

**Sybille Stöbe**

## **Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung - Leitbilder als Instrument einer Modernisierungsstrategie**

Die Entwicklung von Leitbildern gewinnt in der öffentlichen Verwaltung an Bedeutung. Immer häufiger ist die Rede von einem Leitbild für eine Behörde, für eine Stadtverwaltung oder auch für ein einzelnes Amt oder Dezernat. Vielfach lösen diese Bestrebungen ein Lächeln und die Assoziation an Hochglanzbroschüren aus, in denen hehre Prinzipien formuliert werden, die mit der alltäglichen Praxis wenig zu tun haben. Leitbilder können jedoch, wie in diesem Beitrag zu zeigen sein wird, ein Instrument der Organisationsentwicklung und damit ein dynamisches Element für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung sein. Wenn Leitbilder diese Funktion haben sollen, reicht es nicht aus, einen Text zu verfassen. Erfolgsvoraussetzungen sind vielmehr ein partizipativ gestalteter Entwicklungsprozeß und eine gezielte Umsetzungsorientierung. Was dies für die einzelnen Behörden sowie für die Landesverwaltung als ganzes bedeutet, soll im folgenden dargestellt werden.

### 1 Warum ein Leitbild?

Mit der Entwicklung von Leitbildern wird in der öffentlichen Verwaltung eine Tendenz aufgegriffen, die in der privaten Wirtschaft schon seit einigen Jahren zu verzeichnen ist. Die wachsende Komplexität der Umwelt und die Beschleunigung von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Veränderungen verlangen permanente Anpassung und flexibles (Re-) Agieren von jeder Organisation sowie von ihren Mitgliedern. Gleichzeitig wird dadurch eine zunehmende Verunsicherung bei allen Beteiligten verursacht - innerhalb wie außerhalb der Organisation. Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung von Leitbildern in der privaten Wirtschaft zu sehen. Leitbilder (oft auch als "Unternehmensgrundsätze" oder "Unternehmensphilosophie" bezeichnet) stellen quasi das Grundgesetz eines Unternehmens dar. Sie beschreiben insbesondere Ziele und Wertvorstellungen des Unternehmens und formulieren

Prinzipien für die Bestimmung der Aufgabenfelder, für die Gestaltung der Organisation, für den Umgang der Mitarbeiter und Führungskräfte sowohl miteinander als auch mit ihren Kunden. Sie spiegeln damit zum einen die Erwartungen an die Mitglieder des Unternehmens wider, bilden einen Beleg für einen erreichten Konsens und liefern Grundsätze für abgestimmtes Handeln. Zum anderen verdeutlichen sie das Selbstverständnis des Unternehmens nach außen hin und dienen damit der Legitimierung seiner Tätigkeit in seinem gesellschaftlichen Umfeld. Leitbildern kommt somit intern wie extern eine Orientierungsfunktion zu. (Bleicher 1992)

Wachsende Komplexität und Veränderungsdynamik und damit einhergehende Verunsicherung, die Rahmenbedingungen also, die in Unternehmen Anlaß zur Entwicklung von Leitbildern geben, kennzeichnen in den neunziger Jahren auch die Situation der öffentlichen Verwaltung. Komplizierter werdende gesellschaftliche und politische Problemlagen, die Ausdifferenzierung von Rechtsvorschriften und ein steigendes Konfliktniveau sind Faktoren, die sich schon seit Jahren auf die Arbeit in der Verwaltung auswirken. Angesichts knapper Finanzmittel werden darüber hinaus in zunehmendem Maße nicht nur zahlreiche Aufgaben der Verwaltung, sondern die Existenz ganzer Institutionen infragegestellt. Auch auf dem Gebiet der Verwaltungsverfahren und der Aufbau- und Ablauforganisation wird inzwischen die Notwendigkeit von Veränderungen immer deutlicher sichtbar, und es deuten sich Ansätze und Bestrebungen zur Umgestaltung an, die zu einem tiefgreifenden Wandel in der Verwaltungspraxis führen könnten.

Leitbilder können in einer solchen Situation nicht nur die (dringend benötigte) Orientierungswirkung haben. Vielmehr sind sie potentiell Bestandteil einer Strategie der Verwaltungsmodernisierung und ein dynamisches Element des Reformprozesses, indem sie Ausgangspunkt und Anstoß für konkrete Veränderungsschritte sind. Zunächst kann ein Leitbild dazu dienen, die Ziele der Modernisierung zu definieren und klarzustellen. Dies allein reicht jedoch nicht aus, denn der entscheidende Engpaß für die Modernisierung der Verwaltung liegt nicht in erster Linie in fehlenden Ideen, Konzepten und Zielen, sondern in der Umsetzung. Das Thema der Verwaltungsmodernisierung ist nämlich keineswegs neu. Die in der Bilanz eher ernüchternden

Erfahrungen aus der Reformphase der siebziger Jahre haben aber gezeigt, daß die Umsetzung von Reformkonzepten oft schwieriger ist, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Sie stoßen auf das Beharrungsvermögen von Institutionen, auf sehr unterschiedliche, teilweise gegenläufige und oft auch gut organisierte Interessen, auf Strukturen, die seit langen Jahren unverändert sind, an die sich viele gewöhnt haben, die vielen lieb geworden sind, die sie verinnerlicht haben. Fritz Scharpf verweist darauf, daß aus der Sicht der Mitarbeiter "politisch-administrative Institutionen nicht nur als Instrumente der Politik, sondern auch als Einkommensquellen und Karrierechancen, als soziale Lebensräume und als Bezugsrahmen der individuellen Entfaltung und der persönlichen Identität" (Scharpf 1987, S. 123) erscheinen, und Renate Mayntz sieht in der "fast durchweg geltenden Tatsache, daß Organisationsreformen zumindest für einen Teil der betroffenen Organisationsmitglieder mit Kosten verbunden sind" (Mayntz 1978, S. 48.), einen Grund für Widerstände und Konflikte. Quer durch alle Hierarchieebenen gibt es somit keineswegs nur Engagement und Begeisterung für Neuerungen, sondern oft Ängste und Blockaden.

In zunehmendem Maße, wenn auch noch längst nicht überall, verbreitet sich daher inzwischen die Erkenntnis, daß Verwaltungsreformen nicht von oben nach unten durchsetzbar sind, sondern Organisationsentwicklungsprozesse innerhalb der einzelnen Institutionen erfordern. Wenn Verwaltungsreformen zu mehr Bürgerfreundlichkeit und verbesserter Dienstleistungsqualität, zu mehr Kundenorientierung, zu mehr Effektivität und Effizienz führen sollen, reicht es nicht aus, entsprechende Konzepte zu verabschieden. Vielmehr lassen sich diese Ziele nur durch aktives Engagement und eigenverantwortliches Agieren der Beschäftigten konkret für die eigene Institution formulieren und schließlich verwirklichen. Zwar noch weitaus seltener als in der privaten Wirtschaft, aber doch immer öfter finden sich daher auch in der öffentlichen Verwaltung Bestrebungen, den Qualitätsverbesserungsprozeß zu einer ständigen Aufgabe der Organisationsentwicklung zu machen und die Mitarbeiter darin einzubeziehen. Letztendlich geht es dabei darum, die Zielsetzungen der Verwaltungsmodernisierung und die Zielsetzungen der Mitarbeiter miteinander in Einklang zu bringen. In diesem Zusammenhang erhalten Leitbilder eine zentrale Bedeutung, indem sie dazu beitragen, daß ein Konsens zunächst erreicht, dann dokumentiert und schließlich

allgemein verbreitet und zur Grundlage allen Handelns gemacht wird. Leitbilder dienen also in diesem Zusammenhang der Verknüpfung von verwaltungspolitischen Zielsetzungen und innerorganisatorischen Veränderungen.

Diese Sichtweise hat nicht nur Rückwirkungen auf die Ausgestaltung des Veränderungsprozesses, sondern auch auf seine Inhalte und Zielsetzungen: Es kann nicht um die Entwicklung oder Verbesserung von stark hierarchisch orientierten Strukturen und von Instrumenten der zentralen Planung und Steuerung gehen. Vielmehr müssen die Strukturen und Instrumente im Sinne einer Unterstützung der Selbststeuerung konzipiert werden, so daß sie das aktive Engagement und das eigenverantwortliche Agieren der Beschäftigten dauerhaft fördern. Dies erfordert eine Abkehr von traditionellen Formen der Steuerung "von oben nach unten" (wie dies auch in der Industrie im Rahmen von modernen Produktionskonzepten praktiziert wird).

Im Hinblick auf die Landesverwaltung heißt dies auch, daß die einzelnen Organisationseinheiten - sowohl die einzelnen Behörden als auch deren Abteilungen, Referate usw. - ein möglichst hohes Maß an Eigenständigkeit benötigen. Analog zu der Entwicklung in den Kommunen, wo vielerorts unter Berufung auf das "Tilburger Modell" (KGSt 1992) einer dienstleistungsorientierten, nach dem Prinzip eines Konzerns strukturierten Verwaltung unter dem Stichwort einer "dezentralen Ressourcenverantwortung" die Übertragung von vielfältigen Kompetenzen auf die einzelnen Ämter angestrebt wird, bedürfen die Verwaltungen der Länder einer deutlichen Dezentralisierung. Noch stärker als in den Kommunen ist nämlich in den Landesverwaltungen ein hohes Maß an zentraler Regulierung festzustellen. Dies äußert sich beispielsweise darin, daß örtliche Landesbehörden nur sehr eingeschränkte Kompetenzen im Bereich der Personalwirtschaft und in der Bewirtschaftung von Sachmitteln haben und selbst zahlreiche Routineangelegenheiten der vorgesetzten Behörde zur Genehmigung vorlegen müssen. Auch läßt sich für zahlreiche Aufgaben nachweisen, daß die Beteiligung unterschiedlicher Stufen der Landesverwaltung sowohl zu langen Verfahren als auch zu einer Einschränkung der Verantwortungsbereitschaft in den einzelnen Behörden beiträgt.

Dezentralisierung von Verantwortung ist allerdings keineswegs gleichbedeutend mit einer "laisser-faire"-Politik, die den einzelnen Verwaltungseinheiten den Freiraum ließe, ohne Rücksicht auf die Belange der Gesamtverwaltung zu agieren. Im Gegenteil: Gerade wenn man eine Dezentralisierung von Verantwortung anstrebt, kommt es darauf an, daß Entwicklungsrichtungen und Ziele des Handelns klar formuliert sind. Nur dann können alle Beteiligten durch ein abgestimmtes Handeln zu einem zielgenauen Einsatz der knappen Ressourcen beitragen. Erforderlich ist also ein Konsens über die Ziele und die für ihre Realisierung grundlegenden Verhaltensweisen. Hier liegt ein weiterer Aspekt, der die Bedeutung von Leitbildern unterstreicht: Sie dienen als Orientierungsrahmen für gemeinsames Handeln bei dezentralen Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen (was im Umkehrschluß im übrigen bedeutet, daß für eine klassische, von oben nach unten nach dem Prinzip von Befehl und Gehorsam strukturierte Organisation ein Leitbild weder erforderlich ist noch Wirkungen entfalten kann). Allerdings ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, daß ein Leitbild zwar wichtig, aber keineswegs hinreichend dafür ist, ein zielgerichtetes Handeln dezentraler Einheiten sicherzustellen; erforderlich sind vielmehr ergänzende Anreizstrukturen und Steuerungsinstrumente im Sinne eines Controllings (vgl. v. Bandemer in diesem Band), um dieses Handeln auch über den grundlegenden Konsens hinaus beeinflussbar und kontrollierbar zu machen.

Als dynamisches Element der Verwaltungsmodernisierung können Leitbilder schließlich Motor des Reformprozesses sein - im doppelten Sinne: Zum einen sollen sie Anstöße für Modernisierungen geben und somit Ausgangspunkt für Aktivitäten sein. Zum anderen sollen sie die Modernisierung der Verwaltung nach innen und außen vermitteln und damit zur Umsetzung und Weiterentwicklung entsprechender Zielsetzungen und Konzepte beitragen. Ein Leitbild wird in diesem Sinne nicht als Selbstzweck, sondern als Instrument betrachtet, um Modernisierungsschritte auf unterschiedlichen Ebenen auszulösen. In diesem Sinne ist es Bestandteil einer Modernisierungsstrategie, die unterschiedliche Elemente umfaßt - Aufgabenkritik, (dezentrale) Umgestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation, Aus- und Fortbildung, zielorientierte Führung, Personalentwicklung, Controlling, Qualitätsmanagement.

Die unterschiedlichen Elemente stehen in engem Zusammenhang mit dem Leitbild, welches eine Orientierung für ihre konkrete Ausgestaltung und Umsetzung liefert. Bei der Aufgabenkritik beispielsweise geht es um die Fragen, welche Aufgaben künftig von Bedeutung sein werden, welche entfallen können und welche besser von anderen Behörden, von intermediären Organisationen oder von Privaten wahrgenommen werden können. Zwar müssen diese Fragen letztlich für jede einzelne Aufgabe differenziert beantwortet werden, jedoch sollte dies auf der Basis des Leitbildes geschehen, welches Grundprinzipien für die Bestimmung der Aufgabenfelder beinhalten muß und damit eine Anleitung für die konkrete Aufgabenkritik bietet. Auch für die Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie für Führung, Zusammenarbeit und Personalentwicklung sollte das Leitbild Grundsätze enthalten. Weiterhin können aus dem Leitbild konkrete Ziele für einen bestimmten Zeitraum abgeleitet werden, die dann mit den einzelnen Mitarbeitern oder auch mit ganzen Organisationseinheiten vereinbart und von diesen eigenverantwortlich realisiert werden können. Damit bilden Leitbilder letztlich eine Grundlage für zielorientierte Steuerung.

## 2 Leitbildentwicklung als Partizipationsprozeß

Ein Leitbild wird nur dann erfolgreich sein und seinen Zweck erfüllen, wenn es nicht nur in schriftlicher Form vorliegt, sondern auch "gelebt" wird und einen wichtigen Teil der Organisationskultur bildet. Ob Leitbilder die angestrebte Wirkungen entfalten können, hängt entscheidend von dem Prozeß ab, der zu ihrer Entwicklung führt. Der Verlauf dieses Prozesses ist bestimmend dafür, ob die Mitarbeiter sich mit dem Leitbild identifizieren und sich für seine Umsetzung engagieren oder ob das Leitbild als "übergestülpt" empfunden wird.

Jedoch ist - in Verwaltungen nicht anders als in Unternehmen - nicht selten zu beobachten, daß man sich die Erstellung von Leitbildern sehr leicht macht. Im ungünstigsten Fall wird anhand einer Reihe gesammelter Leitbilder anderer Organisationen und unter Einbeziehung einiger Modifikationen und redaktioneller Korrekturen schnell ein eigenes Leitbild zusammengestellt. Ein solches Vorgehen führt dann oft nur zu

Gemeinplätzen, die erstens mit der konkreten Situation der einzelnen Organisation wenig zu tun haben und zweitens für die Mitarbeiter Fremdkörper bleiben, so daß die angestrebte Orientierungswirkung nicht erreicht wird. So wichtig es ist, aus Erfahrungen anderer zu lernen, so wenig darf dies von der eigenen, auf die jeweils spezifische Situation bezogenen Entwicklungsarbeit entbinden.

Aber auch da, wo diese eigene Entwicklungsarbeit durchgeführt wird, ist keineswegs garantiert, daß eine breite Beteiligung der Mitarbeiter stattfindet. Zwar werden Leitbilder in der Praxis in den meisten Fällen in Teams erarbeitet, und vielfach bedient man sich der Unterstützung externer Berater, um das Team zu moderieren. Jedoch wird dabei oft nur wenig Wert gelegt auf eine breite horizontale wie vertikale Zusammensetzung des Teams (Hoffmann 1989, S. 178). Dies bedeutet häufig, daß nur wenige, in der Regel der Führungsebene angehörende Personen an dem Entwicklungsprozeß beteiligt sind und das fertige Leitbild dann den Mitarbeitern vermittelt wird - ein Vorgehen also, das sich als "top-down-Strategie" bezeichnen läßt. Eine solche top-down-Strategie hat den Vorteil, daß sich ein Leitbild damit schnell, effizient und kostengünstig erarbeiten läßt. Es besteht aber die Gefahr, daß ein so erstelltes Leitbild von den Mitarbeitern als aufoktroziert oder als bloße PR-Maßnahme empfunden und dementsprechend nicht angenommen, geschweige denn umgesetzt wird. Für die Realisierung von Zielsetzungen der Verwaltungsmodernisierung ist damit nur wenig oder auch gar nichts gewonnen; ein auf diese Weise erstelltes Leitbild wird bei den Mitarbeitern oft kaum mehr Akzeptanz erreichen als die "traditionelle" Verordnung von Verwaltungsreformen von oben nach unten.

Akzeptanz wird eben in erster Linie dadurch ermöglicht, daß die Mitarbeiter aktiv beteiligt werden - im Sinne einer bottom-up-Strategie. Wenn es in dem Entwicklungsprozeß gelingt, eine möglichst breite Beteiligung der Mitarbeiter zu schaffen, ist ein wichtiger Schritt hin zu deren Identifizierung mit dem Leitbild gelungen und damit eine Voraussetzung dafür geschaffen, daß das Leitbild umgesetzt und von den Beschäftigten nach innen und außen transportiert wird. Bei einem partizipativen Entwicklungsprozeß werden die Mitarbeiter zugleich zum Sender und zum Empfänger der in dem Leitbild enthaltenen Botschaften.

Auch eine derartige bottom-up-Strategie birgt allerdings Probleme in sich. Diese liegen nicht in erster Linie in dem vergleichsweise hohen Zeitaufwand, da man davon ausgehen kann, daß ein partizipativer Entwicklungsprozeß die Diffusion und Umsetzung des Leitbildes in einem Maße erleichtert, das den Aufwand rechtfertigt. Problematischer hingegen ist die in Gruppenprozessen oft vorzufindende Tendenz, niemandem wehtun zu wollen, konflikträchtige Punkte zu vermeiden und sich auf einen "kleinsten gemeinsamen Nenner" zu einigen. Die Folge können unbestritten allgemeingültige und damit letztlich nichtssagende Aussagen sein. Darüber hinaus haben gerade neue, unbekannte Ideen in einer solchen Konstellation oft keine Chance, so daß ein Leitbild faktisch auch zur Festschreibung des Status quo statt zur Verwaltungsmodernisierung beitragen kann.

Diesen Gefahren läßt sich zum einen durch eine entsprechende Moderation der Gruppenprozesse begegnen. Zum anderen sind Impulse der Führungsebene gefordert - Partizipation bedeutet nicht, daß die Verantwortung der Unternehmens- oder Behördenleitung für Zielsetzungen und Entwicklung der Organisation aufgehoben wäre. Dies heißt im übrigen auch, daß die Führungsebene kontinuierlich in den Entwicklungsprozeß eingebunden sein muß und diesen zwar nicht dominieren, aber jederzeit ihre Vorstellungen einbringen und mit den Entwicklungsarbeiten rückkoppeln soll. Letztlich geht es also nicht um eine reine bottom-up-Strategie, sondern um einen kombinierten bottom-up-top-down-Ansatz, eine Art "Gegenstrom-Prinzip", wie es aus der Planungsdiskussion bekannt ist.

Darüber hinaus ist es in der öffentlichen Verwaltung noch wichtiger als in der privaten Wirtschaft, nicht nur die Vorstellungen der Mitarbeiter, sondern auch die Sichtweise der "Kunden" in die Entwicklung des Leitbildes einzubeziehen: Bei privatwirtschaftlichen Unternehmen werden die Bedarfe und Erwartungen der Kunden über den Markt deutlich, bei der öffentlichen Verwaltung hingegen fehlt diese automatische Rückkopplung. Wenn ein Leitbild nicht nur eine interne, sondern auch eine externe Wirkung haben soll, müssen daher die Wahrnehmung der jeweiligen Behörde in der Öffentlichkeit im allgemeinen und bei ihren Kunden im besonderen berücksichtigt und die an die

Behörde gestellten Ansprüche geklärt und aufgegriffen werden.

Kunden einer Behörde sind dabei keineswegs nur die einzelnen Bürger. Für viele Behörden, gerade für die verschiedenen Einheiten der Landesverwaltung, sind nicht zuletzt die Kontakte zu anderen Ebenen der Verwaltung oder selbst zu anderen Fachdezernaten in der eigenen Behörde von hoher Bedeutung: Verwaltungen und Kollegen werden hier selber zu Kunden. Dies zu erkennen und entsprechend zu verfahren ist ein wichtiger Beitrag zu einer Effizienzsteigerung des Verwaltungssystems insgesamt. Wichtige Kunden sind weiterhin Unternehmen, so beispielsweise bei der Abwicklung von Förderprogrammen oder von Genehmigungsverfahren. Dabei zeigt gerade das Beispiel der Genehmigungsverfahren, daß - anders als in der privaten Wirtschaft - der öffentlichen Verwaltung häufig Kunden mit gegensätzlichen Interessen entgegentreten, in diesem Beispiel etwa ein Unternehmen, das eine zügige Genehmigung seiner Betriebserweiterung anstrebt, und die Anwohner, die eine genaue Prüfung der Umweltverträglichkeit und gegebenenfalls eine Ablehnung wünschen. Letztendlich geht es in der öffentlichen Verwaltung vielfach um die Abwägung zwischen den Interessen einzelner und denen der Allgemeinheit, wie es die gesetzliche Handlungsgrundlage zumeist auch vorschreibt. Insofern bedarf die Frage danach, ob und inwieweit die Interessen welcher Kunden berücksichtigt werden können, im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung einer differenzierteren Diskussion, als dies in bezug auf private Unternehmen der Fall ist. Umso wichtiger ist es, diese Diskussion im Zusammenhang mit der Entwicklung von Leitbildern zu führen.

Wie der Entwicklungsprozeß im einzelnen ausgestaltet wird, dies muß innerhalb jeder einzelnen Institution je nach den gegebenen Rahmenbedingungen entschieden werden.<sup>1</sup> Was die Organisation der Gruppenarbeit betrifft, so kann man beispielsweise ein Team von Mitarbeitern bilden, das das Leitbild von den ersten Diskussionen bis hin zur Verabschiedung des Textes erarbeitet, und im Laufe des Prozesses zu bestimmten Themen weitere Mitarbeiter hinzuziehen. Es ist ebenfalls möglich, in unterschiedlichen, parallel laufenden Workshops allen oder zumindest einer großen

---

<sup>1</sup> Ein Beispiel für einen Entwicklungsprozeß, der den hier skizzierten Überlegungen folgt, bildet die Entwicklung eines Leitbildes für die Bezirksregierung Düsseldorf (vgl. Behrens in diesem Band, S. xyz.)

Zahl von Mitarbeitern die Möglichkeit zu geben, Anregungen zu einzubringen, welche dann zu einem Textentwurf zusammengefaßt werden. Die meisten Behörden sind zu groß, als daß alle Mitarbeiter in die Gruppenarbeit einbezogen werden könnten. In diesen Fällen ist es zum einen wichtig, daß die Gruppenmitglieder sich als Multiplikatoren verstehen, zum anderen sollte ein Textentwurf vor der endgültigen Verabschiedung in der gesamten Behörde zur Diskussion gestellt werden.

Sowohl im Hinblick auf die Mitarbeiter als auch auf die Kunden können schriftliche Befragungen dazu dienen, Schwachstellen zu identifizieren und Ansätze für Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen, und darüber hinaus dazu beitragen, die Idee der Leitbildentwicklung breit bekannt zu machen. Soweit es allerdings um die Erarbeitung von Vorschlägen geht, sind schriftliche Befragungen von begrenzter Reichweite; die Arbeit in Gruppen ist geeigneter, kreative Prozesse auszulösen. Nicht nur Mitarbeiter, sondern auch Kunden sind, häufiger als man dies auf den ersten Blick denken mag, durchaus bereit, sich an derartigen Aktivitäten zu beteiligen. Darüber hinaus Kunden in Einzelgesprächen befragt werden, und in Form von Kurzinterviews mit Besuchern der Behörde lassen sich Bürgerbefragungen mit vergleichsweise geringem Aufwand durchführen.

In allen Phasen des Entwicklungsprozesses erweist es sich als hilfreich, auf externe Moderation zurückzugreifen. Aufgabe dieser Moderation ist es, den Dialog zwischen den Beteiligten zu organisieren, die Artikulation von Meinungen, Problemsichten und Ideen zu fördern und die Mitarbeiter zur aktiven Partizipation anzuregen. Darüber hinaus kann und soll die externe Moderation aber auch inhaltliche Impulse geben und dabei helfen, die eigene Betriebsblindheit zu überwinden, Möglichkeiten für neue Wege zu erkennen und die ausgetretenen Pfade der Routinen zu verlassen. Der Anstoß von Veränderungen erfordert immer wieder auch eine kritische Distanz zum Bestehenden, um Alternativen überhaupt denkbar erscheinen zu lassen. Für jede Organisation gilt, daß ihre Mitglieder allenfalls teilweise in der Lage sind, diese kritisch-distanzierte Position einzunehmen. Die Zusammenarbeit mit externen Moderatoren kann daher dazu beitragen, den Blick für Alternativen zu schärfen.

### 3 Die Umsetzung des Leitbildes

Mit der Verabschiedung und Veröffentlichung eines Leitbildes allein ist der Prozeß nicht abgeschlossen. Auch wenn bei einer partizipativ angelegten Erarbeitung ein Teil der Umsetzung bereits im Prozeß enthalten ist, muß sie aktiv und gezielt betrieben werden. Eine erste Voraussetzung dafür besteht darin, daß das Leitbild intern und extern bekannt gemacht wird. Alle Mitarbeiter müssen, gegebenenfalls verbunden mit gezielten Informationsseminaren, über das Ergebnis des Entwicklungsprozesses informiert werden. Vor allem auch den Kunden muß das Leitbild zugänglich gemacht werden, denn es ist durchaus erwünscht und für die Umsetzung förderlich, wenn sie die jeweilige Verwaltung an ihrem eigenen Anspruch messen und eine entsprechende Handlungsweise einfordern.

Über diese allgemeine Information hinaus muß das Leitbild bis hin zu einzelnen sehr konkreten Produkten und Aufgaben operationalisiert werden, um Orientierungen für das alltägliche Handeln aller Beschäftigten liefern zu können. Dies kann z.B. durch die Einarbeitung in Arbeitsplatzbeschreibungen und Geschäftsverteilungspläne, durch die regelmäßige Durchführung von Personalgesprächen und durch Personalentwicklungsmaßnahmen erfolgen. In der von der Bertelsmann-Stiftung als "best run city of the world" ausgezeichneten Stadt Phoenix (Arizona) beispielsweise steht das sogenannte "mission statement" des jeweiligen Arbeitsbereichs auf der Rückseite der Visitenkarte der Mitarbeiter. Ob dies eine auf die deutsche Verwaltungskultur übertragbare Form der Umsetzung darstellt, kann sicher kontrovers beurteilt werden. Der Versuch, das Leitbild in einem kurzen und klar verständlichen Satz für jeden Arbeitsbereich zu formulieren, kann jedoch dazu beitragen, daß die einzelnen Mitarbeiter sich mit der Bedeutung des Leitbildes für ihren Arbeitsplatz stärker auseinandersetzen und identifizieren.

Sinnvoll ist auch die Installierung einer Projektgruppe, die den Umsetzungsprozeß begleitet und fördert, und eines Ansprechpartners, an den sich Kunden und Mitarbeiter mit Anregungen und Beschwerden wenden können. Ohne eine derartige

Institutionalisierung besteht die Gefahr, daß das Leitbild auf die Dauer im Alltagsgeschäft untergeht. Darüber hinaus muß das Leitbild entsprechend den Veränderungen der Umweltbedingungen fortgeschrieben werden.

Gerade weil das Leitbild im Sinne der hier skizzierten Modernisierungsstrategie Ausgangspunkt und Anstoß für weitere Aktivitäten der Verwaltungsmodernisierung sein soll, müssen die Rahmenbedingungen für die Realisierung der sich aus dem Leitbild ergebenden Anforderungen berücksichtigt werden. Es geht also um die Verknüpfung des Leitbildes mit den übrigen Bestandteilen der Modernisierungsstrategie. Auf dem Gebiet der Organisationsgestaltung beispielsweise sind sowohl erhebliche Engpässe als auch erhebliche Potentiale für die Umsetzung des Leitbildes zu vermuten. Letztendlich muß also die gesamte Organisation mit allen ihren Strukturen, Regelungen und Verfahrensweisen daraufhin überprüft werden, wo die Umsetzung des Leitbildes Veränderungen erfordert.

Die Frage nach diesen Umsetzungsbedingungen sollte nicht isoliert von der Entwicklung des Leitbildes im Anschluß an seine Verabschiedung in Angriff genommen werden. Zum einen ergeben sich aus den Kritiken und Vorschlägen der Mitarbeiter im Prozeß der Leitbildentwicklung nahezu automatisch Hinweise auf Umsetzungsbedingungen. Zum anderen würde eine isolierte, nachgeschaltete Veränderung der Umsetzungsbedingungen zu (vermeidbaren und für alle Beteiligten demotivierenden) Zeitverzögerungen führen. Wenn die Frage nach den Umsetzungsbedingungen in den Entwicklungsprozeß integriert wird, kann der Anspruch, daß das Leitbild Ausgangspunkt und Anstoß für die Verwaltungsmodernisierung sein soll, von Anfang an sowohl verdeutlicht als auch eingelöst werden.

#### 4 Ein Leitbild für die Landesverwaltung?

Ein Prozeß wie der hier skizzierte setzt auf der Ebene der einzelnen Behörde an. Für eine Landesverwaltung in ihrer Gesamtheit, die die unterschiedlichsten Institutionen und eine große Zahl von Beschäftigten (in Nordrhein-Westfalen beispielsweise

340.000) umfaßt, ist ein partizipations- und umsetzungsorientiertes Vorgehen in der hier dargestellten Weise kaum denkbar. In Anbetracht der Funktionen, die ein Leitbild innerhalb einer einzelnen Behörde als Instrument der Organisationsentwicklung und somit der Verwaltungsmodernisierung haben kann, sind zweifellos diesbezüglichen Prozesse in jeder einzelnen Institution auch dann sinnvoll, wenn sie nicht in ein landesweites Leitbild eingebunden sind. Dennoch ist verwaltungspolitisch betrachtet auch ein "Gesamt-Leitbild" durchaus von Bedeutung - aus mehreren Gründen:

Zunächst einmal ist es zweifellos wichtig, sowohl die Verwaltungsmodernisierung als auch das tägliche Handeln dezentral zu organisieren und demzufolge auch den einzelnen Institutionen einen größeren Freiraum zu einzuräumen, als dies bisher denkbar erscheint. Daß aber gerade dezentrales Handeln einen Orientierungsrahmen braucht, wurde eingangs dargestellt. Was für die einzelne Institution im Verhältnis zu ihren Mitarbeitern gilt, gilt auch für die Landesverwaltung als Ganzes im Verhältnis zu ihren einzelnen Institutionen: Damit die einzelnen Einheiten der Landesverwaltung ihre Aufgaben dezentral und eigenverantwortlich, aber ausgerichtet auf gemeinsame Zielsetzungen erfüllen können, benötigen sie einen Orientierungsrahmen, wie ihn ein Leitbild vermitteln kann. Darüber hinaus ist ein Leitbild für die Landesverwaltung als dynamisches Element der Verwaltungsmodernisierung von Bedeutung, indem es Impulse für den Reformprozeß gibt - auch in denjenigen Ressorts und einzelnen Behörden, in denen bislang keine oder nur wenige entsprechende Aktivitäten zu verzeichnen sind. Zwar gibt es in den einzelnen Verwaltungen bereits deutlich mehr Initiativen, als allgemein vermutet wird; dennoch braucht Innovation Anstöße und Orientierungen.

Umso wichtiger ist es, die Frage zu stellen, wie ein Leitbild für die Landesverwaltung entwickelt und umgesetzt werden kann, um diese Anstöße und Orientierungen zu vermitteln. So wäre es mit Sicherheit der falsche Weg, wenn etwa - überspitzt formuliert - ein Landesinnenministerium ein Leitbild für die Landesverwaltung verfassen und auf dem Dienstweg über die Ministerien an alle Behörden verschicken würde mit der Weisung, künftig entsprechend zu verfahren. Zum einen könnte dies nicht zum Erfolg führen, weil es unwahrscheinlich ist, daß die einzelnen Verwaltungen

und ihre Mitarbeiter ein von oben verkündetes Leitbild ernst nehmen und akzeptieren würden. Es hat sich immer wieder gezeigt, daß die Kreativität in allen Bereichen der Verwaltungen immerhin ausreichend ist, um nicht akzeptierte Konzepte zu blockieren. Zum anderen wäre eine Verordnungsstrategie im Hinblick auf die Wirkungen, die ein Leitbild entfalten kann und soll, ein Widerspruch in sich. Wenn man mit Hilfe von Impulsen der zentralen Ebene erreichen will, daß sich in allen Bereichen der Verwaltung Modernisierungsansätze entfalten, muß den dezentralen Einheiten für diese Entfaltung der entsprechende Spielraum für eigene Initiativen zur Verfügung stehen.

Für eine partizipations- und umsetzungsorientierte Leitbildentwicklung auf Landesebene sind unterschiedliche Wege denkbar. So kann durchaus auf Landesebene eine zentrale Vorgabe erarbeitet werden, um sie dann an die einzelnen Institutionen weiterzuleiten, damit sie dort unter Beteiligung der Mitarbeiter und mit der Erarbeitung von an die Rahmenbedingungen und Aufgaben der Behörde angepaßten Maßnahmen konkretisiert wird.<sup>2</sup> In Bundesländern, in denen bereits eine größere Zahl an dezentralen Initiativen zu verzeichnen ist, können auch dezentral entwickelte Leitbilder zur Basis genommen und landesweit zusammengefaßt werden. In jedem Falle ist es notwendig, daß erste Entwürfe eines Leitbildes in die Diskussion in den einzelnen Behörden eingespeist und daß sie - beispielsweise im Rahmen von Workshops - mit Multiplikatoren diskutiert werden (z.B. mit Behördenleitern, mit Mitarbeitern der für Organisation verantwortlichen Dezernate/Referate, mit Personalräten).

Auf der inhaltlichen Ebene muß ein Leitbild für die gesamte Landesverwaltung notgedrungen relativ allgemein bleiben, da so unterschiedliche Bereiche wie Schulen, Polizei, allgemeine Verwaltungsbehörden usw. erfaßt werden. Einige grundlegende Prinzipien kann es jedoch enthalten, so z.B.:

- Aussagen zu Kernfunktionen der Landesverwaltung;
- Grundsätze der Personalführung und Personalentwicklung;
- Leitlinien für die Organisationsgestaltung;
- Prinzipien für die Ausgestaltung von Verfahren;

---

<sup>2</sup> Ein Beispiel für ein derartiges Vorgehen bildet die Entwicklung eines Leitbildes für die Landesverwaltung in Schleswig-Holstein (vgl. Simonis in diesem Band, S. xyz).

- Grundlagen für die Entwicklung von modernen Steuerungsinstrumenten.

Praktisch würde dies beispielsweise bedeuten, daß im Leitbild für die Landesverwaltung postuliert wird, Organisationen dezentral und kundenorientiert zu gestalten, Verfahrensregelungen zu schaffen, die eine zügige und unkomplizierte Abwicklung ermöglichen, und Controlling-Systeme für eine zielorientierte Steuerung zu erarbeiten. Sache der einzelnen Behörde wäre es dann, diese allgemeinen Forderungen angemessen umzusetzen, etwa indem sie ihre Organisationsstruktur und ihre Verfahrensregelungen anhand der im Leitbild formulierten Kriterien überprüft und verändert und ihrer Aufgabenstellung entsprechende Indikatoren für ein Controlling entwickelt. Je intensiver es gelingt, die Diskussion in die einzelnen Behörden zu tragen, desto größer ist die Chance, daß das Leitbild tatsächlich zu einem dynamischen Element der Verwaltungsmodernisierung wird. Um eine solche Dynamik zu befördern, sollte durchaus auch über unkonventionelle Möglichkeiten nachgedacht werden. Anstöße für dezentrale Organisationsentwicklungsprozesse könnten z.B. über landesinterne Verwaltungswettbewerbe gegeben werden, in denen die einzelnen Einheiten aufgefordert werden darzustellen, was sie zur Umsetzung des Leitbildes beitragen können.

Derartige Überlegungen mögen auf den ersten Blick fremd erscheinen, wenn man in den herkömmlichen Kategorien einer Gestaltung der Verwaltung über Verordnungen und Erlasse denkt. Verwaltungsreformen sind jedoch oft genug nicht an ihrer inhaltlichen Ausrichtung, sondern in der Realisierung gescheitert. Insofern ist es angezeigt ist, einige Phantasie aufzuwenden, um nach neuen Wegen der Modernisierung zu suchen. Die partizipations- und umsetzungsorientierte Entwicklung von Leitbildern könnte einen solchen Weg weisen.