

Bettina Fackelmann

Ambivalenz der Macht

Interne Kommunikation des öffentlichen
Sektors und ihre Auswirkung auf
Veränderungsprozesse

Mit einem Geleitwort von Heinrich Epskamp

2010

Der Verlag für Systemische Forschung im Internet:
www.systemische-forschung.de

Carl-Auer im Internet: www.carl-auer.de
Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis an:

Carl-Auer Verlag GmbH
Häusserstr. 14
69115 Heidelberg

Über alle Rechte der deutschen Ausgabe verfügt
der Verlag für Systemische Forschung
im Carl-Auer-Systeme Verlag, Heidelberg
Fotomechanische Wiedergabe nur mit Genehmigung des Verlages
Reihengestaltung nach Entwürfen von Uwe Göbel & Jan Riemer
Printed in Germany 2010

Erste Auflage, 2010
ISBN 978-3-89670-925-7
© 2010 Carl-Auer-Systeme,
Verlag und Verlagsbuchhandlung GmbH, Heidelberg

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Diese Publikation beruht auf der Dissertation „Spezifika der internen Kommunikation des öffentlichen Sektors und ihre Auswirkungen auf Veränderungsprozesse“ zur Erlangung des Grades einer Doktorin der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Hamburg, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Rechtsnachfolge der HWP-Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik), 2007

Die Verantwortung für Inhalt und Orthografie liegt bei der Autorin.
Alle Rechte, insbesondere das Recht zur Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilme oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlags reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

Für meine Mentorinnen und Mentoren

„Hütet euch aber vor den falschen Propheten,
welche in Schafskleidern zu euch kommen,
inwendig aber reißende Wölfe sind.
An ihren Früchten sollt ihr sie erkennen. Sammelt man auch
Trauben von Dornen oder Feigen von Disteln?
So bringt ein jeder gute Baum gute Früchte,
der faule Baum aber bringt schlechte Früchte.
Ein guter Baum kann nicht schlechte Früchte bringen,
und ein fauler Baum kann nicht gute Früchte bringen.
Ein jeder Baum, der nicht gute Frucht bringt,
wird abgehauen und ins Feuer geworfen.
An ihren Früchten also werdet ihr sie erkennen.“

Matthäus 7, 15–20

„Abuse of power comes as no surprise.“

Jenny Holzer

Danksagung

Im Rückblick lief vieles anders, als ich es mir vorgestellt hatte, und es ist gut so. Diese Dissertation war ein beruflicher und zugleich persönlicher Prozess, den ich trotz mancher Härten nicht missen möchte. Ich war dabei nicht auf mich allein gestellt: Viele Menschen haben dazu beigetragen, dass diese Arbeit entstehen konnte, und dafür danke ich ihnen herzlich: meinem Doktorvater Professor Dr. Heinrich Epskamp für die für mich richtige Mischung aus Impulsen, Freiheit und Humor sowie meiner zweiten Gutachterin, Professorin Dr. Sibylle Raasch, für ihren Pragmatismus und ihre Flexibilität.

Bei meiner Familie – Maria, John und Peter Fackelmann – bedanke ich mich für die liebevolle mentale Unterstützung und die seit meiner Kindheit immerwährende Bestätigung, dass Wissbegier positiv und verfolgenswert ist.

Ebenfalls herzlichen Dank für die inhaltliche, praktische und/oder mentale Unterstützung im Verlauf dieser Arbeit aussprechen möchte ich:

Dr. Christoph Emminghaus
Christopher Fuchs
Dirk Nitschke
Prof. Dr. Doris Fay
Heike Alfers
Jeremy Fowler
Judith Ohene
Oliver Figge
So-Tsong Vandré
Dr. Susanne Maria Schmidt
Ulrich Sigel
Ursula Schatzl
Udo Rienaß
Uwe Lahme

Mein besonders herzlicher Dank gebührt den Interviewpartnern der beiden ehemaligen Bezirksamter Schöneberg und Tempelhof, die ich entsprechend den Vereinbarungen mit ihnen nicht namentlich nenne.

Berlin, 6. Dezember 2009

Geleitwort

Die Welt der Behörden war und ist eine eigene. Das spiegelt sich im öffentlichen Bild bzw. der öffentlichen Karikatur vom typischen Beamten und ist die Ursache ironisierender, oft aber auch galliger Kritik am Verwaltungshandeln im öffentlichen Sektor. Bettina Fackelmann dreht in ihrer Untersuchung über die Besonderheiten der Kommunikation im öffentlichen Sektor die Perspektive um, sie betrachtet die Orientierungsmuster und die Prinzipien, welche die Entscheidungen im öffentlichen Sektor bestimmen, als Ressource zur Gestaltung und Durchführung von sinnvollen Veränderungsprozessen.

Vielfältige und sehr unterschiedliche Theorien zum Wandel und dessen „Management“ und zu Kommunikationsstrukturen in Organisationen prägen die aktuelle wissenschaftliche Diskussion. In der Arbeit werden sie referiert, verglichen und auf ihre Aussagefähigkeit bezogen auf das Thema geprüft. Das Resultat ist so bunt und variabel wie der Blick durch ein Kaleidoskop. Um Ordnung in das Ganze zu bringen, greift Bettina Fackelmann auf die sehr grundsätzlichen und zunächst hochabstrakten Überlegungen der Systemtheorie zurück, die zu operationalisieren einerseits mühselig und schwierig ist, die andererseits aber, wenn es gelingt, sie empirisch fruchtbar zu machen, neue und oft überraschende Perspektiven eröffnet.

Die Theorie, die Kommunikation als System versteht und analysiert, ist die von Niklas Luhmann. Für Luhmann bestimmen und begrenzen Systeme die Entscheidungsmöglichkeiten, über welche die Akteure, die in und zwischen Systemen handeln, verfügen. Wenn Systemlogiken sich widersprechen, eröffnen sich für die Akteure die Chancen wie die Risiken nicht mehr rein systemlogisch zu deduzierender Handlungsspielräume. Bezogen auf den Gegenstandsbereich, der das Forschungsfeld der Arbeit ausmacht, die Fusion zweier Berliner Bezirksämter, heißt das konkret: Zwei politisch unterschiedliche Traditionen und Kommunikationssysteme treffen aufeinander. Beide konstituieren verschiedene Organisationskulturen. Die eine ist eher durch Diskussion und Partizipation geprägt, die andere eher durch Verfahrenslogiken, die in etwa dem entsprechen, was Max Weber sich unter Bürokratie als „reinstem Typus der legalen Herrschaft“ vorstellte. Beide zusammen oder parallel zu realisieren geht nicht. Die Frage ist aber nicht einfach die, welcher Kommunikationstypus sich durchsetzt, sondern wie aus der gegenseitigen Infragestellung des Gewohnten Neues entstehen kann und wie es zu gestalten ist.

Was entsteht, sind Situationen, in denen entschieden werden muss. Nun erhalten nach Luhmann alle Entscheidungen einen „performativen Widerspruch:

„Die Entscheidung muss über sich selbst, aber dann auch noch über die Alternative informieren, also über das Paradox, dass die Alternative eine ist (denn sonst wäre die Entscheidung keine Entscheidung) und zugleich keine ist (denn sonst wäre die Entscheidung keine Entscheidung).“¹ Anders und einfacher ausgedrückt: Entscheidungen sind immer ambivalent und diese Ambivalenz ist durch nichts auszuschalten. Die Kunst, Entscheidungen zu treffen, ist die, diese Ambivalenz zu akzeptieren und sogar zu nutzen. Im konkreten Fall bedeutet das, jede Entscheidung ist sowohl über konsensorientierte wie weisungsgeprägte Kommunikation zu vermitteln. Zwischen beiden muss es eine Brücke geben, für Bettina Fackelmann ist diese die der Konstruktion von Sinn.

Um das tatsächliche Handeln im Forschungsfeld zu analysieren, greift die Verfasserin in der konsequenten Verfolgung dieses Ansatzes auf die Unterscheidung zwischen ambivalenzbejahender und -verneinender Rhetorik bei Schulz von Thun zurück und nutzt sie, um in ihrer Arbeit von der Stellung der Diagnose zur Perspektive der Therapie zu wechseln. Entsprechend begnügt sie sich also nicht mit der Analyse, sondern eröffnet darüber hinaus Korridore möglicher Handlungsorientierungen.

Die zentralen Kategorien, mit denen die Praxisperspektive strukturiert wird, sind, wie geschrieben, die des Sinns und, in Parenthese dazu, die der Macht. Worum es geht, ist, Machtausübung nicht sinnlos erscheinen zu lassen und Sinn nicht ohnmächtig. Dadurch entsteht Vertrauen und mit Vertrauen die Akzeptanz des Wandels. Um das zu erreichen, ist es notwendig, ambivalenzbejahende Kommunikation zu können und zu nutzen, um gemeinsamen Sinn zu schaffen. Wie das gehen kann, muss im Prozess selbst entschieden werden, Voraussetzung dafür ist eine entsprechend Bereitschaft und Fähigkeit zur Reflexion.

Dazu liefert die Arbeit von Bettina Fackelmann die Grundlage. Im Unterschied zu den vielen vor allem durch betriebswirtschaftliche Rationalität oder durch organisationspsychologische Taktiken geprägten Arbeiten zum Thema „Change Management“ verzichtet Bettina Fackelmann auf die Produktion von Rezeptwissen zum Lösen der Probleme, die Wandelprozesse aufwerfen, in denen verschiedene Organisationskulturen aufeinandertreffen. Stattdessen zeigt sie, wie solche Prozesse verlaufen, wenn ambivalenzverneinende Kommunikation Macht in den Gegensatz zu Sinn bringt und das Bewusstmachen dieses Problems dessen Lösung ermöglicht.

Ich denke, Bettina Fackelmann, aber auch ich als Betreuer ihres Dissertationsvorhabens, haben während der Erstellung der Arbeit viel Neues erfahren und damit gelernt. Das hier veröffentlichte Resultat soll diesen Prozess nachvollziehbar machen und so, hoffe ich, ein Stück Kommunikationskultur zu entwickeln helfen, das die Prozesse des organisatorischen Wandels im öffentlichen Sektor sinnvoller und damit erfolgreicher verlaufen lässt.

Hamburg, im Dezember 2009

Prof. Dr. Heinrich Epskamp

Einführung	5
1 Der „öffentliche Sektor“ und seine Aufgaben	7
1.1 Historische Einordnung.....	7
1.2 Idealtypisch-institutionelle Einordnung.....	8
1.3 Organisationale Einordnung.....	9
1.4 Semantische Einordnung	10
1.5 Rahmenbedingungen öffentlicher Verwaltung in Deutschland	11
1.5.1 Gewaltenteilung.....	11
1.5.2 Föderalismus	11
1.5.3 Gemeinwohlbindung, Sicherstellungsauftrag	12
1.6 Herausforderungen des öffentlichen Sektors	15
1.6.1 Demografie	15
1.6.2 Globalisierung und Europäisierung	16
1.6.3 Informationstechnik.....	16
1.6.4 Verantwortungsbewusste Führung und Legitimität – Governance	18
1.6.5 Veränderte Anspruchshaltung	18
1.6.6 Finanzkrise der öffentlichen Haushalte	18
1.7 Ansätze und Konzepte des Public Management	19
1.7.1 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)	19
1.7.2 Neues Steuerungsmodell.....	19
1.7.3 (New) Public Management	20
1.7.4 Dezentrale Ressourcenverantwortung	21
1.7.5 Hierarchische Verwaltung.....	21
1.7.6 Kooperative Verwaltung.....	22
1.7.7 Responsive Verwaltung	22
1.7.8 Maßnahmen des New Public Management	23
1.7.9 Kontraktmanagement/Management by Objectives.....	24
1.7.10 Organisations- und Personalentwicklung	24
1.7.11 Corporate Identity	26
1.8 Einschätzung und Kritik	27
1.9 Fazit.....	30
2 Systemtheoretische Betrachtung von Organisationskommunikation	37
2.1 Was sind Systeme?	37
2.2 Wie bilden sich Systeme?	39
2.3 Wie erhalten sich Systeme?	40
2.4 Umweltverhalten von Systemen.....	44
2.5 Organisationen als soziale Systeme.....	46
2.6 Sind Organisationen veränder- und steuerbar?	48
2.7 Diskussion und Kritik der Systemtheorie	51
2.8 Fazit.....	54
3 Auswahl relevanter Change-Management-Ansätze	57
3.1 Aktuelle Situation des Change Management	57
3.2 Change-Management-Ansätze	58
3.3 Systemische Ansätze des Change Management.....	62

3.3.1	Selbstorganisation.....	63
3.3.2	Malik	63
3.3.3	Gomez	66
3.3.4	Mintzberg	67
3.3.5	Orlikowski/Hofman.....	69
3.4	Machtfokussierte Ansätze des Change Management.....	71
3.4.1	Machtansätze in der Organisationsentwicklung.....	71
3.4.2	Nutzen von Macht in der systemischen Beratung	72
3.4.3	Promotorenmodell.....	73
3.4.4	Change Agent.....	75
3.5	Ansätze des Change Management mit dem Fokus „öffentlicher Sektor“.....	77
3.5.1	Definition der KGSt und Kritik der Definition.....	77
3.5.2	Besonderheiten des Wandels in öffentlichen Organisationen	78
3.5.3	Ansatz von Fisch/Beck	79
3.5.4	Ansatz von Kester/Painter/Barnes.....	81
3.5.5	Ansatz von Nutley/Osborne	82
3.6	Relevanz von Kommunikation innerhalb des Change Management.....	85
3.6.1	Merkmale von Change-Kommunikation	87
3.6.2	Elemente der Change-Management-Kommunikation	90
3.6.3	Ergänzende Elemente aus der Kulturanalyse	92
4	Kommunikation in Organisationen	99
4.1	Annäherung an den Begriff	99
4.2	Inhalte, Funktionen und Ziele organisationaler Kommunikation.....	100
4.2.2	Funktion.....	101
4.2.3	Ziele	102
4.3	Welcher Anspruch besteht an Organisationskommunikation?	102
4.3.1	Kommunikation und Interaktion	103
4.3.2	Kommunikation und Handlung	105
4.3.3	Zwischenfazit	106
4.4	Aspekte interorganisationaler Kommunikation	106
4.4.1	Giddens: Strukturierungstheorie	108
4.4.2	Crozier/Friedberg: politisches Organisationsmodell	111
4.4.3	Martens: interne Kommunikation und Attraktivität.....	112
4.4.4	Zwischenfazit	114
4.5	Funktion von Kommunikation im internen Marketing	115
4.5.1	Definition des internen Marketings	115
4.5.2	Ursprung und theoretische Ansätze des Marketings	116
4.5.3	Operative Umsetzung im Marketing.....	118
4.6	Anlässe sozialer und organisationaler Kommunikation.....	118
4.7	Formen menschlicher Kommunikation.....	119
4.7.1	Medien	120
4.8	Chancen des Stakeholder-Ansatzes.....	120
4.9	Fazit.....	121
5	Macht und die Steuerung von Organisationen	129
5.1	Macht – Annäherung an den Begriff	130
5.1.1	Machtbegriff nach Luhmann.....	131

5.1.2	Machtbegriff nach Giddens.....	132
5.1.3	Machtbegriff nach Crozier/Friedberg.....	134
5.1.4	Machtbegriff nach Martens.....	136
5.1.5	Grundlagen der Macht.....	137
5.1.6	Taktiken der Macht.....	138
5.2	Wie äußert sich Macht in Organisationen?.....	139
5.2.1	Hierarchie.....	139
5.3	Herrschaft.....	146
5.3.1	Bürokratie.....	147
5.3.2	Autorität.....	148
5.4	Wie funktioniert Macht zwischen System und Umwelt?.....	149
5.5	Organisation und Konflikt.....	151
5.5.1	Transaktionskosten.....	152
5.5.2	Prinzipal-Agenten-Beziehungen.....	153
5.5.3	Organisierte Anarchie.....	153
5.6	Wie kann Macht in Veränderungsprozessen genutzt werden?.....	155
5.6.1	Individualebene.....	155
5.6.2	Organisationsebene.....	156
5.6.3	Psychologische Steuerung.....	157
5.6.4	Kulturelle Steuerung.....	157
5.6.5	Auswahl der Steuerungsform.....	162
5.7	Bezug der Erkenntnisse auf öffentliche Organisationen.....	164
5.7.1	Bürokratische Steuerung.....	164
5.7.2	Macht.....	164
5.7.3	Sinn.....	165
5.8	Fazit.....	166
6	Empirische Basis und Konsequenzen.....	173
6.1	Qualitative Forschung.....	173
6.2	Der theoretische Rahmen: Grounded Theory.....	175
6.3	Theorie der Grounded Theory.....	176
6.3.1	Bilden materialer und formaler Theorien.....	177
6.4	Welche Theorie steht hinter einer Grounded Theory?.....	178
6.4.1	Elemente und Vorgehen.....	179
6.4.2	Wege zur Theorie – Hypothesen.....	180
6.4.3	Theoretisches Sampling.....	180
6.5	Auswerten der Daten – komparative Analyse.....	183
6.6	Praktisches empirisches Vorgehen im Rahmen dieser Arbeit.....	186
7	Fusion und Konflikt: Zwei Kulturen im Vergleich.....	193
7.1	Welche Bedingungen bestanden für die Fusion?.....	193
7.1.1	Gesetzeslage.....	193
7.1.2	Veränderungsbereitschaft.....	193
7.1.3	Wechselseitige Einschätzung des Fusionspartners.....	194
7.1.4	Vorgehen der beiden Bezirksämter bei der Fusion.....	195
7.2	Welchen Einfluss hatte die Politik auf die Kommunikation?.....	195
7.2.1	Politische Einflüsse.....	195
7.2.2	Arbeitsorganisation und Kommunikation.....	196

7.2.3	Umgang mit politischen Aufträgen	198
7.2.4	Fazit zu Politik und Kommunikation	198
7.3	Ambivalenzverneinende Kommunikation im politischen Dialog	201
7.3.1	Formen der Auseinandersetzung	201
7.3.2	Unaufrichtigkeit	202
7.3.3	Foren für Ambivalenzverneinung	205
7.3.4	Aufrichtigkeit	205
7.3.5	Fazit zum Aspekt „ambivalenzverneinende Kommunikationen“	206
7.4	Welche Formen der Sinnproduktion lassen sich ablesen?	208
7.4.1	Formen und Konsequenzen der Vermeidung von Sinn	210
7.4.2	Formen der Produktion und Vermittlung von Sinn	213
7.4.3	Fazit zum Aspekt „Sinn“	215
7.5	Wie zeigte sich das Medium Macht?	220
7.5.1	Autokratie versus Demokratie	220
7.5.2	Status und Macht	221
7.5.3	Macht, Politik und Angst	222
7.5.4	Fazit zum Aspekt „Macht“	223
7.6	Wie grenzt sich Führung von Herrschaft ab?	225
7.6.1	Führungseigenschaft Kommunikation	225
7.6.2	Führungseigenschaft Konfliktlösungskompetenz	226
7.6.3	Führungseigenschaft strategische Strukturierung	229
7.6.4	Steuerung mittels strategischer Strukturierung und Kommunikation	231
7.6.5	Konsequenzen unzureichender Führung	232
7.6.6	Konsequenzen widersprüchlicher Führungspraxis	235
7.6.7	Befähigung und Entwicklung von Führung	237
7.6.8	Effekte gelungener Führung	239
7.6.9	Fazit zu den Aspekten „Führung“, „strategische Steuerung“ und „Kommunikation“	241
7.7	Darstellung der Theorie	243
7.8	Bezug der Ergebnisse auf die Fragestellung	245
7.8.1	Maßgeblicher Einfluss: Politik	245
7.8.2	Konsequenzen für die Medien Macht und Sinn	247
7.8.3	Kreislauf der Sinnproduktion durch Kommunikation	252
7.9	Theoretische und praktische Empfehlungen zur Kommunikation	252
	Literaturverzeichnis	257
	Anhang Interviewleitfaden	272
	Anhang Bezirksfusion	275
	Anhang Kommunikation/Wandel/Führung	278
	Abkürzungen	284
	Glossar	285