. Das Vorhaben wird in einer Konsensbildung so weit aufgeweicht, bis alle dem zustimmen, und dann funktionieren viele Sachen einfach nicht mehr. Das ist der Punkt, an dem ich Probleme mit dem Projekt habe. Es werden keine klaren Entscheidungen getroffen. Man drückt sich so lange um eine Entscheidung, bis alle nicken können. Dann hat man eine Entscheidung, die alle tragen können, die aber so verwässert wurde, daß sie nicht mehr tragbar ist.

Der Mitarbeiter aus der benachbarten Dependance schildert, daß die Arbeit in den Projektgruppen durch die Mitglieder des Top-Managements erschwert wird, weil diese die hierarchische Struktur in die Arbeitsgruppen übertragen und sachliche Diskussionen behindern. Die Schilderung verdeutlicht, daß die Mitglieder des Top-Managements kein Interesse an einer hierarchieübergreifenden Zusammenarbeit hegen. Die Beteiligten aus den niedrigeren Hierarchiestufen werden in der ersten Phase der Projektarbeit zu Statisten.

> Der erste Schritt war die Ist-Aufnahme, aus der die Soll-Vorgabe abgeleitet werden sollte. Schon bei der Ist-Aufnahme gab es erhebliche Schwierigkeiten, weil die Beteiligten aus den höheren Hierarchieebenen ihre persönlichen Interessen vertreten haben. Die Arbeitsgruppen in der ersten Projektphase waren sehr stark durch den Betriebsleiter und die Abteilungsleiter dominiert. Ich habe meine Rolle als sehr schwierig erlebt, weil die Geschäftsleitung [Betriebsleiter und Abteilungsleiter, S. O.], gewisse Vorstellungen und auch hierarchiebedingte Ansprüche [an die Zusammenarbeit, S. O.] in die Arbeitsgruppe reingaben. Es war schwierig, von einer niedrigeren Hierarchieebene aus etwas beizutragen. Es wurde viel polemisiert und geredet.

Dennoch beteiligen sich die Sachgebietsleiter aktiv am Prozeß, weil auch sie sich einen persönlichen Vorteil erhoffen. Dieser Anreiz wurde zu Beginn des Projektes explizit von einigen Abteilungsleitern unterstützt. Der persönliche Vorteil wird in unterschiedlicher Form gesehen. Der Mitarbeiter aus dem Bereich Wartung und Instandsetzung, der vor einigen Jahren aus der Privatwirtschaft ausstieg, verspricht sich von der Arbeit in den Teilprojekten eine sichere Position in der späteren Organisation und die Möglichkeit, frühzeitig auf die Arbeitsorganisation Einfluß zu nehmen.

> Mein Abteilungsleiter hat gesagt, daß ich an dem Projekt mitarbeiten soll, weil es mir persönlich etwas bringen kann. Zur Arbeit an sich meinte er, daß das nichts bringen würde. Das Engagement ist durch persönliche Interessen gekennzeichnet. Das mittlere Management besteht größtenteils aus Angestellten, und die haben ein Interesse daran, daß ein überlebensfähiger Betrieb entsteht. Bei mir selbst ist es so, daß das Engagement schon aus dem Interesse heraus kommt, die eigene Position zu festigen. Aber ich habe auch ein Interesse daran, den Betrieb wirtschaftlicher zu gestalten. Diese Tendenz ist, glaube ich, bei allen Angestellten so.

Der Akteur aus der benachbarten Dependance beschreibt einen anderen Anreiz für seine Teilnahme am Projekt. Er sieht einen Vorteil darin, direkten Zugang zu den Ergebnissen zu erhalten. Außerdem erlebt er den Prozeß als ein Lernfeld, in dem neue Formen der Zusammenarbeit von ihm erprobt werden können. Die Erfahrungen, die er hierbei sammelt bewertet er als Qualifikation, die später bei der Besetzung von Positionen vorteilhaft sein wird.

> Durch die Mitarbeit im Projekt habe ich den Vorteil, viel stärker einem Lernprozeß ausgesetzt zu sein. Ich habe direkten Kontakt zum Team und Informationen aus erster Hand. Außerdem kann ich mich aktiv an der Gestaltung beteiligen. Dieses Bewußtsein ist aber erst im Laufe des Prozesses entstanden. Ich bin in einem Prozeß, der nicht mehr aufzuhalten ist, fest integriert. Bei so etwas ist derjenige, der von Anfang an dabei war, immer besser bedient.

Zudem nutzt dieser Beschäftigte die Ergebnisse der Gruppenarbeit, um seinen Zuständigkeitsbereich effektiver zu gestalten. Methoden und Arbeitstechniken, die in seiner Arbeitsgruppe entwickelt wurden und die er für seinen Bereich als sinnvoll erachtet, wendet er auch in seinem originären Zuständigkeitsbereich an. Dadurch finden in einigen Sachgebieten kleinere Veränderungen statt.

> Im Zuge der Reorganisation habe ich eine ganze Menge dazugelernt. Das wirkt sich jetzt bei der derzeitigen Bearbeitung der Problemfelder positiv aus. Also die erste Erfahrung war, daß man den Begriff „Reorganisation“ erst einmal durchschauen muß. Man weiß nicht von vornherein, was dahintersteckt. Man weiß nicht, welche Abläufe geändert werden müssen und wie sie geändert werden müssen. Dafür müssen die Abläufe erst durchschaut werden. Wenn man das ein paar Mal gemacht hat, durchschaut man auch andere Abläufe, in der täglichen Arbeit, schneller. Die grundsätzliche Bereitschaft, an so einem Prozeß mitzuarbeiten, ist bei mir jetzt größer, als vor zwei Jahren, weil ich einschätzen kann, was mich erwartet.

Der Akteur mit Hochschulabschluß aus dem produzierenden Bereich sieht in der Beteiligung an der Abstimminstanz den Vorteil, daß er umfassend über den gesamten Prozeß informiert wird.

> In der Abstimminstanz werden die Ergebnisse aus den Teilprojekten diskutiert und durchgegangen, bevor sie in den Lenkungsausschuß gegeben werden. Unsere Anmerkungen werden wie eine grobe Vorprüfung als Beschlußvorlage an den Lenkungsausschuß gegeben. Das hat bisher relativ gut funktioniert. Man kann da zwar nur oberflächlich arbeiten, weil alle Teilprojekte in dieser Instanz besprochen werden, aber man erhält dadurch einen sehr großen Einblick in das, was läuft. Man sitzt da an einer sehr zentralen Stelle des Projektes, sofern es die Möglichkeit betrifft, Informationen zu erhalten.

Der junge Sachgebietsleiter, der seit seiner Ausbildung im öffentlichen Dienst tätig ist, engagiert sich in der Abstimminstanz, weil er dadurch die Möglichkeit hat, direkt und umfassend über potentielle Ergebnisse informiert zu sein, die sich direkt auf seinen Zuständigkeitsbereich auswirken. Die Äußerung veranschaulicht die überwiegend konsumierende Haltung einiger Mitarbeiter. Die

Gestaltungsmöglichkeiten, also der Teil der Projektarbeit, der aktive, kreative Mitarbeit beinhaltet, werden als gering eingeschätzt. In erster Linie soll die Teilnahme an der Arbeitsgruppe die Lücken im innerbetrieblichen Informationsfluß ausgleichen und den Meinungsaustausch mit Kollegen ermöglichen.

> Durch die Mitarbeit im Projekt hatte ich die Möglichkeit, an Informationen aus erster Hand heranzukommen. Ich konnte den Prozeß besser verfolgen, und dadurch war alles weniger abstrakt. Die aktive Beteiligung hat mich auch dazu veranlaßt, mich immer wieder mit den Themen auseinanderzusetzen, dranzubleiben und nachzufragen. Ich hätte das nicht gemacht, wenn ich nicht in der Abstimminstanz immer wieder gefordert gewesen wäre. Außerdem macht es mir Spaß, mich mit anderen Kollegen über das Projekt zu unterhalten und sich auszutauschen, die Abstimminstanz ist ja bunt gemischt. Durch diese Gespräche erkenne ich frühzeitig, ob sich etwas auf mein Sachgebiet auswirken wird, und dazu kann ich dann Stellung nehmen. Ich glaube aber nicht, daß ich Einfluß auf die zukünftige Gestaltung nehmen kann.

Teilweise wird die Projektarbeit als Möglichkeit genutzt, die eigene Arbeit zu reflektieren und potentielle Veränderungen zu durchdenken. Der Akteur aus der Verwaltung nutzt die Projektarbeit als Zeit zum Nachdenken, die im Alltagsgeschäft nicht zur Verfügung steht.

> Ich halte es für wichtig, daß sich die Dinge verändern und daß man über seine Arbeit nachdenkt. Diese Möglichkeit bietet sich im Alltagsgeschäft nicht. Sie bietet sich aber im Projekt, und das hat mich hauptsächlich dazu motiviert, mitzumachen.

Sachgebietsleiter, die sich aus der Projektarbeit verabschieden, begründen diesen Schritt damit, daß sie keine persönlichen Vorteile erzielen können. Die Aussage des Befragten aus der entfernten Dependance belegt dies.

> Ich hatte mir zu Beginn vorgestellt, daß mein Bereich durch die Verschlankung autark wird. Ich wollte für meinen Bereich mehr Entscheidungsbefugnisse und auch Unterschriftenbefugnis für eine deutlich höhere Wertgrenze. Zu Beginn des Prozesses war mein Interesse des-

> halb sehr groß, aber das ist dann abgeflacht. Ich habe mich aus dem Projekt zurückgezogen, weil in einem Teilprojekt meine Vorstellungen nicht durchgesetzt werden konnten.

Dieser Mitarbeiter hatte erkannt, daß in der zukünftigen Organisation die Anzahl an Positionen für das mittlere Management geringer sein würde, wenn der Ansatz, die Hierarchie zu verschlanken, Erfolg haben würde. Er hat sich aus dem Projekt verabschiedet, weil er nicht an einer Abflachung der Hierarchieebenen beteiligt sein wollte, die in erster Linie seine Position bedroht.

> Außerdem ging es darum, das mittlere Management im Zuge der Verschlankung abzubauen, und ich wollte nicht dazu beitragen, meine eigene Position zu eleminieren. Ich arbeite gerne eigenverantwortlich und selbständig, und das wäre mir mit dem Verlust des mittleren Managements genommen worden.

3.3.4.4 Das Selbstverständnis der Akteure des mittleren Managements

Das Selbstverständnis der Akteure des mittleren Managements gestaltet sich sehr unterschiedlich. Diejenigen, die sich aktiv mit der Reorganisation auseinandersetzen, empfinden sich in ihrer Position eindeutig als Führungskräfte und fühlen sich für die Umsetzung der Projektergebnisse in ihrem Sachgebiet verantwortlich. Der Akteur aus der Dependance benennt sein Selbstverständnis.

> Der Informationsfluß könnte verbessert werden, obwohl es besser läuft als früher. Die Leute werden häufig zu spät informiert, und dadurch entstehen dann Gerüchte. Ich denke, daß die Leute die Möglichkeit haben müssen, sich mit dem Prozeß auseinanderzusetzen. Nur durch die Auseinandersetzung kann Akzeptanz entstehen. Ich stelle mir das so vor: Umfassende Information, aktive Auseinandersetzung, Akzeptanz. Anders geht das meiner Meinung nach nicht. Dadurch entsteht dann auch Motivation, oder die vorhandene Motivation wird zumindest erhalten. Reagieren die Mitarbeiter mit Ablehnung auf eine Veränderung, dann muß ich sehen, ob es nur eine bittere Pille ist, die geschluckt werden muß, oder ob es tatsächlich eine Verschlechterung ist. Wenn Abläufe tatsächlich behindert

> werden, dann trage ich die Erfahrung in das Reorganisationsprojekt zurück. Diese Rolle als Verbindung zwischen Betriebsleitung und Mitarbeiter während des Reorganisationsprozesses und als Korrektiv von den Mitarbeitern zum Projekt, nehme ich inoffiziell wahr. Darüber wurde nie gesprochen. Ich halte es aber für sinnvoll, Erfahrungen mit Veränderungen dort zu besprechen. Irgendwann käme es auf anderen Wegen sowieso in das Projekt, aber dann ist wertvolle Zeit vergangen.

Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen und Verantwortung, die im Projekt im Rahmen der Abflachung von Hierarchien besprochen wird, führt der Mitarbeiter aus der benachbarten Dependance in seinem Zuständigkeitsbereich ein, bevor eindeutige Beschlüsse im Projekt verabschiedet werden. Die Bereitschaft, Befugnisse abzugeben, ist im Zusammenhang damit zu sehen, daß der Befragte eine Dependance leitet. Die räumliche Entfernung zur Betriebsleitung hat dieses Mitglied aus dem mittleren Management veranlaßt, frühzeitig bewußt Führungsaufgaben zu übernehmen. Die Delegation von Aufgaben und Verantwortungsbereichen ist für ihn eine Möglichkeit, das Alltagsgeschäft zu bewältigen.

> Durch die Reorganisation kann ich einen Führungsstil praktizieren, der weniger hierarchisch ist. Es muß nicht immer alles über meinen Schreibtisch laufen. Ich kann dem Mitarbeiter sagen, daß er sich direkt mit den Beteiligten in Verbindung setzen soll. Auch wenn das noch nicht eindeutig festgeschrieben ist, so läuft doch die Reorganisation darauf hinaus, und deshalb praktiziere ich das jetzt schon. Ich möchte meinen Bereich ziel- und ergebnisorientierter betrachten. Verwaltungsabläufe sollen für mich nicht mehr diese dominante Rolle spielen.

Der Akteur verfügt zudem über das notwendige Vertrauen in die Kompetenz seiner Mitarbeiter. Er erwartet im Umkehrschluß von den Mitarbeitern, daß sie eigenverantwortlich in ihrem Aufgabenfeld agieren.

> Ich stelle mir vor, daß die Mitarbeiter eigenverantwortlich handeln und daß sie Schwierigkeiten erkennen. Diese können sie dann mit mir diskutieren und lösen. Ich habe da volles Vertrauen zu meinen Mitarbeitern. Ich sehe mich als Repräsentanten für andere Hierarchieebenen,

> aber nach innen als Erster unter Gleichen. Wenn es Schwierigkeiten gibt, dann stehe ich auch zu meinen Mitarbeitern. Ich erwarte aber von ihnen, daß sie sich als Bestandteil eines Teams begreifen und erkennen, welche Aufgaben von ihnen verlangt werden. Sie sollen Lücken erkennen und diese selbständig ausgleichen. Wenn z. B. die eigene Fachkompetenz erschöpft ist, sollen die Mitarbeiter sich eigenständig die notwendige Unterstützung holen. Den Mitarbeitern soll klar sein, daß sie nicht alles wissen müssen, und daß ich mich nicht um alles kümmern muß.

Der junge Befragte aus dem Instandsetzungs- und Wartungsbereich, der seit seiner Ausbildung im öffentlichen Dienst tätig ist, füllt seine Vorgesetztenfunktion aus, indem er den Mitarbeitern die Grundlage für einen reibungslosen Ablauf ihres Alltagsgeschäftes schafft. Da er über Verwaltungskompetenz verfügt, zieht er sich auf diesen Aufgabenbereich zurück und vertraut auf die Fachlichkeit der Mitarbeiter.

> Ich sehe meine Rolle hauptsächlich darin, den Mitarbeitern, die vor Ort beim Kunden sind, den Rücken freizuhalten. Ich erledige die Abrechnungen etc. Zeitweise fahre ich auch mit raus, aber dann geht es weniger um Fachfragen. Dann geht es meist darum, Unstimmigkeiten aus dem Weg zu räumen und Mißverständnisse geradezurükken. Fachlich kann ich meine Mitarbeiter auch gar nicht unterstützen. Die Mitarbeiter sind die Spezialisten, und ich verlasse mich auch auf deren Fachkompetenz. Umgekehrt verlassen sich meine Mitarbeiter darauf, daß ich das Drumherum organisiere.

Die Akteure, die sich ihrer Position sicher sind, halten die Reformvorhaben für eine wirkungslose, vorübergehende Erscheinung. Sie sind in dem festen Glauben, daß sie persönlich nicht mit Veränderungen konfrontiert werden. Der verbeamtete Mitarbeiter aus dem gleichen Bereich versteht sich als Sachbearbeiter mit besonderem Status. Für ihn hat sich mit dem Übergang in den Eigenbetrieb nichts geändert. Der Beitrag veranschaulicht das traditionelle Selbstverständnis von Vorgesetzten in öffentlichen Verwaltungen. Bezeichnend ist, daß dieser Vorgesetzte sich lediglich einer anonymisierten Behörde verpflichtet fühlt. Eine Anerkennung der weisungsbefugten Person, d. h. der Betriebsleitung, erfolgt nicht.

> Ich hatte nie Erwartungen, aber auch keine Befürchtungen. Unsere Arbeitsplätze sind hier so sicher wie nirgendwo in der Privatwirtschaft. Wir sind hier auch nicht abhängig davon, ob wir uns mit unseren Vorgesetzten gut verstehen. Es wird auch nicht viel passieren, weil die Politiker selbst nicht wissen, wo es hingehen soll. Privatisierung ist ein Modetrend, aber letztendlich bildet man irgendwo Schattenhaushalte, denn ich kann mir nicht vorstellen, daß das die Kassen entlasten soll. Die Ämter auf ihre Effektivität hin zu durchleuchten, das sollte man schon machen, aber dafür kann man doch regelmäßig Refa-Leute durch die Ämter schicken. Man identifiziert sich ja mit seinem Tun und legt Wert auf Qualität. Nun soll alles betriebswirtschaftlich laufen und die Umstellung, die fällt doch sehr schwer. Ich bin wie ein Familienvater in einer Vorbildfunktion. Ansonsten machen wir hier alle das Gleiche. Ich bin Ansprechpartner für die Abteilungsleiter, aber sonst ist da nicht viel Unterschied.

In dem Bereich Wartung und Instandsetzung herrscht bei den Mitarbeitern die Ansicht vor, daß sie sich in einem gesicherten Betriebsbereich befinden und nicht dem gleichen Veränderungsdruck ausgesetzt sind, wie die Akteure in Bereichen der Neuproduktion. Unter diesen Voraussetzungen ist es für die Führungskräfte, die von der Notwendigkeit von Veränderungen überzeugt sind, eine besondere Anforderung, in ihrem Bereich bei den Mitarbeitern Interesse für das Projekt zu erhalten bzw. zu entwickeln. Der Beschäftigte, der von der Privatwirtschaft vor einigen Jahren in den öffentlichen Dienst wechselte, beschreibt diese Anforderung. Diese Schilderung verdeutlicht das Beharrungsvermögen der Beschäftigten, daß durch Erfahrungen aus verschiedenen früheren Reformversuchen entwickelt wurde, die keinerlei Veränderungen bewirkt hatten.

> Ich muß versuchen, die Leute positiv zu motivieren und Gerüchten entgegenzuwirken. Es gibt hier jede Woche ein neues Gerücht, und das beschäftigt die Leute. Ich muß dafür sorgen, daß es die Leute nicht so sehr beschäftigt, daß sie nicht mehr arbeiten können. Die Leute haben viele Reorganisationen über sich ergehen lassen, und es hat sich wenig geändert. Jetzt sitzen sie diesen Prozeß auch aus, zumal wir nicht wissen, was genau aus uns wird. Diejenigen, die sich nicht am Reorganisationsprojekt be-

> teiligen, haben absolutes Desinteresse. Zumindest in meinem Sachgebiet interessiert das Projekt niemanden. Ich bin der einzige, der sich jetzt noch beteiligt. Wenn ich selbst nicht im Prozeß stecken würde, würde ich es amüsiert betrachten.

Der junge Akteur, der in seinem Sachgebiet Veränderungen durchführen mußte, sieht keine Verbindung zum Reorganisationsprozeß, obwohl er Mitglied der Abstimminstanz ist. Er begründet die Veränderung mit einer zufälligen Gegebenheit.

> Im Sachgebiet hat sich etwas verändert, weil zwei Abschnitte zusammengelegt werden sollten. Die Abschnitte waren sehr klein, und als ein Abschnittsleiter in Ruhestand ging, wurde die Stelle nicht neu besetzt. Ich habe in meiner Funktion als Sachgebietsleiter Ideen entwickelt und die Zusammenlegung gedanklich vorbereitet. Diesen Entwurf habe ich dann mit den Mitarbeitern und dem Abteilungsleiter durchgesprochen. Wir haben dann gemeinsam die Sache diskutiert, Bedenken gesammelt und etwas erarbeitet, mit dem wir auf die neue Situation reagieren konnten. Das, was dort erarbeitet wurde, haben wir dann auch so umgesetzt. Mir ist aber nicht klar, daß die veränderte Situation eine Wirkung aus dem Reorganisationsprozeß sein soll. Es fällt mir schwer, eine Verbindung zwischen meinem Alltagsgeschäft und bestimmten Veränderungen mit dem Reorganisationsprojekt herzustellen. Ich glaube auch, daß die internen Veränderungen in meinem Sachgebiet der Betriebsleitung nicht bekannt sind. Die Veränderung ist ja auch nicht im Reorganisationsprojekt geplant worden, sondern die Reaktion auf eine mehr zufällig eingetretene Situation. So sehe ich das zumindest.

Auch der Akteur aus der Verwaltung sieht nicht die Ergebnisse des Reorganisationsprozesses als Ursache für die Veränderungen in seinem Sachgebiet. Die Veränderungen werden als Ergebnis seines persönlichen Engagements beschrieben. Die Arbeit in den Projektgruppen wird mit fortschreitender Projektdauer zunehmend als Lernstatt und persönliche Ideenschmiede genutzt. Die Möglichkeit, im Kommunikationsprozeß mit Kollegen zu stehen, die ebenfalls an Änderungen interessiert sind, wird den Mitarbeitern genommen, als die

Gruppen am Ende der ersten Phase aufgelöst werden. Die Beschäftigten führen ihre Ansätze mit den Erfahrungen aus der Projektarbeit aber dennoch fort, obwohl eine Einbindung ins Projekt nicht mehr besteht. Die Äußerung verdeutlicht, daß dieser Akteur durchaus das Selbstverständnis einer kooperativen Führungskraft entwickelt hat.

> Zu Beginn war die Stimmung hier zurückhaltend. Die Aufgaben, die hier bearbeitet werden, müssen sowieso gemacht werden, und deshalb glaubt hier keiner an gravierende Veränderungen. Die Mitarbeiter waren und sind eher gelassen. Die Veränderungen, die es bisher gegeben hat, werden von den Mitarbeitern nicht mit dem Projekt in Verbindung gebracht. Das Projekt erscheint als ein Teil des Umwandlungsprozesses zum Betrieb. Die Auswirkungen dessen, was im Projekt erdacht wurde, sind nicht ausschlaggebend für unsere unmittelbare Arbeit. Ich sehe meine Aufgabe darin, Strukturen für einen reibungslosen Ablauf vorzugeben und bei schwierigen Fachfragen unterstützend zur Verfügung zu stehen. Ansonsten sollen die Mitarbeiter ihre Aufgaben eher selbständig erledigen.

3.3.4.5 Auswirkung des Projektes auf die tägliche Arbeit des mittleren Managements

Die Führungskräfte des mittleren Managements, die sich aktiv am Projekt beteiligen, übertragen die Erfahrungen aus der Projektarbeit auf ihre Alltagsarbeit. Sie nutzen zudem die Kontakte und Kommunikationsstrukturen, die durch die Sekundärorganisation des Projektes eingeführt wurden. Damit umgehen sie die hinderlichen Strukturen der Primärorganisation und verändern diese, obwohl sie nach Aussage der Betriebsleitung weiterhin Gültigkeit besitzen. Die Beschäftigten sind sich nicht bewußt, daß die Projektstrukturen zwar offiziell sind, aber nur für die Arbeit im Projekt gelten sollen. Die Übertragung führt aber dazu, daß Abläufe im Alltagsgeschäft effektiver organisiert werden und die Akteure hieraus neue Motivation für die Arbeit am Projekt entwickeln. Diese informelle Veränderung der Dienstwege erklärt zum Teil, daß eine Verbesserung der Kundenzufriedenheit erzielt werden konnte, obwohl nach Aussage des Betriebsleiters noch keine strukturellen oder gravierenden Veränderungen vorgenommen wurden. Der Mitarbeiter aus der benachbarten Dependance beschreibt seinen Umgang mit den Ergebnissen aus seiner Arbeitsgruppe.

> Durch die Umsetzung einzelner Ergebnisse läuft die Zusammenarbeit mit anderen Abteilungen schon besser. Gute Zusammenarbeit wird jetzt durch eine neue Struktur möglich und ist nicht mehr davon abhängig, ob die Abteilungsleiter miteinander können.

Die Idee der abteilungsübergreifenden Zusammenarbeit, die im Projekt als eine strukturelle Veränderung erarbeitet wurde, erleben besonders die Sachgebietsleiter, die im Bereich der Neuproduktion tätig sind, als erleichterndes Moment. Bezeichnend ist, daß die Betriebsleitung zwar der Idee der abteilungsübergreifenden Arbeit zugestimmt hat, die konkrete Umsetzung aber noch zur Entscheidung ansteht. Die Äußerung des Beschäftigten aus der benachbarten Dependance verdeutlicht dies.

> In einem Projekt [aus dem Alltagsgeschäft, S. O.] wurde schon abteilungs- und sachgebietsübergreifend gearbeitet. Außerdem wird, wenn ein Bereich in einer Überlastungssituation ist, flexibler mit Personalkapazitäten umgegangen. Das war allerdings schon vor dem Projekt so, sofern sich die Abteilungsleiter gut verstanden haben. Im Grunde genommen hat der Betriebsleiter im nachhinein das für gut befunden, was wir inoffiziell immer schon gemacht haben. Vielleicht ist es auch Zufall, daß wir das vorweggenommen haben, aber durch das Projekt ist dieses Vorgehen jetzt offiziell.

Der junge Sachgebietsleiter aus der Wartung und Instandsetzung nutzt Sachgebietssitzungen und Mitarbeiterbesprechungen, um die Mitarbeiter über den Fortgang im Projekt zu informieren und sie auf diesem Wege mit zukünftigen Veränderungen vertraut zu machen. Die Äußerung des Akteurs zeigt, daß die Mitarbeiter nur dann ein Interesse am Projekt entwickeln, wenn dieses sich auf ihren Arbeitsbereich auswirkt. Ein Interesse an dem gesamten Zusammenhang besteht nicht. Der Befragte begründet dies mit der Schwierigkeit, die Komplexität der Reformansätze gedanklich zu erfassen.

> Ich habe unsere regelmäßigen Sitzungen im Sachgebiet auch dazu benutzt, um kontinuierlich Informationen aus dem Projekt an die Mitarbeiter weiterzugeben. Einige sind da auch interessiert und wollen über den Fortgang direkt informiert werden. Die sprechen mich auch außerhalb der Sitzungen an, wenn sie Fragen haben. Aber eini-

> ge Kollegen interessiert es einfach nicht. Die wollen dazu nichts wissen. Das Interesse ist abhängig von der Person. Es ist auch abhängig davon, ob es um konkrete Sachen geht, die die Mitarbeiter direkt betreffen. Manche sehen Vorteile für sich, weil z. B. die Wege kürzer werden und der Verwaltungs- und Amtsmuff geringer werden kann. Besonders wenn es um Erleichterungen vor Ort geht, sind die Mitarbeiter dabei, aber dann sehen sie den Zusammenhang zu dem „großen, abstrakten Reorganisationsprojekt“ nicht mehr. Aber das fällt selbst mir schwer, wenn ich nicht konzentriert darüber nachdenke, ob es so sein könnte.

Teilweise greifen die Akteure, die aktiv im Projekt mitarbeiten, Beschlüssen ganz bewußt vor. Sie versuchen damit, der Trägheit des Apparates zu begegnen und Diskussionsprozesse abzukürzen, indem Tatsachen im Vorfeld geschaffen werden. Der Mitarbeiter aus der Verwaltung schildert seinen Umgang mit lästigen Strukturen der bestehenden Organisation. Der Beitrag verdeutlicht, daß die Mitarbeiter bewußt Entscheidungen vorgreifen, weil sie befürchten, daß über Veränderungsansätze, die aus ihrer Sicht sinnvoll sind, negativ entschieden wird. Sie wünschen sich aber ein offiziell verabschiedetes übergeordnetes Ziel, aus dem sie die Erlaubnis zu dieser Überschreitung ihrer Befugnisse ableiten können.

> Hier im Hause herrscht ein Mißtrauensverhältnis. Ich würde mir wünschen, daß es ein übergeordnetes Konzept gibt, in dessen Rahmen man sich bewegen kann. Zur Zeit führe ich in meinem Sachgebiet Veränderungen durch, von denen ich meine, daß sie sinnvoll sind. Das nehme ich mir auch raus, da frage ich gar nicht lange nach, denn die Erfahrung hat gezeigt, daß nachfragen meist das Aus ist. Also mache ich. Wenn es aber ein Konzept mit eindeutigen Zielen gäbe, könnte ich sicher sein, ob meine Ambitionen in den großen Rahmen passen.

Das Mitglied des mittleren Managements begründet sein eigenmächtiges Handeln mit Erfahrungen aus dem Projekt. Gerade im Zusammenhang mit strategischen Themen empfinden sich die Teammitglieder im Projekt als modernes Beiwerk, dessen Leistung nicht ernst genommen wird. Die Äußerung verdeutlicht zum einen den Umgang der Betriebsleitung mit dem Kernteam. Zum anderen zeigt sich, daß die Beschäftigten die Ziele der Arbeit im Kernteam so

umdeuten, daß ein praktischer Nutzen aus der Tätigkeit entsteht. Die Reaktionen der Betriebsleitung müßten eigentlich dazu führen, daß die Akteure die Arbeit einstellen. Die Logik der öffentlichen Verwaltung sieht aber die eigenmächtige Beendigung einer übertragenen Aufgabe vor deren Abschluß nicht vor. Deshalb wird weiterhin im Kernteam mitgewirkt.

> Das Team muß sich selbst immer wieder motivieren. Wir erhalten Arbeitsaufträge vom Betriebsleiter zu wichtigen Themenbereichen, und bevor wir die abgearbeitet haben, präsentiert der Betriebsleiter sein Ergebnis. Da fragt man sich schon, was das soll und warum man den Auftrag bekommen hat? Teilweise hat man den Eindruck, daß das Kernteam eine Feigenblattfunktion hat. Erst werden wir beauftragt, und dann liegt entweder schon ein Ergebnis von anderer Seite vor, oder das Ergebnis entspricht nicht den Vorstellungen des Betriebsleiters, und dann macht er es doch so, wie er es will.

Der Beschäftigte aus dem Bereich Wartung und Instandsetzung, der erst kurze Zeit im öffentlichen Dienst tätig ist, hat seine Mitarbeit im Projekt eingestellt, nachdem er feststellen mußte, daß die Mitarbeit nicht ernsthaft von der Betriebsleitung gewünscht wurde. Die Aussage macht deutlich, daß die gesamte Organisation des Reorganisationsprozesses als Projekt nicht dem Reformansatz des Betriebsleiters entspricht. Offiziell führt dieser den Prozeß beteiligungsorientiert durch und entspricht damit den in Bremen vorherrschenden Vorstellungen zur Organisation der Prozesse. Inoffiziell ist er aber bestrebt, den Prozeß im top-down-Verfahren durchzuführen. Da er diesen Ansatz verdeckt betreibt, verwirrt und enttäuscht er das mittlere Management und chaotisiert den Prozeß.

> Ich war Mitarbeiter im Projekt und habe in einigen Bereichen dazu beigetragen, Dinge aufzuarbeiten und bessere Ansätze zu entwickeln. Mit dem frustrierenden Ergebnis, daß Sachen, die dort erarbeitet wurden von der Entwicklung überholt wurden. Das Projekt wird von den beteiligten Mitarbeitern ernsthaft betrieben. Der Betriebsleiter will aber nur das durchsetzen, was in seine Vorstellung paßt, und bei den Abteilungsleitern herrscht das Sicherheitsdenken vor. Das sind fast alles Beamte, denen kann ja nichts passieren, egal was aus dem Betrieb einmal wird.

Die Mitglieder des mittleren Managements sehen sich, auch noch nach fast dreijähriger Laufzeit des Projektes, seitens der Mitarbeiter mit Widerständen und Blockaden der Reorganisation gegenüber konfrontiert. Der Mitarbeiter aus dem Controlling erläutert seine Sicht. Bezeichnend ist, daß die Beschäftigten den Übergang in den Eigenbetrieb als einen Probelauf verstehen, dessen Ausgang durchaus die Rückführung in ein Amt zuläßt.

> Nach meiner Ansicht sind die Mitarbeiter lange davon ausgegangen, daß der Betrieb wieder in ein Amt zurückgeführt wird. Man wollte den Betrieb nicht. Es hat sehr viel Zeit gebraucht, um den Leuten zu erklären, daß es ein Zurück nicht gibt. Veränderungen in den Köpfen hat es schon gegeben. Wobei sich die Veränderungen im Schneckentempo vollziehen - und das ist noch übertrieben.

Der Beschäftigte aus der Dependance hat in den letzten Jahren eine gewisse Souveränität im Umgang mit Widerständen entwickelt und reagiert selbstbewußt auf die Reaktionen der Mitarbeiter. Das Interesse an Veränderungen, die dazu beitragen den eigenen Arbeitsbereich reibungsloser und effektiver zu gestalten, ist die Basis für die Bereitschaft, neue Verhaltensweisen und „Spiele“ zu implementieren. Ist der Erfolg der Veränderung erkennbar, wird diese auch gegen anfängliche Widerstände der Beschäftigten durchgesetzt. Die Widerstände werden dann als Unsicherheit der Beschäftigten interpretiert.

> Die Mitarbeiter hatten keine Bereitschaft auf das Neue einzugehen. Es war ganz deutlich, daß sich die Mitarbeiter auf das Gewohnte und Verläßliche zurückzogen. Diese Stimmung kenne ich aber auch bei mir. Die Dinge, die klar erarbeitet sind, setze ich hier um. Bereits begonnene Arbeiten werden nach der alten Methode beendet. Neue Aufträge werden nach der neuen Methode bearbeitet. Dort, wo die Mitarbeiter eine Vereinfachung der Abläufe erkennen, läuft die Umsetzung der Projektergebnisse reibungslos. Sehen die Mitarbeiter keine Vereinfachung, fragen sie, warum etwas geändert wird. Halten sie die Veränderung für nachteilig, regen sie sich auf.

3.3.5 Mitarbeiterbeteiligung als lästige Notwendigkeit - Resümee -

3.3.5.1 Die Rolle der Betriebsleitung

Der Betriebsleiter initiiert ein Reorganisationsprojekt mit externer Unterstützung durch ein Beratungsinstitut. In der Vorstellung des Betriebsleiters soll der Reorganisationsprozeß im top-down-Verfahren erfolgen, indem er die Konzepte zur zukünftigen Gestaltung des Eigenbetriebes vorgibt und die Beschäftigten diese Konzepte in ihren Zuständigkeitsbereichen umsetzen. Die Entscheidung für eine Begleitung und Unterstützung durch externe Berater wird vom Betriebsleiter getroffen, da er keine Erfahrungen mit der Durchführung derartiger Projekte besitzt und nicht über die hierzu erforderliche Methodenkompetenz verfügt.

Das Beratungsinstitut schlägt während der Planung des Projektes vor, den Prozeß mit einer hohen Mitarbeiterbeteiligung durchzuführen und das angestrebte top-down-Verfahren durch einen bottom-up-Prozeß zu ersetzen. Diese Anregung wird vom Personalrat aufgegriffen und als Bedingung für dessen Zustimmung zum Projekt an die Betriebsleitung weitergegeben. Der Betriebsleiter stimmt schließlich diesem Vorschlag zu, zumal die SKP, die in ihrer Funktion als Querschnittsamt Hilfestellung beim Übergang in den Eigenbetrieb anbietet, ebenfalls die beteiligungsorientierte Prozeßgestaltung empfiehlt.

Der Verlauf des Prozesses in Betrieb B zeigt, daß die Einrichtung dieses umfangreichen Projektes mit Projektteams, spezieller Organisationsstruktur und neuartigen Arbeitsweisen lediglich formal erfolgte. Offiziell wird die Mitarbeiterbeteiligung als bedeutendes Element präsentiert, an dem sich der Veränderungswille und die Modernität des Reorganisationsansatzes darstellen lassen. Der Betriebsleiter verpflichtet seine Mitarbeiter geradezu zur Mitarbeit im Projekt. Im konkreten Handeln widerspricht er aber konsequent dem beteiligungsorientierten Ansatz, indem er an allen Arbeitsgruppen beteiligt ist, die Diskussionsprozesse dominiert und versucht, seine Konzepte als Gruppenergebnisse durchzusetzen. Damit erfolgt der Übergang in den Eigenbetrieb formell entsprechend dem empfohlenen bottom-up-Prozeß, informell betreibt aber der Betriebsleiter ein top-down-Verfahren. Die Diskrepanz, die aus der Widersprüchlichkeit zwischen offiziell Gesagtem und angeordneter Beteiligung der Beschäftigten einerseits und tatsächlich Gemachtem und erlebbarem Verhalten des Betriebsleiters andererseits resultiert, führt zu Unmut und Verwirrung, aus denen ein zunehmendes Mißtrauensverhältnis zwischen Belegschaft und Betriebsleitung entsteht.

Das Interesse des Betriebsleiters liegt darin, seine Idee vom zukünftigen Betrieb ohne aufwendige Diskussionsprozesse umzusetzen. Das Reorganisationsprojekt verhindert aber dieses Ziel. Dementsprechend entwickelt der Betriebsleiter keinerlei Interesse an der erfolgversprechenden Konkretisierung des Projektansatzes. Dies zeigt sich auch darin, daß er die Verantwortung für das Projekt an seinen Stellvertreter abgibt und diesen zudem als Projektleiter einsetzt. Es wird die Infrastruktur gestellt, um dem Beschluß für ein Projekt äußerlich zu entsprechen. Die Definition der einzelnen Arbeitsaufträge, die Entwicklung von Kriterien zur Auswahl der Projektmitarbeiter oder ein verbindlicher Zeitplan wird aber vernachlässigt. Der Betriebsleiter hat unter den gegebenen Umständen kein Interesse an einem funktionierenden Projekt und verhält sich entsprechend. Das tatsächliche Desinteresse des Betriebsleiters am Projekt führt bei den Beschäftigten zu einem Verlust der Motivation und frustrierenden Erlebnissen, da ihre Beteiligung im Projekt nicht anerkannt wird.

3.3.5.2 Die Gestaltung des Beraterauftrages

In der Privatwirtschaft hat die Praxis mit umfassenden Reorganisationsprozessen gezeigt, daß eine Unterstützung durch erfahrene externe Berater angezeigt ist. Ein Vorteil einer Begleitung durch Externe wird darin gesehen, daß unterschiedliche Gestaltungsansätze durch diese in das Unternehmen getragen werden. Ein weiterer Vorteil liegt darin, daß der Berater nicht in die betrieblichen zwischenmenschlichen Strukturen eingebunden ist und als Außenstehender die Abläufe objektiver beurteilen kann. Vor diesem Hintergrund setzt sich der Personalrat dafür ein, einen Auftrag an externe Consulter zu vergeben. Der Beratervertrag wird aber so gestaltet, daß die Berater die angestrebte Rolle eines fachlich kompetenten, außenstehenden Consulters nicht erfüllen können, da die Betriebsleitung deren Leistung auf die Moderation der Gruppendiskussionen reduziert. Damit befinden sich die Berater in einer Situation, in der sie die inhaltliche Arbeit kaum beeinflussen können. Versuche, über den eigentlichen Auftrag hinaus zu agieren, scheitern am Widerstand der Hierarchien in den Teams und an der Betriebsleitung. Obwohl die Berater dieses Dilemma benennen und die Betriebsleitung auffordern, den Vertrag neu zu gestalten, wird von einer Modifikation des Auftrages abgesehen. Die Einflußnahme der externen Begleitung auf eine ziel- und ergebnisorientierte Abwicklung des Prozesses wird dadurch verhindert.

3.3.5.3 Die Zusammenarbeit im Projekt

Das mittlere Management wird als Akteursgruppe vom Betriebsleiter nicht wahrgenommen. In ihrer Funktion als Vorgesetzte oder Führungskräfte werden sie weder im Alltagsgeschäft noch im Projekt oder bei der Umsetzung von Projektergebnissen eingesetzt. Der Betriebsleiter versteht die Sachgebietsleiter als Mitarbeiter, die durch die Aufstiegsmodalitäten des öffentlichen Dienstes in eine bestimmte Vergütungsgruppe gekommen sind. In den Fällen, in denen Mitglieder des mittleren Managements zur Mitarbeit im Projekt aufgefordert werden, erfolgt dies, weil die Teilnahme der Person gewünscht wird und nicht, weil die Person Funktionsträger ist.

Der Betriebsleiter erhält, entsprechend den Regeln des Projektmanagements, erst eine Zugriffsmöglichkeit auf die Teamergebnisse, wenn diese im Lenkungsausschuß vorgestellt werden. Diese Regel setzt Vertrauen in die Fähigkeiten der Mitarbeiter in den Projektgruppen voraus. Da dieses Vertrauen nicht besteht, bearbeitet der Betriebsleiter die Aufgaben der Projektteams parallel selbst. Er geht generell davon aus, daß die Ergebnisse nicht seinen Vorstellungen entsprechen. Damit wird die Arbeit der Projektteams ad absurdum geführt und Unmut in den Projektteams der Betriebsleitung gegenüber hervorgerufen. Selbst die Projektleitung und die externen Berater können sich gegen dieses Verhalten der Betriebsleitung nicht durchsetzen.

Besonders in der ersten Phase des Projektes wird die Zusammenarbeit innerhalb einiger Teams als konfliktär beschrieben. Da die Aufträge der Teams mehrdeutig bzw. indifferent beschrieben sind, können die Teammitglieder ihr persönliches Interesse bezüglich der Ergebnisse in den Vordergrund stellen. Im Endeffekt wird um die Durchsetzung persönlicher Ziele gerungen, die nicht zwangsläufig im Interesse des zukünftigen Unternehmens stehen. Diejenigen, die an einer Reform der Abläufe und der Aufbauorganisation interessiert sind, kollidieren mit denjenigen, die den Status Quo erhalten oder in ihrem Sinne verändern wollen. Dementsprechend können kaum zukunftsweisende Konzepte erarbeitet werden, die in der gesamten Organisation akzeptiert werden.

Theoretisch wird der Reorganisationsprozeß im Betrieb B unter dem Aspekt der Beteiligung durchgeführt. Alle Elemente, die gemäß den Erfahrungen in der Privatwirtschaft, für eine erfolgreiche Durchführung notwendig sind, werden installiert. Dementsprechend wirkt der Reorganisationsprozeß in der Form, wie er in der Außendarstellung des Betriebes beschrieben wird, beispielhaft. Die Betrachtung der Beteiligung in der Praxis führt aber zu einem Widerspruch zwischen theoretisch zu erwartender und praktischer vorhandener Wirkung.

Der Reorganisationsprozeß in Betrieb B macht deutlich, daß der beteiligungsorientierte Ansatz nur unter bestimmten Rahmenbedingungen die gewünschte Wirkung erzielt. Die umfassende Beteiligung der Mitarbeiter an sich ist kein Erfolgskriterium. In Betrieb B wird diese sogar zu einem Mißerfolgskriterium, da alle Beteiligten zunehmend ihre persönlichen Interessen vertreten, die darin bestehen, die Grundstruktur des öffentlichen Dienstes zu manifestieren.

3.3.5.4 Erwähnenswerte Veränderungen gibt es auch ohne Umstrukturierung

Die beschriebenen Defizite führen dazu, daß Veränderungen nur in den Unternehmensbereichen erfolgen, die von reformwilligen Führungskräften geleitet werden. Dabei greifen diese Führungskräfte auch auf Konzepte und Ideen zurück, die im Verlauf des Projektes erarbeitet, aber nicht endgültig verabschiedet worden sind. Neben den kleineren Veränderungen, die eigenmächtig durchgeführt werden, hat es durchaus offiziell eingeführte Modernisierungen gegeben, die von der Projektleitung auf verschiedenen Informationsveranstaltungen öffentlichkeitswirksam dargestellt wurden.

Vordergründig betrachtet kann das Projekt deshalb durchaus als wirkungsvoll bezeichnet werden. Die Arbeit im Projekt hat nach Aussage des stellvertretenden Betriebsleiters durch verschiedene Veränderungen in der Außenwirkung zu mehr Kundenzufriedenheit geführt. Die Mitarbeiter können bei umfangreicheren Aufträgen z. B. eine abteilungsübergreifende Zusammenarbeit gestalten. Die technische Ausstattung ist verbessert worden, und diejenigen, die im Kernteam mitgewirkt haben, erhielten einen Einblick in die Vorteile von Gruppenarbeit und die Dynamik von Diskussionsprozessen. Diese indirekte Qualifizierung von Mitarbeitern wird von den Akteuren als positiver Nebeneffekt bewertet, den sie in ihrer täglichen Arbeit einsetzen können.

Erfolgt die Betrachtung der „Erfolge“ aber vor dem Hintergrund des gesteckten Zieles, das in der umfassenden Umstrukturierung des Betriebes liegt, so kann das Projekt als erfolglos bezeichnet werden. Alle Veränderungen erfolgen nicht nur in der aus Amtszeiten übernommenen Struktur, sie bestätigen und manifestieren diese zudem. Die Mitglieder des mittleren Managements führen in ihrem Zuständigkeitsbereich bereitwillig Veränderungen durch, die die Arbeitsabläufe effektiver und effizienter machen, aber die Struktur nicht in Frage stellen. Die Abteilungsleiter unterstützen die abteilungsübergreifende Zusammenarbeit, solange die betroffenen Mitarbeiter ihnen weiterhin disziplinarisch unterstellt bleiben, d. h. solange ihr Status nicht gefährdet ist, indem ein projektorientiertes Arbeiten eingeführt wird. Die Arbeit im Reorganisationsprojekt trägt zum Informationsaustausch und zur Verbesserung der Kommunikation im

Kollegenkreis bei. Ein ernsthaftes Interesse an der Abflachung von Hierarchieebenen entwickelt sich aber nicht. Zwar wird ernsthaft an der Verkürzung von Dienstwegen gearbeitet, aber nur unter der Bedingung, daß dadurch keine Positionen überflüssig werden. Der Prozeß ist dementsprechend durch vielfältige Tätigkeiten und rege Geschäftigkeit geprägt, die sich auf Nebenschauplätzen abspielt und damit nicht nur vom eigentlichen Ziel effektvoll ablenkt, sondern sein Erreichen unauffällig verhindert.

3.4 Der Reorganisationsprozeß in Betrieb C

3.4.1 Merkmale des heutigen Betriebes

Betrieb C wurde 1994 in einen Eigenbetrieb umgewandelt und begann zu diesem Zeitpunkt mit dem Reorganisationsprozeß. 1994 gab es ca. 180 Mitarbeiter im Betrieb. Zum Zeitpunkt der Befragung waren noch ca. 120 Mitarbeiter beschäftigt. Die Reduzierung der Belegschaft erfolgte ohne Kündigung von Seiten des Arbeitgebers. Der Anteil an Beamten lag mit ca. 35 % unter dem der Angestellten mit ca. 60 %. Die hohen Positionen waren durchgängig mit Beamten besetzt. Der Anteil an Lohnempfängern lag unter 5 % und war damit verschwindend gering. Unter den älteren Beschäftigten hat ein großer Teil eine handwerkliche Berufsausbildung absolviert und ist in den 70er Jahren in den öffentlichen Dienst eingetreten. Alle Beschäftigten arbeiten in Großraumbüros. Da Betrieb C von überschaubarer Größe ist und alle Beschäftigten in einem Haus untergebracht werden konnten, kennen sich die Mitarbeiter untereinander meist persönlich.

Im ehemaligen Amt existierten vier Hierarchieebenen: die Amtsleitung, die Abteilungsleitung, die Sachgebietsleitung und die Abschnittsleitung. Nach der Abschnittsleitung folgte die Mitarbeiterebene. Es besteht formal noch die alte Struktur aus Amtszeiten. Inzwischen sind drei Stäbe gebildet worden, die direkt der Betriebsleitung unterstehen. Diese sind die Personalentwicklung, die Datensicherung/Revision und die strategische Planung. Der Betrieb hat einen administrativen Bereich, der in drei Sachgebiete unterteilt ist. Eine Abteilungsleitung gibt es hier nicht mehr, sondern lediglich die drei Sachgebietsleitungen, die direkt der Betriebsleitung unterstellt sind. Die Mitarbeiter des administrativen Bereiches sind den Sachgebieten fest zugeordnet. In diesem Bereich blieb die feste Struktur bewußt bestehen, da sich die anfallenden Arbeiten durch Gleichförmigkeit und Kontinuität auszeichnen. Der zweite Bereich des Betriebes ist der produzierende Bereich, der zukünftig ausschließlich projektorientiert arbeiten wird. Zur Zeit der Befragung war dieser offiziell noch in drei Abteilungen unterteilt, denen Abteilungsleiter vorstanden.

Im produzierenden Bereich wird die Leistung in Form von Programmierungs- und Organisationsdiensten erstellt. Diese werden zum Teil als Projekte organisiert, die neben der Erstellung von Softwareelementen in kleinen Teams einen umfangreichen Kundenservice beinhalten. Der produktbezogene Kundenservice wird nach der Installation des Produktes beim Kunden als Daueraufgabe organisiert, die von Spezialisten in enger Zusammenarbeit mit dem Abnehmer

bearbeitet wird. Daneben besteht die Dienstleistung aus kontinuierlich oder zyklisch wiederkehrenden Aufgaben der Datenverarbeitung für unterschiedliche Kunden, die zur Zeit der Befragung dem öffentlichen Dienst zugerechnet werden können. Im produzierenden Bereich überwiegt der Anteil an selbständig und im Rahmen von gesetzlichen Vorgaben und innerbetrieblichen Absprachen eigenverantwortlich arbeitenden Spezialisten und Teams.

In Betrieb C wird der Reorganisationsprozeß auf Initiative des Personalrates und der Belegschaft als beteiligungsorientiertes Reorganisationsprojekt mit externer Unterstützung durchgeführt. Dieses Reorganisationsprojekt zeichnet sich dadurch aus, daß es nach klassischen Projektmanagementregeln organisiert und durchgeführt wird. Ferner wird mit Beginn des Projektes von der Senatskommission für das Personalwesen ein zweiter Betriebsleiter eingesetzt. Diesem Betriebsleiter wird die Aufgabe übertragen, das Projekt voranzubringen und die Umsetzung der Ergebnisse zu forcieren. Für den reibungslosen Ablauf des Alltagsgeschäftes bleibt der Betriebsleiter zuständig, der vor dem Übergang in den Eigenbetrieb Amtsleiter war.

Durch den Reorganisationsprozeß soll der Eigenbetrieb in die Lage versetzt werden, eigenständig am Markt bestehen zu können. Es ist das Ziel, effektive und effiziente Strukturen und Abläufe zu entwickeln, neue Produkte und einen kundenorientierten Service entstehen zu lassen. Seit Beginn des Prozesses werden Konzepte entwickelt, deren Umsetzung zum Teil bereits probeweise erfolgt. Die Gestaltung der Arbeits-, Ablauf- und Aufbauorganisation wird teilweise schon entsprechend der jeweils zu erbringenden Leistung organisiert. Deshalb finden sich in Betrieb C Elemente einer Matrix-, einer Stabs- und einer Linienorganisation. In den Bereichen, in denen neue Produkte entwickelt werden, wird schrittweise die Arbeits- und Ablauforganisation von einer streng hierarchischen Struktur zu einer projektorientierten Arbeitsorganisation transformiert. Im Bereich der langfristigen, einzelproduktbezogenen Kundenbetreuung entstehen produktbezogene Einheiten, die mit Spezialisten ausgestattet sind. In einem Pilotbereich wird die zukünftige Struktur bereits erprobt. Diese zeichnet sich dadurch aus, daß die Abteilungsleitung vorwiegend übergeordnete Koordinations- und Planungsaufgaben wahrnimmt, um den optimalen Personaleinsatz in den Projekten sicherzustellen. Zudem hat sie die Aufgabe, den Markt und andere Entwicklungen zu beobachten, um frühzeitig zukünftige Anforderungen erkennen zu können. Dabei wird sie von Spezialisten unterstützt, die aufgrund ihrer Fachlichkeit eine hohe Position innehaben und entsprechend vergütet werden, aber keine Vorgesetztenfunktion wahrnehmen. Ein mittleres Management wird auch zukünftig grundsätzlich vorhanden sein, besteht aber aus Projektleitern, die diese Position nur für die Laufzeit eines Projektes innehaben. Alle Mitarbeiter aus dem produzierenden Bereich, mit Ausnahme der Abteilungsleiter und der Spezialisten, befinden sich in einem Mitar-

beiterpool, aus dem zukünftig das Personal für die Projekte ausgewählt wird. Die Abteilungsleiter werden neben ihren Spezialisten kein zusätzliches Personal haben, das nur ihnen unterstellt ist. Sie werden in Rücksprache untereinander und unter Beteiligung des noch einzurichtenden Multiprojektmanagements abteilungsübergreifend die Projektgruppen zusammenstellen. Der Pilotbereich arbeitete zum Zeitpunkt der Befragung bereits nach diesem System.

3.4.2 Mut zu neuen Ansätzen und Geduld bei der Erprobung - Der Reorganisationsprozeß aus Sicht des Top-Managements -

Zum Zeitpunkt der Befragung beträgt die Laufzeit des Reorganisationsprozesses drei Jahre. Während dieser Zeit hat sich die zukünftige Struktur klar herauskristallisiert. Von Bedeutung ist, daß es im produzierenden Bereich die Ebene eines mittleren Managements weiterhin geben wird, aber lediglich als Funktion und nicht als Position, die kontinuierlich mit den gleichen Personen besetzt ist. Der Betriebsleiter, der zu Beginn des Projektes als Prozeßverantwortlicher eingestellt wurde und vorher in einem Querschnittsamt tätig war, beschreibt die neue Organisationsform und die zukünftige Zuordnung von Aufgaben und Mitarbeitern.

> Zukünftig hat jede Abteilung fest zugeordnete Mitarbeiter, aber nur sehr wenige. Einmal die Fachkräfte für Daueraufgaben und die Spezialisten. Die Spezialisten repräsentieren Methodenwissen auf hohem Niveau. Daneben gibt es einen Pool von Fachkräften für die Projekte. In diesem Pool sind alle übrigen Mitarbeiter. Der Pool ist skaliert und geclustert nach Projektleitern, Juniorprojektleitern und Fachkräften mit unterschiedlichem Wissen, Wissensstand und Erfahrungen, also Menschen die man braucht, um Projekte optimal zu besetzen. Diese Fachkräfte sind dann für die Dauer eines Projektes disziplinarisch dem Abteilungsleiter unterstellt, dem das Projekt zugeordnet ist. Die Geschäftsführung der Projekte übernimmt der Multiprojektmanager. Der Vorteil ist erstens, daß zwei Hierarchiestufen wegfallen. Zweitens stehen alle Mitarbeiter für alle Projekte zur Verfügung, ohne daß wir Probleme mit der Zuordnung zu bestimmten Organisationseinheiten haben. Man kann optimal Projekte besetzen und muß keine Rücksicht auf Organisationseinheiten nehmen. Drittens gibt es aus diesem Pool heraus für die Mitarbeiter Entwicklungsmöglichkeiten, z. B. als Junior-

> projektleiter tätig zu sein. Die Mitarbeiter können sich in andere Felder einarbeiten, ohne die Abteilung zu wechseln. Der Nachteil bei der Sache ist, daß es ungewohnte fachliche und disziplinarische Unterstellungsverhältnisse gibt. Aber die Organisation von Arbeit hat vor der Organisation von Unterstellungsverhältnissen Vorrang. Das habe ich eindeutig klargestellt. Das Multiprojektmanagement übernimmt die Leitungsaufgaben. Die Abteilungsleiter übernehmen kollektiv die Führungsaufgaben. Ein Drittel der Mitarbeiter arbeitet jetzt noch in der alten Form, aber sobald die in neue Projekte kommen, arbeiten auch diese nach der neuen Form. Das wird zwar für diese Leute ungewohnt sein, aber es ist eindeutig, daß die das gerne wollen, weil sie dann auch dem Kunden gegenüber anders auftreten können. Auch den Abteilungsleitern ist klar, daß es darum geht, Projekte optimal zu besetzen, und das ist die kollektive Führungsaufgabe.

Die Konzepte zu den strategischen Veränderungen in der zukünftigen Organisation werden im Top-Management entwickelt. Deren Umsetzung und Konkretisierung erfolgt dann beteiligungsorientiert. Damit erhält das zukünftige Top-Management durch die Arbeit im Reorganisationsprojekt Erfahrungswerte für seine spätere Arbeit im produzierenden Bereich. Der Betriebsleiter beschreibt die Erstellung der strategischen Konzepte.

> In der neuen Organisationsform werden wir dann Über- und Unterordnungsverhältnisse neu beschreiben müssen. Das haben wir auf der Topebene getan. Wir haben eine Diskussion im Rahmen der strategischen Planung innerhalb des Reorganisationsprojektes geführt und diesen Punkt genau beschrieben. Die Projektleiter sind Fachvorgesetzte. Die Disziplinarvorgesetzten sind die Abteilungsleiter, die ein Kollektivorgan bilden.

Die anlaß- bzw. auftragsbezogene Implementation der projektorientierten Organisation des produzierenden Bereiches verläuft bisher erfolgreich. Der Beitrag des Betriebsleiters zeigt dessen Verwunderung über die positiven Reaktionen der Beschäftigten auf rationalisierende Maßnahmen. Diese werden im Vorfeld als schwierig eingestuft, weil sie generell als unpopulär gelten und ohne Beteiligungsprozesse entwickelt wurden. Die Schilderung verdeutlicht,

daß die Betroffenen kreativ und positiv auf Veränderungen reagieren, wenn diese ihnen die Möglichkeit zu zielgerichtetem praktischen Handeln eröffnen.

> Die Toleranz gegenüber Krisensituationen ist ganz gut ausgeprägt. Auch die Abteilung, in der jetzt die ersten Rationalisierungsmaßnahmen beginnen, hat sich sehr gut selbst organisiert. Das hätte niemand erwartet.

Durch die Reorganisation entfallen im produzierenden Bereich die dritte und vierte Hierarchiestufe. Die Umstellung auf die zukünftige Organisationsstruktur erfolgt in den einzelnen Bereichen konsequent anlaßbezogen. In Betrieb C wird die Umstellung dadurch erleichtert, daß viele Beschäftigte dieser Hierarchiestufen verrentet werden konnten und keine Neubesetzung der Position vorgenommen wurde. Die Veränderungen auf der Ebene der Abschnittsleiter erfolgt, wenn auf diese Akteure einen neue Anforderung, z. B. ein neuer Auftrag, zukommt. Die Betroffenen können zwar nicht in ihrer Position verbleiben, erhalten aber durch das neue Aufgabenfeld die Möglichkeit, sich sofort wieder im praktischen Alltag zu verorten. Der Betriebsleiter führt dies aus.

> Künftig wird die Ebene der Sachgebietsleiter mit einiger Sicherheit im Bereich der leistungserbringenden Einheiten wegfallen. Im Bereich der Administration wird sie erhalten bleiben. Die Abschnittsleiter [in den leistungserbringenden Einheiten, S. O.] werden eine andere Aufgabe haben. Die werden von der Umstrukturierung am stärksten betroffen sein. Die Sachgebietsleiter sind teilweise schon nicht mehr vorhanden, weil sie in Ruhestand gegangen sind oder Aufgaben innerhalb eines Stabes übernommen haben. Teilweise werden sie in der neuen Organisation mit Aufgaben betraut werden, um die kollektive Leitung zu organisieren. Abschnittsleiter werden die zukünftigen Projektleiter von Kundenprojekten werden, was heute auch schon größtenteils so ist.

Im produzierenden Bereich erfolgt die Zuordnung der Mitarbeiter strikt produktbezogen. Die Legitimation eines Vorgesetzten im öffentlichen Dienst, die ausschließlich durch die Anzahl der unterstellten Mitarbeiter bestimmt wird, ist in Betrieb C außer Kraft gesetzt. Ebenso werden Abteilungsgrenzen aufgelöst, die im ehemaligen Amt Informations- und Kommunikationsbarrieren darstellten. Die Orientierung am Geschäftsprozeß zwingt die Beschäftigten in die neue Struktur. Bezeichnend ist, daß die Beschäftigten sukzessive in die neue Struk-

tur gedrängt werden, obwohl formell noch die alte Struktur besteht. Die alte Struktur wird erst aufgelöst, wenn der größte Teil der Beschäftigten in seiner täglichen Arbeit bereits die neue Struktur erlebt. Damit kann die abstrakte Konzeption der zukünftigen Organisation von den Betroffenen durch Erfahrungswerte konkretisiert werden, wenn die Organisation offiziell eingeführt wird. Der Betriebsleiter erläutert die Umstellung.

> Auch in der neuen Organisation wird es das mittlere Management geben, aber nicht in der jetzigen hierarchischen Stufung, sondern sie werden mit temporärer Führungsverantwortung belegt werden, wenn sie Projektleiter sind. Das ist teilweise jetzt schon so. Es gibt Mitarbeiter, die noch sehr starr in Organisationseinheiten tätig sind. Es gibt aber auch Mitarbeiter, die wie Wandergesellen von einem Projekt ins andere wechseln und nicht mehr so einen Heimathafen haben, wie es in der übrigen Organisation der Fall ist. Sie sind dort im Einsatz, wo das Projekt läuft, und sind ein oder zwei Projekten zugeordnet. Sie haben eine gewisse heimatliche Verbindung zu ihren ursprünglichen Organisationseinheiten, die aber kaum noch ausgeprägt ist. Solange sie einem Projekt zugeordnet sind, ist der jeweilige Projektleiter der Ansprechpartner. Das ist aber eine Migrationsphase. Formal haben wir die Hierarchiestufen noch, faktisch, würde ich aber sagen, sind mindestens ein Drittel bis die Hälfte der Mitarbeiter in solchen Projekten tätig und haben ihren Heimathafen verloren. Wir haben aber die Organisation formal noch nicht umgestellt. Jetzt werden wir aber den Hebel umlegen und werden sagen, daß wir jetzt die Aufbauorganisation dem, was sich real eingestellt hat, anpassen.

Die besondere Strategie der Prozeßverantwortlichen, die strukturellen Veränderungen sukzessive aufgaben- und anlaßbezogen umzusetzen, ermöglicht es den Beschäftigten, einen Lernprozeß zu durchleben. Dadurch bleibt ihnen Zeit, sich mental und bewußt auf die Veränderungen einzustellen. Es entsteht für die Mitarbeiter ein praktischer Bezug, der dazu beiträgt, die Veränderung zu verstehen und eigenverantwortlich umzusetzen. Der Betriebsleiter beschreibt das schrittweise Vorgehen.

> Wir haben immer gesagt, man müßte tun, aber die Zeit dafür muß auch reif sein. Wenn man so etwas anordnet, aber es dann nur eine Vernunftseinsicht ist und nicht eine

> objektive Notwendigkeit, dann besteht die Gefahr, daß man irgend etwas Gekünsteltes schafft, das der Realität nicht entspricht. Etwas, das nur auf dem Papier steht, aber nicht angewendet wird. Eine Erfahrung, die ich auch machen mußte, war, daß die Veränderung so fundamental und radikal sein kann, daß die Organisation kollabiert. Da muß man ein Gespür entwickeln, um rechtzeitig die Grenzen des Machbaren zu erkennen. Organisationsentwicklung ist etwas, das zwischen drei und fünf Jahren erfordert, daß hatten wir aber auch so geschätzt.

Die Arbeit im Reorganisationsprojekt stellt eine außergewöhnliche Belastung dar. Zwischenziele, die in absehbaren Zeiträumen erreicht werden können, dienen der Orientierung und der Motivation. Der Reorganisationsprozeß wird von der Betriebsleitung als besondere Belastung beschrieben. Der Beitrag verdeutlicht, daß die Projektarbeit nicht mit der Routine aus dem sonstigen Alltagsgeschäft verglichen werden kann. Neben der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit bildet die geistige Anspannung einen bedeutenden Aspekt, der zu Überlastungen führt.

> Visionen habe ich noch ausreichend und die Dynamik ist ungebrochen, weil ich noch nicht zufrieden bin. Das Jahr 1996 war „Das Jahr des langen Weges“. Das Jahr 1997 steht unter dem Motto „Wir wollen fertig werden“. Ich habe auch ganz persönlich das Bedürfnis, die Sache zu Ende zu bringen. Irgendwann muß mal Schluß sein. Die Energie und der Wille sind da. Man muß auch sagen: Es ist für alle Mitarbeiter im Hause und auch für mich persönlich ein ziemlicher Scheuersack, durch den man hier durchgeht, der physisch und psychisch sehr anstrengend ist. Es gibt Arbeitshöhepunkte, die sehr schlauchen. Das geht an den Rand dessen, was man wirklich leisten kann.

Die Initiative für das Projekt ist von der betrieblichen Interessenvertretung und von den Mitarbeitern ausgegangen. Dadurch bestand in der Belegschaft vor Projektbeginn ein gemeinsamer Veränderungswille. Die Beschäftigten sind davon überzeugt, daß der Bestand des Betriebes nur durch die Reorganisation erhalten werden kann, und tragen deshalb die zusätzliche Belastung, die durch die Anforderungen aus dem Projekt für sie entstehen. Der Betriebsleiter nennt die grundsätzlich positive Einstellung der Belegschaft als eine Voraussetzung, die den Erfolg begünstigt. Die Interviewpassage verdeutlicht zudem, daß der

Prozeß dennoch kontinuierlich vorangetrieben werden muß, um die Veränderungsdynamik zu erhalten.

> Eine Veränderung der Rahmenbedingungen und der Arbeitsweisen ist bei uns relativ einfach gewesen, weil wir unsere Leistungen in einer Wettbewerbssituation sehen mußten, und die Leistungen alter Art, wie sie in der Behörde erbracht werden, sind nicht wettbewerbsfähig. Dadurch war für alle im Hause klar, daß sich das Verhalten ändern muß, damit wir bestandsfähig bleiben. Gott sei Dank hatte die Organisation von sich aus einen Überlebenswillen und wenn man sich diesen Überlebenswillen entfalten läßt, dann, meine ich, daß die Organisation auch von sich aus in der Lage ist, sich nach den neuen Rahmenbedingungen zu richten, die von außen neu gesetzt worden sind. Die Organisation ist dann in der Lage sich in eine Richtung zu entwickeln, die den Anforderungen dieser Rahmenbedingungen entspricht. Wir haben aber auch festgestellt, daß so etwas nicht zufällig passiert, sondern daß man daran hart arbeiten muß.

Die Einstellung zum Projekt innerhalb der Belegschaft unterliegt im Prozeßverlauf mehreren Schwankungen. Die Schilderung des Betriebsleiters veranschaulicht den besonderen Stellenwert einer durchgängigen und zielgerichteten Informationspolitik. Dabei ist eine entscheidende Bedingung für die Wirksamkeit der Informationspolitik die Zuverlässigkeit der Akteure, die die Informationen im Betrieb verbreiten sollen.

> Es gibt schlechte Stimmung und schlechtes Klima, wenn die Informationen über bestimmte Entwicklungen nicht ausreichend sind. Das kann zwei Gründe haben. Entweder ist der Informationskanal verstopft. Das merkt man dann nicht immer. Es gehen dann zwar Informationen von oben nach unten, aber die bleiben in der Mitte hängen, und man ist dann irgendwann verwundert, daß kein anderer von dem weiß, von dem ich ausgehe, daß es allgemein bekannt ist. Der andere Grund ist, daß Informationen deswegen unterbleiben, weil Sachen sich noch im Stadium des Urknalls befinden. Ich weiß dann selbst noch nicht, was von bestimmten Sachen zu halten ist, aber alle stehen mir ungeduldig auf den Füßen und erwarten, daß ich was sage.

Nach Aussage der Betriebsleitung können Stimmungen im Projekt auch durch Einzelpersonen beeinflußt und forciert werden, die persönlich enttäuscht sind und die Gründe dafür im Projekt suchen. Veränderungen lassen sich in den Betriebsteilen, in denen Akteure tätig sind, deren persönliche Interessen nicht berücksichtigt werden, nur schwer umsetzen. Werden persönliche Interessen von Beschäftigten verletzt, die die Funktion von Multiplikatoren wahrnehmen, agieren diese gegen den Prozeß.

> Es gibt eine Sache, die mich sehr unzufrieden macht, und das sind Kollegen, die immer noch schlechte Stimmung verbreiten. Die sind vielleicht unzufrieden damit, daß sie bisher ungenügend im Veränderungsprozeß beachtet worden sind. Oder es sind die, die ihre Karrierepläne noch nicht verwirklichen konnten. Die werden dann ungeduldig, teilweise zu Recht, teilweise zu Unrecht. Das gibt es noch, das ist auch nicht selten. Es ist auch leider immer noch so, daß es Kollegen gibt, die dann empfangsbereit sind für Gerüchte. Aber die Stimmung ist bedeutend besser geworden im Verhältnis zum Anfang.

3.4.2.1 Das Rollenverständnis der Betriebsleitung im Prozeß

Der neu eingestellte Betriebsleiter durchbricht mit seinem Verhalten die bürokratischen Rituale, die die Mitarbeiter von einer Betriebsleitung bisher erwarten konnten. Die erweiterte Betriebsleitung wird zur personifizierten Veränderung, die sich in alte Rituale nicht einfügt und konsequent ein verändertes Verhalten einfordert. Damit bietet sie eine Orientierung für die Mitarbeiter und die Führungskräfte. Hierfür ist es von Vorteil, daß der Betrieb überschaubar und die gesamte Belegschaft in einem Haus untergebracht ist. Die Äußerung des Betriebsleiters verdeutlicht dies.

> Die Erwartung an die Betriebsleitung war, daß sie der erste Sachbearbeiter des Hauses ist und alle Probleme löst. Es war so, daß Probleme, die Mitarbeiter nicht lösen konnten, an die Betriebsleitung delegiert wurden und sogar Sachen, die gelöst werden sollten an die Betriebsleitung zurückdelegiert wurden. Eine der ersten Sachen, die ich hier angegangen bin war, daß ich versucht habe, das in eine andere Richtung zu lenken. Wenn jemand ein Pro-

> blem ohne einen Lösungsvorschlag an mich herangetragen hat, konnte der nicht erwarten, daß ich mich um das Problem kümmere. Also das kann ich nicht. Das hat sich auch sehr gut entwickelt. Es hat sich etabliert, daß Probleme mit zwei, drei Lösungsvorschlägen an mich herangetragen werden. Ich frage dann zwar nach, und vielleicht kommt noch ein Lösungsvorschlag hinzu. Ich habe aber die Erfahrung gemacht, daß derjenige, der das Problem hat, sich bemüht, es mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu lösen. Das hat den großen Vorteil, daß Probleme relativ schnell gelöst und erledigt werden können.

Die Verhaltensweisen und Bräuche der Belegschaft üben im Prozeßverlauf eine sozialisierende Wirkung auf den neuen Betriebsleiter aus. Sein Beitrag macht deutlich, daß die neuen Verhaltensweisen bewußt eingesetzt und das eigene Verhalten reflektiert werden müssen, um der Sozialisation durch die Mitarbeiter in die entwicklungshemmenden Rituale entgegenwirken zu können.

> Ich selbst mußte aufpassen, daß ich bestimmte Arbeiten nicht an mich ziehe. Wenn man nicht darüber nachdenkt, macht man schnell Sachen, für die man eigentlich nicht vorgesehen ist. Aber es ist deutlich besser geworden. Die Betriebsleitung wird nicht mehr als erste Sachbearbeitung angesprochen. Das ist eindeutig feststellbar, und seit Beginn des letzten Jahres, ich bin jetzt drei Jahre hier, ist es deutlich spürbar. Das hat auch mit solchen symbolischen Dingen zu tun. Wir führen z. B. unsere Besprechungen nicht mehr am Freitag durch, wo wir die Woche beweint haben, sondern am Montag, wo wir die Woche planen. Auf diesen Besprechungen am Montag machen wir uns zwar Gedanken darüber, was in der vergangenen Woche war, aber ein Geweine findet nicht mehr statt. Wir planen jetzt, was wir in der Woche machen wollen. Es ist schon etwas anderes, ob ich am Freitag sage: „Ich wünsche Ihnen trotzdem ein schönes Wochenende“ oder ob ich am Montag sage: „Ich wünsche Ihnen eine erfolgreiche Woche“. Die Gespräche sind dann inhaltlich.

Veränderte Strukturen und die darin erforderlichen veränderten Verhaltensweisen sind wie neuartige Spiele mit spezifischen Spielregeln. Funktionsträger, die nicht im Amt sozialisiert wurden, kennen die Spielregeln des Amtes nicht und

sind zudem nicht in die informellen Hierarchien und Strukturen integriert. Außerdem tragen die neuen Funktionsträger eigene Spielregeln in den Betrieb, mit denen sie den Prozeß gestalten. Kommen diese aus vergleichbaren Prozessen, werden sie direkt auf den aktuellen Prozeß übertragen und initiieren damit ein veränderndes Spiel. Der Betriebsleiter erläutert diese Wechselwirkung.

> Ich hatte den Vorteil, bisher immer befristet in solchen Projekten oder Vorhaben, bei denen tiefgreifende Veränderungen notwendig waren, tätig zu sein. Da ist mir immer der Effekt zu Gute gekommen „Neue Besen kehren gut“. Und das war hier sicherlich auch so. Ich war weitgehend unbelastet, habe also auf persönliche Freundschaften und Animositäten keine Rücksicht nehmen müssen, weil es die nicht gab. Es war allerdings auch nicht ganz Tabula rasa, weil ich aus einem Querschnittsamt gekommen bin. Im Grunde genommen habe ich aber keine Hypotheken mitgeschleppt. Das hat die Sache sicher erleichtert.

Der Betriebsleiter benennt seine Aufgabe im Prozeß. Diese beinhaltet einen strategischen Schwerpunkt, aus dem zwei Aspekte besonders hervorgehoben werden. Der Betriebsleiter beobachtet zum einen die Einstellung der Beschäftigten zum Prozeß, um den optimalen Zeitpunkt für eine Transformation ermitteln zu können. Außerdem fördert er die Initiierung und Entwicklung inhaltlicher und formaler Ziele, die die zukünftige Ausrichtung des Betriebes für die Beschäftigten verdeutlichen und bestimmen.

> Meine Aufgabe sehe ich darin, zum einen zu erkennen, wann die Zeit reif ist. Also dafür ein Gespür zu entwikkeln, wann man bestimmte Sachen anschieben kann, damit sie sich auch wirklich realisieren und verankern lassen. Das Zweite ist sicherlich auch, Ideen zu liefern. Der größte Teil der Ideen zur zukünftigen Struktur und Organisation ist sicherlich von mir. Der andere Teil ist in der Diskussion mit den Abteilungsleitern entstanden. Es ist keine originäre Idee gewesen. Ich glaube, wir haben immer schon im Betrieb über solche Modelle geredet, aber wir konnten sie noch nicht beschreiben. Also auch das Auffangen und dann Beschreiben, was allgemeine Erwartung ist und wofür die Zeit reif ist, sehe ich als meine Aufgabe an.

Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Führungsverantwortung bezüglich der Belegschaft als Gesamtheit. In diesem Zusammenhang tritt ein zuverlässiger und verantwortungsbewußter Umgang mit der Funktion des Betriebsleiters in den Vordergrund, der im Reorganisationsprozeß den Mitarbeitern die Möglichkeit eröffnet, Vertrauen in die Betriebsleitung zu fassen. Der Betriebsleiter schildert sein Vorgehen.

> Ich sehe es auch als meine Aufgabe an, auf der Topebene eine neue strategische Ausgestaltung zu moderieren, und dazu gehört es auch, daß man aufpaßt, daß dabei keine Verletzten auf der Strecke bleiben. Oder noch schlimmer, daß Leute, die man im Betrieb halten möchte, Achtern raussegeln. Das erfordert manchmal auch ein bißchen Feinsteuerung. Was ich auch als meine Aufgabe ansehe, ist, daß das ganze auch mit den bestehenden Regelwerken in Übereinstimmung zu bringen sein muß, z. B. mit dem Tarifrecht. Da darf nicht nachher jemand draufgucken und sagen, „Das ist nicht ordnungsgemäß, nicht revisionsfähig, nicht nachvollziehbar“ und wir haben hier dann das Chaos. Also: eine Qualitätssicherung zu leisten, das sehe ich auch als meine Aufgabe. Also: anschubsen, mit beschreiben, aufpassen, daß keine Verletzten entstehen, und daß es ordnungsgemäß gemacht wird.

Der Betriebsleiter hat, begünstigt durch die Großraumbüros und die überschaubare Größe des Personalkörpers, Kontakt zu allen Beschäftigten. Dadurch dringen Störungen direkt zu ihm durch. Dennoch bleibt er in seinen Reaktionen auf der Ebene des Top-Managements und überträgt die Lösung den dafür vorgesehenen Ebenen. Die Interviewpassage verdeutlicht die Notwendigkeit der Abgrenzung. Zum einen werden dadurch die dafür eingerichteten Positionen und Funktionen in ihrer Rolle bestätigt. Zum anderen wird so eine zeitliche Überforderung der Betriebsleitung durch Aufgaben, die außerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches liegen, verhindert.

> Ich habe das Ohr an der Basis und nehme Sachen auf, aber das heißt nicht, daß ich Sachen aufsauge und jedem Konflikt hinterherlaufe. Es gehört zu meinem Verhaltensprogramm, daß ich auch mal weghöre. Also, wenn der Eindruck entsteht, daß ein Mitarbeiter nur mal traurig gucken muß und schon nimmt ihn der Betriebsleiter auf den Schoß, dann bin ich das erste Opfer bei dem ganzen

> Prozeß, und das kann nicht sein. Man muß seinen Seismographen schon auf fein einstellen, aber nicht jeder Erschütterung hinterherlaufen. Und man muß kommunikativ sein.

3.4.2.2 Erwartungen der Betriebsleitung an das Top-Management, den externen Berater und das mittlere Management

Der Erfolg des Reorganisationsprozesses ist abhängig von dem Veränderungswillen im Top-Management. Dieses beeinflußt das Verhalten der ihm unterstellten Beschäftigten und hat die Macht, Veränderungen zu initiieren und umzusetzen. Stellt sich das Top-Management gegen den Prozeß, kann es die Reorganisation erheblich behindern. Die Erwartungen des Betriebsleiters an die Führungsmannschaft im Top-Management werden von ihm eindeutig beschrieben. Die Interviewpassage verdeutlicht zudem, daß das Verhalten des Personalrates mit dem Verhalten des Top-Managements hinsichtlich seiner Wirkung für den Erfolg der Reorganisation gleichgesetzt werden kann.

> Die ganze Sache wird nichts, wenn das Top-Management sich den Prozeß nicht zu eigen macht. Oder das Top-Management bleibt auf der Strecke und verläßt das Haus. Das gibt es auch. Wenn sich das Top-Management nicht an die Spitze der Bewegung setzt, bei diesen Geschichten, und der Druck so groß wird, daß es eine Veränderung geben muß, sind die Tage des Top-Managements gezählt. Aber ich stelle fest, daß das Top-Management es will. Und die Mitarbeiter, die durch den Personalrat repräsentiert werden, wollen es auch.

Die Rolle des externen Beraters, der im Projekt die Position des Projektleiters innehat, wird von der Betriebsleitung als ein Faktor beschrieben, der maßgeblich zum Erfolg beiträgt. Zwei Aspekte stehen dabei im Vordergrund. Zum einen verfügt der Berater über die Methodenkompetenz, die für die Organisation dieses Reorganisationsprojektes von der betrieblichen Interessenvertretung in ihrem Initiativantrag gefordert wurde. Zum anderen wird die Erfahrung, die der externe Berater in anderen Prozessen gewonnen hat, vom Betriebsleiter genutzt, um das eigene Führungsverhalten zu reflektieren. Der Betriebsleiter nennt seine Anforderungen an den externen Berater.

> Der externe Berater spielt eine ganz entscheidende Rolle. Ich glaube nicht, daß eine Organisation so einen Prozeß aus eigenem Antrieb allein auf die Beine bringt. Einmal, weil in der Regel die Methodenkenntnisse in der erforderlichen Ausprägung nicht vorhanden sind, um so etwas zu machen. Zum anderen, weil die Erfahrung fehlt. Ein Berater hat ja in der Regel zumindest ein solches Projekt schon gemacht oder an so einem Projekt mitgewirkt, so daß es nicht das erste Mal ist, daß er mit so etwas zu tun hat. Für die Organisation ist es ja meistens neu und die Methodenkenntnis ist nicht vorhanden. War es bei uns ja auch nicht. Das Zweite ist, daß man einfach jemand Außenstehenden haben muß, der einem den Spiegel vorhält. Da ist man doch auch, wenn man wie ich neu hinzugekommen ist, zu sehr befangen. Das Tagesgeschäft und alles, was dann eine Rolle spielt, steht einem doch zu sehr im Wege. Wichtig ist, daß der externe Berater die Möglichkeit einräumt, Hilfe zur Selbsthilfe zu organisieren und auch in der Lage ist loszulassen. Ohne externe Begleitung und ohne externen Fachverstand geht das nicht.

Es besteht eine Diskrepanz zwischen der Rolle, die das mittlere Management in diesem Betrieb für den Reorganisationsprozeß wahrnimmt, und der Rolle, die es nach der Reorganisation einnehmen wird. Ziel der Reform ist es, zwei Hierarchiestufen abzubauen. Damit tragen die Akteure des mittleren Managements durch ihr Engagement für das Projekt aktiv zum Abbau ihrer Positionen bei. Die Betriebsleitung benennt das Ziel, das die Mitglieder aus dem mittleren Management mit ihrer Führungsaufgabe erreichen sollen. Zudem hebt sie hervor, daß diese Beschäftigten sich ihrer Aufgabe entziehen und nur langsam den Prozeß vorantreiben, ohne die systemimmanente Ursache für die Abwehrhaltung zu erkennen.

> Das mittlere Management ist sich darüber im Klaren, daß sie Verantwortung für die Menschen haben, also eine Führungsaufgabe. Dabei haben sie vielleicht individuell nicht immer die Befähigung, das auszufüllen, aber das, was bei uns weniger ausgeprägt war, war die Loyalität gegenüber dem Top-Management. Ebenso die Verpflichtung, bestimmte Informationen und die Unternehmensziele an die Mitarbeiter weiterzugeben. Es gab hier mal so eine Solidarisierung innerhalb des mittleren Managements. Da wurde gesagt: „Die da oben spinnen sowieso

> und wissen nicht, was sie tun. Die machen nur Chaos“. Da fordere ich jetzt vom mittleren Management, die Mitarbeiter zu informieren und es zu ihrer eigenen Sache zu machen, sich um den Prozeß zu kümmern. Das fängt schon dabei an, daß man einfach mal was liest und nicht wartet, bis einem etwas hinterher getragen wird. Die Sachen sollen auch nicht nur aufgenommen, sondern gefälligst auch weitergegeben werden. Aber es gibt Kommentierungen, die an der Loyalität zweifeln lassen. Das mittlere Management fördert nicht unbedingt die neue Struktur, aber sie setzen sich intensiv damit auseinander. Ich habe auch da das Gefühl, daß es sich in eine positive Richtung entwickelt.

Die Betriebsleitung erwähnt verschiedene Gründe für die abwartende oder verweigernde Haltung der Akteure des mittleren Managements. Diese sind aber Folgen der Diskrepanz zwischen derzeitiger und zukünftiger Rolle des mittleren Managements im Betrieb. Dennoch werden sie in den Status von Ursachen gehoben und sollen durch individuelle Maßnahmen behoben werden.

> Das mittlere Management macht nicht mit. Da gibt es eine Vielzahl von Gründen, die nicht unbedingt etwas mit persönlichem Versagen zu tun haben. Vielmehr sitzen diese Leute zwischen den Stühlen. Die haben Ärger mit den Mitarbeitern, die fordern und Führung verlangen. Und dann die Forderung des Top-Managements, die tägliche Leistung zu erbringen. Und dann haben sie noch die Anforderung der Kunden, die sich nicht anhören wollen, daß etwas nicht gemacht werden kann, weil wir in einer Reorganisation stecken. Das ist eine Situation, die nicht zu beneiden ist. Ich habe kein Rezept, wie man das im einzelnen auffängt, da muß man versuchen, individuell zu reagieren.

3.4.3 Das mittlere Management bedarf einer gesonderten Aufmerksamkeit - Die Rolle des mittleren Managements aus Sicht des externen Beraters -

3.4.3.1 Die Aufgabe des mittleren Managements in Prozeß

Nach Ansicht des externen Beraters spielt das mittlere Management eine entscheidende Rolle für den Prozeß, da es die Verbindung zwischen Top-Management und operativer Ebene darstellt. Analog zu der Aussage des Betriebsleiters beschreibt auch der Berater das Engagement des mittleren Managements als zurückhaltend. Er sieht aber den Grund für das Engagement oder die Zurückhaltung der Akteure in dem Nutzen, den diese aus der Beteiligung bzw. der Behinderung ableiten können. Der Beitrag impliziert zudem die Befürchtung der Mitglieder des mittleren Managements, daß durch den Prozeß Kompetenzdefizite offensichtlich werden, die einen Verlust der Position in der neuen Organisation bewirken könnten. Diese Befürchtung führt zu ablehnendem Verhalten gegenüber dem Prozeß an sich.

> Wir haben am Anfang gesagt, daß das mittlere Management der Schlüssel zum Erfolg ist, und diese These hat sich bewahrheitet. Es gibt Führungskräfte, die verfolgen das Projekt und fordern die Mitarbeiter von sich aus auf, für ein bestimmtes Thema in eine Arbeitsgruppe zu gehen. Aber es gibt auch andere. Einige erkennen ihren persönlichen Nutzen. Andere sehen nur die persönliche Bedrohung. Wer nicht souverän in seiner Rolle ist, und das beziehe ich auch auf das Top-Management, der fühlt sich bedroht.

Die Mitarbeiter des mittleren Managements sind von besonderer Bedeutung für die erfolgreiche Implementation der Konzepte. Durch diese Akteursgruppe werden die theoretischen Konstrukte, die in den Projektgruppen erarbeitet worden sind, an die Mitarbeiter herangetragen, erläutert und in der Umsetzung begleitet. Ist die Umsetzung erfolgt, verlieren die Beschäftigten aus dem mittleren Management dieses Aufgabenfeld und, durch die Umstrukturierung, auch ihren Zuständigkeitsbereich. Die Aussage des Beraters veranschaulicht, daß die Mitarbeiter sich engagieren, wenn sie für sich Vorteile erkennen. Dabei wird es

durchaus als ein Vorteil interpretiert, wenn z. B. ein einflußreicher Promotor des Projektes, der Projektleiter, sie in besonderer Weise beachtet.

> Zu Anfang gab es auf der Ebene des mittleren Managements Ablehnung. Dann haben sich einige in die Beobachterrolle zurückgezogen, und heute sind das meine wichtigsten Partner, wenn es darum geht, etwas zu bewegen. Diese Leute brauchen wir jetzt. 90% aller Konzepte sind fertig und stehen jetzt zur Umsetzung an. Für die Umsetzung brauchen wir diese Leute aus dem mittleren Management, die die Verantwortung tragen, die die Ressourcen schaffen können, und die etwas bewegen können.

Neben der unterstützenden Rolle bei der Umsetzung der Projektergebnisse hat das mittlere Management eine Funktion als einer der wichtigsten Informationsträger. Die Mitarbeiter werden durch diese Hierachieebene besonders in der Konzeptphase des Projektes informiert. Sie bilden eine Gruppe von Multiplikatoren, die zur Transparenz des Prozesses beitragen, solange dieser noch keine konkreten Auswirkungen im Betrieb hat. Gerade weil es für die Mitarbeiter keine erfahrbaren Veränderungen in der Konzeptphase geben kann, sind sie, wenn sie nicht selbst im Projekt mitarbeiten, auf die Informationen ihrer Vorgesetzten angewiesen. Dementsprechend beeinflussen die Akteure des mittleren Managements durch ihre Darstellung bzw. Interpretation des Prozeßverlaufes die Einstellung ihrer Mitarbeiter zum Prozeß. Der Berater schildert dies.

> Eine der wesentlichen Aufgaben des mittleren Managements ist der Transport der Unternehmensziele in die operative Ebene. Aber die wurde nicht wahrgenommen oder nach persönlichen Interessen betrieben. Die Informationen werden durch die subjektive Wahrnehmung des mittleren Managements so eingefärbt, daß etwas ganz anderes unten ankommt und die Gerüchteküche kocht. Aus der Information, daß das mittlere Management zukünftig eine andere Aufgabe wahrnehmen wird, wird dann auf Besprechungen mit den Mitarbeitern gemacht: Wir verlieren alle unsere Jobs. Das habe ich mir zweimal angeguckt und mir dann die Führungskraft vorgenommen und eine Besprechung mit den Mitarbeitern und der Führungskraft durchgeführt. Am Ende dieser Besprechung war den Mitarbeitern klar, daß die Informationen durch die persönlichen Interessen und auch die Ängste der Führungskraft einge-

> färbt waren. Dabei würde ich nicht sagen, daß die Führungskräfte des mittleren Managements bewußt dieses als Strategie verfolgen, aber sie tun es auch nicht unbewußt. Es ist typbedingt. Einige machen das ganz pfiffig. Andere machen das aus einer Hilflosigkeit heraus.

Eine weitere Verhaltensweise, mit der die Beschäftigten die Umstrukturierung verhindern und damit ihre Position zu halten versuchen, richtet sich an die Mitarbeiter. Die Mitglieder des mittleren Managements üben, entsprechend ihren persönlichen Interessen, Einfluß auf die Mitarbeiter aus, um diese von der Projektarbeit fernzuhalten. Dadurch soll bewirkt werden, daß keine Informationen aus dem Bereich in das Projekt einfließen können. Die Aussage des Beraters verdeutlicht dieses Verhalten.

> Es hat auch Situationen gegeben, in denen Führungskräfte des mittleren Managements im Vorfeld Ideen von Mitarbeitern kleingemacht haben. Die haben den Mitarbeitern gesagt, bevor überhaupt im Projekt darüber gesprochen wurde, daß das sowieso nicht durchsetzbar ist. Einige Führungskräfte haben ihre Mitarbeiter auch direkt drangsaliert. Die haben den Mitarbeitern vorgeworfen, daß sie sich durch die Mitarbeit im Projekt unsolidarisch verhalten. Einige Mitarbeiter sind aus diesem Grund auch aus dem Projekt rausgegangen. Das Schwierige war, dies mitzubekommen. Das konnten wir zu Anfang nur vermuten.

Die Projektverantwortlichen sind durch die räumliche Nähe zu den Akteuren des mittleren Managements und deren überschaubare Zahl in der Lage, in persönlichen Gesprächen die Loyalität der Beschäftigten zum Projekt einzufordern. Dieses Vorgehen verhindert zumindest die offensichtliche Abwehrhaltung. Der Berater schildert das Vorgehen.

> Es gibt Abschnitte, da sind alle Mitarbeiter in irgendeiner Weise in das Projekt integriert, aber es gibt auch immer noch Abschnitte, aus denen kein Mitarbeiter im Projekt ist. Es sind alle Facetten möglichen Verhaltens da. Da muß ich als Berater ja vorsichtig sein, denn wenn ich das hoch aufhänge, kann das zu noch mehr Schwierigkeiten für den Mitarbeiter führen. Wenn ich das unter den Tisch kehre, öffne ich diesem Verhalten Tür und Tor. Wir [die Projektleitung und die Betriebsleitung, S. O.] haben in ei-

> nigen Fällen dann ganz gezielt von der Führungskraft Solidarität eingefordert, und es hat Besprechungen gegeben. Danach hat sich das gebessert.

3.4.3.2 Das mittlere Management im öffentlichen Dienst

Aus Sicht des externen Beraters befindet sich das mittlere Management im öffentlichen Dienst in einem Dilemma. Zum einen wurde ihnen in der Vergangenheit nicht die Möglichkeit gegeben, Führungskompetenz auszuprägen. Die bisherige Gestaltung der mittleren Führungsebenen im öffentlichen Dienst beinhaltete keine konkrete Beschreibung von Führungs- und Leitungsaufgaben. Derartige Leistungen wurden in der Vergangenheit weder von den Mitarbeitern noch von höheren Vorgesetzten abgefragt. Dementsprechend konnten die betrieblichen Akteure dieser Ebene keine Kompetenz als Führungskraft entwikkeln. Durch die Veränderung im Betrieb empfinden sie sich nicht mehr als Sachbearbeiter und noch nicht als Führungskraft. Daß der Wandel noch nicht vollzogen ist, erschwert für die Mitarbeiter aus dem mittleren Management die Selbstwahrnehmung als Führungskraft. Zum anderen ist ihre Hierarchieebene durch die Umstrukturierung besonders betroffen bzw. gefährdet. Ein Ziel der Reorganisation besteht schließlich darin, zwei Hierarchieebenen abzubauen, die zur Zeit mit Mitarbeitern aus dem mittleren Management besetzt sind. Damit entsteht für die Akteure die grundsätzliche Frage nach der Sinnhaftigkeit eines Bewußtseinswandels vor der Transformation. Der Berater beschreibt dies.

> Es gab eine Sachbearbeitung und eine Obersachbearbeitung. Bestimmte Aufgaben prägen sich ja jetzt erst aus, z. B. Budgetierung, planerische Qualitäten, steuernde Qualitäten. Diese Qualitäten brauchte man früher ja nur beschränkt, und das zeigt dann erst das Vakuum, und das ist gigantisch. Da sieht man auch, daß diese Menschen, das mittlere Management, auf die Aufgaben eines mittleren Managements überhaupt nicht vorbereitet sind.

Die Akteure des mittleren Managements bekleiden derzeit eine Position, die nicht mit einer gesonderten Funktion ausgestattet ist. Diese Mitarbeiter sind überwiegend mit Fachaufgaben und nicht mit Managementaufgaben betraut. Zu Beginn des Projektes wird der strategische und der operative Bereich des Betriebes analysiert und visionär neu durchdacht. Die strategischen Konzepte

werden von Mitgliedern des Top-Managements erstellt. Die gedankliche Vorbereitung des Veränderungsprozesses auf der operativen Ebene wird von den Mitarbeitern aus dieser Ebene geleistet, da sie als Spezialisten vor Ort angesehen werden. Das mittlere Management konnte sich in einer Funktion als Führungskraft in der Konzeptphase nicht verorten, wie die Äußerung des Beraters zeigt.

> Das Problem beim mittleren Management ist, daß es sich in einem Zwiespalt befindet. Das ist der Personenkreis, der an der strategischen Führung des Unternehmens nicht teilnimmt, aber auch nicht auf der operativen Ebene in Aktion tritt. Die sitzen zwischen Baum und Borke. Und dann kommt es noch auf die Persönlichkeit an.

Die Projektgruppen werden entsprechend den jeweils zu erarbeitenden Aufträgen zusammengesetzt. Deshalb erfolgt die Auswahl der Beschäftigten für die Projektgruppen nach Kriterien der fachlichen Qualifikation. Die Mitarbeiter können sich freiwillig und außerhalb der sonst üblichen Dienstwege, d. h. ohne vorherige Rücksprache mit ihrem Vorgesetzten, für die Arbeit in den Gruppen melden. Die Absprachen über den Einsatz im Projekt, und damit über die Integration in die Sekundärorganisation des Projektes, erfolgten zwischen den Projektverantwortlichen, d. h. Projektleitung und Betriebsleitung, und den jeweiligen Vorgesetzten. Die Mitarbeiter erhalten in der Sekundärorganisation die Möglichkeit, direkt mit der Betriebsleitung zu kommunizieren und Ergebnisse zu erarbeiten. Sie erhalten einen neuen Status, der aus Sicht des mittleren Managements als Bedrohung erlebt werden kann, zumal Dienstwege, Zuständigkeiten und Weisungsbefugnisse der Primärorganisation nicht in der Sekundärorganisation gelten. Die Akteure des mittleren Managements werden damit, sofern es sich um Projektangelegenheiten handelt, ihrer Macht und ihres Einflusses enthoben. Die Mitarbeiter tragen durch ihre Arbeit im Projekt dazu bei, durch genaue Informationen Transparenz bezüglich ihres Arbeitsbereiches zu schaffen, ohne daß der Vorgesetzte dies beeinflussen könnte. Diese Transparenz bildet die Grundlage für strategische Entscheidungen über die zukünftige Struktur und Gestalt des Betriebes. Die Akteure des mittleren Managements verlieren damit die Möglichkeit, durch Fehlinterpretationen von Informationen aus der Ebene des Top-Managements oder aus der Ebene der Mitarbeiter den Prozeß zu behindern. Die Aussage des Beraters verdeutlicht, daß der Verlust dieser Einflußmöglichkeit einen Wandel im Verhalten einiger Mitglieder des mittleren Managements erzwingt. Entscheidend für das veränderte Verhalten ist die Eindeutigkeit, mit der der Prozeß betrieben wird. Es wird für die Mitarbeiter des mittleren Managements spürbar, daß eine Veränderung eingetreten ist, die nicht mehr rückgängig gemacht werden kann.

> Durch die Projektorganisation und die dort gebildeten Gremien, gab es erstmalig die Situation, daß Mitarbeiter direkt mit der Führungsebene des Unternehmens kommunizierten. Ideen konnten erstmalig bis zur Unternehmensspitze vordringen. In der Linienorganisation merkt man jetzt, daß das mittlere Management ganz raschelig wird, wenn auf einmal Mitarbeiter in einer Arbeitsgruppe sitzen und kreativ etwas entwickeln, wovon die mittlere Führungsebene nicht weiß, was dabei herauskommt. Die Führungsspitze genießt es sehr, eine Kreativität zu erleben, die sie bisher aus ihrem mittleren Management nicht kannte. Das, was in den Arbeitsgruppen an interessanten und umsetzbaren Ideen entsteht, ist unglaublich, während das mittlere Management sagt: „Keine Zeit“ und „Geht nicht, können wir nicht machen“. Diese Situation macht es aber möglich, den Personen des mittleren Managements ein neues Selbstverständnis zu zeigen und ein eigenverantwortliches, aktives Selbstverständnis zu entwikkeln. Jetzt, wo viele spüren, daß der Entwicklungsprozeß nicht mehr umzukehren ist, entwickeln sie eine Sehnsucht, daran teilzuhaben. Das Gros der Beschäftigten bringt sich schon ein.

Die Akteure des mittleren Managements haben im Projektverlauf ihre Aufgabe als Multiplikator aktueller Informationen über den Prozeß verloren, zum einen, weil sie diese Aufgabe nicht im Sinne der Prozeßverantwortlichen erfüllen. Zum anderen sind sie dieser Rolle enthoben, weil aus jedem Bereich Mitarbeiter an den Projektgruppen teilnehmen, die ihre Kollegen aus erster Hand informieren können. Diese Mitarbeiter übernehmen dann die Aufgabe des Multiplikators. Pointiert läßt sich die Situation der Beschäftigten aus dem mittleren Management im Reorganisationsprozeß in Betrieb C folgendermaßen zusammenfassen. Sie haben keine eindeutige Aufgabe im Prozeß. Sie werden von den Prozeßverantwortlichen als die Akteursgruppe identifiziert, die die meisten Probleme bereitet. Die meisten Mitarbeiter dieser Ebene werden ihren Status und ihre Position verlieren. Die Passage aus dem Interview mit dem externen Berater verdeutlicht die Situation.

> Dies sind Leute, die nach meiner Meinung einen chronischen Mangel an Identität haben. Sie sind die Personen, die aufgrund besonderer Leistungsfähigkeit und besonderer Affinitäten zu den Führungskräften aufgestiegen sind.

> Manchmal sind sie in diese Positionen gesetzt worden, weil man ihnen etwas Gutes tun wollte. Sie sind die besseren Sachbearbeiter gewesen und solidarisieren sich nach unten zu den Mitarbeitern. Sie haben dabei eine mangelhafte Loyalität zur Unternehmensspitze. Das führt häufig zu einer Dreiteilung im Unternehmen in der Zielrichtung. Es gibt Mitarbeiter, die häufig sehr innovative Ziele haben. Besonders diejenigen, die etwas bewegen wollen, die weiter kommen wollen. Dann das Top-Management, das ohnehin über jeden Zweifel, auch was Besitzstandswahrung angeht, erhaben ist und von daher innovativ sein kann. Es gibt das mittlere Management, das im Sinne von flacher Organisation immer in der Bedrohung lebt, daß sie ihren Job verlieren, im Sinne von Status. Im schlimmsten Fall führt das dazu, daß das mittlere Management eine völlig eigenständige Schicht bildet, die Entscheidungen, die von oben kommen, nicht weitergibt und Willensbekundungen, die von unten kommen, nicht mehr nach oben transportiert.

Die Akteure haben Schwierigkeiten, die bürokratische Logik des öffentlichen Dienstes durch die Logik eines in Konkurrenz zu anderen Anbietern organisierten Betriebes zu ersetzen. Diese Schwierigkeit entsteht, weil die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes diesen Berufsweg bewußt eingeschlagen haben, um dem Druck privatwirtschaftlich organisierter Unternehmen zu entgehen. Das Interesse der meisten Beschäftigten an Arbeitsplatzsicherheit, festen Arbeitszeiten und garantierten Aufstiegsmöglichkeiten überwiegt dabei gegenüber dem Interesse an einem überdurchschnittlichen Einkommen, das durch besondere Leistungen zusätzlich beeinflußt werden kann. Der Beitrag des externen Beraters verdeutlicht die Motivation der Beschäftigten.

> Es ist schwierig, mit den Menschen, die seit 20 Jahren im öffentlichen Dienst sind, alles das zu erreichen, was wir erreichen wollen. Sie sind es gewohnt, daß alles reglementiert ist. Sie brauchten nicht selbst zu denken und fühlten sich mehr als Vollzieher von Verordnungen. Jetzt müssen sie selbst kreativ und kooperativ sein und sind nicht mehr die Befehlsempfänger. Es ist ein schwieriger Prozeß, bis diese Leute selbst eigene Kreativität und eigene Verantwortung entwickeln und wahrnehmen. Zumal diese Leute sich damals ganz bewußt für den öffentlichen Dienst entschieden haben. Die wollten ganz bewußt in

> diese Struktur und wollten eben in ihrer Position keine Verantwortung für Mitarbeiter übernehmen. Und jetzt kommt alle Welt und fordert genau diese Dinge. Sie bewegen sich jetzt auf einem für sie unsicheren Terrain, daß sie damals ganz bewußt gemieden haben. Jetzt haben sie Angst zu versagen.

3.4.3.3 Die Integration des mittleren Managements in den Prozeß

Die Wirkung, die die ablehnende Haltung des mittleren Managements auf den Erfolg des Projektes hat, wird besonders deutlich, als erste Ergebnisse umgesetzt werden sollen. Zu diesem Zeitpunkt erkennen die Prozeßverantwortlichen, daß die Widerstände und Blockaden der Akteure des mittleren Managements bei der Umsetzung der Konzepte eine neue Qualität erreichen. In dieser Projektphase erhält das mittlere Management eine besondere Aufmerksamkeit von den Prozeßverantwortlichen, die einen Mißerfolg des Prozesses verhindern wollen. Die Betriebsleitung und die externe Beratung reagieren mit der Androhung disziplinarischer Maßnahmen. Der Berater beschreibt die Situation.

> Wir hatten im Projekt einen Effekt, der das Projekt fast in die Krise gebracht hätte. Das war, als wir feststellten, daß die Führungskräfte nicht das umsetzten, was im Projekt entschieden wurde. Da haben wir dann gesagt, daß die Linienverantwortlichen auch die Prozeßverantwortlichen sein müssen. Sie müssen die sein, die den Prozeß in ihren Abschnitten vorantreiben. Wir haben den Leuten das teilweise schriftlich geben müssen, daß sie diese Verantwortung tragen. Wir haben ihnen auch gesagt, daß es disziplinarische Folgen haben wird, wenn sie diese Prozeßverantwortung nicht wahrnehmen. Da kam dann die Erkenntnis bei den Leuten: „Wenn ich das nicht ernst nehme, hat das disziplinarische Folgen“. Das war für alle etwas Neues und etwas Ungewohntes. Früher kam es nur zu disziplinarischen Konsequenzen, wenn jemand den berühmten silbernen Löffel geklaut hat. Als die Betriebsleitung dann doch explizit sagte, daß das so sein würde, da kam Bewegung in die Leute.

Bei der Umsetzung der Konzepte erhalten die Akteure des mittleren Managements erstmalig eine konkrete Verantwortung als Führungskraft im Prozeß. Es

werden Anforderungen an sie herangetragen, die ihnen eine Orientierung geben können. Da sie aber auf die Anforderungen nicht vorbereitet sind, wehren sie diese ab. Die Prozeßverantwortlichen zwingen die Mitarbeiter durch Sanktionen in ihre neue Rolle. Der Berater benennt diesen Wandel im Umgang mit den Beschäftigten.

> Die Leute haben lange Zeit das Gefühl gehabt, daß sie das Projekt nichts angeht. Die haben gedacht, die Berater machen da was, und sich auf die Zuschauerbank gesetzt und Noten vergeben. Den Führungskräften deutlich zu machen, daß es ihr Projekt ist, war schwierig, aber durch Diskussionen und Besprechungen und durch die disziplinarische Androhung haben wir sehr gute Erfolge erzielt. Das war zwar eine Methode mit dem Holzhammer, aber es war gut.

Die Prozeßverantwortlichen wenden noch eine andere Methode an, um gegen die Akteure vorzugehen, die den Prozeß blockieren. Diese besteht darin, die Verweigerer von allen Vorhaben auszuschließen. Dabei beschränkt sich der Ausschluß auf die Akteure selbst. Die Bereiche, denen die Beschäftigten vorstehen, werden dann durch die Mitarbeiter in den Prozeß integriert, die sich am Projekt beteiligen. Die Prozeßverantwortlichen konzentrieren ihre Aufmerksamkeit auf die Mitarbeiter, die sich am Projekt beteiligen, um den blockierenden Beschäftigten die Basis für ihre Einflußnahme zu entziehen. Diese Strategie setzt voraus, daß die Mitarbeiter Rückhalt in der Betriebs- und Projektleitung finden, wenn sie gegen den Willen ihres Vorgesetzten aktiv im Projekt mitarbeiten wollen und sollen. Der Berater erläutert die Strategie und deren Grenzen.

> Ich bin der Meinung, daß speziell die Skeptiker mit der Zeit alle kommen werden, weil sie spüren, daß sie sich bewegen müssen. Sie müssen sich dem Prozeß zuwenden. Manchmal eher widerwillig, aber sie tun es. Sie spüren, daß sie sonst abgehängt werden. Ich vergleiche das mit einem Eisenbahnzug. Es gibt einen großen Teil, die sitzen vorne, und hinten sitzen einige, die sich nicht bewegen und bremsen. Wir konzentrieren uns jetzt auf diejenigen, die nach vorne gegangen sind. Wir wollen jetzt die Promotoren stärken. Wir haben ganz bewußt nicht gesagt, daß wir die Leute im Bremserwagen platt machen, sondern wir stärken die Promotoren. Das war unser Ziel. Wir haben uns um die Leute im Bremserwagen einfach nicht

> gekümmert. Wir haben die in Frieden gelassen und gesagt, daß die machen sollen, was sie wollen. Sollen sie in der Kaffeezone sitzen, sollen die Papierchen schreiben oder was auch immer. In der Privatwirtschaft wirft man noch einen Sack Geld in den Bremserwagen und hängt ihn dann ab, aber das geht im öffentlichen Dienst nicht. Deshalb kümmern wir uns nicht um die.

Die Akteure geraten durch die Strategie des Ausschlusses unter psychischen Druck. Zudem versuchen die Mitarbeiter, die Vorgesetzten in ihre Verantwortung für das Projekt zu drängen. Damit erfahren die Mitglieder des mittleren Managements die Aufforderung zur Veränderung von Seiten des Top-Managements und von Seiten der Mitarbeiter. Der Berater erläutert die besondere Rolle der Mitarbeiter.

> Jetzt sind wir in der Situation, daß wir stark in der Umsetzung sind. Es passieren jetzt tatsächlich Dinge in bestimmten Bereichen. Das heißt, bestimmte Bereiche des Unternehmens geben Gas und ziehen ab. Alle anderen sehen, daß sich da etwas bewegt und müssen sich was einfallen lassen. Dementsprechend wird die Kluft zwischen Innovatoren und Skeptikern immer größer. Zu Anfang waren die ja noch dicht beisammen. Solange wir in der Konzeptphase waren, konnten die sagen: „Die reden ja nur, aber sollen die erst mal machen“. Jetzt machen die, und die Kluft reißt auf. Das führt zu erheblichen Spannungen. Besonders bei denjenigen, die auf der falschen Seite stehen. Speziell die Mitarbeiter sehen, daß das geht und machen bei den Führungskräften Druck.

3.4.3.4 Die Schwachstellen in der Entwicklung des mittleren Managements

Der externe Berater sieht einen Grund für die Schwierigkeiten mit den Mitarbeitern des mittleren Managements darin, daß die Führungskräfte nicht kontinuierlich auf ihre neue Rolle vorbereitet wurden.

> Am Beginn des Projektes, nach der Vorstudie, hatten wir die Situation, daß das mittlere Management sagte: „Das funktioniert nie!“. Da fand dann der Workshop statt, und viele sagten danach: „Na ja, das könnte klappen. Ich bin

> zwar immer noch skeptisch, aber es ist den Versuch wert“. Da waren viele an dem Punkt, an dem sie sich von der Ablehnung in Richtung Veränderung entwickelten. Manchen sind nach diesem Workshop einfach die Argumente ausgegangen.

Auf den Workshop, auf dem die Ergebnisse der Vorstudie diskutiert werden, folgt noch ein zweiter Workshop, zu dem speziell das mittlere Management geladen wird. Die Mitglieder des mittleren Managements sollen ihre zukünftige Rolle definieren. Dieser Ansatz einer Führungskräfteentwicklung ist begonnen, aber nicht weitergeführt worden. Damit haben die Beschäftigten keine Orientierungshilfe für ihre Aufgaben als mittleres Management im und nach dem Projekt erhalten. Der Berater bezeichnet dies als Versäumnis, aus dem Probleme für den Erfolg des Prozesses resultieren.

> Wir haben dann einen Definitionsversuch zur Rolle des mittleren Managements gemacht. Wir haben versucht, es als Prozeß zu gestalten. Ich bin der Meinung, daß wir es in die richtige Richtung gebracht haben. Allerdings war dieser Definitionsversuch ein einmaliger Prozeß auf einem dreitägigen Workshop, den wir in einem Seminarhotel durchgeführt haben. Wir haben öfter gesagt, daß wir so einen Workshop wiederholen müssen, aber das haben wir leider nicht gemacht. Besonders, als wir an einem Punkt waren, an dem die Verzahnung zwischen Projekt und Linie stattfinden mußte, haben wir darüber gesprochen. Zu diesem Zeitpunkt hat sich das mittlere Management aus der Verantwortung gezogen. Es hat seine Rolle einfach nicht wahrgenommen. Da hätten wir wieder so einen Workshop gebraucht, um den Bewußtseinsbildungsprozeß weiter voranzutreiben, der auf besagtem Workshop angestoßen worden war. Heute ist klar, daß wir nach einem halben Jahr, spätestens aber nach einem Jahr, die Sache hätten fortsetzen müssen. Aber das haben wir nicht gemacht.

Nach dem Übergang in den Eigenbetrieb wurde eine Personalentwicklung eingerichtet. Diese soll die Aufgabe wahrnehmen, eine Führungskräfteentwicklung zu planen und durchzuführen. Der Berater merkt an, daß die Personalentwicklung diese Aufgabe nicht erfüllen konnte, weil sie sich selbst erst entwickeln mußte. Damit konnten die Akteure des mittleren Managements auch

durch dieses Instrument nicht auf ihre Aufgaben vorbereitet werden. Die Interviewpassage verdeutlicht, daß die Personalentwicklung nur eine unterstützende Wirkung für den Prozeß haben kann, wenn diese vor dem Prozeß etabliert werden kann.

> Leider hat sich die Personalentwicklung nicht mit der Dynamik entwickelt, wie wir es in der Vorstudie geplant hatten. Es hat sich häufig ein Leistungsdruck entwickelt, der auch zu Konflikten führte. Wir mußten teilweise gruppentherapeutische Arbeit in den Arbeitsgruppen leisten. Bis sich die Personalentwicklung positioniert hatte und eine ernstzunehmende Position bekam, verging sehr viel Zeit. Die Führungskräfte mußten erst Vertrauen zur Personalentwicklung aufbauen. Außerdem hat es viele Selbstblockaden von Seiten der Personalentwicklung gegeben.

Die Umsetzung wird vorbereitet, indem eine Verbindung zwischen Primär- und Sekundärorganisation hergestellt wird. Damit übernehmen die Mitarbeiter Verantwortung für Projektergebnisse, die durch ihre Position in der Primärorganisation befugt sind, Veränderungen umzusetzen. Sie haben im Zusammenhang mit dem Prozeß keine Führungsfunktion. Einige wurden sogar aus dem Prozeß ausgeschlossen. Die Skeptiker und Verweigerer erhalten durch dieses Vorgehen erneut die Macht, starken Einfluß auf das Reorganisationsvorhaben auszuüben. Identifikationsschwierigkeiten und Akzeptanzprobleme, die bei der Umsetzung einzelner Projektergebnisse erkennbar werden, sollen durch Einzelgespräche der Betriebsleitung und der Projektleitung mit Akteuren, die sich verweigern, beseitigt werden. Der Beitrag des Beraters macht deutlich, daß durch dieses Vorgehen nicht die Umstrukturierung eingeleitet, sondern die vorhandene Primärorganisation bestätigt wird.

> Wir hätten mit dem Fortschritt des Projektes den Bewußtseinsbildungsprozeß bei den Führungskräften kontinuierlich fortsetzen müssen, aber das haben wir nicht gemacht. Wir machen das jetzt auf der individuellen Ebene. Mit manchen Führungskräften gelingt uns das auch. Dadurch haben wir jetzt Leute, die früher dem Projekt skeptisch gegenüberstanden und heute den Prozeß vorantreiben, weil sie sehen, daß es für sie einen Nutzen hat. Wir kümmern uns um die zarten Pflänzchen, die Promotoren, und das sind einige. Abschnittsleiter und Sachgebietsleiter, die sagen: „Ich kann hier was bewegen“. Deshalb haben wir

> dieses Jahr das Motto „Wir wollen den Dialog mit der Linie verstärken“. Wir wollen einen regelmäßigen Dialog nicht mehr über die Projektorganisation, sondern auf allen Ebenen. Wir sprechen gezielt Leute aus den Sachgebieten an. Wir sprechen gezielt als Berater mit den Betroffenen aus den Arbeitsbereichen. Wir sagen denen, daß wir jetzt ein Gefühl für das kriegen, was die einzelnen machen, aber daß wir das noch nicht so ganz verstehen und weiterreden wollen. Dadurch erkennen die Leute, Mitarbeiter und Führungskräfte, daß wir ernst nehmen, was sie machen. Das finden die Leute gut.

3.4.4 Für uns wird alles anders - Der Reorganisationsprozeß aus Sicht des mittleren Managements -

Die Akteure des mittleren Managements äußern sich sehr unterschiedlich zum Prozeß. Die Einstellung ist bei denen, die sich im Prozeß engagieren, überwiegend positiv, aber dennoch kritisch. Diejenigen, die sich nicht an dem Prozeß beteiligt haben, waren entweder nicht bereit, sich befragen zu lassen, oder beschreiben den Prozeß grundsätzlich negativ.

3.4.4.1 Verunsicherungen prägen den Beginn des Prozesses

Der Übergang in den Eigenbetrieb bewirkte einen Veränderungsdruck, der mit früheren Prozessen nicht verglichen werden kann. Deshalb erhält der Betrieb C eine externe Unterstützung. Die damalige Amtsleitung wurde durch den Personalrat und einen Teil der Belegschaft gezwungen, einen transparenten und strukturierten Prozeß zu initiieren. Mit diesem Vorgehen sollte die Wahrscheinlichkeit erhöht werden, daß sich die Veränderungen in der Praxis auswirken. Ein Mitglied des mittleren Managements, das verbeamtet ist und sich aktiv am Projekt beteiligte, erinnert sich.

> Dann ist Anfang der 90er Jahre die Idee entstanden, bestimmte Ämter in Eigenbetriebe umzuwandeln. Da haben wir dann die Möglichkeit gesehen, im Zuge dieser Umwandlung die Abläufe zu ändern. Als es dann so weit war, daß unser Haus umgewandelt werden sollte, hat der Per-

> sonalrat mit Unterstützung der Belegschaft einen begleiteten Umstrukturierungsprozeß gefordert. Die eigentliche Initiative, eine externe Begleitung hinzuzuziehen, ging vom Personalrat aus. Daraus ist dann das Projekt geworden. Das ist vom Personalrat und von der Belegschaft ausgegangen, weil wir gesehen haben, daß die Umsetzung unserer Aufgaben, auch nach außen hin, sehr viel umständlicher und mit Hürden behaftet war, bis wir anfangen konnten, für den Abnehmer etwas zu entwickeln. Das war sehr schwer. Und auch innerhalb unseres Hauses gab es unserer Meinung nach zu viele Instanzen. Das hofften wir durch den Prozeß, den wir dann gefordert haben, verbessern zu können.

Der Wunsch nach einer Veränderung in der Arbeits- und Ablauforganisation und in der Unternehmensstruktur bestand schon lange Zeit vor Beginn des Reorganisationsprojektes in der Belegschaft. Es wurden schon zu Amtszeiten mehrere Reformkonzepte von Akteuren unterschiedlicher Hierarchieebenen erstellt, die eine strukturelle Veränderung der Organisation vorsahen. Eine Umsetzung der Ideen und Vorschläge aus den Konzepten wurde aber nicht vorgenommen, da es keine Promotoren für die Veränderungen in den entscheidenden Positionen gab. Die damalige Amtsleitung z. B. unterstützte die Realisierung der Veränderungsvorschläge nicht. Der verbeamtete Mitarbeiter beschreibt den Beginn des Prozesses. Die Schilderung gibt einen Einblick in die Erfahrungen, die die Beschäftigten bisher mit Umstrukturierungsvorhaben sammeln konnten. Diese bestehen darin, daß die Arbeit an neuen Konzepten wirkungslos bleibt. Selbst wenn in den Arbeitsgruppen Mitglieder aus höheren Hierarchieebenen mitwirkten, erfolgte keine Umsetzung der Konzepte in den betrieblichen Alltag. Dieser Umstand ermöglicht den Mitarbeitern ein offensives Engagement auch bei der Erstellung von Konzepten zur Abflachung der Hierarchie. Vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen können sie davon ausgehen, daß die Modernisierungsideen keine Entsprechung in der Realität haben werden.

> Ich bin im nächsten Jahr 30 Jahre im Hause. Wir haben, also die Abschnittsleiter, Sachgebietsleiter und auch einige Abteilungsleiter, schon mehrmals vor dem Reorganisationsprojekt Anläufe unternommen, die Ablauforganisation des Hauses zu verändern, heute würde man sagen, schlanker zu machen, um ganz einfach effektiver arbeiten zu können. Diese Arbeit, die wir damals geleistet haben, sind Schubladenpapiere. Die fanden alle gut, sie sind aber

> nie umgesetzt worden. Der letzte Versuch, den wir unternommen haben, war 1988. Da hatten wir auch eine neue Organisationsform für dieses Haus entworfen, die aber aus welchen Gründen auch immer nicht umgesetzt wurde. Weil die Amtsleitung das vielleicht nicht wollte oder nicht durchsetzen konnte, kann ich jetzt schlecht beurteilen. Das ist irgendwie versandet und verschwunden.

Die Beschäftigten wurden im Rahmen der Diskussion über den Übergang in den Eigenbetrieb davon überrascht, daß ihre Forderungen nach einer umfassenden Veränderung an oberster Stelle aufgenommen wurden. Besonders zu dem Zeitpunkt, als die Ernsthaftigkeit des Vorhabens deutlich wird, entsteht ein hohes Maß an Verunsicherung. Ein junger Beschäftigter, der seit Beginn seiner Berufstätigkeit im öffentlichen Dienst ist und im Projektverlauf die Funktion des internen Projektleiters übernahm, erinnert sich.

> Es begann 1993, als vom Senat erste Verlautbarungen bekannt wurden, daß unsere Behörde zum Eigenbetrieb umgewandelt wird. Da wußten wir alle gar nicht, was das bedeutet und was mit uns passiert. Sollten wir alle gehen, und landen wir als Sachbearbeiter im Sozialamt? Da hat unser Personalrat sich aufgestellt und gesagt, daß die Mitarbeiter richtig informiert werden sollen, und wir müssen überlegen, ob wir nicht eine externe Beratung einkaufen, damit wir hier nicht untergehen. Wir waren alle stark verunsichert.

Die Umwandlung in einen Eigenbetrieb wird von der SKP ernsthaft und konsequent unterstützt. Als die Beschäftigten erkennen, daß es kein Zurück mehr gibt, wachsen die Befürchtungen bezüglich der Beeinflußbarkeit des Prozesses. Besonders die eventuell auftretenden finanziellen Nachteile und der Verlust von Positionen tritt in den Vordergrund, wie der junge Akteur ausführt.

> Es gab dann sehr viele Veranstaltungen von der Senatskommission für das Personalwesen zum Thema Eigenbetrieb, und da waren viele Sachen noch gar nicht geklärt. Man wußte z. B. noch gar nicht, ob man als Beamter im Eigenbetrieb sein kann und wie es mit der Besoldung aussieht. Diese Unklarheiten haben natürlich auch für Verunsicherung gesorgt.

Jede Aktivität einer übergeordneten Behörde, die die Ernsthaftigkeit des Reorganisationswillens unterstreicht, löst erneut Befürchtungen und Verunsicherungen bei den Beschäftigten aus, obwohl diese zu Amtszeiten angeblich ein starkes Interesse an einer Umstrukturierung hatten. Dieses Verhalten zeigt, daß die Beschäftigten um so überzeugter für grundlegende Veränderungen eintreten, je geringer die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung ist. Die erste sichtbare Veränderung besteht darin, daß die Betriebsleitung verstärkt wurde. Der junge Mitarbeiter erinnert sich daran, daß dem zweiten Betriebsleiter mit Unmut und Mißtrauen begegnet wurde.

> Eine neue Verunsicherung ergab sich dann im Februar 1994, als es hieß, daß wir einen zweiten Geschäftsführer bekommen sollten. Wir wußten, daß er aus der Aufsichtsbehörde kommen würde, aber als Menschen kannten wir ihn nicht. Wir dachten, daß das wohl der Spion sein wird, der uns hier als Oberaufsicht aufgepflanzt wird. Er hat sich dann auf einer Personalversammlung vorgestellt und wurde dort auch hart angegangen. Ich denke, daß das daran lag, daß er aus der Aufsichtsbehörde kam. Die Situation in der Geschäftsführung war die erste sichtbare Veränderung.

Der neue Betriebsleiter wird als derjenige angesehen, der die Privatisierung vorbereiten soll. Die Belegschaft will zwar eine Gestaltung nach Ansätzen, die in der Privatwirtschaft gelten, aber die Möglichkeit, aus dem öffentlichen Dienst herausgelöst zu werden, verursacht Widerstand. Ein Akteur, der Personalratsmitglied war und in verschiedenen Projektgruppen mitgearbeitet hat, nennt die Befürchtung.

> Die Senatskommission für das Personalwesen hat dann damals einen zweiten Betriebsleiter eingesetzt, unseren heutigen Betriebsleiter, der ein konkretes Aufgabenfeld mitbekam. Er war zum einen beauftragt, den Reorganisationsprozeß zu unterstützen. Zum zweiten hatte er den Auftrag, die Möglichkeiten des Verkaufes zu prüfen. Dieser Auftrag war allen bekannt. Der Eigenbetrieb war schon gegründet, als der zweite Betriebsleiter in unseren Betrieb kam. Die Betriebsleiter haben sich eigentlich ganz gut verstanden, aber es gab doch ein gewisses Konkurrenzverhältnis.

Zum einen sorgte die Befürchtung, daß der Eigenbetrieb nur die Vorbereitung auf die Privatisierung sein könnte, für Verunsicherung. Zum anderen führt aber die Situation, daß zwei Betriebsleiter im Hause wirken, für Irritationen. Diese Reaktionen auf die neue Form der Betriebsleitung werden dadurch begünstigt, daß der zweite Betriebsleiter nur befristet eingesetzt ist. Der Beschäftigte, der Mitglied des Personalrates war, erinnert sich.

> Es kam dann zu Verunsicherungen, weil nicht klar war, wer letztendlich unser Betriebsleiter wird. Wird es der alte Betriebsleiter, oder wird es der neue Betriebsleiter, der ja nur befristet zur Verfügung gestellt wurde? Oder wird es ein ganz anderer, ein Betriebswirtschaftler?

Durch den zusätzlichen Betriebsleiter werden eingespielte Abläufe in Frage gestellt. So bewirkte allein die Erweiterung der Betriebsleitung konkrete Veränderungen, die bis in die Mitarbeiterebene spürbar wurden. Der junge Akteur, der im späteren Projektverlauf Mitglied der Projektleitung wird, verdeutlicht die Wirkung der erweiterten Betriebsleitung auf die Belegschaft.

> In den Pausengesprächen war die Umwandlung und besonders die Situation in der Geschäftsführung immer wieder Thema. Unser ehemaliger Amtsleiter, der ja nun Geschäftsführer war, war auch sehr verunsichert. Zumindest wirkte es so. Jeder fragte sich auch, welcher der beiden Geschäftsführer nun das Ruder an sich reißen und den Kurs bestimmen würde? Es gab auch keine klaren Dienstwege mehr. Ich wußte oft nicht, ob ich jetzt etwas an den Geschäftsführer x oder y schicken soll.

3.4.4.2 Die Einstellung des mittleren Managements zum Reorganisationsprojekt

Der Akteur des mittleren Managements, der Mitglied im Personalrat war, erläutert, daß die Auswahl der Projektmitarbeiter für die Arbeitsgruppen ausschließlich nach fachlichen Gesichtspunkten erfolgt. Damit folgt das Prozedere im Rahmen der Projektorganisation einer in der Privatwirtschaft üblichen Logik, nach der bei der Besetzung von Arbeitsgruppen in erster Linie die Fachlichkeit auswahlentscheidend ist. Die Position im Betrieb wird dabei nicht berücksichtigt.

> Die Projektgruppen waren immer mit den entsprechenden Fachleuten zu den jeweiligen Themen besetzt. Entweder waren es Leute, die das Thema interessierte, oder es waren Leute, die in diesem Themenbereich schon gearbeitet hatten bzw. noch arbeiten.

Die Mitarbeiter, die sich in Arbeitsgruppen einbringen, fühlen sich, entsprechend den Auswahlkriterien in erster Linie in ihrer Fachlichkeit angesprochen. Die Auswahlkriterien wecken die Hoffnung, daß die Fachlichkeit der Mitarbeiter nicht nur im Zusammenhang mit der Projektarbeit erkannt wird. Die Mitarbeit im Projekt wird als Vorauswahl für spätere Stellenbesetzungen interpretiert. Die Aussicht, durch die Projektarbeit die persönliche berufliche Entwicklung voranzutreiben, wird dabei eindeutig genutzt. Der verbeamtete Befragte schildert seinen Umgang mit den Möglichkeiten aus der Projektarbeit.

> Ich habe als normales Arbeitsgruppenmitglied im Prozeß mitgearbeitet und habe da gerne mitgearbeitet. Ich habe das, was ich in meinem Fachgebiet und auch in angrenzenden Gebieten gelernt habe, dort anwenden können. Ich habe mich auch, das muß ich dazu sagen, auf freie Stellen im Hause beworben. Leider habe ich da den zweiten Platz gemacht, aber ich bin weiterhin bereit, mich zu verändern. Ich denke, daß auch viele andere, die im Projekt mitarbeiten, gewillt sind, sich zu verändern.

Die Beteiligung am Prozeß wird mit Engagement betrieben, obwohl sie eine Belastung darstellt. Sie garantiert die Integration in das Projekt, wobei das Projekt von den Beschäftigten als Vorstufe der zukünftigen Organisation verstanden wird. Im Umkehrschluß setzen die Mitarbeiter die Nichtbeteiligung mit dem Ausstieg aus der zukünftigen Organisation gleich. Das ehemalige Personalratsmitglied betont den Spaß an der neuartigen Arbeitsform, aber auch den Vorteil, den Projektmitarbeiter haben, indem sie umfassender informiert sind als die Beschäftigten, die sich nicht an der Projektarbeit beteiligen.

> 1996 war eine Projektmüdigkeit spürbar. Ende 1996 wurden die Leute dann wieder wach. Es geschah in der Linie etwas, was umsetzungsmäßig Signale setzte, und es ging wieder weiter. Zwischendurch habe ich so etwas schon einmal erlebt. Das sind Wellen, in denen sich das bewegt. Je länger das Projekt läuft, um so länger werden auch die

> Müdigkeitsphasen. Zu Anfang war alles neu, und jetzt wird das Arbeiten im Projekt zunehmend zu einer Belastung. Zu Anfang, da war man im Projekt und dabei und hat eben gemacht. So habe ich das selbst erlebt. Man hatte was von dem Projekt, man hatte bessere Chancen. Man hatte auch das Gefühl, wer nicht im Projekt mitmacht, gehört irgendwann zu den Verlierern.

Die Akteure beteiligen sich, um einen direkten Einblick in die Abläufe der Projektorganisation und die Entwicklungstendenzen der zukünftigen Gestaltung des Betriebes zu erhalten. Der verbeamtete Mitarbeiter beschreibt den persönlichen Vorteil, der in der umfassenden und frühzeitigen Information liegt, ähnlich.

> Die Arbeit im Projekt ist eine ganz andere Arbeit, und es ist zusätzliche Arbeit. Die Leute wollen etwas verbessern. Es machen ja auch alle freiwillig mit. Keiner ist gezwungen worden. Bei dem einen oder anderen ist es sicher so, daß er sich einen persönlichen Vorteil verspricht, das will ich gar nicht ausschließen, aber die meisten machen es aus Interesse und Spaß an der Sache und an der Gruppenarbeit. So viele neue Stellen gibt es ja auch nicht. Die Leute, die im Projekt sind, erkennen aber aus den Papieren bestimmte personelle Möglichkeiten. Aber wenn sich tatsächlich eine personelle Veränderung ergibt, wird das sehr früh sehr weit gestreut. Also man hat da fast keinen Informationsvorsprung, weil man im Projekt mitarbeitet.

Die Konzepte aus dem Projekt werden in einigen Arbeitsbereichen bereits umgesetzt. In diesem Zusammenhang werden auch Stellen neu besetzt. Die Mitglieder des mittleren Managements, die sich in den Prozeß integriert haben, nutzen ihre Chance in der neuen Organisation, Positionen bekleiden zu können. Die Beschäftigten, die sich nicht für den Prozeß interessieren, werden von dem neuartigen Vorgehen überrascht. Sie leben immer noch in dem Glauben, daß die Konzepte des Reorganisationsprojektes keine Auswirkungen in der Praxis haben werden. Der junge Mitarbeiter aus dem mittleren Management, der später zusammen mit dem externen Berater die Projektleitung übernimmt, schildert die Ungläubigkeit der Verweigerer, die noch besteht, als schon konkrete Umsetzungen erfolgen.

> Die Kollegen im mittleren Management haben so wenig an die Veränderungen geglaubt, daß sie sich nicht auf die neuen Stellen beworben haben. Ich habe das damals, vor einem Jahr, erst nicht verstanden. Jeder aus dem mittleren Management wußte eigentlich, daß es seine Stelle in der neuen Struktur nicht mehr geben würde. Aber die haben es nicht geglaubt, und das Zeichen dafür war, daß sie sich nicht auf neue Posten beworben haben. Und die Posten waren nicht niedriger. Das war für mich ein Zeichen, daß sie nicht an die Umsetzung glauben.

Ähnlich wie die Betriebsleitung und die externe Beratung schreiben die befragten Akteure ihrer Funktion als mittleres Management eine besondere Bedeutung für den Erfolg des Prozeßverlaufes zu. Der junge Mitarbeiter verdeutlicht mit seiner Aussage die Strategie der Akteure, die den Prozeß behindern. Diese halten sich bewußt von dem Projekt fern. Sie versuchen nicht, die Projektergebnisse zu beeinflussen, indem sie in den Arbeitsgruppen agieren. Sie bleiben in ihrem Zuständigkeitsbereich und nutzen ihre angestammte Position innerhalb der formellen und informellen Machtgefüge.

> Das mittlere Management kann den Prozeß sehr stark behindern. Das war und das ist noch so. Das spüre ich immer wieder. Nicht alle, aber es gibt einige, und das sind häufig die starken Persönlichkeiten, die leicht Leute um sich scharren können, bei denen merke ich, daß die den Prozeß erheblich behindern. Die arbeiten immer noch, als wenn sie auf sich allein gestellt sind und ihr Königreich verteidigen müssen. Dadurch ist es schwer, ein Gefühl von Gemeinsamkeit zu entwickeln. Aber das kommt dadurch, daß diese Leute in all den Jahren vor dem Projekt tatsächlich auf sich allein gestellt waren.

Das ehemalige Personalratsmitglied beschreibt dieses Vorgehen ebenso.

> Es gab einige kritische Führungskräfte, die gesagt haben, daß sowieso nichts passiert, weil das schon 1988 versucht wurde und sich da auch nichts verändert hat. Diese Skeptiker haben sich dann auch aus dem Prozeß zurückgezogen. Sie haben versucht, Stolpersteine einzubauen, und wo sie konnten, haben sie die Umsetzung verhindert.

Die Führungskräfte sind auf ihre Rolle nicht vorbereitet und werden in dieser auch nicht bestätigt. Deshalb ziehen sie sich auf ihre Fachaufgaben zurück. Der Beitrag des jungen Mitarbeiters, der später interner Projektleiter wird, begründet die Zurückhaltung dieser Beschäftigten mit der Unsicherheit ihrer Position. Sie sind nicht bereit, in Vorleistung zu gehen, solange sie keine gesicherte Aussicht auf den Fortbestand ihrer Position haben.

> Auch der Generationenwechsel Anfang der 90er Jahre hat kaum zu Veränderungen im Führungsbewußtsein geführt. Die neue Generation, zu der ich auch gehöre, ist Anfang der 90er Jahre nur kommissarisch auf die Posten in der mittleren Leitungsebene gesetzt worden, weil keiner genau wußte, wie sich die hierarchische Struktur im öffentlichen Dienst verändern würde. Deshalb hat man nicht so den Biß entwickelt und Unterstützung bei der Wahrnehmung der Führungsaufgabe eingefordert. Deshalb können viele, auch jüngere Kollegen, die Führungsaufgabe nur schwer ausfüllen. Jeder war auf sich allein gestellt. Das war nicht gut. Und von daher ist es auch erklärlich, daß nicht nur bei uns, sondern auch in vielen anderen Behörden das mittlere Management als Lehm- oder Lähmschicht für so einen Reorganisationsprozeß gilt.

Die Auswirkungen der verweigernden und blockierenden Haltung im mittleren Management führt selbst bei den Mitarbeitern auf der gleichen Hierarchieebene, die sich aktiv am Prozeß beteiligen, zu frustrierenden Erlebnissen. Die Mitarbeiter, die im Projekt mitarbeiten, haben erkannt, daß die Umstrukturierung nicht mehr aufzuhalten ist. Um den Erfolg ihrer Arbeit nicht zu gefährden, übernehmen sie die Aufgabe des Multiplikators auch in den Zuständigkeitsbereichen der ablehnenden Kollegen, indem sie deren Mitarbeiter über den Prozeßverlauf informieren. Der junge Akteur schildert seine Reaktion.

> Es gab eine Krise im Projekt, aber die ist überstanden, weil die Multiplikatoren und die Promotoren des Projektes, da zähle ich mich auch zu, durchgehalten haben. Wir haben informiert und sind mit Überzeugung für das Projekt aufgetreten. Jetzt ist allen klar, daß es kein Zurück mehr gibt. Die Krise ist überwunden. Aber manchmal frustriert es mich zu sehen, wie viele Leute es immer noch nicht begriffen haben, aber daß liegt daran, daß ich mich sehr stark engagiere, viel Kraft investiere und einen Erfolg sehen will. Es spielt auch ein bißchen Projektmüdig-

> keit mit. Das kommt aber auch durch die Doppelbelastung. Ich mache Überstunden ohne Ende, und diese Doppelbelastung kostet Kraft und macht es manchmal schwer.

Das konsequente und eindeutige Verhalten der Betriebsleitung gegenüber den blockierenden Mitgliedern des mittleren Managements wird von den Prozeßbefürwortern als Entlastung empfunden und führt bei diesen zu Handlungssicherheit. Das ehemalige Personalratsmitglied verdeutlicht dies.

> Inzwischen fährt der neue Betriebsleiter eine neue Linie. Jetzt, wo es an die Umsetzung der strukturellen Veränderungen geht, sagt er: „Das wird jetzt so gemacht und basta“. Das führte einmal dazu, daß ein großes Raunen durch die Führungsmannschaft ging. Das hat sich aber beruhigt. Jetzt im Moment erlebe ich, daß besonders bei den Führungskräften, die immer wieder versucht haben, sehr viel zu blockieren, eine auffällige Aktivität entsteht. Die beginnen jetzt plötzlich damit, Sachen umzusetzen.

Obwohl die am Projekt Beteiligten Interesse an der Umstrukturierung haben und sich diese auch wünschen, sind auch sie auf konkrete Veränderungen angewiesen, um den Glauben an die Umsetzung aufrecht zu erhalten. Die Projektmitarbeiter werden durch die Eindeutigkeit, mit der die Betriebsleitung den Prozeß vorantreibt, motiviert. Nimmt diese Eindeutigkeit ab, geht in gleichem Maße die Motivation im Projekt zurück. Der junge Mitarbeiter verdeutlicht diese Wechselwirkung zwischen Einsatzbereitschaft bei den Akteuren und Umsetzungsdruck aus der Betriebsleitung.

> Ich merke im Moment, daß bei mir die Kraft nachläßt. Noch will ich nicht, daß mein Engagement für das Projekt weniger wird, aber ich merke, daß in den drei Jahren die Kraft doch weniger geworden ist. Ich denke, daß es auch ganz wichtig ist, daß der Betriebsleiter jetzt die Umsetzung vorantreibt. Es wird auch immer schwieriger, den Kritikern entgegenzutreten. Es muß jetzt was passieren. Es ist wichtig, daß jetzt die zwei Hierarchieebenen abgeschafft werden. Davon reden tun wir seit zwei Jahren. Es ist aber nie passiert, und deshalb hat das mittlere Management, glaube ich, vor einem Jahr entschieden, daß sowieso nichts passiert, also wozu sollen wir uns hier an-

> strengen. Es läuft alles wie bisher, die Situation wirkt wie die nach dem 84er- und dem 89er-Papier. Aber vor 14 Tagen kam von dem Betriebsleiter die eindeutige Ansage, daß die Struktur verändert wird. Jedenfalls ist jetzt wieder eine neue Verunsicherung zu spüren, und das macht den Prozeß doch sehr träge. Da denke ich, daß man in den Köpfen schon hätte weiter sein können.

Es werden im Umgang mit Verweigerern Maßnahmen von der Betriebsleitung erwartet, die im disziplinarischen Bereich anzusiedeln sind, um den Umsetzungswillen zu verdeutlichen. Die Androhung von Sanktionen durch die Betriebsleitung verliert zunehmend ihre Wirkung, da es bei der Androhung bleibt. Der junge Mitarbeiter benennt dies explizit.

> Wir haben mittlerweile auch wirtschaftliche Erfolge. Besonders in den Bereichen, die die Projektergebnisse ernstnehmen. Mißerfolge gibt es in den Bereichen, in denen die Kritiker sitzen. Ich dachte, daß man sie über die Mißerfolge kriegen kann, aber das klappt noch nicht so ganz. Die reden im Sinne des Projektes und handeln dagegen. Durch die Prozeßverantwortlichen ist bekannt, wer sich entgegen der Beschlüsse verhält, aber hier wird ja keiner sanktioniert. Die Kritiker, die ihre Verantwortung und Aufgabe als Führungskraft nicht wahrnehmen, nimmt sich keiner zur Brust und verpflichtet sie auf ihre Aufgaben. Das passiert noch nicht. Das ist eigentlich schade. Ich glaube, daß wir mit durchgreifenden Maßnahmen viele Kollegen kriegen würden.

Als einer der Betriebsleiter, der ehemalige Amtsleiter, das Unternehmen verläßt, ist erst die Konzeptphase des Projektes abgeschlossen. Da die Aufgaben der Geschäftsführung nun von einer Person geleistet werden müssen, befürchten die Mitglieder des mittleren Managements einen Einbruch im Projektfortgang. Der junge Mitarbeiter nennt seine Befürchtungen. Der Beitrag macht deutlich, daß die Verweigerer und Kritiker in der labilen Situation des beginnenden Umbruchs jede Situation nutzen, um die Umstrukturierung zu verhindern. Diese Beschäftigten belasten den Betriebsleiter zusätzlich, um seine Entscheidungen im Projekt zu verzögern. Zudem nutzen sie verstärkt ihre informellen Machtgefüge, um Beschäftigte von der Wirkungslosigkeit des Projektes zu überzeugen.

> Es war nicht gut, zum jetzigen Zeitpunkt einen Geschäftsführer, den ehemaligen Amtsleiter, gehen zu lassen. Dadurch wurde der neue Geschäftsführer mit einem Wust von Alltagsgeschäft überhäuft, der ihn quasi lahmgelegt hat. Dadurch ist das Projekt ins Stocken geraten. Die Kritiker nutzen die Situation und beschäftigen den Geschäftsführer mit Alltagssachen. Dadurch zieht er sich etwas aus dem Projekt raus, und Entscheidungen benötigen mehr Zeit. Dies nutzen die Kritiker dann wieder, um zu sagen: „Siehste, es verändert sich doch nichts“. Durch die Überlastung mit dem Tagesgeschäft fehlt jetzt der Motor, der die Sachen des Projektes puscht. Früher war er der Motor und hat unheimlich gepuscht. Der andere Geschäftsführer hat da das Tagesgeschäft erledigt. Jetzt ist dieser Motor nicht mehr spürbar, und für die Mitarbeiter sieht es so aus, als ob die Geschäftsführung nicht mehr hinter dem Projekt steht. Die Kritiker kriegen jetzt wieder Oberwasser. Wenn der Betriebsleiter nicht eindeutig und stark durchgreift, dann hat er keine Chance mehr. Das glaube ich. Es muß jetzt etwas Durchschlagendes passieren, sonst kippt es. Wir sind an einem kritischen Punkt. Der Betriebsleiter muß jetzt das Projekt durch eindeutiges Durchgreifen auf die richtige Seite kippen.

Den am Projekt Beteiligten ist die Wechselwirkung zwischen Führungsverhalten und Stimmungsschwankungen im Projekt im Verlauf des Prozesses deutlich geworden. Die Interviewpassage des jungen Mitarbeiters drückt den Stellenwert einer eindeutigen Positionierung der Führungskräfte für die Umstrukturierung aus.

> Solange die Mitarbeiter sehen, daß die Führungskräfte sich verweigern, fragen sie sich auch, was ihr Engagement bringen soll. Es ist einfach wichtig, daß das mittleren Management mitzieht, auch um den Mitarbeitern zu zeigen, daß es vorangeht und Sinn macht.

Das ehemalige Personalratsmitglied, nennt die Wechselwirkung zwischen der Mitarbeiterbeteiligung am Projekt und der Einstellung der jeweiligen Führungskraft zum Prozeß.

> Die Stimmung zum Projekt ist sehr unterschiedlich. Es gibt Stimmungen gegen das Projekt und Stimmungen dafür. Das hängt stark von der jeweiligen Führungskraft eines Bereiches ab. Es gibt Bereiche, aus denen kaum jemand mitarbeitet. Dann gibt es Bereiche, aus denen sehr viele Mitarbeiter engagiert sind, und es gibt Bereiche, aus denen alle beteiligt sind. Da sind dann aber auch die Führungskräfte engagiert. Zunehmend werden die Leute aber ungeduldig. Es muß jetzt etwas passieren. Dabei ist in den letzten Jahren sehr viel passiert. Es hat sich teilweise der eigene Arbeitsbereich stark verändert. Aber das war nicht unmittelbar ersichtlich für die Leute.

3.4.4.3 Das mittlere Management und seine Rolle als Führungskraft

Für die Mitglieder des mittleren Managements sind im Projekt keine unterstützenden Maßnahmen vorgesehen, die bei diesen ein verändertes Rollenverständnis hätten bewirken können, da zu Beginn des Prozesses nicht abgeschätzt werden konnte, welche Kompetenzen das zukünftige mittlere Management haben soll. Außerdem ist nicht absehbar, wieviele Beschäftigte überhaupt noch zum mittleren Management gezählt werden würden. Dies wird erst kurz vor der Umsetzung der Umstrukturierung deutlich. Deshalb erhalten die Akteure des bestehenden mittleren Managements, d. h. die Sachgebietsleiter, als solche keine gesonderte Aufmerksamkeit. Dementsprechend wird auch im Prozeß ihre Funktion für den Prozeß erst sehr spät erkannt. Der junge Mitarbeiter beschreibt den Umgang mit der Rolle des mittleren Managements.

> Die Führungskräfte wußten früher nicht, was sie für Aufgaben als Führungskraft haben, und sie wissen es heute auch noch nicht. Das fehlt immer noch. In der Vergangenheit bekam immer der Spezialist die Führungsverantwortung. Es konnte nur derjenige mehr Geld bekommen, der Leute unter sich hatte. Dementsprechend wurde der beste Spezialist, der vielleicht gar keine Personalmanagementqualitäten hatte, zu einem Vorgesetzten. Der war damit vielleicht sogar sehr unglücklich, weil er lieber Sachbearbeitung gemacht hätte. Fachlich waren die sehr toll, aber als Führungskraft eben weniger.

Ein einheitliches Verständnis von Führungsaufgaben gibt es bei den Mitgliedern des mittleren Managements nicht. Der junge Mitarbeiter, der im Projektverlauf die Position des internen Projektleiters übernimmt, nennt seine Auffassung von seiner Rolle im Prozeß. Er versteht sich als Vermittler zwischen Projekt und Alltagsgeschäft. Zudem fühlt er sich als Multiplikator, der seine Mitarbeiter kontinuierlich über den Prozeßverlauf informiert und diese für die Arbeit in Sinne des Prozesses motiviert.

> Als Führungskraft war man in dieser Zeit ganz stark gefragt, um den Mitarbeitern klar zu machen, was das für ein Prozeß ist, was die Mitarbeit im Projekt bedeutet und wie die Mitarbeit gestaltet werden konnte. Außerdem mußte das Tagesgeschäft organisiert werden. Es war schwer zu verstehen, daß man Leistung für Geld erbringt. Da war es auch wichtig, den Leuten, die weiterhin im Tagesgeschäft arbeiteten, das Gefühl zu geben, daß sie auch auf diese Weise für das Projekt tätig waren. Es war wichtig, daß meine Mitarbeiter das Gefühl hatten, daß wir es für uns tun.

Der verbeamtete Beschäftigte aus dem mittleren Managements versteht seine Aufgabe, wie im öffentlichen Dienst üblich, weiterhin als erste Fachkraft mit Vorgesetztenfunktion. In der Rolle als Fachkraft war er auch für eine Arbeitsgruppe tätig.

> Ich muß darauf achten, daß wir nicht mehr Geld ausgeben, als wir zur Verfügung haben. Ansonsten muß ich Bescheid sagen, daß es Schwierigkeiten gibt. Meine Mitarbeiter betreuen ihre Aufgabengebiete selbständig. Ich habe auch Vertrauen in meine Mitarbeiter. Ich überlasse ihnen auch die Zeiteinteilung mit der sie ihre Arbeit erledigen. Allerdings arbeiten die Leute auch unabhängig voneinander, und da muß ich z. B. keine Teamarbeit organisieren.

Die Mitglieder des mittleren Managements haben keine Vorstellung von ihrem zukünftigen Aufgabenfeld. In ihrer Vorstellung besteht weiterhin eine Verknüpfung von Gehaltsstufe und Position, obwohl die Umstrukturierungskonzepte eindeutig eine Entkoppelung vorsehen. Die Zusage der Betriebsleitung, daß der Besitzstand gewahrt wird, wird entsprechend der bürokratischen Logik

mit dem Statuserhalt gleichgesetzt. Der verbeamtete Mitarbeiter drückt diesen Rückschluß aus.

> Nach Außen hin habe ich jetzt eine neue Rolle. Die Rolle nach innen hin wird sich erst ergeben, wenn die Organisation verändert wird. Wie das wird, wissen wir nicht, aber der Betriebsleiter hat gesagt, daß alle entsprechend ihrer Vergütung, bzw. Besoldung auch zukünftig eingesetzt werden.

3.4.4.4 Die Konsequenz der Projektorganisation

Die Projektstruktur besteht aus einer temporär eingesetzten Sekundärorganisation. Diese schafft für das Projekt neue Macht- und Informationsstrukturen, durch die die Machtgefüge der Primärorganisation an Bedeutung verlieren. Die Mitglieder des mittleren Managements beurteilen das Reorganisationsprojekt und dessen straffe Organisation unterschiedlich. Diejenigen, die dadurch ihre gewohnte Machtposition eingeschränkt sehen, erleben die Projektorganisation als übermächtig. Ein Beschäftigter aus dem mittleren Managements der sich aus innerer Überzeugung heraus nicht am Prozeß beteiligt und kurz vor der Pensionierung steht, schildert seine Einstellung zum Projekt. Der Beitrag verdeutlicht die widersprüchliche Argumentation derjenigen, die die Umstrukturierung zu verhindern versuchen.

> Ich bin ein 100%iger Befürworter der Neuorganisation. Das war ich schon lange vor dem jetzigen Reorganisationsprojekt. Ich sage schon seit 1985, daß die Abschnitte abgeschafft werden müssen, um flexibler reagieren zu können. Das, was ich an diesem Projekt bemängele, ist das starre Vorgehen in den Phasen. Grundsätzlich habe ich da nichts gegen. Wir haben damals den Fehler gemacht, daß wir versucht haben, eine Gesamtbeschreibung zu machen. Wir haben das gemacht, und dann ist der Vorwurf entstanden, daß wir Sachen vergessen haben. Wir hatten vergessen festzulegen, was aus einzelnen Leuten wird, die dann andere Arbeiten machen sollten. Wir sind damals daran gescheitert, daß keine Lösungen für Einzelprobleme vorlagen. Jetzt läuft das anders. Es wird das Prinzipielle beschlossen, danach werden Konzepte erarbeitet. Wenn die Konzepte beschlossen sind und

> die Umsetzung beginnt, dann werden die Einzelprobleme ersichtlich und besprochen. Ich sehe da das Problem, daß theoretisch was beschlossen wird, was in der Praxis gar nicht umgesetzt werden kann, weil es nicht zu den Leuten paßt, die wir hier haben. Eigentlich läuft es in diesem Projekt ganz geschickt, weil Beschlüsse gefaßt werden. Das haben wir damals nicht geschafft. Aber ich denke, daß deshalb die Umsetzung nicht möglich ist. Es werden, so sehe ich das, die Rahmenbedingungen, die durch das Personal gegeben sind, nicht berücksichtigt. Dadurch, daß ich nicht in den Arbeitsgruppen war, in denen die Konzepte für meinen Bereich erarbeitet wurden, halte ich die Ergebnisse, die dort beschlossen wurden, für nicht umsetzbar.

Diejenigen, die sich auf die besondere Form der Projektarbeit eingelassen haben, beschreiben diese als notwendig, um Konzepte realisieren zu können. Sie sind aber teilweise brüskiert über die Strenge, mit der die Projektregeln befolgt werden müssen. Das Projekt ist durch einen demokratischen Mitbestimmungsprozeß, den Initiativantrag des Personalrates, entstanden. Innerhalb des Projektes erfolgen aber keine demokratischen, sondern streng reglementierte Prozesse. Der Unmut über die Entscheidungsprozesse innerhalb des Projektes, die immer top-down erfolgen, wird auf den externen Projektleiter übertragen, da dieser die Projektstruktur eingeführt hat. Das ehemalige Personalratsmitglied schildert seine Sicht der Machtkonstellationen.

> Es gibt ein raffiniertes Machtinstrument innerhalb der Projektorganisation. Das Projekt ist aufgebaut nach klassischem Projektmanagement. Das was hier vielleicht anders ist, ist, daß durch die Persönlichkeit der Projektleiter, sehr viel Macht ausgeübt wird. Daneben kann durch das Projektcontrolling, so sinnvoll es auch ist, sehr viel Druck ausgeübt werden.

Nach zwei Jahren Laufzeit gibt es keine Bereiche im Unternehmen, die von dem Projekt unberührt geblieben wären. Die hohe Mitarbeiterbeteiligung sorgt für eine kontinuierliche Präsenz des Projektes in jedem Arbeitsbereich des Betriebes. Das ehemalige Personalratsmitglied, das den Initiativantrag mit erarbeitet hatte, benennt den Umfang des Projektes.

> Das Projekt ist eine Institution geworden. Es ist ein Teil des Unternehmens geworden. Es ist in alle Bereiche integriert, schon weil viele Leute im Projekt mitarbeiten. Immerhin werden 27 Arbeitspakete erarbeitet.

Der verbeamtete Akteur beschreibt die Ausbreitung des Projektes im Betrieb.

> Das Projekt ist überall. Das Projekt ist Teil unseres Alltags. Wir sind jeden Tag irgendwie mit dem Projekt beschäftigt.

Die Entscheidung für ein umfassendes Reorganisationsprojekt führt dazu, daß jede Veränderung innerhalb des Projektes entwickelt und geplant wird. Da die zukünftige Organisation mit der Amtsstruktur nicht übereinstimmt, hätten Einzellösungen die Reorganisation behindern können. Die Betriebsleitung hat derartige Aktivitäten deshalb rigoros unterbunden. Dieser Ansatz ist für einige Beschäftigte schwer nachzuvollziehen. Der Interviewpartner, der kurz vor der Pension steht und sich nicht in das Projekt eingebracht hat, erzählt von seinen Versuchen, außerhalb des Projektes, nur für seinen Bereich, Veränderungen zu erarbeiten und umzusetzen.

> Ich habe für meinen Bereich versucht, außerhalb des Projektes Umstrukturierungen vorzunehmen. Ich hatte da ja schon Ideen und Konzepte, wie ich das haben wollte. Aber da hatte unser Betriebsleiter eine sehr „glückliche“ Hand, diese Aktivitäten dann lächerlich zu machen. Er hat dann erwartet, daß ich das im Zusammenhang mit dem Projekt mache. Aber wenn man erst einmal lächerlich gemacht wurde, dann gehe ich doch nicht als Einschleicher in das Projekt. Außerhalb des Projektes kann ich nichts machen, obwohl wir uns schon 1988/89 die gleichen Gedanken gemacht haben. Und eigentlich weiß ich genau, wie es bei mir im Bereich laufen könnte. Die theoretischen Ansätze im Projekt dauern mir zu lange. Ich bin Pragmatiker und meine, daß was passieren muß. Man muß doch dann auch mal Butter bei die Fische geben. Ich habe häufig Lösungen für verfahrene Situationen, aber die will man nicht.

Das Projekt entwickelt im Laufe der Zeit eine eigene Dynamik und - was von der Projektleitung bewußt beabsichtigt ist - einen eigenen Sprachgebrauch. Zudem nimmt die Anzahl der Informationsveranstaltungen ab, da die Verbreitung der aktuellen Informationen zum Projektverlauf in der Verantwortung der Führungskräfte liegt. Außerdem wird monatlich eine Projektzeitung herausgegeben, die Informationen zum Projektverlauf und zu den Ergebnissen aus den Projektgruppen enthält. Für diejenigen, die diese Informationsquellen nicht kontinuierlich nutzten, wird der Einstieg in das Projekt zu einem späteren Zeitpunkt aufwendig, da sie sich den aktuellen Projektstand aus der Projektdokumentation erarbeiten müssen. Der Akteur, der Personalratsmitglied war, bemängelt dies.

> Der Informationsfluß vom Projekt in die Arbeitsbereiche ist schlecht. Diejenigen, die nicht im Projekt arbeiten, bekommen kaum Informationen. Ich habe erlebt, daß Leute, die neu in das Projekt kommen, über viele Sachen nicht Bescheid wissen. Früher gab es regelmäßig Informationsveranstaltungen, aber die gibt es nicht mehr. Viele wollen auch nicht informiert werden. Es ist inzwischen einfach zu viel.

In anderen Fällen fühlen sich die Mitarbeiter dadurch ausgeschlossen, daß die Beschäftigten, die im Projekt mitarbeiten, in einer eigenen Struktur agieren und durch ihre Mitarbeit einen Informationsvorsprung haben. Der Mitarbeiter, der sich nicht am Prozeß beteiligt hat, beschreibt seine Sicht.

> Wer nicht von Anfang an bei dem Projekt dabei war, der versteht das Projekt gar nicht. Die Dokumente, in denen die Ergebnisse der Arbeitsgruppen festgehalten sind, sind wie Sprechblasen geschrieben. Jemand der nicht dabei war, versteht das gar nicht. Es hat sich im Projekt eine eigene Sprache entwickelt, die für mich eine Geheimsprache ist. Alle Leute, die im Projekt mitarbeiten, beherrschen diese Sprache, die sind, ich will mal sagen, in einer Loge. Für die ist das Projekt wie die Mutter, durch die schon alles gut wird. Viele, die nicht in das Projekt gegangen sind, so wie ich, die auch nicht rein wollten, die kommen damit nicht zu Rande. Ich komme damit nicht zu Rande. Ich sehe das distanzierter, ich bin Beamter und 62 Jahre alt, für mich sehe ich überhaupt keine Gefahr. Wenn alles passiert, dann bin ich vielleicht nächste Woche zu Hause bei meiner Familie mit meiner Pension. Schlechter

> sind die Beamten dran, die um die 50 sind. Die haben ganz große Probleme damit. Die haben Angst, weil sie nicht wissen, was aus ihnen wird. Das Projekt hat ein Eigenleben entwickelt, und es gibt Leute, die sind drin, und es gibt Leute, die sind draußen.

3.4.4.5 Die Beurteilung des Reorganisationsprozesses

Mit Beginn des neuen Jahres wurde das Amt offiziell zum Eigenbetrieb erklärt. Bis zur offiziellen Umbenennung gingen die Beschäftigten davon aus, daß allein die neue Bezeichnung eine Vielzahl plötzlicher Veränderungen auslösen würde. Als sie feststellen, daß die offizielle Eigenbetriebsgründung faktisch keine Veränderung darstellt, verschwindet vorerst die Verunsicherung. Der junge Mitarbeiter erinnert sich. Die Schilderung verdeutlicht, daß die Beschäftigten unrealistische Vorstellungen vom Reorganisationsprozeß haben. Die charakteristischen Merkmale des abstrakt Prozeßhaften können sie zu Beginn der Reorganisation nicht erfassen.

> Durch die Initiative des Personalrates ist dann eine externe Beratung genehmigt worden. Das war Ende 1993, und 1994 sollten wir als Eigenbetrieb arbeiten. Ich kann mich noch genau an den 2. Januar 1994 erinnern. Man ist mit einem ganz komischen Gefühl zur Arbeit gekommen, und als man hier war, war alles wie vorher. Es hatte sich eigentlich nichts verändert. Die Leute waren die gleichen, die Arbeitsplätze waren da, das Licht brannte genau wie am 31. Dezember 1993. Es war alles wie immer.

Die Umsetzung der Konzepte erfolgt bewußt schrittweise, um den Mitarbeitern die Möglichkeit zu geben, die Neuerungen sofort in den praktischen Arbeitsalltag zu integrieren. Besonders deutlich wird diese Art der situationsbezogenen Einführung neuer Arbeitsabläufe bei der Gestaltung von Aufträgen. Der verbeamtete Akteur, der sich aktiv am Prozeß beteiligt, schildert dieses Vorgehen. Aus dem Beitrag wird ersichtlich, daß der kontinuierliche, anlaßbezogene Wandel den Mitarbeitern die Umstellung erleichtert. Durch dieses Vorgehen entfällt die Abstraktionsleistung, die sonst von den Beschäftigten bei der Übertragung eines theoretischen Konzeptes auf die konkrete zukünftige Alltagssituation geleistet werden muß.

> Organisatorisch ist, abgesehen davon, daß zwei neue Abteilungen eingerichtet und personell besetzt wurden, noch einiges wie gehabt. Die Neubesetzung ist aber auch schwierig, weil die Leute ihre alten Aufgaben noch abwickeln müssen. In der Verwaltung ist auch noch nichts verändert worden, aber das ist jetzt der nächste Schritt. Das ist die nächste Phase, die unmittelbar bevorsteht. Aber die Abschnitts- und Sachgebietsleiter entfallen, so daß wir eine flache Hierarchie erhalten. Die Kollegen gehen dann in Projektgruppen und werden durch den Multiprojektmanager eingesetzt. Wir haben eine Leistungserfassung eingeführt. Jeder muß seine Tätigkeit täglich erfassen, um es dem Kunden nachweisen zu können. Wir haben mit dem Kunden Servicevereinbarungen abgeschlossen, die für ein oder mehrere Jahre gelten. Da gibt es dann auch Rabatt. Die Verträge enthalten auch, daß wir unsere Leistung belegen, und das ist eine der wesentlichen Neuerungen, die wir im Zuge des Projektes durchgeführt haben. Das wird auch akzeptiert.

Neben der Vorbereitung und Durchführung der Reorganisation selbst wird das Reorganisationsprojekt auch zu einem Übungsfeld für die zukünftige projektorientierte Bearbeitung von Kundenprojekten genutzt. Die Sekundärorganisation, die für das Reorganisationsprojekt eingerichtet ist, wird in ihren Grundzügen in die zukünftige Primärorganisation des produzierenden Bereiches übernommen. Damit ist das Projekt Reorganisation und Probelauf der neuen Organisation zugleich. Das ehemalige Personalratsmitglied benennt den Übergang in die Primärorganisation.

> Das projektorientierte Arbeiten im Reorganisationsprojekt hatte Auswirkungen auf das gesamte Unternehmen. Es war wie ein Symbol für eine große Veränderung. Das projektorientierte Arbeiten bedeutet jetzt allgemein, daß sich die gesamte Ablauf- und Aufbauorganisation verändert. Das bedeutet, daß in den Abteilungen alles und jede Position völlig in Frage gestellt ist, absolut, an allen Stellen. Für jeden Mitarbeiter und für jeden Vorgesetzten. Es bedeutet eine wirkliche Veränderung.

Der junge Mitarbeiter, der im Projektverlauf interner Projektleiter wurde, schildert die Übertragung der Beratertätigkeit in den Arbeitsalltag.

> Die externen Berater sind heute anerkannt. Wir bieten mittlerweile selbst Beratung für unsere Kunden an, und wir haben selbst gemerkt, daß wir Beratung anbieten können, auch durch die Erfahrungen aus dem Reorganisationsprojekt.

Der verbeamtete Interviewpartner nennt ein Beispiel für die Übertragung der Arbeitsweise aus dem Controlling in der Sekundärorganisation auf die Primärorganisation.

> Teilweise werden auch Leute, die Erfahrungen im Reorganisationsprojekt gemacht haben, um Hilfe für Kundenprojekte gebeten. Beim Projektcontrolling war das so. Die Leute geben diese Hilfestellung gerne, das ist deutlich zu merken.

Das ehemalige Personalratsmitglied faßt die Wirkung des Projektes und die Einstellung zum Projekt zusammen.

> Es hat sich auch strukturell viel verändert. Manche Sachen sind auch gescheitert, aber gut, definitiv hat sich viel im Einzelnen verändert. Es ist auch keiner der Meinung, daß das Projekt rausgeschmissenes Geld ist.

3.4.5 Ersatzspieler ohne Perspektive - Resümee -

Das Projekt ist auf Empfehlungen der externen Berater nach Regeln des klassischen Projektmanagements strukturiert und organisiert. Charakteristisch für diesen Reorganisationsprozeß ist, daß ein großer Anteil der Beschäftigten beteiligt wurde, daß die Aufgaben für die einzelnen Projektgruppen klar beschrieben waren und daß die Teammitglieder entsprechend ihren Erfahrungen und Fähigkeiten ausgewählt wurden. Gemäß dem Auftrag, den die externe Beratung und der zweite Betriebsleiter erhalten haben, wird eine neue Organisationsstruktur entwickelt, die sich an modernen privatwirtschaftlich organisierten Dienstleistungsunternehmen der gleichen Branche orientiert. Die Mitglieder des Top-Managements fassen in der ersten Projektphase den Beschluß

für eine Mischform aus Projekt-, Stabs- und Linienorganisation. Im weiteren Projektverlauf wird erarbeitet, wie diese Betriebsstruktur entsprechend den Möglichkeiten des Eigenbetriebes im einzelnen gestaltet und konkretisiert werden soll. Neben der innerbetrieblichen Neuausrichtung beschäftigt sich das Top-Management in der ersten Projektphase auch mit der Auswahl der Produktpalette und mit potentiellen Märkten. Dabei wird es vom externen Berater fachlich unterstützt. Die Neugestaltung der Arbeits- und Ablauforganisation auf der operativen Ebene wird von Mitarbeitern aus den jeweils betroffenen Bereichen in moderierten Arbeitsgruppen entwickelt und geplant.

3.4.5.1 Die Rolle des Betriebsleiters und des externen Beraters

Ein Aspekt, der charakteristisch für den Reorganisationsprozeß in Betrieb C ist, ist die hohe Durchsetzungsfähigkeit der Betriebsleitung. Hierfür ist die Erweiterung der Betriebsleitung durch einen Akteur, der den öffentlichen Dienst kennt, ohne in die Machtgefüge des Betriebes eingebunden zu sein, von Bedeutung. Zudem ist es von Bedeutung, daß der zweite Betriebsleiter damit beauftragt wurde, den Prozeß fortzuschreiben und zu begleiten. Diese Rahmenbedingungen begünstigen die Implementation neuer Rituale und Verhaltensweisen. Besonders die eindeutige Abgrenzung des neuen Betriebsleiters als Verantwortlicher für übergeordnete strategische Anforderungen gegenüber den ihm unterstellten Vorgesetzten vergegenwärtigt diesen ihre Rolle als Führungskräfte.

Im Reorganisationsprozeß nahm der externe Berater eine einflußreiche Doppelfunktion ein. Den betrieblichen Akteuren war die Arbeitsmethode des Projektmanagements nur ansatzweise bekannt. Im Vertrauen auf die Erfahrungen des externen Beraters entschieden sie sich für ein Vorgehen nach Projektmanagementregeln unter der Bedingung, daß der externe Berater die Projektleitung übernehmen würde. Dieser soll die Betriebsleitung in die Methode einarbeiten und gleichzeitig die Methode anwenden. Die Konsequenz, mit der der Berater das Projektmanagement in den Betrieb implementiert, führt teilweise zu Widerstand, da sich die Beschäftigten bevormundet fühlen. Dennoch wird die Art und Weise der Projektdurchführung nicht zur Diskussion gestellt. Der externe Berater wird in seiner Arbeit konsequent durch die Betriebsleitung unterstützt. Das beanstandete Vorgehen bewirkt im späteren Prozeßverlauf, daß die betrieblichen Akteure Vertrauen in die Zuverlässigkeit der externen Beratung und der zusätzlich eingesetzten Betriebsleitung entwickeln können. Aus den Äußerungen der Mitglieder des mittleren Managements wird deutlich, daß das eindeutige Auftreten von Projekt- und Betriebsleitung als entlastend empfunden wird und Handlungssicherheit gibt.

3.4.5.2 Die Rolle des mittleren Managements

Die Mitarbeiter arbeiten im Projekt hierarchie- und abteilungsübergreifend zusammen. Diese neue Arbeitsform wird durch die Projektorganisation möglich, da dort die Machtgefüge der bestehenden Linienorganisation nicht berücksichtigt werden. Es werden Konstellationen für die Zusammenarbeit geschaffen, die außerhalb des Projektes nicht möglich sind, wie z. B. die Präsentation von Ergebnissen aus den Projektgruppen vor der Betriebsleitung, die direkt durch Mitglieder der Arbeitsgruppen erfolgte. Innerhalb des Projektes arbeiteten die Mitarbeiter ohne Kontrolle durch ihre Vorgesetzten bzw. ohne Abstimmung mit ihnen. Das mittlere Management, das den Prozeß zu beeinflussen versucht, hat damit eine bedeutende Einflußmöglichkeit verloren. Die Arbeit der Mitarbeiter im Projekt führt dazu, daß die Veränderungen der Bereiche von Mitarbeitern der operativen Ebene erdacht und von diesen auch in die Bereiche transportiert werden. Informationsdefizite bestehen bei den Mitarbeitern nur bezüglich fremder Bereiche.

Die Akteure aus dem Top-Management, Betriebs- und Abteilungsleiter, und die Beschäftigten der operativen Ebene, Mitarbeiter aus den Sachgebieten und Abschnitten, sind intensiv in das Projekt integriert. Das mittlere Management, die Sachgebietsleitung, wird in seiner Funktion als Multiplikator nicht integriert. Selbst die Informationsströme verlaufen unabhängig vom mittleren Management, da die Informationswege innerhalb des Projektes kurz und direkt organisiert sind. Das mittlere Management hatte damit in seiner Funktion als Führungskraft im Projekt selbst keine Aufgabe. Mitglieder des mittleren Managements agieren, wenn überhaupt, als kompetente Fachkraft. Da diese Führungskräfte nicht als verbindendes Element zwischen Primär- und Sekundärorganisation angesprochen werden und auch nicht die Funktion des Multiplikators erhalten, können sie sich nicht im Projekt verorten.

Im Verlauf des Prozesses wird deutlich, daß das mittlere Management sich nicht als Führungskraft definiert. Durch ein Seminar für Führungskräfte wird ein Versuch unternommen, dieses Defizit auszugleichen. Eine konsequente Vorbereitung der Führungskräfte auf Führungs- und Leitungsaufgaben folgt aber nicht. Diesen Verzicht begründet der Berater damit, daß noch nicht absehbar ist, welche Personen zukünftig Führungsaufgaben übernehmen werden. Dementsprechend kann keine Gruppe von Personen für die Führungskräfteentwicklung benannt werden. Die Entscheidungsträger vertreten zudem die Ansicht, daß die Vorgesetzten, die durch ihre Position im Betrieb für ein Führungskräfteentwicklungsprogramm in Frage kommen, Hoffnungen auf eine

zukünftige Position hegen. Diese Hoffnung würde in einigen Fällen enttäuscht werden müssen, da ersichtlich ist, daß die Anzahl der Führungskräfte deutlich geringer sein wird, als zu Amtszeiten. Das Risiko eines Motivationsverlustes durch enttäuschte Erwartungen bei den Teilnehmern der Qualifizierungsmaßnahmen wollen die Entscheidungsträger nicht eingehen und verzichten auf ein Führungskräfteentwicklungsprogramm.

Die Projektleitung und auch die Betriebsleitung sehen ihren Arbeitsschwerpunkt darin, die konzeptionellen Arbeiten für die zukünftige Gestaltung des Eigenbetriebes zu betreuen und zu begleiten. Die Vorbereitung der Führungskräfte und die Gestaltung der entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen soll an die Personalentwicklung delegiert werden. Diese wird im Prozeßverlauf als Stabsstelle eingerichtet. Zu dem Zeitpunkt, als neue Führungspositionen besetzt werden und damit eine Zielgruppe für die Qualifizierungsmaßnahmen benannt werden könnte, ist die Personalentwicklung noch im Aufbau und nicht arbeitsfähig. Die geringe Bedeutung, die dem mittleren Management in der Konzeptphase beigemessen wird, führt zu einem Dilemma bei der beginnenden Umsetzung. Dieses Dilemma ist zum Zeitpunkt der Befragung durch die Betriebsleitung ansatzweise erkannt, zumal die Umsetzung so weit fortgeschritten ist, daß das mittlere Management in seiner Funktion als Führungskraft benötigt wird.

3.4.5.3 Das mittlere Management wird nur noch aus wenigen Personen bestehen

Alle Aktivitäten, die die Reorganisation des Betriebes oder einzelner Betriebsteile zum Inhalt haben, entstehen aus der Projektarbeit oder werden in das Projekt integriert. Aktivitäten, die den Prozeß stören oder in diesen nicht integriert werden können, werden gestoppt. Dadurch war es für die Akteure mit Vorgesetztenfunktionen unmöglich, eigenständig bereichs- oder abteilungbezogene Konzepte oder Alternativen zum Veränderungsprozeß außerhalb der Projektorganisation zu erarbeiten. Auch innerhalb des Projektes haben die Beschäftigten in Vorgesetztenpositionen keine Möglichkeit, ihr Sachgebiet gemäß ihren persönlichen Vorstellungen zu gestalten, da alle Ergebnisse von der Projektleitung und dem Lenkungsausschuß kontinuierlich überprüft und in den Gesamtzusammenhang gestellt werden. Die förderliche Wirkung der Aktivitäten auf den Gesamtprozeß steht damit immer über Einzelinteressen.

Die Prozeßverantwortlichen stehen in engem Kontakt mit den Beschäftigten der unteren Hierarchiestufen. Die Projektleitung, die Betriebsleitung und die Moderatoren der Arbeitsgruppen übernehmen viele Aufgaben, die in größeren

Betrieben während des Prozesses vom mittleren Management geleistet werden. Diese konnten z. B. Informationsdefizite in sich zufällig ergebenden Gesprächen ausgleichen und Gerüchten entgegenwirken.

Ein zusätzlicher Aspekt, der ein funktionierendes mittleres Management überflüssig machte, bestand darin, daß ein Mitarbeiter aus dem Hause gemeinsam mit dem externen Berater die Projektleitung innehatte. Diese Konstellation schafft in der Projektleitung eine Kombination von Methodenkompetenz und betriebsspezifischer Kenntnis der Persönlichkeitsstrukturen einzelner Akteure und der informellen Strukturen. Damit müssen diese nicht mehr von den Führungskräften vor Ort abgefragt werden.

Die Führungsverantwortung des mittleren Managements kann demnach in kleineren Betrieben durchaus auf die Projekt- und Betriebsleitung und die Moderatoren der Arbeitsgruppen während der Konzeptphase übertragen werden. Die Akzeptanz des Reorganisationsprojektes in der Belegschaft scheint bei diesem Vorgehen überwiegend hoch zu sein, da die Entscheidungsträger sich mit dem Projekt identifizieren und als solche auch von den Beschäftigten wahrgenommen werden. Zu dem Zeitpunkt, zu dem begonnen wird, die Konzepte umzusetzen, gewinnt die Rolle des mittleren Managements als Multiplikator und Führungskraft im Prozeß aber an Bedeutung. Spätestens in der Umsetzungsphase können die erforderlichen Führungsaufgaben nicht mehr von der Projektleitung und den Moderatoren der Arbeitsgruppen geleistet werden. In diesem Stadium des Projektes überfordert der Umfang der Aufgaben die Projektverantwortlichen. Diese stehen damit vor der Situation, daß die Mitglieder des mittleren Managements, die in der Konzeptphase vernachlässigt und übergangen worden sind, nun als kompetente Führungskräfte Verantwortung für den Umstellungsprozeß übernehmen müssen. Der Prozeßverlauf in Betrieb C zeigt, daß sich die Umsetzung erheblich verzögern kann, wenn die Führungskräfte dann nicht in ihrer Position bestätigt werden, sondern lediglich den Übergang in die neue Organisation betreiben sollen. Der Verlauf in Betrieb C verdeutlicht zudem, daß diese Verantwortung nicht übernommen wird, wenn den Akteuren des mittleren Managements keine Führungsaufgabe während des Projektes übertragen wird. Von entscheidender Bedeutung für das ablehnende Verhalten gegenüber der Reorganisation ist aber, daß die Mitarbeiter des mittleren Managements mit der Umsetzung der Konzepte ihre eigene Position beseitigen und damit gegen ihre persönlichen beruflichen Interessen verstoßen müssen.

Everyone remembers things that never happend. And it is common knowledge that people often forget things which did. Either we are all fantasists and liars or the past has nothing definite in it.
(Jeanette Winterson)

4 Die Entdeckung der Managementfunktion als Erfolgsfaktor - Interpretation der Ergebnisse -

Die Fallstudien sollten Aufschluß darüber geben, ob die Mitglieder der mittleren Hierarchieebene, d. h. die Bereichs- und die Sachgebietsleiter, während des Reorganisationsprozesses, durch den der Übergang vom Amt in einen Eigenbetrieb vollzogen werden sollte, von entscheidender Bedeutung für den Erfolg sind. Die Untersuchung knüpft an die Erkenntnis an, daß dem mittleren Management bei Reorganisationsprozessen in der Privatwirtschaft eine erfolgsrelevante Bedeutung beigemessen wird. Ob dies auch für die Umsetzung von Reformen im öffentlichen Dienst gilt, die nach den gleichen Prinzipien wie in der Privatwirtschaft reorganisiert werden, konnte bisher nicht eindeutig nachgewiesen werden. Dies liegt unter anderem daran, daß die dem mittleren Management entsprechende Gruppierung im öffentlichen Dienst nicht existiert. Eine zweite Fragestellung, die durch die Fallstudien beantwortet werden sollte, bestand darin, herauszufinden, ob und inwieweit sich ein veränderter Umgang mit Führungs- und Leitungsfunktionen auf der mittleren Hierarchieebene der Eigenbetriebe über den Veränderungsprozeß hinaus feststellen läßt. Nehmen die Vertreter der mittleren Managementebene in der zukünftigen Struktur der Eigenbetriebe Aufgaben wahr, die denen des mittleren Managements in der Privatwirtschaft entsprechen?

Als Ergebnis der Fallstudien kann zunächst einmal festgestellt werden, daß sich die Betriebsleiter in den untersuchten Eigenbetrieben bei der Umwandlung ihrer Ämter eindeutig an den Konzepten der KGSt zum Neuen Steuerungsmodell orientierten. In allen Betrieben zielte die Reorganisation darauf ab, ein Unternehmen zu schaffen, das sich hinsichtlich der Preise und der Produktqualität gegenüber Anbietern aus der Privatwirtschaft am Markt behaupten kann. Die öffentlichen Betriebe sollten nach ihrer Reorganisation kundenorientiert

ihre Dienstleistung anbieten und ihre Ressourcen dabei effizient und effektiv einsetzen. Durch ein operatives Controlling soll sichergestellt werden, daß die Mittel ökonomisch verwendet werden.

In Betrieb A erfolgte die Zuordnung der Beschäftigten zu Hierarchieebenen und Abteilungen entsprechend den Vorstellungen des Betriebsleiters, die dieser aus der Privatwirtschaft mitgebracht hatte. Er verortete die Beschäftigten entsprechend den zu erwartenden Erfordernissen aus dem zukünftigen Geschäftsprozeß. In den Betrieben B und C folgte man bei der Festlegung der neuen Führungsstruktur und der Zuordnung von verschiedenen Beschäftigtengruppen zu den Hierarchieebenen dagegen weitgehend den Anregungen und Konzepten der KGSt. Dieser Konzeption entsprechend wurden die Sachgebiets- und Bereichsleitungen nicht dem mittleren Management zugeordnet, sondern in den Veränderungsprozessen als einfache Mitarbeiter behandelt. Beschäftigte, die „objektiv“ die Aufgaben von Vorgesetzten wahrnahmen, wurden nicht als solche wahrgenommen und behandelt. Offensichtlich glaubte man zu Beginn des Prozesses, ohne mittleres Management auskommen zu können. Die Implementationsphase verdeutlichte jedoch, daß auf Sachgebiets- und Bereichsleitungen als Führungskräfte nicht verzichtet werden konnte, weil diese als Nahtstelle zwischen Betriebsleitung und operativer Ebene fungieren müssen, wenn die Kommunikation zwischen Management und Beschäftigten gelingen soll.

Alle drei Fallstudien belegen, daß den Beschäftigten der mittleren Ebene bei der Umsetzung der Konzepte ein erfolgsentscheidender Stellenwert zukommt. Zu dieser Erkenntnis gelangte der Betriebsleiter des Betriebes C ebenso wie die Projektleiter aus den Betrieben B und C. Diese zentralen Akteure haben in den Veränderungsprozessen in der Implementationsphase die Erfahrung gemacht, daß die Mitarbeiter, die Führungsaufgaben wahrnehmen sollen, nicht der Mitarbeiterebene zugeordnet werden können. Sie müssen als Mitglieder einer eigenständigen Hierarchieebene begriffen und behandelt werden, die spezifische Managementaufgaben ausführt, wenn Schwierigkeiten vermieden werden sollen. Die Fallstudien haben gezeigt, daß die Mitglieder des mittleren Managements eine für die Motivation der Mitarbeiter und die Umsetzung der Reorganisationskonzepte unverzichtbare Gruppe sind. Damit sie ihre Aufgabenstellung erfüllen können, benötigen sie jedoch ein eindeutiges Rollenbewußtsein und ein konkretes Rollenverständnis. Beides muß ihnen zu Beginn des Reorganisationsprozesses vermittelt werden. Eine bloße Zuordnung der Akteursgruppe zum mittleren Management im laufenden Prozeß konnte, wie schon andere Untersuchungen gezeigt haben, nicht bewirken, daß die Funktionsträger sich entsprechend der neuen Aufgabe als Nahtstelle verhalten. Nach Klages haben die Prozeßverantwortlichen noch immer vielfach die Ansicht, daß die neuen Strukturen und Elemente aus dem Neuen Steuerungsmodell die „Verhaltensänderung des Verwaltungspersonals mit einer gewissen Automatik

von selbst herbeiführen.“ Dem ist jedoch nicht so, wie auch die Befunde dieser Studie zeigen: „Die Veränderung der Rahmenbedingungen, insbesondere die Erweiterung der Handlungsspielräume und Verantwortungsbereiche, allein leistet dies ... nicht.“ Statt dessen muß laut Klages, „die Motivierung des Verwaltungspersonals ... mit großer Sorgfalt betrieben werden. Der bloße Glaube an die Selbstoptimierungskraft neuer Organisations- und Steuerungskonzepte, setzt die Leistungsbereitschaft und -energie des Personals nicht frei“ (Klages 1997a: 522 f).

4.1 Das mittlere Management in den untersuchten Betrieben -vergleichende Zusammenfassung-

4.1.1 Rahmenbedingungen

Die Betriebsleitungen der untersuchten Eigenbetriebe waren weitgehend identisch mit der jeweiligen Amtsleitung des ehemaligen Amtes. Mit dem Übergang in den Eigenbetrieb standen die Amtsleiter als Betriebsleiter einem formal, d. h. auf die Rechtsform bezogen, andersartigen Unternehmen vor. Die Aufgabenstellung, die Örtlichkeit und die Ausstattung, insbesondere aber die personelle Besetzung hatten sich mit dem Rechtsformwechsel jedoch faktisch nicht verändert. Veränderungen der Aufbau-, Ablauf- und Arbeitsorganisation sowie des Personaleinsatzes etc. sollten erst durch die Reorganisationsprozesse erfolgen.

Die Betriebsleitungen hatten in allen Untersuchungsbetrieben Aufgaben erheblichen Umfangs gleichzeitig zu bearbeiten. Dabei kam erschwerend hinzu, daß sowohl der alltägliche Betrieb aufrechterhalten als auch die Reorganisation vorgenommen werden mußte. Auf diese Situation reagierten die Betriebe auf unterschiedliche Art und Weise. In Betrieb B wurde an der bestehenden Leistungsstruktur festgehalten. Im Gegensatz dazu wurde in den Eigenbetrieben A und C erkannt, daß aus den vielfältigen gleichzeitig zu leistenden Aufgaben eine Überforderung der Betriebsleitung entstehen würde, die den Erfolg des Reformprozesses gefährden könnte. Während in Betrieb B die Betriebsleitung wie zu Amtszeiten bestehen blieb, wurde in den Betrieben A und C die Betriebsleitung von Beginn an durch zusätzlich eingestellte Betriebsleiter erweitert. Die neuen, zusätzlich eingestellten Geschäftsführer erhielten in beiden Betrieben den Auftrag, ausschließlich den Reorganisationsprozeß zu gestalten und zu begleiten, während die ehemaligen Amtsleiter vorerst für die Bewältigung des Tagesgeschäftes zuständig blieben. Damit verfügte die Betriebslei-

tung in den Betrieben A und C über ein spezifisches Potential, durch das sie den Veränderungsprozeß mit Nachdruck be- und vorantreiben konnte. Diese für den Reorganisationsprozeß mobilisierende Kraft im Betrieb sollte sich im Verlauf des Prozesses als bedeutender Faktor dafür erweisen, daß der Prozeß kontinuierlich fortgeführt wurde. Die Überlegungen, die dazu führten, daß die Betriebsleitung verstärkt wurde, waren in den Betrieben A und C gleich. Die Reorganisationsprozesse selbst wurden allerdings auf ganz unterschiedliche Art und Weise organisiert. Der Grund hierfür lag in der persönlichen Einstellung der jeweiligen Betriebsleiter zu ihnen bekannten Managementmodellen und -methoden. Dementsprechend wurden auch die konkreten Arbeiten innerhalb der Prozesse stark durch die persönliche Überzeugung des jeweiligen Geschäftsführers/Betriebsleiters geprägt, der für den Prozeß die Hauptverantwortung trug.

Der Stellenwert der Akteure aus der mittleren Hierarchieebene erscheint für den Veränderungsprozeß und den Prozeßverlauf in allen drei untersuchten Fällen gleich. Dieser Schluß kann gezogen werden, obwohl das mittlere Management in jedem dieser Fälle eine andere Wertschätzung erfuhr und meist eine diffuse Rolle spielte und obgleich sich unterschiedliche Abläufe und Resultate feststellen lassen. In jedem einzelnen der untersuchten Eigenbetriebe wurde deutlich, daß den Führungskräften des mittleren Managements eine entscheidende Bedeutung zukommt, wenn mit der Umsetzung von Reformkonzepten und -ansätzen begonnen wird.

Der Reorganisationsprozeß in Betrieb A zeichnet sich dadurch aus, daß zu Beginn der Umsetzungsphase alle Vorgesetztenpositionen neu besetzt wurden. Mit dieser Maßnahme wurde die Umstrukturierung sozusagen eingeleitet. Die im Zuge der Neustrukturierung zu Managern der mittleren Ebene ernannten Akteure konnten sich aufgrund der Anlage und Ausrichtung des Prozesses in der neuen Struktur von Beginn an als Gruppe von Führungskräften im mittleren Management selbst verorten. Da sie von Anfang an von der Personalentwicklung zu Maßnahmen der Führungskräfteentwicklung eingeladen wurden, war ihnen klar, daß sie diese Rolle auch in der neuen Struktur spielen sollten. Die Akteure der neu zusammengestellten „Führungsmannschaft“ erhielten ein klares Aufgabenfeld, um die Reorganisation in ihren Zuständigkeitsbereichen zu realisieren. Die Betriebsleitung delegierte Verantwortung an die betroffenen Akteure und band diese so in den Reorganisationsprozeß ein. Die Führungskräfte der mittleren Leitungsebenen erhielten ein Aufgabenfeld, das sie ausfüllen und selbst gestalten konnten. Die Interviews belegen, daß beide Aspekte entscheidend für das Engagement der Akteure waren.

Obwohl alle Mitglieder der „Führungsmannschaft im mittleren Management“ gemeinsam die Schulungen besuchten, in denen sie mit ihren Führungs- und

Leitungsaufgaben vertraut gemacht wurden, konnten sie, wie die Interviewpassagen zeigen, das Gelernte unterschiedlich gut umsetzen. Dabei spielen persönliche Fähigkeiten offensichtlich eine sekundäre Rolle. Vielmehr ließen sich die Lerninhalte der Führungskräfteschulungen am besten in Aufgabenbereichen umsetzen, in denen gewerbliche Arbeitskräfte dominierten. In den Dependancen, die sich durch einen hohen Anteil an Arbeitern auszeichnen, gelang in fast jedem Fall die Anwendung der Schulungsinhalte. In den Organisationseinheiten des Unternehmens, in denen überwiegend hochqualifizierte Beschäftigte arbeiten, war es nicht möglich, die Führungs- und Leitungsfunktion in der durch die Schulungsmaßnahmen vermittelten Art und Weise wahrzunehmen. Die Versuche, das Gelernte in den eigenen Funktionsbereichen umzusetzen, mißlangen und führten zu Verunsicherungen und Motivationsverlusten bei den Führungskräften.

Vollkommen anders stellt sich die Situation im Untersuchungsbetrieb B dar. Hier ordnete der Betriebsleiter die Sachgebiets- und Bereichsleitung analog zur KGSt-Interpretation der operativen Ebene zu. Dementsprechend entwickelte er keine Vorstellung von einer erfolgsrelevanten Rolle der Sachgebiets- und Bereichsleiter während und nach der Reorganisation. Es gab zwar noch Vorgesetztenpositionen, die unmittelbar an Vergütungsgruppen gebunden waren, aber eine ausgewiesene Position für mittlere Manager in der Aufbauorganisation des Betriebes war aus Sicht des Betriebsleiters überflüssig. Einige Akteure, die sich dem mittleren Management zurechneten, hatten im Gegensatz zur Betriebsleitung durchaus eigene Vorstellungen von ihrer Rolle als Manager und ihrem Stellenwert. Sie erhielten aber für die Umsetzung ihrer Pläne in die betriebliche Praxis keine Unterstützung.

In Betrieb C wurde zum Zeitpunkt der Befragung dem Aufgabenfeld und der Rolle des mittleren Managements eine entscheidende Bedeutung eingeräumt, da die Umsetzungsphase begonnen hatte. Der Betriebsleiter und der Projektmanager wiesen ausdrücklich darauf hin, daß die Führungskräfteentwicklung zu einem früheren Zeitpunkt hätte begonnen werden müssen, um die Mitglieder des mittleren Managements auf ihre Managementaufgaben im Veränderungsprozeß vorbereiten und einstimmen zu können. Die Prozeßverantwortlichen wiesen in diesem Zusammenhang auf die Schwierigkeiten hin, die dazu geführt hatten, daß von einer Führungskräfteentwicklung zu einem früheren Zeitpunkt Abstand genommen worden war. In Betrieb C wurden bei der Ablösung der herkömmlichen Abteilungsstruktur durch projektorientiertes Arbeiten Führungsaufgaben an Projektleiter zeitlich begrenzt delegiert. Da Führungsaufgaben im Zusammenhang mit Kundenprojekten nur noch anlaßbezogen vergeben wurden, waren Vorgesetztenpositionen nicht mehr wie im öffentlichen Dienst üblich über einen längeren Zeitraum an eine bestimmte Person gebundenen. Eine frühzeitige Führungskräfteentwicklung hätte also, wie in der Privatwirt-

schaft durchaus üblich, eine größere Anzahl von Beschäftigten ausbilden müssen, als die potentielle Anzahl von Leitungspositionen erforderlich erscheinen ließ. Man hätte also einfach über den absehbaren Bedarf hinaus ausbilden müssen, um eine ausreichende Zahl an Mitarbeitern zur Verfügung zu haben, falls einzelne von ihnen sich als ungeeignet erwiesen oder das Unternehmen verließen.

Ein solches Vorgehen widerspricht allerdings den Praktiken des öffentlichen Dienstes, wo traditionell in Stellenplänen und Planstellen gedacht wird und das Laufbahnprinzip einen ausbildungsadäquaten Arbeitskräfteeinsatz und einen zeitlich festgelegten Aufstieg einfordern. Ein der erworbenen Qualifikation nicht entsprechender Einsatz könnte nach den Regeln des öffentlichen Dienstes nicht durchgehalten werden, weil eine erworbene Qualifikation im öffentlichen Dienst zugleich als die Berechtigung für und den Anspruch auf die Übernahme einer angemessenen Position angesehen wird. Diese Sichtweise findet sich auch bei den Prozeßverantwortlichen. Diese gaben zu Bedenken, daß die Führungskräfteentwicklung unnötige Kosten verursacht habe, weil Mitarbeiter ausgebildet worden seien, denen dann anschließend keine Führungsaufgaben übertragen werden konnten. Zum anderen seien durch die Teilnahme an solchen Entwicklungsmaßnahmen bei einigen Mitarbeitern Hoffnungen geweckt worden, die nicht erfüllt werden konnten und zu Demotivation geführt hätten. Die festgestellten Defizite in der Führungskompetenz der Beschäftigten, denen Führungsfunktionen übertragen worden waren, sollten durch nachträgliche Qualifizierungsmaßnahmen kurzfristig ausgeglichen werden. Allerdings verzögert sich die Umsetzung der erarbeiteten Konzepte durch diese Entscheidung unweigerlich.

Die Akteure des mittleren Managements, die sich ihrer Führungs- und Leitungsaufgaben bewußt waren, bekundeten Interesse an dem Reorganisationsprozeß ihres Betriebes und engagierten sich aktiv. In Betrieb A füllten insbesondere die befragten Führungskräfte aus den Dependancen ihr Aufgabenfeld bewußt und eigenverantwortlich aus. Die Fach- und Sachaufgaben dieser Gruppe von Führungskräften wurden von ihnen konsequent auf ein Maß reduziert, das der Position der jeweiligen Führungskraft angemessen erschien. Dadurch standen die erforderlichen Zeitvolumina für Leitungs- und Führungsaufgaben zur Verfügung. Die Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Führungskräfteentwicklungsprogramms führten dazu, daß ein einheitliches Verständnis von Führungsverantwortung transportiert und implementiert werden konnte. Außerdem wurde damit deutlich, daß diese Führungskräfte einen bedeutenden Stellenwert und damit eine von der Geschäftsführung anerkannte Funktion in der zukünftigen Struktur haben würden. Diese Führungskräfte des Betriebes A konnten dementsprechend konkrete Führungsaufgaben spontan beschreiben. Sie agierten sicher und selbstbewußt in ihrem Handlungsspiel-

raum. Wie bereits angedeutet findet sich dieses Selbstbewußtsein in den administrativen Bereichen nicht, weil dort eine eindeutig hierarchische, auf Befehl und Gehorsam beruhende Struktur aufgrund des hohen Qualifikationsniveaus nicht vorgesehen war.

In den Betrieben B und C fühlten sich die Führungskräfte in der konkreten Gestaltung von Führungsaufgaben tendenziell unsicher. Einige Akteure versuchten über Fortbildungen, an denen sie auf eigene Veranlassung teilweise in ihrer Freizeit teilnahmen, Wissen über Führungsaufgaben zu erhalten. Weil sie nicht sicher sein konnten, nach der Umstrukturierung weiterhin ihre derzeitige Vorgesetztenposition innezuhaben, hofften sie dadurch die Erfolgsaussichten bei einer späteren Bewerbung auf eine der wenigen verbleibenden Führungspositionen zu erhöhen. Diese Akteure konnten sich zwar vorstellen, wie sie ihre Führungsrolle ausüben würden (sofern ihnen eine solche Aufgabe übertragen worden wäre), sie hatten aber keine Sicherheit, ob ihr jeweiliges Handeln den Erwartungen der Betriebsleitung entsprach. Auch hatten sie keine Gewißheit, ob sich die von ihnen gespielte oder antizipierte Rolle in die zukünftige Ausgestaltung des Betriebes einfügen lassen würde. Um ihren Anspruch auf eine Führungsposition anzumelden, erweiterten diese Führungskräfte eigenständig ihr Aufgabenfeld gemäß ihrer persönlichen Vorstellung von Führung und Leitung. Dabei brachten sie durch Überstunden zusätzliche Zeitvolumina für Führungsaufgaben auf, oder sie nahmen Führungsaufgaben in den Zeiten wahr, in denen die Anforderungen aus den Fach- und Sachaufgaben geringer ausfielen.

Innerhalb der offiziellen Struktur waren Führungsaufgaben, wie sie von diesen Beschäftigten wahrgenommen wurden, nicht vorgesehen. Damit behielt die Gestaltung der Führungsrolle einen privaten und nachgeordneten Stellenwert. An erster Stelle standen weiterhin die ihnen offiziell übertragenen Fach- und Sachaufgaben. Pointiert beschrieben, wurde die Gestaltung von Führungsaufgaben zu einem modernen, aber in diesen Eigenbetrieben nicht offiziell begleiteten „Privatvergnügen“, welches aus einem persönlichen Interesse heraus betrieben wurde. Diejenigen Führungskräfte, die sich nach diesem Muster verhielten, fühlten sich aber generell in ihrer Rolle sicher und waren davon überzeugt, auch zukünftig eine Führungsposition innezuhaben. Das zusätzliche Engagement wurde als eine Investition in die Zukunft verstanden, indem für potentielle berufliche Entwicklungs- und Aufstiegschancen Vorleistungen erbracht wurden. Solange sie diese Leistungen im Sinne des Reorganisationsprozesses erbrachten, wurde dieses Verhalten von den Prozeßverantwortlichen durchaus, wenn auch inoffiziell, gutgeheißen. Richteten sich derartige Aktivitäten jedoch gegen die Ziele des Reorganisationsprozesses, wurden sie offiziell untersagt.

Anders als die zuvor beschriebenen Beschäftigten, die glaubten, sich durch eine persönlich motivierte Erfüllung zusätzlicher Anforderungen für zukünftige Führungsaufgaben zu qualifizieren, reagierten eine Reihe von Sachgebiets- und Bereichsleitern aus den Betrieben B und C eher zurückhaltend. Sie reflektierten keine potentielle zukünftige Führungsrolle. Vielmehr warteten sie auf eindeutige Signale und Anweisungen der Betriebsleitung. Diese Beschäftigten begriffen sich selbst weiterhin als Sachbearbeiter, denen unter gewissen Umständen eine Führungsaufgabe übertragen werden würde. Sie waren davon überzeugt, daß zu gegebener Zeit Hilfestellungen und Aufgabenbeschreibungen vorgestellt werden würden, die ihnen ihre veränderte Aufgabe verdeutlichte. Ein Engagement im Vorfeld wurde nicht als sinnvoll oder zweckmäßig erachtet, da eine Führungsposition nach dem Reorganisationsprozeß nicht garantiert werden konnte.[23] Dementsprechend setzten sich diese Akteure in ihrer täglichen Arbeit nicht mit Fragen von Führungsverantwortung, Führungsverhalten oder Gestaltung von Führungsaufgaben auseinander. Sie verfolgten zudem nicht die Diskussion um das Neue Steuerungsmodell und informierten sich nicht über dessen Grundzüge. Diese Mitarbeiter begründeten ihr fehlendes Interesse damit, daß frühere Reformbemühungen keine Veränderungen bewirkt hätten, und äußerten Vermutungen, daß der aktuelle Reformprozeß ähnlich verlaufen könnte. Untersuchungen von Stöbe belegen anhand von eigenen Ergebnissen, daß ein solches Verhalten verbreitet ist. Sie beschreibt, daß Partizipationsprojekte sich meist durch Akzeptanzprobleme auf unterschiedlichen Hierarchieebenen, nicht eingelöste Ansprüche und mangelndes Interesse der Betroffenen auszeichnen. Ihres Erachtens liegen die Gründe hierfür im Führungsverhalten, das durch Führungsangst, mangelnde Delegations- und Kommunikationsfähigkeit und Überforderung durch den Prozeß geprägt sei, in der Resignation der Betroffenen angesichts von Erfahrungen mit vorherigen Prozessen und darin, daß Prozesse im Sande verlaufen und zu Frustrationen führen (vgl. Stöbe 1998: 157 ff).

4.1.2 Motivation der Akteure im Prozeß

Der Beginn der Reorganisation bewirkte in allen drei Betrieben eine Anzahl vielfältiger, hektischer Aktivitäten. Die Energie, die in diese Handlungen floß, war besonders zu Beginn der jeweiligen Veränderungsprozesse selten darauf gerichtet, den Prozesses erfolgreich zu gestalten. Meist stand das persönliche Interesse an der Sicherung des eigenen Status oder Besitzstandes im Vorder-

[23] Ähnliche Reaktionen und Verhaltensmuster sind auch in bürokratischen, privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen erkennbar (vgl. Heisig/Littek 1995: 284).

grund. Die Akteure betrieben mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln Mikropolitik (vgl. Küpper/Ortmann 1988), indem sie mit blindem Aktionismus auf formellen und informellen Ebenen agierten. Dabei waren die Aktivitäten meist durch eine Angst vor zu erwartenden Veränderungen geprägt. Die Akteure selbst bezeichneten ihr Vorgehen stets als zielgerichtet und sinnvoll, auch wenn sie kein klares Ziel benennen konnten. Ein solches Vorgehen läßt sich nicht nur in den Organisationseinheiten des öffentlichen Dienstes feststellen, sondern betrifft jegliches Handeln in Organisationen, wie Crozier und Friedberg in ihrer inzwischen klassischen Studie über das Handeln sozialer Akteure in organisationalen Zusammenhängen herausgearbeitet haben. Crozier und Friedberg kommen aufgrund der Analyse und Interpretation von Organisationsuntersuchungen zu dem Schluß, daß Akteure nur selten durchdacht und rational vorgehen. Im Verlauf des Handelns ändern sie ihre Pläne, Ziele und Richtungen. Das Subjekt stellt sich also situativ ein. Manche Ziele werden erst im Nachhinein erkannt bzw. ergeben sich im Verlauf des Handelns zufällig (vgl. Crozier/Friedberg 1995: 33 f).

In den drei in dieser Studie untersuchten Eigenbetrieben erlebten es Akteure der mittleren Hierarchieebene als demotivierend und als Mißachtung ihrer Erfahrungen, daß sie von dem Entscheidungsprozeß bezüglich der zukünftigen strategischen Ausrichtung der Eigenbetriebe ausgeschlossen wurden. Bezeichnend war dabei, daß sie durchaus die Zuständigkeit für strategische Entscheidungen im Top-Management angesiedelt sahen. Die Motivation, trotzdem bereits zu Beginn des Prozesses involviert zu sein und Einfluß auf die Entscheidungen zu nehmen, beruhte in erster Linie darauf, daß durch Beteiligung bestehende individuelle Handlungsspielräume und Entscheidungsbefugnisse bewahrt und gefestigt werden sollte. Darüber hinaus zielte dieser Wunsch darauf, schon im Vorfeld Möglichkeiten zu schaffen, die später zu weiteren Freiräumen und zusätzlichen Entscheidungskompetenzen führen würden bzw. für die eigenen Karriereinteressen vorteilhaft sein könnten. Nach Crozier und Friedberg verhalten sich Akteure immer zu zwei Seiten: offensiv, die Gelegenheiten ausnutzend, und defensiv, die Freiräume aufrechterhaltend oder ausdehnend (vgl. Crozier/Friedberg 1993: 34). Speziell für den öffentlichen Dienst stellen Borins und Grüning fest, daß Beschäftigte im öffentlichen Sektor sich rational im Sinne ihrer Ziele verhalten, die nicht mit den Zielen des Amtes übereinstimmen müssen (vgl. Borins/Grüning 1998: 17).

Die hier durchgeführte empirische Untersuchung hat gezeigt, daß die Akteure an Veränderungsprozessen nicht um der Partizipation willen partizipieren. Eine intrinsische Motivation, sich am Prozeß zu beteiligen, entstand bei den Beschäftigten erst, wenn sie die Möglichkeit erkannten, dadurch eigene Interessen besser durchsetzen und persönliche Vorteile erzielen zu können. Dabei war der Wille, aktiv am Prozeß teilzuhaben bei den Beschäftigten größer, die mit ihren

aktuellen Gestaltungs- und Entscheidungsspielräumen unzufrieden waren und sich eine Verbesserung erhofften oder die ihre bisherigen Interessen durch die Zielvorgaben gefährdet sahen. Dieses Verhalten konnte auch in anderen Untersuchungen beobachtet werden. Nach Heisig wirken die verschiedenen Akteure bei Veränderungsprozessen dadurch, daß sie ihre Ressourcen - Macht, Status, Einfluß - mobilisieren, entsprechend ihren individuellen Interessen auf die Prozeßverläufe und die Ergebnisse der Reorganisation ein (vgl. Heisig 1996: 72). Dabei nutzen sie die Chance, auf die Art der Umsetzung der Ziele aktiv einwirken zu können, auch wenn sie die Ziele an sich nicht verändern können. Gerade der Aspekt, daß die intrinsische Motivation des Einzelnen stark davon abhängig ist, ob durch das persönliche Engagement die individuellen beruflichen Ziele erreicht werden können, wurde in den untersuchten Eigenbetrieben von den Prozeßverantwortlichen der Betriebe B und C übersehen oder unterschätzt. Es wurde versäumt, materielle oder immaterielle Anreize zu schaffen, die von den engagierten Mitarbeitern als Anzeichen oder Symbole des persönlichen beruflichen Erfolges hätten erlebt werden können.

In allen drei untersuchten Betrieben stellten sich die Akteure erst zu dem Zeitpunkt auf den Wandel ein, zu dem ein greifbares Ziel oder eine konkrete Aufgabe für den einzelnen erkennbar wurde. In Betrieb A zeigte sich dies in besonders ausgeprägter Weise. Die Akteure in den Dependancen waren nach der Umstrukturierung nicht länger mit einem diffusen Handlungsspielraum konfrontiert, der ihnen keine Sicherheit für das derzeitige und vor allem für das zukünftige Handeln gab. An diesem Punkt veränderte sich die Einstellung der Individuen zum Prozeß an sich. Das klar umrissene Aufgabenfeld der Mitglieder des mittleren Managements in den Dependancen von Betrieb A, mit eindeutigen Zuständigkeiten und definierten Kompetenzen, bot Orientierung und Basis für das Handeln. Damit erhielten diese Akteure durch konkrete Zielvorgaben die für sie notwendige Sicherheit, im Auftrag der Betriebsleitung und nach deren Vorstellungen zu agieren.

Auch in Betrieb C war in Ansätzen die Unruhe, die der Wandel hervorbrachte und die die Voraussetzung für Verhaltensänderungen darstellte, zu beobachten. Es wurde deutlich, daß die Akteure ihr Verhalten änderten, sobald sie durch die anlaßbezogene partielle Umorganisation der Arbeitsabläufe eine Aufgabe erhielten, die sie nach den zukünftig geltenden Regeln bearbeiten mußten. Wenn dies geschah, setzten sie ihre Energie für den Prozeß ein. Dies war auch der Fall, wenn die Akteure zuvor gegen den Prozeß opponiert hatten. Entscheidend für die Verhaltensänderung war, daß die Akteure davon überzeugt waren, daß es kein Zurück mehr gab, weil endgültig mit dem „Althergebrachten“ gebrochen wurde. Diese Beobachtung bestätigt die Feststellung von Crozier und Friedberg, daß jeder Lernprozeß, der einen Wandlungsprozeß bedingt, einen

wirklichen Bruch voraussetzt: „jeder wirkliche Wandel ist für die, die ihn erleben, eine Krise“ (Crozier/Friedberg 1995: 252).

Die drei Fallstudien lassen die Schlußfolgerung zu, daß die Akteure ihre Handlungen und Strategien an den ihnen in einer jeweiligen Situation gegebenen Möglichkeiten ausrichten. Sie passen sogar ihr Anspruchsdenken und -niveau den veränderten Handlungsbedingungen an. Die größte Bedeutung für die Akzeptanz von Veränderungsprozessen und die Beteiligung an ihnen scheint die Wahrnehmung zu spielen, daß man in der neuen Organisation eine sichere Position mit einem interessanten Aufgabenfeld einnehmen wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich abzeichnet, daß der bisherige Status nicht mehr zu halten sein wird. Faktisch befanden sich einige Akteure nach der Umorganisation auf einer niedrigeren Hierarchiestufe als zu „Amtszeiten“. Trotzdem waren die Mitarbeiter dafür motiviert, die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfolgreich zu bearbeiten. Diese Feststellung bestätigt wiederum Aussagen von Crozier und Friedberg. Nach ihnen scheinen „... alle Beobachtungen des Akteurs in seiner Situation vielmehr zu zeigen, daß dieser sein Verhalten keineswegs nach einer Bilanz richtet, in der er das von ihm Erhaltene mit dem von ihm Gegebenen vergleicht; er scheint sich vielmehr nach den Gelegenheiten zu richten, die er in seiner jeweiligen Situation ausmacht, und nach seinen Fähigkeiten, sie auszunutzen. ... Im Grunde [bestimmt ihn doch] die Möglichkeit, Profit zu machen, einen höheren Entgelt, einen Aufstieg, eine interessantere Arbeit zu erreichen, kurz: für sich einen materiellen oder moralischen Vorteil sicherzustellen“ (Crozier/Friedberg 1993: 29f).

Konkrete Vorteile erhalten soziale Akteure nicht, wenn sie sich übergeordneten Unternehmenszielen verbal verpflichten oder verpflichtet fühlen. Vorteile entstehen erst, wenn selbstbestimmte, eigenverantwortlich gestaltete Einzelaktionen in einem vorgegebenen Handlungsspielraum das übergeordnete Ziel erlebbar und erkennbar werden lassen. Dieser Vorstellung gemäß konnten die von den Mitgliedern des Top-Managements entwickelten übergeordneten Ziele oder Unternehmensleitsätze in den Betrieben nur eine formale, generelle Orientierungshilfe für die betrieblichen Akteure sein. Erst aus der Zusammenarbeit der Akteure miteinander entstehen dann die Konstrukte kollektiven Handelns, die im Idealfall dazu führen, daß das Individuum die Ziele des Ganzen verfolgt, indem es seine Einzelinteressen verfolgt (vgl. Crozier/Friedberg 1993: 12).

Zwar behauptet Staehle, daß es unmöglich ist, eine gemeinsame Zielsetzung oder Philosophie der Organisation zu realisieren, weil die individuellen Interessen der betrieblichen Akteure und zudem die bestehenden Machtunterschiede und Herrschaftsformen einer Organisation zu vielfältig sind (vgl. Staehle 1979: 28 ff). Dennoch wurden in allen von mir untersuchten Fällen hohe Erwartungen

an die übergeordneten Ziele gekoppelt. In den Untersuchungsbetrieben investierten die Prozeßverantwortlichen viel Energie, um die Ziele zu formulieren und zu verbreiten. In den Betrieben A und C wurde früh damit begonnen, die zukünftige strategische Ausrichtung des Betriebes im Top-Management zu diskutieren. Diese Diskussionen bezogen sich auf den zukünftigen Unternehmensauftrag mit seinen Hauptgeschäftsfeldern, die Unternehmensstruktur und den Unternehmensaufbau sowie auf die Stärke des Personalkörpers und die darin erforderlichen Qualifikationen.[24] Die Ergebnisse dieser Diskussion wurden der Belegschaft als übergeordnete Unternehmensziele oder Leitsätze vorgestellt. In beiden Unternehmen reagierten die Mitarbeiter allerdings zunächst spontan kritisch und teilweise ablehnend auf die Vorstellungen. Obwohl eine umfangreiche Informationspolitik und aufwendige Diskussionsprozesse mit kleinen Mitarbeitergruppen geführt wurden, blieben die Beschäftigten skeptisch und ablehnend. Keine dieser Maßnahmen führte zu einer spürbar verbesserten Akzeptanz. Diese entwickelte sich erst, als die Akteure durch ihre tägliche Arbeit die Bedeutung der Leitsätze als Orientierungs- und Entscheidungshilfe sinnlich erfahren konnten. Diese empirischen Befunde bestätigen Staehles Vorbehalte gegenüber der Annahme, daß es relevant sei, gemeinsame Zielsetzungen zu beschwören und Unternehmensphilosophien zu problematisieren. Sie zeigen jedoch, daß Zielsetzungen und Philosophien von den Akteuren durchaus ernstgenommen werden, wenn sie durch die gelebte Praxis im Alltag bestätigt und praktiziert werden.

---

[24] In diesem Zusammenhang wurde die in Bremen übliche, sehr großzügige Auslegung des Bremischen Personalvertretungsgesetzes (BremPersVG) erstmals in der praktischen Arbeit in Frage gestellt. Zu Amtszeiten traf in den untersuchten Betrieben kein Amtsleiter eine Entscheidung ohne vorherige Rückkoppelung mit dem Personalrat. Besonders die Prozeßverantwortlichen aus der Privatwirtschaft hielten eine Beteiligung der Interessenvertretung bei strategischen Entscheidungen aber für unangemessen. Der Ausschluß der Interessenvertretung an diesem Diskussionsprozeß, der die erste grundsätzliche Veränderung darstellte, löste bei den Beschäftigten Widerstand, Mißtrauen und Verunsicherung aus. Die Interessenvertreter waren empört, da sie, teilweise durch Initiativanträge, den Prozeß erst ermöglicht hatten und nun ausgeschlossen wurden. Der Unmut veranlaßte die ehemaligen Amtsleiter dazu, die gewohnte Vorgehensweise aus politischen Gründen beizubehalten und den Personalrat in die Entscheidungsfindungsprozesse zu integrieren. Diese Entscheidung führte zum einen dazu, daß die Beschäftigten Mißtrauen gegenüber den Entwicklungen im Prozeß abbauten. Zum anderen wurden im Vorfeld von Entscheidungen die gesetzlichen Grundlagen aus dem BremPersVG intensiv geprüft und berücksichtigt. Dadurch konnten erhebliche Zeitkontingente eingespart werden, die durch eine nachträgliche Prüfung durch den Personalrat und durch die Korrekturen der Entscheidungen entstanden wären.

4.1.3 Integrationsangebote für das mittlere Management

Die Fallstudien haben gezeigt, daß das Verhalten des mittleren Managements in den drei Untersuchungsbetrieben im Reorganisationsprozeß einen bedeutenden Einfluß auf den Erfolg der Implementationsphase hat. Aufgrund ihrer herausgehobenen Position in der alten Struktur können die Mitglieder dieser Gruppierung Machtressourcen mobilisieren und auf ihre Mitarbeiter Einfluß nehmen, um diese für den Prozeß entweder zu motivieren oder zu demotivieren. Diese große Bedeutung des mittleren Managements nahmen die Prozeßverantwortlichen offenbar vor Prozeßbeginn nicht wahr, was sich daran zeigt, daß eine besondere Strategie für den Umgang mit dieser Gruppe nicht formuliert wurde. Erst als damit begonnen wurde, die Konzepte umzusetzen, wurde für die Prozeßverantwortlichen die Relevanz des mittleren Managements deutlich. Sie bemerkten, daß die positive oder negative Einstellung der Führungskräfte der mittleren Ebene gegenüber ihrer Rolle als Führungskräfte im Umstrukturierungsprozeß entscheidenden Einfluß auf die Porzeßverläufe und -ergebnisse hatte. In dieser Phase des Reorganisationsprozesses zeigt sich, wie und ob die Akteure des mittleren Managements ihre Mitarbeiter auf die Konkretisierung der Reorganisationskonzepte im operativen Bereich vorbereitet haben. Vor allem aber wurde durch die Untersuchung deutlich, daß die Akteure des mittleren Managements ihr Potential nur dann förderlich für den Prozeß einsetzen, wenn sie die ihnen angebotenen Rahmenbedingungen akzeptieren und wenn sie Chancen erkennen, daß ihr Engagement im Veränderungsprozeß honoriert wird. Hierzu gehört vor allem, daß die neue Struktur Positionen enthält, die wiederum mit Macht, Status und Einfluß verbunden sind, die von ihnen besetzt werden können. Unter diesen Voraussetzungen sind sie bereit, sich im Prozeß zu engagieren und sich gegenüber ihren Mitarbeitern für die neue Struktur einzusetzen.

4.1.3.1 Zusammenspiel von Betriebsleitung und mittlerem Management

In den Fällen, in denen sich die Betriebsleitung der Möglichkeiten[25] dieser Hierarchiestufe bewußt und ein mittleres Management für den Prozeß oder den zukünftigen Betrieb nötig war, förderte und entwickelte sie ein mittleres Management. Dort wo das Top-Management, wie in den Betrieben A und in Ansätzen bei der Bearbeitung von Kundenprojekten in Betrieb C, die Bedeutung der Akteursgruppe erkannte, entstanden Grundlagen für eine kreative und zielgerichtete Zusammenarbeit. Die Akteure des mittleren Managements erhielten die Chance, ihre Handlungsspielräume auszuloten und zu erproben. Auf dieser Basis konnten sich während des Reorganisationsprozesses soziale Beziehungen und Ansätze einer neuen Kultur entwickeln. Dies geschah vor allem dort, wo neue Gestaltungsspielräume durch Kommunikationsprozesse auf ihre Sinnhaftigkeit und Effizienz überprüft und abgestimmt und den neuen Gegebenheiten angepaßt wurden. Die geplanten strukturellen und konzeptionellen Veränderungen wurden erst wirksam, wenn sie von den betrieblichen Akteuren durch entsprechende Verhaltens- und Handlungsweisen praktiziert und im Alltag spürbar wurden. Eine solche Entwicklung kam nicht zustande, wenn sich der Wandel auf eine rein formale Umstrukturierung beschränkte. Dies liegt daran, daß sich die Formalstruktur einer Organisation nicht auf konkrete Akteure, sondern auf Positionen und formale Beziehungen zwischen Positionen bezieht. Durch diese Beobachtung wird Ortmanns Aussage bestätigt, daß durch die Formalstruktur allein keine sozialen Beziehungen geschaffen werden (Ortmann 1994: 149). In die gleiche Richtung zielt Wunderer, der die Ansicht vertritt, daß formale Veränderungen von Organisationen und Strukturen relativ schnell umzusetzen sind. Ob solche auf dem Papier stehenden Strukturen allerdings tragfähig sind, erweist sich erst in der alltäglichen Praxis. So haben viele Beispiele gezeigt, daß Veränderungen nicht gegen den Willen und die „Kultur“ der Betroffenen erfolgen können (Wunderer 1995: 28). Für die hier verfolgte Fragestellung bedeutet dies, daß eine Veränderung der alltäglichen Praxis innerhalb einer Organisation zur Voraussetzung hat, daß die Betriebsleitung und die mittlere Führungsebene ihre Rolle begreifen und ihre Position gegenüber den Beschäftigten offensiv vertreten.

---

[25] Es sind hier die Möglichkeiten im weitesten Sinne gemeint. Im Einzelnen sind dies z. B. Informations- und Kommunikationspotentiale in der Funktion als Schnitt- oder Nahtstelle zwischen Top-Management als strategischer Ebene und Mitarbeitern als operativer Ebene; Manager der Veränderungen vor Ort; personifizierte Orientierungshilfe für die Mitarbeiter; Politiker für den Prozeß etc.

Diese Feststellung wird insbesondere durch Betrieb A belegt. Dort wurden die Akteure des mittleren Managements in den Dependancen eindeutig als Führungskräfte definiert und als solche offiziell durch das Top-Management anerkannt. Dies wurde dadurch erleichtert, daß sich für ein derartiges Aufgabenfeld herkömmliche Organisationsstrukturen mit Hierarchien anbieten. Das in Betrieb A durchgeführte Führungskräfteentwicklungsprogramm sollte dazu beitragen, daß die Mitglieder der mittleren Managementebene eine Gemeinschaft von Gleichgestellten bildeten, die sich untereinander austauschten und berieten. Durch diese Maßnahme wurden sie zu einer für die Beschäftigten identifizierbaren Gruppe mit einer eigenständigen Identität. In den veränderten Aufgabenfeldern sollten diese Akteure ihre konkreten Gestaltungsmöglichkeiten entdekken und entwickeln, wobei sie durch die Personalentwicklung, stellvertretend für die Geschäftsführung, begleitet wurden.

Die Gestaltung der Position gegenüber den Mitarbeitern verlief in den Dependancen unproblematisch, weil in diesen traditionell zwei unterschiedliche Statusgruppen, Verwaltungsangestellte und Arbeiter, vorhanden sind. Damit war auf diesen Ebenen das Zusammenspiel bereits kultiviert. Im Haupthaus hatten die Mitglieder des mittleren Managements dagegen Schwierigkeiten, sich mit ihrer Rolle als Führungskraft zu identifizieren. Zum einen fühlten sie sich von der Betriebsleitung als Statusgruppe nicht anerkannt, da sie als solche im Organigramm nicht eindeutig kenntlich gemacht wurden. Zum anderen hatten sie keine konkrete Vorstellung davon, wie sie sich als Führungskraft in einer selbststeuernden Arbeitsgruppe verhalten sollten. Die Aufgaben einer Führungskraft in den selbststeuernden Arbeitsgruppen der Verwaltungsbereiche sollten nach Aussage des Befragten aus dem Top-Management vorwiegend darin bestehen, als Manager die Arbeitsprozesse und die Fachkompetenz der Mitarbeiter in Sinne des Abteilungszieles zu koordinieren, die Mitarbeiter zu motivieren und deren Fähigkeiten entsprechend derzeitigen und zukünftigen Anforderungen zu entwickeln. Die Interviewaussagen der Befragten aus dem administrativen Bereich des Betriebes A haben jedoch gezeigt, daß Identifikationsschwierigkeiten auftraten, wenn disziplinarische Weisungsbefugnisse wegfielen, da der Vorgesetztenstatus direkt mit der Macht über Mitarbeiter verbunden war - auch wenn diese Macht nie eingesetzt wurde. Als ein weiteres Ergebnis kann festgestellt werden, daß die Betriebsleitung eindeutig zwischen Anforderungen an die Akteure des mittleren Managements in der Verwaltung - inklusive Stabsstellen - und an die in den Dependancen unterscheidet. Für die unterschiedliche Ausgestaltung der Führungsfunktion in den beiden Bereichen sind die Aufgabenstellungen, die Qualifikationsprofile und -anforderungen sowie die sozialen Beziehungen in den jeweiligen Tätigkeitsbereichen verantwortlich. Während die Führungsaufgabe in den Dependancen wegen des hohen Arbeiteranteils und der dort praktizierten klassisch-industriellen Arbeitsorganisation vertikal-hierarchisch konzipiert ist, werden in den administrativen Be-

reichen das hohe Qualifikationsniveau und die meist eigenverantwortliche und selbständige Aufgabenerledigung der Mitarbeiter berücksichtigt. Die neuartige Führungsaufgabe besteht eher aus Kooperation und Koordination. Davon fühlen sich einige Akteure tendenziell überfordert.

In Betrieb C bestanden traditionelle hierarchisch-bürokratische und neue kooperative Strukturen nebeneinander. Wobei die reformierten Strukturen zum Zeitpunkt der Befragung lediglich in Form von Probeläufen bei neuen Kundenprojekte praktiziert wurden. Die in den Projekten eingesetzten Akteure des mittleren Managements erhielten die Möglichkeit, das Aufgabenfeld eines (Projekt-)Managers zu erproben und entsprechende Kompetenzen zu entwikkeln. Die anlaßbezogene Neuorganisation hatte den Blick für die Notwendigkeit neuer Organisationsstrukturen geschärft. In Betrieb C wurde ein funktionierendes Management an der Schnittstelle zwischen Mitarbeiterebene und Top-Management von der Betriebsleitung als wichtiger Faktor innerhalb des Prozesses bereits anerkannt.

In Betrieb C wird, ähnlich wie in Betrieb A, die Rolle und das Aufgabenfeld der Mitglieder des mittleren Managements in verschiedenen Aufgabenfeldern unterschiedlich ausgestaltet. Allerdings verläuft hier die Trennlinie zwischen Verwaltungs- und produzierendem Bereich. Die Führungspositionen im verwaltenden Bereich, in dem traditionell qualifizierte Verwaltungsangestellte beschäftigt sind, hat kaum eine Veränderung der althergebrachten Gestaltungsformen des im öffentlichen Dienst Üblichen erfahren. Demgegenüber werden im produzierenden Bereich, der sich durch ein hohes Qualifikationsniveau der dort beschäftigten Mitarbeiter auszeichnet, auf der Ebene des mittleren Managements lediglich Positionen vorgesehen, die grundsätzlich zeitlich befristet sind. Dabei spielt die Projektförmigkeit der Arbeit eine maßgebliche Rolle. Die Besetzung einer Führungsposition ist formell an die Laufzeit von Projekten gekoppelt. Die Betriebsleitung räumte allerdings ein, daß der Fristablauf und damit der Wegfall einer an die Aufgabe des Projektleiters gebundenen Position und monetären Zulage in der Praxis kaum eintreten wird, da erfahrene Projektleiter durch Anschlußprojekte permanent in der Funktion einer Projektleitung belassen werden. Die Befristung soll jedoch die Möglichkeit eröffnen, für die Projektleitung ungeeignete Beschäftigte wieder in einen Mitarbeiterstatus zurückzuversetzen und die Zulage zu streichen. Die projektbezogene Vergabe von Funktion und Position der Projektleitung erfolgt leistungsbezogen. Dies ist ein für den öffentlichen Dienst bisher geradezu undenkbarer Vorgang. Die Aufgaben sowohl der zeitlich befristeten Führungskräfte im produzierenden Bereich als auch der permanenten werden vorwiegend von koordinierender und kommunikativer Art sein. Auch in Betrieb C lassen sich somit Ansätze erkennen, die den Anforderungen an das Management in einer modernen lernenden Organisation entsprechen. Die Konzepte zur zukünftigen Struktur, die von der

Betriebsleitung gefordert und in die Mitarbeiterschaft getragen werden, bewirken unterschiedliche Reaktionen. Im produzierenden Bereich führen sie vor allem bei den Beschäftigten zu Verunsicherungen, die noch keine Erfahrung mit der projektorientierten Arbeit in Kundenprojekten sammeln konnten. Die Mitarbeiter des mittleren Managements, die in der Verwaltung oder in neueren Kundenprojekten bereits nach den zukünftig geltenden Ansätzen arbeiten, fühlen sich in ihren Positionen relativ sicher, zumal sie intensiv von der Betriebs- und (Reorganisations-)Projektleitung unterstützt und begleitet werden.

Betrieb B weicht hinsichtlich der geplanten Aufgabenverteilung und der Führungsstruktur deutlich von den Betrieben A und C ab. In Betrieb B wurden die Akteure der mittleren Führungsebene von der Betriebsleitung weiterhin als Mitarbeiter in der Rolle eines ersten Sachbearbeiters gesehen. Entgegen der Vorstellung des Projektleiters sah die zukünftige Struktur, die der Betriebsleiter entwickelt hatte, keine ausgewiesene Managementfunktion in der mittleren Hierarchieebene vor. Dies führte bei einem Teil der Vorgesetzten dieser Hierarchieebene dazu, daß sie ihre Alltagsgeschäfte wie zu Amtszeiten erledigten und abwarteten, was die Reorganisation konkret bringen würde. Eine andere Gruppe veränderte die Arbeitsorganisation innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche eigenständig, ohne die Veränderungen gegenüber der Betriebsleitung zu vertreten. Arbeitsabläufe wurden partiell zwar umorganisiert, dies erfolgte aber inoffiziell und innerhalb der bestehenden Strukturen. Dennoch fühlten sich die Vorgesetzten, die in ihren Bereichen Verbesserungen vornahmen, in ihrer Position relativ sicher, zumal sie durch ihre Aktivitäten die eigene Position gegenüber den Mitarbeitern stärkten und die bestehende Struktur damit scheinbar manifestierten.

4.1.3.2 Die Organisation des Prozesses - Probelauf für die veränderte Organisation des Betriebes? -

Die für die Untersuchung ausgewählten Eigenbetriebe wenden, wie dargestellt wurde, jeweils unterschiedliche Methoden des Übergangs zum Eigenbetrieb an. Auf den ersten Blick erscheint die Wahl der konkreten Methode eher willkürlich und zufällig. Auch wenn der Eindruck der Zufälligkeit nicht ganz von der Hand zu weisen ist, so macht die getroffene Auswahl in allen drei Fällen dennoch Sinn, weil charakteristische Merkmale der Prozeßorganisation und -planung in der sich entwickelnden reformierten Betriebsorganisation wiederzufinden sind. Auffällig ist, daß in den Betrieben A und C viele Elemente, die anfänglich lediglich implementiert wurden, um den Reorganisationsprozeß durchzuführen, in das Alltagsgeschäft übertragen worden sind. Die betrieblichen Akteure haben sich hierzu offenbar durch die Arbeits- und Ablauforgani-

sation innerhalb des Reorganisationsprozesses inspirieren lassen, an der sie Gefallen gefunden haben. Teilweise konnten Elemente, die im Reorganisationsprozeß zur Anwendung kamen, direkt für das Alltagsgeschäft genutzt werden. Projektorientiertes Arbeiten, bereichsübergreifende Teamarbeit und verkürzte Informationswege zählen zwischenzeitlich zu dem in den Betrieben vorhandenen Repertoire. Andere im Reorganisationsprozeß angewendete Elemente mußten modifiziert werden, da die Rahmenbedingungen in der Zusammenarbeit mit Kunden andere sind, als die im internen Reorganisationsprozeß, wie z. B. Vereinbarungen zur Zusammenarbeit, Gestaltung von Absprachen und der Umgang mit Terminverzögerungen.

In Betrieb A agierte das mittlere Management in seinem Zuständigkeitsbereich auf die gleiche Art und Weise wie die Betriebsleitung im Reorganisationsprozeß. Strategische Entscheidungen wurden von den Führungskräften getroffen und top-down kommuniziert. Die Einzelheiten, die für die Umsetzung im operativen Geschäft dann erforderlich wurden, erarbeiteten die Führungskräfte im Dialog mit den betroffenen Mitarbeitern. Ideen und Ansätze zur Umsetzung von Veränderungen wurden bottom-up entwickelt, bezüglich ihrer Praktikabilität überprüft und gemeinsam umgesetzt. An diesem Punkt wählten alle Führungskräfte des mittleren Managements den gleichen partizipativen Ansatz wie das Top-Management im Reorganisationsprozeß. Dieses Vorgehen war vor allem in den Dependancen erfolgreich, weil die Dienstleitungen im produzierenden Bereich zum überwiegenden Teil aus Routineaufgaben bestehen. Hier bildet Projektarbeit die Ausnahme im Alltagsgeschäft. Veränderungen zielten stets darauf ab, bestehende Arbeitsabläufe zu effektivieren, oder sie beinhalteten Ansätze zu einer reibungsloseren Zusammenarbeit mit anderen Betriebsbereichen. Das Produkt und die Struktur blieben grundsätzlich unverändert. Dieses Vorgehen war in den administrativen Organisationseinheiten weniger erfolgreich. Die in diesen Teilbereichen arbeitenden überwiegend hochqualifizierten Beschäftigten fühlten sich von ihrem Vorgesetzten bevormundet und verweigerten die Zusammenarbeit. Offensichtlich hängt der Erfolg von Reorganisationsprozessen nicht allein von der angewandten Methode ab. Vielmehr kommt es offenbar darauf an, die Verfahren jeweils den Qualifikationsprofilen und Aufgabenstellungen und auch den sozialen Beziehungen anzupassen, um die Beschäftigten zur Mitarbeit zu veranlassen.

Auch in Betrieb C konnte beobachtet werden, daß Vorgehensweisen aus dem Reorganisationsprozeß auf das Alltagsgeschäft übertragen wurden. Die Überlegungen zur zukünftigen Ausrichtung des Eigenbetriebes hatten ergeben, daß die Aufträge der Kunden in der Regel in Form von Projekten erledigt werden müssen, weil die Produkte immer den Anforderungen und Gegebenheiten des jeweiligen Auftraggebers anzupassen sind. Da der Reorganisationsprozeß als Projekt organisiert war, erprobten und erlernten diejenigen, die im Reorganisa-

tionsprojekt mitarbeiteten, gewissermaßen nebenbei die Arbeitsmethode des Projektmanagements. Noch vor der Umsetzungsphase wurden auf Initiative der betrieblichen Akteure Aufträge von Kunden als Projekte nach den erprobten und erlernten Regeln strukturiert und organisiert. Die betrieblichen Akteure nahmen am Projekt teil, um neue Managementmethoden zu erproben und in einem geschützten, betreuten Raum, z. B. in den Projektgruppen, Erfahrungen mit modernen Arbeitsmethoden für ihr Alltagsgeschäft zu sammeln. In Betrieb C zeigte sich, daß „die Mitglieder einer Organisation ... nicht in passiver und beschränkter Weise an ihre Routine gebunden [sind]. Wenn sie Interesse an den ihnen angebotenen Spielen finden können, sind sie ganz und gar bereit sehr schnell den Wandel mitzuvollziehen. Gewohnheiten haben für sie sehr viel weniger Bedeutung als gemeinhin angenommen wird. Hingegen legen sie eine fast instinktive, aber sehr vernünftige Einschätzung der Risiken an den Tag, die eine Veränderung für sie mit sich bringen kann“ (Crozier/Friedberg 1993: 242). Empfinden sie neue Managementmethoden und Arbeitspraktiken als Verbesserung, dann nutzen sie diese von sich aus, um ihre Arbeitsweisen und die zur Aufgabenerledigung notwendigen Kommunikationsprozesse selbständig zu effektivieren.

Anders als in den Betrieben A und C waren die Arbeitsweisen der Akteure des Betriebes B bis zum Zeitpunkt der Befragung offiziell noch nicht verändert worden. Insgesamt entwickelte sich der Reorganisationsprozesses nur langsam. Um die Prozesse in ihren Zuständigkeitsbereichen zu beschleunigen, gestalteten die Akteure des mittleren Managements, die eine Veränderung begrüßten, die Arbeitsorganisation informell um, d. h. ohne Wissen der Betriebsleitung. Von der neuen Struktur versprachen sie sich eine Ausweitung ihrer Entscheidungsbefugnisse, kürzere Dienstwege und eine eindeutige Anerkennung ihrer Position. Hierfür bedienten sie sich der Methoden und Strukturen, die die Beratung im Reorganisationsprozeß zu implementieren versuchte. Zu den von ihnen inoffiziell angewendeten Methoden zählt beispielsweise das Verfahren der moderierten Gruppen, weil sie erlebt hatten, daß damit Probleme sehr viel umfassender und vielschichtiger bearbeitet und qualitativ höherwertige Lösungen entwickelt werden konnten, als mit konventionellen Verfahren. Daß dieses Vorgehen nicht offen gegenüber der Betriebsleitung vertreten wurde, hing damit zusammen, daß in Betrieb B von den Akteuren des mittleren Managements häufiger die Erfahrung gemacht worden war, daß die Präsentation von selbst als positiv wahrgenommenen Ergebnissen von der Betriebsleitung nicht zustimmend zur Kenntnis genommen wurde. Einige Akteure des mittleren Managements nahmen in ihren Zuständigkeitsbereichen kleinere Veränderungen vor und präsentierten sich dadurch gegenüber ihren eigenen Mitarbeitern als Führungskräfte. Aufgrund des gegenüber der Betriebsleitung bestehenden Mißtrauens wurden aber Fortschritte und Erfolge, die es in den Zuständigkeitsbereichen des mittleren Managements durchaus gab, nur selten der Betriebs-

leitung vermittelt. Die Veränderungen blieben deshalb fast alle punktuell und inoffiziell. Die minimalen Veränderungen wurden geschickt in die bestehenden Strukturen und Abläufe integriert und damit im Sinne der bisherigen Machstrukturen modifiziert. Der Eigenbetrieb veränderte sich dadurch nicht grundsätzlich.

Die Veränderungen, die sich in Betrieb B vollzogen, waren, was die Machtverhältnisse und -strukturen betraf, allesamt am status quo orientiert. Die Betriebsleitung hielt alle Fäden in der Hand und zog alle Aktivitäten an sich. Das mittlere Management erhielt keinen Spielraum und erfuhr keine Aufwertung durch Delegation von Verantwortung und zusätzliche Befugnisse. Das Machtgefüge, das durch den Reorganisationsprozeß neu gestaltet werden sollte, manifestierte sich in seiner althergebrachten Form. Durch die Konzentration aller Handlungs- und Entscheidungsbefugnisse auf der obersten Ebene der Betriebsleitung wurde jegliche Spontanität und Eigeninitiative blockiert. Damit trat eine Situation ein, die Crozier und Friedberg folgendermaßen beschreiben: „Nur Macht kann Macht bekämpfen. Die große Gefahr des Mißbrauchs von Macht liegt nicht darin, daß ein Akteur eine Initiative ergreift, sondern darin, daß man ihm diese Möglichkeit nimmt, und zwar dadurch, daß bestimmte Akteure oder höhere Instanzen das Monopol der Initiative de facto an sich reißen“ (Crozier/Friedberg 1993: 276). Die Gestaltung des Veränderungsprozesses als ein durch die Betriebsleitung zentral geplanter und in allen seinen Einzelschritten kontrollierter Prozeß nimmt die neue als Ergebnis der Reorganisation angestrebte Organisationsstruktur voraus. In dieser sollen aber alle anfallenden Arbeiten im Sinne des Geschäftsprozesses bzw. Kundenprojektes von den Beschäftigten auf der ausführenden Ebene selbständig organisiert werden. Für ein mittleres Management als eine eigenständig die Arbeitsprozesse koordinierende Institution ist in dieser Struktur kein Platz. Konsequenterweise wird also bereits im Veränderungsprozeß auf diese Ebene als eigenständiges Element verzichtet. Damit ist die Organisation der Veränderungsprozesse selbst bereits ein „Probelauf“ für die zukünftige Organisation des betrieblichen Leistungsprozesses.

In jedem der drei Untersuchungsbetriebe wurde von den Entscheidungsträgern offensichtlich jeweils die Organisationsart für den Reorganisationsprozeß ausgewählt, die als beispielgebend für die zukünftige Organisation der produzierenden Bereiche der Betriebe vorgesehen war. Dabei ist es zweitrangig, ob diese Entscheidung bewußt oder intuitiv gefällt wurde. Entscheidend ist, daß der Reorganisationsprozeß die Möglichkeit beinhaltet, neuartige Erfahrungen zu sammeln, die auch außerhalb des Prozesses eingesetzt werden können. Dieser Nebeneffekt, kann nach Crozier und Friedberg in Prozeßkrisen zu einem motivierenden Moment für die betrieblichen Akteure avancieren, da sie für sich immer den Vorteil erkennen, der in der verwertbaren Erfahrung liegt. Der

Wandel vollzieht sich demnach in einem ersten Schritt außerhalb des originären Alltagsgeschäftes der Akteure. „... das Erlernen, das heißt die Entdeckung, ja sogar die Schöpfung und der Erwerb neuer Beziehungsmodelle, neuer Denkweisen, kurz, neuer kollektiver Fähigkeiten [durch die jeweils betroffenen Akteure] ... scheint von grundlegender Bedeutung für jeden Wandlungsprozeß zu sein“ (Crozier/Friedberg 1993: 246).

Die Arbeit in Prozessen und Prozeßzusammenhängen stellte für die Akteure der drei Betriebe eine neuartige Erfahrung dar. Außerdem mußten diese Aufgaben, wie bei Reorganisationen üblich, zusätzlich zum Alltagsgeschäft geleistet werden, das nicht einfach angehalten oder ausgesetzt werden konnte. Sie hatte offiziell zwar freiwilligen Charakter, war aber dennoch verbindlich und unterlag eigenen Zwängen, die aus der jeweiligen Prozeßorganisation erwuchsen.

In allen Untersuchungsbetrieben war die Prozeßorganisation selbst etwas vollkommen Neues für die betrieblichen Akteure, die in ihrem Zusammenhang auf keinerlei ritualisierte Vorgehensweisen zurückgreifen konnten. Die abteilungs- und hierarchieübergreifende Zusammenarbeit ließ neue Formen von Kooperationen entstehen, die zu Beginn durchaus von Unsicherheiten begleitet waren. Wie bei Crozier und Friedberg beschrieben, mußten die neuen Formen der Zusammenarbeit ebenso erlernt werden wie der Aufbau andersartiger zwischenmenschlicher Beziehungen. Zwar kannten sich die Akteure in den meisten Fällen bereits aus betrieblichen Zusammenhängen, die waren allerdings nicht direkt mit der Facharbeit verbunden. Früher entstanden Begegnungen eher zufällig und blieben im Laufe von Jahren weitgehend unverbindlich. Die Arbeit im Prozeß verlangte demgegenüber eine fachliche Auseinandersetzung und erforderte die Entwicklung qualitativ veränderter Umgangsweisen. Im Zuge der Reorganisation wurden alte Beziehungsgeflechte Schritt für Schritt aufgebrochen und durch andersartige ersetzt.

Die Einführung der prozeßbezogenen Ablauf- und Arbeitsorganisation wurde von nahezu allen Befragten als ein vermittels Druck und Zwang durchgesetzter Prozeß beschrieben. Ob dieser Prozeß gelingt und zu den erwarteten Ergebnissen führt, hängt, wie die Fallstudien zeigen, in erster Linie von der Konsequenz und Glaubwürdigkeit ab, mit der die Initiatoren des Wandels, in der Regel die Betriebsleitungen und Berater, die neue Struktur und die veränderten Arbeitsweisen implementieren. Nach Crozier und Friedberg steht der Akteur innerhalb eines organisationalen Kontextes „... einem Handlungssystem gegenüber, das zwar ein menschliches Konstrukt und keine Notwendigkeit ist, sich aber vor und außer ihm gebildet hat; und in gleicher Weise ist er ständig mit den Veränderungen dieses Systems konfrontiert. Wenn er die Beschaffenheit der ihm auferlegten Zwänge versteht, sowie die Freiheit und die Ressourcen entdeckt,

die ihm diese Zwänge lassen, dann kann er eine Strategie zu ihrer Überwindung entwickeln. Das bedeutet, daß er zuerst seinen wirklichen Handlungsspielraum entdecken und ihn, eventuell, ausdehnen muß, und daß er, bevor er zu erneuern beginnt, zunächst einmal sich anpassen und reagieren, dann den Kurs ändern und korrigieren muß“ (Crozier/Friedberg 1993: 254). Vor diesem Hintergrund kann der Reorganisationsprozeß nur gelingen, wenn den Akteuren Zeiten eingeräumt werden, in denen sie Kursänderungen und Korrekturen vornehmen können.[26] Die Berater in den Betrieben A und C begleiteten die Akteure in diesen Zeiträumen zum einen, damit der Wandel im Sinne des zukünftigen Unternehmens erfolgte. Zum anderen gab die Beratung den Führungskräften das Feedback, damit diese Sicherheit in ihrem veränderten Handlungssystem erlangen konnten. Die Akteure des mittleren Managements, die sich aktiv am Prozeß beteiligten, haben stets die Erfahrungen, die sie im Prozeß sammeln konnten, für sich genutzt.

4.1.3.3 Die professionelle Beratung als Konstante im Prozeß

In den Eigenbetrieben gab jeweils die mangelnde Erfahrung der betrieblichen Akteure mit Reorganisationsprozessen den Anstoß dafür, eine professionelle Prozeßberatung hinzuzuziehen. Da die ehemaligen Amtsleiter weder für Prozeß- noch für Projektmanagement eine entsprechende Qualifikation vorweisen konnten, mangelte es bei den Prozeßverantwortlichen an Methodenkompetenz. Diese Defizite sollten durch eine externe Beratung ausgeglichen werden, die neben Erfahrungen in Reorganisationsprozessen auch Methoden- und Fachkompetenz in bezug darauf besitzen sollte, wie Veränderungsprozesse gestaltet, organisiert und realisiert werden. Ein zusätzlicher Anstoß bei der Entscheidung für eine Unterstützung durch Externe bestand darin, daß durch Untersuchungen von Reorganisationsprozessen in der Privatwirtschaft gezeigt werden konnte, daß es von Vorteil für den Prozeß ist, wenn professionelle externe Berater den Prozeß betreuen. Diese sind als Außenstehende nicht in die formellen und informellen Strukturen verwoben oder durch betriebsspezifische Verhaltensweisen sozialisiert. Eine Analyse der Gegebenheiten durch die Berater verläuft deshalb eher nach produkt- und prozeßbezogenen Gesichtspunkten und nicht vor dem Hintergrund gewachsener sozialer Beziehungen.

---

[26] Diese Zeiträume sind nicht konkret planbar, zumal sie nicht bei allen Akteuren gleichzeitig erforderlich werden. Hier sind wieder die Sensibilität und das Durchsetzungsvermögen von Betriebsleitung, Führungskräften und Beratung gefragt, die die Akteure durch den Wandel begleiten.

In Betrieb A wurde die externe Prozeßberatung in die Betriebsleitung als Geschäftsführer aufgenommen. In Betrieb B erhielt die externe Begleitung die Rolle der Prozeßmoderation. In Betrieb C gestaltete und leitete der externe Berater den Prozeß in der Rolle des Projektmanagers. Die neuen Geschäftsführer in Betrieb A und der externe Berater in Betrieb C begleiteten aber nicht nur die Erarbeitung der Reformkonzepte. Sie leiteten ebenso entsprechend ihren Möglichkeiten konkrete Veränderungen in den Machtgefügen ein. In Betrieb A konnte der „interne Berater" in seiner Rolle als Geschäftsführer die Reform einleiten, indem er eine andere Unternehmensstruktur schaffte und alle Führungspositionen neu besetzte. In Betrieb C nutzte der externe Berater die Einrichtung der Projektorganisation, die den Stellenwert einer Sekundärorganisation besaß, um hierarchieunabhängige Formen von Zusammenarbeit zu etablieren. Es wurden dadurch in beiden Betrieben schon während des Prozesses Konstellationen geschaffen, durch die neue Machtstrukturen entstanden und implementiert werden konnten, die in der zukünftigen Organisation fortgeführt werden sollten. Konkret waren dies z. B. neuartige Informationswege und Kooperationsmöglichkeiten, wie sie ein projektorientiertes Arbeiten erfordern, oder kurze Dienstwege durch die Erweiterung von Entscheidungskompetenzen und Zuständigkeitsbereichen. Für die engagierten Akteure wurde die externe Beratung zu einem Bezugspunkt und einer Unterstützung, die sie durch die Veränderungskrise begleitete. Die Beratung übernahm in diesem Zusammenhang die Rolle von Zugpferd und Sündenbock zugleich und schützte diejenigen, die die Veränderungen im betrieblichen Alltag erprobten, bis sie sicherer im Umgang mit den neuen Anforderungen wurden. In Betrieb B konnte der Berater diese Rolle nicht ausfüllen, da seine Handlungs- und Einflußmöglichkeiten auf die Prozeßmoderation beschränkt wurden.

4.1.4 Anforderungen an ein mittleres Management

In allen Untersuchungsbetrieben wurde in der Konzeptphase in Projekt- und Arbeitsgruppen der Zweck des mittleren Managements in groben Zügen beschrieben. Damit war theoretisch definiert, was das mittlere Management durch seine Tätigkeit erreichen sollte, beziehungsweise, was von diesen Akteuren in Zukunft erwartet werden würde. Meist wurden die Anforderungen mit modernen Managementbegriffen benannt, um auch verbal den Wandel deutlich zu machen. Diese grundsätzliche Zielbeschreibung bot den Beschäftigten ein Zukunftsszenario, das Orientierung und Verunsicherung zugleich sein mußte, da es in seiner abstrakten Form lediglich eine Idee vermitteln sollte und bewußt keine konkreten Handlungsanleitungen beinhaltete.

Nachdem die Managementfunktion in Ansätzen beschrieben worden war, verlor das mittlere Management in Untersuchungsbetrieb C die Aufmerksamkeit der Projektverantwortlichen. Selbst zu dem Zeitpunkt, zu dem die neue Struktur flächendeckend implementiert wurde, wurde von den Projektverantwortlichen keine Zielgruppe benannt, der Beschäftigte als Mitglieder eines mittleren Managements hätten zugeordnet werden können. Erst als damit begonnen wurde das projektorientierte Arbeiten anlaßbezogen einzuführen, entstand ein Interesse an Mitarbeitern, die Managementaufgaben bzw. -funktionen wahrnehmen konnten, da diese für die Projektarbeit erforderlich wurden. Deshalb wurden Mitarbeiter, die durch ihre Aufgabe als Projektleiter in den Status eines Managers gehoben wurden, als Einzelpersonen vom externen Berater „gecoacht".

In Betrieb B wurden die Ergebnisse einer Projektgruppe zur zukünftigen Gestaltung von Führungsaufgaben und -grundsätzen nicht weiterverfolgt. Der Betriebsleiter vertrat die Ansicht, daß sein Betrieb vor dem Hintergrund des überdurchschnittlich hohen Qualifikationsniveaus der Beschäftigten und der überwiegend projektorientierten Arbeitsweise gute Voraussetzungen für eine „lernende Verwaltung" biete. Er erachtete es deshalb als überflüssig, ein mittleres Management einzurichten. Führungs- und Leitungsfunktionen sollten, wie in der Vergangenheit, von den Mitarbeitern übernommen werden, die Kundenprojekte durchführen und dafür Verantwortung tragen.

Der Reorganisationsprozeß in Betrieb A begann mit Überlegungen zur Produktpalette, die aus dem bestehenden Kerngeschäft abgeleitet wurde. Auf dieser Grundlage entstand die zukünftige Struktur, die zur Erstellung der Produkte, die einfach, standardisiert und gleichförmig sind, angebracht erschien. Ebenso wurde geplant, Stabsstellen einzurichten, wie z. B. Personalentwicklung als interne Dienstleister, und die übrige Verwaltung, wie z. B. Personalverwaltung und Controlling, umzugestalten. In diesem Zusammenhang wurde deutlich, daß (auch) in Zukunft ein mittleres Management notwendig sein würde. Deshalb wurden die Anforderungen an ein mittleres Management formuliert. Zu diesem Zeitpunkt konnten allerdings noch keine genauen Angaben zum personellen Umfang dieser Hierarchieebene und zur Besetzung der Positionen gemacht werden. Es kristallisierte sich aber heraus, daß an die zukünftigen Führungskräfte des mittleren Managements Anforderungen gestellt werden würden, die sich deutlich von denen unterscheiden, die von den bisherigen Vorgesetzten im öffentlichen Dienst, sowohl in den produzierenden als auch in den administrativen Bereichen, verlangt worden waren. Zusammen mit der Diskussion über die konzeptionelle Ausrichtung und die Ziele der neuen Organisation wurden die Ausprägung des zukünftigen Betriebes und die Führungs- und Leitungsaufgaben der mittleren und unteren Hierarchieebenen vom Top-Management entwickelt und benannt.

Der Zeitraum zwischen der Definition der formalen, übergeordneten Unternehmensziele und der inhaltlichen Ausformung der Aufgaben der einzelnen Führungskräfte wurde von Betrieb A genutzt, um die Akteure der mittleren Hierarchieebene vom „ersten Sachbearbeiter“ zum Manager mit Personal- und Ressourcenverantwortung zu entwickeln. Im Mittelpunkt der Führungskräfteentwicklung stand, daß die Akteure des mittleren Managements unterstützt und begleitet werden, um ein grundsätzliches Bewußtsein als Manager zu entwickeln. Als Orientierungshilfe wurden neue Handlungssysteme vermittelt, aus denen die Spielregeln für die zukünftigen Führungsaufgaben abgeleitet werden konnten. Die Führungskräfteentwicklung war zwar frühzeitig geplant worden, sie wurde aber erst umgesetzt, als die Akteure wahrnehmen konnten, daß die alten Handlungssysteme unweigerlich an Gültigkeit verlieren würden. Die eigentliche Umsetzung der neuen Struktur begann also erst mit dem Beginn des Reorganisationsprozesses. Die tiefgreifenden Veränderungen verunsicherten die Akteure und führten dazu, daß sie sich Orientierungshilfen wünschten. Damit entstand aus der Unabwendbarkeit des Reorganisationsprozesses erst die Grundlage für die Motivation der betrieblichen Akteure. Diesen Sachverhalt beschreiben auch Crozier und Friedberg. Sie bemerken, daß Lernen und damit die Entwicklung eines neuen Bewußtseins erst dann möglich wird, wenn die Akteure nicht mehr an den alten Strukturen und den darin enthaltenen Machtverhältnissen und „Besitzständen“ festhalten können, weil die Akteure feststellen müssen, daß sich auftretende Probleme nicht mehr nach den alten Spielregeln lösen lassen (vgl. Crozier/Friedberg 1993: 249). Die Veränderungen der Struktur und der Aufgaben erzwingen somit die Verhaltensänderung (ebd., S. 265).[27] Einen wirklichen Wandel kann es demnach nur geben, „... wenn ein ganzes Handlungssystem sich verändert. Dies bedeutet, daß die Menschen neue menschliche Beziehungen, neue Formen sozialer Kontrolle ausarbeiten und praktizieren müssen“ (ebd. S. 240 f).

Die Führungskräfteentwicklung sollte neben der Vermittlung von Führungskompetenz innerhalb der definierten Zielgruppe bewirken, daß sich die Mitglieder dieser Gruppe als Führungskraft verstanden und eine eigenen Identität ausbildeten. Die als Führungskräfte ausgewählten Beschäftigten sollten Führungswissen erarbeiten und im Umstellungsprozeß anwenden. Sie sollten einen Teil der neuen Werte und Normen erarbeiten und durch ihr Handeln in die alltägliche Realität des Eigenbetriebes tragen. Nach Geißler bildet sich auf diese Art und Weise das Organisationsgedächtnis heraus. Dieses beinhaltet nicht nur ein bestimmtes organisationskulturelles Identitätswissen und die

[27] Dies zeigt sich unter anderem auch daran, daß die Führungskräftefortbildung durch die Akteure aus den Dependancen erst dann positiv bewertet wurde, nachdem die Neustrukturierung greifbarer wurde.

Organisationsstrukturen, die den Rahmen dafür bilden, daß sich dieses Wissen konkretisierend entfalten kann. Das Organisationsgedächtnis enthält auch gemeinsame Vorannahmen der Organisationsmitglieder, die als Selbstverständlichkeiten gelten und nicht mehr weiter hinterfragt werden. Das Organisationsgedächtnis bildet die Grundlage für die Realitätswahrnehmung und für das praktische Verhalten in der Organisation. Die gemeinsam geteilten Vorannahmen, die für die Organisationsmitglieder den Status von Glaubensgewißheiten haben, machen aus einer Summe von Einzelsubjekten eine Gemeinschaft (vgl. Geißler 1995: 13 f).

Eine solche Führungskräfteentwicklung funktioniert, wie die durchgeführte Untersuchung zeigt, nur für die nach gewerblich-industriellem Muster strukturierten Bereiche, in denen die Vorgesetzten auch in der neuen Struktur ihre Aufgaben mit einem traditionellen Führungsbewußtsein wahrnehmen können. In den Dependancen des Betriebes A wirkten die Führungskräfte glaubwürdig, weil sie ihren Auftrag als „verlängerter Arm“ der Geschäftsführung wahrnehmen und ihre ihnen zugedachte Rolle ausfüllen konnten. Die Führungskräfteentwicklung unterstützte sie dabei, ihre Funktion zu gestalten und bestätigte sie zusätzlich in ihrem Kompetenzbereich.

Dies gilt nicht für die Führungskräfte im administrativen Bereich einschließlich der Stabsstellen. Die Sachaufgaben können hier nicht nach dem gewerblich-industriellen Muster organisiert werden, sondern beinhalten Handlungs- und Entscheidungsspielräume auf der ausführenden Ebene. Die Führungsaufgabe konnte somit nicht in hierarchischer Anweisung und Kontrolle bestehen. Vielmehr galt es, die Mitarbeiter zu motivieren und Arbeitsprozesse zu koordinieren. Obgleich den zur Führungskraft ausgewählten Akteuren die gleiche Begleitung wie den aus den Dependancen zukam, waren sie unsicher, welche Rolle sie als Vorgesetzte spielen sollten; sie hatten keine klaren Vorstellungen über ihren inhaltlichen Auftrag. Aus den Beiträgen der Interviewpartner kann geschlossen werden, daß die Führungskräfteentwicklung lediglich bei den Akteuren des mittleren Managements aus den Dependancen ein den Realitäten der Arbeitsprozesse entsprechendes Bewußtsein geschaffen hat. Das in den Schulungen vermittelte Bild eines Führungsverhaltens orientiert sich offensichtlich zu stark an den klassisch-industriellen Vorstellungen vom Aufgabenfeld und von der Position einer Führungskraft. Deshalb gelang es den designierten Führungskräften hier nicht, ein „modernes“, der Aufgabenstellung entsprechendes Verständnis von der Funktion einer Führungskraft zu entwikkeln. Stattdessen wurden ihnen überkommene Vorstellungen vermittelt, die eher zur Irritation beitrugen. Genau genommen war die einheitliche Qualifizierung zur Führungskraft, die sich ausschließlich an der Definition der Akteure als Mitglieder des mittleren Managements orieniterte, zu grob gewählt. Eine der späteren Aufgabenstellung angemessene Vorbereitung auf die Führungs-

funktion hätte die bereichsspezifische zukünftige Arbeits- und Ablauforganisation berücksichtigen müssen. Auf dieser Grundlage hätten dann Personengruppen benannt werden können, die entsprechend den besonderen Anforderungen, die z. B. an die Managementfunktion im Bereich hochqualifizierter Beschäftigter gestellt werden, hätten ausgebildet werden müssen.

4.2 Was bleibt, ist die Managementfunktion - Schlußfolgerungen -

Die beschriebenen Reorganisationsprozesse sind durch drei aufeinander folgende Phasen gekennzeichnet. Die erste Phase diente dazu, ein Modell des zukünftigen Eigenbetriebes zu erstellen. In der zweiten Phase konzentrierte man sich darauf, das Delta zwischen „Ist“ und „Soll“ zu ermitteln und geeignete Maßnahmen zu konzipieren, mit denen Abweichungen überwunden werden können. In der dritten Phase richteten sich die Aktivitäten auf die Umsetzung der konkreten Maßnahmen. Die empirische Untersuchung hat ergeben, daß die drei Phasen ineinander übergehen und nicht in allen Bereichen des Betriebes zeitgleich verlaufen. In der Administration reichte es beispielsweise aus, ein Controllingsystem zu implementieren, um eine Veränderung umzusetzen. In den produzierenden Bereichen mußten erst noch aufwendige Konzepte entwickelt werden, um effektiver und kundenorientierter arbeiten zu können.

Die neuen Anforderungen an die Funktion des mittleren Managements lassen sich, wie in den Untersuchungsbetrieben deutlich wurde, nur Schritt für Schritt umsetzen. Es zeigte sich, daß es kein einheitliches Konzept gibt, das für den gesamten Betrieb in gleicher Weise anwendbar ist. Ein einheitliches, allgemeingültiges Konzept des mittleren Managements wurde in den Reorganisationskonzepten der Untersuchungsbetriebe zwar angedacht, das dazu als Vorbild dienende Modell einer nach hierarchischen Prinzipien strukturierten Arbeitsorganisation mit einer klaren Trennung von Anweisung und Ausführung der Arbeit ließ sich allerdings erfolgreich nur in den nach industriell-hierarchischen Muster organisierbaren Betriebsbereichen umsetzen. Dies zeigt sich daran, daß sich das Konzept eines selbständig handelnden mittleren Managements mit Personal- und Ressourcenverantwortung relativ problemlos in den Dependancen des Betriebes A und in der Finanzbuchhaltung und der Personalverwaltung der Betriebe B und C implementieren ließ. In den übrigen Tätigkeitsbereichen erwiesen sich solche Vorstellungen als unangemessen, weil die hier verrichteten Arbeiten nach anderen Prinzipien organisiert werden müssen.

4.2.1 Die Absichten finden selten eine Entsprechung im Handeln

In den produzierenden Bereichen der Betriebe B und C sowie in den Stabsstellen des Betriebes A finden sich Voraussetzungen, die gänzlich anderer Natur sind als in den traditionell hierarchisch organisierten Bereichen. Zum einen arbeiteten in diesen Bereichen Mitarbeiter, die sich durch ein hohes formales Qualifikationsniveau auszeichneten und an selbständiges und eigenverantwortliches Arbeiten gewöhnt waren. Zum anderen sind die Produkte und Dienstleistungen, die in diesen Bereichen erstellt werden, nur bedingt standardisierbar und nicht gleichförmig. Die von den Mitarbeitern hergestellten Produkte und Dienstleistungen sind insbesondere in den produzierenden Bereichen der Betriebe B und C relativ komplex. Sie sind vielfach neuartig und erfordern teilweise die Arbeit in interdisziplinären Teams.

Die Definition und Konkretisierung dessen, was eine Führungs- oder Leitungsfunktion in diesen Arbeitsfeldern auszeichnen soll, bereitete in allen Untersuchungsbetrieben Schwierigkeiten. In Betrieb A wurde versucht, den unterschiedlichen Anforderungen, die an die Mitglieder des mittleren Managements in Abhängigkeit von ihren Aufgabengebieten gestellt werden, dadurch zu begegnen, daß lediglich allgemeine Führungsgrundsätze aufgestellt wurden, die den als mittlere Manager angesehenen Mitarbeitern einen Orientierungsrahmen gaben. Diese Führungsgrundsätze wurden auf Workshops vorgestellt, an denen die potentiellen Führungskräfte teilnahmen. In Betrieb B bestand die reguläre Tätigkeit von Mitarbeitern mit Projektverantwortung im wesentlichen darin, Aufgaben im operativen Arbeitsablauf zu koordinieren und Kooperationen zu organisieren. Damit ergab sich aus Sicht der Betriebsleitung keine Notwendigkeit, eine Leitungsebene einzurichten, die entsprechende Aufgaben exklusiv wahrnahm. Auf ein mittleres Management konnte verzichtet werden, weil Koordinations- und Kooperationsaufgaben bereits zu Amtszeiten von den Mitarbeitern mit Projektverantwortung wahrgenommen wurden. In Betrieb C wurden noch keine konkreten Aufgabenprofile festgelegt, weil die Führungsrolle der Projektleiter in der anstehenden Erprobungsphase entwickelt werden sollte. Zum Zeitpunkt der Befragung konnte der Betriebsleiter aber schon die Grundsätze dieser Führungsrolle benennen. Sicher war demnach, daß die Projektleiter keine disziplinarischen Weisungsbefugnisse erhalten sollten. Derartige Befugnisse sollten bei der Abteilungsleitung verbleiben. Die Projektleiter sollten über angemessene und sensibel gestaltete Kommunikationsprozesse innerhalb des Projektteams die Arbeitsprozesse im Sinne des Projektzieles beeinflussen. Welche organisatorischen und betriebskulturellen Voraussetzungen dieses „Führen durch Kommunikation und Einfluß“ erfordert, war allerdings noch ungeklärt.

Als wichtigstes Ergebnis der Untersuchung kann festgehalten werden, daß die Steuerung und Koordination der Arbeitsverrichtungen in den Bereichen der Untersuchungsbetriebe, in denen hochqualifizierte Beschäftigte arbeiten, auf andere Art und Weise erfolgt wie in den Organisationseinheiten, in denen geringer qualifizierte Arbeitnehmer arbeiten. Letztere sind noch immer nach den Prinzipien einer auf Anweisung und Kontrolle durch Leitungspersonal basierenden tayloristischen Arbeitsorganisation strukturiert. Dieses Modell, das planende und steuernde Organisation auf der einen Seite und hierarchisch strukturierte Tätigkeiten auf der anderen Seite unterscheidet, scheint allerdings weit über die Funktionsbereiche, in denen es angemessen ist, als Orientierungsmuster zu wirken. Nur so ist zu erklären, daß die Anforderung, Kommunikations- und Koordinationsaufgaben wahrzunehmen, ohne daß damit disziplinarische Befugnisse verbunden sind, bei den damit konfrontierten Angestellten zu Verunsicherungen und Identifikationsschwierigkeiten führt. Während in den nach klassischem Muster hierarchisch organisierten Einheiten die Welt wieder weitgehend in Ordnung zu sein scheint, fühlen sich die Beschäftigten in den Tätigkeitsbereichen in ihrem Status bedroht, in denen die externen Berater und die Mitglieder des Top-Managements die Absicht verfolgen, durch die Reorganisation Hierarchiestufen abzubauen bzw. zumindest die Gesamtzahl der Mitarbeiter in Vorgesetztenpositionen deutlich zu reduzieren.

Der Abbau der mittleren Hierarchiestufen wird von den Projektverantwortlichen in den Untersuchungsbetrieben vorwiegend in den Bereichen betrieben, in denen auf allen Ebenen des Arbeitsprozesses hochqualifizierte Beschäftigte arbeiten. Diese Bereiche bieten durch den hohen Anteil an selbständiger und eigenverantwortlicher Arbeit im Aufgabenfeld der Mitarbeiter Voraussetzungen, die die Umsetzung von Lean-Management- bzw. Lean-Administration-Konzepten begünstigen. Zu den hierfür interessanten Voraussetzungen zählt, daß die klassischen Elemente der Vorgesetztenposition, z. B. disziplinarische Weisungsbefugnisse, Koordination von niedrigqualifizierten Beschäftigten (d. h. Arbeiter und einfache Verwaltungsangestellte) oder eine fachliche sowie sachliche Überprüfung der Arbeitsergebnisse, überflüssig geworden sind, weil die Mitarbeiter in der Regel eigenständig entscheiden und die Verantwortung für die Arbeitsergebnisse übernehmen.

Wie die neuen Aufgaben aussehen, die von Führungskräften ausgeübt werden sollen, ist allen Verantwortlichen noch unklar. Es besteht lediglich eine genaue Vorstellung davon, was nicht mehr sein soll. Diese negative Abgrenzung bringt den Prozeßverantwortlichen aber keinen erkennbaren Nutzen für die Ausgestaltung der neuen Rolle. Für diejenigen, die im Veränderungsprozeß bzw. innerhalb der neuen Organisation Führungsaufgaben wahrnehmen sollen, wäre es wichtig zu wissen, welches Verhalten von ihnen erwartet wird. Ihren Erwartungen wird jedoch weder von der Organisationsspitze noch von den exter-

nen Beratern entsprochen. Eine klare Definition unterbleibt. Obwohl allen Beteiligten bewußt ist, daß dies zu Verhaltensunsicherheiten und Fehlentwicklungen führen kann, wird in den untersuchten Betrieben nicht damit begonnen, die Aufgabenverteilung in der flachen Hierarchie im voraus formell festzulegen und die Rollen von Mitarbeitern und Vorgesetzten im Geschäftsprozeß zu definieren. Stattdessen erfolgt die „Abflachung“, indem mittlere Hierarchiestufen in der zukünftigen Struktur einfach nicht mehr ausgewiesen werden. Die neue Struktur soll sich aus der veränderten Aufbauorganisation und Aufgabenverteilung als Ergebnis von Aushandlungs- und Lernprozessen herausbilden. Diesem Vorgehen liegt ein neues Organisationsverständnis zugrunde, das stärker auf Selbstorganisation und ungeplantes Handeln setzt, als auf klassische, von oben herab definierte, formelle, bürokratische Strukturen.

In den Interviews finden sich keine expliziten Aussagen über die konkrete zukünftige Aufgabenstellung des mittleren Managements. Allerdings lassen die Interviewaussagen der Projektverantwortlichen den Schluß zu, daß der zukünftige Aufgabenschwerpunkt der Akteure des mittleren Managements in den Bereichen, in denen überwiegend hochqualifizierte Mitarbeiter beschäftigt sind, in der Funktion eines „Team-“ oder „Gruppensprechers“ liegen wird. Die Führungskraft neuen Typs soll eine kommunikative Funktion als Bindeglied zwischen Top-Management und Mitarbeiterebene wahrnehmen. Die Organisation und die inhaltliche Gestaltung der Arbeit erfolgt nicht auf Anweisung durch den direkten Vorgesetzten, sondern wird, wenn dies erforderlich ist, durch Absprachen zwischen den Beschäftigten und den Führungskräften festgelegt. Das Fach-, Spezial- und Erfahrungswissen der Mitarbeiter und deren Einschätzung eines ihnen erteilten Auftrages bildet dabei die Grundlage für die arbeitsorganisatorischen Entscheidungen. Führungskräfte können in diesen Tätigkeitsbereichen fachliche Entscheidungen nur gemeinsam mit den Mitarbeitern treffen, weil sie selbst nicht über das erforderliche Fachwissen verfügen. In den hochqualifizierten und innovativen Bereichen der Eigenbetriebe besteht die Managementaufgabe hauptsächlich darin, Wissensarbeit[28] zu organisieren, „... um Wissen zu einer Produktivkraft zu entfalten ...“. Hierzu muß „... das relevante Wissen kontinuierlich revidiert, permanent als verbesserungsfähig angesehen, prinzipiell nicht als Wahrheit, sondern als Ressource betrachtet...“ werden (Willke 1998: 21).

[28] Zum Zeitpunkt der Befragung wurde die Diskussion um Wissensmanagement und die „lernende Organisation“ noch nicht im Zusammenhang mit der Reform der öffentlichen Veraltung geführt. Deshalb wurden diese Aspekte nicht in die Fragestellung aufgenommen. In die Auswertung der Ergebnisse aus den Befragungen werden vereinzelt aber Aspekte aus dieser mittlerweile aktuellen Diskussion aufgenommen.

Die von den Mitgliedern des Top-Managements beschriebene zukünftige Ausrichtung der Betriebe trägt Züge einer „lernenden Organisation“. In solchen Organisationen wird von den Managern der mittleren Ebene erwartet, daß sie vielfältige Aufgaben wahrnehmen. So sollen sie z. B. zukunftsweisende Entwicklungen bei den Mitarbeitern und den Dienstleistungen/Produkten initiieren, Auskunft über Tätigkeits- und Wissensschwerpunkte ihrer Mitarbeiter geben können und die Abläufe innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches durch Absprachen mit den Mitarbeitern und einen kooperativen Führungsstil gestalten. Die von den Akteuren benannten Ansätze zur Gestaltung und Struktur der zukünftigen Betriebe lassen Elemente einer neuen Organisationsstruktur erkennen, die sich eindeutig nicht mehr an einem bürokratischen Modell orientieren.

Die in den Untersuchungsbetrieben verfolgten Reorganisationsansätze geben vor, daß die Umstrukturierung zur Abflachung der mittlere Ebene als Hierarchiestufe genutzt werden soll. In der Praxis wird ein *Abschied von dieser Hierarchiestufe nicht konsequent vollzogen*. Vielmehr entstehen in allen Untersuchungsbetrieben Stellen, die auf Nachfrage als Leitungs- oder Vorgesetztenposition verstanden werden, jedoch entweder nur zeitlich begrenzt als Führungsfunktionen vergeben werden oder in Organigrammen des Betriebes nicht als ausgewiese Führungspositionen auftauchen. Diese befristeten bzw. vorübergehend auftretenden Tätigkeiten sind weder mit offiziell übertragener Macht, noch mit Status und Einfluß verbunden, den eindeutigen traditionellen Erkennungsmerkmalen einer Vorgesetztenposition. Bei diesen Positionen wird lediglich das erwünschte Verhalten diffus beschrieben, für das sich in der hierarchisch ausgerichteten Denkstruktur der Beschäftigten keine Einordnungs- und Orientierungsmuster finden lassen. Dennoch werden die neuen Rollen informell „gelebt“; sie bilden einen festen Bestandteil in der Arbeits- und Ablauforganisation der untersuchten Eigenbetriebe.

Obgleich es in den neuen Strukturen offiziell keine Vorgesetztenpositionen (mehr) gibt, stellen diejenigen Akteure, die Aufgaben wahrnehmen, die mit denen vergleichbar sind, die früher von Vorgesetzten erfüllt wurden, *ihre Vorgesetztenrolle* und ihre Zugehörigkeit zum mittleren Management *nie selbst in Frage*. Die gut einhundertjährige Tradition der öffentlichen Verwaltungen hat im Bewußtsein der Akteure tiefe Spuren hinterlassen. Sie hat in den Köpfen ein Verständnis von Führung verankert, das von hierarchischen Organisationsstrukturen ausgeht und daran auch unter veränderten Vorzeichen festhält. Das enorme Beharrungsvermögen, das darin zum Ausdruck kommt, zeigt, daß die Leistungsfähigkeit und der Einfluß von Kulturkonzepten überschätzt und die strukturellen Faktoren und die Macht traditioneller Methoden eher unterschätzt wird. Auf diesen Sachverhalt hat bereits Berger hingewiesen (vgl. Berger 1993: 34). Die Beschäftigten entwickeln keine exakte Vorstellung von ihrer Rolle. Sie verdrängen offensichtlich, daß in der zukünftigen Organisation auf die von

ihnen eingenommene Position verzichtet werden könnte. In allen untersuchten Fällen halten die Akteure und die Prozeßverantwortlichen sowie die Mitglieder des noch bestehenden oder bereits neu strukturierten mittleren Managements an traditionellen Orientierungen fest, die sich am bürokratischen Modell einer vielschichtig gegliederten Hierarchie, die Führungspositionen enthält, ausrichten. Auch wenn man sich mit modernen Konzeptionen wie flachen Hierarchien, selbststeuernden Arbeitsgruppen und einer prozeßorientierten Arbeits- und Ablaufgestaltung auseinandersetzt, wird *das Denken in hierarchisch organisierten Strukturen nicht abgelegt*. In letzter Konsequenz führt die festgestellte Diskrepanz zwischen den theoretisch bestehenden Organisationsstrukturen und dem tatsächlichen Handeln zu erheblichen Widersprüchen, die sich im Reorganisationsprozeß in einem Auseinanderklaffen von Anspruch und Wirklichkeit darstellen.

In den durch Theorien angeleiteten Reorganisationskonzepten wird die Führungsaufgabe als eine Funktion beschrieben, die sich dem Geschäftsprozeß unterordnen und die Mitarbeiter in die Lage versetzen muß, „gute“ Arbeit zu leisten. Führung ist in diesem Sinne als eine Dienstleistung zu verstehen, durch die die Voraussetzungen für ein effektives und effizientes Arbeiten geschaffen werden. In den „Lean-Ansätzen“ ist hierfür keine hervorgehobene Position mehr vorgesehen. Vielmehr ist dies eine Tätigkeit wie jede andere, die für den Erfolg des Produktionsprozesses notwendig ist. Nach diesen Ansätzen ist Führung zwar weiterhin erforderlich, sie wird jedoch nicht mehr exklusiv von Vorgesetzten wahrgenommen. Eine solche Vorstellung, in der *Führungsaufgaben und Vorgesetztenpositionen voneinander getrennt sind*, findet in den Untersuchungsbetrieben auf der operativen Ebene der Arbeitsprozesse keine Entsprechung. Die Diskrepanz zwischen einer nach den Grundsätzen aus Konzepten zur schlanken Organisation geplanten Organisationsstruktur mit flacher Hierarchie und den Vorstellungen der Akteure führt bei diesen unweigerlich zu Verunsicherungen, Irritationen und Motivationsverlusten. Dies gilt speziell für die Akteure eines „eigentlich-nicht-aber-irgendwie-doch-vorhandenen“ mittleren Managements in den hochqualifizierten und innovativen Bereichen, in denen Vorgesetztenpositionen aufgrund des hohen Grades an selbständiger und eigenverantwortlicher Tätigkeit der Mitarbeiter keine echte Daseinsberechtigung haben.

Die Diskrepanz zwischen formeller Struktur und Selbstwahrnehmung ist in den untersuchten Fällen unterschiedlich ausgeprägt. In Betrieb A zeigt sie sich daran, daß sich die befragten Akteure, die den selbststeuernden Arbeitsgruppen vorstehen, weiterhin als Inhaber einer Vorgesetztenposition begreifen. Sie vermissen aber die klassischen Weisungsbefugnisse und haben Schwierigkeiten, ihre Rolle mit dem geforderten kommunikativen Schwerpunkt als Erster unter Gleichen auszufüllen. Außerdem vermissen sie die Anerkennung von

ihren Mitarbeitern. Ebenso fühlen sie sich von den Akteuren des Top-Managements in ihrer Rolle als Vorgesetzte verkannt, was sie damit erklären, daß ihnen die disziplinarischen Weisungsbefugnisse nicht übertragen worden sind. Zudem wünschen sie sich als Identifikationshilfe, daß ihre Stelle deutlich sichtbar dem Management zugeordnet ist, durch z. B. eine Organisationskennziffer oder eine Markierung im Organigramm.

In Betrieb B erhoffen sich die Akteure, daß ihre Position eindeutig anerkannt und offiziell bestätigt wird, und manifestieren ihrerseits durch partielle Veränderungen während des Prozesses die bestehenden Strukturen. In Betrieb C haben die Mitarbeiter durch das Reorganisationsprojekt erlebt, daß die Funktion des Projektleiters mit Einfluß, Macht und Anerkennung verbunden ist. Dennoch fehlen konkrete Vorstellungen von der Rolle eines Projektleiters bei Kundenprojekten. Die Mitarbeiter können deshalb ihre Vorstellung von einer Aufgabe als Manager nicht mit dem Aspekt der zeitlichen Begrenzung in Einklang bringen.

Vom überwiegenden Teil der befragten Akteure, die der mittleren Hierarchieebene angehörten, wird die Führungsfunktion als moderne Erscheinung angesehen. Dies wird ihres Erachtens durch die Managementmodelle und durch die externen Berater aus der Privatwirtschaft bestätigt, die die Reformprozesse im öffentlichen Dienst begleiten. Die Untersuchung belegt, daß von den Beschäftigten, die Aufgaben der Personalführung wahrnehmen, ihre Tätigkeit als sinnvoll und für den Betrieb notwendig angesehen wird. Allerdings werden auch von ihnen die Fachaufgaben deutlich höher bewertet. Die Entwicklung eigener Führungskompetenz wird als zusätzlicher Aufwand betrieben und *als Vorleistung* angesehen, um *bei der Besetzung* von Vorgesetztenposition einen *Vorteil* zu haben. Von den sich solchermaßen verhaltenden Mitarbeitern wurde die Führungsfunktion als modernes Element der Vorgesetztenrolle verstanden und direkt mit der Vorgesetztenposition verknüpft. Der vorbereitende Erwerb von Führungsqualifikationen neben der Arbeit wurde indirekt von den Betriebsleitungen gestützt, weil dieses Engagement bei einer Bewerbung auf eine Vorgesetztenposition durchaus berücksichtigt wurde. Die Teilnahme an entsprechenden Kursen wurde von den Geschäftsleitungen als ein *Indiz* dafür interpretiert, daß der Mitarbeiter gegenüber modernen Managementansätzen aufgeschlossen ist.

Wie in den Untersuchungen von Heisig und von Gerstelberger zeigt sich auch in diesen drei Fallstudien, daß eine grundlegende strukturelle Veränderung der Aufbauorganisation voraussetzt, daß in der gesamten Belegschaft ein Umdenken initiiert wird und ein neuartiges Verständnis von Betriebsorganisation entsteht (vgl. Heisig 1996: 72 ff, Gerstlberger 1999: 86 f). In den Organisations- und Managementtheorien wird dieser Wandel als die Umstellung der

Unternehmen von einer hierarchischen Betriebsorganisation zu einer Geschäftsprozeßorganisation beschrieben. Die hierarchische Betriebsorganisation konzentriert sich auf den Produktionsprozeß, den sie gezielt kontrolliert und optimiert. Die Geschäftsprozeßorganisation gestaltet dagegen die gesamte Arbeits-, Ablauf- und Aufbauorganisation um, damit ein optimales Gesamtergebnis erzielt werden kann. Die einzelnen Prozeßschritte werden auf ihren Beitrag zum Gesamtergebnis hin überprüft und als Teil einer vom Produkt her konzipierten Prozeßkette reorganisiert. Es geht nicht mehr um eine Verbesserung jeder einzelnen Verrichtung, sondern um ihre Gesamtorganisation innerhalb des Gefüges.

Eine derartig grundlegende Umstellung gelingt aber nur, wenn das Neuartige für die Beschäftigten erlebbar und nachvollziehbar wird. Nach Geißler bleiben „... Organisationsstrukturen und Standardisierungen von Prozessen und ihrer Resultate ... eine oberflächenhafte Hülse, wenn sie nicht mit Leben gefüllt werden durch das praktische Verhalten der Führungskräfte, und zwar so, daß sie mit ihrem Verhalten den anderen Botschaften senden, die mit denen kompatibel sind, die den Strukturen und Standardisierungen implizit sind und deren Bedeutung und Sinn durch ein entsprechendes Führungsverhalten erklärt und verdeutlicht werden muß. Die Botschaften der verschiedenen Führungskräfte müssen, um zu wirken, glaubwürdig sein. Das setzt als allererstes voraus, daß die betreffende Führungskraft selbst an sie glaubt“ (Geißler 1995: 139).[29] Soweit die Theorie. In der von mir untersuchten Praxis der Reorganisation im öffentlichen Dienst wurde hingegen deutlich, daß alle Maßnahmen, die eine grundlegende Neuorganisation bewirken sollten, durch die Akteure den bestehenden Strukturen angepaßt und so lange modifiziert wurden, bis sie sich in die bestehenden Abläufe einfügten. So kam zwar eine *Optimierung einzelner Abläufe* zustande, die *herkömmlichen Strukturen* wurden jedoch *nicht in Frage gestellt*. Auch die Maßnahmen die zur Umstrukturierung des Betriebes und zu Bewußtseinsveränderungen innerhalb der Belegschaft eingesetzt wurden, wurden ebenfalls in diesem Sinne verändert. Die Modifikationen, die bei der Umsetzung der Konzepte vorgenommen wurden, und die Reaktionen der Mitarbeiter auf Veränderungen sollen im folgenden verdeutlicht werden.

[29] Vgl.hierzu auch die Ausführungen zu modernen Managementmodellen der Privatwirtschaft unter Punkt 2.4.

4.2.2 Die Begeisterung für das Modell beinhaltet nicht den Wunsch nach dessen Einführung

In den untersuchten Eigenbetrieben trat ein weiteres, für den öffentlichen Dienst typisches Phänomen auf, das sich auf die Umsetzung der Konzepte auswirkte. In den Betrieben B und C waren schon vor den untersuchten Reorganisationsprozessen verschiedene Versuche unternommen worden, strukturelle und arbeitsorganisatorische Veränderungen durchzuführen, die auch den Abbau von Hierarchieebenen beinhalteten. Diese Versuche waren geprägt von Ideenreichtum und hohem Engagement einiger Akteure aus den höheren Hierarchieebenen. Sie scheiterten aber stets an der Umsetzung. Die Erfahrung, die Mitarbeiter und Führungskräfte bisher mit Veränderungsprozessen gemacht hatten, waren dementsprechend demotivierend. Es wurden mit hohem Einsatz und zusätzlicher Arbeitszeit Konzepte erstellt, die abgeheftet wurden und ohne Konsequenzen blieben. Die Wirkungslosigkeit, die die engagierten Akteure demotivierte, gab aber andererseits auch die Sicherheit, daß Reformbemühungen nicht unbedingt konkrete Auswirkungen haben müssen.

Vor diesem Erfahrungshorizont reagierten die Akteure überrascht, als Konzepte zu konkreten Veränderungen führten. In Betrieb C, in dem einzelne Abteilungen und Bereiche schrittweise auf projektorientiertes Arbeiten umgestellt wurden, traten selbst bei den Befürwortern einer veränderten Arbeitsorganisation Widerstände bei deren Einführung auf, weil traditionelle Ordnungsschemata tatsächlich ad acta gelegt werden sollten. Die gedankliche Auseinandersetzung mit Veränderungen, aus der das imaginäre Bild einer modernen Organisation entsteht, ist vielleicht verunsichernd, erscheint aber vor dem Erfahrungshorizont vergangener wirkungsloser Veränderungsbemühungen relativ ungefährlich. *Die Bedrohung entsteht erst mit der Umsetzung*, da dann die über Jahre aufgebauten informellen Machtstrukturen von Positionsinhabern, einzelnen Beschäftigten und Wissensträgern tatsächlich ins Wanken geraten und die Anforderungen im Arbeitsalltag nach neuen Regeln bearbeitet werden müssen.

Diese Beobachtung läßt sich, wie Crozier und Friedberg ausführen, in allen Situationen machen, in denen die überkommenen Macht- und Statuspositionen in Frage gestellt werden. Nach Crozier und Friedberg kann ein Akteur rational hinter einer Veränderung stehen, sich ihr aber emotional entgegenstellen, wenn er soziale Positionen und seine Machtquellen bedroht sieht. Für Crozier und Friedberg ist „... das entscheidende Element des Verhaltens, selbst im einfachsten Kontext, das Spiel um Macht und Einfluß, an dem das Individuum teilnimmt und durch das es seine soziale Existenz trotz aller Zwänge verwirklicht und behauptet. Nun ist aber jegliche Veränderung gefährlich, denn diese stellt unfehlbar die Bedingungen seines Spiels, seine Machtquellen und seine Hand-

lungsfreiheit schon deshalb in Frage, weil sie die relevanten von ihm kontrollierten Ungewißheitszonen ändert oder verschwinden läßt“ (Crozier/Friedberg 1993: 242).

4.2.3 Integration durch Partizipation

Durch das Angebot zur Partizipation wollten die Prozeßverantwortlichen den Akteuren, die Kommunikations- und Koordinationsaufgaben wahrnahmen, die Möglichkeit eröffnen, bei der Reorganisation einen aktiven gestaltenden Part zu übernehmen. Die Beteiligung dieser Akteure in ihrer Funktion als Führungskräfte der mittleren Hierarchieebene ergab aber nur dann einen Sinn für den Prozeß, wenn die Akteure auch als Inhaber dieser Funktion agieren konnten. Dies war nicht immer der Fall. Auch wenn Partizipation an sich in jedem einzelnen Fall zu befürworten ist, so muß dennoch darauf geachtet werden, daß sie Sinn macht. So hat die Untersuchung gezeigt, daß eine *generelle Integration*, also eine Partizipation um der Partizipation willen, leicht zur *Überforderung und Demotivation der Akteure* führte. Die Möglichkeit einer aktiven Teilnahme am Reorganisationsprozeß entwickelte sich in den untersuchten Fällen nur dann erfolgversprechend, wenn die Ziele, die erreicht werden sollten, abgestimmt waren. Dabei waren die Ziele der Prozeßverantwortlichen und die der Beteiligten gleichermaßen von Bedeutung. Neben der Berücksichtigung der jeweils verfolgten Interessen geben die drei Fallstudien auch Hinweise darauf, daß die Akteure entsprechend den zu erwartenden Anforderungen fachlich und sozial kompetent sein müssen. Zu diesem Ergebnis kommt auch Bruns in seiner Untersuchung von direkter Beteiligung bei der Verwaltungsmodernisierung. Nach Bruns sollte in jedem Fall darauf geachtet werden, daß die Fähigkeiten, die für die jeweilige Aufgabe erforderlich sind, zum einen erkannt und zum anderen den ausgewählten Personen eigen sind. Das Gelingen von Beschäftigtenbeteiligung „... hängt nicht nur davon ab, ob die Beschäftigten sich beteiligen **wollen**, sondern auch davon, daß sie es auch **können**. Direkte Beteiligung kann so zu einem Kompetenzproblem werden, sowohl in beruflich-fachlicher als auch in sozialer Hinsicht“ (Bruns 1997: 411).

Ob eine Beschäftigtenbeteiligung erfolgreich ist, hängt davon ab, wann und auf welche Weise die Beschäftigten in die Gestaltung der Prozesse einbezogen werden. Dies zeigt sich am deutlichsten in Betrieb A. Hier sah die Geschäftsführung trotz massiver Kritik der mittleren Hierarchieebene, deren Akteure sich von den strategischen Überlegungen ausgeschlossen fühlten, von einer frühen Partizipation ab. Erst nachdem die Akteure der mittleren Ebene in ihre Positionen eingesetzt waren und sie einen definierten neuen Handlungsspielraum erhalten hatten, wurden sie an der weiteren Gestaltung der Prozesse be-

teiligt. Zu diesem späteren Zeitpunkt war es für die Akteure noch möglich, konkrete Vorstellungen für ihren Tätigkeitsbereich zu entwickeln. Sie konnten zugleich Gestaltungsmöglichkeiten formulieren, die über ihren Bereich hinausreichten und für eine Kooperation mit der Verwaltung oder anderen Betriebsbereichen nützlich waren. Diese Form der Beteiligung allerdings war unabdingbar. Die hohe Bedeutung, die dem mittleren Management bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen zukommt, wird auch von Friedberg betont. Er hebt hervor, daß der partizipative Ansatz im Prozeß nur gelingt, wenn das mittlere Management integriert und für den Prozeß begeistert wird. Die Akteure des mittleren Managements engagieren sich demnach nur, wenn es sich für sie lohnt, das heißt, daß sie zumindest neue Handlungsspielräume erhalten müssen. Damit wird die Schnittstelle zwischen Top-Management und Mitarbeitern zum Animator und Mobilisator der Mitarbeiter für den Prozeß und die Realisierung der Ideen der Spitze (vgl. Friedberg 1995: 353 f).[30] Die vorliegende Untersuchung hat aber auch gezeigt, daß dieser positive Effekt der Partizipation sich ins Gegenteil verkehrt, wenn die Akteure die Grundzüge der Aufbauorganisation nicht verstanden haben bzw. nicht verstehen konnten oder in ihnen keinen persönlichen Vorteil erkennen können.

4.3 Die eigenständige Managementfunktion - Ausblick -

Das Ziel, Hierarchien abzuflachen, das unter anderem durch die Reformkonzepte im öffentlichen Dienst erreicht werden soll, erfordert, daß Führungs- und Leitungsaufgaben, die ehemals durch Vorgesetzte wahrgenommene wurden, auf die Mitarbeiter verteilt werden, die eine Managementfunktion als zusätzliche Aufgaben übertragen bekommen. Damit diese die an sie gestellten Anforderungen erfüllen können, müssen die organisatorischen Rahmenbedingungen verändert werden. In der Literatur über die Reform des öffentlichen Dienstes ist man sich weitgehend einig, daß es hierfür eines aufeinander abgestimmten Zusammenspiels zwischen harten und weichen Faktoren bedarf. Zu den harten Faktoren zählen gemeinhin, daß eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie produktorientierte Haushalte, eingeführt werden. Zu den weichen Faktoren werden die Entwicklung von Leitbildern, die Personalentwicklung und die Entwicklung einer Organisationskultur gezählt (vgl. Klages 1997).

---

[30] Friedberg beschreibt diesen Aspekt im Zusammenhang mit Veränderungsprozessen in der gesamten öffentlichen Verwaltung. Deshalb sind in seiner Ausführung mit dem mittleren Management die Amtsleitungen gemeint. Meiner Meinung nach lassen sich aber die Annahmen, die sich auf den Gesamtkonzern „Öffentliche Verwaltung“ beziehen durchaus auf deren autonome Bestandteile wie Eigenbetriebe übertragen.

Ebenso wie Klages vertritt Wagner die Ansicht, daß Leistungs- und Zielvorgaben eine hohe Bedeutung erhalten, wenn die Logik der Ergebnissteuerung als kollektives bzw. organisationales Lernen begriffen werden soll. Weitgehend einig ist man sich auch darüber, daß es ohne die Partizipation der Betroffenen keine wirkliche Veränderung geben wird, da Beteiligung als der Einstieg in das organisationale Lernen gelten muß. Eine Voraussetzung dafür, daß die Veränderungen überhaupt in Gang kommen, ist, Lernprozesse untereinander zu organisieren und die Personalentwicklung vor Ort als Führungsaufgabe zu begreifen. Nur dadurch ist eine erfolgreiche Anpassung der Mitarbeiterpotentiale an die Unternehmenspolitik zu erreichen (vgl. Wagner 1998: 82 ff).

Managementfunktionen und -wissen erhalten also nicht nur einen besonderen Stellenwert bei der Reform selbst, sondern über diese hinaus bei der permanenten Ausgestaltung des zukünftigen Betriebes. Dadurch verändert sich die vom Management wahrzunehmende Funktion und das dieser Funktion zugrundeliegende Managementwissen grundsätzlich. Es genügt nicht mehr, daß organisationale Kompetenzen und dementsprechendes Funktions- und Organisationswissen in der Person einer Führungskraft innerhalb einer Abteilung zur Verfügung stehen. Vielmehr muß jedes innerhalb einer Organisation vorhandene Wissen gesammelt, dokumentiert und zusammengeführt und in den verschiedenen Produktions- oder Dienstleistungsprozessen flexibel eingesetzt werden.

Die vorliegende Untersuchung von drei Reformprozessen im öffentlichen Dienst belegt, daß zwei Voraussetzungen unbedingt erfüllt werden müssen, wenn eine umfassende Reform der Strukturen erreicht werden soll. Zum einen ist eine weitgehende Entkopplung von Managementfunktion und Vorgesetztenposition erforderlich, damit die besonderen Fertigkeiten situativ und prozeßorientiert eingesetzt werden können. Zum anderen sind die Führungs- und Leitungsaufgaben aufzuwerten, damit überhaupt ein Anreiz für Beschäftigte besteht, diese Aufgaben zu übernehmen. Diese zwei Aspekte werden im folgenden kurz erläutert.

4.3.1 Die Trennung von Managementfunktion und Vorgesetztenposition

Verschiedene Untersuchungen (in der Privatwirtschaft) haben belegt, daß Probleme auftreten, wenn Führungsfunktion und Vorgesetztenposition nicht tatsächlich voneinander getrennt bzw. entkoppelt werden. Dies zeigt sich daran, daß Führungs- und Leitungsaufgaben erst durch den Status, den eine Position kennzeichnet, Bedeutung erlangen. Nach Deutschmann sehen sich „... vor

allem mittlere und untere Führungskräfte ... in eine Welt versetzt, in der nahezu alle früheren Sicherheiten hinsichtlich Karriere, Qualifikation, Loyalitäten problematisch werden“ (Deutschmann u. a. 1995: 438). Die Ergebnisse der drei Fallstudien lassen den Schluß zu, daß die Akteure des mittleren Managements ohne die offizielle Honorierung ihrer Tätigkeit oder zumindest die Aussicht auf einen bestimmten Status nicht bereit sind, sich engagiert für den Reorganisationsprozeß bzw. den Erfolg der Umstrukturierung einzusetzen. Die Beiträge der Akteure aus dem mittleren Management haben in allen Untersuchungsbetrieben gezeigt, daß die Beschäftigten sich nur dann für den organisatorischen Wandel einsetzen, wenn dieser einen aus ihrer Sicht angemessenen persönlichen Vorteil verspricht. Unter dieser Voraussetzung waren sie sogar bereit, wie das Beispiel des Vorgesetzten in der Dependance von Betrieb A zeigt, eine niedrigere Position zu bekleiden. Stand aber ihre Position grundsätzlich zur Disposition, versuchten sie den Prozeß zu blockieren, wie die Schwierigkeiten bei der Implementation des projektorientierten Arbeitens in Betrieb C zeigten, oder sie zogen sich enttäuscht zurück, wie die Aussagen der Befragten in hochqualifizierten Bereichen in Betrieb A belegen.

Der Abbau der Hierarchieebenen kann, wie auch Deutschmann herausfand, deshalb nicht schlicht mit dem Ende des mittleren Managements gleichgesetzt werden. „Man sollte besser von einem komplexen Umbau der Rollenanforderungen sprechen, der mit einem Abbau von Stellen ... einhergeht“ (Deutschmann u. a. 1995: 440). Die von den Beschäftigten der mittleren Hierarchieebenen stillschweigend erbrachten Anpassungsleistungen in Kombination mit dem Organisationswissen, der Verortung in informellen Machtstrukturen und der Mitgliedschaft in sozialen Gefügen, charakterisieren den „komplexen Umbau der Rollenanforderung“, die das bisherige Verständnis vom mittleren Management ersetzen könnte. Erfolgt der Abbau der Hierarchieebenen ohne den erwähnten Umbau der Rollenanforderungen, so werden, wie Deutschmanns Untersuchungen in Industriebetrieben zeigten, die informellen, lateralen und funktionsübergreifenden Netzwerke zerstört. „Diese Netzwerke sind in der formalen Organisation, die Loyalität in der Linie der Hierarchie erwartet, nicht abgebildet und auch nicht legitimiert, aber dennoch wirksam. ... In diesen Netzwerken werden sozusagen stillschweigend funktionsübergreifend situative Anpassungsleistungen erbracht, die Lücken des formalen Systems der Planung und Steuerung füllen und die schlimmsten Folgen plangenauen Handelns mildern. Der amerikanische Management-Soziologe Heckscher sieht darin die wichtigste Funktion der ‘managerial community’ auf den mittleren Ebenen“ (Deutschmann u. a. 1995: 442). Daß derartige Anpassungsleistungen ebenso in den Untersuchungsbetrieben stattfanden, zeigte sich dann, wenn die Akteure diese nicht mehr erbrachten.

In Betrieb C führte die Weigerung der Führungskräfte, diese situativen Anpassungsleistungen zu erbringen, dazu, daß die Umsetzung der Konzepte in einigen Bereichen vollständig blockiert wurde. Die Akteure agierten dabei nicht aktiv gegen den Reorganisationsprozeß. Sie stellten „lediglich“ ihr über die Jahre erlangtes Organisationswissen nicht mehr zur Verfügung. Ähnlich wie in der Untersuchung von Deutschmann zeigt besonders die Reaktion der Führungskräfte in Betrieb C „... eine tiefe Verbitterung darüber, daß die bisherige Loyalität zum Unternehmen, die sich in den eigentlich überschüssigen, aber stillschweigend erbrachten Anpassungsleistungen ausdrücken, im Reorganisationsprozeß nicht anerkannt werden“ (Deutschmann u. a. 1995: 443). Von den Prozeßverantwortlichen erfahren demnach gerade die Tätigkeiten keine offensichtliche Aufmerksamkeit, die in der angestrebten Struktur in erster Linie für den Produktionsprozeß von Bedeutung wären. Es wird die für die Umsetzung der „schlanken Hierarchie“ erforderliche Entkopplung von Managementfunktion und Vorgesetztenposition verhindert, sie kann damit nicht bereits im Reorganisationsprozeß zum Bestandteil einer neuen Betriebskultur werden.

In allen drei Betrieben wird deutlich, daß die Prozeßverantwortlichen noch nicht die unterschiedlichen Aufgaben und Ziele der administrativen und der fachbezogenen Organisationsstruktur vermitteln konnten. In diesen Zusammenhang soll die „administrative“ Struktur den Aufbau des Managements als Institution darstellen, d. h. die Hierarchie mit festgelegten disziplinarischen Weisungsbefugnissen und unternehmenspolitischen Zuständigkeiten. Die Akteure dieses institutionalisierten Managements treffen die strategischen Entscheidungen, schaffen die Rahmenbedingungen für einen reibungslosen Arbeitsablauf und die Voraussetzungen für optimale Kommunikationsprozesse und Informationswege. Sie bilden die „schlanke“ Hierarchie, die durchaus bürokratisch aufgebaut sein kann, aber ihre bürokratischen Strukturen nicht auf die Prozesse zur Leistungserbringung überträgt. Die fach-, dienstleistungs- oder produktbezogene Struktur dagegen steht für den Prozeß der Leistungserbringung. Diese Struktur zeichnet sich durch jene Flexibilität und permanente situative Erneuerungsfähigkeit aus, die so schwer in bürokratischen Strukturen umzusetzen ist und mit bürokratischem Denken nicht verstanden werden kann, aber die Funktion des Managements im Produktionprozeß darstellt. Die Entkopplung von Managementfunktion und Vorgesetztenposition wird anscheinend erst verständlich, wenn vermittelt werden kann, daß die Hierarchie eigenständig als interner Dienstleister neben den als gleichwertig anzusehenden vielfältigen, teilweise zeitlich begrenzten Arbeits- und Produktionsprozessen steht. Die Ergebnisse aus den Befragungen lassen den Schluß zu, daß dieses Bewußtsein noch nicht oder nur kaum vorhanden ist und daß deshalb die alte Verknüpfung von Funktion und Position von den Akteuren immer wieder bestätigt und stabilisiert wird.

4.3.2 Bewertung der Führungs- und Leitungsfähigkeit als eigenständige Qualifikation

In den Betrieben A und C wurde bemerkenswert unproblematisch ein veränderter Umgang mit Spezialisten vollzogen. Zu Amtszeiten wurden hervorragende Fachleute in höhere Positionen befördert, damit diese durch das höhere Gehalt einen Anreiz hatten im Amt zu bleiben und nicht in die Privatwirtschaft abzuwandern. Diese „Notlösung“ war eine Reaktion auf die Beförderungspraktiken des öffentlichen Dienstes, die eine leistungsbezogene Vergütung nicht vorsieht. Dadurch gelangten Mitarbeiter in Vergütungsgruppen, in denen sie gemäß den tariflichen Bestimmungen Vorgesetztenstatus hatten. An der damit verbundenen Führungsfunktion hatten diese Mitarbeiter aber meist kein Interesse und füllten diese in der Regel auch nicht aus, weil sie sie als lästig und als Überforderung empfanden.

In Betrieb C sollte die Notlösung dadurch überflüssig werden, daß Spezialisten bzw. überdurchschnittlich gute Fachleute allein wegen ihres Fachwissens ein höheres Gehalt bekommen. Zudem sollten sie durch ihr Wissen und ihre Fachkompetenz einen besonderen Status als spezialisierte Ansprechpartner im Unternehmen erhalten. In Betrieb A erfolgte ein vergleichbarer Schritt durch die Einrichtung von Stabsstellen, in denen spezialisierte Fachleute zusammengefaßt wurden, die eine höhere Eingruppierung, aber keine Vorgesetztenposition erhielten. Die betroffenen Akteure (und in einigen Fällen auch deren Mitarbeiter) erlebten diese Veränderung, die in einigen Abteilungen eine Reduzierung von Hierarchieebenen und eine geringere Anzahl von Vorgesetzten zur Folge hatte, als Erleichterung. Sie waren damit nicht nur einer Aufgabe entledigt, zu der sie sich nicht berufen fühlten. Sie erhielten sogar einen allgemein anerkannten und erkennbaren Status für das, womit sie sich identifizierten: ihrem besonderen Fachwissen. Sie wurden offiziell zu „hervorragenden“ Spezialisten erklärt, die bei besonderen Problemen oder schwierigen Fragestellungen von der Betriebsleitung zu Rate gezogen wurden und in erster Linie für die wichtigen Projekte zur Verfügung standen. Eine gleichartige Bewertung von Leitungs- und Fachfunktionen, die sich auch monetär ausdrückt, läßt das Neue Steuerungsmodell, wie Naschold hervorhebt ausdrücklich zu. „Neue Steuerungsmodelle bilden demnach weniger ein rationalistisches Entscheidungskalkül, sie sind vielmehr ein geeigneter Ansatzpunkt kollektiver wie verbindlicher Lern-, Erfahrungs- und Vereinbarungsprozesse“ (Naschold 1995: 87).

Diese leistungs- und kompetenzbezogene Bewertung einer speziellen Fachlichkeit könnte ebenso bezüglich der Managementkompetenz erfolgen. Eine derartige Bewertung der Managementbefähigung und damit die Anerkennung der

Managementfunktion als eigenständiges Aufgabenfeld könnte den Effekt haben, daß statt des derzeitig an die Vorgesetztenposition gebundenen Status Kommunikations- und Kooperationsleistungen einen eigenen Stellenwert erhalten, der nicht durch eine Stellung in der Hierarchie symbolisiert werden muß. Vielmehr erhalten Vorgesetztenposition und Managementfunktion aus sich heraus für den Akteur und dessen Umfeld einen vergleichbaren Stellenwert im Betrieb.

Daß ein solcher Effekt eintreten kann, zeigen Forschungsergebnisse von Popitz und Baethge. Entscheidend ist nach Popitz die soziale Anerkennung von Leistung. „Selbstwertgefühl und Selbstanerkennung - ein zwingend mit dem menschlichen Selbstbewußtsein verknüpftes Problem - braucht soziale Validierung, braucht einen Außenhalt, braucht Bestätigung durch andere“ (Popitz 1987: 633). Baethge bezieht diesen Ansatz speziell auf die besserverdienenden, hochqualifizierten Angestellten, mit denen die zukünftigen Manager in der reformierten Verwaltung vergleichbar sind. „Nicht die monetären Folgen, sondern die (mangelnden) Signale inhaltlicher Anerkennung bilden das zentrale Problem betrieblicher Leistungsbewertung von hochqualifizierten Angestellten. Auch wenn bei ihnen intrinsische Motive dominieren, so ist doch innere Befriedigung auf Dauer nur durch äußere Anerkennung aufrechtzuerhalten. ... Die Symbolkraft finanzieller Zulagen reicht offenbar nicht aus, die Anerkennungsbedürfnisse der betrieblichen Experten wirklich zu befriedigen. Um ihre Leistungsmotivation aufrechtzuerhalten und die eigene Arbeit als befriedigend erfahren zu können, fordern sie eine auf inhaltliche Dimensionen ihrer Tätigkeit bezogene Anerkennung, die der Form nach nur kommunikativ sein kann“ (Baethge u. a. 1995: 108 f). Demnach reicht es nicht aus, Leistung lediglich monetär zu bewerten. Vielmehr entscheidet die soziale Anerkennung ab den mittleren Gehaltsstufen darüber, ob die Motivation für den Veränderungs- und den Produktionsprozeß erhalten bleibt. Bezogen auf die Managementfunktion der mittleren Ebene bedeutet dieser Ansatz, daß die Mitglieder des Top-Managements bewußt auf diese Akteure zugehen und deren Stellenwert für den Erfolg der Veränderungen schon im Reorganisationsprozeß erkennen müssen. Geht man von der großen Bedeutung aus, die soziale Anerkennung ganz offensichtlich für hochqualifizierte Angestellte (sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst) spielt, wird nachvollziehbar, weshalb die Akteure der mittleren Managementebene die Umsetzung der Veränderungsprozesse in den Untersuchungsbetrieben häufig behinderten bzw. sogar blockierten. Die vorliegende Untersuchung führt zu dem Ergebnis, daß gerade die Führungskräfte in den hochqualifizierten und innovativen Bereichen, in denen Hierarchieebenen abgebaut und die Organisation von Wissensarbeit vorangetrieben werden sollte, keine Anerkennung für ihre Managementfunktion erhielten.

4.3.3 Ansätze des organisationalen Lernens als Anregung für die Entwicklung erfolgsrelevanter Voraussetzungen - Exkurs -

Der Bewußtseinswandel vom Verwaltungsmitarbeiter zum Verwaltungsmanager soll, analog zum Verfahren beim Umgang mit Managementmodellen, durch Konzepte und Ansätze aus der Privatwirtschaft und der Managementforschung bewirkt werden. Bislang sollten hierfür Konzepte zur strategischen Personalentwicklung (vgl. Senatskommission für das Personalwesen 1997a) auf den öffentlichen Dienst übertragen werden. Seit Ende des Jahres 1998 wurde im Zusammenhang mit den Reformansätzen die Diskussion um Ansätze organisationalen Lernens erweitert. Die Einrichtungen des öffentlichen Dienstes sollen verstärkt zu lernenden Verwaltungen entwickelt werden. Deshalb soll an dieser Stelle in Form eines Exkurses auf diese Ansätze eingegangen werden.

Die Managementforschung hat die Theorien zur Organisations- und Personalentwicklung weiterentwickelt. Im Gegensatz zur klassischen Organisations- und Personalentwicklung werden in den neuen Ansätzen zum Organisationslernen pädagogische Konzepte, sozialpsychologische Erkenntnisse und individuelle Verhaltensmuster stärker berücksichtigt (vgl. Geißler 1995, Hanft 1995, Kienbaum 1992, Sattelberger 1991). Dem Organisationslernen liegt nach Geißler die Auffassung zugrunde, daß das Lernen der gesamten Organisation und das des einzelnen Organisationsmitgliedes konzeptionell parallelisiert werden kann (vgl. Geißler 1995: 10 f).

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse aus den Interviews scheint es von besonderer Bedeutung für eine erfolgversprechende Reform im öffentlichen Dienst zu sein, daß die verschiedenen Verhaltensmuster berücksichtigt werden. Die Umsetzung der Konzepte soll, begleitet von Verunsicherungen, Rückschlägen und Krisen, die neue Identität des Betriebes bewirken. Diese Konzepte setzen aber voraus, daß grundsätzlich eine intrinsische Motivation bei den Beschäftigten vorhanden ist, die auf diese Weise aktiviert und zielgerichtet eingesetzt werden kann. Es wird bei diesem Ansatz zudem vorausgesetzt, daß die Beschäftigten dazu bereit sind, sich selbst kontinuierlich mit dem Betrieb zu entwickeln. Diese grundsätzliche Bereitschaft der Mitarbeiter erhält deshalb einen besonderen Stellenwert, weil die Wirksamkeit des organisationalen Lernens aus dem Zusammenspiel von individuellem und kollektivem Lernen resultiert. „Kollektives Lernen muß als ein Lernen verstanden werden, das das Lernen der einzelnen Individuen aufnimmt und transformiert zu etwas qualitativ Anderem, ohne dabei individuelles Lernen zu deformieren“ (Geißler 1995: 122).

Kollektives Lernen ist demnach auf die Dynamik individuellen Lernens angewiesen. Lernen wiederum setzt die Wahrnehmung von Situationen und Ereig-

nissen aus dem Umfeld der Individuen durch diese voraus. Was nicht wahrgenommen wird, kann auch nicht gelernt werden. Nach Staehle bilden dabei subjektive und objektive Situationen gleichermaßen die Grundlage für die Analyse des Handelns und Verhaltens. „Das Subjekt bildet sich durch selektive Informationswahrnehmung und -verarbeitung ein internes Modell seiner Umwelt, eine 'subjektive Theorie', und lediglich die wahrgenommenen und akzeptierten Handlungsprämissen werden zu Gegebenheiten der Handlungssituation. Handeln und Verhalten stellen also orientierte Reaktionen auf wahrgenommene Reize in bestimmten Situationen dar" (Staehle 1994: 182). Daraus folgt, und dies bildet den für die vorliegende Studie interessanten Aspekt des Ansatzes zum organisationalen Lernen, daß Entwicklungs- und Reorganisationsmaßnahmen neue Handlungsmöglichkeiten und Verhaltensalternativen für die Beschäftigten aufzeigen müssen, die im betrieblichen Alltag angewendet und erlernt werden können. Als begünstigende Voraussetzung sind darüberhinaus Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine Verhaltens- und damit eine Bewußtseinsänderung erforderlich machen.

Damit wird die Bedeutung der Managementfunktion an der Schnittstelle zwischen strategischer und operativer Ebene für den Reorganisationsprozeß erkennbar. Die „Manager" dieser Ebene waren diejenigen, die die Konzepte auslegten. Die Betriebsleitung oder die Prozeßverantwortlichen konnten dies nicht leisten, da sie mit den Beschäftigten nicht in direktem Kontakt standen. Die Akteure der mittleren Ebenen sind deshalb in der Lage, den Verlauf des Prozesses entscheidend zu beeinflussen, indem sie Wissen und Informationen für die Vermittlung an die Mitarbeiter entsprechend ihren persönlichen Zielen aufbereiten. Zu den gleichen Ergebnissen kommt Nonaka. Er vertritt die Auffassung, daß die Akteure des mittleren Managements diejenigen sind, die das implizite Wissen[31] der Mitarbeiter und das des Top-Managements zu explizitem Wissen transformieren. Sie spielen damit eine exponierte Rolle für das lernende Unternehmen, da sie Visionen des Top-Managements mit Ideen der Mitarbeiter verknüpfen (vgl. Nonaka 1992: 103).[32] „Vor dem Hintergrund, daß prinzipiell zugängliches Wissen in einer konkreten Entscheidungssituation für

---

[31] Implizites Wissen ist schwer formalisierbar, kommunizierbar und teilbar, da es in den Köpfen einzelner Personen gespeichert ist (embodied knowledge). Subjektive Einsichten und Intuitionen sind implizites Wissen, es ist tief in den Handlungen und Erfahrungen von Individuen verankert, ebenso wie in den Idealen, Werten oder Gefühlen (Rehäuser/Krcmar 1996: 6).

[32] Um diese Rolle im Sinne des Prozesses wahrnehmen zu wollen, müssen die Akteure einen Anreiz erhalten, der durchaus in einem besonderen Status bestehen kann. Wirkungsvoller scheint aber die Anerkennung durch die Aufmerksamkeit der Geschäftsführung bzw. der nächst höheren Vorgesetzten zu sein, wie das Verhalten der Akteure in Betrieb C zeigte, als die Projekt- und Betriebsleitung sich intensiv mit ihnen auseinandersetzte, wie in Punkt 4.3.2 beschrieben wurde.

die Entscheidungsträger wegen struktureller Barrieren unter Umständen nicht greifbar ist (Phänomen der Informations- bzw. Kommunikationspathologie), ist individuelles Lernen der Beteiligten zwar Voraussetzung für organisationales Lernen, kann jedoch hierauf nicht reduziert werden“ (Rehäuser/Krcmar 1996: 9). Die Akteure mit Managementfunktion werden in ihrer Funktion als Nahtstelle zwischen Top-Management (als Stellvertreter für die Unternehmenspolitik und den Unternehmensauftrag) und Mitarbeitern (als Vertreter des Produktionsprozesses und der Leistungserbringung) zu „Wissensarbeitern“, indem sie die Informations- und Kommunikationspathologien beseitigen und damit die Lern- und Veränderungsprozesse innerhalb der Organisation begünstigen.

Die Ergebnisse der Untersuchung in den drei Eigenbetrieben bestätigen die Auffassung von Hölzel, nach dem der prozeßfördernde Umgang mit Informationen und Wissen, die Neuordnung der Machtverhältnisse und die Entwicklung eines Bewußtseins als Führungskraft mit Managementfunktion gleichzeitig Ziel, Maßnahme und Inhalt des Reorganisationsprozesses ist. Dafür fungieren Führungskräfte als Teamleiter sowie Initiatoren und Begleiter von Organisationsentwicklungsprozessen (vgl. Hölzel 1994: 214 ff). Die von Hölzel benannten Faktoren finden sich, wie die Fallstudien gezeigt haben, in allen Untersuchungsbetrieben. Sie erhalten im Rahmen der vorliegenden Untersuchung eine besondere Beachtung, da durch sie die wechselseitige Abhängigkeit von Prozeßerfolg und funktionierendem Management hergestellt wird. Im Eifer der Reorganisation werden sie aber unterschätzt, ignoriert und vernachlässigt und damit für den Prozeßerfolg nicht genutzt. Diese drei Faktoren, 1.: Machtkonstellationen und -verhältnisse, 2.: die Entwicklung eines Bewußtseins als Träger einer Managementfunktion sowie 3.: der Umgang mit Informationen und Wissen,[33] die den Reformprozeß in entscheidender Weise beeinflussen und die unmittelbar an die Managementfunktion gebunden sind, sollen einzeln beschrieben werden.

[33] Die Faktoren sind in dieser Darstellung künstlich voneinander getrennt, um ihren Stellenwert zu verdeutlichen. In der betrieblichen Praxis sind sie miteinander vermischt und bedingen sich gegenseitig. Crozier und Friedberg subsumieren die Faktoren unter den Begriff Machtquellen. Nach ihrer Auffassung bestimmen vier Machtquellen die Ungewißheitszonen in einer Organisation. Diese sind: 1.: Experten, die für die Organisation wichtiges Wissen besitzen, 2.: Vermittler, die die Beziehungen der Organisation zu ihrer Umwelt beeinflussen, 3.: Kommunikation und Informationsflüsse, die je nach Art und Weise ihrer Vermittlung an Personen deren Handlungsfähigkeit beeinflussen und 4.: die Benutzung organisatorischer Regeln, die der Vereinfachung dienen sollen, aber doch nur so gut sind, wie die Menschen, die sie leben (Crozier/Freidberg 1993: 52 ff).

4.3.3.1 Machtkonstellationen und -verhältnisse

Die Implementation einer Managementfunktion im Eigenbetrieb impliziert, daß Aufgaben bezüglich der Planung und Organisation von Ressourcen mit dieser Funktion verbunden und an den Mitarbeiter delegiert werden, der diese Funktion ausführt. Die Akteure des Top-Managements, die zu Amtszeiten Entscheidungen für den operativen Bereich getroffen haben, geben damit Macht und Einfluß ab. Es kann deshalb nur dann ein funktionsfähiges mittleres Management entstehen, wenn auch die Akteure des Top-Managements auf den Wandel eingestimmt und in diesem begleitet werden (vgl. KGSt 1998). Die formelle Einrichtung des mittleren Managements als alleinige Maßnahme hat dabei keine Wirkung auf den Prozeß. Die informellen Strukturen müssen erkannt und in den Reorganisationsprozeß einbezogen werden, um eine Neudefinition der Machtverhältnisse zu initiieren. Innerhalb der Untersuchungsbetriebe erfolgte schon zu Amtszeiten die Ausübung von Macht in einer gewachsenen informellen Struktur. Wie die Interviewaussagen belegen, war diese geprägt durch funktionierende soziale Beziehungen und geschickten Einsatz kommunikativer Fähigkeiten. Eine kleine Gruppe von meist auch privat miteinander befreundeten Akteuren bestimmte die Regeln, nach denen gearbeitet wurde, und bereitete die Entscheidungen im Amt vor. Diese Gruppe besaß die Macht, Entscheidungen, die von Querschnittsämtern oder aus der Verwaltungsleitung kamen, umzusetzen oder zu blockieren bzw. auszusitzen. Im Laufe der Jahre veränderten gruppendynamische Prozesse durchaus die Zusammensetzung der Gruppe, wobei aber eine Kerngruppe bestehenblieb. Entscheidend ist, daß diese Gruppe die offizielle Hierarchie ersetzte. Deutlich werden derartige Machtkonstellationen, wenn die Befragten von „kleinen Kreisen“ oder „Spezialzirkeln um die Amtsleitung“ sprechen, die schon früher Reformansätze ausgearbeitet haben oder „an denen man nicht vorbeikommt“.

Ein weiteres Beispiel gibt der Betriebsleiter aus Betrieb B, der lediglich die Abteilungsleiter als Mitglieder des Managements bezeichnet und in Entscheidungsprozesse einbezieht, die ihm zugewandt sind, und die übrigen Abteilungsleiter in die Gruppe der Mitarbeiter einordnet. Im Gegensatz zum verdeckten bzw. geheimen Umgang mit informellen Strukturen in der Privatwirtschaft (vgl. Scott-Morgan 1994 a, 1994 b) wird in den Ämtern ein offener Umgang mit diesen gepflegt. Externe Berater werden, wenn sie danach fra-

gen,[34] bereitwillig von der Amtsleitung, dem Personalrat oder von anderen Beschäftigten, die sich für die Politik im Amt interessieren, in die Machstrukturen und das Regelwerk zur Durchsetzung von Entscheidungen eingewiesen.

Gerade im Zusammenhang mit Reorganisationsprozessen gilt es, die Inhaber der informellen Macht unabhängig von deren Position oder Fachkompetenz für den Prozeß und dessen Auftrag zu begeistern, besser noch, sie zu integrieren. Während des Prozesses können ausgeschlossene Machtinhaber die Verunsicherung innerhalb der Belegschaft nutzen, um ihre eigene Politik zu betreiben. Werden sie von der Projekt- und der Betriebsleitung in die ersten Arbeitsgruppen involviert, haben sie weniger Möglichkeiten, Gegenströmungen zu mobilisieren. Zudem werden wachsende Widerstände dieser Personengruppe in den Arbeitsgruppen und damit der Projekt- oder Betriebsleitung deutlich. Der Prozeßverlauf in Betrieb B zeigte aber auch, daß einflußreiche Machtinhaber die Partizipation nutzen können, um den gesamten Reorganisationsprozeß zu blokkieren, wenn die Arbeitsgruppen unzureichend moderiert oder Macht und Einfluß dieser Akteure unterschätzt werden.

Die Inhaber der Macht wurden insbesondere in Betrieb C von dem externen Berater aufmerksam beachtet. Die Veränderung der Machtgefüge erfolgt aber nicht nur dadurch, daß den mächtigen „Blockern“ die meiste Aufmerksamkeit zukommt. In Betrieb C wurden Machtinhaber, die den Prozeß zu blockieren versuchten, nach mehreren erfolglosen Integrationsbemühungen von der Betriebs- und der Projektleitung bewußt ignoriert. Durch diese Strategie wurde ihnen sogar eine negative Anerkennung entzogen. Diese Akteure verloren an Einfluß, weil die Beschäftigten sahen, daß die Betriebsleitung und die externe Projektleitung die Kooperation abgebrochen hatte. Der geringere Einfluß äußerte sich dadurch, daß die Bereitschaft der Mitarbeiter an einer aktiven Beteiligung im Projekt zunahm. Nach Ridder und Schirmer sind für die Veränderungen die positiv Interessierten und die für den Prozeß Engagierten die Entscheidenden. Diese gilt es in ihrem Engagement zu bestärken, ihren Einsatz anzuerkennen und ihre Einflußmöglichkeiten für alle betrieblichen Akteure offensichtlich auszudehnen. Erfolgversprechend für den Prozeß sind frühzeitige Koalitionen der Prozeßverantwortlichen mit Gleichgesinnten, zunächst in formellen Führungspositionen. Sie sind indiziert, da für den Wandel Unsicherheiten und Brüche in der Organisation und damit auch in der informellen Struktur initiiert werden müssen (vgl. Ridder/Schirmer 1998: 207 f).

---

[34] Wer hier nicht fragte oder meinte, die formelle Struktur erfolgreich nutzen zu können, geriet in die Situation, daß die informellen Strukturen gegen ihn ausgespielt wurden. Damit wurde deren Wirkung indirekt aber unmißverständlich verdeutlicht, um die diesen Strukturen gebührende Aufmerksamkeit einzufordern.

Durch die Fallstudien wurde deutlich, daß die informellen Strukturen und Machtkonstellationen, die die Unternehmenskultur häufig stärker beeinflussen als die formellen Strukturen, in ihrer Bedeutung für den Reorganisationsprozeß noch immer weitgehend verkannt werden. Zu gleichen Ergebnissen führen auch andere Untersuchungen, die besagen, daß sowohl in der Managementforschung (vgl. Hanft 1996: 133) als auch in der Verwaltungsreformdiskussion (vgl. Heisig 1996: 66) der Einfluß von Macht im Reorganisationsprozeß bisher zu wenig berücksichtigt wurde. In diesem Sinne sind auch die Anmerkungen von Doppler und Lauterbach und von Scott zu verstehen, die sie in ihren Handlungs- und Gestaltungsansätzen für Veränderungsprozesse aufgenommen haben. Danach können „Veränderungsstrategien ... bis zum letzten Augenblick der nicht mehr umkehrbaren Umsetzung von Entscheidungen zum Scheitern gebracht werden, wenn kunstvoll aufgebaute, clever stabilisierte und immer verteidigungsbereite Machtkartelle ihre Interessen gefährdet sehen“ (Doppler/Lauterburg 1994: 125). An eine Analyse der informellen Strukturen oder „heimlichen Spielregeln“ denkt kaum jemand, obwohl diese deutlich machen, was auf die Mitarbeiter motivierend wirkt. Sie helfen zu verstehen, „... was sich in den Köpfen, Herzen und im Bauch der Mitarbeiter wirklich abspielt“ (Scott-Morgan 1994: 12).

In die gleiche Richtung argumentieren auch Crozier und Friedberg, für die „jede ernstzunehmende Analyse kollektiven Handelns ... Macht in das Zentrum ihrer Überlegungen stellen *muß*, denn kollektives Handeln ist im Grunde nichts anderes als tägliche Politik. Macht ist ihr Rohstoff“ (Crozier/Friedberg 1993: 14). Diese Erkenntnisse geben die Aspekte wieder, die für Mißerfolg und Erfolg stehen. Entscheidend für das Scheitern oder Gelingen von Reorganisationsprozessen ist demnach zu einem großen Teil der angemessene und aufmerksame Umgang mit Machtverhältnissen und die genaue Analyse der informellen Machtstrukturen durch die Prozeßverantwortlichen.

Im Reorganisationsprozeß bestimmt sich Macht daher als Definitionsmacht im Produktionszyklus von Regelsystemen, also auch bei der Regelsetzung, der Regelinterpretation und der Regelimplementation (vgl. Bogumil/Kißler 1998 a: 127). Daher erscheint es notwendig, daß die Akteure eines neuartig strukturierten mittleren Managements in ihrer Funktion als solches eine aktive Rolle erhalten, sobald die Regelsysteme für ihren Zuständigkeitsbereich erörtert werden. Damit erfährt die Managementfunktion an der Schnittstelle zwischen Top-Management und Mitarbeiterebene eine offizielle Anerkennung ihres Stellenwertes für den Veränderungsprozeß und damit eine offensichtliche Bedeutung für die Organisation des zukünftigen Betriebes. Die damit verbundene Verteilung und Neuorganisation der Machtkonstellationen wurde bereits von Crozier und Friedberg problematisiert und pointiert zusammengefaßt. „Nur die

Entwicklung von Führungsfunktionen auf allen Ebenen kann deren Mißbrauch verhüten. Wenn es hier ein Problem gibt, so deshalb, weil die Merkmale unserer sozialen Konstrukte es bestimmten Individuen oder restriktiven Gruppen ermöglichen, die Führungsfunktion an sich zu reißen, den Zugang dazu äußerst schwierig zu gestalten und sie derart auszuüben, daß sie um sich herum Abhängigkeitsbeziehungen herstellen, die letztlich jede Veränderung unmöglich machen. Solche Praktiken kann man nur dadurch bekämpfen, daß man mehr Führungskapazität entwickelt und nicht dadurch, daß man versucht deren negative Wirkung einzuschränken, oder sich weigert, das Problem offen anzugehen“ (Crozier/Friedberg 1993: 277).

4.3.3.2 Entwicklung eines Bewußtseins als Träger einer Managementfunktion

Der Erfolg des Reorganisationsprozesses ist direkt davon abhängig, ob die Beschäftigten bereit sind, den Prozeß mit zuvollziehen, indem sie ein neuartiges Bewußtsein für ihr Aufgabenfeld entwickeln, was durch verschiedene, in der Managementforschung bereits beschriebene Faktoren begünstigt werden kann. Untersuchungen in der Privatwirtschaft haben gezeigt, daß die Motivation zur Veränderung durch langfristige Beschäftigungsverhältnisse erhöht wird. Dabei wird von den Beschäftigten die Veränderungsbereitschaft als Aspekt verstanden, der den Bestand des Unternehmens sichert und damit die langfristige Beschäftigung ermöglicht. Langfristige Beschäftigungsverhältnisse bilden, wenn sie in einer dauerhaften, klar umrissenen Organisation und in hierarchischen Strukturen mit kalkulierbaren Aufstiegschancen bestehen, die Voraussetzungen für funktionsfähige Vertrauensbeziehungen (Heisig/Littek 1995: 283). Funktionsfähige Vertrauensbeziehungen begünstigen die kontinuierliche Anpassung des eigenen Verhaltens und der persönlichen Arbeitsweise an veränderte Arbeits- und Rahmenbedingungen. Vertrauensbeziehungen konnten sich aber in der Tradition des öffentlichen Dienstes trotz sicherer Beschäftigung nicht entwickeln. Nach Mayntz macht die Struktur und die Arbeitsorganisation öffentlicher Verwaltungen durch starre Bearbeitungsvorgaben und eine Vielzahl von Vorschriften und Regularien die situative Interaktion zwischen den Beschäftigten zur Klärung eines Falls überflüssig (vgl. Mayntz 1985: 116 ff). Die Notwendigkeit von funktionsfähigen Vertrauensbeziehungen im aufgabenbezogenen Kontext ergibt sich demnach erst durch die reformierte Ausrichtung auf eine kundenorientierte Dienstleistung, die situationsbezogen durch Interaktion unterschiedlicher Akteure erstellt werden soll. In einem erfolgversprechenden Reorganisationsprozeß müssen deshalb die Akteure des Managements das überzogene Harmoniebedürfnis, die unkritische Annahme existierender Anordnungen und Dienstwege sowie den Glauben an die Resi-

stenz der öffentlichen Verwaltungen gegenüber Veränderungen ersetzen durch die Bereitschaft zu konstruktiver Kritik, das Bedürfnis sich ernsthaft miteinander auseinanderzusetzen, den Willen, Verantwortung für das Unternehmensziel zu tragen und die Einsicht, Vorgehensweisen auf interne und externe Erfordernisse anpassen zu können.

Zum anderen bilden langfristige Beschäftigungsverhältnisse in der Privatwirtschaft eine Voraussetzung für die gewünschte Bindung des Personals an das Unternehmen (Krell 1997: 49). Obwohl diese Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst gegeben sind, kann nicht der gleiche, sondern sogar ein gegenteiliger Effekt in bezug auf die Veränderungsbereitschaft der Beschäftigten festgestellt werden. Dies mag daran liegen, daß langfristige Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst lebenslange Beschäftigungsgarantien sind. Nach Heisig führt die Anstellung auf Lebenszeit dazu, daß der öffentliche Dienst einen bestimmten Persönlichkeitstyp anzieht, „... der an einer Karriere ohne Risiko und besonderen Anforderungen an die persönliche Leistungsfähigkeit bei einem Höchstmaß an materieller und beruflicher Sicherheit interessiert ist“ (Heisig 1996: 71). Die Beschäftigungsgarantie verkommt damit zu einem verbrieften Auswahlkriterium für die Berufswahl, das sich hinderlich auf die Motivation und die Veränderungsbereitschaft auswirkt. Verstärkt wird dieser Effekt durch die Tradition des Senioritätsprinzips, das einen Aufstieg und eine faktische Unkündbarkeit in völliger Unabhängigkeit von der persönlichen Leistung garantiert und zusätzlich das Interesse an Veränderungen nimmt. Die Akteure des mittleren Managements werden sich, wie die Fallstudien belegen konnten, nur zu Managern entwickeln, wenn sie einen positiven Effekt für sich selbst erkennen können.

Nach Mäding schimmert hinter der neuen Verwaltung „... gar ein neuer Mensch als Verwaltungsmitarbeiter: mit neuen Managerfähigkeiten und Werthaltungen, ohne Eigennutz, ohne Bequemlichkeit, ohne Neigung zu taktischer Informationsverzerrung“ (Mäding 1997: 144). Auch wenn diese Bemerkung als Hinweis auf die Problematik zu verstehen ist, den die normative Setzung im Zusammenhang mit Managerprofilen beinhaltet, weißt sie doch darauf hin, daß es schwierig ist den Bewußtseinswandel zu gestalten.

Von den Akteuren des mittleren Managements wird, wie durch die Studie verdeutlicht werden konnte, bislang unausgesprochen erwartet, daß sie an der Nahtstelle zwischen strategischem Management und Mitarbeitern der operativen Ebene ihr Tätigkeitsfeld im Rahmen der grundsätzlichen Zielrichtung des Eigenbetriebes gestalten. Da sie in den wenigsten Fällen durch die Prozeßverantwortlichen unterstützt werden, prägen sie bislang ihren Zuständigkeitsbereich entsprechend ihren persönlichen Erfahrungen und eigenen Vorstellungen von ihrer Aufgabe und bestimmen damit den Stil der Zusammenarbeit und das

Arbeitsklima.[35] Eine offene Anerkennung dieser Realität, die es, wie der Stellenwert informeller Strukturen zeigt, im öffentlichen Dienst immer gegeben hat, bildet eine Voraussetzung für den strukturellen Wandel. Wird die Fähigkeit der Akteure, Abläufe und Mitarbeiter zu managen, nicht nur geduldet, sondern bewußt im Sinne der Anforderungen aus einem Arbeitsfeld eingesetzt, bedeutet dies, daß die verwaltungstypische Konzentration auf das Verfahren durch die Konzentration auf ein vorgegebenes Ziel und die hierzu erforderlichen Mittel abgelöst wird. Eine solche grundlegende Veränderung im Geschäfts- und Leistungserstellungsprozeß korrespondiert z. B. mit dem Ziel der Kundenorientierung. Diese Veränderung, die bereits im Reorganisationsprozeß eingeleitet und erprobt werden kann, setzt allerdings voraus, daß die Akteure des mittleren Managements umdenken und daß für die Akteure durch die Prozeßverantwortlichen Möglichkeiten geschaffen werden, ihre neue Rolle zu erproben.

Eine kundenorientierte Dienstleistung, die nach Angaben der Betriebsleiter perspektivisch in allen drei Eigenbetrieben erstellt werden soll, entsteht, so Heisig und Littek, nicht nach starren Vorgaben. Sie entsteht vielmehr durch Vorgehensweisen, für die sich die betrieblichen Akteure situativ entscheiden. Die Grundlage für die Entscheidungen bilden die ermittelten Kundeninteressen, die Unternehmensinteressen und die verfügbaren Ressourcen wie Personal, Technik, Zeit und Finanzen. In diesem Zusammenhang betonen Heisig und Littek, daß für diesen Entscheidungsprozeß funktionierende Kooperationsbeziehungen und eine generelle Kommunikationsbereitschaft wachsende Bedeutung erhalten, da die Komplexität und die Unvorhersehbarkeit der speziellen Dienstleistung vorab definierte Vorgaben für die Arbeitsausführung ausschließen (vgl. Heisig/Littek 1995: 282).

Dabei motivieren nach Luthans vielversprechende und überzeugend formulierte Ziele nicht per se zu hohen Anstrengungen bzw. Leistungen. Entsprechend der Zieltheorie der Arbeitsmotivation müssen zumindest folgende vier Voraussetzungen gegeben sein: Zielklarheit, Zielakzeptanz, Zielschwierigkeit und Feedback über die Zielerreichung (vgl. Luthans 1985: 256 f). Motivation kann nach Ridder und Schirmer mit drei Begriffen umschrieben werden, 1.: Valenz im Sinne der Wertigkeit und Attraktivität der Handlung,

[35] Die Persönlichkeitsstruktur ist in der Privatwirtschaft seit langem ein Auswahlkriterium für Führungskräfte, da die Führungskraft immer ihren Zuständigkeitsbereich und ihre Mitarbeiter beeinflußt. Dementsprechend ist ein Unternehmen gut beraten, wenn es weiß, welche Aufgabe zu einer bestimmten Persönlichkeit und deren Schlüsselqualifikation paßt. Das bedeutet auch, daß nicht alle Führungskräfte kreativ, innovativ und charismatisch sein müssen. Für manche Unternehmensbereiche ist eine konsequent und kontinuierlich arbeitende Führungskraft mit gesundem Menschenverstand sehr viel angemessener.

2.: Instrumentalität im Sinne der Beziehung zwischen Handlung und Folgen und 3.: Erwartung im Sinne einer Belohnung für die Anstrengung. Demnach sind Mitarbeiter motiviert, wenn sie fähig sind, die Leistung zu erbringen, wenn sie ihr einen hohen Wert beimessen und wenn ein günstiges Verhältnis zwischen Leistung und präferiertem Erfolg zu erwarten ist (vgl. Ridder/Schirmer 1998: 203). Für den Reformprozeß kann deshalb die Konsequenz abgeleitet werden, daß bei den Beschäftigten, die den Wandel vom Verwaltungsmitarbeiter zum Manager in Verwaltungen vollziehen sollen, diese tiefgreifende Veränderung nur erfolgt, wenn ihre neue Funktion für sie einen erkennbaren Vorteil bringt.

In den Betrieben B und C sind vereinzelt Akteure aus eigener Veranlassung aktiv geworden, weil sie die „Zeichen der Reform“ in der Weise gedeutet haben, daß ihnen dadurch zukünftig höher dotierte Positionen sicherer werden. In Betrieb A wurden die Akteure zu Verhaltensänderungen veranlaßt, indem die alten Handlungssysteme mit der Umstrukturierung und Neubesetzung aller Positionen im Management durchbrochen wurden, die nach Kompetenz und Leistung und nicht nach Dienstalter oder bisherigem Status erfolgte. Die Reaktion der Akteure zeigt, daß die für öffentliche Verwaltungen unkonventionelle, leistungsbezogene Bewertung von Aufgaben bei den Beschäftigten einen Motivationsschub auslösen kann. Ein derartiger Bruch mit der Tradition des öffentlichen Dienstes erfordert dabei lediglich ein mutiges und neuartiges Denken der Prozeßverantwortlichen. Scheuen diese einen solch gravierenden Schritt, weil sie befürchten, daß die Mitarbeiter mit Verweigerung reagieren, bleibt das alte Bewußtsein bestehen, weil, wie in einem Teufelskreis, keine Notwendigkeit zur Veränderung angeboten wird.

4.3.3.3 Umgang mit Informationen und Wissen

Obwohl davon ausgegangen wurde, daß selbst eine gut durchdachte Informationsstrategie zu einem unterschiedlichen Kenntnisstand bei den Beschäftigten führen würde, wurden die Prozeßverantwortlichen in allen drei Betrieben davon überrascht, daß den Beschäftigten die Inhalte und die Bedeutung der übergeordneten Unternehmensziele und der Konzepte außerordentlich schwer zu vermitteln waren. Das Verhalten der Akteure in fachlicher und zwischenmenschlicher Hinsicht und bezüglich des Umgangs mit Entscheidungs- und Handlungsspielräumen ließ Mißverständnisse, Fehlinterpretationen und Definitionsmängel sichtbar werden, die die Befürchtungen der Prozeßverantwortlichen weit überschritten. Hierfür konnten Faktoren wie der geringe Erfahrungshorizont aller Beschäftigten, der Zeitpunkt der Information und die ungenaue Definition neuer Begriffe als Ursache erkannt werden. Die Informationsdefizite

wurden bei der Umsetzung der Konzepte offensichtlich, als die Beschäftigten trotz umfangreicher schriftlicher und mündlicher Informationen in Alltagssituationen spontan Entscheidungen trafen, die konträr zur neuen Zielrichtung des Eigenbetriebes verliefen. Die jeweiligen Akteure handelten dabei nicht bewußt gegen die Vorgaben des Top-Managements, sondern waren sogar davon überzeugt, genau in dessem Sinne zu agieren.

Wie bereits ausgeführt, fehlte den Akteuren am Beginn des Reorganisationsprozesses der Erfahrungshorizont, um routiniert die neuen Anforderungen erledigen zu können. Sie entwickelten in der realen Situation Handlungsmöglichkeiten, die nicht mit zurückliegenden real erlebten Verhaltensweisen abgeglichen werden konnten, sondern im günstigsten Fall aus einer theoretischen Auseinandersetzung mit Beispielsituationen entstanden waren. Da die Akteure aber handeln wollten, um den Ablauf aufrechtzuerhalten, entwickelten sie Vorgehensweisen, die aus ihrer Interpretation der Konzepte heraus auf die jeweilige Situation anwendbar und richtig erschienen. Ein vergleichbares Phänomen beschreibt Staehle in seinen Untersuchungen in der Privatwirtschaft. Nach Staehle erkennt der Akteur erst im laufenden Prozeß durch die Reaktion von Kollegen, Mitarbeitern, Vorgesetzten und Kunden die Konsequenzen seines Handelns. Dieser Lern- und Erprobungsprozeß, der für die Akteure die Voraussetzung bildet, um Erfahrungen zu sammeln, ist unvermeidlicher Bestandteil des Veränderungsprozesses, der durch Rückkopplungsprozesse begleitet wird. Das Feedback als Wissen über die Ergebnisse der Bemühungen wirkt sich nicht nur leistungssteigernd aus, es bewirkt zudem eine ergebnisorientierte Korrektur der Richtung, der Intensität, der Ausdauer und der Strategie, mit der das Individuum ein Ziel verfolgt (vgl. Staehle 1994: 222).

Ein gemeinsames, einheitliches Verständnis der neuen Begrifflichkeiten, die die Veränderung symbolisieren sollen und mit denen die zukünftige Gestaltung des Betriebes beschrieben wird, kann deshalb nur durch umfangreiche Informationen gewährleistet werden. Nach Geißler liegt der Gedanke nahe, daß die Organisationsmitglieder unvollständige und unklare Informationen über die Organisation dadurch kompensieren, daß sie sich bei der Gestaltung ihres eigenen Organisationsbildes an denen der anderen Organisationsmitglieder orientieren. Auf diese Weise entsteht ein von weiten Kreisen der Organisation gemeinsam geteiltes Wissen über die Organisation, das der betrieblichen Realität zwar nicht unbedingt entsprechen muß, aber dennoch gültig ist, weil es von der Mehrheit der Organisationsmitglieder als richtig und ihrem Verhalten praktisch folgenreich zugrunde gelegt wird (vgl. Geißler 1995: 12). Dieser Prozeß konnte in Betrieb A an der Umdeutung von Geschehnissen nachvollzogen werden, die die Akteure im Verlauf des Prozesses vornahmen. Zu Beginn des Prozesses wurde dem zusätzlichen Geschäftsführer unterstellt, lediglich nach ökonomischen und nicht nach sozialen Gesichtspunkten zu agieren. Nach der

Umstrukturierung wurde das gleiche Verhalten als gradlinig und zuverlässig empfunden. Demnach kann die Informierung der Beschäftigten durch Informationsveranstaltungen, Hauszeitungen etc. nur der Anstoß für Kommunikationsprozesse sein, der zur Interpretation der Information in sozialen Austauschbeziehungen führt.

Zudem kann aus den drei Fallstudien geschlossen werden, daß die Information der Beschäftigten, die Transparenz bezüglich der angestrebten Vorhaben im Reorganisationsprozeß schaffen sollte, die Mitarbeiter häufig zu einem zu frühen Zeitpunkt erreichte. Sie erfuhren von Veränderungsprozessen, von denen sie noch nicht betroffen waren. Offenbar nehmen die Akteure umfassende Beschreibungen nicht auf, solange sie sich lediglich als potentielle Betroffene definieren. Sie bewerten zu diesem Zeitpunkt Informationen als für sie irrelevant und interessieren sich nicht wirklich für sie. Nach Seiffert ist Information eine „... gegenwarts- und praxisbezogene Mitteilung über Dinge, die uns im Augenblick zu wissen wichtig sind“ (Seiffert 1971: 24). Hanft stellt fest, daß eine Information nur dann von Interesse ist, wenn ein Nutzen für die persönlichen Ziele des Individuums von diesem erkannt wird. Erst dann wird die Information interpretiert und das Wissen damit erweitert. Ist kein Interesse vorhanden, wird die Information nicht oder nur oberflächlich aufgenommen (vgl. Hanft 1996: 142 f). Im Reorganisationsprozeß können die Akteure den persönlichen Nutzen erst erkennen, wenn Veränderungen für die einzelnen Arbeitsbereiche konkretisiert werden. Die vielfältigen und umfangreichen Mitteilungen, Nachrichten und Hinweise erfordern die Fähigkeit, selektiv vorzugehen, um das Volumen bewältigen zu können. Die richtige Einschätzung des Nutzens einer Information wird im Alltagsgeschäft zu einem Selektionskriterium, das auch dem Selbstschutz dient.

Die Wahrnehmung, d. h. die bewußte, gedankliche Verarbeitung von Reizen durch die Auslösung kognitiver Prozesse, wird also von den jeweiligen Werten, Wünschen und Bedürfnissen des Wahrnehmenden geleitet. Neben der Selektion werden auf der gleichen Basis aber auch fehlende Reize hinzugefügt (vgl. Staehle 1994: 184). Unvollständige Bilder werden gedanklich vervollständigt. Aus diesem Verhalten entstehen besonders in Reorganisationsprozessen individuelle, aber auch kollektive Mißverständnisse, da nicht auf fundiertes Wissen zurückgegriffen werden kann und Vermutungen an seine Stelle treten. „Der Mensch entwickelt Abwehrmechanismen gegenüber Reizen, die bestehende Wert- und Einstellungssysteme bedrohen und zu einer Revision derselben führen können. Reize, die nicht in das bestehende Bild seiner selbst (Selbstwertkonzept) und das Bild seiner Umwelt (Weltbild, Vorurteile) passen, werden gefiltert, umgedeutet oder völlig abgelehnt“ (Staehle 1994: 187). Dieses Phänomen konnte in den untersuchten Eigenbetrieben besonders bei der Einführung neuer Begrifflichkeiten, die aus Managementmodellen stammten,

beobachtet werden. Zum einen führte die Verunsicherung, die durch den Übergang zum Eigenbetrieb ausgelöst wurde, dazu, daß Amerikanismen und Managementbegriffe grundsätzlich abgelehnt wurden oder zur Belustigung dienten. Dennoch wurden sie von den Prozeßverantwortlichen konsequent benutzt und damit in den betrieblichen Sprachgebrauch integriert. Die Verwendung der neuen Begriffe blieb aber der individuellen Interpretation überlassen, da sie weder genau definiert, noch schriftlich fixiert oder flächendeckend verbreitet wurden. Besonders in Betrieb B entstand aus diesem Umstand ein verdeckter Dissenz bei allen Begriffen aus dem Projektmanagement, der erhebliche Verständigungsprobleme erzeugte.

Die unterschiedlichen Geschwindigkeiten, mit denen Individuen Informationen verarbeiten, und die Abhängigkeit der Vermittlung von Wissen und Informationen von der anlaßbezogenen Aufnahmebereitschaft der angesprochenen Personen, erfährt eine besondere Beachtung in den Konzepten zum organisationalen Lernen und in den Ansätzen zur Wissensarbeit. Danach wird eine wahrgenommene Information erst dann in den Langzeit-Speicher des Gedächtnisses übertragen, wenn, so Staehle, ein besonderes Interesse, eine bestimmte Motivation vorhanden ist. Liegt diese nicht vor, wird lediglich der Kurzzeit-Speicher genutzt. Die Übertragung in den Langzeit-Speicher erfolgt dabei nicht nur mit einer Lernabsicht, wie das Phänomen des inzidentiellen Lernens zeigt. Eine Information muß aber immer aufbereitet, meist verstärkt werden, um langfristig aufgenommen zu werden (vgl. Staehle 1994: 192). Mit dieser Erkenntnis läßt sich das Informationsgefälle bei den Akteuren in den Eigenbetrieben erklären. Folglich ist es angezeigt, Informationen unabhängig von den Phasen des Projektes zu verbreiten[36] und neben den regelmäßig stattfindenden anlaßbezogenen Informationsveranstaltungen für die gesamte Belegschaft situationsbezogen in den betroffenen Bereichen zu wiederholen. Die Wiederholung von Informationen wird von den Prozeßverantwortlichen häufig als überflüssig angesehen. Gerade im Reorganisationsprozeß wird das geduldige Wiederholen aber wichtig, wie die Untersuchung in den Eigenbetrieben zeigt. Zum einen werden auf diese Weise auch die Mitarbeiter erreicht, die sich langsamer auf den Wandel einstellen. Zum anderen kann der Vorteil des Wiedererkennungswertes genutzt werden.

Die Gestaltung der diskutierten drei Aspekte (d. h. die Trennung von Vorgesetztenposition und Managementfunktion, die Bewertung der Managementkompetenz und die Übertragung von Ansätzen zum organisationalen Lernen)

---

[36] In den Eigenbetrieben wurden Informationsveranstaltungen durchgeführt, sobald das Projekt in eine neue Phase eintrat oder, um Ergebnisse aus Arbeitsgruppen zu präsentieren. Im Projektverlauf wurde dann vorausgesetzt, daß die Inhalte der Informationsveranstaltungen allen bekannt waren.

begünstigt die Entwicklung und Implementation einer modernen Managementfunktion, die nicht mehr mit einer Vorgesetztenposition verwechselt wird und die eine Bewertung und Anerkennung erfährt, wie sie wichtigen Spezialkenntnissen angemessen ist. Dieser Prozeß, auch das verdeutlicht die Diskussion, verläuft nicht chronologisch gradlinig, sondern in parallel auftretenden, sich gegenseitig beeinflussenden, unterschiedlichen Entwicklungskreisen. Damit sind die als Voraussetzungen benannten Aspekte Bedingung und Folge zugleich. Im Reorganisationsprozeß kann sich die Aufmerksamkeit dementsprechend mehrfach auf den gleichen Gegenstand richten, wobei der Fokus der Betrachtung bzw. die Bewertung gänzlich unterschiedlich sein können.

Die trotz dieser Erkenntnisse immer noch hohe Wahrscheinlichkeit von problematischen Situationen und Prozeßverläufen während der Reorganisation wurden von Nonaka und Takeuchi überzeugend beschrieben. Danach ist die Bildung einer Vision, die artikuliert, welche Art von Wissen aufgebaut werden soll, ebenso kritisch wie die Operationalisierung der Vision für die Managementsysteme (Nonaka/Takeuchi 1995: 74 ff).

4.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die m. E. interessantesten Ergebnisse der vorliegenden Studie in bezug auf den Rollenwechsel vom Fachvorgesetzten zum Manager bei Reorganisationsprozessen in Eigenbetrieben der öffentlichen Verwaltung sollen zum Abschluß zusammengefaßt werden. Es wird bei dieser Darstellung darum gehen, fünf entscheidende Aspekte pointiert hervorzuheben.

Ein Aspekt, der an dieser Stelle genannt werden soll, besteht in der Planung und Organisation der Reorganisationsprozesse. Zu Beginn der Untersuchung in den drei Eigenbetrieben war durchaus bekannt, daß es keinen normativen Veränderungsprozeß gibt, der für alle Reorganisationsprozesse anwendbar ist, auch wenn der Wunsch danach groß ist. Daß es aber nicht einmal einen normativen Prozeß geben kann, der für eine abgeschlossene Einheit, z. B. einem Eigenbetrieb, angewendet werden kann, stellte sich erst im Prozeßverlauf heraus. Der *Erfolg der Umstrukturierung* hängt von der Aufmerksamkeit ab, die den *charakteristischen Merkmalen einer Abteilung* bzw. eines Bereiches gewidmet wird. Die bestehenden und die zukünftig noch vorhandenen Charakteristika, wie z. B. die Arbeitsorganisation - klassisch-bürokratisch oder projektorientiert -, oder das Qualifikationsniveau der Beschäftigten - hochqualifiziert oder niedrig -, erfordern genau angepaßte Vorgehensweisen, die nicht einfach übertragen werden können.

Es wurde deutlich, daß der Reorganisationsprozeß auch die Funktion eines Probelaufes hat. Während der Veränderung übten die betrieblichen Akteure bereits den zukünftigen *„Echtbetrieb*“. Teilweise war dies den *Prozeßverantwortlichen „irgendwie“ bewußt*, aber in allen drei Fällen entwickelten sich faßbare und eindeutige Vorstellungen von der zukünftigen Gestaltung des Eigenbetriebes erst im Prozeßverlauf. Deshalb setzten die Prozeßverantwortlichen die Vertreter der mittleren Managementebene nur dann als aktive Schnitt- bzw. Nahtstelle zwischen Top-Management und Mitarbeiter ein, wenn diese auch im zukünftigen Betrieb eine solche Rolle übernehmen sollten. Dieses Ergebnis erklärt das Phänomen, daß in Betrieb B Akteure der mittleren Hierarchieebene von der Betriebsleitung als Mitarbeiter eingestuft wurden und daß in Betrieb C die Bedeutung des mittleren Managements erst erkannt wurde, als die Entscheidung für projektorientiertes Arbeiten im produzierenden Bereich getroffen war.

Hierbei wurde auch deutlich, daß innerhalb der Eigenbetriebe *die Gestaltung von Managementfunktionen* auf der mittleren Ebene unterschiedlich ausfällt. Die Möglichkeiten variieren zwischen klassisch-hierarchischen, eindeutig ausgewiesenen Vorgesetztenpositionen und einer lediglich situationsbezogenen, leicht koordinierenden Führungsfunktion ohne besonderen Status. Auch hier waren wieder die charakteristischen Merkmale der jeweiligen Bereiche von entscheidender Bedeutung. Demnach erfahren die Bereiche, in denen hochqualifizierte Beschäftigte tätig sind, die bedeutsamsten Veränderungen in der Führungsfunktion. Zum einen ist die Managementfunktion in diesen Bereichen überwiegend kommunikativer und koordinierender Art. Aufgaben per Anweisung zu verteilen, ist hier wenig erfolgversprechend. Zum anderen wird diese Funktion aufgaben-, prozeß- oder projektbezogen situativ wahrgenommen. Damit ist sie *weder kontinuierlich an eine bestimmte Person noch an Dienstwege gebunden*. Im Sinne eines effektiven und effizienten Geschäftsprozesses entstehen, während die Leistung erbracht wird, spontan Kommunikations- und Kooperationsstrukturen zwischen den Beschäftigten, die mit dem Abschluß der jeweiligen Aufgabe ebenfalls beendet werden. Für die nächste Aufgabe entstehen sie dann wieder neu. Diese Art in der Managementfunktionen gestaltet und zugeordnet werden, wird zu einer bedeutenden Voraussetzung für die Organisation der „lernenden Verwaltung“, in der es verkürzt ausgedrückt darum geht, Wissen optimal zu streuen und gleichzeitig zu konzentrieren sowie weiteres Wissen kontinuierlich aufzubauen, indem explizites und implizites Wissen ausgetauscht wird.

Das Engagement der Akteure der mittleren Hierarchieebene während des Veränderungsprozesses steht in direkter Beziehung zu den *Vorteilen*, die sich die Akteure dadurch *nach dem Prozeß versprechen*. Besteht die Aussicht, nach der

Umstrukturierung Macht, Status und Einfluß zu erlangen, werden sie sich aktiv für den Erfolg der Veränderung einsetzen. Dabei wird das Anspruchsniveau durchaus kontinuierlich den realen Bedingungen und realistischen Aussichten angepaßt.

Die exorbitante Situation, die sich während des Reorganisationsprozesses durch die damit verbundenen vielfältigen Veränderungen und Umstrukturierungen entwickelt, erfordert einen speziellen *Umgang mit Informationen*. Die Studie hat gezeigt, daß die Vermittlung von Informationen nicht bedeutet, daß die Beschäftigten das wissen, was die Information beinhaltet. Für sich genommen ist diese Aussage nicht neu. Im Reformprozeß bedeutet dies aber, daß Inhalte nur dann erfolgreich weitergegeben werden können, wenn die Mitarbeiter in ihrem betrieblichen Alltag neues Wissen anwenden, d. h., daß sie deren Anwendung für notwendig und sinnvoll erachten und gemeinsam mit ihrem Umfeld korrigieren und erproben können. Dieser Umgang mit Informationen wirkt sich dabei nicht nur förderlich für die Umsetzung der Konzepte aus. Er ermöglicht zudem die Entwicklung eines neuartigen Bewußtseins bei den Akteuren im Hinblick auf ihr Rollenverständnis als Manager ohne Vorgesetztenposition.

5 Literaturliste

Adamaschek, Bernd (1998): Hoheitsverwaltung und/oder Dienstleistungsunternehmen
in: Blanke u. a., Hrsg., S. 32 - 41.

AKP (2000): Fachzeitschrift für Alternative Kommunal Politik, Schwerpunktthema - Die Verwaltungsreform entdeckt die BürgerInnen, 1/2000, S. 35.

Baethge, Martin/Joachim Denkinger / Ulf Kadritzke (1995): Das Führungskräfte-Dilemma - Manager und industrielle Experten zwischen Unternehmen und Lebenswelt Frankfurt a. M. / New York.

Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen: Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell
in: VOP, Verwaltung, Organisation, Personal, Fachzeitschrift für erfolgreiches Personalmanagement, Nr. 1, S. 6 - 11.

Banner, Gerhard/Christoph Reichard, Hrsg. (1993): Kommunale Managementkonzepte in Europa: Anregungen für die deutsche Reformdiskussion, Köln.

Banner, Gerhard (1996): Kommunalverwaltung und Wirtschaft werden ähnlicher
in: Innovative Verwaltung, Zeitschrift für die Reformpraxis der öffentlichen Verwaltung, Nr. 1, S. 16 - 19.

Beck, Ulrich/Wolfgang Bonß, Hrsg. (1989): Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung? - Analysen zur Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens, Franfurt a. M.

Behrens, Fritz, u. a., Hrsg. (1995): Den Staat neu denken - Reformperspektiven für die Landesverwaltung, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 3, Berlin.

Belzer, Volker/Rolf Brandel, (1995): Modernisierung des öffentlichen Sektors - Privatwirtschaft als Vorbild, Privatisierung als Konsequenz?
in: Behrens, Hrsg., S. 159 - 178.

Bennis, Warren/Burt Nanus, (1985): Führungskräfte - Die 4 Schlüsselstrategien erfolgreichen Führens, Frankfurt a. M.

Berger, Ulrike (1993): Organisationskultur und der Mythos der kulturellen Integration
in: Müller-Jentsch, Hrsg., S. 11 - 38.

Blanke, Bernhard/Stephan von Bandemer,/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer, Hrsg. (1998): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen.

Bogumil, Jörg/Leo Kißler, (1995): Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 8, Berlin.

Bogumil, Jörg/Leo Kißler, (1997): Modernisierung der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis
in: Heinelt, Hrsg., S. 118 - 142.

Bogumil, Jörg/Leo Kißler, (1998): Die Beschäftigten im Modernisierungsprozeß - Akteure oder Agierende?
in: Industrielle Beziehungen, 5. Jahrgang, Heft 3, S. 298 - 321.

Bogumil, Jörg/Leo Kißler, (1998 a): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel - Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse -
in: Budäus, Hrsg., S. 123 - 149.

Bollinger, Heinrich/Friedrich Weltz, (1989): Zwischen Rezeptwissen und Arbeitnehmerorientierung - Der Arbeitsbezug soziologischer Beratrung von Unternehmen
in: Beck/Bonß, Hrsg., S. 248 - 275.

Borins, Sandfort/Gernod Grüning, (1998): New Publik Management - Theoretische Grundlagen und problematische Aspekte der Kritik -
in: Budäus, Hrsg., S. 11 - 54.

Bortz, Jürgen (1984): Lehrbuch der empirischen Forschung für Sozialwissenschaftler, Berlin / Heidelberg / New York / Tokio.

Bremisches Gesetz für Eigenbetriebe des Landes und der Stadtgemeinden (BremEBG) vom 14. Dezember 1990.

Bruns, Johannes (1997): Verwaltungsmodernisierung und direkte Mitarbeiterbeteiligung: Macht, Widerstände, Blockaden
in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 7/97, S. 409 - 417.

Budäus, Dietrich (1995): Public-Management - Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 2, 3. unveränderte Auflage, Berlin.

Budäus, Dietrich, Hrsg. (1998): New Publik Management, Managementforschung Band 8, Berlin / New York.

Burr, Wolfgang/Heinrich Seidlmeier, (1998): Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung - Anwendungspotentiale und Grenzen aus theoretischer und empirischer Sicht -
in: Budäus, Hrsg., S. 55 - 92.

Busse, Hans-Jürgen/Ulrich Heisig, u. a., (1997): Neue Steuerungskonzepte und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst, Graue Reihe - Neue Folge 116, Düsseldorf.

Chmielewicz, Klaus/Peter Eichhorn, Hrsg. (1989): Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft, Band 11, Stuttgart.

Crozier, Michael/Erhard Friedberg, (1993): Die Zwänge kollektiven Handelns - Über Macht und Organisation, Neuausgabe, Frankfurt a. M.

Deutscher Städtetag (1996): Verwaltungsmodernisierung im kommunalen Bereich - der aktuelle Stand, Vorbericht für die 156. Sitzung des Hauptausschusses am 20.06.1996 in Berlin / Köln.

Deutscher Städtetag (1998): Dritte DST-Umfrage zum Stand der Verwaltungsmodernisierung in den unmittelbaren Mitgliedsstädten - Auswertung und Ergebnisse, Umdruck Nr.: N 1072.

Deutschmann, Christoph/Michael Faust/Peter Jauch/Petra Notz, (1995): Veränderungen der Rolle des Managements im Prozeß reflexiver Rationalisierung in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 24, Heft 6, S. 436 - 450.

Doppler, Klaus/Christoph Lauterburg, (1994): Change Management, 3. Auflage, Frankfurt a. M. / New York.

Dülfer, Eberhard, Hrsg. (1988): Organisationskultur Phänomen - Philosophie - Technologie, Stuttgart.

dtv-Lexikon (1980): Band 4, München.

Edeling, Thomas/Werner Jann/Dieter Wagner, Hrsg. (1998): Öffentliches und privates Management - fundamentally alike in all unimportant respeckts? -, Opladen.

Ellwein, Thomas/Joachim Jens Hesse, Hrsg. (1985): Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik, Baden-Baden.

Ewert, Wolfgang, u. a. (1996): Handbuch Projektmanagement Öffentliche Dienste - Grundlagen, Praxisbeispiele und Handlungsanleitungen für die Verwaltungsreform durch Projektarbeit, Praxisreihe Verwaltungsreform, Band 1, Bremen.

Esser, Hartmut (1987): Zum Verhältnis von qualitativen und quantitativen Methoden in der Sozialforschung, oder: Über den Nutzen methodologischer Regeln bei der Diskussion von Scheinkontroversen
in: Voges, Hrsg., S. 87 - 101.

Faust, Michael/Peter Jauch/Christoph Deutschmann, (1994): Mittlere und untere Vorgesetzte in der Industrie - Opfer der „schlanken Produktion“?
in: Industrielle Beziehungen, 1. Jg., Heft 2, S. 107 - 131.

Fisch, Rudolf (1997): Personalführung in der Verwaltung
in: König, Hrsg., S. 615 - 639.

Fricke, Else, Hrsg. (1995): Betrieblicher Wandel und Autonomie von Ingenieuren, Forum Humane Technikgestaltung, Heft 14, Bonn.

Friedberg, Erhard (1995): Ordnung und Macht - Dynamiken organisierten Handelns, Frankfurt a. M. / New York.

Fuchs, Werner (1984): Biographische Forschung - Eine Einführung in Praxis und Methoden, Opladen.

Gablers Wirtschafts-Lexikon (1988): 12. Auflage, Wiesbaden.

Ganter, Hans-Dieter/Gerd Schienstock, Hrsg. (1993): Management aus soziologischer Sicht - Unternehmensführung, Industrie- und Organisationssoziologie -, Wiesbaden.

Gärtner, Adrian/Sabine Hering, Hrsg. (1978): Modellversuch“Soziale Studiengänge“ an der GH Kassel, Materialien 12, Regionale Sozialforschung, Kassel.

Geißler, Harald (1995): Grundlagen des Organisationslernens, 2. Auflage, Weinheim.

Gerstlberger, Wolfgang/Klaus Grimmer/Martin Wind, (1999): Innovation und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Extra, Berlin.

Giddens, Anthony (1984): Interpretative Soziologie - Eine kritische Einführung, Frankfurt a. M./New York.

Glaser, Barney G./Anselm L. Strauss, (1979): Die Entdeckung gegenstandsbezogener Theorie - Eine Grundstrategie qualitativer Sozialforschung
in: Hopf/Weingarten, Hrsg., S. 91 - 111.

Glasl, Friedrich, Hrsg. (1983): Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung, Bern / Stuttgart.

Glasl, Friedrich/Hans von Sassen, (1983): Reformstrategien und Organisationsentwicklung
in: Glasl, Hrsg., S. 17 - 48.

Göbel, Markus (1997): Speerspitze der Innovation oder organisationale „Lehmschicht“? - Einige Anmerkungen zu Leitbildern, mittleren Managern und organisationalem Lernen
in: Hill/Klages, Hrsg., S. 9 - 22.

Gomez, Peter/Gilbert Probst, (1995): Die Praxis des ganzheitlichen Problemlösens, Bern / Stuttgart / Wien.

Hammer, Michael/James Champy, (1994): Business reenginiering, 4. Auflage, Frankfurt a. M. / New York.

Hanft, Anke (1995): Personalentwicklung zwischen Weiterbildung und organisationalem Lernen - eine strukturationstheoretische und machtpolitische Analyse der Implementierung von PE-Bereichen, München / Mering.

Hanft, Anke (1996): Organisationales Lernen und Macht - Über den Zusammenhang von Wissen, Lernen, Macht und Struktur
in: Schreyögg/Conrad, Hrsg., S. 133 - 162.

Hansbauer, Peter (1996): „Mikrorationalitäten“ im Verwaltungsalltag
in: Soziale Welt, Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis, Jahrgang 47, Heft 1, S. 68 - 91.

Hayes, R. H./R. Jaikumar, (1989): Neue Fertigungstechnologien revolutionieren die Unternehmen
in: Harvard Manager, Nr. 2, S. 73 - 80.

Heinelt, Hubert, Hrsg. (1997): Modernisierung der Kommunalpolitik - Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung, Opladen.

Heinze, Thomas (1995): Qualitative Sozialforschung - Erfahrungen, Probleme und Perspektiven, 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, Opladen.

Heisig, Ulrich/Wolfgang Littek, (1995): Wandel von Vertrauensbeziehungen im Arbeitsprozeß
in: Soziale Welt, Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis, Jahrgang 46, Heft 3, S. 282 - 304.

Heisig, Ulrich (1996): Wie stabil ist die Bürokratie? - Bürokratische Konstruktionsprinzipien und Orientierungsmuster als Modernisierungshemmnisse einer Verwaltungsreform -
in: Mix, S. 65 - 78.

Hill, Hermann/Helmut Klages, Hrsg. (1997): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß - Anforderungen an ein zukünftiges Prozeßmanagement -, Stuttgart.

Hill, Hermann (1997 a): Motivationsinstrumente für eine Innovation der öffentlichen Verwaltung
in: Hill, Hrsg., Verwaltung im Umbruch, Speyerer Arbeitshefte Nr. 109, Speyer.

Hoffmann-Riem, Christa (1980): Die Sozialforschung einer interpretativen Soziologie - Der Datengewinn
in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 32, S. 339 - 372.

Hölzel, Martin (1994): Vom Verwalter zum Dienstleister - Qualifikationsanforderungen an den Lean Administrator -
in: Steger, Hrsg., S. 211 - 220.

Hopf, Christel/Elmar Weingarten, Hrsg. (1979): Qualitative Sozialforschung, Stuttgart.

Imai, Masaaki (1994): Kaizen, 4. Auflage, Berlin / Frankfurt a. M.

Jann, Werner (1998): Lernen vom privaten Sektor - Bedrohung oder Chance? Oder: Wer hat Angst vor Publik Management?
in: Edeling, u.a., S. 11 - 52.

Kadritzke, Ulf, Hrsg. (1997): "Unternehmenskulturen" unter Druck - Neue Managementskonzepte zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Berlin.

Kastner, Michael, Hrsg. (1996): Auf dem Weg zum schlanken Staat - der konstruktive Umgang mit Widerständen, Herdecke.

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) 1(990): Heranbildung von Führungskräften, Bericht Nr. 7, Köln.

KGSt (1991): Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 12, Köln.

KGSt (1993): Das neue Steuerungsmodell - Begründungen, Konturen, Umsetzung, Bericht Nr. 5, Köln.

KGSt (1994): Externe Organisationsberatung, Bericht Nr. 3, Köln.

KGSt (1994 a): Personalentwicklung - Grundlagen für die Konzepterarbeitung, Bericht Nr. 13, Köln.

KGSt (1995): Das Neue Steuerungsmodell - Erste Zwischenbilanz, Bericht Nr. 10, Köln.

KGSt (1996): Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell - Anforderungen an vorrangige Zielgruppen, Bericht Nr. 6, Köln.

KGSt (1998): Geschäftsprozeßoptimierung - Eine Wegbeschreibung, Bericht Nr. 8, Köln.

KGSt (1998 a): Führungsstrukturen im Neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 9, Köln.

Kienbaum, Jochen, Hrsg. (1992): Visionäres Personalmanagement, Stuttgart.

Kißler, Leo/Jörg Bogumil/Ralf Greifenstein/Elke Wiechmann, (1997): Moderne Zeiten im Rathaus? - Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, Berlin.

Kißler, Leo (1995): Strukturwandel öffentlicher Dienstleistungsarbeit und Projektarbeit - Beteiligungschance der Beschäftigten?
in: Prigge, Hrsg., S. 49 - 60.

Klages, Helmut/G. Hippler, (1991): Mitarbeitermotivation als Modernisierungsperspektive - Ergebnisse eines Forschungsprojektes über „Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung, Gütersloh.

Klages, Helmut (1996): Der Umgang mit Widerständen im Wertewandel
in: Kastner, Hrsg. 55 - 72.

Klages, Helmut (1997): Verwaltungsmodernisierung: „Harte“ und „Weiche“ Aspekte,
Speyerer Forschungsberichte Nr. 172, Speyer.

Klages, Helmut (1997 a): Die Situation des öffentlichen Dienstes
in: König, Hrsg., S. 517 - 538.

Kleining, Gerhard (1982): Umriß zu einer Methodologie qualitativer Sozialforschung
in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jahrgang 34, S. 224 - 253.

Klotz, Erhard/Siegfried Mauch, (1995): Personalmanagement in Baden-Würtemberg - Die Implementierung einer Konzeption in der Landesverwaltung
in: VOP, Verwaltung, Organisation, Personal, Fachzeitschrift für erfolgreiches Personalmanagement, 1/1995, S. 28 - 31.

Konegen, Norbert/Klaus Sondergeld, (1985): Wissenschaftstheorie für Sozialwissenschaftler - eine problemorientierte Einführung, Opladen.

König, Herbert (1989): Verwaltungsreform
in: Chmielewicz/Eichhorn, Hrsg., Sp. 1738 - 1744.

König, Klaus/Heinrich Siedentopf, Hrsg. (1997): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, 2. Auflage, Baden-Baden.

König, René, Hrsg. (1973): Grundlegende Methoden und Techniken der empirischen Sozialforschung, Handbuch der empirischen Sozialforschung, Band 2, 3. Auflage, Stuttgart.

Koontz, Harold/Cyril O´Donnell, (1955): Prinziples of management, New York.

Kotthoff, Hermann (1995): Hochqualifizierte Angestellte in der schlanken Produktion: Ihr Status, Ihr Interesse
in: Fricke, Hrsg., S. 10 - 21.

Kotthoff, Hermann (1997): Führungskräfte im Wandel der Firmenkultur - Quasi-Unternehmer oder Arbeitnehmer?, Berlin.

Krell, Gertraude (1988): Organisationskultur - Renaissance der Betriebsgemeinschaft?
in: Dülfer, Hrsg., S. 113 - 126.

Krell, Gertraude (1997): Mono- oder multikulturelle Organisation? ´Managing Diversity´ auf dem Prüfstand
in: Kadritzke, Hrsg., S. 47 - 66.

Kroppenstedt, Franz/Kai-Uwe Menz, (1997): Führungspositionen in der Verwaltung
in: König, Hrsg., S. 539 - 558.

Kühnlein, Gertrud/Norbert Wohlfahrt, (1994): Zwischen Mobilität und Modernisierung - Personalentwicklungs- und Qualifizierungsstrategien in der Kommunalverwaltung, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 5, Berlin.

Kühnlein, Gertrud/Norbert Wohlfahrt, (1995): Leitbild lernende Verwaltung? - Situation und Perspektiven der Fortbildung in westdeutschen Kommunalverwaltungen, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 2, Berlin.

Küpper, Willi/Günther Ortmann, Hrsg. (1988): Mikropolitik - Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen.

Lamnek, Siegfried (1995): Qualitative Sozialforschung, Bd. 1, Methodologie, 3., korrigierte Auflage, Weinheim.

Laux, Eberhard (1994): Die Privatisierung des öffentlichen Dienstes - Brauchen wir eine neue Kommunalveraltung? - Visionen und Realitäten neuer Steuerungsmodelle
in: Der Gemeindehaushalt, 8/1994, S. 169 - 174.

Laux, Eberhard (1998 a): Privatwirtschaftliche Vorbilder für den öffentlichen Sektor?
in: Edeling, u.a., Hrsg., S. 71 - 78.

Lauxmann, Frieder (1971): Die kranke Hierarchie, Stuttgart.

Lenk, Klaus (1985): Ansatz und Reichweite der vorliegenden Vereinfachungsvorschläge - eine Verwaltungswissenschaftliche Perspektive
in: Ellwein, Hrsg., S. 91 - 106.

Luthans, Fred (1985): Organisational behavior, 4. Auflage, Tokio.

Mäding, Heinrich (1997): Kommunale Verwaltungsmodernisierung als Reformpolitik. Chancen und Gefahren
in: Heinelt, Hrsg., S. 143 - 150.

Maier-Mannhart, Helmut, Hrsg. (1994): Lean-Management, Landsberg a. Lech.

Managermagazin (1997): Change Management - Erfolg in weiter Ferne -, Nr. 7, S. 186.

Mangold, Werner (1973): Gruppendiskussionen
in: König, Hrsg., S. 228 - 259.

Mayer, Margit (1997): Einleitung
in: Heinelt, Hrsg., S. 7 - 11.

Mayntz, Renate (1985): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 3. Auflage, Heidelberg.

Mayring, Philipp (1985): Qualitative Inhaltsanalyse, Grundlage und Techniken, Weinheim / Basel.

Mayring, Philipp (1996): Einführung in die qualitative Sozialforschung - Eine Anleitung zu qualitativem Denken, 3., überarbeitete Auflage, Weinheim.

Mix, Ulrich, Hrsg. (1996): 10 Jahre Tilburger Modell, Erfahrungen einer öffentlichen Verwaltung auf dem Weg zum Dienstsleistungscenter, Bremen.

Mix, Ulrich/Ulrich Heisig, (1999): Kooperationsbeziehungen im Arbeitsprozeß als Barriere und Chance bei der Verwaltungsmodernisierung
in: WSI Mitteilungen, Nr. 3, S. 176 - 184.

Müller-Jentsch, Walther, Hrsg. (1993): Profitable Ethik - effiziente Kultur, München.

Naschold, Frieder (1993): Modernisierung des Staates - zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 1, Berlin.

Naschold, Frieder (1995): „Der Blick über den Tellerrand“ - Internationale Erfahrungen bei der Modernisierung des öffentlichen Sektors und ihre Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland
in: Behrens, u. a., S. 81 - 92.

Naschold, Frieder (1995 a): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik - Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa -, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 1, Berlin.

Naschold, Frieder (1997): Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung - Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform
in: Heinelt, Hrsg., S. 89 - 117.

Naschhold, Frieder/Budäus, Dietrich/Jann, Werner/Mezger, Erika, u. a. (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 4, Berlin.

Neuberger, Oswald (1976): Führungsverhalten und Führungserfolg, Berlin.

Neuberger, Oswald (1990): Der Mensch ist Mittelpunkt. Der Mensch ist Mittel. Punkt.
in: Personalführung, Nr. 1, S. 3 - 10.

Neuberger, Oswald/Ain Kompa, (1987): Wir, die Firma - Der Kult um die Unternehmenskultur, Weinheim / Basel.

Nonaka, Ikujiro (1992): Wie japanische Konzerne Wissen erzeugen
in: Harvard Manager, 2/1992, S. 95 - 103.

Nonaka, Ikujiro/Hirotaka Takeuchi, (1995): The knowledge-creating company - how japanese companies create the dynamics of innovation, New York / Oxford.

Oechsler, Walter A./Silke Vaanholt, (1998): Human Resource Management - Auswirkungen des New Publik Management auf ein zeitgemäßes Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung -
in: Budäus, Hrsg., S. 151 - 190.

Opp, Karl-Dieter (1995): Methodologie der Sozialwissenschaften - Einführung in Probleme ihrer Theoriebildung und praktischen Anwendung, 3., völlig neubearbeitete Auflage, Opladen.

Oppen, Maria (1999): Innovationsschwächen im Modernisierungsprozeß deutscher Kommunalverwaltungen
in: Prigge, Hrsg., S. 67 - 93.

Ortmann, Günter/A. Windeler/A. Becker/H.-J. Schulz, (1990): Computer und Macht in Organisationen, Mikropolitische Analysen, Opladen.

Ortmann, Günther (1994): „Lean“ - Zur rekursiven Stabilisierung von Kooperation
in: Schreyögg, u.a., Hrsg., S. 143 - 184.

Osthorst, Winfried (1999): Über die Mitarbeiterbeteiligung im Neuen Steuerungsmodell zur Bürgerorientierung - Eine neue Entwicklungsstrategie für kommunale Verwaltungsreformen? -
in: WSI Mitteilungen, Nr. 3, S. 185 - 194.

Pascale, Richard T./Anthony G. Athos,(1982): Geheimnis und Kunst des japanischen Managements, München.

Peters, Thomas J./Robert H. Watermann, (1984): Auf der Suche nach Spitzenleistungen - was man von den bestgeführten US-Unternehmen lernen kann, Landberg a. Lech.

Pfeiffer, Werner/Enno Weiß, (1992): Lean-Management, Berlin.

Popitz, Heinrich (1987): Phänomene der Macht, Tübingen.

Prigge, Rolf, Hrsg. (1995): Reform öffentlicher Dienst durch Projektarbeit - Beteiligungschance für die Beschäftigten?, Bremen.

Prigge, Rolf (1999): Modernisierung und Mitbestimmung kommunaler Regelungsstrukturen
in: Prigge, Hrsg., S. 7 - 66.

Prigge, Rolf (1999 a): Steuerung und Mitbestimmung kommunaler Verwaltungsreformen - Ergebnisse und Dokumentation der Arbeitstagung des Kooperationsbereichs Universität/Arbeiterkammer und des ÖTV-Bezirks Weser-Ems vom 22. Juni 1998 in Bremen, Bremen.

Prigge, Rolf/Martin Prange/Andreas Bovenschulte, (1999): Die Stadtstaaten im Modernisierungsfieber? - Bedingungen und Strategien der Modernisierung in Berlin, Hamburg und Bremen, PraxisReihe VerwaltungsReform, Band 4, Bremen / Boston.

Rehäuser, Jakob/Helmut Krcmar, (1996): Wissensmanagement im Unternehmen
in: Schreyögg/Conrad, Hrsg., S. 1 - 40.

Reichard, Christoph (1994): Umdenken im Rathaus - Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 3, Berlin.

Reichard, Christoph (1997): Neue Ansätze der Führung und Leitung
in: König, Hrsg., S. 641 - 660.

Reichard, Christoph (1998): Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im deutschen Publik Management
in: Edeling, u.a., S. 53 - 70.

Reichwein, Alfred (1997): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß - Anforderungen an ein zukünftiges Prozeßmanagement -
in: Hill/Klages, Hrsg., S. 23 - 40.

Richthofen, Dieprand von (1995): Reform der Verwaltung - Reform von Aus- und Fortbildung
in: Behrens, u. a., S. 143 - 158.

Ridder, Hans-Gerd/Frank Schirmer, (1998): Führung
in: Blanke, u. a., Hrsg., S. 199 - 208.

Sattelberger, Thomas, Hrsg. (1991): Die lernende Organisation, Wiesbaden

Sayles, Leonard R. (1964): managerial behavior: Administration in complex organizations, New York.

Schein, Edgar H. (1969): Process consultation: Its role in organisation development, Reading, Mass.

Schein, Edgar H. (1985): Organizational culture and leadership, San Francisco / London.

Schein, Edgar H. (1995): Unternehmenskultur: ein Handbuch für Führungskräfte, Frankfurt a. M. / New York.

Scheuch, Erwin K. (1973): Das Interview in der Sozialforschung
in: König, Hrsg., S. 66 - 190.

Schienstock, Gerd (1993): Management als sozialer Prozeß
in: Ganter/Schienstock, Hrsg., S. 8 - 46.

Schirmer, Frank (1991): Aktivitäten von Managern - Ein kritischer Review über 40 Jahre „Work Activity“-Forschung,
in: Staehle/Sydow, Hrsg., S. 205 - 254.

Schnell, Rainer/Paul B. Hill/ Elke Esser, (1999): Methoden der empirischen Sozialforschung, 6., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, München/Wien.

Schreyögg, Georg (1991): Managementprozeß - neu gesehen
in: Staehle/Sydow, Hrsg., S. 255 - 290.

Schreyögg, Georg/Peter Conrad, Hrsg. (1994): Managementforschung 4: Dramaturgie des Managements - Laterale Steuerung, Berlin / New York.

Schreyögg, Georg/Peter Conrad, Hrsg. (1996): Managementforschung 6: Wissensmanagement, Berlin / New York.

Schütze, Fritz (1978): Was ist kommunikative Sozialforschung?
in: Gärtner/Hering, Hrsg., S. 117 - 131.

Scott-Morgan, Peter (1994): Die heimlichen Spielregeln - Die Macht der ungeschriebenen Gesetze im Unternehmen -, Frankfurt a. M. / New York.

Scott-Morgan, Peter (1994 a): Alles Heuchelei
in: WirtschaftsWoche, Ausgabe vom 17. November.

Scott-Morgan, Peter (1994 b): Veränderungen scheitern am ungeschriebenen Gesetz
in: Handelsblatt, Ausgabe vom 29./30. Juli.

Seiffert, Hans/Michael Steiner, (1994): Aufbruch in eine neue Management-Ära
in: Maier-Mannhart, Hrsg., S. 11 - 18.

Seiffert, Helmut (1971): Informationen über Information, 3. Auflage, München.

Senatskommission für das Personalwesen (1995): Fort- und Weiterbildung in der bremischen Verwaltung - Bericht an die Deputationen Verwaltungsreform und öffentlicher Dienst -, Bremen.

Senatskommission für das Personalwesen (1997): Personalentwicklung (PE) - Das Schlüsselkonzept für die Personalarbeit -, Bremen.

Senatskommission für das Personalwesen (1997 a): Strategisches Personalentwicklungskonzept für die bremische Verwaltung, Bremen.

Springer, Roland (1999): Rückkehr zum Taylorismus? - Arbeitspolitik in der Automobilindustrie am Scheideweg, Frankfurt a. M./New York.

Spöring, Walter (1989): Qualitative Sozialforschung, Teuber-Studienskripten, 133, Studienskripten zur Soziologie, Stuttgart / Teuber.

Staehle, Wolfgang H. (1979): Interessenkonflikte in Organisationsentwicklungs-Prozessen
in: Wunderer, Hrsg., S. 25 - 39.

Staehle, Wolfgang H. (1988): Human Ressource Management - eine neue Managementrichtung in den USA? -
in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Nr. 5/6, Wiesbaden, S. 576 - 585.

Staehle, Wolfgang H. (1989): Funktionen des Managements: Eine Einführung in einzelwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Probleme der Unternehmensführung, 2. neubearbeitete Auflage, Stuttgart.

Staehle, Wolfgang H. (1991): Redundanz, Slack und lose Kopplung in Organisationen - Eine Verschwendung von Ressourcen?
in: Staehle/Sydow, Hrsg., S. 313 - 345.

Staehle, Wolfgang H. (1994): Management: eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive, 7. Auflage, überarbeitet von Sydow, J./Conrad, P., München.

Staehle, Wolfgang H/Jörg Sydow, Hrsg. (1991): Managementforschung 1, Berlin / New York.

Steger, Ulrich, Hrsg. (1994): Lean Administration - Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance, Frankfurt a. M.

Stöbe, Sybille (1995): Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung - Leitbilder als Instrument einer Modernisierungsstrategie
in: Behrens, u. a., S. 129 - 142.

Stöbe, Sybille (1998): Mitarbeiterbeteiligung,
in: Blanke, u. a., Hrsg., S. 150 - 159.

Tegethoff, Hans G./Uwe Wilkesmann, (1995): Lean Administration
in: Soziale Welt, Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis, Heft 1, S. 27 - 50.

Voges, Wolfgang, Hrsg. (1987): Methoden der Biogrphie- und Lebenslaufforschung, Opladen.

Wahren, Heinz-Kurt (1996): Das lernende Unternehmen - Theorie und Praxis des organisationalen Lernens, Berlin / New York.

Wagner, Dieter (1998): Steuerungs- oder Führungsmodell: Was ist neu? - Konzeptionelle Wurzeln, Gemeinsamkeiten und Perspektiven für ein zeitgemäßes Managementmodell
in: Edeling, u.a., S. 79 - 100.

Weber, Max (1972): Wirtschaft und Gesellschaft, Studienausgabe, 5. Auflage, Tübingen.

Weinert, Ansfried B. (1981): Lehrbuch der Organisationspsychologie: menschliches Verhalten in Organisationen, München / Wien / Baltimore.

Willke, Helmut (1998): Systemisches Wissensmanagement, Stuttgart.

Womack, James P./Daniel T. Jones/Daniel Roos, (1991): Die zweite Revolution in der Automobilindustrie, Frankfurt a. M.

Wunderer, Rolf (1979): Humane Personal- und Organisationsentwicklung - Festschrift für Guido Fischer, Berlin.

Wunderer, Rolf (1995): Unternehmerische Mitarbeiterführung als Ansatzpunkt zur unternehmerischen Gestaltung der Personalarbeit - Darstellung aus Sicht der Wissenschaft
in: Wunderer/Kuhn, Hrsg., S. 25 - 42.

Wunderer, Rolf/Thomas Kuhn, (1993): Unternehmerisches Personalmanagement - Konzepte, Prognosen und Strategien für das Jahr 2000, Frankfurt a. M.

Wunderer, Rolf/Thomas Kuhn, Hrsg. (1995): Innovatives Personalmanagement - Theorie und Praxis unternehmerischer Personalarbeit, Neuwied / Kriftel / Berlin.

Zürn, Peter (1986): Vom Geist und Stil des Hauses - Unternehmenskultur in Deutschland, Landsberg a. Lech.

Lebenslauf

Name: Ohl
Vorname: Susanne
Geburtsdatum: 16.11.1960

- 1981 Erwerb der allgemeinen Hochschulreife

- 1984 Studium der Sozialpsychologie und Geschichte in Hannover

- 1989 Studium der Diplomökonomie in Oldenburg
Abschluß als Diplomökonomin

Berufspraxis

- 1989 Dozentin im Bereich der Erwachsenenbildung

- 1991 Trainerin für Projektmanagement
bei einer Unternehmensberatung

seit 1992 Referentin für betriebliche Personalpolitik
bei der Angestelltenkammer Bremen

Oldenburg, im Jahr 2000

Erklärung

Hiermit erkläre ich, daß diese Arbeit von mir selbständig und nur mit den angegebenen Hilfsmitteln verfaßt wurde.

Oldenburg, 15. März 2000
Susanne Ohl