



Mitteilung

über die Prüfung

Planung und Durchführung interner Reorganisationsmaßnahmen in der mittelbaren Bundesverwaltung und bei institutionell vom Bund geförderten Zuwendungsempfängern – Change Management

Gz.: VII 5 - 2006 - 0011

Bonn, den 13. August 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Gegenstand, Ziel, Umfang und Vorgehensweise der Prüfung	6
2 Change Management	9
2.1 Veränderungsursachen und -impuls	9
2.2 Veränderungsziele	9
2.3 Veränderungsdiagnose (Art, Umfang und Intensität)	10
2.4 Veränderungsbedingungen	12
2.5 Kommunikation	13
2.6 Aus- und Fortbildung	15
2.7 Konfliktmanagement	17
2.8 Change Controlling	18
2.9 Evaluation der Veränderungsmaßnahme	20
2.10 Veränderungsdocumentation	21
3 Organisation von Veränderungen	22
3.1 Veränderungsstruktur	22
3.2 Umsetzungsberatung	24
4 Veränderungsstrategie	26
5 Schlussbetrachtung	28

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung die Planung und Durchführung interner Reorganisationsmaßnahmen in der mittelbaren Bundesverwaltung und bei institutionell vom Bund geförderten Zuwendungsempfängern geprüft. Hierzu hat er örtliche Erhebungen bei insgesamt sechs Einrichtungen durchgeführt und dabei ausgewählte Veränderungsmaßnahmen untersucht.

Der Bundesrechnungshof hat sein Augenmerk bei dieser Prüfung besonders auf die Einbindung und Mitnahme der Beschäftigten im Änderungsgeschehen gelegt. (Tz. 1)

- 0.2 Die geprüften Stellen hatten die Ziele ihrer Veränderungsmaßnahmen nur teilweise operational, d. h. messbar, formuliert. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei allen Veränderungsmaßnahmen die Ziele der Veränderung eindeutig und messbar zu formulieren und dabei z. B. nach Ergebnis-, Termin- und Kostenzielen zu unterscheiden. (Tz. 2.2)

- 0.3 Alle untersuchten Veränderungsmaßnahmen führten zu strukturellen und/oder kulturellen Veränderungen in den Erhebungsstellen. Die Veränderungen waren für die Hauptbetroffenen häufig einschneidend. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, vor größeren Veränderungsmaßnahmen eine umfassende Veränderungsdiagnose durchzuführen. Die Art, der Umfang und die Intensität der geplanten Veränderungen sind für das Change Management maßgeblich und sollten bei den begleitenden Umsetzungsmaßnahmen berücksichtigt werden. (Tz. 2.3)

- 0.4 Die durchgeführten Veränderungsmaßnahmen wurden von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu gehörten Veränderungsdruck, der Veränderungszeitpunkt sowie die Vorerfahrungen und die Änderungsbereitschaft der Betroffenen. Der Bundesrechnungshof regt an, bei der Planung von Veränderungsmaßnahmen auf Rahmenbedingungen zu achten, die die Veränderungsbereitschaft der Betroffenen stärken können. (Tz. 2.4)

- 0.5 Die Erhebungsstellen hatten grundsätzlich keinen gesonderten Kommunikationsplan für Veränderungsmaßnahmen entwickelt. Teilweise kommunizierten die Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung und die vom Bund geförderten Stellen den Nutzen und Mehrwert der Veränderung nicht ausreichend. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die von einer Veränderungsmaßnahme Betroffenen sachge-

recht zu informieren, d. h. die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen wissen, wie sie von der Veränderung betroffen sein werden. (Tz. 2.5)

- 0.6 Durch die Veränderungsmaßnahmen entstand größtenteils ein zusätzlicher Aus- und Fortbildungsbedarf. Nur vereinzelt erstellten die Erhebungsstellen für die geplanten Maßnahmen ein Schulungskonzept. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, bei Veränderungsmaßnahmen zu prüfen, ob und inwieweit ein zusätzlicher Aus- und Fortbildungsbedarf besteht. Ein Schulungskonzept kann dabei die zukünftigen Anforderungen, Zielgruppen und Schulungsmaßnahmen beschreiben. Auf dieser Grundlage sind den Beschäftigten fristgerecht die notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten zu vermitteln. (Tz. 2.6)
- 0.7 Die meisten Erhebungsstellen hatten für ihre Veränderungsprozesse keine Konfliktstrategie oder Kriseninterventionsplanung entwickelt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, für Veränderungsmaßnahmen geeignete Instrumente zu entwickeln, die das Entstehen von Konflikten durch vorbeugende Maßnahmen verhindern, eindämmen oder eine schnelle und gezielte Konfliktlösung im Bedarfsfall bewirken können. (Tz. 2.7)
- 0.8 Die Erhebungsstellen hatten kein projektunabhängiges Controlling-System entwickelt. Der Bundesrechnungshof regt an, das Change Controlling bereits bei der Planungsphase zu berücksichtigen und bei größeren Veränderungsmaßnahmen ggf. einen eigenständigen Change Controller einzusetzen. (Tz. 2.8)
- 0.9 Nur zum Teil hatten die Einrichtungen ihre Veränderungsmaßnahmen evaluiert. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Evaluation zum festen Bestandteil von Veränderungsmaßnahmen zu machen und dabei grundsätzlich das Ergebnis und den Prozess zu evaluieren. (Tz. 2.9)
- 0.10 Die Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung und die vom Bund geförderten Stellen dokumentierten ihr Verwaltungshandeln im Veränderungsprozess teilweise nicht sachgerecht. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, das Veränderungsgeschehen in seiner zeitlichen und inhaltlichen Abfolge lückenlos zu dokumentieren, um ein nachvollziehbares transparentes Verwaltungshandeln zu sichern und auf Erfahrungswissen zurückgreifen zu können. (Tz. 2.10)

- 0.11 Die untersuchten Einrichtungen hatten ihre Veränderungsmaßnahmen in unterschiedlicher Art und Weise organisatorisch umgesetzt und nutzten Beratungsfirmen und interne Fachkräfte als Umsetzungsberater. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die organisatorischen Rahmenbedingungen auf Grundlage einer genauen Analyse der Veränderungsinhalte und -auswirkungen festzulegen. Die Projektdurchführung und Projektsteuerung sollten dabei organisatorisch getrennt werden. Über den Einsatz von externen und internen Beratungskräften sollte unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitserwägungen entschieden werden. Die obersten Führungskräfte sollten sichtbar eine aktive Rolle im Veränderungsprozess einnehmen. (Tz. 3)
- 0.12 Die Veränderungsmaßnahmen standen nur teilweise in einem größeren Reformzusammenhang. Einige Erhebungsstellen verknüpften ihre Reorganisationsmaßnahmen nicht mit ihren übergeordneten Zielen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Reform- und Modernisierungsüberlegungen in einen strategischen Gesamtzusammenhang zu bringen und daraus Veränderungsmaßnahmen und Umsetzungsstrategien zu entwickeln und diese in einer Gesamtkonzeption zu dokumentieren. (Tz. 4)

1 Gegenstand, Ziel, Umfang und Vorgehensweise der Prüfung

- 1.1 Die öffentliche Verwaltung unterliegt seit vielen Jahren einem Reform- und Modernisierungsprozess. Geänderte Rahmenbedingungen stellen die Arbeit der Behörden und der vom Bund geförderten Stellen vor neue Aufgaben und Herausforderungen. Die verstärkte Notwendigkeit, mit weniger Mitteln die eigenen Aufgaben zu erfüllen, der Umbau zu modernen dienstleistungsorientierten Einrichtungen, immer kürzer werdende Innovationszyklen im Bereich der Informationstechnik und der politischen Regelungsinhalte veranlassen die öffentliche Verwaltung, auf Veränderungen nicht nur zu reagieren, sondern die Veränderungen aktiv zu gestalten. Dementsprechend führen immer mehr Behörden und institutionell vom Bund geförderte Stellen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung umfassende Organisationsänderungen durch.

Bei der Umsetzung von Veränderungen kommt es nicht allein auf die inhaltlichen Ziele der Maßnahmen an. Wesentlich ist auch das Verhalten der Menschen, die die Veränderungsmaßnahme umsetzen oder von der inhaltlichen Veränderung betroffen sind. Denn diese werden am stärksten durch Reorganisationsmaßnahmen belastet.

Eine erfolgreiche Planung und Durchführung interner Reorganisations- oder sonstiger Veränderungsmaßnahmen ist nur möglich, wenn die betroffenen Beschäftigten im Verlauf (Prozess) der Veränderung mitgenommen werden. Der Mensch ist die entscheidende Komponente im Änderungsgeschehen. Ohne seine Einbindung im Veränderungsprozess ist ein Erfolg der angestrebten Maßnahmen zumindest gefährdet.

Die Managementlehre¹ spricht in diesem Zusammenhang seit vielen Jahren vom „Veränderungsmanagement“ (englisch *change management*) und diskutiert dabei verschiedene Wege, um einen Veränderungsprozess im Hinblick auf den „Faktor Mensch“ erfolgreich zu gestalten.

¹ Nach dem klassischen Modell des deutsch-amerikanischen Sozialpsychologen Kurt Lewin (1890 bis 1947) lassen sich beim Change Management drei Phasen unterscheiden: Phase 1: Unfreezing (die bestehende Situation aufbrechen), Phase 2: Moving (den eigentlichen Wandel durchführen) und Phase 3: Refreezing (das Neue erhalten und stabilisieren).

Der Begriff „Change Management“ wird in der Literatur vielfältig definiert. Für die weiteren Ausführungen haben wir die Erläuterung des Bundesministeriums des Innern zugrunde gelegt:

„Unter dem Begriff Management of Change wird der Prozess des Organisierens von geplanten Veränderungen verstanden. Der Schwerpunkt der Betrachtung liegt dabei weniger auf der technischen und methodischen Umsetzung, sondern vielmehr auf der psychologischen Begleitung der menschlichen Seite von Veränderungsprozessen. Grund dafür ist der Mensch als entscheidender Faktor für den Erfolg von umfassenden Veränderungen in Organisationen.“²

Darüber hinaus machen wir auf weitere umsetzungsunterstützende Literatur für Modernisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere auf die Publikation „Verwaltungsmodernisierung als Prozess – Projekt- und personalorientiertes Änderungsmanagement“³ der ehemaligen Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik (BBB) des Bundesverwaltungsamtes aufmerksam.

Ziel der Querschnittsprüfung war es zu untersuchen, ob und wie die Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung und die institutionell vom Bund geförderten Zuwendungsempfänger interne Veränderungsmaßnahmen planen, vorbereiten und auf welche Art und Weise sie diese schließlich umsetzen. Dabei sollten vor allem ablauforganisatorische Mängel insbesondere in den Bereichen der sogenannten „weichen Faktoren“ (Kulturen, Wertvorstellungen, Handlungsweisen etc.) identifiziert und Verbesserungsmöglichkeiten dargestellt werden. Unser Augenmerk haben wir darauf gelegt, dass der Erfolg einer Veränderungsmaßnahme nicht nur von geänderten Arbeitsbedingungen abhängt. Wesentlich ist vielmehr, wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Veränderungsprozess mitgenommen werden und damit der „Faktor Mensch“ beachtet wird.⁴

- 1.2 Für die Querschnittsprüfung haben wir örtliche Erhebungen bei insgesamt sechs Einrichtungen durchgeführt. Wir wenden uns mit unseren Prüfungserkenntnissen an die Stellen der Bundesverwaltung und an alle institutionell vom Bund geförderten Einrichtungen, die beabsichtigen, Veränderungsmaßnahmen durchzu-

² Bundesministerium des Innern (2007), Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen, <http://www.orghandbuch.de>, übernommen am 11.02.2008.

³ Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik (BBB), Verwaltungsmodernisierung als Prozess – Projekt- und personalorientiertes Änderungsmanagement, Köln 1999.

⁴ Die Einbeziehung der Beschäftigten kann z. B. durch eine Mitarbeiterbefragung gemessen werden.

führen. Darüber hinaus können die Anregungen auch dazu dienen, bereits begonnene Veränderungsprozesse zu optimieren und ggf. neu auszurichten.

1.3 Wir haben die Planung und Durchführung interner Reorganisationsmaßnahmen und den damit einhergehenden Veränderungsprozess bei den Erhebungsstellen jeweils beispielhaft an einer konkreten bereits abgeschlossenen Veränderungsmaßnahme betrachtet.⁵ Im Blickpunkt standen dabei weniger die Inhalte des Projektes, sondern die methodische Vorgehensweise und die beeinflussbaren Rahmenbedingungen im Veränderungsprozess. Auf Anregung der Erhebungsstellen haben wir Veränderungsmaßnahmen ausgewählt, die in besonderem Maße Elemente des Change Managements enthielten:

- Entwicklung und Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und einer Finanzbuchhaltung,
- Optimierung von Arbeitsabläufen und analytische Ermittlung des Personalbedarfs,
- Einführung von einheitlichen Standards für einen Kernprozess und Einführung eines Führungsinformationssystems,
- Optimierung der Infrastruktur und Reorganisation einer Personalabteilung,
- Neugestaltung eines Kernprozesses und einer Gesamtorganisation und
- Einführung eines Qualitätsmanagementsystems.

Die Dauer der von uns geprüften Veränderungsprozesse, vom Anstoß des Prozesses (Veränderungsimpuls) bis zum Abschluss der Veränderungsmaßnahme, war bei den Erhebungsstellen unterschiedlich. Die kürzeste Dauer lag bei rund vier Monaten, die längste bei rund sieben Jahren.

1.4 Unsere nachfolgenden Ausführungen haben wir in vier Teilbereiche untergliedert:

- ↳ Change Management (Tz. 2)
(Veränderungsaspekte am Beispiel konkreter Veränderungsprozesse),
- ↳ Organisation von Veränderungen (Tz. 3)
(Ausführungen zu Organisationsstrukturen und Beratungsmöglichkeiten),

⁵ Bei zwei Erhebungsstellen haben wir jeweils zwei Veränderungsmaßnahmen untersucht.

- ↳ Veränderungsstrategie (Tz. 4)
(strategische Überlegungen zu Reform- und Modernisierungsprozessen),
- ↳ Schlussbetrachtung (Tz. 5)
(Erfolgsfaktoren für ein effektives Change Management).

2 Change Management

2.1 Veränderungsursachen und -impuls

Die Ursachen für die Veränderungen waren in geänderten politischen Rahmenbedingungen, zunehmender Globalisierung und in einschneidenden Personaleinsparungen und Mittelkürzungen zu finden. Weiterhin waren Forderungen verschiedener Prüfungsbehörden, ein Benchmarking mit vergleichbaren Dienststellen bzw. geänderte Aufgabenstrukturen für die Veränderungen ursächlich. In einem Fall regte die EU-Kommission eine Einrichtung dazu an, eine Veränderungsmaßnahme einzuleiten. Die Ursachen für Veränderungsprozesse waren immer behörden- bzw. unternehmensspezifisch.

Die Veränderungsmaßnahmen wurden von internen und externen Stellen ausgelöst. Hausintern wurden sie größtenteils von den Vorständen und Geschäftsführern der von uns geprüften Stellen beschlossen und in Auftrag gegeben. Bei zwei Einrichtungen trugen Beschäftigte der mittleren Managementebene einen Veränderungsvorschlag an die Hausleitung heran. In einem Fall beauftragte die Bundesregierung eine Behörde, konkrete Reform- und Veränderungsmaßnahmen durchzuführen (externer Impuls).

2.2 Veränderungsziele

- 2.2.1 Die von uns geprüften Stellen hatten die Ziele ihrer Veränderungsmaßnahmen in Fachkonzepten, Projektaufträgen und in Leitfäden schriftlich formuliert oder in Lenkungs- oder Ausschusssitzungen sowie in Verfügungen der Hausleitung festgelegt. Darüber hinaus stellten die Einrichtungen oftmals den strategischen und betriebswirtschaftlichen Nutzen der Veränderungsmaßnahme dar. Zwei Erhebungsstellen passten ihre festgelegten Ziele im Projektverlauf den aktuellen Erfordernissen an. Nur teilweise formulierten die Erhebungsstellen ihre Veränderungsziele operational, d. h. messbar, und hinterlegten sie mit entsprechenden Kennzahlen.

- 2.2.2 Vor Beginn der Veränderungsmaßnahme ist es zwingend erforderlich, die angestrebten Ziele zu formulieren und diese z. B. nach Ergebnis-, Termin- und Kostenzielen zu unterscheiden.⁶ Dabei ist es von großer Wichtigkeit, dass bei allen Verantwortlichen Einvernehmen über die Zielsetzung besteht. Nur wenn Konsens bei allen Beteiligten über das, was mit der Veränderung erreicht werden soll, erzielt wird, können konkrete Veränderungsmaßnahmen festgelegt und umgesetzt werden. Der Erfolg der Veränderungsmaßnahme wird letztlich an dem Erreichen der Ziele gemessen und bewertet.

Für ein erfolgreiches Change Management ist es darüber hinaus unerlässlich, die Ziele sowie den Nutzen und Mehrwert der Veränderung angemessen und adressatengerecht zu kommunizieren. Nur wenn die von der Maßnahme Betroffenen sachgerecht informiert werden und dies entsprechend so wahrnehmen, kann deren Veränderungsbereitschaft gefördert werden.

- 2.2.3 *Bei allen Veränderungsmaßnahmen sollten die angestrebten Ziele formuliert und z. B. nach Ergebnis-, Termin- und Kostenzielen unterschieden werden. Wir empfehlen, über die Zielsetzung der Veränderung Einvernehmen zu erzielen und die Ziele sowie deren Nutzen angemessen zu kommunizieren, d. h. die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen wissen, wie sie von der Veränderung betroffen sein werden.*

2.3 **Veränderungsdiagnose (Art, Umfang und Intensität)**

- 2.3.1 Alle von uns untersuchten Veränderungsmaßnahmen führten zu strukturellen Änderungen der Aufbau- und/oder der Ablauforganisation. Die Erhebungsstellen veränderten z. B. die Aufbauorganisation einzelner Arbeitsbereiche oder überarbeiteten die Geschäftsprozesse und Verfahrensabläufe. Die Maßnahmen hatten bei den meisten Stellen auch einen kulturellen Wandel zur Folge. Die inhaltliche Umgestaltung führte regelmäßig dazu, dass sich das Rollenverständnis der Beschäftigten änderte. Dies wirkte sich auch auf die persönliche Identifikation mit der Aufgabenerfüllung der eigenen Einrichtung aus. Hinzu kam, dass die Beschäftigten gemeinsam neue Methoden und Kompetenzen erlernten. In der Folge richteten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vielfach ihre Arbeitsweise neu aus.

⁶ Zur eindeutigen Definition sollten die Ziele insbesondere nach der sogenannten „SMART-Regel“ Spezifisch, Messbar, Angemessen, Relevant (Realistisch) und Terminiert sein.

Von den Veränderungsmaßnahmen waren in den Erhebungsstellen zwischen zehn und 1 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter direkt betroffen (Hauptbetroffene). Beschäftigte aus Schnittstellenbereichen waren in unterschiedlichem Ausmaß ebenfalls von den Veränderungen berührt (Mitbetroffene). Der Umfang der Veränderungen betraf bei einem Zuwendungsempfänger Beschäftigte im In- und Ausland.

Die Veränderungen waren für die Hauptbetroffenen häufig einschneidend, weil beispielsweise Aufgabenbereiche neu geordnet wurden und Fachkräfte ihren Status verloren. Auch wurden Beschäftigte infolge von Veränderungsmaßnahmen umgesetzt und tariflich zurückgestuft. Besonders ältere Fachkräfte hatten größere Schwierigkeiten mit den Umstellungen. Bei einer Erhebungsstelle führte eine Aufgaben- und Kompetenzerweiterung bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des mittleren Dienstes zu einer Motivationssteigerung und einer größeren Arbeitszufriedenheit. Bei einer anderen Erhebungsstelle mussten betroffene Führungskräfte ihre Rolle und damit einhergehend ihre Aufgabenstellung neu definieren.

- 2.3.2 Für ein erfolgreiches Change Management ist es erforderlich, vor Beginn der geplanten Maßnahme eine genaue Veränderungsdiagnose durchzuführen, in der die Art, der Umfang und die Intensität der Veränderungen vorab analysiert werden.

Die Verantwortlichen müssen sich darüber im Klaren sein, ob die Veränderungen auch die Behörden- oder Unternehmenskultur betreffen oder ob ausschließlich strukturelle Veränderungen durchgeführt werden. Ebenfalls ist die Frage nach dem Umfang (Größe und Zielgruppen) der Maßnahmen von großer Wichtigkeit. Die Analyse des Betroffenenkreises (Zentrum der Veränderung) und der verschiedenen Status- und Altersgruppen beeinflusst die Vorgehensweise im Veränderungsprozess. Die Analyse sollte auch Auskunft darüber geben, wie intensiv die Betroffenen von den Veränderungen berührt sein werden. Je gravierender die Veränderungen für die Beschäftigten sind, desto intensiver müssen die Verantwortlichen ihr Augenmerk auf die begleitenden Umsetzungsmaßnahmen, wie z. B. die Kommunikation (vgl. Tz. 2.5) oder die Aus- und Fortbildung (vgl. Tz. 2.6), legen.

- 2.3.3 *Wir empfehlen, vor größeren Veränderungsmaßnahmen eine umfassende Veränderungsdiagnose durchzuführen und die Steuerung des Veränderungsprozesses darauf auszurichten.*

Die Art, der Umfang und die Intensität der geplanten Veränderungen sind für das Change Management maßgeblich und sollten bei den begleitenden Umsetzungsmaßnahmen berücksichtigt werden.

2.4 Veränderungsbedingungen

- 2.4.1 Die durchgeführten Veränderungen in den Erhebungsstellen wurden von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Grundsätzlich spielte die Bereitschaft der Betroffenen, die Veränderungen anzunehmen und umzusetzen, eine wichtige Rolle. Bei einigen Einrichtungen waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seit mehreren Jahren in einen größeren Reformprozess eingebunden. Sie waren daher zahlreichen Veränderungsmaßnahmen ausgesetzt. Befürchtungen, dass die Einrichtung aufgelöst oder privatisiert werden könnte, klare Vorgaben der Veränderungsverantwortlichen sowie Verhandlungen über eine Fusionierung führten zu einem hohen internen Veränderungsdruck. Dieser beeinflusste maßgeblich das Änderungsverhalten und die Bereitschaft der Betroffenen, sich auf Veränderungen einzulassen oder an ihnen mitzuwirken.

Eine Erhebungsstelle schaffte durch die gezielte Auswahl eines Veränderungszeitpunktes ein positives Veränderungsklima.⁷

- 2.4.2 Die Bereitschaft der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Veränderungen ist einer der wesentlichen Voraussetzungen für ein erfolgreiches Change Management. Der „Faktor Mensch“ muss im Veränderungsgeschehen zwingend von den Verantwortlichen beachtet werden. Werden die betroffenen Beschäftigten nicht hinreichend informiert und beteiligt, kann dies zu Änderungswiderständen führen (vgl. Tz. 2.7).

Vorerfahrungen mit Veränderungsmaßnahmen können zukünftige Veränderungsprojekte beeinflussen. Waren bisherige Veränderungsvorhaben für das Unternehmen und seine Beschäftigten überwiegend erfolgreich, ist zu erwarten, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiteren Änderungen grundsätzlich positiv gegenüber stehen. Gab es Veränderungsmaßnahmen, die zwar begonnen, aber nicht abgeschlossen worden sind, und waren sie mit Nachteilen für die Einrichtung oder

⁷ Bei der Planung der Veränderungsmaßnahme wurden anstehende Personalveränderungen und die Umstellung auf den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst zeitlich berücksichtigt.

mit persönlichen Einbußen für die Beschäftigten verbunden, wird zunächst ein Änderungswiderstand zu überwinden sein. Das Vertrauen der Beschäftigten muss dann durch zusätzliche Anstrengungen erst wieder hergestellt werden. Veränderungsdruck, z. B. durch Befürchtungen über eine Auflösung oder Fusionierung der Einrichtung, kann dazu führen, dass die Bereitschaft zu Veränderungen wächst und die Identifikation der Beschäftigten mit ihrer Dienststelle und das Zusammengehörigkeitsgefühl untereinander zunimmt („Wir sitzen alle im selben Boot“).

Die gezielte Auswahl eines Veränderungszeitpunktes kann darüber hinaus die Bedingungen für eine erfolgreiche Veränderungsmaßnahme verbessern und die Bereitschaft der Betroffenen stärken.

- 2.4.3 *Wir regen an, bei der Planung von Veränderungsmaßnahmen auf Rahmenbedingungen zu achten, die die Veränderungsbereitschaft der Betroffenen stärken können.*

Vorerfahrungen mit Veränderungsmaßnahmen können wichtige Faktoren im Veränderungsgeschehen sein und sollten im Verlauf der Veränderungsmaßnahme berücksichtigt werden.

2.5 **Kommunikation**

- 2.5.1 Alle Erhebungsstellen setzten verschiedene Instrumente zur Kommunikation und Information ein: Präsentations-, Informations- und Diskussionsveranstaltungen, Reden, Besprechungen, Einsatz von Multiplikatoren, Rundschreiben und Geschäftsanweisungen, Beiträge in Mitarbeiterzeitschriften, Intranetauftritte mit aktuellen Projektinformationen, Web-Foren, Projekt-Hotlines, Projektdatenbanken sowie Videobotschaften der Hausleitung.

Einzelne Einrichtungen hatten unangenehme Themen oder schlechte Nachrichten („bad news“) während des Veränderungsgeschehens z. B. im Steuerungsgremium oder mit den Verantwortlichen besprochen. Sie wurden den Betroffenen gesondert mitgeteilt.

Ein Zuwendungsempfänger vermittelte den Betroffenen die Gründe und Ziele der Veränderungsmaßnahme nicht klar und teilte darüber hinaus den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Ergebnisse und die erreichten Verbesserungen nicht mit. Ein

anderer Zuwendungsempfänger kommunizierte den Nutzen und Mehrwert der angestrebten Veränderung nur eingeschränkt. Bei einer weiteren Stelle hatten sich betroffene Beschäftigte eine frühzeitigere und eindeutige Information über die absehbaren Veränderungen erhofft.

Einige Stellen kommunizierten die Veränderungsmaßnahmen gezielt, systematisch und adressatengerecht. Ein Zuwendungsempfänger hatte z. B. einen Kommunikationsplan erstellt, in dem Instrumente, Zielgruppen und Zeitpunkte für die jeweils geplante Maßnahme beschrieben waren. Bei anderen Stellen war die Kommunikation nicht konzeptioneller Bestandteil der Veränderungsmaßnahme.

- 2.5.2 Kommunikation ist eines der Kernthemen im Change Management. Denn nur mit sachgerechten Informationen können die Betroffenen in den Veränderungsprozess einbezogen werden. Beabsichtigt eine Einrichtung, eine Veränderungsmaßnahme durchzuführen, ist es erforderlich, die Gründe, die Ziele und den Mehrwert der geplanten Veränderungen den betroffenen Beschäftigten mitzuteilen.

Als Kommunikationsinstrumente bieten sich alle Mittel an, die – in Abhängigkeit vom Umfang und den Zielgruppen der Veränderungsmaßnahme – das gewünschte Ergebnis zeitigen. Neben dem geschriebenen Wort (z. B. durch Rundschreiben und Intranetauftritte) kommt der persönlichen Kommunikation eine besondere Bedeutung zu. Dabei müssen die Verantwortlichen den Betroffenen als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Diese können sich dann aktiv in das Veränderungsgeschehen einbringen.

Schlechte Nachrichten gehören in gleicher Weise zur Veränderungskommunikation wie das Erzielen von Erfolgen. Das Veränderungsgeschehen wird dadurch transparenter. Dabei ist besonders darüber zu entscheiden, wie, an wen und welche Information übermittelt werden soll. Die Betroffenen sollten über schlechte Nachrichten unmittelbar informiert werden und diese nicht von Dritten erfahren.

In einem Kommunikationsplan lassen sich Instrumente, Zielgruppen, Zeitpunkte und Umfang der Information für die geplanten Einzelmaßnahmen festlegen. So können frühzeitig verschiedene Kommunikationsfelder und -partner bestimmt werden, die im zukünftigen Veränderungsgeschehen zu berücksichtigen und einzubinden sind. Werden die Gründe für die Veränderungsmaßnahme (Warum soll

etwas verändert werden?) und die beabsichtigte Wertschöpfung (Was soll durch die Veränderung verbessert werden?) den Betroffenen nicht oder nur unzureichend vermittelt, besteht die Gefahr, dass die Veränderungsmaßnahme von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht akzeptiert wird. Das Veränderungsziel kann dann unter Umständen nicht bzw. nur mit zusätzlichen Hemmnissen erreicht werden.

Zielführend ist es, die Kommunikation von Veränderungsmaßnahmen in die Behörden- oder Unternehmensstrategie einzubinden. Bei konkreten Veränderungsmaßnahmen sollte die Kommunikation immer ein konzeptioneller Bestandteil sein.

- 2.5.3 *Wir empfehlen, die Kommunikation im Change Management geplant, gezielt und transparent durchzuführen. Hierzu sollten die infrage kommenden Kommunikationsinstrumente sachgerecht ausgewählt und auf die konkrete Veränderungsmaßnahme abgestimmt werden.*

Wir regen an, bei der Planung von Veränderungsmaßnahmen zu prüfen, ob ein Kommunikationsplan erforderlich ist. Die verschiedenen Zielgruppen im Veränderungsgeschehen (Führungskräfte, Betroffene, Personalvertretungen etc.) können dann frühzeitig und umfassend über die Gründe, den Mehrwert, die beabsichtigte Vorgehensweise und über den jeweiligen Grad der Zielerreichung informiert werden. Wurde ein Kommunikationskonzept erstellt, sollte es im Projektverlauf ständig überprüft und, falls erforderlich, angepasst werden.

2.6 **Aus- und Fortbildung**

- 2.6.1 Mit den Reorganisationsmaßnahmen kamen häufig auf die Beschäftigten der geprüften Einrichtungen geänderte bzw. neue Anforderungen zu. Die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, eines Führungsinformations- oder Qualitätsmanagementsystems, die Veränderung von Arbeitsabläufen und Zuständigkeiten oder die Neugestaltung eines Kernprozesses führten jeweils zu massiven Veränderungen der Arbeitsinhalte, -abläufe und -bedingungen. Bei fast allen Erhebungsstellen entstand dadurch ein zusätzlicher Bedarf an Aus- und Fortbildung.

Nur einzelne Erhebungsstellen hatten für die geplante Maßnahme ein Schulungskonzept erstellt, in dem die Anforderungen, der Schulungsbedarf und die ver-

schiedenen Zielgruppen⁸ beschrieben waren. Folgende Maßnahmen der Aus- und Fortbildung wurden von den untersuchten Stellen durchgeführt:

- Inhouse- und Anwenderschulungen,
- Workshops,
- Hospitationen und
- eine individuelle und praxisnahe Unterstützung bei der Sacharbeit („training on the job“).

2.6.2 Veränderte Anforderungen an Menschen müssen von diesen auch erfüllt werden können. Die „Mitnahme“ der von der Veränderung betroffenen Beschäftigten hängt u. a. davon ab, ob die Betroffenen auch hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit „mitkommen“ können. Die Anforderungen dürfen nicht zur Überforderung führen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen daher mit den Kenntnissen und Fertigkeiten ausgestattet werden, die es ihnen ermöglichen, die Aufgaben auch künftig in vorgegebener Qualität und Quantität erfüllen zu können.

Vor der Durchführung von Veränderungsmaßnahmen ist es daher notwendig zu prüfen, ob durch die geplanten Maßnahmen ein Aus- und Fortbildungsbedarf erwächst. Wird zusätzliches Wissen und Können benötigt, müssen die Beschäftigten entsprechend unterstützt und gefördert werden. Neben der Sicherstellung einer sachgerechten Aufgabenerfüllung wird den Beschäftigten auch deutlich gemacht, dass sie mit der neuen Herausforderung nicht allein gelassen werden. Dies fördert auch die Mitarbeiterzufriedenheit und -motivation.

Es ist sinnvoll, bei umfangreichen Veränderungen ein eigenes Schulungskonzept zu erstellen. Auf dieser Grundlage können die verschiedenen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt werden. Dabei ist es wichtig, für alle Beteiligten eine größtmögliche Transparenz herzustellen. Besonders den Betroffenen wird es ein Anliegen sein, frühzeitig über zukünftige Anforderungen und über geplante Fortbildungsmaßnahmen informiert zu werden.

2.6.3 *Wir empfehlen, vor der Durchführung von Veränderungsmaßnahmen zu prüfen, ob diese mit geänderten Anforderungen an betroffene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbunden sind. Falls ja, sollten die Einrichtungen den aus der Verände-*

⁸ Zielgruppen können z. B. sein: Hausleitung, Führungskräfte, Fachkräfte und Personalvertretung.

ungsmaßnahme erwachsenden Fortbildungsbedarf eingehend ermitteln und operationale Ziele für die reorganisationsbedingte Fortbildung entwickeln.

Für größere Veränderungsmaßnahmen sollte ein Schulungskonzept erstellt werden, das die zukünftigen Anforderungen, die verschiedenen Zielgruppen und die erforderlichen konkreten Schulungsmaßnahmen beschreibt, mit denen die festgelegten Ziele erreicht werden sollen. Auf dieser Grundlage sind den Beschäftigten fristgerecht die notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten zu vermitteln.

2.7 Konfliktmanagement

2.7.1 In den von uns betrachteten Veränderungsmaßnahmen traten vereinzelt Konflikte und Hemmnisse auf. Diese hatten ihre Ursachen entweder in Änderungswiderständen der Betroffenen oder in technischen Schwierigkeiten. Personelle Konflikte waren z. B. begründet in einer Ungewissheit über die künftigen Aufgaben und Strukturen oder in Ängsten, den künftigen Anforderungen nicht gewachsen zu sein. Bei einer Behörde führte auf der Leitungsebene ein subjektiv erwarteter bzw. befürchteter Machtverlust zu Konflikten und Projekthemmnissen. Dort traten auch Konflikte zwischen einzelnen Projektteams und zwischen Projektleitung und weiteren Projektverantwortlichen auf. Bei einem Zuwendungsempfänger waren Ängste der Betroffenen vor einer Teilprivatisierung und eine mangelhafte Information über den Nutzen der angestrebten Veränderung für die Konflikte ursächlich.

Die meisten Erhebungsstellen hatten keine Konfliktstrategie oder Kriseninterventionsplanung für ihre Veränderungsprozesse. Eine Behörde setzte für ihren Veränderungsprozess ausgewählte Fachkräfte als interne Umsetzungsberater ein, die auftretende Konflikte und Krisen unmittelbar und kurzfristig mit den Veränderungsverantwortlichen rückkoppeln konnten. Ein Zuwendungsempfänger stellte grundsätzliche Überlegungen an, ein Eskalationsstufenmodell für ein Reformprojekt einzurichten. Eine weitere Behörde zog in Erwägung, im Rahmen eines noch einzuführenden Kontraktmanagements eine Schlichtungsstelle einzurichten, um diese ggf. auch bei Konflikten in Veränderungsprozessen einbeziehen zu können.

Die Erhebungsstellen sahen Möglichkeiten für eine Konfliktprävention z. B. in einer guten Projektvorbereitung, in einer offenen und stringenten Kommunikation, in einer transparenten Umsetzung der Veränderungsmaßnahme und in einem guten Schulungskonzept.

- 2.7.2 Die Einführung von Veränderungsmaßnahmen ist ohne Konflikte und Hemmnisse kaum vorstellbar. Sollen z. B. Aufgaben oder Arbeitsweisen von Beschäftigten verändert werden, ist es erforderlich, bei ihnen die Einsicht in die Notwendigkeit der Veränderungen zu stärken. Änderungswiderstände durch „Beharrungsvermögen“ oder „Unwilligkeit“ sind häufige Konfliktformen im Change Management.

Werden Veränderungsmaßnahmen öfter durchgeführt, ist es zielführend, strategisch auf Konflikte und Hemmnisse eingestellt zu sein. Die Überlegungen zu einem Eskalationsstufenmodell oder zu einer Schlichtungsstelle können gute Beispiele sein, auftretenden Konflikten angemessen und gezielt zu begegnen. Im Vordergrund steht dabei, Sinn und Orientierung zu vermitteln und Krisen, Konflikte sowie Widerstände zu überwinden.

Konflikte und Krisen vorzubeugen und nicht erst entstehen zu lassen, ist Aufgabe der Konfliktprävention. Durch präventive Maßnahmen vor, während und nach der Durchführung von Veränderungsmaßnahmen können Hemmnisse vorgebeugt oder eingedämmt werden. Eine gezielte Kommunikation, Transparenz im Veränderungsgeschehen oder eine durchdachte Aus- und Fortbildung sind gute Möglichkeiten für eine Konfliktprävention.

- 2.7.3 *Wir regen an, für Veränderungsmaßnahmen eine Konfliktstrategie zu entwickeln und dabei Instrumente vorzuhalten, die eine gezielte und schnelle Konfliktlösung bewirken. Ziel muss es sein, das Entstehen von Konflikten durch vorbeugende Maßnahmen zu verhindern oder zumindest einzudämmen.*

2.8 Change Controlling

- 2.8.1 In allen Erhebungsstellen steuerten die für das Veränderungsmanagement Verantwortlichen (z. B. Lenkungsausschuss, Projektleitung und -gruppen) den Veränderungsprozess. Ein projektunabhängiges (standardisiertes) Controlling-System war bei keiner Erhebungsstelle vorhanden. Eine Behörde hatte für ihren Veränderungsprozess verschiedene Controlling-Instrumente eingesetzt und dabei u. a. ein zentral gesteuertes „Umsetzungsmonitoring“⁹ eingerichtet, in dem mit Status- und Risikoberichten regelmäßig über Einzelmaßnahmen und Umsetzungsstände bei

⁹ Mit dem „Umsetzungsmonitoring“ überwachte die Behörde systematisch den Umsetzungsprozess. Die Funktion des Monitorings bestand darin, in den Veränderungsprozess steuernd eingreifen zu können, sofern dieser nicht den gewünschten Verlauf nahm.

der Einführung der Veränderungsmaßnahme berichtet wurde. Ein standardisiertes Berichtswesen haben wir nur bei zwei Erhebungsstellen vorgefunden.

In einer dritten Einrichtung informierte das eingesetzte Projektmanagement die Hausleitung mündlich – sozusagen „auf Zuruf“ – über die Projektfortschritte, obwohl nach dem Projektauftrag „der Leiter der Projektgruppe [die Hausleitung] in monatlichen Berichten über den Sachstand, ggf. Probleme und die weitere Vorgehensweise“ informieren sollte.

- 2.8.2 Unter Controlling sind Maßnahmen und Regelungen zu verstehen, mit denen die Planung und Durchführung von Projekten umgesetzt werden. Bei Abweichungen von zuvor festgelegten Planwerten ermöglicht das Controlling, korrigierend in das Projekt einzugreifen.

Auch im Change Management ist das Controlling notwendiger Bestandteil. Bei jeder größeren Veränderungsmaßnahme ist festzulegen, wer den Veränderungsprozess steuert und erforderliche Soll-/Ist-Vergleiche durchführt, wie (mit welchen Instrumenten) Informationsflüsse koordiniert und Entscheidungsprozesse unterstützt werden.

Dabei kann es bei besonders einschneidenden und gewichtigen Veränderungsmaßnahmen sinnvoll sein, dieses Controlling in die Verantwortung eines eigenständigen Change Controllers zu geben. Dieser kann – unabhängig von der Projektdurchführung und der im Projekt entwickelten inhaltlichen Ausgestaltung – mit standardisierten Reporting-Berichten die verantwortliche Leitungs- und Entscheidungsinstanz (Hausleitung, Lenkungsausschuss) über den Stand der Umsetzung der angestrebten Veränderung informieren. Wird dieses Controlling z. B. von der Projektleitung übernommen, können Soll-Ist-Abweichungen schnell zu Rollenkonflikten führen.

- 2.8.3 *Wir empfehlen, das Change Controlling bei Veränderungsmaßnahmen bereits bei der Planung zu berücksichtigen. Dabei sollte festgelegt werden, wer den Veränderungsprozess steuert und wie Entscheidungsprozesse unterstützt werden.*

Wir regen an, ein standardisiertes Berichtswesen einzuführen. Bei größeren Maßnahmen kann der Einsatz eines eigenständigen Change Controllers zielführend sein.

2.9 Evaluation der Veränderungsmaßnahme

2.9.1 Die Erhebungsstellen hatten ihre Veränderungsmaßnahmen nur teilweise evaluiert.¹⁰

Eine Behörde evaluierte ihre Maßnahme nach Abschluss der Pilotphase. Sie richtete dazu eine Monitoringgruppe ein, die auftretende Fragen zu Konzeptinhalten und zur Einführungssystematik diskutierten und einer Lösung zuführten. Ziel war es dabei, breitere Erkenntnisse zu folgenden Fragestellungen zu gewinnen:

- Sind die Inhalte des Konzeptes von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verstanden worden und werden sie angewendet?
- Stimmt die Balance zwischen notwendiger Systematisierung und hinreichender Flexibilität der Veränderungsmaßnahme?
- Wie gehen insbesondere Fachkräfte mit geringer Berufserfahrung mit der Veränderungsmaßnahme um?
- Welche Auswirkungen hat die Veränderungsmaßnahme insgesamt auf die Steuerung der Einrichtung?
- Inwieweit gibt es Vorgaben, die zu Fehlsteuerungen führen können?

Darüber hinaus hatte die Behörde Rückmeldungen einer Vielzahl von Führungs- und Fachkräften zu ersten Praxiserfahrungen in ihre Bewertung zur Einführung der Veränderungsmaßnahme aufgenommen und Kunden mit Hilfe von standardisierten Interviews zu ihren Erfahrungen befragt.

Ein Zuwendungsempfänger hat die von uns betrachtete Veränderungsmaßnahme nach vollständiger Durchführung inhaltlich evaluiert und dazu eine Nachbegutachtung bei einem Beratungsunternehmen in Auftrag gegeben. Die Evaluation war bereits bei Projektbeginn vorgesehen. Ein anderer Zuwendungsempfänger evaluierte die Veränderungsmaßnahme ebenfalls unmittelbar nach der abschließenden Umsetzung durch eine sogenannte Anwenderberatung. Die Erfahrungen der Beschäftigten wurden dabei aufgenommen, ausgewertet und die Veränderungsmaßnahme weiterentwickelt.

¹⁰ Zwei Erhebungsstellen hatten ihr Veränderungsprojekt nach seiner Umsetzung weder inhaltlich noch methodisch evaluiert.

- 2.9.2 Die Evaluation von Veränderungsmaßnahmen und -prozessen ist ein wichtiger Baustein im Nachgang zum Change Management. Die inhaltliche und methodische Bewertung der Maßnahme ist während des Veränderungsprozesses¹¹, z. B. nach Abschluss eines Teilprojektes, oder nach Umsetzung der Veränderungsmaßnahme¹² möglich. Anders als beim Controlling sind alle Veränderungsbeteiligte (z. B. Hausleitung, Projektverantwortliche, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Personal-/Betriebsrat) Adressaten der Ergebnisse. Der Übergang vom Change Controlling zur begleitenden Evaluation kann fließend sein.

Die Evaluation dient – unabhängig vom gewählten Zeitpunkt – auch der Qualitätssicherung und sollte von Beginn an fester Bestandteil der Veränderungsmaßnahme sein. Methodisch kann sie z. B. mit Eigenanalysen, Mitarbeiterbefragungen oder Zielgruppenworkshops durchgeführt werden. Ob die Evaluation hausintern von den Verantwortlichen oder von einem externen Beratungsunternehmen durchgeführt wird, beurteilt sich weitgehend nach der Art und der Größe der Veränderungsmaßnahme sowie nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten.

- 2.9.3 *Wir empfehlen, die Evaluation zum festen Bestandteil von Veränderungsmaßnahmen zu machen und bei Planungsbeginn bereits vorzusehen. Sinnvoll kann es sein, die Veränderungsmaßnahme nach einer Erprobungsphase zu evaluieren.*

Die Evaluation sollte sich grundsätzlich auf das Ergebnis (Inhalt) und auf den Prozess (Methode) beziehen.

2.10 Veränderungsdocumentation

- 2.10.1 Wir haben festgestellt, dass einige Erhebungsstellen ihr Verwaltungshandeln nicht sachgerecht dokumentierten. Teilweise waren die für die Veränderung Verantwortlichen nicht in der Lage, zielgerichtet und systematisch auf Unterlagen zum Projektverlauf (z. B. Projektaufträge, Sitzungsprotokolle, Rundschreiben) zuzugreifen. Vielfach waren die vorgelegten Unterlagen dem IT-System entnommen und konnten einzelnen Projektschritten oder Arbeitspaketen weder inhaltlich noch zeitlich zugeordnet werden. Oft war nicht feststellbar, wer für bestimmte Dokumente verantwortlich zeichnete.

¹¹ Im Rahmen einer sogenannten „formativen Evaluation“ werden das Programm, das Projekt oder der Prozess begleitet und die Beteiligten noch im Laufe der Aktivitäten durch Rückmeldung unterstützt (vgl. Krems, in: Online-Verwaltungslexikon, www.olev.de, übernommen am 11.02.2008).

¹² Die sogenannte „summative Evaluation“ wird nach Abschluss der Maßnahme durchgeführt (vgl. Krems, in: Online-Verwaltungslexikon, www.olev.de, übernommen am 11.02.2008).

- 2.10.2 Die Dokumentation der Projektverläufe ist auch im Change Management von großer Bedeutung. Die Transparenz der Veränderungsprozesse muss für das laufende Verwaltungshandeln gewährleistet sein. Fehlt diese, lässt sich das Veränderungsgeschehen in seiner zeitlichen und inhaltlichen Abfolge nicht mehr zweifelsfrei nachvollziehen.

Auf Erfahrungswissen kann ggf. nicht zurückgegriffen werden. Eine Evaluation der Maßnahme ist in diesen Fällen nur noch erschwert möglich.¹³

- 2.10.3 *Wir halten es für erforderlich, dass die Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung und vom Bund geförderten Stellen ihr Verwaltungshandeln – auch im Change Management – sachgerecht dokumentieren und ihre Veränderungsprozesse transparent und nachvollziehbar halten.*

3 Organisation von Veränderungen

3.1 Veränderungsstruktur

- 3.1.1 Die Erhebungsstellen hatten die Veränderungsmaßnahmen in unterschiedlicher Art und Weise organisatorisch umgesetzt.

Größtenteils führten die Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung und die vom Bund geförderten Stellen die Veränderungsmaßnahmen als Projekt durch und bildeten für die Dauer des Veränderungsgeschehens eine Projektorganisation. Diese bestand in der Regel aus einer Projektleitung, mehreren Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeitern sowie verschiedenen Projektarbeitsgruppen und -teams. Gesteuert wurden die Projekte durch einen Lenkungsausschuss, Lenungskreis oder eine Lenkungsgruppe. Eine Erhebungsstelle hatte eine Steuerungsgruppe eingerichtet, die gleichzeitig für die Projektdurchführung und für die Projektsteuerung verantwortlich war.

Drei Erhebungsstellen führten die Veränderungsmaßnahme vollständig in der Linienorganisation durch.

¹³ Für die unmittelbare Bundesverwaltung regelt die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), dass „Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung jederzeit [...] aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten nachvollziehbar sein“ müssen (vgl. § 12 Abs. 2 GGO, Stand: November 2006). Nach der die GGO ergänzenden Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien (RegR) folgt „die Geschäftstätigkeit der Verwaltung dem Grundsatz der Schriftlichkeit. [...] Die Aktenführung sichert ein nachvollziehbares transparentes Verwaltungshandeln und ist Voraussetzung für eine sachgerechte Archivierung.“ (vgl. § 2 RegR).

Die Projektmitglieder übten ihre Tätigkeiten weitgehend zusätzlich zu ihren originären Tätigkeiten aus. Vereinzelt waren Projektmitarbeiterinnen und Projektmitarbeiter für das Veränderungsprojekt – teils anteilig – freigestellt.

Wir haben auch organisatorische Mischformen vorgefunden. In einer Erhebungsstelle nahm das Organisations- und Controllingreferat die Aufgaben des Projektmanagements wahr und unterstützte die für das Projekt eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Bei einer weiteren Erhebungsstelle bereitete eine Projektgruppe die Veränderungsmaßnahme inhaltlich vor; für die Umsetzung der Veränderungsmaßnahme zeigte sich ein Arbeitsbereich der Linienorganisation verantwortlich.

Die Behörden- bzw. Unternehmensleitungen der von uns untersuchten Stellen (z. B. Vorstandsmitglieder, Geschäftsführer, Generalsekretäre) nahmen bei den Veränderungsprozessen regelmäßig eine aktive Rolle ein. Zum Teil waren die obersten Leitungskräfte direkt in die Veränderungsstruktur integriert (z. B. als leitendes Mitglied des Lenkungsgremiums) oder am Veränderungsprozess beteiligt, ohne formal in die Struktur eingebunden zu sein.

- 3.1.2 Die Organisationsstruktur von Veränderungsmaßnahmen kann nicht von vornherein festgelegt werden. Die oberste Leitungsinstanz muss im Einzelfall entscheiden, mit welcher Organisationsform die angestrebten Veränderungsziele erreicht werden sollen. Ob die Veränderungsmaßnahme als Projekt oder in der Linienorganisation durchgeführt wird, oder ob die Projektmitglieder ausschließlich Projektaufgaben ausüben, ist insbesondere von der Art, vom Umfang und von der Intensität der Veränderungsmaßnahme abhängig.

Zur Festlegung der organisatorischen Rahmenbedingungen ist eine genaue Analyse der voraussichtlichen inhaltlichen Änderungen und der zu erwartenden strukturellen und kulturellen Auswirkungen erforderlich. Nur so lassen sich die für die Veränderungsmaßnahme benötigten Handlungserfordernisse bestimmen.

Die inhaltliche Umsetzung von Projektaufgaben (Projektdurchführung) und die Lenkung des Veränderungsprojektes (Projektsteuerung) sollten organisatorisch voneinander getrennt werden. Nur eine unabhängige Korrektiv- und Entscheidungsinstanz gewährleistet den gewünschten Projektfortschritt.

Die von uns festgestellten Rollen der obersten Führungskräfte im Veränderungsgeschehen halten wir grundsätzlich für zielführend.

- 3.1.3 *Wir empfehlen, vor der Entscheidung über die Organisationsstruktur einer Veränderungsmaßnahme eine genaue Analyse der Veränderungsinhalte und -auswirkungen vorzunehmen und auf deren Grundlage die erforderlichen organisatorischen Rahmenbedingungen festzulegen.*

Wir halten es für erforderlich, die Projektdurchführung und -steuerung organisatorisch zu trennen. Die obersten Führungskräfte sollten sichtbar eine aktive Rolle während des Veränderungsgeschehens einnehmen.

3.2 **Umsetzungsberatung**

- 3.2.1 Bei unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass sechs Veränderungsmaßnahmen von externen Beratungsfirmen unterstützt und begleitet wurden. Die Beratungsunternehmen erstellten bei den Erhebungsstellen Vor- und Machbarkeitsstudien sowie Gutachten zum Projektstart, unterstützten die Veränderungsprojekte durch ihre Fach- und Methodenkompetenz und evaluierten die Veränderungsmaßnahmen nach ihrem Abschluss.

Eine Behörde setzte für ihren Veränderungsprozess ausgewählte Fachkräfte als interne Umsetzungsberater ein. Diese betreuten die Einführung der Veränderungsmaßnahmen in dislozierten Teilen der Behörde.

Eine Erhebungsstelle entwickelte eine Gesamtstrategie für ihren hausweiten Reformprozess und richtete einen Arbeitsbereich „Veränderungsmanagement“ als Projekt ein. Ziele dieser Serviceeinheit sollten u. a. sein:

- **Bessere Vermittlung und Durchführung von Reformen und Projekten,**
z. B. Verbesserung der internen Kommunikation, Unterrichtung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über den Reformprozess, über die Gesamtstrategie und Projekte sowie Einführung eines übergreifenden Projektmanagements,
- **Aufbau von Beratungskompetenz,**
z. B. Einrichtung einer Serviceeinheit „Veränderungsmanagement“, Erprobung von Instrumenten, um Veränderungsprozesse erfolgreich durchzuführen, Aufbau von Beratungskompetenz und Entwicklung eines Leitfadens bzw. von anderen „Change Tools“.

Ein Zuwendungsempfänger stellte für die Veränderungsmaßnahme befristet eine Fachkraft aus der Privatwirtschaft als interne „Change Managerin“ ein. Ein ande-

rer Zuwendungsempfänger stellte einen ehemaligen Mitarbeiter einer Unternehmensberatung ein und übertrug ihm die fachliche Verantwortung.

Ein klassisches Change Coaching, d. h. die Anleitung und Begleitung der eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Veränderungsprozess durch eine/n Methoden- und/oder Fachberater/in, haben wir nur bei einer Erhebungsstelle vorgefunden.

3.2.2 Die Beratung von Fach- und Führungskräften ist ein wichtiger Baustein bei der Planung und Durchführung von Veränderungsmaßnahmen.

Der Einsatz von externen Beratungsunternehmen kann immer dann zielführend sein, wenn das für die Veränderungsmaßnahme erforderliche Know-how im eigenen Hause nicht im ausreichenden Maße vorhanden ist oder wenn zu erwarten ist, dass die externe Beratung größere Akzeptanz bei den Beschäftigten finden wird. Der „Einkauf“ von Fachkompetenz durch eine befristete oder dauerhafte Einstellung von Fachleuten aus der Privatwirtschaft ist zielführend, wenn dadurch bei der öffentlichen Hand das Know-how ausgebaut und gefestigt werden kann.

Der Einsatz eigener Fachkräfte – besonders für die Umsetzung der Veränderungsmaßnahme – kann den verantwortlichen Führungskräften ermöglichen, die Änderungsbereitschaft der Betroffenen zu stärken. Voraussetzung ist deren ausreichende Qualifikation und Anerkennung durch die anderen Beschäftigten. Eigene Fachkräfte sind, anders als Externe, in der Regel mit der Materie vertraut und genießen deshalb ggf. ein größeres Vertrauen.

Vor der Entscheidung, ob eigene Fachkräfte oder externe Berater eingesetzt werden, sollten immer auch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt werden. Wenn eigene Fachkräfte Beratungstätigkeiten übernehmen, kann dies Kapazitäten binden, die zu Lasten der eigentlichen Aufgaben gehen. Beim Einkauf externer Beratungsleistungen sind vergaberechtliche Vorschriften zu beachten.

Durch Einrichten einer „Serviceeinheit Veränderungsmanagement“ kann das Fach- und Methodenwissen gebündelt werden. Der Aufbau und das gezielte Nutzen einer solchen Organisationseinheit können die Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung und die vom Bund geförderten Stellen befähigen, zukünftige Reform- und Veränderungsprozesse optimiert durchzuführen.

Ein Change Coaching kann ggf. eine weitere Möglichkeit sein, Führungskräfte, Projektleiter und Projektteams bei einer Veränderungsmaßnahme gezielt anzuleiten und den Veränderungsprozesses operativ zu lenken.

- 3.2.3 *Wir empfehlen, den Einsatz von internen oder externen Beratungskräften bei anstehenden Veränderungsmaßnahmen nach einer Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsanalyse in Betracht zu ziehen. Ausschlaggebend sollten dabei das Fach- und Methodenwissen eigener Fachkräfte und die Akzeptanz interner Berater durch die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sein.*¹⁴

Wir sprechen uns besonders dafür aus, Beratungskompetenzen im Hinblick auf das Change Management zu bündeln und bei größeren Einrichtungen organisatorisch auszuweisen. Der Arbeitsbereich sollte in der Lage sein, Veränderungswerkzeuge als Service für alle Veränderungsmaßnahmen bereitzuhalten und alle für Veränderungen verantwortlichen Fach- und Führungskräfte zu beraten.

4 Veränderungsstrategie

- 4.1 Die durchgeführten Veränderungsmaßnahmen standen teilweise in einem größeren Reformzusammenhang. Sie wurden von den Erhebungsstellen nicht als einzelnes „Änderungsprojekt“ betrachtet, sondern waren Bestandteil eines größeren Umbauprozesses und einer strategischen Neuausrichtung der geprüften Einrichtungen.

Die Erhebungsstellen hatten vielfach das Ziel, Arbeitsabläufe zu vereinfachen, Prozesse zu optimieren, das Verwaltungshandeln zu entbürokratisieren und die Servicefunktionen der Zentralverwaltungen auszubauen. Darüber hinaus sollten Dienstleistungen schneller, professioneller und gezielter erbracht, sowie Effizienzgewinne erzielt werden. Bei einer Behörde lagen konkrete Fusionsbeschlüsse einer strategischen Neuausrichtung zugrunde. Besonders die Stellen, die sich mit ihren Produkten in einer „marktähnlichen“ Stellung befanden, waren bemüht, sich strategisch auf die Anforderungen einzustellen.

¹⁴ Siehe auch Band 14 der Schriftenreihe des Beauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zum Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung (ISBN 978-3-17-019783-1).

- 4.2 Einige Behörden und vom Bund geförderten Stellen waren bestrebt, ihre Reformüberlegungen in einer Gesamtstrategie zu bündeln und ihre Veränderungsmaßnahmen daraufhin auszurichten. Sie haben es aber nur zum Teil verstanden, eine Verknüpfung der Einzelmaßnahme zu übergeordneten Zielen herzustellen.

Um eine Veränderung vorzunehmen und nachhaltig einzurichten, ist es erforderlich, dass die Behörden oder Unternehmen ihre Veränderungsmaßnahmen an ihren Absichten, Schwerpunkten und Prioritäten für die langfristige Entwicklung und Gestaltung ausrichten. Fundament für eine erfolgreiche Veränderung ist eine schlüssige Behörden- oder Unternehmensstrategie, die eindeutige übergeordnete Ziele definiert und von der Behörden- oder Unternehmensleitung überzeugt vertreten sowie kommuniziert wird. Dadurch werden die Beschäftigten offen und sensibel für die aus der Strategie entwickelten Handlungsfelder und daraus abgeleiteten konkreten Veränderungsmaßnahmen.

Die Komplexität von Veränderungsprozessen mit allen ihren Faktoren erfordert, dass sich Leitungsebene und Beschäftigte gemeinsam an einer Behörden- oder Unternehmensstrategie orientieren. In Veränderungsprozessen wird es immer zu Schwierigkeiten, Krisen, Konflikten und kritischen Phasen kommen. Eine schlüssige und von den Beteiligten anerkannte Gesamtstrategie wird dabei helfen, im Veränderungsprozess zu überzeugen.

Darüber hinaus muss das konkrete Veränderungsvorhaben Maßstab für die Veränderungsstrategie im Einzelfall sein. Der Inhalt und die Art der Veränderung bestimmen, welche Maßnahmen des Change Managements zu treffen sind, damit die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Änderungen der Arbeitsinhalte, -prozesse und -bedingungen annehmen und umsetzen.

Die vorgenannten Überlegungen sollten in einer Gesamtkonzeption niedergelegt werden, die allen Beschäftigten zugänglich gemacht wird. Dadurch können die Veränderungsbedingungen beeinflusst und die Bereitschaft der Beschäftigten für Veränderungen erhöht werden. Dies wiederum kann dazu führen, dass die von der Behörde angestrebten Ziele schneller und störungsfreier erreicht werden.

- 4.3 *Wir empfehlen, Reform- und Modernisierungsüberlegungen in einen strategischen Gesamtzusammenhang zu bringen. Aus den strategischen Zielen können Handlungsfelder und konkrete Veränderungsmaßnahmen entwickelt werden. Diese sind mit Blick auf die zu erwartenden Auswirkungen auf die Mitarbeiterinnen und Mit-*

arbeiter zu untersuchen. Die Leitungsorgane der betroffenen Einrichtungen können dann frühzeitig steuernd eingreifen und geeignete Maßnahmen einleiten.

Wir regen an, das Veränderungsvorhaben inhaltlich und methodisch in einer Gesamtkonzeption zu beschreiben und offen zu kommunizieren.

5 Schlussbetrachtung

5.1 Das Change Management stellt für die öffentliche Verwaltung ein wichtiges Segment im Modernisierungsprozess dar. Gerade im Hinblick auf das vom Bundeskabinett im Jahre 2006 beschlossene Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ ist es notwendig, die zahlreichen Modernisierungs- und Veränderungsmaßnahmen professionell umzusetzen.

Damit die Planung und die Durchführung interner Reorganisations- und sonstiger Veränderungsmaßnahmen gelingt, die Beschäftigten bei den notwendigen Veränderungsprozessen nicht überfordert werden und deren Bereitschaft zur Mitarbeit bei der Veränderung sichergestellt werden kann, können nachstehende Erfolgsfaktoren für ein effektives Change Management in der mittelbaren Bundesverwaltung sowie bei institutionellen Zuwendungsempfängern nützlich sein:

- ✓ Reform- und Modernisierungsüberlegungen sollten grundsätzlich in einen strategischen Gesamtzusammenhang gebracht und daraus Veränderungsmaßnahmen entwickelt werden. Eine Analyse des Veränderungsbedarfs ermöglicht der Behörden- oder Unternehmensleitung, die Auswirkungen auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter frühzeitig zu erkennen und steuernd einzugreifen.
- ✓ Vor Beginn einer (größeren) Veränderungsmaßnahme sollte eine umfassende Veränderungsdiagnose über die Art, den Umfang und die Intensität der Veränderung durchgeführt werden. Die Diagnose sollte auch die Entscheidungen über die einzurichtende Veränderungsstruktur und den Einsatz von Beratern ermöglichen.
- ✓ Die Ziele und der Nutzen (Mehrwert) von Veränderungsmaßnahmen sollten klar und messbar definiert werden sowie für alle Beteiligten erkennbar sein.
- ✓ Bei der Planung von Veränderungsmaßnahmen sollte auf Rahmenbedingungen (z. B. Vorerfahrungen, Veränderungsklima und -zeitpunkt) geachtet werden.

- ✓ Die Kommunikation im Change Management sollte gezielt und transparent durchgeführt werden. Ein Kommunikationsplan kann dabei ein wichtiges Hilfsmittel sein.
- ✓ Vor und während der Durchführung von Veränderungsmaßnahmen sollte geprüft werden, ob aus der Veränderung ein Aus- und Fortbildungsbedarf erwächst. In einem Schulungskonzept können die Anforderungen, die Zielgruppen und die Schulungsmaßnahmen beschrieben werden.
- ✓ Für Veränderungsmaßnahmen sollte eine Konfliktstrategie mit entsprechenden Instrumenten entwickelt werden.
- ✓ Bei der Planung der Veränderungsmaßnahme sollte festgelegt werden, wer den Veränderungsprozess steuert und wie Entscheidungsprozesse unterstützt werden sollen.
- ✓ Die Evaluation der Veränderungsmaßnahme sollte bereits bei der Planung vorgesehen werden und sich auf das Ergebnis und den Prozess beziehen.
- ✓ Das Verwaltungshandeln im Change Management sollte transparent und nachvollziehbar dokumentiert werden.

5.2 Das Bundesministerium des Innern hat zu dieser Querschnittsprüfungsmitteilung Stellung genommen und u. a. mitgeteilt, dass der Prüfbericht des Bundesrechnungshofes wichtige Hinweise zu einer zielführenden Vorgehensweise bei Veränderungsprojekten gebe. Das Bundesministerium des Innern unterstütze die Hinweise und Hilfestellungen des Bundesrechnungshofes zu Konzeption, Umsetzung, Evaluierung und Dokumentation von Change-Projekten durch einen neuen ressortübergreifenden Fokus auf das Thema Veränderungsmanagement. Ziel sei es, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die vom Bundesrechnungshof empfohlene Vorgehensweise bei allen Veränderungsprojekten der Bundesverwaltung beachtet wird.