

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](http://www.systemische-forschung.de)

Carl-Auer im Internet: [www.carl-auer.de](http://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 Rienäß

Uwe Lahme

Mein besonders herzlicher Dank gebührt den Interviewpartnern der beiden ehemaligen Bezirksämter 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 Bezirksamter, 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 enthalten 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).“<sup>1</sup> 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

---

1 Luhmann, N.: *Organisation als Entscheidung*; Wiesbaden 2000, S. 142

<b>Einführung.....</b>	<b>5</b>
<b>1 Der „öffentliche Sektor“ und seine Aufgaben .....</b>	<b>7</b>
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 Gemeinwohlabbindung, 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
<b>2 Systemtheoretische Betrachtung von Organisationskommunikation.....</b>	<b>37</b>
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
<b>3 Auswahl relevanter Change-Management-Ansätze .....</b>	<b>57</b>
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
<b>4</b>	<b>Kommunikation in Organisationen.....</b>	<b>99</b>
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
<b>5</b>	<b>Macht und die Steuerung von Organisationen .....</b>	<b>129</b>
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
<b>6</b>	<b>Empirische Basis und Konsequenzen .....</b>	<b>173</b>
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
<b>7</b>	<b>Fusion und Konflikt: Zwei Kulturen im Vergleich.....</b>	<b>193</b>
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 Bezirksamter 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