

Organisationsentwicklung (OE) am Beispiel einer Spezialverwaltungsbehörde

Ein praktischer Leitfaden zur Behördenreform - Auszüge

Verfasser, André Stuker beziehen

Grundlagen

Spezialverwaltungsbehörden

Spezialverwaltungsbehörden sind nach METTLER (1969, Seite 231) Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen. In Spezialverwaltungsbehörden führt oft ein Mitglied der Gemeindevorsteherschaft (Exekutive) den Vorsitz. Dass Spezialverwaltungsbehörden in der Erfüllung ihrer Aufgaben eine grössere Selbständigkeit als die Verwaltungsvorstände (einzelne Exekutivmitglieder) besitzen, kommt darin zum Ausdruck, dass Rekurse und Beschwerden gegen ihre Amtsführung nicht wie bei den letzteren an die Gemeindevorsteherschaft als Gesamtbehörde, sondern direkt an die zuständige Bezirksinstanz gehen. Die Gemeindevorsteherschaft ist gegenüber Spezialverwaltungsbehörden grundsätzlich sowohl als Aufsichts- wie auch als Rekursinstanz ausgeschaltet. Die Einsetzung von Verwaltungsvorständen und Kommissionen dient neben der fachlichen Spezialisierung vor allem der Entlastung der Gesamtbehörde von minderwichtigen Angelegenheiten.

Demgegenüber bezweckt die Schaffung von eigentlichen Spezialverwaltungsbehörden eine Entlastung der Gemeindevorsteherschaft auch von wichtigeren Angelegenheiten. Beispiele für Spezialverwaltungsbehörden: Fürsorgebehörden, Gesundheitsbehörden, Schulpflegen, Vormundschaftsbehörden, Werkkommissionen.

Behördenreform

EICHENBERGER (1993, 22) definiert staatliche Reformen folgendermassen: 'Bei Reformen geht es um Veränderungen von staatlichen Institutionen, diese verstanden als Strukturen und Funktionen, als organisierte Gefüge und geordnete Prozesse, als durch Rechtsnormen festgelegte Organe und durch geschriebene oder ungeschriebene Rechtsnormen, Sozialnormen und Übung vorgezeichnete Verfahren oder Vorkehren.

Institutionen verändern sich - vereinfacht gesagt - in zwei Weisen: Nach der einen Modalität finden Veränderungen kontinuierlich statt. Aber man merkt es kaum oder gar nicht. Es ist ein stilles Verschieben, Verlegen, Zufügen, Fallenlassen. Massstäbe, Entscheidungswege, Arbeitsweisen, Personalbehandlung, Hilfsmittel modifizieren sich sachte, sanft, auf dem Wege von Einzelfällen zur generalisierten Regel. Bisheriges verschwindet, Neues schiebt sich vor, man steht mitten im Strom, ist selbst der Strom und konstatiert die Veränderungen kaum. In einem, zwei, drei Jahrzehnten machen diese stillen Modifikationen möglicherweise beachtliche Wegstücke aus, aber in ihrem gemächlichen Gang erschüttern sie nicht.

Die andere Modalität der Veränderungen ist, was wir als Reformen bezeichnen.

Eine weitere Modalität wären die schroffen, groben, radikalen, abrupten Vorgänge von meist massiver Art; die Revolutionen, die Umstürze, die Totalwendungen, die gänzlichen Neuaufbauten, von dieser dritten Weise sehen wir ab.

Reformen sind bewusste Vorgänge, die zielgerichtet zu neuen Zuständen oder Verhaltensweisen führen, und zwar in einigermaßen geraffter Zeit und als spürbare Sprünge oder doch ausgreifende Schrittabfolgen. Sie sind nach Umfang und sachlicher Erheblichkeit objektiv beachtenswert, subjektiv beachtlich, in der Praxis ein Schub.

Reformen sind Revisionen, Renovationen, Umbauten, Neugestaltungen, Wendungen, allen bemerkbar, gewollt, planvoll, systematisch und methodisch.

Es liegt auf der Hand: Reformen als das Sichtbare, Spürbare, willentlich Lenkbare haben etwas Belebendes an sich. Reformen sind Vitalisierungsprozesse und können, wenn beharrlich und geduldig betrieben, in der Tat Erneuerungsschübe zustande bringen.

Nur muss man zugleich die doppelte Ausrichtung von reformierenden Vorgängen beachten: Einerseits will man in der Tat verändern, wechseln, erneuern; schöpft Freude und Energie aus dem Neuanfang. Andererseits will man bewahren, belassen, festnageln, unbewegt bleiben; holt Sicherheit, Orientiertheit und Kraft aus der Tatsache, dass es Festes und dass es Konstanz gibt.'

Was gegen eine Behördenreform spricht

Das Beharrungsvermögen der Bürokratie

'Wenn über Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung, in politischen Behörden gesprochen wird, winken in der Regel alle ab: dort gehe ja doch nichts, die Widerstände seien zu gross, die Unbeweglichkeit der Bürokratie unbesiegbar und die Handlungsspielräume der Leiter zu gering. Und es ist ja auch so, dass viele gute Ideen, viele überfällige Neuerungen am Beharrungsvermögen der Bürokratie scheitern oder im zähen Morast der Besitzstandwahrung elendiglich zugrunde gehen.' Wer selber in der Verwaltung oder in Behörden arbeitet, bringt für diese Aussage von HABLÜTZEL (1991), viel Verständnis auf. Mir geht es da nicht anders.

Aber trotzdem: Es gibt auch die andern Beispiele! In Fachgremien und Tagungen der Parteien und der Verbände werden diese Beispiele vor allem informell ausgetauscht. Sie finden sich nur nicht so häufig öffentlich dokumentiert, wie die vielen positiven Beispiele aus der Privatwirtschaft.

Auf der anderen Seite kenne ich von Kolleginnen und Kollegen aus der Privatwirtschaft unzählige Anekdoten über Bürokratie und Leerläufe. Trotzdem scheint es eher die Regel zu sein, dass die öffentliche Verwaltung der Privatwirtschaft bezüglich Veränderungswille und -methoden einige Zeit hinterherhinkt und häufig die gleichen Fehler nochmals macht (z.B. Aufbau grosser Zentraler Dienste, Ausbau von Stabsstellen, usw.). Es fällt offenbar schwer, aus den Fehlern anderer 'Branchen' zu lernen, bzw. Erkenntnisse aus dem privatwirtschaftlichen in den öffentlichen Bereich umzusetzen.

Die Behörden in der Reifephase

Organisationen durchlaufen einen Lebenszyklus, der die Leistungsfähigkeit beeinflusst. Nach PÜMPIN (1992) haben betriebswirtschaftliche Untersuchungen nachgewiesen, dass alle Organisationen einen Lebenszyklus durchlaufen, der in etwa durch folgende vier Phasen charakterisiert werden kann:

- Die Pionierphase, in der die Organisation entsteht und ihr neu übertragene oder selbst definierte Aufgaben erbringt.
- Die Wachstumsphase, die durch eine stark steigende Nachfrage nach den Leistungen der Organisation gekennzeichnet ist und in der es dementsprechend darum geht, ein umfassenderes Aufgabenspektrum zu erfüllen.
- Die Reifephase, die oft durch eine Perfektionierung der Aufgabenerfüllung charakterisiert ist. Infolge von Veränderungen im Umfeld (z.B. unerwarteter Anstieg der Anzahl arbeitsloser Frauen und Männer) muss regelmässig überprüft werden, ob die von der Organisation erfüllten Aufgaben noch mit den Umfeldfordernissen übereinstimmen. Die Gefahr ist gross, dass wohl immer wieder neue Aufgaben definiert und angegangen, jedoch alte, überflüssige Aufgaben - auch wenn diese überholt sind - nicht aufgegeben und sogar ausgebaut werden (Parkinsonsches Gesetz).

· Die Wendephase, bei der die Nachfrage nach den Leistungen abnimmt und in der entschieden wird, ob die Existenz der Organisation beendet wird oder ob neue Aufgaben übernommen werden können.'

Gemäss PÜMPIN (1992) befinden sich die 'staatlichen Institutionen tendenziell in der Reifephase, die namentlich durch die Gefahr übertriebener Bürokratisierung geprägt ist. Hier ist es unerlässlich, sich negativ auswirkende Reifeelemente durch innovative Organisationsformen - flache, dezentrale Strukturen mit kleinen, autonomen und flexiblen Einheiten, entschlackte und entreglementierte Verfahren - zu verjüngen.'

Externe Beratung im abgeschirmten Milieu

DILCHER (1993, 29) stellt fest, dass 'insbesondere politische Organisationen (Parteien, Behörden) jeder externen Betrachterin als hermetisch abgeschirmte Milieus entgegentreten.' Berater, die auf die offene oder verhaltene Forderung der Organisation eingehen und sich darauf beschränken, 'beste Wege', d.h. allgemeingültige Patentlösungen, vorzuschlagen, finden zwar zunächst ein breites Betätigungsfeld. Denn dankbar wird das 'Öffnen ihrer Trickkiste' als Bereicherung der schon vorhandenen Strukturen und Verstärkung bestehender Machtspiele registriert, Unzulänglichkeiten lassen sich auf diese Weise allerdings nichts ändern.

Diese Aussagen von DILCHER können noch dahingehend erweitert werden, dass sich viele Behördenvertreter hinter dem Amtsgeheimnis verschanzen und meinen, über die eigenen Behördenstrukturen und -kulturen mit Externen zu sprechen, verstosse gegen diese strafrechtliche Norm. Der Vorwand der Amtsgeheimnisverletzung bei Beizug einer externen Beratung lässt den Schluss zu, dass erheblicher Widerstand gegen eine Veränderung vorhanden ist. Auf der andern Seite staune ich immer wieder, wie an Behörden-Stammtischen, in öffentlichen Verkehrsmitteln oder an gesellschaftlichen Anlässen, Behördenmitglieder nach der Sitzung ihre Traktanden in aller Offenheit (und Öffentlichkeit!) weiterdiskutieren. Das Bedürfnis nach (informellem) Austausch - gerade in belastenden Situationen und bei wenig Wertschätzung der Behördenarbeit durch Betroffene und Steuerzahlende - ist offensichtlich gross.

Erfahrungsaustausch, zum Beispiel im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprojektes, und/oder Supervision der Behördentätigkeit und/oder regionale Erfa-Gruppen könnten unterstützend und entlastend wirken.

Es gäbe natürlich noch eine Vielzahl von Aussagen, weshalb Veränderungsprozesse in politischen Organisationen besonders schwierig, wenn nicht gar unmöglich sind. In meiner Arbeit geht es mir jedoch darum, aufzuzeigen, weshalb Reformen unserer politischen Behörden nötig und machbar sind.

Was für eine Reform spricht

Aussagen aus einem Aufsatz des Zürcher Regierungspräsidenten HONEGGER (1994, 29), welche wahrscheinlich viele Behördenmitglieder jeder Stufe und parteipolitischer Färbung unterschreiben könnten:

Flexibilität

· Immer öfter sind Probleme zu beurteilen, für deren Lösung nicht auf bekannte Muster zurückgegriffen werden kann. Die besten Entscheide nützen nichts, wenn sie nicht zeitgerecht getroffen werden. Gefragt sind also Innovation, Flexibilität und rasches Handeln. Wer länger als acht Jahre die Verantwortung für die gleiche Direktion tragen muss, kann an Flexibilität verlieren und betriebsblind werden.

Zielgerichtete Führungsarbeit

· Zielgerichtete politische Führungsarbeit wird heute durch überholte Verwaltungsstrukturen behindert. Der Regierungsrat selbst ist mit alltäglichen Geschäften stark belastet, so dass für die Erarbeitung längerfristiger Perspektiven kaum Zeit bleibt.

Schlanke und flache Organisationsstrukturen

· Während sich in der Wirtschaft schlanke und flache Organisationsstrukturen vermehrt durchsetzen, herrschen in der Verwaltung von alters her steile Hierarchien vor. An der Spitze der Pyramide steht der Regierungsrat, der sich mit einer Unmenge von Geschäften zu befassen hat, die häufig rein operativen Charakter haben. Die politische Steuerung durch den Regierungsrat sollte sich mehr mit dem WAS als mit dem WIE befassen.

Kompetenzen und Verantwortung delegieren

· Die operativen Kompetenzen sollen mehr an die Front der einzelnen Ämter delegiert werden. Wenn die Verantwortung dort angesiedelt wird, wo die Aufgaben tatsächlich bewältigt werden, kann auf die Wünsche der 'Kunden' besser eingegangen werden, und das fördert letztlich die Bürgernähe.

· Die Behörde soll sich vertieft mit der Frage auseinandersetzen können, ob in einem vorgegebenen politischen und finanziellen Rahmen die richtigen Dinge getan werden. Dass die Dinge richtig getan werden, kann nicht dadurch sichergestellt werden, dass sie der Regierungsrat selber tut.

Effiziente Verwaltungskontrolle

· Was für den Regierungsrat gilt, hat um so grössere Bedeutung für den Kantonsrat. Er wird seine zentralen Aufgaben von Gesetzgebung und Verwaltungskontrolle nur effizient wahrnehmen können, wenn er die grossen Linien sieht und verfolgt. Auch dieser staatspolitischen Konsequenz wird eine Reform Rechnung tragen müssen.

Und was für den Kantonsrat und den Regierungsrat teuer ist, sollte den Spezialverwaltungsbehörden billig sein. Dass die Dinge richtig getan werden, kann nicht dadurch sichergestellt werden, dass sie die Behörde selber tut, wie dies häufig zu beobachten ist. Dies führt zu einer völligen Überforderung/Überlastung der einzelnen Behördenmitglieder: Wir brauchen ein anderes Verhältnis zwischen Profi- und Milizsystem (Verwaltung/Behörde) - eine Steuerung über Zielsetzung und Kontrolle.

Um es mit den sehr direkten Worten von HABLÜTZEL (1991, 6) auszudrücken: 'Nicht so wie bisher, wo viele Behördenmitglieder überall nach individuellem Gusto reinfummeln. Und wo systematisch Fehler gesucht anstatt gelungene Korrekturen belohnt werden. Wir haben heute eine totale Verrechtlichung. Wenn irgendwo irgend etwas nicht reglementiert ist, wird nach einem Reglement gerufen. Der Mut zu situativen Entscheidungen geht so vollends verloren. Daraus resultiert dann die berühmte Beamtenmentalität.'

Die Aufgaben des Staates werden immer schwieriger und komplexer. Die Entwicklungen in der Gesellschaft (Wertewandel), der Ökonomie (grosse Arbeitslosigkeit, zunehmende Armut einerseits und Riesengewinne, Umverteilung nach oben andererseits), der Ökologie (drohende Klimakatastrophe), der Technologie (Rationalisierungen, Informationsflut) beschleunigen sich zusehends und erfordern eine strategische Ausrichtung der Politik. Die Behörde muss die auf sie zukommenden Probleme früher erkennen, sich vermehrt am Output orientieren, mehr Bürgerinnennähe anstreben und sich aktiv um die Konsensherstellung bemühen.

Zum ändern kommt der Veränderungsdruck von der Ressourcenseite her. Die wachsenden und komplexer werdenden Aufgaben müssen mit gleichbleibenden oder sich gar verknappenden Mitteln bewältigt werden. Das Ganze ist eine echte Gratwanderung. Da gibt es, wie überall in der Politik, auf der einen Seite verharzte Konservative, auf der andern Seite diejenigen, die zu weit gehen wollen.'

Und um diese von HABLÜTZEL geschilderte Problematik in den Griff zu bekommen, braucht es auch auf Gemeindeebene neue Formen der Zusammenarbeit innerhalb der Behörden. Dies kann jedoch nicht nur mit einer neuen Geschäfts- und Kompetenzordnung erreicht werden, es braucht eine Veränderung der Einstellung, des Verhaltens - der Behördenkultur. Dass dies nicht von heute auf morgen und für immer und ewig erreicht werden kann, liegt in der Natur der Sache. Organisationsentwicklung ist ein langer und andauernder Prozess.

Wege zur Reform von Behörden

Es gibt bekanntlich verschiedene Wege, die die Behörden nach Rom führen:

Zum Beispiel: Der geführte Weg ('mit Reiseleitung')

Die Behörde entscheidet sich, ihre Strukturen zu verändern. Sie sucht sich zu diesem Zweck eine Beratungsfirma oder - die günstigere Variante - einen pensionierten Chefbeamten, bzw. eine Alt-Präsidentin. Diese untersuchen und analysieren die bestehenden Strukturen und formulieren ein detailliertes Konzept inklusive Realisierungsstrategie. Je nach vorhandenen Mitteln können auch mehrere Varianten vorgeschlagen werden.

Vorteile: Die bezahlten Gutachten haben den Vorzug, - mindestens vom Auftraggeber - gewollt zu sein. Aussenstehende Fachleute, die über Zeit und Engagement verfügen, überprüfen unbefangen die Strukturen. Aufgrund ihrer Kenntnisse und ihrer meist breiten Erfahrungen sind sie in der Lage, selbständig neue Organisationsformen für die Behörde auszuarbeiten. Der Aufwand für die ehrenamtlich und nebenberuflich tätigen Behördenmitglieder ist gering. Bei hoher Kompetenz der Expertin braucht die Behörde ihre neuen Strukturen nur noch in Kraft zu setzen, bzw. setzen zu lassen.

Nachteile: Wie bei einer andern geführten Reise hängt der Erfolg unter anderem von der Qualifikation der 'Reiseleitung' ab. Ist sie erfahren, versteht sie die Sprache der Behörde? Kommt der Experte aus dem 'falschen Lager', dann braucht es mindestens noch ein weiteres (Gegen-)Gutachten. Häufig ist ein Teil der Behördenmitglieder grundsätzlich nicht bereit, sich von Externen derart 'dreinreden', beziehungsweise sich 'bevormunden' zu lassen. Das Reformpapier wird an unzähligen Behördensitzungen 'überarbeitet' und am Schluss ist es nicht mehr viel wert, so dass es in der Schublade endet, respektive die Reform nicht greift und damit nichts bewirkt.

Zum Beispiel: Der bekannte Weg ('die Pauschalreise')

Die Behörde erkundigt sich bei andern Behörden nach deren Strukturen. Sicher findet sich in der näheren oder weiteren Umgebung eine Behörde, die sich gerade eine neue 'Reise' zusammengestellt hat. Wir lassen uns also die neue Geschäfts- und Kompetenzordnung, inklusive Verordnungen und Reglemente, zukommen. Wir sichten das Angebot und wählen die Strukturen aus, die uns entsprechen und übernehmen die 'Musterreglemente' für unsere Behörde.

Vorteile: Einfach, schnell, unkompliziert und ausserordentlich günstig. Der Aufwand ist minimal.

Nachteile: Grundsätzlich, und dies gilt auch für die anderen Wege, ändert sich mit neuen Strukturen das Verhalten und die Einstellung der Behördenmitglieder noch nicht. Zudem werden sich immer Behördenmitglieder finden, denen das Mustereglement nicht passt. Sei es, weil gerade diese Musterbehörde von 'Linken und Netten dominiert' wird. Oder, weil die Empfehlungen vom Kanton oder von einem Verband ausgehen. Oder, weil unsere Behörde nicht so gross, nicht so klein ist oder mehr oder weniger Aufgaben zu erledigen hat. Und, es finden sich sicher unzählige weitere Argumente

Zum Beispiel: Der abwechslungsreiche Weg ('die Studienreise')

Wir nehmen den bekannten Weg (s.oben), passen jedoch die 'Reiseroute' - mit Hilfe greifbarer Fachliteratur, anderer Reglemente und Gesprächen (Hearings) mit unterschiedlichsten Behördenvertreterinnen - auf unsere spezifischen Bedürfnisse an.

Vorteile: Wir haben uns auf dem 'aktuellen Markt' informiert. Wir wissen, welche Modelle es gibt, wie sie funktionieren, wie sie sich in der Praxis bewähren. Wir haben Fachwissen und Kompetenz erworben. Bei Bedarf können wir diese Erkenntnisse auch wieder anderen Behörden weitergeben und lernen dadurch weiter. Nützlicher Nebeneffekt: Wir sind mit Vertretern verschiedener (Nachbar-)Behörden in Kontakt gekommen und die Arbeit über die Gemeindegrenzen hinweg fällt uns in Zukunft leichter. Fachkontakte und ein enges Beziehungsnetz ist gerade heute in der Arbeit der Spezialverwaltungsbehörden äusserst wichtig.

Nachteile: Wenn wir nicht planmässig vorgehen, haben wir ein Flickwerk. Die Erfahrung zeigt, dass von allem etwas (das Beste?), nicht unbedingt ein gutes Ganzes gibt. Viele Anregungen füllen den Kopf: Vor lauter Bäume sehen wir den Wald nicht mehr. Zudem benötigen wir - und die uns beratenden Behörden - relativ viel Zeit.

Zum Beispiel: Der massgeschneiderte Weg ('die Erlebnisreise')

Ohne zwar das Rad noch einmal erfinden zu wollen, entscheiden wir uns für eine massgeschneiderte 'Reise'. Aufgrund eigener oder der Erfahrung anderer wissen wir, was es dazu braucht: Landkarten, Reiseberichte, Fahrpläne, Zeit und Geld. Und natürlich Teilnehmende mit Ideen, Kreativität, Mut, Ausdauer und der Bereitschaft, auszuprobieren und allenfalls einen Umweg in Kauf zu nehmen. Zusammen meistern wir Schwierigkeiten und machen gemeinsam neue Erfahrungen.

Für welchen Weg man sich entscheidet, ist von Bedeutung. In meiner bisherigen Behörden- und Verbandsarbeit habe ich alle vier Beispiele kennengelernt. Aufgrund dieser Erfahrungen mit Reformen bevorzuge ich massgeschneiderte Lösungen durch Selbermachen. Eine mögliche Vorgehensweise dazu ist die Organisationsentwicklung (OE). Aber OE ist alles andere als eine schnelle, einfache, geradlinige Reise zum Ziel. Weshalb sich der kurvenreiche, mit Schlaglöchern und Stolpersteinen versehene Weg trotzdem lohnt, möchte ich nachfolgend aufzeigen.

Organisationsentwicklung (OE)

Eine Definition

Die Gesellschaft für Organisationsentwicklung (GOE) beschreibt OE als einen 'längerfristig angelegten, organisationsumfassenden Entwicklungs- und Veränderungsprozess von Organisationen und der in ihr tätigen Menschen. Der Prozess beruht auf Lernen aller Betroffenen durch direkte Mitwirkung und praktische Erfahrung. Ein Ziel besteht in der gleichzeitigen Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Organisation (Effektivität) und der Qualität des Arbeitslebens (Humanität).'

Obwohl eine Vielzahl von Definitionen etwas andere Akzente setzen, überdecken sie sich im Zentrum doch mit dieser Begriffsbestimmung (vgl. Analyse von TREBESCH, 1982). Zentral ist dabei die aktive Mitwirkung der Betroffenen (Betroffene zu Beteiligten machen). Gerade bei vom Volk gewählten Spezialverwaltungsbehörden scheint mir die aktive Mitbeteiligung aller Mitglieder bei Strukturveränderungen zwingend. Würde die Mehrheit Reformen einfach durchdrücken, hätten die Beschlüsse bei einem andern politischen Wind keinen Bestand. Die Behörden müssten sich laufend mit Strukturänderungen befassen, anstatt effizient und gemeinsam die anstehenden Aufgaben zu bewältigen.

'Das Ziel jeder OE ist die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Organisation und die Entfaltung der einzelnen Organisationsmitglieder. Zentrale Methode der OE ist die Aktionsforschung, das heisst eine Überwindung des traditionellen Berater-Organisationsverhältnisses, was bedeutet, dass die Veränderung selbst als Lernprozess aller Beteiligten interpretiert werden sollte. Das heisst auch, dass es standardisierte

Vorgehensweisen und Interventionsmassnahmen kaum geben kann. Die Vorgehensweise entwickelt sich aus dem Prozess und somit ist die Art der Intervention zumindest zum Teil selbst Ergebnis der Intervention' (ROSENSTIEL, 1987, 27/30).

GLASL/VON SASSEN (1983, 26) verstehen: 'unter Organisationsentwicklung einen Veränderungsprozess der Organisation und der in ihr tätigen Menschen, welcher von den Angehörigen der Organisation selbst bewusst gelenkt und aktiv getragen wird und somit zur Erhöhung des Problemlösungspotentials und der Selbsterneuerungsfähigkeit dieser Organisation führt, wobei die Angehörigen der Organisation gemäss ihren eigenen Werten und Vorstellungen die Organisation so gestalten, dass sie nach innen und nach aussen den wirtschaftlichen, sozialen, humanen, kulturellen und technischen Anforderungen entsprechen kann. Diese Umschreibung der OE umfasst folgende vier prozessbezogenen Ziele.'

OE im politischen Umfeld

Gemäss PAUL (1991, 49) ist 'ein OE-Prozess auf den ersten Blick mit grossen Unsicherheiten und Risiken belastet. Die Behörde lässt sich auf einen Prozess ein, bei dem sie vorerst

- nicht weiss, welche Themen und Probleme zur Sprache kommen und
- welche Problemlösungen am Ende vorgeschlagen werden.

Damit ist OE für Machtstrategien nicht geeignet, weil nicht kalkulierbar. Auch die lange Dauer einer prozessorientierten Reform wirkt abschreckend. Kurzfristiger Erfolg ist gefragt und der Prozess passt kaum zwischen zwei Wahlkämpfe.

Gerade ein offenes Vorhaben, dessen Grundausrichtung wohl erkennbar, aber im konkreten Vorgehen keinesfalls auf operative und eindeutige Ziele ausgerichtet ist, steht dem Führungsanspruch der jeweiligen politischen Mehrheit entgegen.

- Das Projekt ist nicht 'machbar' im Sinne des Herbeiführens eines Zielzustandes.
- In einem solchen Projekt ist es unumgänglich, Neues auszuprobieren und auch mit einer gewissen Experimentierfreude laufend aus dem Prozess und seinen Ergebnissen zu lernen. Der ganze Projektverlauf kann nicht von vornherein bis ins Detail geplant werden, wenn die zu verwendende Methodik erst laufend entwickelt und evaluiert werden muss. Allerdings soll auch nicht beliebig herumexperimentiert werden. Vielmehr ist das Vorgehen möglichst transparent zu halten und laufend zwischen allen Beteiligten abzusprechen. Nur auf diese Weise ist es möglich, aufgrund qualifizierter, verantwortbarer Entscheide den Kurs laufend gemeinsam zu bestimmen.
- Das Ergebnis eines OE-Prozesses ist offen und kann deshalb als solches im voraus (wie dies üblicherweise verlangt wird) gegenüber übergeordneten Instanzen schlecht verantwortet oder begründet werden.
- Die üblichen Normen der Professionalität sind nicht anwendbar, da die 'gute Praxis' erst gefunden und Fehler als Lernmöglichkeiten in Kauf genommen werden müssen.
- Ob das Ergebnis in den übergeordneten Behörden auf Anerkennung stossen wird, ist kaum absehbar.'

So gesehen grenzt es fast an ein Wunder, dass eine Behörde überhaupt bereit ist, sich auf diesen Lernprozess, auf eine Organisationsentwicklung, einzulassen. Die Behörde, deren Mitglied ich war, hat diesen Versuch gewagt. Sie ist dabei pragmatisch vorgegangen und hat sich nicht nach der 'reinen Lehre' der Organisationsentwicklungs-Theorien gerichtet. Ich versuche mit dieser Arbeit herauszufinden, ob trotzdem von einem eigentlichen OE-Prozess gesprochen werden kann. Dabei gehe ich anhand der Literatur die theoretischen Phasen eines Organisationsentwicklungsprozesses durch und vergleiche sie mit unseren praktischen Erfahrungen.

Ablaufschema für ein Reform-Projekt

1. Projekt-Start , ca. 3 Monate
inkl. Projektideen, Projektauftrag, Kontrakt, Bildung der Projektgruppe, Information (Verwaltung)
2. Diagnose , ca. 3 Monate
inkl. Auftragsanalyse, Datenerhebung, Interpretation
3. Problemlösung
4. Umsetzung
inkl. Versuchsphase, Anpassungsmassnahmen, Auswertung
5. Erfolgskontrolle

Stichwort: Moderation

Moderation leitet sich aus dem Lateinischen 'moderatio' ab. Der Begriff 'moderatio' bedeutet das rechte Mass, Harmonie. KOCH (1989) umschreibt Moderation im ursprünglichen Sinne des Wortes: 'Übereifrige', 'Superschnelle' etwas zu bremsen, 'Langsame', 'Vorsichtige' aktivieren, Spannungen abbauen und Harmonie herstellen.

Gemäss MÜLLER (1992, 143) ist der Stil der Moderatorin, wie sie die Gruppe leitet, gekennzeichnet durch eine ganz spezifische Grundhaltung, sie versteht sich als Helferin der Gruppe. Sie sagt nicht, was richtig oder falsch, zu tun oder zu unterlassen ist, sondern hilft der Gruppe, eigenverantwortlich zu arbeiten, das heisst, die Lösungen für ihre Fragen oder Probleme selbst zu finden und umzusetzen.

Der Moderator erfüllt Aufgaben, die ganz im Gegensatz zum bisherigen Bild eines Lehrers oder Vorgesetzten stehen. Dieses Verständnis von Leiten entspricht in der Regel auch nicht dem präsidentalen Leitungsstil. Die Moderatorin ist Gruppenleiterin im Sinne einer situativen, kooperativen, partnerschaftlichen Führung.

Stichwort: Interview zur Datenerhebung

Einige Vorteile der Interviews:

- anpassungsfähige und breit nutzbare Informationsquelle;
- Interviews liefern differenzierte Daten;
- lebendig, bringt oft gute Beispiele für späteres Feedback;
- bringt aktuelle Daten;
- gute Problemorientierung;
- Interviewerin kann Verständnis zeigen (Empathie) und damit Offenheit und Vertrauen fördern;
- beteiligte Gesprächspartner werden intensiver in einen Lernprozess einbezogen.

Einige Probleme:

- teuer, zeitaufwendig;
- empfindlich gegenüber Störungen von aussen (Telefon, Unterbrechungen);
- Verzerrungen sind möglich (und wahrscheinlich) durch Interviewerin: Seine Fragen, seine Notizen, seine 'Vergesslichkeit', seine Interpretationen, seine Sympathien und Antipathien sind Quellen dieser Verzerrungen;
- Auswertung und Verdichtung zeitaufwendig, oft schwierig und Quelle für zusätzliche Verzerrung (Interpretationen!);
- Vertrauensschwelle höher (Interviewer weiss, von wem er die Daten erhalten hat, im Gegensatz zum Fragebogen - und die Interviewte weiss das auch!)

Stichwort: Fragebogen zur Datenerhebung

Fragebogen haben den grossen Vorteil, eine grosse Anzahl von Personen gleichzeitig und relativ kostengünstig zu befragen und vergleichbare Ergebnisse zu liefern. Allerdings sollte der Fragebogen massgeschneidert auf die Behörde und ihre Situation eingehen. Deshalb gehen solchen speziell angefertigten Fragebogen meist halb- oder unstrukturierte Interviews voraus, um die relevanten Problembereiche einzukreisen. Sowohl bei den strukturierten Interviews wie bei den Fragebogen wird allerdings nur das erwähnt, was auch abgefragt wird.

Einige Vorteile der Fragebogen:

- grosse Personengruppen können in relativ kurzer Zeit befragt werden;
- die Beantwortung ist in den Zeiten möglich, in denen es der Befragten am besten passt;
- vor allem bei Fragebogen mit vorgegebenen Auswahlantworten ist eine rasche Auswertung und Quantifizierung und damit ein schnelles Feedback möglich;
- Fragebogenaktionen sind im Vergleich zum Interview kostengünstiger;
- die Anonymität der Fragebogenbeantwortung erleichtert Aussagen, die sonst eventuell zurückgehalten würden.

Einige Probleme:

- Fragebogen sind unpersönlich und nicht an die Situation, die Kenntnisse und Interessen des einzelnen angepasst;
- die Anonymität bewirkt die Gefahr, dass die Antwortende sich für ihre Antwort nicht eigentlich verantwortlich fühlt;
- es ist nicht ersichtlich, in welcher Stimmung ein Fragebogen ausgefüllt wurde;
- Fragen im letzten Teil längerer Fragebogen werden wegen Ermüdung weniger aufmerksam beantwortet;
- Fragebogenaktionen tragen relativ wenig zum Lernprozess zwischen den Beteiligten bei.

Stichwort: Die Gruppe als Problemlösungseinheit

Nach ECK (1981, 85) haben 'Gruppen folgende fünf Leistungsvorteile:

1. Die Gruppe weiss mehr

Die Kenntnisse der einzelnen Gruppenmitglieder summieren sich, insbesondere was spezielle Kenntnisse oder praktische Erfahrungen anbelangt. So vermag die Gruppe Lücken auszufüllen, die dem einzelnen selbst bei sorgfältigster Überlegung entgangen sind. Bei Problemlösungsaufgaben kann die Gruppe neue Möglichkeiten des Vorgehens finden, sobald sich aus der Addition der Einzelkenntnisse eine Horizonterweiterung für alle Gruppenmitglieder ergeben hat. Weiss die Gruppe mehr, dann hat auch der einzelne die Chance, durch die Gruppe und von der Gruppe zu lernen.

2. Die Gruppe regt an

Die Wirkung einer Gruppendiskussion geht über die Summe der Einzelmeinungen hinaus, indem geäußerte Gedankengänge neue Denkanstöße vermitteln. Aber nicht nur im Denkbereich werden durch die Gruppe Anstöße gegeben. Auch der Geltungsanspruch und das Leistungsniveau können durch gruppendynamische Vorgänge nachhaltig gesteigert werden. Es gibt zahlreiche Belege für die stimulierende Funktion einer Gruppe, die sich nicht zuletzt in der Gruppenmeinung gegenüber der Einzelmeinung durchzusetzen pflegt.

3. Die Gruppe gleicht aus

Gegensätzliche Auffassungen sind bei Auseinandersetzungen mit einem emotional geladenen Gegenstand praktisch unumgänglich. Durch Zustimmung und Widerspruch gleicht die Gruppe aus. Wo keine eindeutige Entscheidung nach den Kategorien 'richtig/falsch' oder 'zutreffend/unzutreffend' möglich ist, lebt die Gruppe vom Kompromiss.

4. Die Gruppe erleichtert die Koordination und Kommunikation von Experten

Experten sind oft auf Teilaspekte eines Problems fixiert. Das zwingt zu Kommunikation und zur Koordination verschiedener Denkansätze. Die Gruppe bietet dafür gute Voraussetzungen.

5. Die Gruppe fördert die Akzeptanz und die Realisierung von Entscheidungen

Entscheidungen als Ergebnis von Problemlösungsprozessen werden besser akzeptiert, wenn die Betroffenen an der Problemlösung mitgearbeitet haben.

Welche Voraussetzungen braucht es für die Realisierung von Leistungsvorteilen?

1. Die Gruppe braucht eine klare Aufgaben- und Rollenverteilung

2. Die Gruppe braucht ein Ziel

3. Die Gruppe braucht geeignete Arbeitstechniken

4. Die Gruppe braucht Führung in irgendeiner Form

Stichwort: Interne versus externe Beratung/Diagnose

'Eine Organisationsdiagnose kann von einem internen Organisationsmitglied oder von einer externen Beraterin durchgeführt werden. Beide Vorgehensweisen bringen Vor- und Nachteile mit sich, so dass eine Kombination empfehlenswert ist.' Dazu SACKMANN (1990, 356) weiter:

Internes Organisationsmitglied (interner Berater/Diagnostiker)

'Das interne Organisationsmitglied hat detaillierte Informationen über Vorgänge in seinem Bereich, kennt die spezielle Sprache und ist als Kulturträger mit organisationskulturellen Gepflogenheiten vertraut. Allerdings ist dies zugleich auch ein Hindernis, da es schwer benennen, analysieren und erklären kann, was es gewohnt ist. Um sich solcher Gewohnheiten bewusst zu werden, braucht es 'Stolpersteine', die z.B. die Möglichkeiten für Vergleiche mit andern Gewohnheiten bieten oder ein gezieltes 'Nachhaken', das nur durch eine externe Person erfolgen kann.'

Ob ein mit der Diagnose beauftragtes Behördenmitglied überhaupt Zugang zu Informationen in Bereichen hat, in denen es nicht selber direkt mitarbeitet, hängt zudem von seiner Akzeptanz, Stellung und 'Gesinnung' in der Behörde ab. Eigene Schwächen und Schwierigkeiten einem 'politischen Gegner' offenzulegen, ist sehr schwer. Dazu braucht es die absolute Sicherheit, dass diese Informationen beispielsweise nicht in einem nächsten Wahlkampf verwendet werden (sei dies nun bewusst oder unbewusst).

Auch wenn es sich beim internen Diagnostiker um eine Integrationsfigur handelt, die von der Gesamtbehörde einstimmig mit dieser Aufgabe betraut wurde, empfiehlt es sich, für den Diagnoseprozess und - spätestens - in der Versuchsphase eine zweite, dem andern politischen Lager zugehörige Ansprechperson aus der Projektgruppe zu bestimmen, bzw. alle Mitglieder der Projektgruppe mit dieser Rolle zu betrauen.

Externe Beraterin/Diagnostikerin

'Die Vorteile einer externen Diagnostikerin liegen vor allem in ihrer Unvoreingenommenheit, Neutralität und ihrer breiteren Vergleichsbasis. Eine externe Diagnostikerin kann aufgrund ihrer Erfahrungen mit andern Organisationen systematische Vergleiche ziehen und dadurch Gewohnheiten und Verhaltensspielregeln aufdecken, die den Organisationsmitgliedern nicht mehr bewusst sind.

Zudem ist eine Externe normalerweise nicht an den Machtspielen zwischen einzelnen Mitgliedern beteiligt. Eine externe Diagnostikerin ist auf die Mitarbeit der internen Organisationsmitglieder angewiesen - nur sie können detaillierte Informationen geben.

Eine Kombination von externer Diagnostikerin und internen Mitgliedern ist daher besonders effektiv bei einer Organisationsdiagnose.'

Mir scheint dies dann unabdingbar, wenn keine entsprechenden Fachkompetenzen, bzw. zeitliche Ressourcen bei den Behördenmitgliedern und/oder Mitarbeiterinnen nutzbar sind.

FRENCH/BELL (1990, 184) schreiben allerdings weiter einschränkend dazu: 'Obwohl wir nicht die Möglichkeit unterschätzen wollen, dass ein Mitglied der Organisation anfangs diese Rolle spielen kann, so wird sich in den meisten Fällen doch kein Mitglied mit der nötigen Ausbildung und Autorität finden, das eine führende Change-Agent-Rolle ohne externe Hilfe ausüben kann. Der externe Berater ist weniger den organisationsinternen Zwängen unterworfen, er kann in bezug auf seine Karriere mehr riskieren, und er verfügt über das nötige Fachwissen.'

Schlussbetrachtung

Eine Behördenreform durch Organisationsentwicklung ist ein komplexes, aufwendiges und langwieriges Vorhaben. Wieviel einfacher wäre es doch, eine Expertin (Beratungsfirma) mit dieser Aufgabe zu betrauen. Während diese ihre Arbeit macht (möglichst ohne uns gross zu stören), könnten wir uns weiterhin ohne zusätzliche Belastung den Tagesgeschäften widmen. Schliesslich fällt in den meisten Fällen eine Reorganisation gerade in schwierige Zeiten, wenn Geld und personelle Ressourcen knapp sind.

In den letzten Jahren haben einige öffentliche Institutionen solche Aufträge vergeben. Namhafte Beratungsfirmen haben für viel Geld Untersuchungen durchgeführt und Reformvorschläge unterbreitet. Als aussenstehender Betrachter konnte man durchaus Innovationen erkennen. Umso erstaunter war der Steuerzahler, dass solche Gutachten von den Betroffenen (Behörden oder Personalverbänden und manchmal gleichzeitig von beiden) - kaum waren sie auf dem Tisch - massiv kritisiert und anschliessend schubladisiert wurden.

Diese Erfahrungen lehren, dass sich grundlegende Veränderungen offenbar nicht ohne die Betroffenen erreichen lassen. Strukturelle Veränderungen betreffen immer Menschen. Entsprechend müssen sich auch die betroffenen Menschen verändern. Und dies ist nur in einem längerdauernden Prozess möglich.