

Erfolgsfaktoren großer Verwaltungsreformprozesse

Von Eduard Pesendorfer

Reform ist nach Brockhaus die Neugestaltung, die planmäßige und schrittweise Veränderung beziehungsweise Verbesserung gesellschaftlicher Verhältnisse; als Gegenbegriff zur Revolution eine Umgestaltung politischer und gesellschaftlicher Einrichtungen unter Wahrung der Legalität. Entwicklung ist nach Brockhaus unter anderem der (gesetzmäßige) Prozess der Veränderung von Dingen und Erscheinungen als Aufeinanderfolge verschiedener Formen und Zustände: besonders die Entfaltung vorgegebener Anlagen. Der Begriff enthält oft den Gedanken eines immanenten Ziels.

Veränderungen in der Verwaltung zeigen oft Elemente aller Veränderungsmodelle. Je nachdem welche Elemente im jeweiligen Veränderungsprozess überwiegen, werden auch die Erfolgsfaktoren verschieden sein. Ein aus dieser Sicht wesentlicher Erfolgsfaktor ist, dass beim Veränderungsprozess die Elemente der Entwicklung überwiegen. Das heißt, dass der Veränderungsprozess zum Beispiel auf Grund einer langfristigen, von allen Betroffenen erkennbaren Strategie gesetzmäßig abläuft. Diese Strategie kann und soll natürlich durchaus auch reformatorische oder revolutionäre Schritte vorsehen.

Veränderungsziele und Veränderungsbereiche

Ein wesentliche Grundlage für die Bedeutung einzelner Erfolgsfaktoren sind die Veränderungsziele und damit die Bereiche, in denen Veränderungen erreicht werden sollen, und die von den Veränderungen Betroffenen. Wesentliche Unterschiede bei den Erfolgsfaktoren ergeben sich aus den Veränderungsbereichen. Es ist nicht unerheblich, ob die angestrebten Veränderungen

- die Organisation,
- die Aufgaben (Aufgabenkritik und Aufgabenreform),
- die Methoden der Zusammenarbeit und der Kommunikation (Vereinbarungskultur) oder
- die Einführung von Zielfindungs- und Steuerungsprozessen betreffen.

Die Betroffenheit der Mitarbeiterschaft ist abhängig vom Veränderungsbereich und bestimmt stark die Bedeutung einzelner Erfolgsfaktoren. Die Betroffenheit zeigt sich in sehr unterschiedlichen Formen. Eine unmittelbare Betroffenheit ergibt sich etwa bei der Wegrationalisierung der eigenen Funktion

oder der Einführung elektronischer Hilfsmittel (elektronischer Akt). Neben einer mittelbaren Betroffenheit zeigt sich sehr oft eine eingebilddete, auf unbestimmten Ängsten vor Veränderungsprozessen beruhende Betroffenheit.

Instrumente und Vorgangsweisen

Für den Veränderungsprozess sind abhängig vom Veränderungsbereich die Methoden, Instrumente und Vorgangsweisen zu wählen. In Frage kommen dafür im Wesentlichen:

- Managemententscheidungen ohne Diskussion, die für große Organisationsänderungen – nicht für die Detailumsetzung – in Frage kommen können und
- Projekte mit Einbeziehung der Führungskräfte oder aller Betroffenen mit allen möglichen Zwischenformen, wobei noch die Wahl zwischen schwerpunktmäßig Top-down oder Bottom-up geführten Prozessen besteht.

Auch die in diesem Sinne gewählte Vorgangsweise hat Einfluss auf die Erfolgsfaktoren.

Grundkonsens und Grundvertrauen

Voraussetzung für jeden nachhaltig erfolgreichen Veränderungsprozess ist eine gewisse Identifikation aller oder zumindest überwiegender Teile der Mitarbeiterschaft mit dem Unternehmen und seinen Aufgaben. Dringend notwendig ist auch der Grundkonsens darüber, einem modernen und erfolgreichen Unternehmen angehören zu wollen. Diese Voraussetzungen sollten jedenfalls vor Inangriffnahme großer Reformprozesse sichergestellt werden. Voraussetzung ist daher, bei allen Betroffenen die Überzeugung zu wecken, dass die Träger des Veränderungsprozesses nur den Erfolg des Unternehmens und seiner

Mitarbeiterschaft im Auge haben und nicht Veränderungsprozesse um der Veränderung willen. Bei den Betroffenen ist von den Proponenten des Veränderungsprozesses die Überzeugung zu wecken, dass die Veränderung für das Unternehmen und damit für die Mitarbeiter gut ist, dass man sich etwas gedacht hat und dass man nach verantwortungsbewusster Überlegung persönlich wirklich davon überzeugt ist.

Die wichtigsten Erfolgsfaktoren aus Literatur und Praxis

In der Verwaltungspraxis und in der Literatur tauchen immer wieder ähnliche Erfolgsfaktoren auf. Je nach den gewählten Methoden sowie nach betroffenen Bereichen und Personen einer Veränderung können die folgenden Faktoren im Einzelfall unterschiedliche Bedeutungen haben.

- Vision: sie geht dem Veränderungsprozess voraus; Sparsamkeit und Effizienz bieten alleine keine ausreichende Basis für Reformprozesse
- Aus der (noch etwas undeutlichen) Vision abgeleitete klare Ziele: sind glaubwürdig und allen Beteiligten kommuniziert
- Gemeinsames Vorhaben von Politik und Personal - Vertrauen der Politik, breite Betroffenheit, Beteiligung und Akzeptanz schaffen
- Win-Win-Situation: Bürger (bessere Verwaltung), Politik (Effektiveres Regieren) und Mitarbeiterschaft (Neue Rolle der Verwaltung - mehr Selbstbewusstsein) sollen gewinnen
- Ein starker Auftraggeber mit starkem Umsetzungswillen - ist unterstützt von hochrangigen Promotoren und während des ganzen Prozesses spürbar
- Gesamtheitliches Vorgehen: keine Maßnahme ohne Diagnose, Konzept und Blick auf das Ganze setzen
- Getrennte Betrachtung von (politischen) strategischen, operativen und unterstützenden Prozessen
- Professionelles Projektmanagement: sorgfältige Auswahl des Projektteams, genügend Ressourcen; realistische Zeitplanung mit Befristungen, kontinuierliche Beobachtung des Systems, Einsatz von Assistenten, einheitliche Orientierung für alle Beteiligten und so weiter; Entwicklungen brauchen

naturgemäß Zeit, manchmal auch einen gewissen Zeitdruck

- Angepasste Implementierung: Gestaltungsspielräume nutzen, Top-down-, Bottom-up- und Middle-in-Prozesse sowie Partizipation einsetzen, psychologische und emotionale Aspekte berücksichtigen, pragmatische, maßgeschneiderte und unbürokratische Lösungen und Instrumente, die für weitere Entwicklungen offen sind, finden und eine gewisse Eigendynamik akzeptieren (halb offener Plan)
- Harte und schmerzhaft Veränderungen rasch und vollständig durchziehen
- Teilziele und Etappenerfolge: rasche Erfolge durch Etappensiege herbeiführen; Erfolge für die Mitarbeiterschaft erlebbar machen, klar eingeschränkte Zielsetzungen für kürzere Phasen definieren (Komplexitätsreduktion)
- Umfassende Personalentwicklung: die Umstellung auf eine neue Betriebskultur in die Wege leiten sowie die Weiterbildung, den Aufbau neuer Kompetenzen, das Erlernen neuer Methoden und Verhaltensweisen, die Entwicklung von ganz bestimmten Fähigkeiten sowie die Lern- und Entwicklungsbereitschaft fördern
- Umfassende Kommunikation und Information: Sinn, Zweck und Ziele der Veränderung kommunizieren, ein offenes Ohr für Rückmeldungen aus der Mitarbeiterschaft haben und mit Widerstand konstruktiv umgehen, um Vertrauen zu bilden und um Führungskräfte und Mitarbeiterschaft für die notwendige Mitwirkung zu gewinnen

Die Erfahrungen aus dem in der öö. Landesverwaltung laufenden Reformprojekt im Sinne der Wirkungsorientierten Verwaltung decken sich sehr gut mit Angaben und Praxisbeispielen aus der Literatur. Insbesondere wurde auf folgende Literatur zurückgegriffen:

- Keith Leslie und Catherine Tilley, *Organizing for Effectiveness in the Public Sector*, Mac Kinsey Quaterly 2004
- Ulrich Zimmerli und Adrian Ritz, *10 Jahre New Public Management in der Schweiz*, Hauptverlag (2005)
- Eduard Pesendorfer, *Wirkungsorientierte Landesverwaltung in Oberösterreich*, in: Norbert Thom und Adrian Ritz, *Public Management*, 4. Auflage (2007)



Dr. Eduard Pesendorfer
ist Landesamtsdirektor
von Oberösterreich.