

Freie wissenschaftliche Arbeit  
zur Erlangung  
des Grades eines Masters in Sozialmanagement  
an der Alice Salomon Hochschule Berlin  
University of Applied Sciences

Masterarbeit

**Die Bedeutung von Organisationskultur in Veränderungsprozessen der  
öffentlichen Verwaltung – Möglichkeiten und Grenzen**

eingereicht bei:  
Erstleser: Herr Hans-Jürgen Wanke  
Zweitleser: Herr Prof. Dr. Stephan Wagner

von:  
Isabell Doll  
Matr.-Nr. 811007  
Stahlheimer Straße 24 I  
10439 Berlin

Berlin, 27.01.2012

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Abbildungsverzeichnis/Tabellenverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2. Öffentliche Verwaltung in Deutschland</b>	<b>7</b>
2.1 Rahmenbedingungen und Eingrenzung des Begriffs	7
2.2 Kommunalverwaltung - ein Teil der öffentlichen Verwaltung	9
2.3 Personal in der öffentlichen Verwaltung	11
2.4 Interne Strukturen und Prozesse	12
2.5 Anlässe für Veränderungsprozesse	15
2.6 Zusammenfassung	16
<b>3. Organisationswandel</b>	<b>18</b>
3.1 Organisation	18
3.2 Wandel	20
3.2.1 Allgemeine Einordnung des Begriffs	20
3.2.2 Begriffsdefinition	22
3.2.3 Auslöser für Wandel	23
3.2.4 Formen des Wandels	25
3.3 Organisationsentwicklung (OE)	27
3.3.1 Ursprung der Organisationsentwicklung	27
3.3.2 Begriffsdefinition	28
3.3.3 Phasenmodell der Organisationsentwicklung	31
3.3.4 Das Neue Steuerungsmodell - ein Anstoß für Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung	32
3.3.5 Ergebnisse von OE-Prozessen in der öffentlichen Verwaltung	35
3.4 Zusammenfassung	37

<b>4. Die Bedeutung von Organisationskultur in Veränderungsprozessen</b>	<b>39</b>
4.1 Allgemeine Einordnung des Begriffs und Begriffsdefinition	39
4.2 Ansätze der Organisationskultur	42
4.3 Ebenen der Organisationskultur	45
4.4 Verwaltungskultur in Veränderungsprozessen	49
4.5 Zusammenfassung	52
<b>5. Möglichkeiten und Grenzen</b>	<b>55</b>
5.1 Organisationskultur als Möglichkeit für Veränderungsprozesse	55
5.2 Organisationskultur als Grenze für Veränderungsprozesse	58
5.3 Konsequenzen für OE-Prozesse in der öffentlichen Verwaltung	61
5.4 Zusammenfassung	64
<b>6. Schlussbetrachtung</b>	<b>66</b>
<b>7. Literatur</b>	<b>69</b>
<b>Eidesstattliche Erklärung</b>	<b>73</b>

## **Abbildungsverzeichnis/Tabellenverzeichnis**

Abbildung 1: Das Organisatorische Änderungsgesetz von Lewin	32
Abbildung 2: Kultur-Ebenen-Modell	46
Tabelle 1: Gegenüberstellung Bürokratische und Moderne Verwaltungskultur	50

## **Abkürzungsverzeichnis**

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Bafög	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
bzw.	beziehungsweise
DM	Deutsche Mark
ebd.	ebenda
EU	Europäische Union
f.	folgende
ff.	fortfolgende
ggf.	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz
i.d.R.	in der Regel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
OE	Organisationsentwicklung
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u.a.	und andere
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

## **1. Einleitung**

Angesichts der aktuellen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Reformprozessen in der öffentlichen Verwaltung hat sich ein Interesse für vorliegendes Thema herausgebildet. Der vorhandenen Literatur, die sich mit dem Thema des Wandels und der Reform der öffentlichen Verwaltung beschäftigt, ist die Einschätzung zu entnehmen, dass der Reformprozess eher stockend ist. Beispielsweise wird der Reformstau in Deutschland seit vielen Jahren beklagt (vgl. Schridde 2004: 4). Eine Vielzahl von Veränderungsprojekten würde im Sande verlaufen und aufgrund zu Beginn nicht vorhersehbarer Entwicklungen eingestellt werden oder kein klares Ende finden (vgl. Innovationszirkel Change Management 08/2009: 3). Eine weitere Darstellung zum stockenden Reformprozess besagt, dass die Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, laut vieler Beteiligter und Beobachter, in ein Stadium der Reformmüdigkeit geraten zu sein scheint. (vgl. Seibel 1997: 87 ff. und Röber 2001: 49 ff. in Blanke/Schridde 2001: 337) In diesem Zusammenhang wird häufig kritisiert, dass Reformkonzepte weitgehend betriebswirtschaftlich interpretiert werden und sich auf instrumentelle Gesichtspunkte beschränken (vgl. Schridde 2004: 5 und Blanke/Schridde 2001: 339). Diesbezüglich finde in der Literatur, die sich mit Reformen in der öffentlichen Verwaltung auseinander setzt, der Aspekt der Organisationskultur zunehmend Beachtung. Zu nennen sind beispielsweise die wissenschaftlichen Arbeiten von Klug (2009) und Edel (2011).

In der vorliegenden Arbeit wird von der These ausgegangen, dass der Aspekt der Organisationskultur eine wichtige Rolle in Veränderungsprozessen der öffentlichen Verwaltung spielt und eine dominant betriebswirtschaftlich ausgerichtete Verwaltungsmodernisierung zu kurz greift. In diesem Zusammenhang wird zum einen die Frage bearbeitet, in welchem Zusammenhang Organisationskultur als Möglichkeit für Veränderungsprozesse genutzt werden kann, also förderlich für einen Organisationswandel ist. Zum anderen wird die Frage bearbeitet wann bzw. in welchem Zusammenhang Organisationskultur eine Grenze für Veränderungsprozesse darstellen kann, also eher hinderlich oder hemmend ist.

Eine Auseinandersetzung mit den genannten Fragen setzt eine Annäherung, Eingrenzung sowie Definition insbesondere der Begriffe öffentliche Verwaltung, Organisationswandel und Organisationskultur voraus.

Vorliegende Arbeit beginnt mit einer Darstellung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland und nimmt insbesondere Bezug auf die Kommunalverwaltung als Teil der öffentlichen Verwaltung. Neben den spezifischen Strukturen und Prozessen in der öffentlichen Verwaltung werden die Anlässe herausgearbeitet, aufgrund derer sie sich verändern muss.

Kapitel drei setzt sich mit dem Thema Organisationswandel auseinander und geht insbesondere auf die Organisationsentwicklung ein. In Bezug auf Verwaltungsreformen wird das so genannte Neue Steuerungsmodell berücksichtigt, da dieses einen Anstoß für Organisationsentwicklungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung gegeben hat. Ergebnisse von OE-Prozessen in der öffentlichen Verwaltung werden zusammengefasst.

Darauf folgend wird in Kapitel vier die Bedeutung von Organisationskultur in Veränderungsprozessen thematisiert. Der Begriff der Organisationskultur wird konkretisiert und bestehende Erkenntnisse zur Verwaltungskultur zusammengefasst.

Vorliegende Arbeit endet mit der Bearbeitung der aufgeworfenen Fragen nach Möglichkeiten und Grenzen und schließt mit einer Schlussbetrachtung ab.

Die Auseinandersetzung mit der Thematik erfolgt theoretisch anhand von Literatur und aktuellen wissenschaftlichen Arbeiten.

Für eine bessere Lesbarkeit wird im Folgenden für Personen ausschließlich die männliche Form verwendet, schließt inhaltlich aber die weibliche Form mit ein.

## **2. Öffentliche Verwaltung in Deutschland**

### **2.1 Rahmenbedingungen und Eingrenzung des Begriffs**

Der Gegenstand öffentliche Verwaltung ist komplex und eine eindeutige Definition schwierig. Zur öffentlichen Verwaltung zählen die EU-, Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen sowie Anstalten, Körperschaften und Stiftungen öffentlichen Rechts, z.B. die Sozialversicherungen und die Bundesagentur für Arbeit. Im weitesten Sinne gehören auch Gefängnisse und Universitäten zur öffentlichen Verwaltung. (vgl. Bogumil/Jann 2009: 15 f.)

Ein wesentlicher Teilaspekt der öffentlichen Verwaltung sind die öffentlichen Aufgaben, da diese inhaltlich die Zwecke des Verwaltungshandelns beschreiben. Bei dem Versuch, öffentliche Aufgaben zu bestimmen geht es immer um die Frage einer angemessenen Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft. (vgl. Bogumil/Jann 2005: 47)

Das Ausmaß an Staatstätigkeit ist im Vergleich von Nationalstaaten verschieden und wird durch das unterschiedliche Zusammenspiel von privater und öffentlicher Sicherungsform sowie durch Besonderheiten in der Regulierung des Arbeitsmarktes erklärt. Die Entwicklung einer bestimmten Form der Wohlfahrt wird insbesondere mit der politischen Situation und der Stärke bestimmter Parteien begründet. In einer Studie von 1990 werden drei idealtypische Formen von Wohlfahrtsstaaten in verschiedenen Ländern unterschieden. Der deutsche Sozialstaat wird als konservativer Wohlfahrtsstaat dargestellt. Daneben werden noch der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat (z.B. Schweden) sowie der liberale Wohlfahrtsstaat (z.B. USA) genannt. (vgl. Esping-Andersen 1990: 9 ff. in ebd.: 50)

Die Verwaltungsorganisation lässt sich in zwei Modelle unterscheiden, dem Gebietsorganisationsmodell und dem Aufgabenorganisationsmodell (Bogumil/Jann 2005: 65).

Der Verwaltungsaufbau in Deutschland entspricht einer abgeschwächten Gebietsorganisation. Die Betrachtungsweise ist regional. Alle Aufgaben in einem Gebiet werden von einer Verwaltungseinheit erfüllt, so dass es zu einer Bündelung von Verwaltungsaufgaben und einer einheitlichen Verwaltung kommt. Ein Grundprinzip föderalstaatlicher Systeme ist die Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften. Zu den Gebietskörperschaften zählen Bund, Länder, Stadtstaaten und Kommunen. In der Verwaltungsorganisation der Bundesrepublik werden aber auch viele Aufgaben von Sonderbehörden organisiert, welche für abgrenzbare Fachaufgaben zuständig sind. Für die staatlichen Sonderbehörden dominiert das aufgabenbezogene Organisationsmodell, z.B. Forstbehörde oder Zoll. (vgl. ebd.: 65 ff.)

Entsprechend der föderalen Struktur werden, nach Bogumil und Jann (vgl. ebd.: 67), die Hauptverwaltungsebenen bei Bund, Land und Kommunen gesehen. „Die Gebietskörperschaften und ihre rechtlich unselbständigen Wirtschaftsunternehmen sind zweifelsohne der wichtigste Bereich der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Daneben existieren noch die Anstalten des öffentlichen Rechts wie die Bundesanstalt für Arbeit, die Deutsche Bundesbank, die Sozialversicherungen, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie Quasi-Non-Governmental-Organisationen...“ (ibd.).

Die Gewaltenteilung ist grundlegend für den Staatsaufbau der Bundesrepublik. Die Teilung der Staatsgewalt ist im Grundgesetz, Art. 20, Abs. 2 GG, verankert. Die horizontale Gewaltenteilung umfasst die Judikative, Legislative und Exekutive. Bund und Länder üben Gesetzgebungskompetenzen aus. Zur Rechtssprechung gehören Bundes- und Landesgerichte und zur vollziehenden Gewalt Bund, Länder sowie Kommunen. (vgl. Bogumil/Jann 2005: 56)

Zu der horizontalen Gewaltenteilung gibt es auch eine vertikale Entsprechung. Die Dreigliedrigkeit aus Bundes-, Landes- und Kommunalebene resultiert aus der föderalen Struktur in der Bundesrepublik Deutschland. Diese ergibt sich aus Art. 20 Abs. 1, Art. 28 GG. (vgl. Fackelmann 2010: 11) Alles was einheitlich geordnet und geregelt werden muss, fällt in die Zuständigkeit des Bundes, während



grundsätzlich die Länder für alle anderen Angelegenheiten zuständig sind (vgl. Bogumil/Jann 2005: 57).

Im Hinblick auf die horizontale Gewaltenteilung ist eine Eingrenzung des Begriffs der öffentlichen Verwaltung möglich (vgl. Fackelmann 2010: 11):

„Öffentliche Verwaltung ist jede staatliche Tätigkeit, die weder der legislativen Gewalt noch der judikativen Gewalt zuzuordnen ist. D.h. jede Tätigkeit der exekutiven Gewalt.“ (<http://www.lexexakt.de/glossar/verwaltung.php>)

In Deutschland gibt es einen geringen Anteil zentralstaatlicher Verwaltung. Dieses ist auf das Föderalismusprinzip (Verwaltungsföderalismus), das Gewaltenteilungsprinzip und der grundgesetzlich verankerten kommunalen Selbstverwaltung zurückzuführen. Die Verwaltung in Deutschland ist nach Art. 30 und 83 GG vor allem Aufgabe der Länder und der Gemeinden. Einheitliche Bundesgesetze steuern hierbei aber viele Verwaltungstätigkeiten, welche von diesen ausgeführt werden. Der Bund bedient sich demnach der Verwaltung der Länder und Kommunen. (vgl. Bogumil/Jann 2005: 60)

Die staatliche Einheit wird, trotz Verwaltungsdezentralisierung, durch einen weitgehend bundeseinheitlichen öffentlichen Dienst, einer bundeseinheitlichen Rechtsordnung, einer nationalen Parteienstruktur, sowie einem bundeseinheitlichen Wirtschaftssystem gewährleistet. (vgl. ebd.)

## **2.2 Kommunalverwaltung - ein Teil der öffentlichen Verwaltung**

Kommunen sind juristisch Körperschaften des öffentlichen Rechtes. Der Begriff Kommune umfasst die Gemeinden, kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und die Landkreise. (vgl. Bogumil/Jann 2005: 81)

Als Träger der grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltung (Art. 28, Abs. 2 GG) sind die Kommunen im Rahmen der föderalistischen Ordnung der Bundesrepublik eine eigene Ebene im Verwaltungsaufbau. Grundsätzlich sind die Kommunen in ihrem Gebiet Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie gehören zwar zu den Hauptverwaltungsebenen, sind

staatsrechtlich aber Teil der Länder und unterliegen somit dem Aufsichts- und Weisungsrecht der Länder. (vgl. ebd.: 81)

Der Aufgabenbereich der Kommunen erstreckt sich insbesondere auf die Sektoren innere Verwaltung und allgemeine Staatsaufgaben, Gesundheitswesen, Soziales, Verkehr, Wirtschaftsförderung und öffentliche Einrichtungen. Ein Großteil der Verwaltungsaufgaben liegt somit in der Zuständigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände. Als untere Verwaltungsinstanz nehmen die Gemeinden nach Art. 83 ff. GG Aufgaben des Bundes und des Landes wahr. Der übertragene Wirkungskreis entspricht sogenannten Auftragsangelegenheiten. Darüber hinaus nehmen die Gemeinden durch Art. 28 GG verschiedene Aufgaben in eigener Verantwortung wahr, die Selbstverwaltungsangelegenheiten. (vgl. ebd.: 82)

Zu den Auftragsangelegenheiten gehört z.B. das Melderecht und Ausländerangelegenheiten. Aufgabenbereiche sind hier das Ausländerwesen sowie das Pass- und Meldewesen. Bei der Gestaltung der Ziele besteht in diesem Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung kein Handlungsspielraum für die Kommunen. Vor allem bei den Auftragsangelegenheiten nach Bundesrecht besteht ein umfassendes Weisungsrecht. (vgl. ebd.) In der Regel unterliegen diese Angelegenheiten nicht der Zuständigkeit der kommunalen Vertretung, sondern für die Durchführung ist der hauptamtliche Verwaltungschef (i.d.R. Landrat oder Bürgermeister) zuständig (vgl. Schäfer/Stricker 1989: 39 in ebd.).

Zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten als nichtstaatliche Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung gehören die freiwilligen Aufgaben, z.B. Schwimmbäder, Büchereien, Jugendeinrichtungen und die Pflichtaufgaben, z.B. Jugendhilfe, Kindergärten, Abfallbeseitigung. Die höchste Entscheidungsinstanz bei den Selbstverwaltungsaufgaben ist die Gemeindevertretung, abhängig vom Bundesland auch als Rat, Gemeinderat oder Stadtrat bezeichnet. Für die Kommunalpolitik liegen die größten Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der freiwilligen Aufgaben, da bei diesen auch die Ziele gesetzt werden. Die staatlichen Ebenen, also Bund und Länder, kontrollieren, ob die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht gegen Gesetze verstoßen. Der Anteil freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten ist allerdings aufgrund einer Verknappung des

kommunalen Finanzrahmens und rechtlicher Vorgaben der EU, des Bundes und der Länder unter der Forderung der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse zurückgegangen. Die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben unterliegen vorgegebenen Zielen, vorgeschrieben durch Bundes- und Landesgesetze. Je nach Detaillierungsgrad der Rahmengesetze bestehen bei der Ausführung dieser Aufgaben zum Teil aber erhebliche Handlungsspielräume. (vgl. Bogumil/Jann 2005: 82 f.)

### **2.3 Personal in der öffentlichen Verwaltung**

Die Belegschaft in der öffentlichen Verwaltung unterteilt sich in Beamte, Angestellte des öffentlichen Dienstes und Arbeiter. Beamte unterscheiden sich von den anderen Gruppen der Beschäftigten durch besondere Merkmale. (vgl. ebd.) Beispiele sind der Beamteneid, welcher eine politische Zurückhaltung, Neutralität und eine allgemeine Treuepflicht verbürgen soll sowie ein differenziertes Laufbahnsystem (vgl. Bogumil/Jann 2005: 87).

Im öffentlichen Dienst stellen Beamte fast 1,7 Mio. der 4,57 Mio. Beschäftigte, also 37 % (vgl. Statistisches Bundesamt 2008 in Fackelmann 2010: 14). Sie finden sich insbesondere in den Ländern, ein deutlich geringerer Anteil ist in den Kommunen anzutreffen. Begründet wird dieses zum einen mit der verfassungsrechtlich nur durch Beamte durchführbare Hoheitsverwaltung, welche besonders in den Ländern angesiedelt ist. Zum anderen mit einem hohen Anteil an Lehrern, deren Arbeitgeber, die Schule, der föderalen Ebene der Länder zugeordnet ist. (vgl. Blank u.a. 2005 in ebd.)

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es im Vergleich zum gesamten öffentlichen Dienst in der Kommunalverwaltung eine „Angestellten-Lastigkeit“ gibt (vgl. Reichard 1998: 512 in Bogumil/Jann 2005: 94). Auf Landes- und Bundesebene werden hingegen vorrangig Beamte angetroffen, was vor allem an dem hoheitlichen Aufgabenspektrum liegt (vgl. Bogumil/Jann 2005: 94).

Das Personal im öffentlichen Dienst weist verschiedene Besonderheiten auf (vgl. ebd.: 87). Folgende Aspekte sind zu nennen:

- „- eine parlamentarische Verantwortung für den Stellenplan,
- ein speziell auf den öffentlichen Dienst ausgerichtete Ausbildung und die damit begrenzte Mobilität des Personals,
- die lebenslängliche Bindung, die auch weitgehend über Beamte hinaus durch tarifvertragliche Unkündbarkeitsregeln und arbeitsrechtliche Praxis gilt sowie
- die Einbindung in ein engmaschiges gesetzliches Regelwerk (Bundesbeamtengesetz, Beamtenrechtsrahmengesetz, Bundeslaufbahnverordnung und die landesrechtlichen Laufbahnvorschriften, BAT)“.

Seit 1. Oktober 2005 gilt für einen großen Teil der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes, ausgenommen sind die Länder, der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD). (vgl. Fackelmann 2010: 14)

Eine Dominanz juristischer Ausbildungen ist in Bezug auf Führungskräfte im öffentlichen Dienst festzustellen (vgl. ebd. 95). Abhängig von Führungsposition und Funktion kann die politische Zugehörigkeit eine Rolle spielen (vgl. Fackelmann 2005: 15).

## **2.4 Interne Strukturen und Prozesse**

Die Bürokratie gilt für fast alle öffentlichen Organisationen als charakteristisches Merkmal für deren interne Strukturen und Prozesse (vgl. Bogumil/Jann 2005: 113). Die Kernbereiche von Ministerial- und Kommunalverwaltung weisen in einem hohen Maße klassische bürokratische Merkmale auf (vgl. ebd.: 115).

Das Konzept der Bürokratie ist auf Max Weber zurückzuführen. Er gilt als Mitbegründer der Soziologie und der modernen Sozialwissenschaften. Mit seiner Analyse zur Bürokratie kann er ebenfalls als Wegbereiter der modernen Organisationstheorie und der Verwaltungswissenschaft gelten. (vgl. ebd.: 114)

Das Bürokratiemodell von Max Weber beschreibt ein maschinenartiges Funktionieren der Verwaltung (Reichard 1995: 57-80 in: Edel 2011: 7).

Folgende Merkmale der Bürokratie hebt er hervor:

- „- Hauptamtliches Personal (Trennung von Amt und Person und von öffentlichen und privaten Mitteln);
- Einstellung und Beförderung nach Leistung (Professionalisierung);
  - Arbeitsteilung und Spezialisierung;
  - Hierarchische Über- und Unterordnung (Autoritätshierarchie mit Dienstweg);
  - Regelgebundenheit sowie
  - Schriftlichkeit, Aktenmäßigkeit.“ (Bogumil/Jann 2005: 115)

Die Merkmale sind vor dem historischen Kontext zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu betrachten. Die bürokratische Organisation ist für Max Weber eine wichtige Errungenschaft, da sie überkommene willkürliche Herrschaftsformen ersetzt. Zentrale Merkmale des Weberschen Bürokratiebegriffs sind Unpersönlichkeit, Berechenbarkeit und Fachlichkeit als Gegenentwurf zu undurchschaubarer und unkontrollierter Willkür. (vgl. ebd.: 114 f.)

Die meisten genannten Merkmale bürokratischer Organisationen finden sich in der Aufbauorganisation und der Ablauforganisation wieder. (vgl. ebd. 116)

Mit Aufbauorganisation ist die formale Gliederung durch Arbeitsteilung und Hierarchie gemeint. Im Verwaltungsaufbau gibt es unterschiedliche Formen der Spezialisierung und Differenzierung. Arbeitsteilung und Spezialisierung wird zunehmend in der Anzahl an Ministerien, Dezernaten oder Fachressorts deutlich und innerhalb dieser durch die Anzahl von Referaten, Sachgebieten oder Abteilungen. Zum Beispiel werden nicht nur Jugendamt und Sozialamt voneinander getrennt, sondern innerhalb des Sozialamtes wird eine Gliederung in verschiedene Sachgebiete vorgenommen. (vgl. ebd.)

Für die Organisation von Aufgaben gibt es verschiedene Organisationsprinzipien, welche in der Realität in Kombination vorzufinden sind (vgl. ebd.: 117). Organisatorische Felder können z.B. nach Objekt unterschieden werden, d.h. alle Mitarbeiter, die für dieselbe öffentliche Aufgabe arbeiten, werden in einer Einheit zusammengefasst (Denkmalschutz und Umwelt). Eine weitere Unterscheidung kann regional nach Bezirk erfolgen. Alle Mitarbeiter in einem abgegrenzten Bezirk werden zusammengefasst (Bezirksamt) oder alle Mitarbeiter, die mit

denselben Personen- oder Sachgruppen arbeiten (Jugendamt) werden gebündelt. Die Unterscheidung des zuletzt genannten Beispiels würde nach der Klientel erfolgen. (vgl. Gullick/Urwick 1937 in ebd.) Für bürokratische Organisationen ist das Prinzip der hierarchischen Linienorganisation von Bedeutung. Jede Organisationseinheit ist im klassischen Einliniensystem einer anderen unterstellt. Es gibt eindeutige Strukturen für Kommunikation, Weisungen und Kontrolle. Verantwortlichkeiten und damit auch Zuständigkeiten sind klar verteilt. Im Bauamt gibt es beispielsweise kein Bafög. Allerdings gibt es auch kein Bafög in einem Büro, welches für einen anderen Stadtteil oder Buchstaben zuständig ist. (vgl. Bogumil/Jann 2005: 117) In Geschäftsverteilungsplänen werden die innerbehördliche Arbeitsteilung und insbesondere eindeutige Zuständigkeiten schriftlich fixiert, so dass im Prinzip jedes Schreiben und jeder „Vorgang“ einer eindeutig zuständigen Einheit zugewiesen werden kann. (vgl. ebd.: 118)

Neben der Aufbauorganisation ist auch die Ablauforganisation schriftlich fixiert. Die Ablauforganisation umfasst die Prozesse, nach denen innerhalb der Organisation gearbeitet werden soll. (vgl. ebd.) Für die Erfüllung von Aufgaben zeichnet eine Bürokratie sich durch ein System von genau definierten Verfahrensweisen aus (vgl. Maynatz 1968: 480 in ebd.) Hervorzuheben sind die Prinzipien der Regelgebundenheit und der Aktenmäßigkeit. Im Prinzip handeln Verwaltungen auf der Grundlage von schriftlich fixierten und damit transparent und überprüfbarer Regeln. Aktivitäten werden schriftlich dokumentiert. (vgl. Bogumil/Jann 2005: 118) Beispielsweise wird über die Geschäftsordnung geregelt, wer mit welcher Farbe Vermerke abzeichnen darf und welche Vorgänge wann und wem zur Kenntnis gegeben werden müssen. Im Interesse einer Berechenbarkeit und Nachprüfbarkeit soll im Nachhinein auf jeder Akte erkennbar sein, wer sie gesehen und abgezeichnet hat. Probleme werden in klassischen Bürokratien „auf dem Dienstweg“ gelöst. Auf der untersten Ebene werden Eingänge bearbeitet und dann die verschiedenen Hierarchieebenen bis zur letztendlichen Entscheidungsebene gegeben. (vgl. ebd.) „Der Dienstweg ist die getreue Abbildung der innerbehördlichen Verantwortung“ (ebd.).

Es wurde deutlich, dass die Bürokratie ein entscheidendes Merkmal von öffentlichen Verwaltungen ist und diese prägt.

Im Vergleich zu privatwirtschaftlich ausgerichteten Organisationen haben sich öffentliche Verwaltungen in den letzten Jahren und Jahrzehnten in weit geringerem Tempo verändert (vgl. Klug 2009: 2).

Anlässe für Veränderungsprozesse werden im Folgenden zusammengefasst.

## **2.5 Anlässe für Veränderungsprozesse**

Ihren Anfang nahmen Modernisierungsbestrebungen in öffentlichen Verwaltungen mit Beginn der 1990er Jahre. Ausgehend vom Beispiel der niederländischen Stadt Tilburg, wurde in Deutschland ab diesem Zeitpunkt eine Reform des kommunalen Sektors diskutiert. Ein grundlegend neues Verwaltungsmodell wurde gefordert. (vgl. König/Beck 1997: 56)

Insbesondere die Finanzknappheit öffentlicher Haushalte war Anlass für die Diskussion neuer Strukturen und Prozesse öffentlicher Verwaltungen (vgl. Schöneich: 1996: 2). Ein wesentlicher Faktor war ebenfalls die zunehmend schneller werdende Entwicklung der Kommunikations- und Informationstechnologie (vgl. Klug 2009: 35). Außerdem trat vor allem im Zusammenhang des europäischen Integrationsprozesses das Phänomen eines Bedeutungs- und Wertverlustes von öffentlichen Verwaltungen auf. Es wurde in Frage gestellt, ob bei Einführung einer neuen administrativen und politischen Ebene vorhandene nationale Verwaltungsstrukturen weiterhin eine Existenzberechtigung haben. Eine im Verwaltungshandeln deutlich werdende Unbeweglichkeit, bzw. eine fehlende Bürgernähe wurde vor allem auf kommunaler Ebene sichtbar. Die Diskussion um die Effizienz öffentlicher Verwaltungen traf die kommunale Ebene besonders stark. Dieses ist mit der räumlichen und sachlichen Nähe zu den Bürgern zu begründen. (vgl. Schöneich 1996: 2)

Aufgrund neuerlicher Verknappung finanzieller Handlungsspielräume nahm Mitte der 1990er Jahre der Reformdruck weiter zu, so dass einige Kommunen begannen, Veränderungen innerhalb der Verwaltung und im Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung umzusetzen (vgl. Klug 2009: 36). Als Folge

wachsender Soziallasten, ungelöster Arbeitsmarktprobleme und sinkender Gewerbesteuereinnahmen wuchs 1995 und 1996 das kommunale Gesamtdefizit auf 13 Mrd. DM an (vgl. Schöneich: 1996: 2).

Erhebliche Wirtschaftlichkeits- und Effizienzdefizite wurden deutlich, weil sich Organisationsstrukturen und Prozesse öffentlicher Verwaltungen vornehmlich an der Einhaltung von Regeln und Normen, nicht jedoch auch an den Kosten orientieren. Gleichzeitig stiegen die Erwartungen und Ansprüche der Bürger an ihre Verwaltungen. Diese Entwicklung ging einher mit dem Übergang von der „Ordnungsverwaltung zur Leistungsverwaltung“. Parallel ist die individuelle Souveränität der Bürger gegenüber öffentlichen Institutionen gestiegen. Es ist ein Missverhältnis zwischen Möglichkeiten und Anforderungen entstanden. Dieses hat sich zu einer kommunalen Vertrauenskrise ausgeweitet. (vgl. ebd.)

Es zeichnete sich ab, dass der Finanzknappheit weder durch Aufgabenverzicht, noch durch eine Erhöhung der Steuern und Gebühren alleine begegnet werden konnte (vgl. König 1997: 57). Vielmehr ging es darum, „...mit einer an ökonomischen Effizienzkriterien orientierten Binnenreform einen grundsätzlichen Wandel der administrativen Funktionsweise...“ (ebd.) anzustreben.

Es wird festgestellt, dass finanzielle Krisen öffentlicher Haushalte ein wesentlicher Anlass für Verwaltungsmodernisierung sind. Diskussionen und Handeln zum Thema Verwaltungsmodernisierung sind in Deutschland stark von den Kommunen geprägt. Aufgrund der Distanz zum Bürger, sind die Aktivitäten auf Bundes- und Landesebene insgesamt langsamer als auf kommunaler Ebene. (vgl. ebd.: 4)

## **2.6 Zusammenfassung**

Die öffentliche Verwaltung ist ein komplexer Begriff. Sie erfüllt öffentliche Aufgaben in einem durch Politik, Gesetz und Justiz vorgegebenen Rahmen. Zu den Hauptverwaltungsebenen gehören Bund, Länder und Kommunen. Im Hinblick auf die horizontale Gewaltenteilung kann öffentliche Verwaltung als



jede Tätigkeit der exekutiven Gewalt definiert werden. Viele Verwaltungstätigkeiten werden von Ländern und Kommunen ausgeführt.

Im Prozess der Verwaltungsmodernisierung kommt den Kommunen, aufgrund ihrer Nähe zu den Bürgern, eine besondere Rolle zu. Aus diesem Grund wird in vorliegender Arbeit insbesondere auf die Kommunalverwaltung als Teil der öffentlichen Verwaltung eingegangen. Abhängig vom Zusammenhang wird auch auf Bund und Länder Bezug genommen.

Die Bürokratie ist ein wesentliches Merkmal von öffentlichen Verwaltungen. Angesichts festgestellter Wirtschaftlichkeits- und Effizienzdefizite werden Organisationsstrukturen und Prozesse in Frage gestellt, da diese sich vornehmlich an Regeln und Normen, nicht jedoch an den Kosten orientieren.

Grundsätzlich stellt eine Verknappung der finanziellen Mittel einen ausschlaggebenden Anlass für Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung dar.

Eine Annäherung an den Begriff Veränderungsprozess bzw. Organisationswandel erfolgt im Weiteren.

### 3. Organisationswandel

#### 3.1 Organisation

Setzt man sich mit Veränderungsprozessen in Organisationen auseinander, ist eine genauere Betrachtung des Begriffs Organisation erforderlich (vgl. Klug 2009: 5). In der Organisationstheorie wird zwischen zwei Organisationsbegriffen unterschieden:

- dem instrumentellen Organisationsbegriff und
- dem institutionellen Organisationsbegriff (vgl. Schreyögg 1999: 4).

Die Begriffe beinhalten jeweils eine spezifische organisatorische Denkweise (vgl. ebd. 9).

Das instrumentelle Organisationsverständnis ist betriebswirtschaftlich orientiert. Organisation wird grundsätzlich als ein Instrument der Führung begriffen, welches den Leistungsprozess steuern hilft. (vgl. ebd. 5)

In diesem Zusammenhang wird Organisation zum einen als eine Funktion der Unternehmensführung neben anderen Funktionen (z.B. der Kontrolle und Planung) verstanden (vgl. ebd.). Im Sinne des instrumentellen Organisationsverständnisses bezeichnet Organisation zum anderen „...die dauerhafte Strukturierung von Arbeitsprozessen, ein festes Gefüge (Konfiguration), das allen anderen Maßnahmen und Dispositionen vorgelagert ist.“ (ebd.: 7) . In diesem Sinne soll die Organisation „...gewissermaßen das Gehäuse der Unternehmung bilden...“ (ebd.).

Das organisatorische Gestaltungsproblem wird vom instrumentellen Organisationsbegriff aus einem recht engen Blickwinkel betrachtet. Der Begriff beinhaltet das Bild eines rationalen Entwurfes organisatorischer Strukturen und unterstellt, dass die Organisationsmitglieder die vorgeschriebenen Regeln auch einhalten. Eine Perspektive auf das Gesamtsystem fehlt. Abweichungen von organisatorischen Regelungen können nicht erklärt werden. Hinsichtlich des

instrumentellen Ansatzes wird kritisch gesehen, dass die Strukturbildung und Strukturentwicklung Experten überlassen wird und damit „...der gesamte Strukturentstehungsprozess, seine Beobachtung durch die Mitglieder und ihre offiziellen und inoffiziellen Reaktionen und Modifikationsversuche...“ (ebd.: 11) keine Beachtung finden. Demnach werden im instrumentellen Ansatz viele Funktionsbedingungen und Phänomene organisierter Systeme nicht erkannt und bleiben unbearbeitet. (vgl. ebd.: 10f.)

Der institutionelle Organisationsbegriff lenkt den Blickwinkel auf das gesamte System bzw. die Institution und unterscheidet sich somit vom instrumentellen Verständnis. Charakterisiert wird der institutionelle Organisationsbegriff durch die Merkmale spezifische Zweckorientierung, geregelte Arbeitsteilung und beständige Grenzen, die im Folgenden näher erklärt werden. (vgl. ebd.: 9 f.)

Ein grundlegendes Merkmal von Organisationen ist deren spezifische Zweckorientierung. Die Organisationszwecke müssen allerdings nicht mit den Zwecken der Organisationsmitglieder identisch sein. Häufig decken diese sich nur teilweise oder die Organisationsmitglieder sehen die Erfüllung der Organisationszwecke lediglich als Mittel, um eigene Zwecke zu erreichen. Organisationen verfolgen zudem nicht nur einen Zweck. Die Regel ist, dass sie mehrere Ziele verfolgen, die sich einander partiell auch widersprechen können. (vgl. ebd.: 9)

Das Element der geregelten Arbeitsteilung bezieht sich auf die Koordination und Aufteilung von Aufgaben. Mit Hilfe von Stellenbeschreibungen und Regeln werden die Aufgaben in eine bestimmte Form gebracht und als Organisationsstruktur bezeichnet. Die Organisationsstruktur gehört zu den wesentlichen Definitionsmerkmalen einer Organisation. Sie ist auf das Erreichen von organisationalen Zielen ausgerichtet. (vgl. ebd. 9 f.)

Das dritte Element, die beständigen Grenzen beinhalten eine Unterscheidung zwischen organisatorischer Innenwelt und Außenwelt (Umwelt). Für das Bestehen einer Organisation ist es wichtig, dass eine Abgrenzung zur Umwelt gelingt. Diese Grenzen zwischen Organisation und Umwelt herzustellen ist ein

absichtsvoller Prozess und weist ein gewisses Maß an Stabilität auf. Ein Kreis von Mitgliedern der Organisation kann durch die Grenzziehung identifiziert werden. (vgl. ebd.: 10)

Der institutionelle Organisationsbegriff zeichnet nach Schreyögg (1999: ebd.) ein umfassenderes Bild von Organisation als der instrumentelle Organisationsbegriff und hat sich aus diesem Grund als der gebräuchlichere Begriff entwickelt. Er „...gibt nicht nur den Blick frei für die organisatorische Strukturierung, die formale Ordnung, sondern für das ganze soziale Gebilde, die geplante Ordnung und die ungeplanten Prozesse, die Funktionen aber auch die Dysfunktionen organisierter Arbeitsabläufe, die Entstehung und die Veränderung von Strukturen, die Ziele und ihre Widersprüche.“ (ebd.)

Beide organisationstheoretischen Denkweisen sind vorliegend von Bedeutung, da sie jeweils das Verständnis von Wandel beeinflussen.

## **3.2 Wandel**

### **3.2.1 Allgemeine Einordnung des Begriffs**

Mit dem Thema Organisationswandel beschäftigen sich die Organisationslehre sowie die Managementlehre (vgl. Schreyögg 1999: 483). Beide Disziplinen sind von unterschiedlichen Strömungen und Schulen geprägt, die jeweils eine eigene Perspektive einnehmen (vgl. ebd.: 30; Steinmann/Schreyögg 2005: 39).

In der Organisationslehre können verschiedene Ansätze der Organisationstheorie anhand ihrer geschichtlichen Entwicklung unterschieden werden. Es gibt die klassische Organisationstheorie, zu der auch der Bürokratie-Ansatz von Max Weber gezählt wird, die neoklassische Organisationstheorie sowie die Moderne Organisationstheorie. (vgl. Schreyögg 1999: 30 f.)

Die Entwicklung der Managementlehrmeinungen orientiert sich an ähnlichen „Hauptschulen“ (vgl. ebd.; Steinmann/Schreyögg 2005: 43 ff.).

Die traditionelle bzw. klassische Managementlehre sowie Organisationslehre betrachteten Veränderungen einer Organisation, unabhängig auf welcher Ebene und in welchem Ausmaß, im Großen und Ganzen lediglich als ein „planerisches Problem“. Geprägt durch ein analytisch-lineares Denken unterliegt in diesem Sinne das Einführen neuer Lösungen in die Praxis einer exakten Planung und Umstellung. Die Geschäftsleitung gibt einen „Startschuss“ zur Umsetzung des neuen Organisationsplans, der für alle Mitarbeiter längerfristig als Pflicht gilt. (vgl. Schreyögg 1999: 483 f.) Der Ansatz, dass alles nach Plan verläuft, erwies sich in der Praxis häufig als Illusion, da sich z.B. Unvorhergesehenes ereignete oder die Organisationsmitglieder sich der neuen Lösungen widersetzen. (vgl. ebd.: 484)

Die verhaltenswissenschaftliche Organisationslehre, insbesondere die Human-Ressourcen-Schule erkannte den organisatorischen Wandel als eigenständiges Problem an und entwickelte spezielle Ansätze zu seiner Lösung (vgl. ebd. 484). Schreyögg (ebd.: 31) zählt den Human-Ressourcen-Ansatz zu den Modernen Ansätzen der Organisationstheorie. Dieser Ansatz ist von motivationstheoretischen Überlegungen geprägt und orientiert sich an der Humanistischen Psychologie. Es geht darum, Strukturmodelle und Führungsprinzipien zu entwickeln, welche einen besseren Zusammenklang von ökonomischer Zielerreichung und individueller Bedürfnisbefriedigung ermöglichen. (vgl. ebd.: 53) Im Rahmen der Human-Ressourcen-Schule beschäftigt sich die Organisationsentwicklung mit dem Problem des geplanten Wandels (vgl. ebd.: 54). Auf die Organisationsentwicklung wird an späterer Stelle noch ausführlich eingegangen.

Zusammenfassend wird an dieser Stelle festgestellt, dass das Verständnis von Wandel sowie von Organisation aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden kann und abhängig von der jeweiligen organisationstheoretischen Schule und Strömung ist.

Eine Konkretisierung des Begriffes Wandel folgt.

### 3.2.2 Begriffsdefinition

Unter Wandel können „... alle Veränderungen des sozialen Systems Unternehmung hinsichtlich der zugehörigen Mitglieder, der angestrebten Nutzenpotenziale und der vorhandenen Leistungspotenziale...“, (Bach 2000: 18 in: Klug 2009: 1) verstanden werden. Eine Umwandlung in eine neue Ordnung findet statt, nachdem die meist altbewährte Ordnung des Systems in Frage gestellt wurde (vgl. Klug 2009: 1).

In der deutschsprachigen Literatur steht der Begriff Wandel häufig für das amerikanische „Change“, welches auch mit Veränderung übersetzt werden könnte (Wöhrle 2002: 117). Laut Ulrich (1994: 6 in ebd.: 117 f.) könnten die Autoren andeuten wollen, dass es sich bei dem Thema nicht um übliche und alltägliche Geschehnisse handelt, sondern um etwas Grundlegendes, Bedeutungsvolles und Wichtiges.

Die Gestaltung von Wandelprozessen ist eine zentrale Managementaufgabe und in diesem Zusammenhang wird häufig von Change Management gesprochen (vgl. Schreyögg 1999: 484).

„Unter Change Management werden alle Maßnahmen subsumiert, die zur Initiierung und Umsetzung von neuen Strategien, Strukturen, Systemen und Verhaltensweisen notwendig sind.“ (Gattermeyer/Al-Ani 2000: 14)

Für den Begriff Change Management gibt es keine einheitliche Definition und die Definitionsversuche gehen teilweise stark auseinander (vgl. Klug 2009:163). Häufig wird Change Management als Oberbegriff für viele Formen des Veränderungsmanagements in Organisationen verwendet (vgl. ebd.: 164).

Vorliegende Arbeit orientiert sich an dieser „allgemeinen“ Definition. Die Begriffe Wandel, Change und Veränderung werden hier synonym verstanden.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass Veränderungen von Organisationen nicht selbstverständlich sind und Organisationen zunächst als strukturell konservativ

gelten. Organisationsmitglieder schaffen sich eine Form der Organisation, die ihnen eine Orientierung für ihr alltägliches Handeln liefert, also für sie selbst „Sinn macht“. Das sinnhafte Konstrukt Organisation liefert für das Verhalten der Organisationsmitglieder Orientierung und durch gefestigte Strukturen besteht für das Erreichen von Organisationszwecken ein gewisses Maß an Durchschaubarkeit und Verlässlichkeit. Auf Irritationen reagieren Organisationen zunächst mit dem bisher funktionierenden Sinnsystem, welches bis dahin geholfen hat, die Organisation aufrecht zu erhalten und aufzubauen. Organisationen sind also erst einmal mit einer grundlegenden Stabilität gegenüber Veränderungen ausgestattet. (vgl. Merchel 2005: 11 ff.)

Welche Anlässe trotzdem Veränderungsprozesse in Organisationen auslösen können, wird im Weiteren zusammengefasst.

### **3.2.3 Auslöser für Wandel**

Grundsätzlich wird zwischen einem extern und intern induzierten Wandel unterschieden. Die Anstöße zu organisatorischem Wandel können sich in der Praxis vermischen. (vgl. Staehle 1999: 905)

Externe Faktoren beziehen sich auf die Umwelt von Organisation. Aus Gründen des Selbsterhaltes müssen Organisationen sich gegenüber ihrer Umwelt zumindest teilweise öffnen. Organisationen gefährden die Grundlage ihrer Existenz, wenn sie Umwelanforderungen nicht wahrnehmen und sich isolieren. Hinsichtlich der Vergabe von Aufträgen und dem Zufluss von Ressourcen sind Organisationen auf ihre Umwelt angewiesen. Außerdem wird in entscheidenden Umweltsektoren über die Rahmenbedingungen bestimmt, innerhalb derer die Organisation ihre Handlungsprogramme und Ziele umsetzen muss. Beispiele sind die Meinungsbildung in der Öffentlichkeit oder politische Entscheidungen. (vgl. Merchel 2005: 13) Klug (2009: 17 ff.) nennt zudem als Beispiele für externe Faktoren unter anderen eine zunehmend schneller werdende Entwicklung der Kommunikations- und Informationstechnologie und eine mit dieser einhergehenden Verknappung der Ressource Zeit. Geschäftsabläufe haben in Folge der technologischen Entwicklungen, der zunehmenden Informationsfülle sowie

der gestiegenen Mobilität eine deutliche Beschleunigung erfahren. Konsumgewohnheiten und Kundenwünsche sind zeitgleich instabiler geworden, so dass folglich der Leistungs- und Veränderungsdruck in Organisationen um ein Vielfaches angestiegen ist. (vgl. Doppler/Lauterburg 2002: 24 f. in ebd.: 19) Für das Überleben einer Organisation ist es demnach erforderlich, dass die „Balance zwischen Offenheit und Geschlossenheit“ immer wieder neu bestimmt wird und an neue innere sowie äußere Verhältnisse angepasst wird (vgl. Merchel 2005: 14). „Organisationen sind also wegen ihrer existenziellen Verknüpfung zur Umwelt darauf angewiesen, sich gleichermaßen als partiell offene wie als partiell geschlossene Systeme zu konstituieren und Vorkehrungen zu treffen, um diesen Widerspruch nicht allmählich und mehr oder weniger unbemerkt zu einer Seite auflösen zu lassen.“ (ebd.)

Interne Anlässe für Veränderungsprozesse können in Kostensenkungsprogrammen aller Art, Maßnahmen des Qualitätsmanagements oder in einer Änderung der Sortimentsstruktur liegen (Zingel 2004: 3 in ebd.). Für die genannten Beispiele ist anzumerken, dass es sich eher um organisationsinterne Anlässe für Veränderungen handelt, eine klare Trennung zu extern induzierten Veränderungsprozessen aber fraglich ist (vgl. Klug 2009: 61).

Ein Anlass für internen Wandel kann außerdem durch Konflikte entstehen, wenn aus Sicht der Mitarbeiter Strukturen und festgelegte Arbeitsabläufe mit „...den berufsbezogenen Aufgaben der individuellen, nach fachlichen Maximen geprägten Hilfestellung...“ (Merkel 2005: 20) kollidieren. Ein weiterer Impuls für interne Veränderungsprozesse kann in Bezug auf Situationen und Interaktionen in Organisationen entstehen, wenn Organisationsmitglieder gegenseitig Erwartungen aneinander richten, die aber nicht in ausreichendem Maß erfüllt werden (vgl. ebd.: 21). Merchel (ebd.: 24 ff.) nennt als internen Auslöser von Wandel darüber hinaus pathogene Muster im Verhältnis von Individuum und Organisation. „Wenn die Steuerungsaktivitäten in Organisationen zu gravierenden Missständen führen, in denen die Organisationsmitglieder sich kaum mehr mit Motivation bewegen und engagieren können und in denen Organisationsmitglieder die Organisation als „krank machend“ empfinden,...“ (ebd.: 25) besteht ein besonderer Veränderungsdruck auf Organisationen.



Ob aufgrund der genannten Impulse für Veränderungsprozesse solche auch zustande kommen, hängt in Bezug auf die externen Auslöser von der Intensität des Veränderungsdruckes aus der Umwelt ab. Zusätzlich müssen die veränderten Umweltaforderungen von Organisationsmitgliedern auch als relevant definiert werden und sie müssen ebenfalls über Autorität und Macht besitzen, um Veränderungsprozesse anzustoßen. Für ein Zustandekommen von tiefgehenden Organisationsveränderungen sind kontinuierliche Beobachtungsverfahren wichtig, anhand derer Organisationen Umweltveränderungen systematisch wahrnehmen und für sich selbst bewerten können. Solche Verfahren können vermeiden, dass Umweltveränderungen lediglich zufällig wahrgenommen werden. (vgl. ebd.: 15) Die genannten internen Faktoren lösen ebenfalls nicht zwangsläufig Veränderungsprozesse aus. Die organisationsinternen Vorgänge mit einer Impulswirkung für Veränderungsprozesse, die auf einer individuellen Ebene entstehen, müssen innerhalb der Organisation kommuniziert werden sowie ein „normales“ Maß an Leidensdruck überschreiten. (vgl. ebd.: 19)

### **3.2.4 Formen des Wandels**

Unterschieden wird zwischen geplantem und ungeplantem Wandel. Ungeplanter Wandel ist nicht beabsichtigt, zufällig und bleibt weitgehend unbemerkt. (vgl. Staehle 1999: 899)

Werden Organisationen bewusst und geplant verändert, kann von einem geplanten Wandel gesprochen werden. „Dabei werden unter geplantem organisatorischen Wandel alle Bemühungen verstanden, die Funktionsweise einer Gesamtorganisation oder wesentliche Teile davon mit dem Ziel einer Effizienzverbesserung zu ändern.“(ebd.: 587)

Eine weitere Unterscheidung erfolgt zwischen Wandel 1. und Wandel 2. Ordnung. Beim Wandel 1. Ordnung erfolgt keine Veränderung des vorherrschenden Bezugsrahmens. Es erfolgt lediglich eine inkrementale Modifikation der Arbeitsweise, das heißt, die Organisation wächst z.B. rein quantitativ, indem es mehr Hierarchieebenen und Abteilungen oder Mitarbeiter gibt. ( vgl. ebd.: 900)

Beim Wandel 2. Ordnung ändert sich der Bezugsrahmen, in dem eine paradigmatische, einschneidende Änderung der Arbeitsweise einer Organisation erfolgt (vgl. ebd.). „Die Veränderungen sind qualitativer Natur; wir sprechen nicht mehr von Wachstum sondern von Entwicklung.“ (ebd.)

Der Wandel erster Ordnung erfolgt in kleinen Schritten. Es wird davon ausgegangen, dass eine Organisation zu viel Wandel auf einmal nicht verkraftet. Der Wandel 2. Ordnung hingegen ist durch einen erheblichen Druck gekennzeichnet, die Wandlungsbarrieren zu beseitigen und somit das Überleben der Organisation zu sichern. Es geht um einen Umbruch, welcher fundamentale Auswirkungen auf die Arbeitsweise der Organisation hat. (vgl. Bronner/Schwab 1999: 17 ff. in Wöhrle 2002: 120)

Der Unterschied zwischen Wandel 1. und 2. Ordnung besteht darin, dass der Wandel 2. Ordnung die bisherige Struktur, das bisherige Selbstverständnis, die Kommunikation sowie die Verhaltensweisen der Mitarbeiter, das Führungsverhalten und die Abläufe in der Organisation grundlegend verändert. Es ist hinzuzufügen, dass auch der Wandel 1. Ordnung als eine Veränderung verstanden wird, durch welche die Organisation ihre Leistungs- und Reaktionsfähigkeit verbessert. Der Wandel 1. Ordnung grenzt sich somit deutlich von Veränderungen ab, mit denen Organisationen lediglich an der Fassade arbeiten und schließlich alles beim Alten bleibt. (vgl. ebd.: 121)

Welche Vorgehensweise gewählt wird, hängt von der Ausgangssituation der Organisation ab, sowie von der jeweiligen Kultur. (vgl. ebd.)

Vorliegende Arbeit thematisiert geplanten Wandel. Dieser wird im Folgenden am Beispiel der Organisationsentwicklung thematisiert.

### **3.3 Organisationsentwicklung (OE)**

#### **3.3.1 Ursprung der Organisationsentwicklung**

Wesentlich beeinflusst durch Kurt Lewin entwickelte sich nach dem zweiten Weltkrieg eine Konzeption für die Planung, Initiierung und Durchführung von Veränderungsprozessen in sozialen Systemen, für die sich im Laufe der Zeit der Begriff der Organisationsentwicklung herausbildete. (vgl. Thom in Frese 1992: 1478) Der Ursprung der OE besteht in der Gruppendynamik und der Aktionsforschung. Sie gelten als wesentlicher methodischer Ansatz der Organisationsentwicklung (vgl. Staehle 1999: 923).

In England wurden 1946/47 die ersten gruppendynamischen Seminare abgehalten, unter anderem aufgrund eines Mangels an Therapeuten und Psychiatern. Eher zufällig wurde die einstellungs- und verhaltensändernde Wirkung von Feedback über Gruppenereignisse auf den Einzelnen festgestellt. Neben dem Feedback eines externen Trainers, war das Feedback ein Ergebnis der Selbst-Analyse der Gruppe und stammte somit von den Gruppenmitgliedern selbst. (vgl. ebd.)

Die Aktionsforschung gilt als ein Konzept der problemorientierten Organisationsveränderung. Probleme werden gemeinsam mit den Beteiligten erhoben und analysiert. Auf der Basis von gemeinsam erarbeiteten Problemanalysen werden Veränderungsmaßnahmen eingeleitet, durchgeführt und in ihrer Wirkung analysiert. (vgl. ebd. 923)

Die Gruppendiskussion hat sich als spezielle Trainingsmethode entwickelt, welche in speziellen Instituten angeboten wurde (vgl. Steinmann/Schreyögg 2005: 497). Eine weltweite Verbreitung fand die Gruppentrainingsmethode in den 1970er Jahren. Die Förderung betrieblicher Wandelprozesse wurde zunehmend zu einer neuen Beratungsaufgabe. Innerhalb der Organisationstheorie bildete sich die Organisationsentwicklung als Spezialzweig heraus, die sich komplett der Wandelthematik widmet. (vgl. Schreyögg 1999: 497 f.)

### 3.3.2 Begriffsdefinition

Es gibt verschiedene Definitionen des Begriffes Organisationsentwicklung. Laut Merchel ist der Begriff „zu einer inflationär verwendeten Vokabel geworden...“ (Merkel 2005: 32). Auch Thom (in Frese 1992: 1478, 1486) stellt ein fehlendes einheitliches Verständnis von Organisationsentwicklung fest.

Grundsätzlich ist die Organisationsentwicklung eine Form des geplanten Wandels. Unter Verwendung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse, häufig aus der Kleingruppenforschung, wird ein organisatorischer Veränderungsprozess eingeleitet und unterstützt. (vgl. Staehle 1999: 922)

Staehle (vgl. 1999: 924) fasst zusammen, dass es sich bei der Organisationsentwicklung um einen anwendungsbezogenen Ansatz innerhalb der verhaltensorientierten Organisationsforschung handelt. Dieses würde aus allen Definitionen hervorgehen.

„OE zielt auf eine planmäßige mittel- bis langfristige wirksame Veränderung der

- individuellen Verhaltensmuster, Einstellungen und Fähigkeiten von Organisationsmitgliedern,
- Organisationskultur und des Organisationsklimas,
- Organisations- und Kommunikationsstrukturen sowie der strukturellen Regelung im weitesten Sinne (wie Arbeitszeit, Lohnformen).“ (Staehle 1999: 924)

Die Gesellschaft für Organisationsentwicklung definiert Organisationsentwicklung „...als einen längerfristig angelegten, organisationsumfassenden Entwicklungs- und Veränderungsprozeß von Organisationen und der in ihr tätigen Menschen. Der Prozess beruht auf Lernen aller Betroffenen durch direkte Mitwirkung und praktische Erfahrungen. Sein Ziel besteht in einer gleichzeitigen Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Organisation (Effektivität) und der Qualität des Arbeitslebens (Humanität).“ (Thom in Frese 1992: 1478)

Die beiden in Spannung zu einander stehenden Ziele - Effektivität und Humanität - werden im Grundsatz für vereinbar gehalten (Merchel 2005: 33). Beide Ziele werden als interdependent und gleichrangig betrachtet (Thom in Frese 1992: 1478 f.). Wobei hinzuzufügen ist, dass die Bedürfnisbefriedigung nach sinnvoller Arbeit, Selbstverwirklichung und Anerkennung eher als Mittel für die Steigerung der Effizienz eines Unternehmens angesehen wird und nicht als ein eigenständiges Ziel. (vgl. Staehle 1999: 925)

Es wird festgestellt, dass es sich bei Organisationsentwicklung um einen ganzheitlichen Ansatz handelt, der Organisationen als offene und komplexe Systeme versteht. Demnach wird die Abhängigkeit von Umwelt, Ziele, Verhalten von Organisationsmitgliedern, Strukturen, Kommunikation zwischen Organisationssegmenten und Organisationsmitgliedern berücksichtigt. Darüber hinaus handelt es sich um ein prozessorientiertes Vorgehen. OE ist auf der Grundlage einer Planung zielgerichtet, in der Gestaltung aber flexibel und reflektiert auf den Prozess ausgerichtet. Die Gestaltung von Kommunikation steht im Mittelpunkt des OE-Prozesses. Organisationsmitglieder sollen ihre Organisation besser verstehen und gestalten lernen, in dem Lernsituationen inszeniert werden. Außerdem beinhaltet OE eine Beteiligung und aktive Mitwirkung der Betroffenen. Im Sinne des Mottos „Die Betroffenen zu Beteiligten machen“ (Comelli 1999: 635 in Merchel 2005: 35), wird davon ausgegangen, dass Organisationsveränderungen von den Mitgliedern der Organisation nur aktiv getragen werden, wenn diese am Veränderungsprozess beteiligt sind. (vgl. Merchel 2005: 35 f.)

Als weiteres Merkmal der Organisationsentwicklung wird häufig das Einbeziehen eines gezielt ausgebildeten Spezialisten genannt, welcher den Wandelprozess konzipiert und steuert (vgl. Schreyögg 1999: 449). Diese Spezialisten werden auch Change Agents (vgl. Filley/Hause/Kerr 1976: 487 ff. in Staehle 1999: 924) oder Organisationsberater (vgl. Merchel 2005: 37) genannt. Im Sinne des Grundsatzes „Hilfe zur Selbsthilfe“ soll den von Veränderungen Betroffenen durch Experten die Fähigkeit vermittelt werden, den Veränderungsprozess selbst zu bestimmen und zu gestalten. Eine Abhängigkeit von Experten soll vermieden werden. (Thom in Frese 1992: 1479)

Häufig wird von zwei grundsätzlichen Ansätzen der Organisationsentwicklung gesprochen:

- dem „personalen Ansatz“ sowie
- dem „strukturalen Ansatz“.

Der personale Ansatz zielt auf eine Beeinflussung von Personen, insbesondere Schlüsselpersonen, im zu verändernden Sozialsystem. Durch den Einsatz von Qualifizierungsmaßnahmen (z.B. Verhaltenstrainings) sollen die Systemmitglieder sich der Konsequenzen eigener Handlungen und Verhaltensweisen bewusst werden, Konfliktaustragungsfähigkeit und Teamfähigkeit entwickeln sowie Verständnis für Fehler anderer aufbringen. Ein Arbeitsklima, welches Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit fördert, kann auf diese Weise entstehen. (vgl. ebd.: 1481)

Der strukturelle Ansatz setzt bei der Organisationsstruktur an und versucht z.B. über Veränderungen der Stellenbeschreibungen und des Organisationsplanes günstige Rahmenbedingungen für die Umsetzung von OE-Zielen zu schaffen. (vgl. ebd.: 1481 f.)

Beide Ansätze sollten möglichst gleichzeitig zur Anwendung kommen (vgl. ebd.: 1481). Becker und Langosch (2002: 44) weisen darauf hin, dass die Wesensmerkmale einer Organisation - Struktur/ Verhalten/ Normen - bei allen Veränderungsbemühungen immer im Zusammenhang betrachtet werden müssen.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass der Begriff des Change Managements als Oberbegriff für viele Formen des Veränderungsmanagements in Organisationen verwendet wird. OE ist demnach vorliegend ein Konzept zur Umsetzung und Gestaltung von Wandel und damit ein Konzept des Change Management.

Veränderungsprozesse sind in verschiedene Phasen unterteilt. Ein Phasenmodell wird im Weiteren vorgestellt.

### 3.3.3 Phasenmodell der Organisationsentwicklung

Bei allen Phasenmodellen von Veränderungsprozessen handelt es sich letztlich um Variationen eines Grundschemas, welches von Kurt Lewin bereits Mitte der 1940er Jahre strukturiert wurde (vgl. Thom in Frese 1992: 1481). Das 3-Phasen-Modell von Lewin gilt als „Klassische“ Verlaufsform für Veränderungsprozesse (vgl. Langosch/Becker 2002: 57).

Es gibt die Phase des Auftauens (Unfreezing), die Phase der Veränderung (Moving) sowie die Phase der Stabilisierung (Refreezing) (vgl. Merchel 2005: 41f.).

In der Phase des Auftauens muss eine Organisation ihren vorherigen Zustand des Gleichgewichts aufgeben und eine Bereitschaft zur Veränderung entwickeln (vgl. ebd.). Auftauen ist in dem Sinne zu verstehen, dass die betroffenen Systemmitglieder Werte, Einstellungen und Verhaltensweisen überprüfen (vgl. Thom in Frese 1992: 1481). Der Anstoß für einen Auftauprozess kann von innen sowie von außen erfolgen. Wichtig ist, dass die genannte Phase ausreichend intensiv ist und der vorherige Gleichgewichtszustand als massiv störend empfunden wird. Es muss eine Motivation der Organisationsmitglieder („Leidensdruck“) entstehen, damit diese den tiefgehenden Prozess der Organisationsveränderung auch tragen. (vgl. Merchel 2005: 41)

Die Phase der Veränderung folgt. Neue Verhaltensweisen werden erprobt und übernommen sowie ggf. strukturell abgesichert. (vgl. Thom in Frese 1992: 1481)

Die durchgeführten Veränderungen bedürfen dann der Stabilisierung in der dritten Phase. Um Bestand zu haben, müssen die Veränderungen „eingefroren“ werden. Es besteht ansonsten die Gefahr, dass bereits kleine Rückschläge oder die „Macht der Gewohnheit“ die alten Strukturen wieder aufleben lassen. Demnach muss ein neuer Gleichgewichtszustand hergestellt werden. (vgl. Schreyögg 1999: 492)

Die Abbildung verdeutlicht das 3-Phasen-Modell nach Lewin.

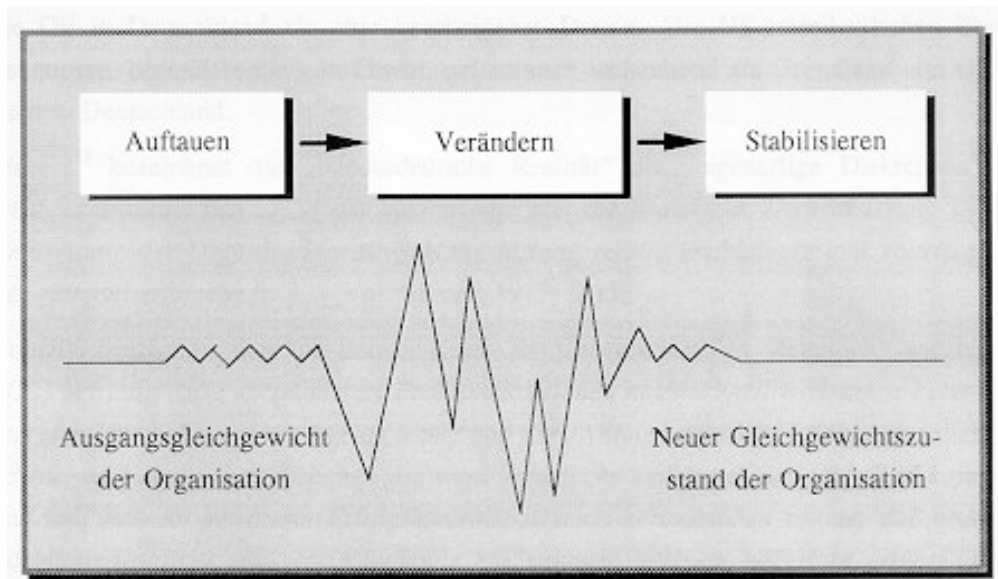


Abbildung 1: Das Organisatorische Änderungsgesetz von Lewin (Quelle: Schreyögg/Noss 1994:171 aus: [www.vordenker.de/gerald/lewin.jpg](http://www.vordenker.de/gerald/lewin.jpg))

Die vorliegende Gleichgewichtsvorstellung geht von temporalen Gleichgewichten aus. Nach Veränderungen sucht das System wieder einen neuen Gleichgewichtszustand. Es pendelt sich nicht immer wieder auf denselben Zustand ein. Die Unternehmensentwicklung stellt sich demnach als eine Abfolge quasi-stationärer Gleichgewichtszustände dar, die zum jeweiligen Zeitpunkt aber als stabil gelten. (vgl. Schreyögg 1999: 493)

### **3.3.4 Das Neue Steuerungsmodell - ein Anstoß für Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung**

Deutlich wurde bereits, dass die öffentliche Verwaltung sich verändern muss und Diskussionen und Handeln zum Thema Verwaltungsmodernisierung in Deutschland stark von den Kommunen geprägt sind.

Die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland basiert auf dem so genannten New Public Management, einer Reformbewegung für den öffentlichen Sektor, welche seit Anfang der 1980er Jahre in allen westlichen Industriestaaten zu beobachten ist. Die durch Umweltveränderungen und Zeitablauf entstandenen Verkrustungen bürokratischer Systeme sollen überwunden werden und in



zielorientierte, wirksame und wirtschaftlich handelnde Dienstleister umgewandelt werden. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) griff Anfang der 1990er Jahre diese Idee auf, passte sie für deutsche Kommunen an und entwickelte mit dem „Neuen Steuerungsmodell“ ein Reformkonzept, das die konzeptionelle Grundlage des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens bildet. Begrifflichkeit und Konzeption sind im Laufe der Zeit auch auf Bundes- und Landesebene übernommen worden. (vgl. <http://www.kgst.de/themen/organisationsmanagement/organisatorische-grundlagen/neues.steuerungsmodell.dot>)

Unter dem Leitbild „Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“ strebt das Neue Steuerungsmodell den Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur an. Folgende Kernelemente sind zu nennen:

- Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung
- Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriff (Kontraktmanagement)
- Dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich
- Zentrale Steuerung neuer Art
- Instrumente zur Steuerung von der Leistungsseite her (Outputsteuerung). (vgl. KGSt-Bericht 05/1993: 3ff.)

Das Neue Steuerungsmodell stellt lediglich eine modellhafte Beschreibung für Veränderungsprozesse dar. Letztendlich muss jede Verwaltung ihren eigenen Weg für die Umsetzung finden, zumal die kommunalverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und die örtlichen Bedürfnisse sehr unterschiedlich sind. (vgl. ebd. : 15)

Für die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells empfiehlt die KGSt unter anderem ein Schaffen von günstigen Rahmenbedingungen (vgl. 05/1993: 25). Weiterhin werden Hinweise zum Einstieg in den Veränderungsprozess gegeben (vgl. ebd.: 30).

Eine Voraussetzung ist beispielsweise eine ausreichende Anzahl von Meinungsführern aus Politik und Verwaltung, die davon überzeugt sind, dass die Verwaltung neue Strukturen und Arbeitsweisen benötigt, um Probleme der Zukunft lösen zu können. Die KGSt macht darauf aufmerksam, dass der Umbau einer Kommune zum Dienstleistungsunternehmen ein Lernprozess aller Beteiligten sei und in Anbetracht eines derartigen Entwicklungsprozesses zu Beginn weder absehbar noch planbar sei, wo dieser Prozess im Detail enden wird. (vgl. ebd. 27 f.)

Die KGSt empfiehlt weiterhin, die Umstrukturierung in Richtung einer größeren Selbststeuerung von Fachbereichen als Projekt zu organisieren. Für ein Projekt Neue Steuerung werden unter anderen folgende Anforderungen genannt:

- Das Veränderungsziel im Sinne eines angestrebten zukünftigen Verwaltungsstandes muss deutlich sein.
- Möglichst viele Mitarbeiter sowie die Personalvertretung einbeziehen.
- Unterstützung von der Politik.
- Ein eigenes Budget und freigestellte Mitarbeiter.
- Eine regelmäßige Evaluation zu vorher festgelegten Zeitpunkten, um aus Fehlern zu lernen.
- Projektgruppen für Teilprojekte.
- Eine gute Informationspolitik. (vgl. ebd.: 28)

Die Personalpolitik ist von großer Bedeutung. Fortbildungen werden als unverzichtbar genannt, um insbesondere Führungskräfte auf die größeren Handlungsspielräume und die größere Verantwortung im Zusammenhang mit einer Dezentralisierung vorzubereiten. (vgl. ebd.: 29)

Für den Einstieg in Veränderungsprozesse bestehen große Spielräume. Ein erster Schritt können Pilotprojekte sein, in denen die Ressourcenverantwortung auf ausgewählte Fachbereiche übertragen wird. Die Beispielwirkung erfolgreicher Pilotprojekte könne dann dazu genutzt werden, den neuen Steuerungszustand möglichst schnell in die Gesamtverwaltung überzuleiten. Ein Einstieg ist ebenfalls über aufbauorganisatorische Maßnahmen möglich, in dem Organisationseinheiten zusammengefasst und Hierarchien abgeflacht werden. (vgl. ebd.: 30 f.)

Angesichts des Einflusses der Finanzkrise wird von der KGSt eine flächendeckende Einführung der Budgetierung als verändertes Verfahren der Haushaltssteuerung prognostiziert. Die Einführung von zugeteilten Budgets wird als Top-down-Willensakt der politischen Führung beschrieben. Es soll sichergestellt werden, dass die insgesamt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nicht überschritten werden. Die Fachbereiche sind in die Verantwortung für den Haushaltsausgleich mit einbezogen. Über die Einführung von Dezentralisierung und Budgetierung soll dann allmählich eine Outputorientierte Steuerung aufgebaut werden. (vgl. ebd.: 31 f.)

Angesichts der von der KGSt genannten modellhaften Beschreibung für Veränderungsprozesse, wird der Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle vorliegend als Empfehlung gelesen und in diesem Sinne als ein Anstoß für OE-Prozesse in der öffentlichen Verwaltung.

Bassarak u.a. (2001: 5) stellen als Beispiel für Organisationsentwicklung die Einführung und Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in der Berliner Verwaltung dar. Sie machen darauf aufmerksam, dass Organisationsentwicklungsprozesse, die als gelungen angesehen werden, nicht unkritisch einfach auf eine andere örtliche Situation übertragen werden können. Es bedarf vielmehr eigener Anstrengungen und der Schaffung von adäquaten Rahmenbedingungen sowie Voraussetzungen.

### **3.3.5 Ergebnisse von OE- Prozessen in der öffentlichen Verwaltung**

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass in den Kommunen eine intensive Auseinandersetzung mit einer im Kern betriebswirtschaftlich ausgerichteten Binnenmodernisierung von der KGSt durchgesetzt wurde (vgl. Bogumil u.a. 2007: 8).

Im Gegensatz zu der Ebene der Kommunen, bei denen die Strukturen am ehesten im Wandel sind, sind Bund und Länder, aufgrund ihrer Aufgabenschwerpunkte, stabiler gegenüber Reformen. Einschätzungen besagen allerdings, dass auch die

kommunale Ebene, gemessen an den Zielvorgaben, weit hinter den Reformabsichten zurückgeblieben ist. (vgl. Bogumil/ Jann 2009: 243)

Es ist festzuhalten, dass viele Kommunen das Beharrungsvermögen der Strukturen und das damit einhergehende Misstrauen gegenüber Veränderungen von Seiten der Mitarbeiter und der politischen Ebene unterschätzt haben (vgl. Schöneich 1996: 17).

Klug (2009: 48) stellt im Ergebnis unter anderem eine konzeptionelle Fehlannahme am Neuen Steuerungsmodell fest. Der Konzeptionierung würde die Annahme zugrunde liegen, dass in einer neuen „Steuerung“ der Kern zur Lösung der Problemlage zu finden ist. Auf dieser Grundlage gestaltet das Konzept sich als technokratisch-instrumenteller Ansatz aus, der mit sich bringt, dass die Schwierigkeiten der öffentlichen Verwaltung vorrangig durch die Implementierung eines neuen Systems zu lösen sind. Somit würde der Ansatz die handelnden Personen weitgehend außer Acht lassen. Auch Schridde (2004:16) stellt fest, dass die Realisierung der Reform von den Verwaltungsakteuren zu technisch begriffen wird. Viele Modernisierungsbestrebungen schienen auf der Annahme zu basieren, dass bei einer strukturellen und instrumentellen Umrüstung mit der Einführung neuer Instrumente und Konzepte die geforderte kulturelle Veränderung automatisch mit eingeschlossen ist. Aus Sicht der Verfasserin vorliegender Arbeit stehen die genannten Ergebnisse im Gegensatz zum ganzheitlichen Verständnis der Organisationsentwicklung.

Im Ergebnis sind Effekte festgestellt worden, die so nicht beabsichtigt waren (vgl. Edel 2011: 13). „War bspw. ein höherer Grad von Dezentralisierung durch Strukturveränderungen angestrebt, resultieren bisweilen stärkere Kontrolle und ein ausführlicheres Berichtswesen mit der Zentrale.“ (ebd.) „ War es bspw. Ziel der Reform, die bürokratischen Strukturen abzubauen, so entstanden ausführliche Produktkataloge, detaillierte Kontrakte und ein aufwendiges Rechnungswesen, was teilweise schon im manifesten Widerspruch zu der durch die Reform angestrebten dezentralen Ergebnisverantwortung steht“ (Proeller & Schedler 2006: 266 in ebd.). In einem Interview mit einem Kämmerer wurde 2004 folgender nicht beabsichtigter Effekt deutlich: „Also eine Führungsebene

dazwischen hatten wir zwar formal gekillt. Faktisch und informell war sie aber in Teilbereichen noch da, hat sich sogar noch viel stärker ausgeprägt; in anderen Bereichen wurde sie weggeschwiegen“ (Kuhlmann 2006: 5 in ebd.).

Die KGSt ging davon aus (05/1993: 1), dass die mit dem Umwandelungsprozess einhergehenden Verhaltensänderungen letztlich eine andere Verwaltungskultur erzeugen werden.

Die Tiefe und Intensität eines kulturellen Wandels wurde unterschätzt (vgl. Reichwein 1997: 27 in KGSt-Bericht 02/2007: 58). Laut KGSt (02/2007: 58) wäre zwar der notwendige rechtliche Freiraum für neue Organisationsformen geschaffen worden, das erforderliche neue Denken konnte aber nicht verordnet werden. In diesem Zusammenhang stellt die KGSt fest, dass die so genannten „weichen Faktoren“ eher vernachlässigt wurden und diese zukünftig stärker beachtet werden müssen.

Es ergibt sich die Schlussfolgerung, dass dem Kulturaspekt in Veränderungsprozessen eine bedeutende Rolle zukommt.

### **3.4 Zusammenfassung**

Hervorzuheben ist, dass Veränderungen in Organisationen nicht selbstverständlich sind, da diese erst einmal als strukturell konservativ gelten. Demnach ist immer ein Auslöser für Veränderungsprozesse erforderlich. Diese Veränderungsimpulse müssen erkannt werden und es muss Organisationsmitglieder geben, die über die nötige Macht und Autorität verfügen, um Veränderungsprozesse anzustoßen.

Weiterhin ist deutlich geworden, dass das Verständnis von Wandel und Organisation abhängig von der jeweiligen organisationstheoretischen Schule und Strömung ist. Die jeweils organisationstheoretische Denkweise beeinflusst das Verständnis von Organisationswandel.

Die traditionelle, bzw. klassische Managementlehre betrachtet Veränderungen in Organisationen rational, in dem diese eher als ein „planerisches Problem“ gesehen werden. Der Bürokratie-Ansatz von Max Weber zählt zu den klassischen Organisationstheorien. Im Gegensatz dazu wird aus der Perspektive der verhaltenswissenschaftlichen Organisationslehre der organisatorische Wandel als ein eigenständiges Problem verstanden. Die Organisationsentwicklung ist im Rahmen des Change Management ein Ansatz, der sich mit dem Problem des geplanten Wandels beschäftigt.

Bei der Organisationsentwicklung handelt es sich um einen ganzheitlichen Ansatz, der Organisationen als offene und komplexe Gebilde versteht. Die OE basiert unter anderem auf der Grundannahme, dass Organisationsveränderungen von den Mitgliedern der Organisation nur getragen werden, wenn diese an Veränderungsprozessen beteiligt sind. Im Rahmen der OE wird grundsätzlich zwischen einem personalen und strukturalen Ansatz unterschieden. Diese sollen möglichst gleichzeitig zur Anwendung kommen. Die Wesensmerkmale einer Organisation - Struktur, Verhalten sowie Normen – müssen bei allen Veränderungsbemühungen immer im Zusammenhang betrachtet werden.

In Bezug auf die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland wird im Ergebnis festgestellt, dass mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells zwar eine im Kern betriebswirtschaftlich ausgerichtete Binnenmodernisierung durchgesetzt wurde. Die Rolle des Kulturaspektes in Veränderungsprozessen aber eher vernachlässigt wurde.

Die Bedeutung von Organisationskultur in Veränderungsprozessen wird im Folgenden thematisiert.

## **4. Die Bedeutung von Organisationskultur in Veränderungsprozessen**

### **4.1 Allgemeine Einordnung des Begriffs und Begriffsdefinition**

Eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Organisationskultur findet seit den 1980er Jahren statt. Veröffentlichungen Anfang der 1980er Jahre sorgten für eine große Aufmerksamkeit. Die Beiträge thematisierten eine ausschlaggebende Bedeutung der Organisationskultur bei der Erklärung von Erfolg oder Misserfolg einer Organisation. (vgl. Staehle 1999: 497) Das Hervorheben der „weichen Faktoren“ stand im Gegensatz zu traditionellen Auffassungen (vgl. Schridde 2004: 7).

In Anlehnung an Neubauer (2003: 7) werden die Begriffe „Organisationskultur“ und „Unternehmenskultur“ synonym verwendet.

Neu und interessant ist am Kulturansatz zunächst die Sichtweise, dass die Organisation als Ganzes, als eine Art Kultursystem, verstanden wird. Die Idee besagt, dass sich in Unternehmen eigene unverwechselbare Vorstellungs- und Orientierungsmuster entwickeln, welche das Verhalten der Organisationsmitglieder und betriebliche Funktionsbereiche deutlich prägen. (vgl. Steinmann/Schreyögg 2005: 710) Entliehen ist der Kulturbegriff der Kulturanthropologie bzw. Ethnologie (vgl. Schridde 2004: 7). In der Ethnologie bezeichnet der Kulturbegriff „...die besonderen historisch gewachsenen und zu einer komplexen Gestalt geronnenen Merkmale von Volksgruppen.“ (Kluckhohn/Strodtbeck 1961 in Schreyögg 1999: 437) Gemeint sind damit im Wesentlichen Wert- und Denkmuster einschließlich der sie vermittelnden Symbolsysteme, wie sie im Laufe menschlicher Interaktionen entstanden sind. Diesen für Volksgruppen entwickelten Kulturbegriff nehmen beispielsweise Organisationsforschung und Managementforschung auf und übertragen ihn auf Organisationen. Dahinter steht die Idee, dass jede Organisation eine eigene Kultur entwickelt, also in gewisser Hinsicht eine eigenständige Kulturgemeinschaft darstellt. In diesem Sinne entwickeln Organisationen eigene unverwechselbare Vorstellungs- und Orientierungsmuster, welche das Verhalten der Mitglieder nach

innen und außen nachhaltig prägen. (vgl. Schreyögg 1999: 437; Steinmann/Schreyögg 2005: 710)

Der Kulturbegriff relativiert eine rationale Sicht auf Organisationen und beinhaltet somit eine Kritik am herkömmlichen analytischen Rationalitätsbegriff (vgl. Quinn 1988 in: Steinmann/Schreyögg 2005: 710). Organisatorische Rationalität und in diesem Sinne Erfolg wird nicht mehr als Resultat von optimierten Entscheidungen betrachtet, sondern viel breiter als Meisterung einer Vielzahl von Prozessen. Zu diesen Prozessen gehören beispielsweise das Wecken von Emotionen und die Pflege von Traditionen. Die Verarbeitung von Erfahrungen und die Entwicklung spezifischer Kompetenzen rücken in den Vordergrund. Aspekte, die analytisch nicht vollständig durchdringbar sind. (vgl. Steinmann/Schreyögg 2005: 710)

Mit der Organisationskultur befassen sich verschiedene wissenschaftliche Disziplinen, insbesondere die Betriebswirtschaftslehre, die Organisationspsychologie sowie die Soziologie. Demnach wurden unterschiedliche theoretische Konzepte und Perspektiven entwickelt, so dass der Begriff „Organisationskultur“ nicht einheitlich verwendet wurde und wird. (vgl. Neubauer 2003: 7)

Laut Schreyögg (vgl. 1992: 1526) gibt es aber, unabhängig von einzelnen Strömungen, einige Kernelemente, die mit dem Begriff Organisationskultur verbunden werden:

- „Organisationskultur ist ein im Wesentlichen implizites Phänomen; Organisationskulturen sind gemeinsam geteilte Überzeugungen, die das Selbstverständnis und die Eigendefinition der Organisation prägen (Bate 1984).
- Organisationskulturen werden gelebt, als selbstverständlich hingenommen. Ihre Selbstreflexion ist die Ausnahme, nicht die Regel.
- Organisationskultur bezieht sich auf gemeinsame Orientierungen, Werte u.s.w. Es handelt sich also um ein kollektives Phänomen, das das Handeln des einzelnen Mitgliedes prägt. Kultur macht infolgedessen



organisatorisches Handeln einheitlich und kohärent – jedenfalls bis zu einem gewissen Grad.

- Organisationskultur ist das Ergebnis eines Lernprozesses im Umgang mit der externen und internen Umwelt (Schein 1984). Bestimmte Handlungen erweisen sich als erfolgreiche Problemlösungen, andere weniger. Zug um Zug schälen sich bevorzugte Wege des Denkens und Problemlösens heraus (...) bis schließlich diese Orientierungsmuster mehr oder weniger zur selbstverständlichen Voraussetzung des organisatorischen Handelns gemacht werden.
- Organisationskultur repräsentiert die „konzeptionelle Welt“ der Organisationsmitglieder (Goodenough 1971). Sie vermittelt Sinn und Orientierung in einer komplexen Welt, indem sie Muster gibt für die Selektion, für die Interpretation und für Handlungsprogramme bei auftretenden Stimuli. Die Organisationsmitglieder ordnen die Aufgabenwelt der Organisation auf der Basis eines gemeinsam verfügbaren Programms (Geertz 1973).
- Organisationskultur wird in einem Sozialisationsprozess vermittelt (...); sie wird nicht bewusst gelernt. Organisationen entwickeln zumeist eine Reihe von Mechanismen, die das neue Organisationsmitglied lehren, im Sinne der kulturellen Tradition zu handeln (von Maanen/Schein 1979).“ (Schreyögg 1992: 1526)

Zusammenfassend wird auf eine vorgeschlagene Definition von Neubauer Bezug genommen, welche im Wesentlichen an die weithin akzeptierte Definition von Schein (1992) angelehnt ist: „Organisationskultur ist die Gesamtheit gemeinsam geteilter Grundannahmen, Werthaltungen, Normen und Orientierungsmuster, die von den Menschen in einer Organisation zur Bewältigung der Probleme der äußeren Anpassung und der inneren Integration entwickelt wurden und die sich nach gemeinsamer Überzeugung so bewährt haben, dass sie an neue Mitglieder weiterzugeben sind, damit diese in der richtigen Weise wahrnehmen, denken, fühlen und handeln.“ (Neubauer 2003: 22)

## 4.2 Ansätze der Organisationskultur

Beim Kulturbegriff werden, ähnlich wie beim Organisationsbegriff, gegenläufige Ansätze der Konzeptualisierung unterschieden (vgl. Keesing 1974; Smircich 1983 in: Schreyögg 1999: 437). Eine Unterteilung kann in zwei Hauptstränge des Kulturverständnisses erfolgen:

- die funktionalistische Sicht und
- die kognitiv-interpretative Sicht (vgl. Edel 2011: 28).

Die funktionalistische Sichtweise beinhaltet die Frage nach den Problemen, welche die Kultur für eine Unternehmung löst (vgl. Schreyögg 1999:437). In diesem Sinne werden Unternehmenskulturen nach ihrem Funktionsbeitrag zum Bestandserhalt befragt (vgl. u.a. Schein 1985, Dyer 1985 in: ebd.: 438). Kultur wird nach diesem Verständnis als etwas betrachtet, was eine Organisation *hat*. Sie steht in einer Reihe mit anderen Elementen, die eine Organisation auszeichnen, wie beispielsweise die Planung oder Technologie. (vgl. Schreyögg 1992: 1525) Die kognitiv-interpretative Sichtweise hingegen betrachtet die Unternehmenskultur als grundlegenden Prozess der Orientierung und Sinnstiftung (vgl. Schreyögg 1999: 438). Die Basis für ein gemeinsames Handeln und Verstehen wird durch die Unternehmenskultur erst geschaffen (vgl. u.a. Geertz 1983; Barley 1983 in ebd.). Diese Sichtweise betrachtet die Organisation als Kultur (vgl. Schreyögg 1992: 1525).

Im Folgenden werden drei konzeptionelle Ansätze der Organisationskultur dargestellt:

- der Basismetaphernansatz
- der Variablenansatz und
- der dynamische Konstruktansatz (vgl. Edel 2011: 29).

Das kognitiv-interpretative Kulturverständnis ist im Basismetaphernansatz wieder zu finden und das funktionalistische Verständnis von Kultur im Variablenansatz.

Eine Mischform beider Ansätze stellt dann der dynamische Konstruktansatz dar (vgl. Sackmann 1990: 153).

Der Basismetaphernansatz bzw. Metaphernansatz basiert auf einem interpretativen Erklärungsansatz. Das Wissensverständnis ist subjektivistisch. Die Organisation wird als Kultur betrachtet. Ziel des Forschungsansatzes ist die Explikation, also die Erklärung bzw. Darlegung, der bestehenden Kultur. Es geht bei diesem Ansatz nicht um die Gestaltung einer Soll-Kultur. (vgl. Edel 2011: 29; Neubauer 2003: 19) Kultur lässt sich, aus der Perspektive des Basismetaphernansatzes nur als Ganzes, als eine kulturelle Gemeinschaft untersuchen, weil sie für die Organisationsmitglieder eine eigene Lebenswelt darstellt (vgl. Smircich 1983: 347; Bardmann 1994: 339 in: Edel 2011: 30). Verstanden wird Kultur als „Ideensystem“ oder „Bedeutungssystem“. Kultur ist spontan entstanden und nicht beobachtbar. Verstanden und interpretiert werden kann sie nur aus Sicht der Mitarbeiter. Grundlegende Zusammenhänge können also lediglich „Insider“ erkennen und erklären. Es ist nicht möglich, einzelne Aspekte der Kultur isoliert zu untersuchen. (vgl. Neubauer 2003: 20) Organisationskulturforschung, welche den Basismetaphernansatz zu Grunde legt, zielt darauf ab, Gegebenes zu erklären. Ziel ist es nicht, Kultur gezielt durch eine Reform zu ändern. (vgl. Edel 2011: 30)

Der Variablenansatz basiert auf einem funktionalistischen Erklärungsansatz. Das Wissensverständnis ist objektivistisch. Organisationskultur wird als eine wichtige Variable neben weiteren Variablen, wie z.B. Führung, Technik und Struktur, verstanden. Im Gegensatz zum Basismetaphernansatz, dem die Auffassung zu Grunde liegt, dass Organisation Kultur *ist*, liegt dem Variablenansatz die Auffassung zu Grunde, dass Organisation Kultur *hat*. Kultur hat bestimmte Funktionen und Auswirkungen, beispielsweise die Intensität der Leistungsmotivation der Mitarbeiter oder die Identifikation mit dem Unternehmen, hängt aber auch von bestimmten Bedingungen ab. Demnach kann Organisationskultur auch aktiv verändert und gestaltet werden. (vgl. Neubauer 2003: 19 f.) Organisationsforschung, welche den Variablenansatz heranzieht, zielt häufig darauf ab, die Variable „Kultur“ zu gestalten (vgl. Sackmann 1990: 158 ff.).

Metaphernansatz- und Variablenansatz werden von Sackmann (1995: 162 ff.) zu einem dynamischen Konstruktansatz verbunden. Mit den ihnen eigenen ideellen und materiellen Wirklichkeiten sind Unternehmen sich entwickelnde Kultursysteme. Nach diesem Verständnis *sind* Organisationen Kulturen und *haben* zugleich kulturelle Aspekte. Mit der Verbindung beider Ansätze vermeidet Sackmann die jeweilige Einseitigkeit der zuerst genannten Ansätze (vgl. Neubauer 2003: 65). Durch das Einbringen von kulturellem Wissen aus der Umwelt und in der Auseinandersetzung mit Problemen innerhalb der Organisation entsteht eine Unternehmung als Kultur mit ihren kulturellen Manifestationen (vgl. Sackmann 1985; Schein 1985 in Sackmann 1990: 163). Die Organisationskultur als dynamisches Konstrukt entwickelt sich durch die Interaktion der Handelnden. Das wachsende kulturelle Wissen wird, oft unbewusst, in Form von Erfolgs- und Misserfolgsrezepten an Mitarbeiter im täglichen Arbeitsvollzug weitergegeben. Da jeder Mitarbeiter als Kulturträger agiert, können unterschiedliche Kulturperspektiven entstehen, die sich gegenseitig ergänzen, von einander unabhängig sind oder in Konkurrenz miteinander existieren. Gleichzeitig sind die Kulturträger in einem Unternehmen auch - und dieses meist unbeabsichtigt - Kulturgestalter und tragen somit zur evolutionären Weiterentwicklung der kulturellen Perspektiven bei. Dem dynamischen Konstruktansatz liegt weiterhin die Annahme zugrunde, dass Kultur inhärent funktional ist. Das überlieferte kulturelle Wissen dient als Selektions- und Interpretationsfilter. Diese „Filterfunktion“ kommt im alltäglichen Arbeitsprozess zur Komplexitätsreduktion bei der Informationsaufnahme und Informationsverarbeitung zum Tragen. Aus der unendlichen Menge von Informationen werden nur die herausgefiltert, welche aufgrund der vorhandenen Kulturperspektive einen Sinn machen. Die vorherrschende Kultur kann darüber hinaus auch motivierende und in enger Verbindung damit emotionale Auswirkungen haben. Beispielsweise wenn Mitarbeiter die vermittelten Ziele und Aufgaben als sinnvoll interpretieren, sich damit identifizieren und ein entsprechendes Engagement zeigen. (vgl. Sackmann 1990: 163 f.) Hinsichtlich einer Kulturgestaltung teilen die Vertreter des dynamischen Konstruktansatzes mit den Vertretern des Variablenansatzes das pragmatische Interesse an einer Kulturgestaltung. Allerdings sind die Annahmen, auf denen der dynamische Konstruktansatz beruht, denen des Metaphernansatzes

ähnlicher. In Bezug auf eine Gestaltung beinhaltet die Perspektive des beschriebenen Ansatzes ein kulturbewusstes Management. (vgl. ebd.: 164, 162)

Zusammenfassend wird hervorgehoben, dass der Metaphernansatz zum Ziel hat, Gegebenes zu erklären. In diesem Sinne *ist* Organisation Kultur. Der Variablenansatz hingegen zielt darauf ab, Kultur zu gestalten. Nach diesem Verständnis *hat* Organisation Kultur. Der dynamische Konstruktansatz verbindet beide Ansätze. Danach ist Organisation Kultur, die aber mit einem kulturbewussten Management gestaltet werden kann.

Es wurde deutlich, dass sich alle Ansätze mit dem gleichen Phänomen auseinandersetzen. Die Herangehensweise und die verfolgten Ziele aber stark vom jeweiligen Verständnis der Organisationskultur abhängig sind. Dies betrifft insbesondere das Thema der Gestaltung von Organisationskulturen.

### **4.3 Ebenen der Organisationskultur**

Organisationskulturen sind schwer fassbare und komplexe Phänomene. Neben Orientierungsmustern und Programmen gehören zu ihnen auch die sichtbaren Vermittlungsmechanismen und Ausdrucksformen. (vgl. Schreyögg 1999: 439) Edgar H. Schein hat das so genannte Drei-Ebenen-Modell der Kultur (vgl. Edel 2011: 34) bzw. das Kultur-Ebenen-Modell (vgl. Neubauer 2003: 56) entworfen, mit dem er versucht, die unterschiedlichen Ebenen einer Kultur zu ordnen und ihre Beziehung zu einander zu klären (vgl. Schreyögg 1999: 439).

Schein (vgl. 1995: 29) zeigt mit seinem Modell auf, dass Kulturen auf verschiedenen Ebenen analysiert werden können. Auf den Grad der Sichtbarkeit eines kulturellen Phänomens für den Beobachter bezieht sich der Begriff Ebene. Die verschiedenen Schichten bzw. Ebenen reichen von offenkundigen, sichtbaren und spürbaren Erscheinungsformen bis hin zu den unbewussten, tief verwurzelten Grundannahmen, welche Schein als die Essenz der Kultur definiert. Zwischen diesen beiden Schichten sind diverse bekundete Normen, Werte und Verhaltensregeln anzutreffen. Laut Schein verwenden die Organisationsmitglieder diese als Mittel zur Darstellung ihrer Kultur gegenüber anderen und sich selbst.

Wöhrle (2002: 126) weist darauf hin, dass Organisationskulturen häufig als Eisberge dargestellt worden sind. Anhand des Bildes eines Eisberges wird deutlich, dass der größte Teil des Gehaltes einer Organisationskultur „unter der Wasseroberfläche treibt“.

Die folgende Abbildung des Kultur- Ebenen-Modells nach Schein soll dieses Bild verdeutlichen:

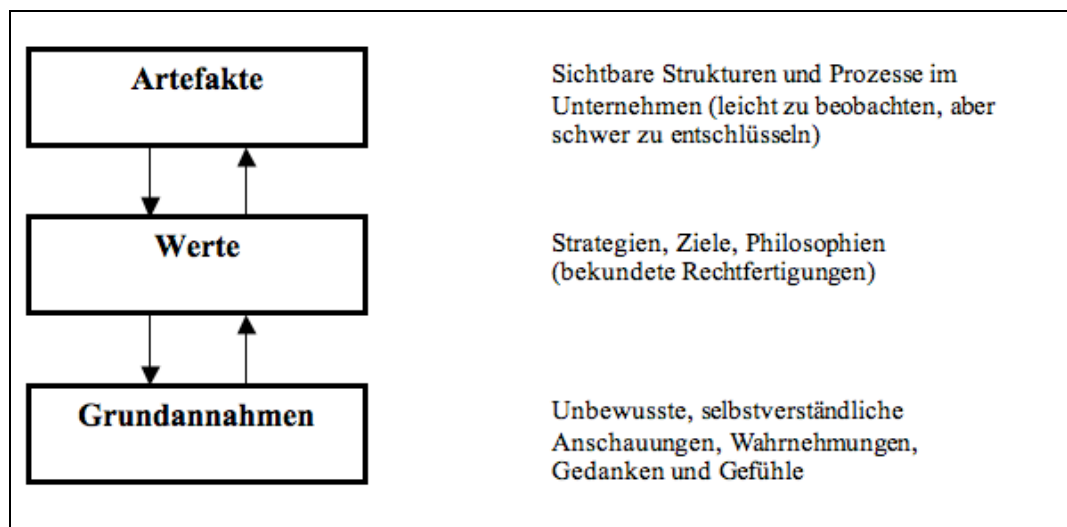


Abbildung 2: Kultur-Ebenen-Modell (nach Schein 1995: 30 in Neubauer 2003: 62)

Ausgehend von den Oberflächenphänomenen muss man sich, um eine Kultur verstehen zu können, sukzessive den kulturellen Kern in einem Interpretationsprozess erschließen. Diese Vorstellung ist der Kulturanthropologie entliehen. (vgl. Steinmamm/ Schreyögg 2005: 712)

An der Oberfläche befindet sich die Ebene der Artefakte. Zu den sichtbaren Aspekten von Organisationskulturen zählen die offenkundigen Zeugnisse der Gruppe, wie beispielsweise die Sprache und die Architektur ihrer räumlichen Umgebung. Außerdem gehören zu dieser Ebene ihre künstlichen Werke und ihr Stil. Der Stil kommt beispielsweise in Sprechweise, Kleidung, den Legenden und Geschichten eines Unternehmens und beobachtbaren Ritualen zum Ausdruck. Dieser sichtbare Teil der Organisationskultur lässt sich zwar leicht beobachten, aber schwer entschlüsseln. Eindrücke können von einem Beobachter zwar beschrieben werden. Daraus lässt sich aber noch nicht rekonstruieren, was diese Dinge für die Gruppe bedeuten oder ob diese Dinge überhaupt entscheidende

Grundannahmen wieder spiegeln. Hinzu kommt, dass Symbole mehrdeutig sind. Ihre mögliche Bedeutung lässt sich nur dann überprüfen, wenn auf den Ebenen der Werte und der Grundannahmen Erfahrungen mit der entsprechenden Kultur gesammelt wurden. Die Bedeutung der Artefakte kann sich ein Beobachter allmählich erschließen, wenn er lange genug in der Gruppe bleibt. Ein schnellerer Weg zum Verständnis einer Kultur wäre der Versuch einer Analyse der Werte und Normen, da auf diesen die Leitlinien basieren, an denen sich die Gruppenmitglieder in ihrem täglichen Verhalten orientieren. Damit ist der Bezug zur nächsten Ebene der Kultur hergestellt. (vgl. Schein 1995: 30 f.)

Die Zwischenebene des Modells von Schein beinhaltet Werte. Diese sind moralische und normative Anker, welche das Verhalten der Gruppenmitglieder in bestimmten Situationen leiten. Werte beziehen sich auf das Verständnis von Richtig und Falsch und auf das Verständnis von dem „was sein sollte“ im Unterschied zu dem „was ist“. In Bezug auf Werte kann zwischen

- bekundeten Werten und
- geteilten Werten

unterschieden werden. Die bekundeten Werte werden von Einzelnen zu einem bestimmten Zeitpunkt in die Gruppe eingebracht und sind kein Ergebnis von kulturellem Lernen. Sie stammen von allgemeinen ideologischen Annahmen, wie z.B. „Man darf andere Menschen nicht betrügen“. Es handelt sich also um eine absolute Norm und jeder sollte sich dahingehend verhalten. Die geteilten Werte hingegen beruhen auf kulturellem Lernen. Es handelt sich um statische Normen. Dieses bedeutet, dass die Normen Beschreibungen für die aktuellen Handlungsentscheidungen in der Gruppe sind, die sich auf bestimmte Werte beziehen. (vgl. Neubauer 2003: 63)

Stimmen die bekundeten Werte genügend mit den vorhandenen Grundannahmen überein, können diese die Gruppe verbinden und zur Identifikation mit der Gruppe dienen. Wenn keine ausreichende Übereinstimmung vorhanden ist, haben die bekundeten Werte lediglich Einfluss auf verbale Äußerungen, nicht jedoch auf das tatsächliche Verhalten der betroffenen Personen. Eine Gruppe verfügt erst über eine gemeinsame Basis zur Bestimmung dessen was richtig ist, also über geteilte Werte, wenn sie gemeinsam handelt und das Resultat ihrer Maßnahmen

beobachtet hat. Wenn Werte sich als erfolgreich erwiesen haben, können sie in Grundannahmen transformiert werden und erhalten kulturelle Relevanz. (vgl. ebd.: 63 f.) Folgendes Beispiel soll dieses verdeutlichen.

Die Leiterin eines jungen Unternehmens, dessen Umsätze zu sinken beginnen, entscheidet, dass die Werbung verstärkt werden muss, da sie von einer Steigerung des Umsatzes durch Werbung ausgeht. Die Gruppe war mit einer solchen Situation noch nicht konfrontiert und fasst die Entscheidung der Managerin als einen Ausdruck derer Werte auf, also im Fall von Schwierigkeiten ist Werbung genau das Richtige. In dieser Situation kann der Vorschlag der Führungskraft als verbale Kennzeichnung eines Wertes aufgefasst werden. Dieser Wert kann diskutiert, kritisiert und überprüft werden. Wenn die Lösung der Managerin funktioniert und die Gruppe diesen Erfolg gemeinsam wahrnimmt, dann tritt der Wert, dass Werbung das Richtige ist, in einen Prozess der kognitiven Umwandlung. Dieser Wert wird zunächst in einen gemeinsamen Wert und letztendlich in eine gemeinsame Grundannahme verwandelt. (vgl. Schein 1995: 32)

Werte zu erfassen, kann im Einzelfall recht schwierig sein. Es stellt sich immer die Frage, ob sie mit den Grundannahmen systematisch zusammen hängen oder ob es sich um verbale Bekundungen allgemeiner ethischer Prinzipien, um rationale Erklärungen oder angestrebte Ziele handelt. Häufig fehlt eine erkennbare logische Struktur der Werte und manchmal passen sie gar nicht zum beobachtbaren Verhalten, also den Artefakten, oder widersprechen sich sogar. Um die Ebenen der Artefakte und der Werte besser zu verstehen, muss der Beobachter zu einem umfassenderen Verständnis der Grundannahmen gelangen. (vgl. Neubauer 2003: 64)

Grundannahmen stellen die dritte Ebene im Kultur-Ebenen-Modell dar. Sie bilden sich als Ergebnis von gemeinsamem, an Werten orientiertem, erfolgreichem Handeln. Sie sind unbewusst, selbstverständlich und werden nicht in Frage gestellt. Demnach sind sie schwer zu fassen und veränderungsresistent. (vgl. ebd.) Im Allgemeinen beziehen sich Grundannahmen auf das Wesen des Menschen, seine Beziehung zur Natur und zu anderen Menschen sowie auf Wirklichkeit und



Zeit (vgl. Kluckhohn/Strodtbeck 1961; Adler 1991 in ebd.: 65). Zu Annahmen über die Natur des Menschen und die Natur des menschlichen Handelns zählen beispielsweise Annahmen über Aktivität und Passivität. Kommt es insbesondere darauf an, Dinge selbst in die Hand zu nehmen, also aktiv zu sein oder ist es wichtiger sich anzupassen und abzuwarten? (vgl. Schreyögg 1992: 1527 f.) Aufgrund der Selbstverständlichkeit von Grundannahmen, finden sich innerhalb einer Kultur nur geringe Unterschiede. Besitzt eine Grundannahme in einer Gruppe einen stark prägenden Charakter, dann halten Mitglieder ein Verhalten, welches sich auf andere Grundannahmen stützt für unvorstellbar. In einem kapitalistischen Staat ist es beispielsweise undenkbar, dass Unternehmen, die lediglich unter Verlust arbeiten können oder bei denen es gleichgültig ist, ob ein Produkt funktioniert oder nicht, geplant und geführt werden. (vgl. Schein 1995: 33)

Es soll deutlich geworden sein, dass eine Analyse von Organisationen nur bei Berücksichtigung aller Ebenen erfolgen kann. „Wenn man die Struktur der Grundprämissen einer Kultur nicht entschlüsselt, kann man auch die Artefakte nicht richtig interpretieren und die Glaubwürdigkeit der artikulierten Werte nicht angemessen beurteilen. Die Essenz einer Kultur liegt in der Struktur ihrer grundlegenden Annahmen, und erst wenn man diese begriffen hat, erfasst man auch die Oberflächenschichten und ist imstande, sich wirklich darauf einzustellen.“ (Schein 1995: 33)

Insbesondere in Bezug auf Veränderungsprozesse in Organisationen ist dies von Bedeutung.

#### **4.4 Verwaltungskultur in Veränderungsprozessen**

Der Begriff der Verwaltungskultur wurde zunächst als Teil der politischen Kultur verstanden und in international vergleichenden Untersuchungen eingesetzt (vgl. Jann 2000: 329). Zur Weiterentwicklung des politischen Kulturbegriffs leistete Werner Jann einen wichtigen Beitrag, in dem er unter anderem Verwaltungskultur als eine Form der Organisationskultur darstellte (vgl. Fisch 2000: 309, Edel 2011: 24). Verwaltungskultur wird vorliegend als Organisationskultur verstanden.

Angestoßen von der neueren Organisations- und Managementforschung fand das Konzept der Verwaltungskultur in der zweiten Hälfte der 90er Jahre erstmals in den angelsächsischen Ländern und der Schweiz Eingang in die Public-Management-Debatte (vgl. Schridde 2004: 7 f.).

Verschiedene Beiträge zu Verwaltungsmodernisierungen stellen im Zusammenhang mit einem Kulturwandel eine „Bürokratische Verwaltungskultur“ dar, welche von einer „Modernen Verwaltungskultur“ abgelöst werden soll (vgl. Edel 2011: 16, Schridde 2004: 37, Blanke/Schridde 2001: 339).

<b>Bürokratische Verwaltungskultur</b>	<b>Moderne Verwaltungskultur</b>
Legalität	Effektivität
Einheitliche Problemlösung	Unterschiedliche Problemlösung
Nach innen gerichtet, Selbstreferenz, innovationshemmend	Nach außen gerichtet, Kundenorientierung, innovationsfreudig
Misstrauen	Vertrauen
Konventionen, inflexible Regeln	Vision, Leitbild
Zuständigkeitsdenken	Lösungsorientiert, ergebnisorientiert

Tabelle 1: Gegenüberstellung Bürokratische und Moderne Verwaltungskultur

(nach Edel 2011: 16)

Die Bürokratische Verwaltungskultur ist durch Gesetzmäßigkeit geprägt. Die Grundvoraussetzung der Modernen Verwaltungskultur bleibt die Legalität, allerdings nicht als das einzige Steuerungsparadigma. Das Verwaltungshandeln basiert auf einer starken Legalitätsorientierung und soll eine Erweiterung in Richtung Effektivität erfahren. Ein weiterer Aspekt der Bürokratischen Verwaltungskultur ist eine einheitliche Problemlösung. Für unterschiedlich geartete Probleme werden einheitliche Lösungsansätze gewählt. Dem gegenüber gestellt werden differenzierte Lösungen für unterschiedliche Probleme in einer Modernen Verwaltungskultur. (vgl. Schedler 1996: 8 in: Edel 2011: 16) Die Bürokratische Verwaltungskultur ist außerdem durch eine Innenorientierung geprägt. Die Mitarbeiter verstehen sich als Verwalter. Im Gegensatz dazu zeichnet die Moderne Verwaltungskultur eine Kunden- und Bürgerorientierung aus. Die Mitarbeiter verstehen sich als Dienstleister. (vgl. Edel 2011: 17) Weiterhin ist die Bürokratische Verwaltungskultur durch Misstrauen geprägt. Das Verhältnis zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter ist gekennzeichnet durch strikten

Gehorsam und Unterordnung. In einer modernen Verwaltung wird als Soll-Kultur häufig eine „Vertrauenskultur“ propagiert. Das Verhältnis zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter ist in diesem Sinne durch Unterstützung geprägt und basiert auf gegenseitigem Vertrauen. (vgl. Müller 1996: 82 in: Edel 2011: 17) Darüber hinaus ist das Verwaltungshandeln in der Bürokratischen Verwaltungskultur von Konventionen und starren Regeln gekennzeichnet. Dagegen wird in einer Modernen Verwaltungskultur das Verwaltungshandeln durch ein Leitbild und gemeinsame Visionen geleitet. (vgl. Schedler 1996: 8 in: Edel 2011: 17) Das strikte Zuständigkeitsdenken, kennzeichnend für Bürokratische Verwaltungskulturen, wird abgelöst von Problemlösungs- und Ergebnisorientierung (vgl. Thom/Ritz 2006: 81 in Edel 2001: 18). In diesem Zusammenhang sieht die moderne Verwaltung Wandel als Chance und nicht als Bedrohung. Als innovative Verwaltung zeigt sie sich neuen Ideen gegenüber aufgeschlossen und unterstützt diese, anstatt sie zu blockieren. ( vgl. Edel 2001: 18)

Die im Bürokratiemodell von Max Weber postulierten Prinzipien des Berufsbeamtentums bilden einen wichtigen Einflussfaktor, da sie auch auf den öffentlichen Dienst als „kulturelle Steuerungsimplication“ wirken. Kulturelle Normen und Werte lassen sich aus den Grundsätzen des Berufsbeamtentums herausarbeiten, welche die Praktiken in der Verwaltung bestimmen und im Widerspruch zu den Bemühungen der Verwaltungsmodernisierung stehen. Eine innovationshemmende konservative Verwaltungskultur wird durch diese Merkmale geformt und eine Abweisung von Management-Instrumenten im Zuge der Verwaltungsreform mit diesen Merkmalen begründet. Lernprozesse und eine Anpassung an Umweltveränderungen werden durch die veränderungsresistente Kultur verhindert. (vgl. Faust 2003: 98 in: Edel 2001: 19)

Schwarz (1990: 12 in: ebd.) sieht die Verwaltungskultur durch ein starkes Sicherheitsbestreben bezüglich interner und externer Probleme sowie der Tendenz zur ständigen Absicherung von Handlungen und Entscheidungen geprägt. Wichtige Merkmale der Verwaltungsrealität sind, nach Schwarz, Amtsautorität und Ressortdenken, eine starke Hierarchie und ein Mangel an Autonomie. Das

Handeln sei nicht auf die Bedürfnisse der Bürger sondern streng auf Regeln fixiert.

Bei der Beschreibung von Verwaltungskultur handelt es sich um eine sehr allgemeine Darstellung. Es wird davon ausgegangen, dass sich aber in Einzelfällen unterschiedliche Ausprägungen finden. Diese Annahme der Verfasserin beruht auf den Ergebnissen einer Untersuchung zur Berliner Bürokultur, in der deutlich wurde, dass die Verwaltungskultur allein unter den Berliner Bezirken und besonders unter den verschiedenen Fachbereichen erhebliche Unterschiede aufweist (vgl. Bosetzky/Heinrich 1988: 18 in: Edel 2011: 18). Darüber hinaus scheinen nicht nur Unterschiede zwischen den Verwaltungen und Fachbereichen zu bestehen, sondern ebenfalls zwischen den Hierarchieebenen innerhalb einer Verwaltung (vgl. Driscoll/Morris 2001 in: ebd.).

Laut Jann (2000: 232 f.) gibt es bisher wenige empirische Untersuchungen zur Verwaltungskultur im Sinne von Organisationskultur. Dafür würde es aber umso mehr präskriptive Empfehlungen geben, insbesondere in Verbindung mit den neuesten Entwicklungen der Verwaltungsreform und -modernisierung. Weiterhin würde es viele Hinweise geben, dass eine umfassende Verwaltungsmodernisierung eine vollständig neue Verwaltungskultur erfordern würde. Darüber hinaus würde allerdings auch die Annahme bestehen, dass eine neue Verwaltungskultur die Folge von Modernisierungsprozessen sei.

Als mögliche Begründung für einen Mangel an empirischen Untersuchungen, trotz deutlicher Relevanz des Themas, nennt Edel (vgl. Koci 2007: 264/Beck 2007: 29 in 2011: 19 f.) eine generell bestehende Schwierigkeit, kulturelle Phänomene zu definieren, zu konzeptualisieren und zu operationalisieren. Angesichts der Komplexität von Organisationskultur erscheint diese Begründung nachvollziehbar.

#### **4.5 Zusammenfassung**

Der Kulturbegriff relativiert eine rationale Sicht auf Organisationen und beinhaltet somit eine Kritik am herkömmlichen analytischen Rationalitätsbegriff. Der

Kulturansatz versteht Organisationen als Ganzes, als eine Art Kultursystem. Eine weithin akzeptierte Definition von Organisationskultur besagt, dass diese die Gesamtheit gemeinsam geteilter Grundannahmen, Werthaltungen, Normen und Orientierungsmuster ist, die von den Menschen in einer Organisation zur Bewältigung der Probleme der äußeren Anpassung und der inneren Integration entwickelt wurden und die sich nach gemeinsamer Überzeugung so bewährt haben, dass sie an neue Mitarbeiter weiterzugeben sind, damit diese in der richtigen Weise wahrnehmen, denken, fühlen und handeln (vgl. Neubauer 2003: 22).

Ähnlich wie beim Organisationsbegriff werden beim Kulturbegriff gegenläufige Ansätze der Konzeptualisierung unterschieden. Eine Unterteilung in zwei Hauptstränge des Kulturverständnisses kann erfolgen. Das kognitiv-interpretative Kulturverständnis ist im Basismetaphernansatz, bzw. Metaphernansatz wieder zu finden und das funktionalistische Verständnis von Kultur im Variablenansatz. Eine Mischform beider Ansätze stellt der dynamische Konstruktansatz dar. Das Thema der Gestaltung von Organisationskultur ist stark abhängig vom jeweiligen Ansatz und dem Kulturverständnis, welches dem jeweiligen Ansatz zu Grunde liegt.

Das Organisationskulturen schwer fassbare und komplexe Phänomene sind, wird am Kultur-Ebenen-Modell von Schein deutlich. Alle Ebenen einer Kultur – Artefakte, Werte und Grundannahmen – müssen bei der Analyse einer Organisation berücksichtigt werden. Insbesondere in Bezug auf Veränderungsprozesse ist es wichtig zu wissen, dass ein großer Teil der Organisationskultur nicht sichtbar ist.

Verwaltungskultur im Sinne von Organisationskultur ist insgesamt noch sehr allgemein beschrieben und es gibt wenig empirische Untersuchungen. Der Mangel an Untersuchungen kann in einer generellen Schwierigkeit bestehen, kulturelle Phänomene zu erfassen. Eine Relevanz des Themas, gerade auch in Bezug auf Verwaltungsmodernisierung ist der bestehenden Literatur allerdings zu entnehmen. Häufig wird im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung die Notwendigkeit eines Kulturwandels gesehen. Dabei soll die derzeit

vorherrschende und historisch bedingte Bürokratische Verwaltungskultur, die im Großen und Ganzen als innovationshemmend beschrieben wird, durch eine Moderne Verwaltungskultur abgelöst werden.

## 5. Möglichkeiten und Grenzen

### 5.1 Organisationskultur als Möglichkeit für Veränderungsprozesse

Im Folgenden werden Überlegungen zusammengetragen, wann bzw. in welchem Zusammenhang Organisationskultur als Möglichkeit für einen Veränderungsprozess genutzt werden kann, also förderlich für einen Organisationswandel ist.

Organisationskultur und die sie konstituierenden Werte und Normen können Identifikation und Verantwortungsbewusstsein und damit auch Veränderungsprozesse fördern oder hemmen. Insbesondere können kulturelle Faktoren, wie z.B. Konfliktstruktur und Vertrauensstruktur, bei einer Nichtbeachtung zum Scheitern von Veränderungsprozessen führen. (vgl. Klug 2009: 185) Daraus ergibt sich die gegenteilige Schlussfolgerung, dass eine grundsätzliche Beachtung der kulturellen Faktoren für Veränderungsprozesse förderlich ist. In Organisationen prägen die individuellen Denk- und Handlungsmuster die Organisationskultur, welche sich dann zu kollektiven Handlungsmustern zusammenfügen (vgl. ebd.: 186). Sie nehmen für die Organisationsmitglieder den Status universeller Wahrheiten an, je mehr sie sich verfestigen (vgl. ebd.). Zusätzlich unterstützt wird dieses durch starre Organisationsstrukturen, wie sie auch in der öffentlichen Verwaltung üblich sind (vgl. Ellinor/Glenna 2000: 94 in: ebd.). Auf altbewährte Erfahrungen wird von Mitarbeitern zurückgegriffen, die schon lange im Unternehmen arbeiten (vgl. Krüger: 1994: 363 in ebd.). „Der Erfolg von Handlungen in der Vergangenheit führt dazu, dass sich im Individuum ein bestimmtes Muster verfestigt, nachdem zukünftig gedacht und gehandelt wird.“ (Frenzel/Müller/Sottong 2000:63ff. in: ebd.: 187) „Dieses implizite Wissen bzw. die mentalen Modelle, die sich in der Vergangenheit herausgebildet haben, prägen so dauerhaft das Verhalten von Individuen.“ (Bach 2000: 15 in: ebd.) Veränderungen sind also erst möglich, wenn sich Mitarbeiter ihrer das Verhalten steuernden Denk- und Handlungsmuster bewusst machen und diese hinterfragen (vgl. Bach 2000: 57 in: ebd.). Gefördert wird dieses durch eine offene Dialogkultur und Selbstreflexion (vgl. Lehmkuhl 2001: 200 f. in: ebd.).

Außerdem wird festgestellt, dass das jeweilige Kulturverständnis förderlich oder hinderlich für Veränderungsprozesse sein kann. Sackmann macht mit der Darstellung des Variablenansatzes, Metaphernansatzes und des dynamischen Konstruktansatzes deutlich, „...dass sich hinter dem Begriff Kultur unterschiedliche Auffassungen verbergen und damit auch unterschiedliche Möglichkeiten der Gestaltung und Empfehlung für Gestaltungsmaßnahmen.“ (1990: 153 ff.)

Der dynamische Konstruktansatz beinhaltet hinsichtlich einer Kulturgestaltung die Idee eines kulturbewussten Managements. Erkenntnistheoretische und pragmatische Interessen versucht dieser Ansatz miteinander zu verknüpfen. Die Gestaltungsmöglichkeiten bleiben im Bereich des Möglichen, sie sind nicht rezeptartig zu verstehen, sondern geben Denkanstöße und sollen unter anderem helfen, bestmögliche Voraussetzungen und Bedingungen für ein kulturbewusstes Management zu schaffen. (vgl. ebd.: 181) Das Kulturverständnis des dynamischen Konstruktansatzes, das Organisation Kultur ist, aber durch ein kulturbewusstes Management gestaltet werden kann, wird von der Verfasserin vorliegender Arbeit im Hinblick auf Veränderungsprozesse als förderlich betrachtet. Im Weiteren werden dafür Beispiele genannt.

Im Zusammenhang mit dem dynamischen Konstruktansatz liegen kulturgestalterische Möglichkeiten unter anderem in sämtlichen Aktivitäten des Personalmanagements, beispielsweise die Einführung neuer Mitarbeiter. Aus unternehmenskultureller Sicht ist die Einführung neuer Mitarbeiter eine wichtige Maßnahme zur bewussten Erhaltung oder Veränderung des kulturellen Kontextes. Dem neuen Mitarbeiter dient die Einführung als Orientierung und zeigt ihm, wo welche Prioritäten gesetzt werden oder gesetzt werden sollten, welche Rolle/Rollen für ihn vorgesehen ist/sind und welche Interpretationsmuster für Handlungen und Ereignisse angemessen sind. Es besteht die Gefahr der kulturellen Abdriftung oder/und der frühzeitigen Kündigung, wenn dieses nicht bewusst geschieht. Da neue Mitarbeiter aktiv nach Orientierungshilfen suchen, um sich in der neuen Arbeitsumgebung möglichst schnell zu recht zu finden, wird unter anderem eine Art Pate für die Einarbeitungszeit empfohlen. Ein solcher Pate kann immer wieder beim „Entziffern“ und „Lesen“ des unternehmenskulturellen



Kontextes helfen und für das Lernen der gewünschten Sichtweise und Interpretationsmuster sorgen. (vgl. ebd.: 172 ff.)

Eine weitere kulturgestalterische Möglichkeit liegt bei der Führung. Von Mitarbeitern wird jedes verbale oder non-verbale Verhalten von Führungskräften gedeutet, da sie dieses als Orientierungshilfe nutzen. (vgl. Sackmann 1990: 179) In diesem Sinne ist es „Führungskräften nicht freigestellt, ob sie kommunizieren wollen oder nicht. Sie haben nur die Wahl, wie stark sie auf das, was sie kommunizieren, Einfluss nehmen wollen“ (Schein 1986: 23 in: Sackmann ebd.). Die Orientierung an Führungskräften kann unterschiedliche Ursprünge haben. Zum einen personifizieren Führungskräfte ein Unternehmen, in dem sie tätig sind und machen dieses somit für Mitarbeiter greifbar. Zum anderen besitzen sie disziplinarische Macht über Mitarbeiter in dem sie letztendlich über Karrieren und Entlassungen bestimmen bzw. mitbestimmen. Darüber hinaus können sie Vorbild für ihre Mitarbeiter sein und dadurch ein hohes Maß an Identifikation erzeugen. Eine kulturbewusste Führungskraft ist sich also ihrer Handlungen und deren möglicher Wirkung auf Mitarbeiter bewusst. Um mögliche Fehlinterpretationen auf Seiten der Mitarbeiter zu vermeiden kommuniziert sie im täglichen Arbeitsablauf immer wieder klar die Bedeutung ihrer Handlungen. (vgl. ebd.) Aufgrund der wichtigen Funktion von Führungskräften wird im Zusammenhang mit Aktivitäten des Personalmanagements auch auf die spezielle Weiterbildung von Führungskräften als kulturgestalterische Möglichkeit hingewiesen (vgl. ebd.: 175).

Zusammenfassend wird festgestellt, dass der Kulturaspekt förderlich für Veränderungsprozesse sein kann, wenn dieser zunächst überhaupt beachtet wird und dann bestehende Denk- und Handlungsmuster hinterfragt werden können. Kritisch anzumerken ist an dieser Stelle allerdings, dass eine offene Dialogkultur, welche eine Reflexion von Verhalten ermöglicht, nicht zwangsläufig besteht sondern sich ggf. auch erst entwickeln muss. Das von Sackmann genannte und vorliegend an Beispielen dargestellte kulturbewusste Management, im Sinne des dynamischen Konstruktansatzes, könnte dafür ggf. ein Ansatz sein.

## 5.2 Organisationskultur als Grenze für Veränderungsprozesse

Es wird nun zusammengetragen, wann bzw. in welchem Zusammenhang Organisationskultur eher hinderlich oder hemmend für Veränderungsprozesse ist, also eine Grenze für Organisationswandel darstellen kann. Dabei wird berücksichtigt, dass eine klare Abgrenzung von Organisationskultur als hinderlicher oder förderlicher Faktor in Veränderungsprozessen nicht immer klar möglich ist.

Ausgehend von der Annahme, dass das jeweilige Kulturverständnis förderlich oder hinderlich für Veränderungsprozesse sein kann, wird im Variablenansatz, dem ein funktionalistisches Kulturverständnis zu Grunde liegt, eher eine Grenze vermutet. Zwar lässt der Variablenansatz klare Aussagen über die Gestaltung von Unternehmenskultur zu, doch aus den ihm zugrunde liegenden Annahmen ergeben sich Probleme hinsichtlich einer Gestaltung (vgl. Sachmann 1990: 160). Durch die Gleichsetzung von Kultur als eine von mehreren organisatorischen Variablen wird eine wenig problematische Machbarkeit von Kultur unterstellt. Diese Machbarkeit beschränkt sich vorwiegend auf geplante Interventionen der Unternehmensspitze, ohne Einbezug möglicher (ungeplanter) Reaktionen oder Aktionen der Mitarbeiter. Die Ausführungen des Ansatzes scheinen auf mechanischen Systemvorstellungen zu basieren. Experten bestimmen, welches relevante Kulturdimensionen sind, in welche Richtung diese verändert werden müssen und wie dieses vorgeschriebene Ziel erreicht werden kann. (vgl. ebd.: 159) Angesichts der Komplexität von Organisationskultur wird davon ausgegangen, dass dieses Kulturverständnis und das aus diesem resultierende Vorgehen zu kurz greifen. Diese Einschätzung der Verfasserin resultiert unter anderem aus den im Folgenden genannten Aussagen von Staehle. Hinsichtlich der verschiedenen Ebenen von Kultur, welche im Ebenen-Modell von Schein deutlich werden, hebt Staehle (1999: 498 f.) Scheins differenzierte Position hinsichtlich Beobachtbarkeit und Messbarkeit von Kulturen hervor. Er merkt an, dass eine Kulturforschung, die lediglich an den Oberflächenphänomenen ansetzt, Gefahr läuft, eine Kultur falsch zu interpretieren. Außerdem könnte die Gefahr bestehen, eine Manipulierbarkeit und Veränderbarkeit von Kulturen zu unterstellen, wenn allein Veränderungen auf der ersten Ebene vorgenommen werden. Staehle stellt

eine Kulturveränderung grundsätzlich in Frage. Im Falle einer Veränderung könne diese nur bei einem tieferen Verständnis der zweiten und dritten Ebene erfolgen. Laut Staehle sollten Veränderungen in Bezug auf Organisationskulturen allenfalls die Form eines kulturbewussten Managements annehmen.

Am Beispiel vier deutscher Kommunen hat Edel (2011: 1) anhand einer qualitativen Untersuchung Kulturwandel und Nichtkulturwandel beleuchtet. Hinsichtlich der Fallbeispiele hat sie unter anderem stabile Grundprämissen bzw. Grundannahmen analysiert, die eine Bereitschaft für Veränderungen verhindern (ebd.: 222). „Die Fallstudien belegen, dass das Austauschen von Artefakten durch die Einführung neuer Managementinstrumente alleine nicht ausreicht, um einen tiefgreifenden Wandel in der Verwaltung zu initiieren.“ (ebd.) Edel (ebd.: 223) unterteilt die veränderungshemmenden Grundprämissen, welche die Verwaltung im Reformprozess offenbart, in Kategorien. Folgende Kategorien werden vorliegend dargestellt:

- Kritik- und Konfliktscheue,
- Vorgesetztenfixierung und
- Primat der Gleichstellung.

Hinsichtlich einer Kritik- und Konfliktscheue hat sich anhand aller Fallbeispiele abgezeichnet, dass Anreize und Sanktionen selten sind und fehlen. Wenn Handeln keine Konsequenzen nach sich zieht, scheint es nicht wahrgenommen zu werden. Die Grundprämisse der Kritik- und Konfliktscheue und eine nicht vorhandene Fehlerkultur führen dazu, dass die Instrumente die sich mit einer Leistungseinschätzung befassen, leicht in eine Richtung transformiert werden können, in der eine Auseinandersetzung mit Fehlern und Konflikten umgangen werden kann. (vgl. ebd.: 224) Hinsichtlich einer leistungsorientierten Bezahlung tendieren Führungskräfte beispielsweise dazu flexible Lohnbestandteile gleichmäßig über alle Mitarbeiter, nach dem „Gießkannenprinzip“, zu verteilen (vgl. ebd.: 223). Die Grundprämisse der Konflikt- und Kritikscheue ist demnach als hinderlich zu betrachten.

Eine überaus wichtige Rolle der Führungskräfte wurde anhand aller Fallbeispiele deutlich. Eine Vorgesetztenfixierung ist damit gemeint. Insbesondere die mittlere Leitungsebene prägt Arbeitsweise und Stimmung im Team erheblich. Je nach dem, ob die Führungskräfte reformoffen sind oder nicht, prägt dieses auch die Einstellung zu Reformen bei den Mitarbeitern. Als veränderungshemmend ist die Grundprämisse der Vorgesetztenfixierung also einzustufen, wenn die jeweilige Führungskraft eine negative Reformeinstellung hat. Der Umkehrschluss besagt, dass Veränderungen nur gelingen, wenn sie auf Führungskräfte treffen, die veränderungsbereit sind. (vgl. ebd.: 224 f.) Anhand der genannten Grundprämisse wird erneut deutlich, dass eine klare Abgrenzung zwischen Organisationskultur als Möglichkeit oder Grenze nicht immer möglich ist. Dieses wurde bereits am Beispiel der Führung als kulturgestalterische Möglichkeit im Rahmen des kulturbewussten Managements deutlich.

Laut Edel (ebd.: 227) scheint ein Gleichbehandlungsgrundsatz, bzw. das Primat der Gleichbehandlung, in allen untersuchten Verwaltungen stark verwurzelt zu sein. „Es gestaltet sich bisweilen schwierig, Leistungsträger in der Verwaltung zu benennen und durch gezielte Förderung zu Führungskräften zu entwickeln, da dieses Vorgehen mit der Prämisse der Gleichbehandlung aller Mitarbeiter konfligiert.“ (ebd.) Diese Grundprämisse wird ebenfalls als hinderlich betrachtet.

Zum sachlichen Umfeld eines kulturbewussten Managements gehört unter anderem die Organisationsstruktur. Verantwortlichkeiten und formale Informations- und Kommunikationswege zeigt die Organisationsstruktur auf. (vgl. Sackmann 1990: 176) „Die Art der Organisationsstruktur zieht zum einen Personen mit bestimmten Bedürfnissen an und unterstützt bei denen, die längere Zeit in ihr arbeiten, die Entwicklung entsprechender Denk- und Verhaltensweisen.“ (ebd.) „So haben die Ergebnisse einer empirischen Studie gezeigt, dass die Organisationsstruktur neben der spezifischen Art von Mitarbeitern eine Rahmenbedingung für den vorhandenen kulturellen Kontext der Unternehmung darstellt und beide sich wechselseitig bedingen (Sackmann: 1985).“ (ebd.) Mit der mechanischen und organischen Organisationsstruktur lassen sich mit Burns und Stalker (1961 in: ebd.) zwei Extremformen unterscheiden. Während mechanische Organisationsstrukturen sich durch einen

hohen Grad an Arbeitsteilung, Hierarchie, Bürokratisierung, Formalisierung und Differenzierung auszeichnen, weisen organische Strukturen diese genannten Merkmale lediglich in geringem Maße auf. Aus diesem Grund würden organische Strukturen eine bessere Bedingung für innovatives Verhalten darstellen als mechanische Strukturen, welche eher einen „Dienst nach Vorschrift“ fördern, unterstützen und verstärken. Je nach dem, was ein Mitarbeiter sucht, fühlt er sich in einer mechanischen oder organischen Organisationsstruktur wohler. In diesem Zusammenhang kann eine Probezeit auch als ein kultureller Selektions- und/oder Gestaltungsprozess dienen. (vgl. Sackmann 1990: 176 f.) Angesichts dessen, dass mechanische Organisationsstrukturen ein hohes Maß an Hierarchie und Bürokratisierung aufweisen und aus diesem Grund weniger förderlich für innovatives Verhalten sind, wird in Bezug auf Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung die Organisationsstruktur als kulturgestalterische Möglichkeit, von der Verfasserin vorliegender Arbeit, als hinderlich, bzw. als Grenze betrachtet. Dieses wird damit begründet, dass die Bürokratie für fast alle öffentlichen Organisationen als charakteristisches Merkmal für deren interne Strukturen und Prozesse gilt (vgl. Bogumil/Jann 2005: 113) und die Kernbereiche von Ministerial- und Kommunalverwaltung in einem hohen Maße klassische bürokratische Merkmale aufweisen (vgl. ebd.: 115).

Welche Konsequenzen sich aus dem Kulturaspekt und insbesondere den herausgearbeiteten Möglichkeiten und Grenzen für OE-Prozesse in der öffentlichen Verwaltung ergeben können, wird im Folgenden zusammengefasst.

### **5.3 Konsequenzen für OE-Prozesse in der öffentlichen Verwaltung**

Das Neue Steuerungsmodell gab einen Anstoß für OE-Prozesse in der öffentlichen Verwaltung. Unter dem Leitbild „Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“ strebt das neue Steuerungsmodell den Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur an (vgl. KGSt-Bericht 05/1993: 3 ff.). Ergebnisse von Verwaltungsmodernisierung besagen, dass mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells zwar eine im Kern betriebswirtschaftlich ausgerichtete Binnenmodernisierung durchgesetzt

wurde, die Rolle des Kulturaspektes in Veränderungsprozessen aber eher vernachlässigt wurde.

Als Konsequenz für OE-Prozesse in der öffentlichen Verwaltung erscheint es zunächst wichtig, sich der verschiedenen Ansätze der Organisationskultur bewusst zu sein. Es wurde festgestellt, dass das jeweilige Kulturverständnis förderlich oder hinderlich für Veränderungsprozesse sein kann. Das Kulturverständnis des dynamischen Konstruktansatzes, welcher als Gestaltungsidee das kulturbewusste Management beinhaltet, wird als förderlich betrachtet. Hingegen scheint ein funktionalistisches Kulturverständnis, welches dem Variablenansatz zu Grunde liegt, zu kurz zu greifen.

Eine sich daraus ergebende Konsequenz für OE-Prozesse in der öffentlichen Verwaltung könnte in der Idee des kulturbewussten Managements liegen, welches auf dem dynamischen Konstruktansatz basiert. In diesem Ansatz wird eine Möglichkeit gesehen, die so genannten „weichen Faktoren“ stärker zu beachten. Die Notwendigkeit einer zukünftig stärkeren Beachtung der „weichen Faktoren“ wurde beispielsweise von der KGSt im Ergebnis von Reformen festgestellt (vgl. KGSt-Bericht 02/2007: 58). Im Rahmen des kulturbewussten Managements liegen, wie bereits dargestellt, z.B. kulturgestalterische Möglichkeiten in sämtlichen Aktivitäten des Personalmanagements, da diese direkt an den Kulturträgern, also den Mitarbeitern einschließlich der Führungskräfte, ansetzen (vgl. Sackmann 1990: 172).

Anhand des Kultur-Ebenen-Modells von Schein und des Bildes eines Eisberges wird deutlich, dass sich der größte Teil eines Eisberges „unter der Wasseroberfläche“ befindet. Daraus ergibt sich weiterhin die Konsequenz, dass es in Veränderungsprozessen nicht ausreicht, lediglich die Artefakte an der „Oberfläche“ zu verändern. Auch der nicht sichtbare Teil sollte beachtet werden. Von Edel (2011: 222) wurden in einer qualitativen Untersuchung am Beispiel von vier deutschen Kommunen unter anderem stabile Grundprämissen bzw. Grundannahmen analysiert, die eine Bereitschaft für Veränderungen verhindern. Edel belegt mit ihren Fallstudien, dass das Austauschen von Artefakten durch die Einführung neuer Managementinstrumente allein nicht ausreicht, um in der

Verwaltung einen tiefgreifenden Wandel zu initiieren. Für Veränderungen muss die Organisation eine Bereitschaft mitbringen. (vgl. ebd.) Wie wichtig es ist, die zugrunde liegenden Werte zu beachten, machen auch Schridde und Blanke (2001: 340) an der Schwierigkeit von Behördenleitbildern deutlich, in denen häufig nur Artefakte gesammelt werden. Das Leitbild „Wir arbeiten bürgerfreundlich“ (vgl. ebd.) erfordert dann tatsächlich auch die Einstellung, den Bürger als Partner zu betrachten. Organisationskulturen sind also komplexe und schwer fassbare Phänomene, von denen ein großer Teil nicht sichtbar ist. Demnach ist ein rein rationaler Umgang mit Veränderungsprozessen nicht ausreichend. Als Ergebnis von Verwaltungsreformen wurde unter anderem die Kritik deutlich, dass die Realisierung der Reform von den Verwaltungsakteuren eher technisch begriffen wurde (vgl. Schridde 2004: 16) und das Konzept der Neuen Steuerung sich als technokratisch- instrumenteller Ansatz ausgestaltet (vgl. Klug 2009: 48).

An dieser Stelle stellt sich allerdings grundsätzlich die Frage, inwieweit eine Organisation, deren Strukturen und Prozesse durch die Bürokratie geprägt sind, eine rationale Sichtweise verändern kann. Es wurde deutlich, dass das Bürokratiemodell von Max Weber ein maschinenartiges Funktionieren der Verwaltung beschreibt (vgl. Reichard 1995: 57-80 in: Edel 2011: 7). Die traditionelle bzw. klassische Managementlehre, zu der auch der Bürokratieansatz von Max Weber zählt, betrachtet Veränderungen in Organisationen rational, in dem diese eher als ein planerisches Problem gesehen werden. Als wesentliche Problemfelder bei der Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung wird in der Literatur zum einen genannt, dass bürokratische Muster die Lernprozesse in der Verwaltung dominieren und zum anderen, dass das Bürokratiemodell an sich keiner Diskussion unterliegt (Edel 2011: 13). Eine weitere Konsequenz für OE-Prozesse in der öffentlichen Verwaltung liegt in dem wechselseitigen Zusammenhang von Struktur und Kultur, insbesondere im Hinblick auf das Bürokratiemodell. Die bestehenden Strukturen und Prozesse in der öffentlichen Verwaltung erschweren es, Rahmenbedingungen für eine offene Dialogkultur und Selbstreflexion zu schaffen, um bestehende Denk- und Handlungsmuster zu hinterfragen. Auch die Organisationsstruktur dient den Führungskräften und Mitarbeiter, also den Kulturträgern einer Organisation, als Orientierungshilfe für ihr Denken und Verhalten und besitzt aus diesem Grund eine das Verhalten

beeinflussende Wirkung (vgl. Sackmann 1990: 176). Die Art der Organisationsstruktur zieht bestimmte Mitarbeiter an und prägt bei bestehenden Mitarbeitern die Entwicklung entsprechender Denk- und Verhaltensweisen (vgl. ebd.). Es wird also davon ausgegangen, dass Mitarbeiter sich unter anderem auch bewusst für ein Unternehmen mit einer bestimmten Organisationsstruktur entscheiden. Für die öffentliche Verwaltung würde sich daraus die Schlussfolgerung ergeben, dass diese aus Mitarbeitern besteht, welche von den bürokratischen Strukturen und Prozessen geprägt sind und sich ggf. auch bewusst für die bestehende Struktur entschieden haben. Mechanischen Organisationsstrukturen wird zugeschrieben, weniger förderlich für innovatives Verhalten zu sein, da diese sich durch einen hohen Grad an Arbeitsteilung, Hierarchie, Bürokratisierung, Formalisierung und Differenzierung auszeichnen sowie einen „Dienst nach Vorschrift“ eher fördern und unterstützen (vgl. ebd.). Es wird deutlich, dass ein „Umdenken“ von Seiten der Mitarbeiter nicht selbstverständlich ist. Damit könnte das im Ergebnis von Verwaltungsreformen festgestellte und unterschätzte Beharrungsvermögen der Strukturen und das damit einhergehende Misstrauen gegenüber Veränderungen von Seiten der Mitarbeiter (vgl. Schöneich 1996:17) erklärt werden. Als Konsequenz für OE-Prozesse wird weiterhin festgestellt, dass die bürokratischen Organisationsstrukturen eine schwierige Voraussetzung für den geforderten Wandel von einer Bürokratischen Organisationskultur zu einer Modernen Organisationskultur darstellt.

#### **5.4 Zusammenfassung**

Dem Kulturaspekt kommt eine wichtige Rolle in Veränderungsprozessen der öffentlichen Verwaltung zu. Ob Organisationskultur ein hinderlicher oder förderlicher Faktor für Veränderungsprozesse ist, lässt sich nicht immer klar von einander abgrenzen. Es scheint vielmehr auf eine grundsätzliche Beachtung und dann den Umgang mit kulturellen Aspekten anzukommen. Dabei ist dann wiederum auch das jeweilige Kulturverständnis nicht unerheblich.

In der Gestaltungsidee des dynamischen Konstruktansatzes, dem kulturbewussten Management, wird eine Möglichkeit gesehen, dem Kulturaspekt im Rahmen von Veränderungsprozessen gerecht zu werden. Es erscheint sinnvoll, dass die



Gestaltungsmöglichkeiten nicht rezeptartig zu verstehen sind, sondern lediglich Denkanstöße geben sollen, um bestmögliche Voraussetzungen und Bedingungen für ein kulturbewusstes Management zu schaffen. Es bleibt aber festzuhalten, dass die in der öffentlichen Verwaltung vorherrschenden Strukturen und Prozesse schwierige Rahmenbedingungen für die Entwicklung einer offenen Dialogkultur und Selbstreflexion darstellen.

## 6. Schlussbetrachtung

Vorliegende Arbeit geht von der These aus, dass der Aspekt der Organisationskultur eine wichtige Rolle in Veränderungsprozessen der öffentlichen Verwaltung spielt und eine dominant betriebswirtschaftlich ausgerichtete Verwaltungsmodernisierung zu kurz greift.

Organisationskultur ist in Organisationen vorhanden, so dass die Denk- und Handlungsmuster der Organisationsmitglieder auch Einfluss auf Veränderungsprozesse haben. Eine „Neue Steuerung“ im Sinne eines technisch-instrumentellen Verständnisses greift zu kurz, da sich Einstellungen und Werte von Organisationsmitgliedern nicht automatisch und selbstverständlich ändern. Da Organisationen von ihren Mitgliedern getragen werden, erscheint eine Reflexion von bestehenden Denk- und Handlungsmustern aber gerade in Veränderungsprozessen wichtig und förderlich. Ausgehend vom Leitbild „Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“ (vgl. KGSt-Bericht 05/1993: 3 ff.) repräsentieren die Mitarbeiter letztendlich an vielen Schnittstellen das „Dienstleistungsunternehmen“ nach außen. Die der Arbeit zu Grunde liegende Annahme erscheint bestätigt.

Festgestellt wird allerdings eine grundsätzliche Schwierigkeit für ein Erfassen von Organisationskultur sowie für einen Umgang mit kulturellen Aspekten in Veränderungsprozessen der öffentlichen Verwaltung. Eine Relevanz des Themas Organisationskultur in Bezug auf Verwaltungsmodernisierung ist der Literatur zwar zu entnehmen. Es gibt allerdings bisher wenig empirische Untersuchungen zur Verwaltungskultur (vgl. Jann 2000: 232). Bei der Beschreibung von Verwaltungskultur handelt es sich um eine allgemeine Darstellung, die sicher nicht jeder Verwaltung gerecht wird. Angesichts dessen, dass es sich bei Organisationskulturen um implizite Phänomene handelt (vgl. Bate 1984 in: Schreyögg 1992: 1526) erscheint es nachvollziehbar, dass der Mangel an Untersuchungen in einer generellen Schwierigkeit bestehen könnte, kulturelle Phänomene zu definieren, zu konzeptualisieren und zu operationalisieren (vgl. Koci 2007:264/ Beck 2007: 29 in: Edel 2011: 19 f.). Vorliegende Arbeit nimmt

lediglich eine allgemeine Darstellung vor, zumal kein konkretes Verwaltungsbeispiel betrachtet wird.

Davon ausgehend, dass Organisationskulturen schwer fassbare und komplexe Phänomene sind (vgl. Schreyögg 1999: 439) steht der Kulturaspekt letztendlich im Widerspruch zu der Vorstellung eines maschinenartigen Funktionierens von Organisationen. Als wesentliche Problemfelder bei der Umsetzung von Verwaltungsmodernisierung werden in der Literatur zum einen genannt, dass bürokratische Muster die Lernprozesse in der Verwaltung dominieren und zum anderen, dass das Bürokratiemodell an sich keiner Diskussion unterliegt (vgl. Edel 2011: 13). Das Bürokratiemodell von Max Weber beschreibt ein maschinenartiges Funktionieren der Verwaltung (vgl. Reichard 1995: 57-80 in: Edel 2011: 7) Angesichts der nach wie vor vorherrschenden bürokratischen Strukturen und Prozesse in der öffentlichen Verwaltung, erscheinen die genannten Problemfelder nachvollziehbar. Zumal ebenfalls ein wechselseitiger Zusammenhang zwischen Organisationsstruktur und Organisationskultur deutlich wurde. Aus diesem Zusammenhang ergab sich die Schlussfolgerung, dass mechanische Organisationsstrukturen wenig förderlich für innovatives Verhalten sind. Die bürokratische Verwaltungskultur wurde in der allgemeinen Darstellung als im Großen und Ganzen innovationshemmend beschrieben.

Letztendlich drängt sich die Frage auf, in wie weit das Bürokratiemodell an sich diskutiert werden muss. Die öffentliche Verwaltung erfüllt öffentliche Aufgaben in einem durch Politik, Gesetz und Justiz vorgegebenen Rahmen. Das Handeln der öffentlichen Verwaltung basiert also auf gesetzlichen Grundlagen, so dass im Zusammenhang mit restriktiven Gesetzen der Dienstleistungsgedanke eine Grenze erfährt. Historisch ist das Bürokratiemodell von Max Weber unter anderem aus der Idee heraus entstanden, unkontrollierte Willkür zu verhindern (Bogumil/ Jann 2005: 115). Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich geändert und der Dienstleistungsgedanke wird für die öffentliche Verwaltung als notwendig und sinnvoll erachtet. Nach Meinung der Verfasserin relativiert sich aber eine generelle Bürokratiekritik, angesichts des Aufgabenspektrums der öffentlichen Verwaltung. Für die öffentliche Verwaltung bleibt ein Spannungsfeld zwischen

Gesetzmäßigkeit, Dienstleistung und nach wie vor einer Verhinderung von willkürlichem Handeln bestehen.

## 7. Literatur

Bassarak, Herbert/ Heinz, Rainer/ von der Heyden-Rynsch, Irene u.a. (2001): Beispiel für Organisationsentwicklung- das Neue Steuerungsmodell- Einführung und Umsetzung in der Berliner Verwaltung, Studienbrief 2-020-1204, Hochschulverbund Distance Learning: Brandenburg

Becker, Horst/ Langosch, Ingo (2002, 5. Auflage): Produktivität und Menschlichkeit- Organisationsentwicklung und ihre Anwendung in der Praxis, Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH: Stuttgart

Blanke, Bernhard/ Schridde, Henning (2001): Wenn Mitarbeiter die Orientierung verlieren. Change Management und Verwaltungskultur im Lichte einer Mitarbeiterbefragung in der Landesverwaltung Niedersachsen, [http://www.hampp-verlag.de/Archiv/3\\_01\\_Blanke.pdf](http://www.hampp-verlag.de/Archiv/3_01_Blanke.pdf)

Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars/ Kießler, Leo u.a. (2007): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung- Praxissequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell, edition: sigma: Berlin

Bogumil, Jörg/ Jann, Werner (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland- Einführung in die Verwaltungswissenschaft, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH: Wiesbaden

Bogumil, Jörg/ Jann, Werner (2009, 2. Auflage): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland- Einführung in die Verwaltungswissenschaft, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH: Wiesbaden

Die Bundesregierung (11/2009): Change Management- Anwendungshilfe zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung, Bundesministerium des Innern: Berlin

Edel, Friederike (2011): Wandel und Veränderungsresistenz von Verwaltungskulturen, Josef Eul Verlag GmbH: Lohmar – Köln

Fackelmann, Bettina (2010): Ambivalenz der Macht- Interne Kommunikation des öffentlichen Sektors und ihre Auswirkung auf Veränderungsprozesse, Carl-Auer Verlag GmbH: Heidelberg

Fisch, Stefan (2000): Verwaltungskulturen – Geronnene Geschichte?, in: Berg, Wilfrid/ Fisch, Stefan/ Schmitt; Glaeser u.a. (Hrsg.): Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft, 33. Band/Heft 1, 303-323, Duncker & Humblot: Berlin

Gattermeyer, Wolfgang/ Al-Ani, Ayad (2000): Change Management und Unternehmenserfolg, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH: Wiesbaden

<http://www.kgst.de/themen/organisationsmanagement/organisatorische-grundlagen/neues.steuerungsmodell.dot>

<http://www.lexexakt.de/glossar/verwaltung.php>

Jann, Werner (2000): Verwaltungskulturen im internationalem Vergleich - Ein Überblick über den Stand der empirischen Forschung, in: Berg, Wilfrid/ Fisch, Stefan/ Schmitt; Glaeser u.a. (Hrsg.): Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft, 33. Band/Heft 1, 325-351, Duncker & Humblot: Berlin

KGSt-Bericht (2/2007): Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Köln

KGSt (08/2009): Neue Impulse für Veränderungsprojekte im öffentlichen Sektor- Innovationszirkel Change Management, Kennung 20100705A0012

Klug, Christopher (2009): Erfolgsfaktoren in Transformationsprozessen öffentlicher Verwaltungen- Empirische Untersuchung zur Entwicklung eines Veränderungsmanagements, Kassel university press GmbH: Kassel

Kohlhoff, Ludger (2009, 2. Auflage): Ziele, Modelle und Methoden der Organisationsentwicklung, Studienbrief 2-020-1202, Hochschulverbund Distance Learning: Brandenburg

König, Klaus/ Beck, Joachim (1997): Modernisierung von Staat und Verwaltung- Zum Neuen öffentlichen Management, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden

Merchel, Joachim (2005): Organisationsgestaltung in der Sozialen Arbeit- Grundlagen und Konzepte zur Reflexion, Gestaltung und Veränderung von Organisationen, Juventa Verlag: Weinheim und München

Neubauer, Walter (2003): Organisationskultur, W. Kohlhammer GmbH: Stuttgart

Sackmann, Sonja (1990): Möglichkeiten der Gestaltung von Unternehmenskultur, in: Lattmann, Charles (Hrsg.): Die Unternehmenskultur. Ihre Grundlagen und ihre Bedeutung für die Führung der Unternehmung, Physica-Verlag: Heidelberg

Schein, Edgar H. (1995): Unternehmenskultur- Ein Handbuch für Führungskräfte, Campus Verlag GmbH: Frankfurt/Main

Schöneich, Michael (1996): Einleitung, in: Dieckmann, Jochen/ Kuban, Monika/ Löhr, Ulreike/ u.a. (Hrsg.): Reformen im Rathaus- Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung, Deutscher Gemeindeverlag GmbH und Verlag W. Kohlhammer GmbH: Köln

Schreyögg, Georg (1992): Organisationskultur, in Frese, Erich (Hrsg.): Handwörterbuch der Organisation, J.B. Metzlersche Verlagsbuchhandlung u. Carl Ernst Poeschel Verlag GmbH: Stuttgart

Schreyögg, Georg (1999, 3. Auflage): Organisation- Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH: Wiesbaden

Schridde, Henning (2004): Die wandelfähige Verwaltung- Ansätze, Konzepte und Widersprüche, Institut für Politische Wissenschaft Abteilung Sozialpolitik und Public Policy: Hannover

Staehe, Wolfgang (1999, 8. Auflage): Management, Verlag Franz Vahlen GmbH: München

Steinmann, Horst/ Schreyögg, Georg (2005, 6. Auflage): Management- Grundlagen der Unternehmensführung, Gabler: Wiesbaden

Thom, Norbert (1992): Organisationsentwicklung, in Frese, Erich (Hrsg.): Handwörterbuch der Organisation, J.B. Metzlersche Verlagsbuchhandlung u. Carl Ernst Poeschel Verlag GmbH: Stuttgart

Wöhrle, Armin (2002): Change Management- Organisationen zwischen Hamsterlaufrad und Kulturwandel, ZIEL- Zentrum für interdisziplinäres erfahrungsorientiertes Lernen GmbH: Augsburg



### **Eidesstattliche Erklärung**

Ich erkläre an Eides statt, dass ich die vorliegende Masterarbeit selbständig und ohne fremde Hilfe verfasst, andere als die angegebenen Quellen nicht benutzt und die in den benutzten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Die Masterarbeit hat keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen.

Berlin, 27.01.2012