

Reinhart Nagel

# Leitbildentwicklung in der öffentlichen Verwaltung

Im *Verwaltungsinnovationsprogramm (V.I.P.)* des Bundes ist die Entwicklung eines Leitbildes für alle Ressorts vorgesehen. Das Leitbild ist für den Autor ein gleichermaßen *sensibles* wie wirksames Führungsinstrument. In diesem Beitrag werden einige kritische Faktoren bei der Einführung eines Leitbildes in einer Verwaltungsorganisation aufgezeigt und Rahmenbedingungen markiert, die die Wirksamkeit dieses Führungsinstrumentes ermöglichen bzw. unterstützen.

## Erfahrungswerte über Risikofaktoren bei der Leitbildarbeit

Auf Grund meiner mehrjährigen Erfahrung mit Leitbild-Prozessen in Unternehmen und in Non-Profit-Organisationen wie verschiedenen Dienststellen der öffentlichen Verwaltung sehe ich heute sowohl den potentiellen Nutzen, aber auch die Grenzen dieses Instrumentes realistisch. Manchmal bleibt von einem Leitbild nicht mehr als ein von den Mitarbeitern manchmal ironisch kommentiertes Stück (Hochglanz)Papier.

Dies liegt an der inneren Logik des Leitbildes, die es zu kennen gilt, um die Chancen dieses Steuerungsinstrumentes wirksam werden zu lassen. Die folgenden Erfahrungswerte sollen mögliche Risikofaktoren und Antworten darauf aufzeigen:

- Die Leitbildentwicklung ist ein „Gefäß“ für ein relativ offenes Veränderungsvorhaben in einer Verwaltungseinheit. Die häufig **sehr unterschiedlichen Ausgangserwartungen** in einer Organisation im Zusammenhang mit einem geplanten Leitbild (von angstbesetzten Rationalisierungsbefürchtungen bis zu unrealistischen Hoffnungen der Lösung aller bestehender Probleme) erfordern daher eine besonders sorgfältige Klärung und Kommunikation der Ziele und der voraussichtlichen Konsequenzen dieses Instrumentes schon zu Beginn.
- Die Diskussion über die Leitwerte einer Organisation birgt (neben positiven Aspekten) auch das Risiko, den wirklich relevanten und daher manchmal **konflikthaften Überlebensfragen aus dem Wege zu gehen**. Oft habe ich die verständliche Versuchung erlebt, über das „Wahre und Schöne“ anregend zu diskutieren, unangenehme Themen wie z.B. die personellen Konsequenzen von Budgetveränderungen aber zu ignorieren. Ein Verhalten, das der Glaubwürdigkeit des Leitbildvorhabens bei vielen Mitarbeitern schadet.
- Leitbildprojekte sind daher ständig in **Gefahr, die „Bodenhaftung“** der Or-



Reinhart Nagel

ganisationsrealität zu verlieren. Daher ist eine frühe Koppelung mit der Umsetzungsebene (durch leitbildkonforme Maßnahmenpakete) wichtig.

• Das Verhalten der Führungskräfte ist in höchstem Maße kulturprägend. Den Führungskräften der Verwaltung kommt daher gerade bei der Erarbeitung eines Leitbildes eine Schlüsselrolle zu. Sowohl die Delegation der Leitbildentwicklung an eine be-

liebzig zusammengesetzte Projektgruppe als auch einsame Entscheidungen der Ressortspitze wären fatal. Eine angemessene Koppelung zwischen Einbeziehung der Mitarbeiter und einer gesicherten, aber nachvollziehbaren Letztentscheidung durch die Führung ist anzustreben.

- An der Umsetzung mißt sich erst der tatsächliche Erfolg eines Leitbildes. Denn „Der Weg ist das Ziel“ ist zwar eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung für ein gelungenes Leitbild.

## Mit einem Leitbild wird die Strategie „auf den Punkt gebracht“

Das Leitbild ist ein wirksames Steuerungsinstrument zur strategischen Ausrichtung und Neupositionierung einer Verwaltungseinheit. Im Leitbild ist „die Strategie auf den Punkt gebracht“, indem es einen Orientierungsradar für die Kommunikation nach innen (zu den Mitarbeitern) und nach außen (zu den wichtigsten Systemumwelten, z.B. zu anderen Ministerien, zu den Kunden, zu Partnern etc.) bietet.

Das Leitbild hält die Ergebnisse eines Reflexionsprozesses über die Organisationsstrategie fest. Der diesbezügliche Formulierungsprozeß hält die zentralen Identitätsaussagen fest, wie sie aus den Entscheidungen über die zentralen strategischen Grundoptionen ableitbar sind. Das Leitbild als Ergebnis eines solchen Identitätsüberprüfungs- und -findungsprozesses präzisiert eine Reihe von Entscheidungsprämissen, die dem

Veränderungsprozeß einer Organisation die Richtung geben und damit gleichzeitig die Meßblätter für den Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen abgeben.

Ähnlich wie das Mitarbeitergespräch ist Leitbild eine gemeinschaftliche Anstrengung, die sich aus dem operativen Alltagsgeschehen heraushebt und zu diesem in Distanz geht, um aus dieser geänderten Perspektive Anregungen für eine mögliche Neuorientierung zu gewinnen (und dies möglichst frühzeitig).

## Erfolgsfaktoren einer gelingenden Leitbildarbeit

Die Leitbildentwicklung ist ein komplexer Entwicklungsprozeß, der die Weiterentwicklung einer Verwaltungseinheit wirksam unterstützen kann. Aus unserer Erfahrung ist es jedoch nützlich, die wichtigsten Schlüsselfaktoren für ein Ge- bzw. Mißlingen einer Leitbildentwicklung zu kennen und bei der Leitbildarbeit in den einzelnen Dienststellen zu berücksichtigen.

### 1. Die „Linie“ in die Verantwortung

Die Entwicklung des Leitbildes wird in vielen Organisationen an eine kleine Gruppe von hoch engagierten und identifizierten Mitarbeitern delegiert, die häufig das Innovationspotential der Organisation und weniger die Verwaltungsrealität abbilden. So nützlich die Aktivierung dieses kreativen internen Potentials ist, so muß doch bewußt sein, daß die Leitbildentwicklung eine wichtige Führungsleistung ist. Konkret bedeutet dies, daß die Machtpromotoren einer Verwaltung in die Leitbildentwicklung eingebunden werden müssen. Die Delegation von Zwischenschritten und Entwicklungsüberlegungen an die „Organisationsinnovatoren“ ist durchaus angemessen. An den zentralen Entscheidungspunkten bezüglich der Leitbildentwicklung ist die „Linie“ einer Organisation substantiell einzubeziehen. Für die Akzeptanz auf der Führungsebene und die spätere Integration in die Führungsinstrumente und in den Führungsalltag ist dies ein wichtiger Schlüsselfaktor.

### 2. Verständigung über die unterschiedlichen Ausgangserwartungen zu Beginn

Wie schon erwähnt, eignet sich die Metapher des Leitbildes für sehr unterschiedliche und in sich oft sehr widersprüchliche Veränderungserwartungen. Meist wird mit der Erarbeitung des Leitbildes schon begonnen, ohne daß man sich in aller Transparenz über diesen heterogenen Erwartungshintergrund verständigt hätte. Deshalb ist es für uns stets wichtig, daß sich bereits zu Beginn die relevanten Entscheidungs-

träger der betroffenen Organisation darüber verständigen, welche zentralen Probleme sie durch den Leitbildprozess bearbeitbar machen wollen. Erspart man sich diesen sicherlich schwierigen „Aushandlungsprozess“, ist die Wahrscheinlichkeit äußerst hoch, daß man sich bei allen Beteiligten massive Enttäuschungen einhandelt. Damit kann die Veränderungsskepsis auf Jahre hinaus verstärkt werden. Zweifellos ein nicht hoch genug einzuschätzendes Risiko.

### 3. Beschäftigung mit den strategisch relevanten Organisationsthemen

Wir beobachten häufig eine Trennung des Leitbildprozesses von den eigentlichen „Business Themen“ einer Verwaltungseinheit (etwa der Kern der Aufgabenidentität, die aktuelle und künftig erwartbare Bedrohungslage, der eigene Zustand in bezug auf die Qualität der Leistungserbringung etc.). Eine Reduktion auf primär kulturelle Dimensionen (wie Werthaltungen, normative Ansprüche) klammert die zentralen Überlebensfragen und die dahinter schlummernden Konflikte aus. Dies wirkt zwar in der Anfangsphase eines solchen Prozesses entlastend, sorgt aber auch für die weitergehende praktische Folgelosigkeit solcher Anstrengungen. Deshalb müßte aus unserer Sicht in den Leitbildprozeß die Erarbeitung einer strategischen Grundorientierung durch das Leitungsteam (ergänzt um ausgewählte Schlüsselpositionen der Organisation) eingebaut sein. Erst auf Basis einer solchen Erarbeitung, die eine Definition des eigenen Entwicklungsbedarfes angesichts künftig erwartbarer Chancen und Bedrohungen zum Ergebnis hat, erhält die Formulierung eines Leitbildes jene identitätsstiftende Kraft, die vielfach von einem solchen erhofft wird.

### 4. Vergemeinschaftung einer attraktiven Zukunftsvision

Erst auf Basis einer kritischen Auseinandersetzung mit der tatsächlichen Organisationsrealität („face reality“) werden Energien in einer Organisation freigesetzt und für die Zukunftsperspektiven freigelegt.

Bei Peter Senge ist die „shared vision“ eine der Disziplinen für eine lernende Organisation. Lernen von Organisationen ist oft mit Mühen und Irritationen verbunden. Daher kann aus einer gemeinsamen Entwicklung einer attraktiven Zukunftsperspektive eine starke Sogkraft für Lernen und Lernenergie in einer Verwaltungseinheit entstehen.

### 5. Die Lernangst durch angemessene Bearbeitungsformen reduzieren

Lernen (Veränderung) ist fast immer mit Irritationen und Ängsten verbunden.

Die Mitarbeiter einer Verwaltung müssen bekanntes Terrain verlassen und neue Verhaltensweisen entdecken. Angstreduzierende Bearbeitungsformen können helfen, die Lernangst zu verringern.

Solche innovationsfördernde und angst-reduzierende Bearbeitungsformen sind zum Beispiel: interdisziplinäre Diskussionsrunden, stimulierende „Leitbildforen“, Projektgruppen zur Umsetzung von leitbildkonformen Maßnahmenpaketen etc.

### 6. Ergebnisorientierung und Umsetzung sicherstellen

„An ihren Früchten sollt ihr sie erkennen“ gilt in abgewandelter Form auch für das Leitbild: Die Wirksamkeit eines Leitbildes wird letztendlich daran gemessen, in welchem Ausmaße es gelingt, künftige Verwaltungshandlungen an gemeinsamen Leitvorstellungen auszurichten und die entsprechenden Ergebnisse zu erzielen. Um diese Ergebnisorientierung zu gewährleisten, haben sich aus unserer Erfahrung einige „Stellhebel“ bewährt:

- „Die Linie ins Boot“. Nach Edgar Schein ist das Verhalten der Führungskräfte in höchstem Maße kulturprägend. Daher muß die Leitbildentwicklung als Kommunikationsprozeß zwischen der „Verwaltungsbasis“ und den zentralen Führungspersonen genutzt werden.
- Interne Multiplikatoren als „Changes agents“. Neben den Führungskräften können ausgesuchte interne Multiplikatoren den Entwicklungsprozeß durch moderierte Leitbilddiskussionen auf verschiedenen Ebenen der Organisation unterstützen. In solchen Fällen kann es sinnvoll sein, den internen Multiplikatoren ein beraterrisches Rüstzeug zur Verfügung zu stellen. Dadurch wird dieser Personenkreis befähigt, die kulturelle Weiterentwicklung des Unternehmens auch bei anderen Aufgabenstellungen in den Folgejahren zu stützen.
- Integration des Leitbildes in das Steuerungssystem der Organisation heißt, daß die zentralen Zielsetzungen des Leitbildes mit anderen Führungssystemen inhaltlich und organisatorisch verschränkt werden. So bietet sich etwa eine konzeptionelle Verschränkung mit dem Mitarbeitergespräch, der individuellen und teamorientierten Zielvereinbarung und den Arbeitsprogrammen der Organisation an.
- Controlling der Leitbildumsetzung durch die Balanced Score Card. Die BSC von Kaplan und Norton ist ein neues Instrument aus dem Set des Performance Management. Es ist hervorragend geeignet, die Umsetzung eines Leitbildes in den verschiedenen Ebenen einer Organisation zu unterstützen. Gemäß dem Prinzip „what

get's measured get's done“ unterstützt dieses Leitbild-Controlling-Instrument wirksam die Umsetzung von Leitbildprinzipien in die Unternehmensrealität.

- Leitbild-Schlüsselprojekte sind Maßnahmenpakete, die unternehmensübergreifend helfen sollen, die Leitbildzielsetzungen zu befördern. Im Sinne eines symbolischen Managements geht es hier vor allem auch darum, die Verpflichtung der Organisationsspitze gegenüber dem Leitbild für die Mitarbeiter sichtbar zu machen („quick wins“).

Unterstützung durch eine innovationsfördernde Personalentwicklung: Sich entwickelnde Strukturen und lernfähige Personen stimulieren einander wechselseitig. Daher ist ein innovationsförderndes Personalmanagement eine wichtige Unterstützungsstruktur für ein entwicklungsorientiertes Unternehmen. Mögliche Ansatzpunkte des Personalmanagements, wie sie auch im VIP als Zielvorstellung genannt werden, können sein: Sicherstellung einer lebendigen Kommunikationsstruktur und -kultur durch kontinuierliche Mitarbeitergespräche, Teambesprechungen und Führungsgespräche; neue Formen der Lohn- und Gehaltsfindung im Rahmen der geplanten Weiterentwicklung des Dienstrechtes u.v.a.m.

Wenn diese Erfahrungswerte bei der Entwicklung eines Leitbildes mitbedacht werden, so besteht eine gute Chance, daß das Leitbild weit mehr als ein Stück Papier ist: Daß das Leitbild ein wirksames Steuerungsinstrument der Organisation wird, das das zielgerichtete Handeln der Mitarbeiter positiv beeinflusst.

### IMPRESSUM

„Verwaltung Heute“ erscheint zehnmal im Jahr als Beilage zur „Wiener Zeitung“. Die Beiträge beinhalten ausschließlich die persönliche Meinung des Autors/der Autorin.

#### Redaktion:

SC Mag. Emmerich Bachmayer,  
Mag. Sandra Kastnermeier-Krula, Dr. Ernst Kouba,  
Mag. Markus Nußbaum, Dr. Gerhard Ungersböck

#### Kontaktadresse:

Bundesministerium für Finanzen  
Abteilung VII/7 - Personalentwicklung  
Redaktion „Verwaltung Heute“  
Wollzeile 1-3  
A-1010 Wien  
Fax: (01) 512 09 57

#### Ansprechpartner:

Dr. Gerhard Ungersböck, Tel.: (01) 516 64/508  
X.400: c=at; a=gv; p=bmf; o=bmf; ou=vii-7;  
s=Ungersboeck; g=Gerhard  
E-Mail: Gerhard.Ungersboeck@bmf.gv.at  
Mag. Sandra Kastnermeier-Krula, Tel.: (01) 516 64/524  
X.400: c=at; a=gv; p=bmf; o=bmf; ou=vii-7;  
s=Krula; g=Sandra  
E-Mail: Sandra.Krula@bmf.gv.at