

# **iff-OE-Studie**

## **„Nutzung von Beratung in der Organisationsreform öffentlicher Leistungen“**

Wolfgang Gratz und Ralph Grossmann, Oktober 2003

### **Basis:**

30 qualitative Interviews mit

- 10 Beratern und Beraterinnen
- 17 Entscheidungsträgern davon
  - 10 aus öffentlich-rechtlichen Organisationen
  - 1 aus einer Non-Profit-Organisation (NPO)
  - 3 aus ausgegliederten Organisationen
- 2 Politikern und 1 Politikerin

### **Inhalte der Interviews:**

- Analyse eines Beratungsprojektes
- Allgemeine Fragen zum Einsatz von Beratung bei Veränderungsprozessen in Organisationen, die „Public Goods“ erbringen

### **Ergebnisse:**

1. Ausgangslagen und Schwerpunkte von Beratung
2. Auftragserteilung und „Contracting“ – Ihre Bedeutung für den weiteren Prozess
3. Leistungen und Funktionen von Beratung
4. Verwaltung, NPOs und ausgegliederte Organisationen im Vergleich
  
5. Veränderungen benötigen Anstöße
6. Gute Beratung braucht gutes Management
7. Widersprüche und Spannungsfelder
8. Trends – Management und Beratung werden besser, werden es die Verhältnisse auch?

### **1. Ausgangslagen und Schwerpunkte von Beratung**

- Geändertes Verständnis von staatlichen Aufgaben und ihrer Wahrnehmung
- Mainstream: „Verwaltung und NPOs sollen sich so wie/ähnlich wie Wirtschaftsunternehmen verhalten“
- „Diktat der leeren Kassen“
- Neue Technologien und Methoden (z.B.: Informationstechnologie, Qualitätsmanagement)

- Neue Steuerungsmodelle (auch: Systemtheorie)
- Personen in Schlüsselpositionen, die etwas bewegen wollen

Die zentralen Fragen lauten:

- Welchen Veränderungsbedarf (Strategie, Technologien, Strukturen, Kultur) haben Garanten und Produzenten von öffentlichen Gütern?
- Wie sind Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit mit marktförmigen und kapitalistischen Ausrichtungen vereinbar?
- Gibt es neben normativ/hierarchischer und marktförmiger Steuerung auch andere Steuerungsformen (Verhandlungssysteme, Netzwerke)?
- Welche Formen der Beratung ist hierfür nützlich und angemessen?

Typische Ausgangslagen sind:

- Politischer Auftrag zu weitreichender (NPM) Reform (AA-Projekt, Gemeinde Wien)Wien
- Veränderung von zentralen Rahmenbedingungen (Ausgliederungen, EU→Zollverwaltung)
- Einsparungsdruck (NPO bekommt weniger Geld)
- Probleme im (Projekt)Management (Überforderung)
- Legitimation und Absicherung von getroffenen Entscheidungen (Strukturreform)
- Innovationsanliegen des Managements (Selbstevaluation)
- In der Verwaltung stehen analyseorientierte Projekte zu NPM, Einsparungen und Rationalisierungen im Vordergrund. Es gibt aber auch Projekte mit OE-Charakter.
- NPOs haben einen höheren Anteil von Projekten, die umsetzungsorientiert sind. Vergleichsweise weisen sie mehr Projekte auf, die sich mit Steuerungsfragen beschäftigen.
- Bei den Ausgliederten finden sich so gut wie alle gängigen Beratungsformen.

Insgesamt finden sich folgende Schwerpunkte:

- Großprojekte zu New Public Management und Identifizierung von Einsparungspotentialen (Bundesverwaltung, Stadt Wien, Land Schleswig Holstein),
- IT-Lösungen und durch sie ausgelöste Organisationsveränderungen (Elak)
- Betriebswirtschaftliche Instrumente und Ausrichtung (Ausgliederungen)
- Strategische Neuorientierung (Ausgliederung: Beratung der Legistik)
- Realisierung von Kundenorientierung („Bürgeramt“)
- Reorganisationen als „Reparaturmaßnahmen“
- Modellierung von Geschäftsprozessen (IT., Reorganisation einer NPO)
- Personalentwicklung (Kompensationssysteme, strategische Personalentwicklung)
- Projektmanagement (EU-Druck auf Ergebnisse)

- Strategieentwicklung, Leitbild (OE in einem Ministerium)
- Wie können öffentlichen Organisationen bei für sie neuen Projekten von den Erfahrungen anderer lernen?

## **2. Auftragserteilung und „Contracting“ – Ihre Bedeutung für den weiteren Prozess**

- Nahezu alle Interviewpartner, die mit beratenen Veränderungsprozessen in der Verwaltung zu tun hatten, problematisieren die Rahmenbedingungen für Vergabe und Beauftragung von Beratung.
- Das Ausschreibungs- und Vergaberecht erschwert den Aufbau der Kooperationsbeziehungen und die Aushandlung eines passenden Vertrags.
- Ein Paradoxon wird deutlich: Das Vergaberecht hat das Ziel, Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Qualität der Beratungsleistungen zu sichern. Gleichzeitig zwingt der normative Rahmen die Vertragspartnerinnen zur Umgehung, und zwar gerade dann, wenn sie an Effizienz und Effektivität der Beratung interessiert sind.
  - „70 % der ausgeschriebenen Aufträge sind vorher schon vergeben ...“
  - „Die Ausschreibungen werden oft vom Auftraggeber gemeinsam mit der Firma seines Vertrauens gemacht.“
  - „Wenn es in der Angebotsphase nicht gelingt, Kontakt mit den Entscheidungsträgern herzustellen, dann ziehen wir uns zurück“
- Die Aushandlung des Auftrags und die grundlegende Strukturierung des Veränderungsprozesses ist ein Schlüssel zum Erfolg der Beratung und der gewünschten Transformation.
  - Dimensionen des Problems:
  - Die Einschätzung des Beratungsbedarfs und die Auswahl des geeigneten Weges die Veränderung zu realisieren, ist selbst eine der zentralen Beratungsleistungen.
  - Ein Vorprojekt oder eine Beauftragung von Veränderungsprozessen in abgegrenzten Phasen werden als geeignete „Aus“-Wege beschrieben.
  - Häufig steht hinter dem zuerst formulierten Beratungsbedarf und dem auch ausgeschriebenen Thema ein anderes, oft viel bedeutsameres Thema. Auch bei Organisationen gibt es so etwas wie ein „Vorzeigesymptom“.
- Eine zu detaillierte Ausschreibung und Leistungsbeschreibung zwingen zu wenig sachgerechter und damit auch unwirtschaftlicher Festlegung und behindern eher die Bearbeitung der wichtigen Fragen in der passenden Form.
- Es ist eine zentrale Herausforderung für Auftraggeber und Projektleiterinnen in Veränderungsprozessen mit dem Widerspruch fertig zu werden: Ein Ziel konsequent zu verfolgen und sich offen zu halten für Überraschungen am Wege dort hin.

- Beraterinnen braucht man unter anderem dazu, für solche Überraschungen zu sorgen und die internen Veränderungsmanager dabei zu unterstützen, den Prozess flexibel zu steuern.
- Zum Zeitpunkt der Ausschreibung zu wissen, welches Ergebnis zu erwarten ist, entspricht eher einem maschinenhaften Verständnis von Organisationsveränderung.
- Eine produktive, d.h. auch belastbare Beratungsbeziehung braucht persönliches Vertrauen und gemeinsam entwickelte Ziel- und Wertvorstellungen. Diese sind leichter zu gewinnen, wenn man genügend Zeit hat, einander kennen zu lernen, oder wenn man sich schon kennt.
- Eine zu frühe, zu detaillierte und langfristige Festlegung der Beratungsleistungen zwingt zu juristischen und abrechnungstechnischen Verrenkungen, zu Fehlinvestitionen oder einer Beratung am Problem vorbei.
  - „Auf Ausschreibungen, wo es keine persönlichen Vorkontakte gibt, bewerben wir uns gar nicht.“ (geschätzter und erfolgreicher Berater)
- Wie wird im Rahmen der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen ein professionelles Contracting realisiert?
- Welche Anregungen für die Weiterentwicklung des Vergaberechts und den Vergabeprozess ergeben sich daraus?
- Was sind bewährte praktische Schritte, die als „Guide-lines“ für die Beauftragung weitergegeben werden können?

### **3. Leistungen und Funktionen von Beratung**

- Leistungen von Beratung sind :
  - Analysearbeit im System anzustellen und Vorschläge für Veränderungen zu formulieren
  - Know how zu vermitteln, das die Organisation selbst nicht ausreichend zur Verfügung hat (entweder tatsächlich zu wenig davon hat oder es nicht mobilisieren kann)
  - Dazu auch Methoden und Instrumente zur Verfügung stellen.
  - Personelle Kapazitäten bereitstellen, die die Organisation selber nicht hat.
  - Den Prozess der Veränderung zu strukturieren und zu moderieren.
  - Als Treiber im Prozess zu fungieren. Tempo vorzugeben, Termintreue und Verbindlichkeit der Arbeitspensen zu befestigen.
  - Bei wichtigen Themen und Tabus die Rolle des Eisbrechers zu übernehmen.
  - Führungskräfte in ihrer Rolle als Auftraggeber und andere Träger wichtiger Rollen zu coachen.
  - Konflikte bearbeitbar zu machen.
  - Neue Kommunikationsformen einzubringen, um sie praktisch erlebbar zu machen
  - Führungskräfte und andere Mitarbeiterinnen der Organisation zu qualifizieren.

- Die Aussagen von Beratern und Auftraggeberinnen bewegen sich um folgende Differenzen:

Prozessgestaltung	-	Fachknow-how
Input von außen	-	Mobilisierung des internen Know-hows
Diagnose und Analyse	-	praktische Umsetzung
Verantwortung im System	-	Delegation an die Berater wahrnehmen

Die unterschiedlichen Leistungen sind nicht gegeneinander auszuspielen, sondern die Kombination macht den Unterschied.

- Prozesswissen wird von einigen Auftraggebern und Projektleiterinnen als Schlüsselkompetenz für interne Rollenträger und externe Beratungsleistungen markiert.
  - Prozesswissen im Sinne von Leistungsprozessen
  - Prozesswissen im Sinne von Steuerungs- und Entwicklungsprozessen
- Die Mobilisierung des – oft verstreuten und nicht genutzten – internen Know-hows wird als zentrales Ziel des Beratereinsatzes formuliert.
  - Interne Know-how-Träger sind zu identifizieren.
  - Der Veränderungsprozess ist so zu gestalten, dass die internen Kräfte ins Spiel kommen.
  - Berater sollen mithelfen, Barrieren abzubauen, die die Veränderung blockieren (Hierarchie – Abteilungs- und Professionsgrenzen, hermetisch abgeschlossene Arbeitskulturen, etc).
- Aus unserer Sicht machen zwei Leistungen einen entscheidenden Unterschied: die Beratung der Prozessarchitektur, die eine solche Veränderungsarbeit ermöglicht, und die Beauftragung einer solchen Beratung.
- Eine weitere Funktion von Beratung wurde von vielen Gesprächspartnern insbesondere aus der Verwaltung bzw. politiknahen Organisationen sehr kritisch diskutiert: Die Legitimationsfunktion von Beratung bzw. die Funktion der politischen Entlastung durch Berater.
  - „Sehr kritisch ist der Missbrauch von Beratern zu sehen, quasi als Vorwand, um bestimmte Dinge durchzusetzen. – Dabei handelt es sich um schwache Vorstände oder eine schwache Führung. – Oft wird dabei auch die Politik benutzt, dass sie Dinge tut, die die Führung will.“ (Auftraggeberin -A)
  - „Ich kann anderen Auftraggebern nur raten: Unpopuläre Entscheidungen, die selbst zu treffen sind, nicht an Beraterinnen zu delegieren, um sie anschließend als Belzebub hinzustellen. – Das fällt meist auch auf den Auftraggeber zurück und trägt zum Misserfolg eines Projektes bei.“ (A)
  - „Es ist sicher eine notwendige, aber sehr anspruchsvolle Anforderung an Berater, solche Missbrauchssituationen rechtzeitig zu erkennen und sich dann zu entscheiden, was das eigene Vorgehen betrifft.“ (A)
- Die Versuchung, Beratung in dieser Funktion zu nutzen, ist sicher groß. Sie ist als „Management-Ersatzhandlung“ zu sehen.

- Diese Funktion als Berater zu übernehmen, ist zweifellos riskant, wenn man an der Unterstützung von nachhaltiger Organisationsentwicklung interessiert ist.
- Sie bedeutet auch eine Positionierung gegenüber dem Gesamtsystem (Auftraggeber, Mitarbeiterinnen, Partner), die im weiteren Verlauf kaum mehr zu korrigieren ist.
- Gleichzeitig haben Führungskräfte einen berechtigten Anspruch von den Beraterinnen in besonderer Weise unterstützt zu werden, gerade wenn sie ihre Führungsfunktion in Veränderungsprozessen wahrnehmen sollen.
- Wie diese Paradoxie von Führungskräften und Beraterinnen bewältigt werden kann, hängt mehr von der Ausgestaltung der Projektorganisation und des Veränderungsprozesses ab, als vom persönlichen Verhalten.
- Wie werden die beschriebenen Differenzen in den Projekten gehandhabt?
- Welches Know-how wird als Schlüsselkompetenz angesehen?
- Wie wird in den Projekten die Paradoxie praktisch bearbeitet: Unterstützung einer entschlossenen Führung, die auch schmerzhaft Entscheidungen zu treffen hat und gleichzeitig Unterstützung anderer Mitarbeiterinnen in der Mitgestaltung der Veränderung?

#### **4. Verwaltung, NPOs und ausgegliederte Organisationen im Vergleich**

##### 4.1 Verwaltung: und sie bewegt sich doch

- Die limitierten Veränderungsmöglichkeiten (Normenbindung, Struktur und Kultur) der Verwaltung begrenzen einerseits die Möglichkeiten der Beratung.
- Andererseits stimulieren administrative Beharrungstendenzen die Erwartungen der Politik, Berater könnten an ihrer Stelle die Verwaltung reformieren.
- Diese Hoffnungen müssen enttäuscht werden.
  - „Die Berater operieren bei der Definition des Auftrages mit Leerformeln. Die Beamten müssen dann abschminken, was die Berater der Politik versprochen haben und kleinere Brötchen backen.“ (Entscheider -E)
  - „Die Möglichkeiten der Berater hören dort auf, wo die Handlungsspielräume der Klienten aufhören. (Berater - B)
  - „Durch Großprojekte wird der Dornröschenschlaf überwunden.“ (E)
- Kreativer Druck auf die Verwaltung kann nur durch politische Entscheidungen erfolgen, nicht durch Berater.
  - „Die Politiker müssen rasch die Rechtskörper und das Dienstrecht ändern, um Räume für Veränderung zu schaffen, dann kann die eigentliche Veränderungsarbeit beginnen.“ (B)
  - „Die Politik muss einen klaren Auftrag formulieren und für Controlling des Beratungsprozesses sorgen.“ (Politiker -P)

- „Wenn man einer Bürokratie einen Berater vor die Nase setzt, ist es für die Bürokratie ein leichtes Spiel, den Berater auf der Seife tanzen zu lassen. Gesammeltes Wissen einer Bürokratie und passive Resistenz sind unüberwindlich“. (E)
  - Ich bin gegen den Missbrauch von Beratung als Vorwand, um Dinge durchzusetzen.“ (E)
  - Beratung als Instrument misstrauischer Politik ist zum Scheitern verurteilt.
  - „Der Beratungsboom ist darauf zurückzuführen, dass die amtierende Regierung zu Beamten kein Vertrauen hat“. (P)
  - Politik und Verwaltung funktionieren gut, Wenn sie sich nicht wechselseitig für deppert halten.“ (P)
  - Aus heutiger Sicht würde ich die Veränderungsvorhaben mit den Mitarbeitern selbst betreiben und Externe als Moderatoren in Projekten einsetzen.“ (P)
  - „Man wird keine Berater finden, die die öffentliche Verwaltung von außen reformieren können.“ (P)
  - Die Politiker sollten vor allem mehr und besser zuhören.“ (E)
  - „Der Beratungsboom ist darauf zurückzuführen, dass die amtierende Regierung zu Beamten kein Vertrauen hat“. (P)
- Kann Beratung Hilfestellungen liefern, die unterschiedlichen Handlungskalküle von Politik und Verwaltung produktiv zu thematisieren und somit Vertrauen aufzubauen?

#### 4.2. NPOs

- Auf NPOs wirken vielfältige Umwelten ein, die das Management und auch die Beratung von NPOs besonders anspruchsvoll machen.
  - Für die Politik und Interessensvertretungen sind sie ein Werkzeug, aus situativen Anstößen Leistungsnachweise zu erbringen.
  - Der Verwaltung geben sie die Möglichkeit, den auf dieser lastenden Veränderungsdruck weiterzugeben
  - Für die Zivilgesellschaft sind sie der Weg, gesellschaftspolitische Zielvorstellungen zu realisieren.
  - NPOs sind gefordert, diese turbulenten Umweltbeziehungen produktiv zu managen und sich gleichzeitig kontinuierliche Entwicklungsmöglichkeiten im Inneren zu schaffen.
- Auf NPOs wirken vielfältige Umwelten ein, die das Management und auch die Beratung von NPOs besonders anspruchsvoll machen.
  - Diese Balance innen/außen stellt auch die zentrale Herausforderung von Beratung in NPOs dar.
  - „Wenn sich der Geschäftsführer mehr um „außen“ gekümmert hat, gab es „innen“ Probleme und umgekehrt. Meine Aufgabe war es, ihn dabei beraterisch zu unterstützen.“ (B)
  - „Der Manager sitzt auf der Kante, sobald er mehr auf eine Seite geht, kriegt er die Watschn von der anderen.“ (B)

- „Beratung sollte zuerst Strategiekonzepte mit den relevanten Umwelten entwickeln, dann erst mit der internen Arbeit beginnen.“ (B)
- NPOs haben im Vergleich zur Verwaltung im Umgang mit Beratung einen Erfahrungs- und know how-Vorsprung.
  - Sie gestalten die Definition von Beraterleistungen und die Beraterauswahl tendentiell sorgfältiger
  - „Ausschlaggebend war, dass wir Wirtschaftserfahrung hatten, aber auch beim Hearing Allparteilichkeit glaubwürdig vertreten konnten.“ (B)
  - Sie thematisieren vergleichsweise deutlich mehr Management- und Steuerungsfunktionen
  - „Wir richteten im Beratungsprozess eine „gläserne Geschäftsführung ein“. (B)
  - sehen mehr Partizipation vor
- NPOs haben im Vergleich zur Verwaltung im Umgang mit Beratung einen Erfahrungs- und know how-Vorsprung.
  - sind eher umsetzungsorientiert
  - „Das Ergebnis war eine neue Organisationsstruktur mit wesentlich weniger Führungskräften, neue Standorte und eine Modellierung der Geschäftsprozesse. Vom Projektstart bis zur Umsetzung dauerte es weniger als 2 Jahre“. (E)
- Wie kann Beratung helfen, Umweltbeziehungen und innere Entwicklung der Organisation in Balance zu halten?

#### 4.3. Ausgegliederte Organisationen

- Der rasche und markante Übergang von der Hoheitsverwaltung zum Unternehmerischen lässt einen hohen Beratungsbedarf sowohl in (insbesondere betriebswirtschaftlichen) Fachfragen wie auch in der Organisationsentwicklung entstehen.
  - „Es ist ein Mix gelungen zwischen externem Impuls und unglaublich intensiver interner Leistung: ein für die Ausgliederung passendes Gesetz zu schreiben.“ (E)
- Der hohe Veränderungsdruck erzeugt eine große Offenheit gegenüber kompetenten beraterischen Interventionen.
  - „Der Wille zur Veränderung im System und Nutzung der externen Berater sind die Erfolgsfaktoren“. (E)
- Politik und Verwaltung haben die Ausgegliederten auf weitreichende Entdeckungsreisen geschickt. Wie können diese–auch beratungsrelevanten Entdeckungen und Erkenntnisse für die Entwicklung der Verwaltung genutzt werden?
- Wie gelingt es Ausgegliederten, die verschiedenen Beratungsleistungen in einen Gesamtzusammenhang zu bringen?

## 5. Veränderungen benötigen Anstöße

- Der Vergleich der untersuchten Projekte legt nahe: Über den Erfolg von Beratungsprojekten entscheiden vor allem deren Ausgangslagen und Rahmenbedingungen, weniger die Qualität der Beratung selbst. Die Erfolgchancen sind abhängig:
  - stark vom Management und der Eigendynamik der Organisation
  - vergleichsweise relativ wenig von der Ausgestaltung von Beratungsleistungen.
- Es gilt, Beratung ohne sonderliche Erfolgchancen zu vermeiden und Ressourcen auf Beratungen zu konzentrieren, die den entscheidenden „Kick“ zu Veränderungen geben können, die einen Unterschied erzeugen, der einen Unterschied macht.
- Wie schafft man (auch für stark innenorientierte Systeme) Gründe zu Veränderung (case for action?)

## 6. Wirkungsvolle Beratung braucht wirkungsvolles Management

- Beratung kann nur wirksam werden, wenn sie von einem hierzu tauglichem Management genutzt wird und nicht als Managementersatz fungiert (Ausnahme: als solches ausgeschildertes (Projekt)Management auf Zeit).
  - „Der Veränderungsprozess muss an einer Person fest machbar sein.“ (E)
  - „Es war erstaunlich, wie rasch sich die an sich guten Ergebnisse nach Abschluss des Projektes verflüchtigt haben.“ (B)
- Wirkungsvolles Management zeigt, demonstriert sein Commitment und sorgt für ein auch inhaltliches Projektcontrolling.
- „Der Veränderungsprozess muss an einer Person fest machbar sein.“
  - „Wir haben Beratung bewusst nur punktuell eingesetzt, da sonst die Gefahr der Delegation der Veränderung an Externe besteht, so wurde mehr Commitment erzeugt.“ (E)
- Gute Beratung unterstützt Führungskräfte im Umgang mit der sehr hohen Komplexität (Kennzeichen von öffentlichen Organisationen) und interveniert in Richtung Erhöhung deren Entscheidungsfähigkeit, trifft aber keine Leitungsentscheidungen.
  - „Im Projekt wurde bald sichtbar, dass die Leitungsfunktionen unterentwickelt sind. Wir haben das darauf in 2 zusätzlichen Workshops bearbeitet.“ (B)
- Wie kann Beratung Entscheidungsträger ermutigen, Leitungsfunktionen zum Gegenstand von Reflexion und Weiterentwicklung zu machen?
  - Die Kernfrage lautet: Wie schaffe ich es, die Entscheidungskompetenz nach vorne zu bringen? (E)

## 7. Widersprüche und Spannungsfelder

- Neue Instrumente wie Controlling sind für die alte Kultur unpassend, die Entwicklung einer neuen Kultur erfordert Zeit, die häufig nicht vorhanden ist. → Beschleunigung des kulturellen Wandels durch partizipative Prozessgestaltung (Großgruppen) und Wandel der Führungskultur
- In der Vergabe von Beratungsleistungen bildet sich das alte Dilemma unternehmerischen, ergebnisorientierten Handelns in Bürokratien ab: Hält man alle Bestimmungen ein, ist das Resultat unbefriedigend. Will man ein gutes, funktionales Ergebnis erreichen, bedarf es einer gewissen formalen Weitwendigkeit.
- Der Auftraggeber will am Anfang möglichst genau wissen, wofür er wie viel Geld ausgeben wird. Problemsichten, Ziele und damit auch Beratungsbedarf und Interventionsformen entwickeln sich aber während der Beratung.  
→ stufenweise, sequentielle Auftragsgestaltung
- Auch in der Beratung von Organisationen ist zwischen Symptom und dahinterstehendem Problem zu unterscheiden. Die angefragte Beratungsleistung muss nicht mit dem Beratungsbedarf aus professioneller Sicht übereinstimmen.  
→ Ein wirkungsvoller Berater versucht das passende Instrument aufzusetzen, auch wenn die Anfrage anders ist oder die für ihn sichtbaren Beratungsbedürfnisse in das Projekt einzubauen.
- Eine zentrale Beratungsfunktion ist die Steuerung von Zeit: einerseits Beschleunigung durch straffe Zeitpläne –insbes. für Entscheidungen, andererseits Verlangsamung, um Selbstbeobachtung und Reflexion zu ermöglichen.
- Einsatz von Beratung ist ein Versuch, Unsicherheit zu reduzieren, Irritationen zu vermeiden bzw. zu begrenzen. aufzufangen. Gute Berater bringen allerdings zusätzliche Verunsicherungen und Irritationen ein – sie erhöhen zunächst Komplexität, um sie dann lösungsorientiert zu reduzieren.  
→ Das Ausloten und Beanspruchen der Irritations-bereitschaft des Klientensystem, das Management von Vertrauen ist eine zentrale beraterische Leistung.
- Wer Neues erfahren will, muss Überraschungen riskieren. Wer von Beratern seine Sicherheit gewahrt wissen will, darf nicht überrascht sein, wenn heiße Luft in alten Schläuchen geliefert wird.
- Beratung benötigt Arbeitsbündnisse mit den Auftraggebern und mit dem Klientensystem eingehen, um erfolgreich zu sein. Gelungene Beratung hat aber auch unbequeme und irritierende Elemente. Je konfliktgeladener die Auftraggeber – Klientensystemrelation ist (z.B. zwischen Politik und Verwaltung), je geringer die Kapazität, sich mit Irritationen produktiv auseinander zusetzen, desto schwieriger wird der beraterische Balanceakt.
- Berater benötigen in öffentlichen Organisationen eine Vielzahl an Informationen, um ihre Eigendynamik und Handlungsspielräume zu verstehen sowie um Anschlussfähig zu sein. Es besteht aber auch die Gefahr, sich in einem zuviel an Informationen zu verheddern und die erforderliche Distanz zu verlieren.

- Selektiver Umgang mit Informationen, Instrumentalisierung von Experten-Know-How, Aufbau von Koalitionen sind einige der Kennzeichen von politischen Prozessen.
- Es ist nicht möglich, sich in der Beratung von Systemen, die nach politischen Kalkülen gesteuert sind, unpolitisch zu verhalten.
- Beraterischer Ethos und professionelle Standards stehen in einem Spannungsfeld zu finanziellen Kalkülen.
- Dies begleitet Beratung vom Contracting (Was nehme ich alles in Kauf, um zu einem Auftrag zu kommen) bis hin zur Evaluation (unbequeme Fragen und Antworten könnten Folgeaufträge gefährden).
- Politik entwickelt Gestaltungskompetenz dort, wo sie in ernsthafte Legitimationsprobleme gerät.
- Daher erfordert die Reform des Öffentlichen und deren Beratung eine kritische, informierte Öffentlichkeit. Qualitätsmedien sollten dies als Herausforderung verstehen.

## **9. Trends: Die Beratung wird besser, werden es die Verhältnisse auch?**

- Auftraggeber werden kompetenter und aus Erfahrung klüger, ihre Erwartungshaltung gegenüber Beratern wird realistischer.
  - „Die Zeit des Bluffs ist vorbei.“ (A)
  - „Je besser ich weiß, was ich von den Beratern will, desto besser funktioniert die Auftragsgestaltung und die Beratung.“ (E)
  - Die Beratung von (Spitzen)Führungskräften und Führungsteams wird „salonfähiger“.
  - Großprojekte werden zur Ausnahme. An ihre Stelle treten auf eine bestimmte Fragestellung fokussierte, schlanke Projekte.
  - „Die Zeit der Großprojekte ist vorbei“. (A)
  - „Die großen Beratungsfirmen sind weg vom Fenster.“ (E)
- Prozess-know ist die Schlüssel-Technologie. Die Kunden erwarten aber auch beraterischen Sachverstand.
- Die Unterscheidung zwischen Fach- und Prozessberatung verliert weiter an Bedeutung.
  - „Beratung muss auf dem Klavier Sach-Prozesskompetenz spielen können.“ (B)
  - „Berater müssen drei Dinge draufhaben:
  - Wirkungsvolle Kommunikation quer über die hierarchischen Ebenen und quer durch die Organisation ermöglichen
  - Denken im Gesamtkonzept
  - fachliche Inputs liefern.“ (E)
- Die Berater werden mehr gefordert. Sie sollen zu geringeren Kosten mehr Kompetenz und bessere Ergebnisse bringen.

- Beratung innerhalb eines Projektes findet auf mehreren Interventionsebenen statt, Berater balancieren verschiedene Rollen:
  - Fachmann und Inputgeber,
  - Mitgestalter und Begleiter von Architektur, Settings, Designs und Prozessen der Veränderung,
  - Berater von Personen, insbesondere auch Auftraggebern.
- Kooperationen zwischen Beratern und Beraterfirmen mit unterschiedlichen Ansätzen nehmen zu.
  - "Wir arbeiten als systemisch orientierte Firma auch mit IT-Fachberatern zusammen." (B)
- Die Berater werden mehr gefordert. Sie sollen zu geringeren Kosten mehr Kompetenz und bessere Ergebnisse bringen.
- Gegenüber der Analyse gewinnt die Umsetzungsorientierung an Bedeutung.
- Berater müssen daher auch mit den Umsetzern Arbeitsbündnisse schließen.
  - „Berater dürfen sich nicht vor den Karren des Auftraggebers spannen lassen.“ (B)
- Berater stellen sich besser auf die Spezifika ihrer Kunden ein, werden anschlussfähiger:
  - Sprache,
  - Erfassen der Besonderheiten hoheitlicher Aufgaben,
  - Bedenken der Auswirkungen ihrer Interventionen.
- Es gibt beraterische Standardprodukte, die flexibel der Ausgangssituation und den Bedürfnissen angepasst werden.
- Neue IT- Lösungen sind Treiber organisationaler Veränderungen.
  - Modellierung von Geschäftsprozessen und prozessorientierte Steuerung werden zunehmend nachgefragt
- Die Beratung der Beziehungen zwischen öffentlichen Organisationen und zu anderen Umwelten nimmt zu,
  - Nachdem NPOs und ausgegliederte Organisationen ihre betriebswirtschaftlichen Hausaufgaben erledigt haben, haben sie mehr Interesse an strategischer Beratung und gute Gründe hierzu.
  - Verhandlungssysteme, neue Steuerungssysteme und andere Steuerungsformen erfordern besondere Prozess(beratungs)kompetenz.
- Interne Beratung gewinnt an Bedeutung, Es werden zunehmend die notwendigen Voraussetzungen geschaffen.
  - „Interne können vor allem mitspielen bei Umsetzung und Implementierung, können bei erforderlichen Musterwechseln ihre Rolle nicht durchsetzen.“ (B)
  - „Ihre Qualifikation und Beratung muss durch Externe erfolgen.“(B)
  - „Interne Berater und Stäbe müssen in eine strukturell abgesicherte relativ unabhängige Position kommen.“ (B)

- In komplexen Organisationen sind interne Berater und Stäbe ein wichtiger Faktor von Wissensmanagement.
  - „Sie können Spielräume für Diskurs schaffen und gewinnen zunehmend Akzeptanz“. (E)
- Es werden zunehmend die notwendigen Voraussetzungen für interne Beratung geschaffen.
  - „Die Organisation soll die Rollenvielfalt klar werden lassen und Personen ermöglichen, mehrere verschiedene Rollen professionell wahrnehmen zu können.“ (E)
  - „Wie haben gute Erfahrungen mit internen Qualitäts-Audits und von der EU geförderten Joint Audit Groups.“ (B)
  - Möglicherweise kommt es zu einer gewissen wechselseitigen Durchlässigkeit zwischen öffentlichen Organisationen und Beraterfirmen.
  - „Die Berater bräuchten frisch pensionierte Ministerialräte mit viel Erfahrung.“ (E)
- Der Bedarf nach Ressourcen und einem organisatorischen Rahmen für Forschung, Benchmarking, vergleichende Evaluation, Wissensaustausch und (Organisations)Grenzen überschreitendem Lernen sollte abgedeckt werden.
  - „Die Organisation soll die Rollenvielfalt klar werden lassen und Personen ermöglichen, mehrere verschiedene Rollen professionell wahrnehmen zu können.“ (E)
  - „Erforderlich wäre eine Einrichtung, die Qualitätsstandards definiert, für Dialog (auch international) sorgt – in anderen Ländern gibt es das.“ (B)
  - „Schafft Orte der Reflexion , des Austauschs und der Entwicklung!“ (E)
- Es besteht die Gefahr der Diskreditierung von Begriffen wie „Reform“, „Veränderung“ und „Beratung“.
  - Derzeit ist der politische Veränderungsdruck massiv und gleichzeitig diffus, schwankend und widersprüchlich.
  - „Beratung ist notwendigerweise Reform, Reform wird als Bedrohung angesehen.“ (E)
- Gelingt es einen von tagespolitischen Kalkülen relativ freien Raum für nachhaltige Entwicklung der öffentlichen Organisationen zu schaffen?
- Kann die Politik öffentliche Organisationen durch klare Anforderungen und Aufträge sowie ohne interventionistische Engführung kreativ steuern?

## **Anhang: Liste der interviewten Personen**

### **Auftraggeber, Entscheiderinnen, Projektleiter:**

Mag. Renate Benzing Balic, Leiterin des Amtes für Jugend und Familie, Gemeinde Wien  
 MR Dr. Elisabeth Dearing, Abteilungsleiterin, Bundeskanzleramt .  
 Christine Hovorka, Abteilungsleiterin, Neustart  
 Ing. Roland Ledinger, Leiter des IKT-Zentrum des Bundeskanzleramtes  
 Dr. Max Lenz  
 Direktion d.Gesundheitswesen d. Kantons Zürich, Projektleiter Loras  
 Ministerium für Justiz,  
 Dr. Bernd Maelicke, Ministerialdirigent, Justizministerium Schleswig Holstein BRD  
 DI Berndt Martetschläger, Vorstandsdirektor KAGES Stmk. Krankenanstalten GmbH  
 Dr. Manfred Matzka, Sektionsleiter im Bundeskanzleramt  
 Mag. Wolfgang Müller, Leiter des Büros des Bürgermeisters der Stadt Wien  
 Dr. Michael Neider , Sektionsleiter im Bundesministerium für Justiz  
 Dr. Wilhelm Plauder, Abteilungsleiter im Amt der Steiermärkischen Landesregierung  
 Univ.Do. Dr. Gerhard Steger, Sektionsleiter im Bundesministerium für Finanzen  
 Dr. Arthur Winter, Sektionsleiter im Bundesministerium für Finanzen  
 Mag. Peter Zeller, Bindszollinspektor im Bundesministerium für Finanzen

### **Politiker:**

Rudolf Edlinger, Bundesminister für Finanzen a.D., SPÖ  
 DDr. Bernhard Görg, Vizebürgermeister a.D., Landtagsabgeordneter, ÖVP  
 Dr. Susanne Riess-Passer, Vizekanzlerin und Bundesministerin für öffentliche Leistungen  
 und Sport a.D., FPÖ

### **BeraterInnen:**

Prof. Dkfm. Dr. Helfried Bauer, KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung  
 Managementberatungs- und weiterbildungsGmbH  
 DI Gerhard Feuchtmüller, Deloitte & Touche Management Solution  
 Mag. Christian Havranek, Wentner Havranek – Partner von Deloitte & Touche  
 Ao.Univ.-Prof. Dr. Andreas Heller, Iff Palliative Care und OrganisationsEthik  
 Mag. Erich Kolenaty, Transformation Unternehmensentwicklung  
 Mag. Günter Kradischnig, Infora Consulting Group  
 Dr. Max Lenz, LENZ  
 Mag. Michael Patak, Beratergruppe Neuwaldegg  
 Dr. Karl Prammer, C/O/N/E/C/T/A Unternehmens- und Organisationsberatung  
 Mag. Franz Schwarenthorer (MAS), Contrast Management Consulting GmbH