

Organisationsentwicklung in der Bundesverwaltung bei der Einführung des New Public Managements

**Theoretische Grundlagen - Fallbeispiele –
Gestaltungsempfehlungen**

Diplomarbeit eingereicht der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
Universität Bern

Betreuender Professor: **Prof. Dr. Norbert Thom**
Betreuender Assistent: **Jonas Zenhäusern**, lic. et mag. rer. pol.

Institut für Organisation und Personal
Länggass-Strasse 27
CH- 3012 Bern

von:

Reto Steiner
aus Lotzwil (BE)

Matr.-Nr.: 91-101-998

Murgenthalstrasse 22
4900 Langenthal

Bern, 29. Februar 1996

“wo chiente mer hi
wenn alli seite
wo chiente mer hi
und niemer giengti
für einisch z'luege
wohi dass me chiem
we me gieng”

Kurt Marti¹

¹ Marti, Kurt (Gedichte, 1967), S. 22.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	7
Anhangverzeichnis.....	7
Abkürzungsverzeichnis	8
1. EINLEITUNG	10
1.1 Problemstellung und Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	10
1.1.1 Verwaltungsreform durch New Public Management	10
1.1.2 Organisationsentwicklung als Umsetzungsstrategie für New Public Management.....	11
1.2 Zielsetzungen der Arbeit	12
1.3 Stand der Forschung	13
1.3.1 New Public Management-Forscher	13
1.3.2 Organisationsentwicklungs-Forscher.....	13
1.3.3 Berater.....	14
1.4 Methodisches Vorgehen	15
1.5 Aufbau der Arbeit	15
2. UMFELD DER ORGANISATIONSENTWICKLUNG (OE).....	16
2.1 Öffentliche Verwaltung	16
2.1.1 Begriff	16
2.1.2 Allgemeine schweizerische Bundesverwaltung	20
2.1.3 Bürokratie in der Verwaltung.....	21
2.1.4 Umfeld der öffentlichen Verwaltung	24
2.2 New Public Management (NPM).....	26
2.2.1 Ansatzpunkte schweizerischer Verwaltungsreformen	26
2.2.2 Bisherige Reformen	28
2.2.3 Ziele des New Public Managements.....	29

2.2.4 Umsetzung des New Public Managements auf Bundesebene.....	35
3. EINFÜHRUNGSSTRATEGIE ORGANISATIONSENTWICKLUNG	40
3.1 Mögliche Innovationsstrategien in der Verwaltung	40
3.1.1 Bürokratische Veränderungsstrategie	41
3.1.2 Expertenlösungen (Bombenwurfstrategie)	42
3.1.3 Organisationsentwicklung	43
3.2 Organisationsentwicklung als Strategie der NPM-Reform	43
3.2.1 Grundlagen der Organisationsentwicklung.....	43
3.2.1.1 Definition.....	43
3.2.1.2 Rollen, Phasen und Veränderungsstrategien	46
3.2.1.3 Abgrenzung zur Personalentwicklung	47
3.2.2 Organisationsentwicklung in der Bundesverwaltung	48
3.2.3 Möglichkeit einer NPM-Umsetzung durch Organisationsentwicklung	52
3.2.3.1 Haltung der Wissenschaft.....	52
3.2.3.2 Haltung des Bundes	54
3.2.3.3 Anforderungen an einen OE-Prozess bei der NPM-Einführung	56
3.2.4 Mögliche Phasen eines Umsetzungsprozesses	62
3.2.4.1 Startphase	63
3.2.4.2 Analysephase	66
3.2.4.3 Phase der Strategiebildung	67
3.2.4.4 Umsetzungs- und Erfolgskontrollphase.....	69
3.2.5 Risiken des Umsetzungsprozesses.....	70
3.2.5.1 Risiken <i>trotz</i> Organisationsentwicklung.....	70
3.2.5.2 Risiken <i>wegen</i> der Organisationsentwicklung.....	75
4. ZWEI FALLBEISPIELE FÜR ORGANISATIONSENTWICKLUNG BEI DER EINFÜHRUNG DES NEW PUBLIC MANagements	77
4.1 Auswahlkriterien	77
4.2 Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum	78
4.2.1 Ausgangslage	78
4.2.2 Ziele der Reorganisation.....	80
4.2.3 Ablauf des Veränderungsprozesses.....	81
4.2.3.1 Juristisch-politische Phase	81
4.2.3.2 Betriebswirtschaftliche Umsetzungsphase.....	84
4.2.4 Beurteilung des Veränderungsprozesses.....	88

4.2.4.1 Mitarbeiter sind aktive Subjekte.....	89
4.2.4.2 Problemstellung wird im Rahmen des Projekts entwickelt.....	91
4.2.4.3 Lösungen werden intern erarbeitet.....	92
4.2.4.4 Umsetzung ist Teil des Projekts	92
4.2.4.5 Langwieriger Problemlösungsprozess; Berater ist Methodenexperte.....	93
4.2.4.6 Lösungen und Lösungsmethoden	94
4.2.4.7 Ganzheitlicher Ansatz.....	94
4.3 Bundesamt für Landestopographie	95
4.3.1 Ausgangslage	95
4.3.2 Ziele der Reorganisation.....	98
4.3.3 Ablauf des Veränderungsprozesses.....	98
4.3.3.1 Startphase	98
4.3.3.2 Analysephase	100
4.3.3.3 Phase der Strategiebildung	104
4.3.4 Beurteilung des Veränderungsprozesses.....	104
4.3.4.1 Mitarbeiter sind aktive Subjekte.....	105
4.3.4.2 Problemstellung wird im Rahmen des Projekts entwickelt.....	107
4.3.4.3 Lösungen werden intern erarbeitet.....	107
4.3.4.4 Umsetzung ist Teil des Projekts	108
4.3.4.5 Langwieriger Problemlösungsprozess; Berater ist Methodenexperte.....	108
4.3.4.6 Lösungen und Lösungsmethoden	109
4.3.4.7 Ganzheitlicher Ansatz.....	110
5. GESTALTUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DEN EINSATZ VON OE BEI DER EINFÜHRUNG DES NEW PUBLIC MANagements	111
5.1 Prozessdenken	111
5.2 Beteiligung des Personals	112
5.3 Kontakte zur politischen Ebene.....	113
5.4 Mitarbeit eines Beraters.....	114
6. ZUSAMMENFASSUNG DER ARBEIT, SCHLUSSBETRACHTUNGEN UND AUSBLICK.....	116
6.1 Zusammenfassung.....	116
6.1.1 NPM bedeutet eine umfassende Staatsreform.....	116
6.1.2 OE ist eine ideale NPM-Einführungsstrategie	117

6.1.3 NPM wird in mehreren Phasen eingeführt.....	119
6.1.4 Die bisherigen NPM-Projekte verfolgen nicht konsequent OE.....	119
6.2 Schlussbetrachtungen und Ausblick.....	121
Anhang	122
Quellenverzeichnis.....	141
Literaturverzeichnis.....	141
Interviewverzeichnis.....	150
Weitere Quellen	151
Selbständigkeitserklärung	153

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Funktionen des Staates	18
Abbildung 2: Umfeld der öffentlichen Verwaltung	24
Abbildung 3: Staatsreformansätze in der Schweiz	27
Abbildung 4: Mögliche Flexibilisierungsgrade der Bundesverwaltung	38
Abbildung 5: Mögliche Innovationsstrategien	41
Abbildung 6: Beziehung zwischen OE und PE	48
Abbildung 7: Beratungsmandate der POE-Abteilung.....	50
Abbildung 8: Problemdefinition vergrössert das gemeinsame Bild der Realität.....	58
Abbildung 9: Der Kontrakt zwischen Berater und Klient klärt die Zusammenarbeit ..	65
Abbildung 10: Projektorganisation im BAGE	84
Abbildung 11: Projektorganisation im L + T	101

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zehn Merkmale kennzeichnen NPM	30
Tabelle 2: Anforderungsprofile der Bürokratie und des NPM.....	34
Tabelle 3: Vergleich zwischen Expertenlösungen und OE	46
Tabelle 4: Ablauf eines Flexibilisierungsprozesses.....	63
Tabelle 5: Widerstand äussert sich vielfältig	72
Tabelle 6: Sensible Bereiche bei der NPM-Einführung.....	73
Tabelle 7: Beurteilung des OE-Prozesses im IGE	88
Tabelle 8: Beurteilung des OE-Prozesses im L + T	105

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Interviewleitfaden	125
Anhang 2: Organigramm „Bundesverwaltung“	128
Anhang 3: Leitbild des Bundesrates zur PE & OE.....	129
Anhang 4: Fragebogen und Auswertung zur Diagnose des Handlungsspielraums .	134

Abkürzungsverzeichnis

Aufl.	Auflage
BAGE	Bundesamt für Geistiges Eigentum
BWI	Betriebswirtschaftliches Institut der Eidg. Technischen Hochschule Zürich
bzw.	beziehungsweise
CD ROM	Compact Disc Read Only Memory
d. h.	das heisst
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFFI.....	Projekt Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung
EFFI-QM-BV	Projekt Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung
EHSR.....	Projekt Erweiterung des Handlungsspielraums
Eidg.	Eidgenössisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
et al.....	et altera
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fr.	Franken
GDI	Gottlieb Duttweiler Institut
GL	Geschäftsleitung
Hrsg.....	Herausgeber
hrsg. v.....	herausgegeben von
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
IGEG	Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum
Jg.	Jahrgang
Kap.....	Kapitel
L + T	Bundesamt für Landestopographie
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
OD	Organization Development

OE	Organisationsentwicklung
o. J.	ohne Jahr
o. S.	ohne Seite
o. V.	ohne Verfasser
PE	Personalentwicklung
POE	Personal- und Organisationsentwicklung
PTT	Post, Telefon, Telegraf
PVB	Personalverband der Bundesverwaltung
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
S.	Seite(n)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SMA	Schweizerische Meteorologische Anstalt
Sp.	Spalte
TQM	Total Quality Management
USA	United States of America
Vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
VPOD	Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe
VwOG	Verwaltungsorganisationsgesetz
WWZ	Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum
z. B.	zum Beispiel

1. Einleitung

1.1 Problemstellung und Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

1.1.1 Verwaltungsreform durch New Public Management

Die öffentlichen Verwaltungen der Schweiz bereiten sich auf das nächste Jahrhundert vor. Auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene laufen Reformprojekte, die eine zukunftsgerichtete, innovative Verwaltung zum Ziel haben.² Nicht punktuelle Änderungen sind geplant, sondern eine umfassende Neudefinition des Verwaltungshandelns.

Die Bevölkerung, Wissenschaftler und auch viele Politiker sind überzeugt, dass betriebswirtschaftliche Erkenntnisse in der Verwaltung Einzug halten müssen, um die strukturellen Budgetdefizits abzubauen und die wachsenden Ansprüche der Einwohner erfüllen zu können. Der Zürcher Regierungsrat und Finanzwirtschaftsprofessor Ernst Buschor hat 1993 ein aus dem englischsprachigen Raum stammendes Modell, das dieses Anliegen umsetzen will, auf die Schweizer Verhältnisse adaptiert. New Public Management (NPM)³, auch wirkungsorientierte Verwaltungsführung genannt, verfolgt zwei Stossrichtungen:⁴

- Die Verwaltungstätigkeit soll *dezentralisiert* und die Verantwortung möglichst nah an die Basis delegiert werden. So können autonome, marktnah operierende Ämter die Bedürfnisse der Bürger erfüllen.
- Die Verwaltung soll in *Märkten und im Wettbewerb* mit anderen Konkurrenten ihre Leistung anbieten. Formal korrektes Verwaltungshandeln wird durch betriebswirtschaftliches Managementhandeln ergänzt. Innovation und Kreativität sind nötig, um konkurrenzfähig zu bleiben und auf die sich ständig ändernden Marktanforderungen reagieren zu können.

NPM sieht als wichtigen Erfolgsfaktor für die Umsetzung des Reformansatzes den Menschen, der in der Verwaltung arbeitet.⁵ Die Verwaltung soll nicht mehr die Menschen prägen, sondern die Menschen sollen die Verwaltung prägen. Die Angestellten

² Vgl. Haldenmann, Theo / Schedler, Kuno (Projektübersicht, 1995), S. 99 ff.

³ Vgl. Buschor, Ernst (Wirkungsorientiert, 1993), S. 9.

⁴ Vgl. Haldenmann, Theo (NPM, 1995), S. 2.

⁵ Vgl. Spahni, Walter (Motivierte, 1995), S. 2.

erhalten durch die Reformen mehr Gestaltungsspielraum und Verantwortung, um die Bedürfnisse der Einwohner besser erfüllen zu können.⁶

Die Stossrichtung der Verwaltungsreform ist klar, doch bei der praktischen Umsetzung hapert es.⁷ Viele Betroffene in der Verwaltung zeigen sich skeptisch und befürchten eine Reorganisation, die wie bisherige Projekte einzig Stellen abbaut und auf die Bedürfnisse der Mitarbeiter keine Rücksicht nimmt.

Durch einseitig formulierte „Top-Down“-Vorgaben der Geschäftsleitung und Appelle an die Einsicht und Vernunft gelingt es oft nicht, den Widerstand der Mitarbeiter zu überwinden. Das Hauptproblem liegt nicht am New Public Management, sondern in der Akzeptanz und Verwirklichung durch die Betroffenen.⁸ Viele Beamte haben vor den Neuerungen Angst und glauben, ein Spielball tagespolitischer Launen zu werden.

1.1.2 Organisationsentwicklung als Umsetzungsstrategie für New Public Management

Die Organisationsentwicklung (OE) ist eine Strategie zur Organisationsveränderung, welche diese Ängste der Mitarbeiter ernst nimmt. Die Veränderung der Organisation wird bei der OE nicht von Experten angeregt und von den Machträgern in der Verwaltung mit Druck durchgesetzt, sondern die Mitarbeiter der Verwaltung arbeiten zusammen mit einem Berater an der Veränderung ihrer Organisation. Das Ziel ist es, *Betroffene zu Beteiligten* zu machen und die Motivation der Beamten zu erhöhen, damit die Umsetzung der Reformen ein Erfolg wird.⁹ Der OE liegt ein emanzipatorisches Menschenbild zugrunde. OE will gleichzeitig Verbesserungen der Leistungsfähigkeit der Organisation (Effektivität) und der Qualität des Arbeitslebens (Humanität).

Organisationsentwicklung wird von den Wissenschaftlern als sinnvolle Interventionsstrategie für Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung bezeichnet.¹⁰ Doch partizipationsorientierte OE-Projekte sind bis jetzt noch dünn gesät. In der jüngeren Vergangenheit dominierten Expertenlösungen und Interventionen des Topmanagements (z. B. die Rationalisierungsvorschläge von McKinsey beim Projekt EFFI zur Effi-

⁶ Vgl. Schedler, Kuno (Anreize, 1993), S. 30 ff.

⁷ Vgl. Schwarz, Peter (Organisationsentwicklung, 1990), S. 37 ff.

⁸ Vgl. Schwarz, Peter (Organisationsentwicklung, 1990), S. 7.

⁹ Vgl. Thom, Norbert (Grundwerte, 1992), Sp. 1479.

¹⁰ Vgl. French, Wendell L. / Bell jr., Cecil H. (Organisationsentwicklung, 1990), S. 16 ff. und Richter, Mark (Organisationsentwicklung, 1994), S. 32.

zizienzsteigerung in der allgemeinen Bundesverwaltung)¹¹. Auch die bisherigen NPM-Projekte beinhalten nur teilweise OE-Ansätze.

1.2 Zielsetzungen der Arbeit

Mit dieser Arbeit soll das OE-Konzept im Umfeld der Bundesverwaltung untersucht werden. Konkret interessiert die Möglichkeit, Methoden der Organisationsentwicklung bei der Einführung des New Public Managements einzusetzen. Die Arbeit will pragmatische Lösungsansätze zu verschiedenen Fragen entwickeln:

- Ist OE eine sinnvolle Strategie zur Einführung des NPM?
- Beeinflusst der Einsatz von OE-Methoden die Akzeptanz des NPM in den betroffenen Ämtern?
- Welche Phasen sollte ein OE-Prozess bei der NPM-Einführung durchlaufen?

Diesen Fragen liegt folgende These zugrunde:

Organisationsentwicklung ist eine sinnvolle Strategie zur Einführung des New Public Managements in der öffentlichen Verwaltung. Die Organisationsentwicklung integriert schon während des Reorganisationsprozesses glaubwürdig Grundgedanken des New Public Managements, nämlich die Betonung des Leistungswillens und der Kreativität der einzelnen Mitarbeiter.

An zwei NPM-Fallbeispielen aus der Bundesverwaltung soll gezeigt werden, wie OE-Methoden in der Praxis eingesetzt werden. Die beiden untersuchten Bundesämter haben nur einzelne OE-Komponenten in ihre Reorganisationsprozesse integriert. Die Arbeit will Gestaltungsempfehlungen geben, wie OE bei künftigen Projekten besser zum Zug kommen könnte.

¹¹ Vgl. Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (EFFI-QM-BV, 1993), S. III ff.

1.3 Stand der Forschung

1.3.1 New Public Management-Forscher

NPM ist ein aktuelles Forschungsgebiet. Seit 1993 erscheinen in der Schweiz regelmässig Bücher und Artikel, die das Konzept und die Ziele der wirkungsorientierten Verwaltungsführung vorstellen und mit Beispielen aus der Praxis die Auswirkungen der theoretischen Modelle veranschaulichen. Angelsächsische Literatur zu NPM wird schon seit den späten 80er Jahren publiziert.¹² In den Beiträgen wird betont, dass die Personal- und Organisationsentwicklung eine Schlüsselstellung bei der Umsetzung des NPM einnehmen muss. Der Zürcher Politologe Theo Haldenmann schreibt in einer Schulungsunterlage, die vom Eidg. Personalamt in Auftrag gegeben wurde:¹³

“Während die Zielsetzungen und Massnahmen der Personalentwicklung (PE) [im Strategiepapier des Eidg. Personalamtes zur Personal- und Organisationspolitik] umfassend und weitreichend erscheinen, sind die Zielsetzungen und Massnahmen der Organisationsentwicklung (OE) im Sinne des New Public Managements noch zu ergänzen und intensivieren.”

Obwohl OE in den Augen der NPM-Forscher wichtig ist, um dem neuen Managementkonzept zum Durchbruch zu verhelfen, gehen die Autoren nur vereinzelt auf den OE-Prozess ein. Die Forscher interessieren sich vorwiegend für die Ziele und Resultate des NPM, die konkrete Anwendung der OE im Reorganisationsalltag kommt zu kurz.

Nur einzelne Arbeiten beschreiben detailliert den Veränderungsprozess. Hervorzuheben ist die Schilderung der OE bei der NPM-Einführung in der Stadt Bern und als Klassiker die Fallstudie über die Stadt Tilburg (Holland).¹⁴

1.3.2 Organisationsentwicklungs-Forscher

Die OE-Forscher haben den OE-Konzepten im Kontext des NPM bisher nur wenig Beachtung geschenkt. Dies liegt daran, dass die OE-Grundlagenforschung vor allem in den 70er und 80er Jahren ihre Expansionsphase hatte und NPM erst nach dieser Zeit aufkam.¹⁵ Die damals veröffentlichte Literatur ist gleichwohl eine wichtige Basis

¹² Vgl. Haldenmann, Theo (International, 1995), S. 31 ff.

¹³ Haldenmann, Theo (NPM, 1995), S. 45.

¹⁴ Vgl. Müller, Bruno / Tschanz, Peter (Projekt, 1995), S. 223 ff. und KGSt (Wege, 1992) 3 ff.

¹⁵ Vgl. Richter, Mark (Organisationsentwicklung, 1994), S. 217.

für diese Arbeit, denn die Gestaltungsempfehlungen für Veränderungsprozesse können teilweise auf heutige NPM-Umsetzungsprojekte übertragen werden.

Bemerkenswert ist, dass in den letzten Jahrzehnten gleich viele OE-Werke über die öffentliche Verwaltung wie über die Privatwirtschaft geschrieben wurden.¹⁶

Die aktuellen Bücher der letzten zwei Jahre, die sich mit Veränderungsprozessen beschäftigen, tendieren zu radikalen Veränderungskonzepten und laufen unter der Bezeichnung „Business Reengineering“ oder „Change Management“.¹⁷ Die Autoren fordern die systematische Neugestaltung der Geschäftsprozesse und die permanente Anpassung der Unternehmen an die Umwelt. Es handelt sich um eine *Radikalisierung* der OE, die stärker betriebswirtschaftliche als psychologische Ansätze betont. Es hat somit eine weitgehende Integration der OE in die Mainstream-Managementforschung stattgefunden.¹⁸ Da NPM ebenfalls von einer umfassenden Neugestaltung der Verwaltung ausgeht, sind in den aktuellen OE-Werken interessante Ansätze für die NPM-Umsetzung zu finden.¹⁹

1.3.3 Berater

Erfahrung mit OE-Projekten bei der NPM-Umsetzung haben vor allem Berater, die konkrete Veränderungsprozesse betreuen. Sie setzen die Anregungen der Forschung um und sind der wissenschaftlichen Literatur konzeptionell zeitweise sogar voraus. Die Erkenntnisse der Praktiker bilden ein wichtiges Fundament für diese Arbeit. Die starke Interdependenz zwischen Theorie und Praxis liegt ganz im Sinne der Organisationsentwicklung. OE ist Teil der Organisationsforschung und damit der BWL, die als praktisch-normativer Wissenschaftszweig Unterstützung für reale Problemdefinitionen und -lösungsvorschläge leisten will.²⁰

Der Erfahrungsaustausch zwischen Chefbeamten und Beratern an mehreren NPM-Tagungen und einem einwöchigen OE-Seminar des Gottlieb Duttweiler Instituts in Rüslikon bilden die Grundlage dieser Arbeit. In Fallbeispielen und Diskussionen wurden die Möglichkeiten der OE besprochen.

¹⁶ Vgl. Golembiewski, Robert T. / Proehl, Jr., Carl / Sink, David (Success, 1981), S. 680.

¹⁷ Vgl. Wimmer, Rudolf (Revolution, 1995), S. 34.

¹⁸ Vgl. Richter, Mark (Organisationsentwicklung, 1994), S. 243.

¹⁹ Vgl. Eidg. Personalamt (Entbürokratisierung, 1994), o. S.

²⁰ Vgl. Grochla, Erwin (Einführung, 1978), S. 53.

1.4 Methodisches Vorgehen

Die Arbeit ist in einen *theoretischen* und *empirischen* Teil gegliedert. Im theoretischen Teil der Arbeit wird die relevante Literatur über „OE bei der Einführung des New Public Managements“ *deskriptiv* und *analytisch* zusammengefasst. Erkenntnisse aus Gesprächen mit Praktikern werden in diesem Teil mitberücksichtigt.

Im praktischen Teil der Arbeit wird die NPM-Einführung in der Bundesverwaltung anhand von zwei Fallbeispielen untersucht. *Analytisch* soll herauskristallisiert werden, ob OE-Methoden benutzt wurden und wo man OE vermehrt hätte einsetzen können.²¹ Dazu werden *strukturierte, problemzentrierte Interviews* mit Projektleitern, Führungskräften, Beratern und Mitarbeitern geführt (vgl. Anhang 1). Die *Dokumentenanalyse* in den beiden Ämtern und die *Beobachtung* eines internen Kaderseminars runden die Einzelfallanalyse ab.

1.5 Aufbau der Arbeit

Der theoretische Teil der Arbeit beginnt mit einer Einführung in die Merkmale und Probleme der öffentlichen Verwaltung, insbesondere der Bundesverwaltung. Die aktuellen Reformbemühungen innerhalb der Verwaltung und die Grundanliegen des New Public Managements werden ausführlich vorgestellt.

Das Schwergewicht wird im theoretischen Teil auf die Darstellung der Organisationsentwicklung gelegt. Die Arbeit erklärt, wie ein Organisationsentwicklungsprozess bei der Einführung des New Public Managements durchgeführt werden kann und welche Risiken beachtet werden müssen.

Im praktischen Teil der Arbeit wird an zwei Fallbeispielen untersucht, ob OE-Ansätze in der Praxis üblich sind. Die vorgestellten Veränderungsprozesse beim Eidg. Institut für Geistiges Eigentum (IGE) und Bundesamt für Landestopographie (L + T) sind die ersten NPM-Projekte des Bundes.

Die Gestaltungsempfehlungen, welche die Arbeit abschliessen, geben Anregungen für eine erfolgreiche NPM-Einführung.

²¹ Vgl. Mayring, Philipp (Einführung, 1994), S. 27 ff.

2. Umfeld der Organisationsentwicklung (OE)

2.1 Öffentliche Verwaltung

2.1.1 Begriff

Die öffentliche Verwaltung ist äusserst vielseitig. Ihre Leistungspalette reicht von der Kehrriemtabfuhr bis zur Inhaftierung von Verbrechern. Dieses breite Spektrum macht es schwierig, eine einheitliche umfassende Definition für den Begriff "öffentliche Verwaltung" zu entwickeln. Die zweckmässigste Annäherung ist eine Aufzählung typischer Merkmale der Verwaltungstätigkeit:²²

1. Zielsetzung ist die Erfüllung von Aufgaben, die einem öffentlichen Bedürfnis entsprechen. Grundsätzlich wird zwischen zwei Hauptaufgaben unterschieden: Den *Leistungsaufgaben* und den *Hoheitsaufgaben*.²³

Hoheitsaufgaben gründen auf den Hoheitsrechten: „Dies sind die dem Staat zur Erfüllung des Staatszwecks und zur Ausübung der Staatsgewalt zustehenden Befugnisse, ein bestimmtes Verhalten zu befehlen und mit Zwang durchzusetzen.“²⁴ Hoheitsrechte sind z. B. Rechtsetzungsgewalt, Polizeigewalt, Wehrhoheit, Finanzgewalt und Gerichtsbarkeit.

Leistungsaufgaben hingegen haben Dienstleistungscharakter.²⁵ Beispiele sind der Bau von Strassen, das Postwesen, die Energieversorgung, die Abfuhrbeseitigung, die Bildung, das Gesundheitswesen und die Sozialhilfe.

Während sich der Staat im 19. Jahrhundert darauf beschränkte, die Bürger gegen Störungen der öffentlichen Sicherheit zu schützen (Hoheitsverwaltung), hat er in zunehmendem Umfang auch die Aufgabe übernehmen müssen, die individuellen und sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen (Leistungsverwaltung).

Bei der Leistungsverwaltung verhält sich der Staat tendenziell wie ein privates Unternehmen, bei der Hoheitsverwaltung wie das moralische Gewissen und abstrakte Über-Ich der Gesellschaft.²⁶

2. Handlungsgrundlage ist ein Auftrag des Gesetzgebers.²⁷ Die Verwaltung kann nur dann handeln, wenn sie durch die Verfassung, ein Gesetz oder durch einen Regie-

²² Vgl. Schedler, Kuno (Anreize, 1993), S. 19.

²³ Vgl. Schedler, Kuno (Anreize, 1993), S. 19.

²⁴ Meyers Lexikonredaktion (Hrsg.) (Lexikon, 1987), Band 10, S. 31.

²⁵ Vgl. Meyers Lexikonredaktion (Hrsg.) (Lexikon, 1987), Band 13, S. 74 f.

²⁶ Vgl. Fleiner, Thomas (Effizienz, 1990), S. 12.

²⁷ Vgl. Bichsel, Thomas (Führung, 1994), S. 83 und Schedler, Kuno (Anreize, 1993), S. 15.

rungsbeschluss dazu ermächtigt ist. Dieses *Legalitätsprinzip* soll vor Willkür schützen.

3. Handlungsform ist die Vorbereitung, Ausarbeitung und der Vollzug von Gesetzen.²⁸
4. Die Trägerschaft der öffentlichen Verwaltung sind demokratisch legitimierte Gremien wie Parlament und Gemeindeversammlung.²⁹
5. Die Organisation ist in Struktur und Kultur stark vom Bürokratiemodell (Steile Hierarchie, ins Detail gehende Zuständigkeits-, Verfahrens- und Ausführungsbestimmungen) geprägt.³⁰
6. Die Finanzierung der Tätigkeit erfolgt vorwiegend durch Steuern und Abgaben.³¹
7. Die von der öffentlichen Verwaltung angebotenen Güter werden in der Regel von keinem privaten Mitbewerber angeboten. Die Preise richten sich deshalb selten nach dem Markt und sind nicht immer kostendeckend.³²
8. Die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung sind Angehörige des öffentlichen Dienstes mit charakteristischen Rekrutierungs-, Ausbildungs-, Karriere- und Belohnungsmustern.³³

Der einzelne erfährt seine Beziehung zur Verwaltung unterschiedlich. Gemeinsamer Nenner ist, dass alle in ihrem Leben mit der öffentlichen Verwaltung Kontakt haben. "Öffentlich" bedeutet "allen zugänglich", "für alle bestimmt". Welche Leistungen dabei in Anspruch genommen werden, bleibt unbestimmt.³⁴

Das Wort "Verwaltung" impliziert die verschiedenen Gesichter der Verwaltung. Das Wort stammt aus dem Mittelhochdeutschen und bedeutet "in Gewalt haben" und "für etwas sorgen". Diese beiden ursprünglichen Funktionen der Verwaltung sind grundverschieden und führen beispielsweise bei Steuerzahlern und Subventionsempfängern zu unterschiedlichen Anerkennungen der Verwaltungstätigkeit.

Die modernen Demokratien kennen die Gewaltentrennung in Legislative, Exekutive, und Judikative (vgl. Abbildung 1).³⁵

²⁸ Vgl. Böhm, Jürgen (Organisationsentwicklung, 1982), S. 7.

²⁹ Vgl. Schedler, Kuno (Anreize, 1993), S. 15 f.

³⁰ Vgl. Böhm, Jürgen (Organisationsentwicklung, 1982), S. 8. und Kap. 2.1.3 „Bürokratie in der Verwaltung“

³¹ Vgl. Schedler, Kuno (Anreize, 1993), S. 15 f.

³² Vgl. Schedler, Kuno (Anreize, 1993), S. 15 f.

³³ Vgl. Schedler, Kuno (Anreize, 1993), S. 15 f.

³⁴ Vgl. Bichsel, Thomas (Führung, 1994), S. 71.

³⁵ Vgl. Bichsel, Thomas (Führung, 1994), S. 80.

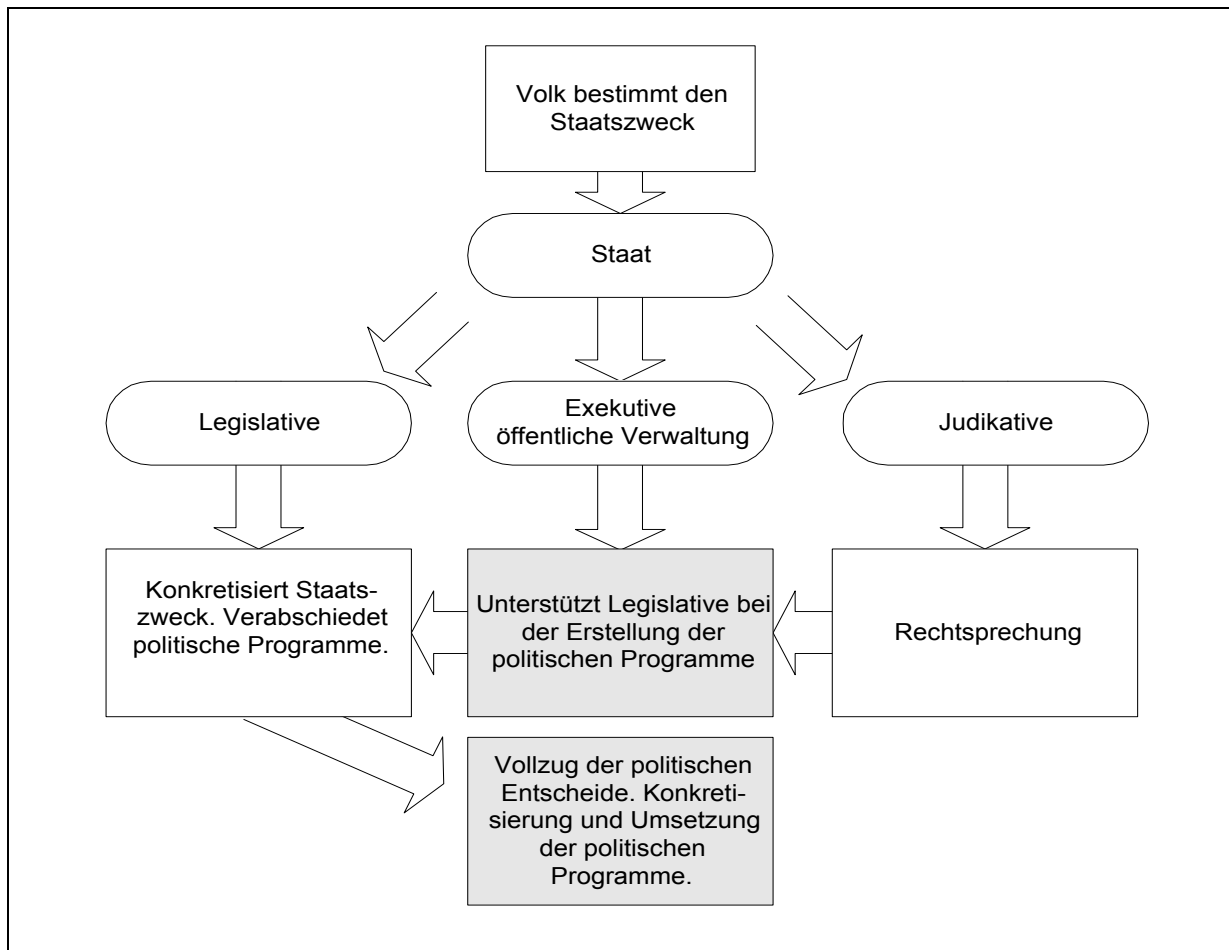


Abbildung 1: Funktionen des Staates³⁶

- Die Legislative ist die gesetzgebende Behörde. Sie konkretisiert den Zweck des Staates, indem sie politische Entscheide fällt und konkrete Programme erarbeitet.
- Die Verwaltung steht auf der Seite der Exekutive. Diese ist verantwortlich für den Vollzug der politischen Entscheide und die Konkretisierung der politischen Entscheidungsprogramme, die von der Legislative beschlossen wurden. Verantwortliches Führungsgremium der Verwaltung ist die Regierung.
- Die Judikative als dritte Instanz ist für die Rechtsprechung zuständig. Sie prüft, ob sich der Erlass und der Vollzug der politischen Programme im Rahmen der Verfassung und Gesetzgebung bewegen oder nicht. Die Entscheide der Judikative setzen den Rahmen für das Handeln der Legislative und Exekutive.

Der Handlungsspielraum der Exekutive, beziehungsweise der Verwaltung, hängt von der Ausgestaltung der politischen Beschlüsse der Legislative ab. Diese kann *finale* oder *konditionale* Programme beschliessen.³⁷ Finale Programme bedeuten, dass das

³⁶ Vgl. Bichsel, Thomas (Führung, 1994), S. 81.

³⁷ Vgl. Freiburghaus, Dieter (Vollzugsbürokratie, 1989), S. 22 f.

politische Ziel festgelegt wird, der Weg dazu bleibt der Exekutive überlassen. Bei konditionalen Programmen legt die Legislative auch den Weg zum politischen Ziel fest. Konditionale Programme vergrössern den Einflussbereich der gesetzgebenden Behörde und sind die Regel. Das Parlament befürchtet sonst einen Machtverlust.³⁸

³⁸ Vgl. Hablützel, Peter (PE und OE, 1993), S. 2.

2.1.2 Allgemeine schweizerische Bundesverwaltung

Die allgemeine schweizerische Bundesverwaltung beschäftigt 35 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in rund 100 verschiedenen Verwaltungseinheiten, zumeist Bundesämter genannt, welche sehr heterogen sind und unterschiedliche Aufgaben wahrzunehmen haben.³⁹ Geleitet werden die Bundesämter von einem Direktor, der einen Stellvertreter hat, und dem je nach Grösse und Bedeutung der entsprechenden Verwaltungseinheit ein oder mehrere Vizedirektoren zur Seite stehen. Diese direktionale Ebene, das oberste Management eines Bundesamtes, leitet zusammen mit den übrigen Abteilungschefs die Fachabteilungen, die sich ihrerseits in Sektionen und Dienste gliedern. Die direktionale Ebene und die Abteilungschefs bilden die Geschäftsleitung (Amtsleitung). Die Chefs der Sektionen und Dienste werden als das mittlere Kader bezeichnet.

Die Bundesämter sind in sieben Departemente zusammengefasst, die von Bundesräten geleitet werden (vgl. Anhang 2). Die Organisation ist mit einer Holdingstruktur zu vergleichen. Die Bundesämter geniessen einen hohen Autonomiestatus, während die Querschnittsbereiche wie das Eidg. Personalamt und die Finanzverwaltung nur schwach ausgebildet sind.⁴⁰

Die Postbetriebe (PTT und Telecom) und die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) sind dem Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement angegliedert und damit Teil der Bundesverwaltung, sie gehören aber nicht zur *allgemeinen Bundesverwaltung*.

Seit dem zweiten Weltkrieg hat die Verwaltungstätigkeit der Schweiz stark zugenommen, ist aber bescheidener geblieben als in den meisten anderen Ländern.⁴¹ Rund 27% des Bruttoinlandproduktes laufen über die Kassen des Staates. Rechnet man die Sozialversicherungen und die öffentlichen Betriebe der PTT und SBB dazu, sind es über 40%. Vor zwanzig Jahren waren es knapp 30 Prozent.

15% der erwerbstätigen Bevölkerung arbeiten im öffentlichen Sektor (inkl. PTT und SBB). Davon macht der Anteil des Bundespersonals weniger als 30% aus und ist in den letzten Jahren zurückgegangen.

³⁹ Vgl. Jenzer, Rolf (Reform, 1992), S. 8.

⁴⁰ Vgl. Germann, Raimund E. (Verwaltungsmodernisierung, 1995), S. 83.

⁴¹ Vgl. Leu, Robert (Public Choice, 1993), Kap. 8, S. 2.

2.1.3 Bürokratie in der Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung ist bürokratisch aufgebaut und gesteuert. Der deutsche Soziologe Max Weber lieferte zu Beginn dieses Jahrhunderts die theoretische Erklärung und Begründung dieses Organisationsmodells. Die wichtigsten Kennzeichen einer Bürokratie sind nach Weber:⁴²

1. Genau festgelegte Zuständigkeiten und Kompetenzen: Jedes Mitglied einer bürokratischen Organisation hat genau festgelegte Aufgaben zu erfüllen und erhält die zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Kompetenzen und Verantwortung.
2. Hochgradige Regelbindung: Die zugeteilten Aufgaben müssen nach vorgegebenen Regeln erfüllt werden. Diese Normen sind verbindlich einzuhalten. Sie legen sowohl den Inhalt der Aufgabe als auch den Weg der Erfüllung fest.
3. Strikte Hierarchie: In einer bürokratischen Organisation besteht ein klares System von Über- und Unterordnung: Die vorgesetzte Instanz hat umfassende Weisungs- und Kontrollbefugnis gegenüber der untergeordneten Instanz. Die übergeordnete Stelle legt fest, welche Aufgaben, Kompetenzen und welche Verantwortung die Untergeordneten zugeteilt erhalten.
4. Schriftlichkeit, Aktenkundigkeit
5. Trennung von Amt und Person
6. Trennung von laufendem Betrieb und Finanzbudget
7. Rekrutierung aufgrund nachgewiesener Fachqualifikationen
8. Lebenslängliche, hauptamtliche Anstellung und Aufstieg (Laufbahnprinzip)
9. Standesgemässe Geldentlohnung
10. Disziplin und Berufsethos (u.a. Pflichterfüllung und Amtsverschwiegenheit)

Weber glaubt, dass Bürokratie allen anderen Organisationsformen der Verwaltung konkurrenzlos überlegen ist.⁴³ Deshalb bezeichnet er Bürokratie als Idealtypus rationaler Herrschaft. Bürokratie garantiere den höchsten Grad an Berechenbarkeit und Kontrollierbarkeit. Rechtgebundenes, demokratisch kontrollierbares und effizientes Verwaltungshandeln könne nur durch diese Herrschaftsform sichergestellt werden.

Die Thesen Webers werden heute kritisch hinterfragt. Es wird anerkannt, dass die Bürokratie zu Beginn dieses Jahrhunderts ein wirkungsvolles Instrument für den wirtschaftlichen Aufschwung war. Sie garantierte den Abbau von Vetternwirtschaft, Willkür und Bevorzugung bestimmter Gesellschaftsschichten. Die Rechtsbindung und

⁴² Vgl. Weber, Max (Wirtschaft, 1972), S. 124 ff.

⁴³ Vgl. Baumann, Michael (Bürokratie, 1990), S. 85.

Kontrollierbarkeit sind auch heute noch Grundpfeiler eines demokratischen Rechtsstaates. Doch die Rahmenbedingungen haben sich grundlegend geändert.⁴⁴

- Aufgabenwandel von der Ordnungs- zur Leistungsverwaltung
- Gestiegene Komplexität politisch-administrativer Problemstellungen
- Sich verschärfender nationaler und internationaler Standortwettbewerb
- Wandel der Werte und Einstellungen von Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern (postmaterielle Orientierungen)
- Gestiegene Ansprüche und Erwartungen der Bürger gegenüber den Verwaltungsleistungen
- Zunehmende Politik- und Staatsverdrossenheit weiter Bevölkerungskreise
- Dauerhafte krisenhafte Finanzlage des Staates
- Abnehmende Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Beschäftigungssystem

Die neuen Anforderungen an die Verwaltung stehen in einem unüberbrückbaren Gegensatz zu den Eigenheiten der bürokratischen Kultur. Die Verwaltung hat mit akuten Problemen zu kämpfen:

- Die Betonung der Rechtsgleichheit und Gleichbehandlung hat eine Überregulierung und Vorschriftenflut zur Folge.⁴⁵
- Verwaltungsentscheide werden vergangenheitsorientiert gefällt.⁴⁶ Man stützt sich auf ältere Entscheide und geht nicht auf die künftige Anforderungen ein.
- Politiker profilieren sich auf Kosten der Verwaltung.⁴⁷ Die eidgenössischen Parlamentarier reichen jährlich über 1000 Vorstösse ein, die die Verwaltungstätigkeit betreffen. Dies sichert Medienpublizität und hilft bei der Stimmenmaximierung für die Wiederwahlen, doch eine effiziente Verwaltungsarbeit wird dadurch beeinträchtigt.
- Der Beamte ist gezwungen, seine Position abzusichern.⁴⁸ Er kann hundertmal mit Ideen Erfolg haben, wenn er auch nur einen Misserfolg landet, wird sein Verhalten im Gegensatz zur Privatwirtschaft sanktioniert.⁴⁹ Fehlende Entscheidungsfreude und Formalismus sind die Folge.

⁴⁴ Vgl. Reichard, Christoph (Weber, 1995), S. 59 f. und Budäus, Dietrich (Public, 1994), S. 15 ff.

⁴⁵ Vgl. Schedler, Kuno (Anreize, 1993), S. 22 ff.

⁴⁶ Vgl. Hablützel, Peter (Managementprobleme, 1988), S. 104.

⁴⁷ Vgl. New Public Management (Symposium, 1995).

⁴⁸ Vgl. Schwarz, Peter (Organisationsentwicklung, 1990), S. 12.

⁴⁹ Vgl. Hablützel, Peter (PE und OE, 1993), S. 2.

- Die öffentliche Verwaltung steht nicht in direkter Konkurrenz zur Privatwirtschaft.⁵⁰ Da die Verwaltung deshalb selten unter Entscheidungszwang steht, muss der Ansporn zu schnellerem Entscheiden durch Effizienzvorgaben erhöht werden.
- Politische Ziele sind zeitlich inkonsistent, konfliktbeladen und äusserst vielschichtig. Die Arbeit des Gesetzgebers folgt nicht immer rationalen Kriterien und ist kulturellen Wertmassstäben unterworfen. Von der Verwaltung wird oft die Quadratur des Kreises verlangt.

Die klassische Bürokratie gilt als überholt. Es wird gewünscht, dass das Legalitätsprinzip weiterhin Bestand hat, damit die Gleichbehandlung aller Bürger gewährleistet ist, doch sollen moderne Managementmethoden der Privatwirtschaft auch in der Verwaltung Einzug halten, um auf die geänderten Anforderungen der Umwelt reagieren zu können.

Unzufriedene Mitarbeiter

Die negativen Auswirkungen der Bürokratie führen bei der Mehrheit des Personals zu Unzufriedenheit.⁵¹ Die heutigen Mitarbeiter sind gut ausgebildet und dadurch auch kritischer und anspruchsvoller. Enge Vorschriften, geringe Gestaltungsspielräume und unqualifizierte Vorgesetzte demotivieren diese neue Generation der Staatsangestellten. Praktiker bestätigen, dass viele anfangs motivierte Beschäftigte schon nach wenigen Jahren in ihrer Arbeit nur noch einen Job sehen, der mit möglichst wenig Aufwand abgewickelt wird. Wie bei Robinson Crusoe herrsche das Motto vor: "Ab Montag warten auf Freitag". Absentismus, unsorgfältiger Umgang mit den Ressourcen und ein unfreundlicher Umgang mit den Kunden seien die Folge.

Nach wie vor gibt es aber auch Beamte, die sich in der bürokratischen Kultur wohl fühlen: Tendenziell sind es Menschen, die eher sicherheitsorientiert denken und wenig Risikofreude zeigen.⁵²

In der öffentlichen Meinungsbildung werden die Mängel der Bürokratie oft dramatisiert und zu einem Horrorgemälde aufgebauscht, das ins Reich der Phantasie gehört. Beamtenwitze sind Anzeichen tiefsitzender Vorurteile. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft wird ein Negativbeispiel oft verallgemeinert. Wer mit der Verwaltung zusammenarbeiten will, darf nicht mit einer solch überheblichen Haltung den Staatsangestellten gegenüberreten. Überzeichnete Vorurteile und Besserwisserei können Kon-

⁵⁰ Vgl. Schedler, Kuno (Anreize, 1993), S. 23.

⁵¹ Vgl. Paul, Günter (Organisationsentwicklung, 1994), S. 19.

⁵² Vgl. Schwarz, Peter (Organisationsentwicklung, 1990), S. 14.

flikte und Abwehrreaktionen auslösen, da sich die Beamten nicht ernst genommen fühlen.

2.1.4 Umfeld der öffentlichen Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung entscheidet nicht unabhängig von externen Einflüssen. Verschiedene Interessengruppen versuchen, ihre Anliegen durchzusetzen und das Verhalten der Verwaltung zu beeinflussen. Eine genaue Betrachtung dieser Einflussgrößen hilft, die Verwaltungsdynamik besser zu verstehen. Zu unterscheiden gilt es das soziale System, das politisch-rechtliche System und das finanzielle System (vgl. Abbildung 2).⁵³

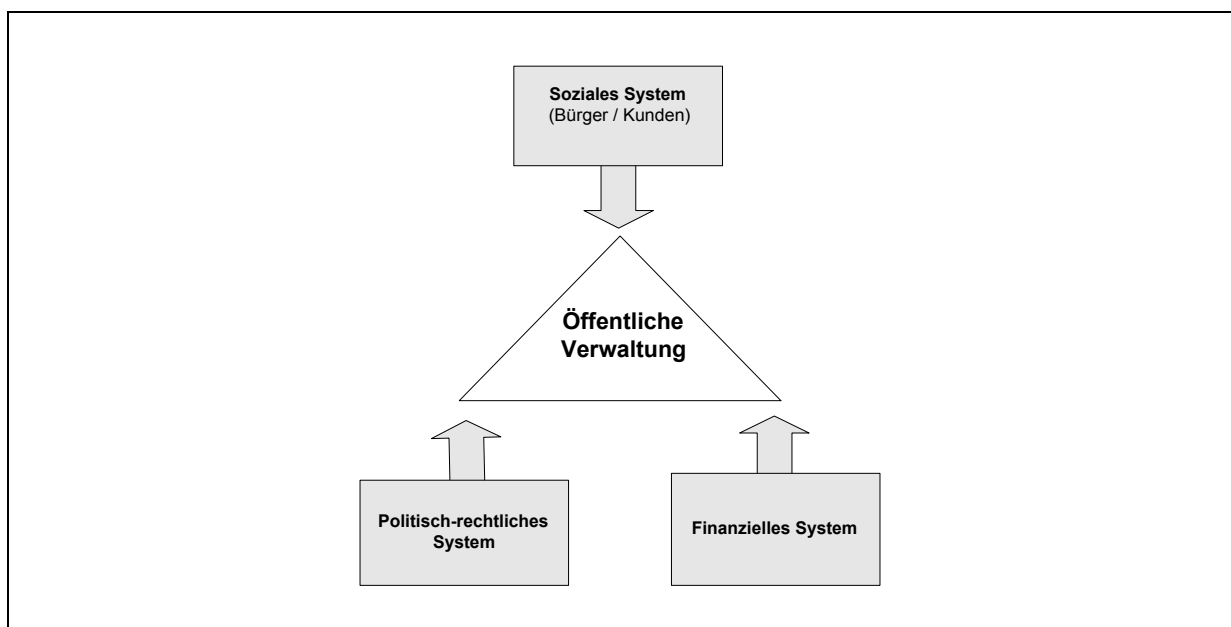


Abbildung 2: Umfeld der öffentlichen Verwaltung⁵⁴

Soziales System

Das soziale System wirkt über die Bürger auf die Verwaltung ein. Diese prägen mit ihren Werten, Normen, Erwartungen und Motiven das Verhalten der Verwaltung.

Die Bürger treten dabei als Stimmbürger und Kunden der Verwaltung, aber auch als Staatsangestellte, in verschiedenen Rollen in Erscheinung. Sie nehmen die Leistungen des Staates in Anspruch und können dank der schweizerischen Demokratie an der Urne direkten Einfluss auf die Geschäftspolitik der Verwaltung nehmen.

⁵³ Vgl. Schedler, Kuno (Anreize, 1993), S. 19 ff.

⁵⁴ Vgl. Schwarz, Peter (Management, 1986), S. 39.

Die Werthaltungen der Bürger haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Sie sind nicht mehr autoritätsgläubig und fordern von der Verwaltung verstärkt ein partnerschaftliches Auftreten. Sie wollen eine angemessene Leistung für ihre Steuergelder.

Kritischer ausgedrückt erwarten die Bürger eine Allzuständigkeit des Staates für ungelöste Problemfelder. So fordern Entsozialisierung, Entsolidarisierung, Abbau sozialer Institutionen (wie etwa Familien) sowie die Individualisierung von Beschäftigungs- und Umweltrisiken Politik und Verwaltung heraus.⁵⁵

Politisch-rechtliches System

Immer mehr Interessengruppen, die ihre Partikularinteressen durchsetzen wollen, üben auf die Verwaltung Einfluss aus.⁵⁶ Diskussionen in den Parlamenten und Vernehmlassungen zeigen, dass sich die Fronten verhärtet haben. Die zunehmenden Verteilungskämpfe sind eine Folge der anhaltenden Finanzkrise der öffentlichen Hand.

Meinungsbildend bei Verwaltungsreorganisationen und beim Gesetzeserlass sind:

- Parteien
- Parlamentarier
- Personalverbände (In der Bundesverwaltung werden die Arbeitnehmer durch den Personalverband der Bundesverwaltung PVB vertreten, der dem Föderativverband des Personals öffentlicher Dienste und Betriebe VPOD angeschlossen ist.⁵⁷)
- Medien
- Interessenverbände (z. B. Arbeitgeberverbände, Frauen- und Umweltschutzorganisationen)
- Wissenschaft (New Public Management ist beispielsweise ein Konzept, das in der Schweiz von den Hochschulen entwickelt wurde.)

⁵⁵ Vgl. Budäus, Dietrich (Public, 1994), S. 13.

⁵⁶ Vgl. Budäus, Dietrich (Public, 1994), S. 14.

⁵⁷ Vgl. Personalverband der Bundesverwaltung (Wer, 1992), S. 4 ff.

In der Schweiz ist der Einfluss politischer Interessenvertretungen um einiges ausgeprägter als in anderen Staaten, da die Verwaltung näher beim Souverän steht. Mit Initiativen und Referenden können die Bürger ins Tagesgeschäft der Verwaltung eingreifen und beispielsweise die Löhne festlegen. Dies hat harte Abstimmungskämpfe zur Folge, die von den einzelnen Interessenvertretungen mit Werbekampagnen beeinflusst werden. Die Einführung des New Public Managements oder die Aufhebung des Beamtenstatus unterstehen in der Schweiz dem fakultativen Referendum.

Finanzielles System

Die Wirtschaftslage hat grossen Einfluss auf die Verwaltung. In rezessiven Phasen ist der Spardruck grösser als in der Hochkonjunktur. Die Steuereinnahmen sind in den letzten Jahren zurückgegangen, die Aufwendungen der Arbeitslosenkasse und der Fürsorge dagegen stark gestiegen. Diese Ausgaben-Einnahmenschere zwingt zu Massnahmen.

Das Budget ist dabei das zentrale Lenkungsinstrument der Parlamente. Sparmassnahmen, die bei den jetzigen leeren Kassen des Staates „en vogue“ sind, führen oft zu Budgetkürzungen bei der Verwaltung.

Die einjährige Budgetierung verführt die Parlamente zu einer Strategie linearer Kürzungen. Unter dem Schlagwort „Opfersymmetrie“ kann der politische Widerstand minimiert werden. Mittel- bis langfristig kann dies negative Auswirkungen haben, da optimale Grössenstrukturen unterschritten, die Motivation realistischer Haushaltsplanung zerstört und notwendige Schwerpunkte nicht gebildet werden.⁵⁸

2.2 New Public Management (NPM)

2.2.1 Ansatzpunkte schweizerischer Verwaltungsreformen

Die Schwachpunkte der Bürokratie sind seit mehreren Jahrzehnten Ansatzpunkt für Reformbemühungen. In der Schweiz gibt es vier Stossrichtungen von Reformvorschlägen: Privatisierung, Dezentralisierung, Redemokratisierung und Entbürokratisierung (vgl. Abbildung 3):⁵⁹

⁵⁸ Vgl. Schedler, Kuno (Verwaltung, 1994), S. 191.

⁵⁹ Vgl. Schwarz, Peter (Organisationsentwicklung, 1990), S. 9 ff.

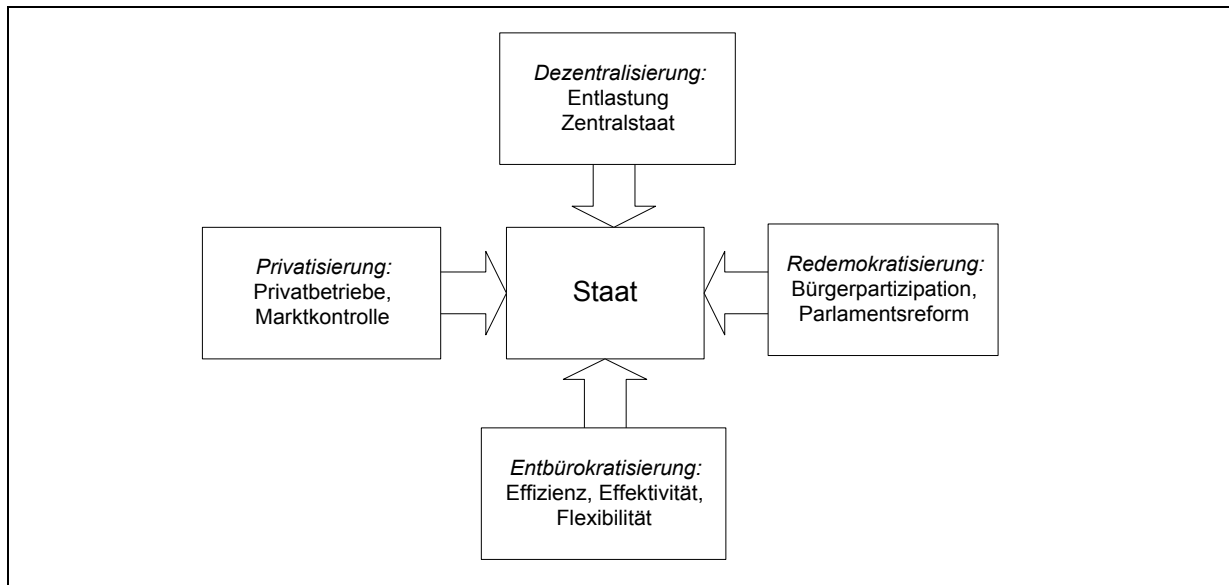


Abbildung 3: Staatsreformansätze in der Schweiz⁶⁰

Privatisierung

Die Privatisierungsbefürworter sind überzeugt, dass die Verwaltung vermehrt in marktähnlichen Verhältnissen operieren muss, um kostengünstig zu arbeiten und innovativ aufzutreten. Drei Privatisierungsvarianten stehen dabei zur Diskussion:⁶¹

- a) Übertragung der Wertschöpfung an die Privatwirtschaft. Je nach Standpunkt wird eine vollständige oder teilweise privatwirtschaftliche Erstellung von Leistungen gefordert, die bisher der öffentliche Sektor erbracht hat.
- b) Übertragung des Eigentums an Private: Ablösung staatlichen Eigentums an Betriebe und Anstalten durch ein gemischtwirtschaftliches oder rein privates Eigentum.
- c) Marktnähere Ausrichtung des öffentlichen Sektors: Lockerung oder Abschaffung von Preis- oder Leistungsvorgaben für bestimmte öffentliche Dienste.

Dezentralisierung

Dezentralisierung bedeutet eine Aufgabenumverteilung vom Bund auf die Kantone und Gemeinden. Von dieser Neuregelung der Zuständigkeiten erhofft man sich Kostenersparnisse und mehr Nähe zu den Leistungsempfängern. Der Zentralstaat wird bei diesem Konzept entlastet. Es wird zusätzlich eine Aufgabenkritik durchgeführt, die die Notwendigkeit und das Ausmass der bestehenden Aufgabenerfüllung in Fra-

⁶⁰ Vgl. Schwarz, Peter (Organisationsentwicklung, 1990), S. 9 ff.

⁶¹ Vgl. Jans, Armin / Meili, Robert (Rationalisierung, 1988), S. 9 ff.

ge stellt. In der Schweiz ist der Reformansatz nicht so stark verbreitet wie in den USA und anderen Staaten Europas, da die Schweiz einen ausgeprägten Föderalismus kennt. Experten rechnen aber damit, dass Dezentralisierung in der Schweiz wieder zu einem wichtigen Thema wird, da Kundennähe ein zentraler Erfolgsfaktor der Verwaltung sei.⁶²

Redemokratisierung

Unter Redemokratisierung versteht man eine Stärkung der Position der Bürger und ihrer Vertreter im politischen Willensbildungsprozess. Stichworte sind hier Bürgerpartizipation und Parlamentsreform. Ombudsstellen in der Verwaltung, breiter abgestützte Vernehmlassungsverfahren oder der Ausbau des Initiativrechts, wie es in der geplanten Totalrevision der Bundesverfassung vorgesehen ist, sollen die Partizipation der Bürger verbessern.⁶³ Um die Effizienz der Regierung und des Parlamentsbetriebes nicht zu schmälern, werden häufig zugleich Schranken eingebaut: Die Unterschriftenzahlen für Volksvorstösse sollen in der neuen Verfassung beispielsweise erhöht und der Zugang zum Bundesgericht erschwert werden.

Entbürokratisierung

Die Entbürokratisierung steht in der Regel im Mittelpunkt der Reformforderungen. Man erhofft sich davon eine Effizienz-, Effektivitäts- und Flexibilitätssteigerung. Dies soll durch eine Verlagerung vom traditionellen bürokratischen Verwaltungsmanagement hin zu Managementtechniken nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen geschehen. Es ist aussergewöhnlich, dass bei der Entbürokratisierung im Gegensatz zur Privatisierung und Redemokratisierungsstrategie in den verschiedenen politischen Lagern Einheit herrscht: Alle wünschen sich weniger Bürokratie. Unterschiedliche Auffassungen gibt es einzig im Weg, der zu diesem Ziel führen soll.

2.2.2 Bisherige Reformen

Umfassende Reformbemühungen auf Bundesebene sind selten. Die durchgeführten Grossprojekte des Bundes nahmen zwar viel Zeit in Anspruch, konkrete Ergebnisse gab es aber nur wenige, wie z. B. bei der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (1971 - 1991).⁶⁴ Umfassende Reformprojekte würden eine star-

⁶² Vgl. Tilburg made in Switzerland (Tilburg, 1996).

⁶³ Vgl. Bundeskanzlei (Verfassungsentwurf, 1995), S. 3.

⁶⁴ Vgl. Germann, Raimund E. (Verwaltungsmodernisierung, 1995), S. 81.

ke Regierung voraussetzen. In der Schweiz sind die Regierungen aber nach dem Kollegialprinzip aufgebaut, in denen ein gemeinsamer Konsens gesucht wird. Grosse Umwälzungen wie sie Premierministerin Margaret Thatcher in Grossbritannien und Präsident Ronald Reagan in den USA mit ihren entschlossenen und kohärenten Regierungen durchführten, sind in der Schweiz nahezu ausgeschlossen.⁶⁵

Die ambitiösesten Reformprojekte des Bundes waren EFFI und EFFI-QM in den Achtziger Jahren.⁶⁶ Die Departemente wurden dabei auf Rationalisierungs- und Sparmassnahmen untersucht. Obwohl die Projekte von der renommierten Beratungsfirma McKinsey geleitet wurden, waren die Ergebnisse enttäuschend. Eine Überprüfung des Massnahmenvollzugs ergab, dass der Bundesrat keine klare Vorstellung über die politische Verwaltungsorganisation der Zukunft hatte. Es wurde versäumt, das Projekt umfassend vorzubereiten, zu konzipieren und planen. Die vorgeschlagenen Rationalisierungsvorschläge wurden von Interessengruppen torpediert.

Die Vorreiter für schweizerische Verwaltungsreformen sind vor allem die Kantone. Im Zeitraum von 1980 bis 1990 führten 17 von 26 Kantonen ein umfassendes Reformprojekt durch. Dabei dominierten Gemeinkostenwertanalysen und die Reorganisation der Aufbauorganisation.⁶⁷ Das Volk bremste einige der Reformvorhaben. Es zeigt sich, dass die direkte Demokratie im allgemeinen dem Status quo verpflichtet ist und bremsend auf Modernisierungsprozesse wirkt.

2.2.3 Ziele des New Public Managements

1993 stellte der St. Galler Finanzwirtschaftsprofessor und Zürcher Regierungsrat Ernst Buschor ein neues Verwaltungsreformmodell vor, das eine Wende einleitete: Er adaptierte das in den angelsächsischen Ländern bereits erprobte Konzept des New Public Managements (NPM) auf Schweizer Verhältnisse.⁶⁸ Die Städte Tilburg⁶⁹ (Holland), Christchurch (Neuseeland) und Phoenix (USA) hatten es in den 80er Jahren dank NPM geschafft, ihre strukturellen Finanzdefizite abzubauen und gleichzeitig ihr Dienstleistungsangebot zu verbessern.

NPM ist ein Denkansatz für eine neue Managementphilosophie, welche Politik und Verwaltung stärker nach privatwirtschaftlichen Managementtechniken, unternehmerischen Erfolgsprinzipien und marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen ausricht-

⁶⁵ Vgl. Germann, Raimund E. (Verwaltungsmodernisierung, 1995), S. 91.

⁶⁶ Vgl. Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (EFFI-QM-BV, 1993), S. III ff.

⁶⁷ Vgl. Jans, Armin / Meili, Robert (Rationalisierung, 1988), S. 32.

⁶⁸ Vgl. Buschor, Ernst (Wirkungsorientiert, 1993), S. 8.

⁶⁹ Vgl. KGSt (Wege, 1992) S. 3 ff.

ten will.⁷⁰ Ziel ist aber nicht eine Privatisierung, sondern eine Stärkung des Staates.⁷¹ Mit NPM löste Buschor eine Revolution aus. Lehre und Praxis nahmen sein Konzept begeistert auf und entwickelten es weiter. Mehrere Städte, Kantone und auch der Bund befinden sich zurzeit in der Umsetzungsphase.

Ungewöhnlich am NPM ist die Ganzheitlichkeit des Ansatzes: Es wird nicht von einem einzigen der bisherigen Reformansätze her argumentiert. NPM versteht sich als eine Symbiose und Ausweitung der bisher bekannten Ansätze. Ernst Buschor nennt zehn Merkmale, die für NPM, auch wirkungsorientierte Verwaltungsführung genannt, wesentlich sind (vgl. Tabelle 1):

1. Kunden- und Bürgerorientierung (Total Quality Management)
2. Kostensenkungs- und Effizienzdruck (Lean production)
3. Wirkungs- statt Inputsteuerung (Budgets, Stellen)
4. Trennung der strategischen (politischen Behörde) von den operativen Kompetenzen (Ämter)
5. Trennung der Funktionen des Leistungsträgers (Provider) und des Leistungsfinanziers (Funder)
6. Schaffung konzernähnlicher Verwaltungsstrukturen
7. Leistungsaufträge für gemeinwirtschaftliche Aufgaben der Leistungserbringer
8. Wettbewerb über interne Märkte, Auswärtsvergabe und Privatisierung
9. Umfassende Wirkungs- und Ordnungsmässigkeitsprüfung
10. Förderung nichtmonetärer Leistungsanreize und des Leistungslohns

Tabelle 1: Zehn Merkmale kennzeichnen NPM⁷²

1. Kundenorientierung

Die Verwaltung kennt ihre Kunden nur mangelhaft. Durch ein neues Marketingdenken sollen die Kunden, bzw. Bürger, identifiziert und ihre Anliegen bei der Gestaltung des Leistungsangebotes besser berücksichtigt werden.⁷³ Die Stadt Bern beispielsweise erfasst die Bedürfnisse der Bevölkerung durch repräsentative Meinungsumfragen, die auf sehr hohe Akzeptanz stossen.⁷⁴

Im Rahmen eines Total Quality Managements (TQM) soll sich jeder Mitarbeiter an der Verbesserung der Dienstleistungsqualität seiner Verwaltungseinheit beteiligen

⁷⁰ Vgl. Mundi Unternehmensberatung (Ausbildung, 1995), o. S.

⁷¹ Vgl. Studer, Urs (Privatisierung, 1995), S. 2.

⁷² Buschor, Ernst (Wirkungsorientiert, 1993), S. 19.

⁷³ Vgl. Schedler, Kuno (Ansätze, 1995), S. 36 f.

⁷⁴ Vgl. New Public Management (Symposium, 1995).

können. Kleine Arbeitsgruppen (Quality-Circles) befassen sich in regelmässigen Sitzungen mit der Kundenzufriedenheit. Der Kunde wird zum König.

Die Bedürfnisse der Bürger werden auf unterschiedliche Art befriedigt.⁷⁵

- Mehr Wahlfreiheit beim öffentlichen Angebot, d. h. unterschiedliche Leistungspakete zur Auswahl
- Mehr Demokratie, d. h. mehr Beteiligung und Mitwirkung bei der Bewertung und Gestaltung des öffentlichen Angebots
- Höhere Qualität und mehr Serviceleistungen beim öffentlichen Angebot
- Höhere Leistung und Wirksamkeit öffentlicher Leistungen (value for money)

2. Kostensenkungs- und Effizienzdruck

New Public Management will eine transparente Darstellung aller Kosten, um die strategische Planung, die operative Steuerung und die demokratische Kontrolle zu verbessern.⁷⁶ Ziel ist es, bei allen angebotenen Produkten und Dienstleistungen eine Vollkostenrechnung zu erstellen. Die heute noch nicht vergleichbaren Kostenrechnungen und Controlling-Verfahren zwischen den einzelnen Staatsebenen, Nationen und Körperschaften sind wenig transparent.

Es ist beinahe unmöglich, Kostensenkungspotentiale festzustellen, wenn eine Amtsstelle nicht in der Lage ist, die Kosten ihrer Produkte zu berechnen. Eine mögliche Auslagerung der Produktion kann dadurch nicht geprüft werden.

Durch die politische Vorgabe immer niedrigerer Kosten pro Leistungseinheit bzw. immer höherer Leistungsqualitäten bei gleichbleibenden Kosten soll die Effizienz in der öffentlichen Verwaltung nachhaltig gesteigert werden, auch durch die "Verschlankung" der Verwaltungsorganisation selbst.

⁷⁵ Haldenmann, Theo (NPM, 1995), S. 18.

⁷⁶ Vgl. Haldenmann, Theo (NPM, 1995), S. 5 f.

3. Wirkungs- statt Inputsteuerung

Das System der wirkungsorientierten Verwaltungsführung will die öffentlichen Gelder möglichst effizient einsetzen und einen hohen Nutzen erzielen (value for money).⁷⁷ Das staatliche Handeln soll deshalb durch Produkte- und Kostenvorgaben gesteuert werden und nicht mehr durch ein undurchsichtiges Budget. Die Elemente einer solchen resultatorientierten Steuerung sind:⁷⁸

- Globalbudgets (Das Parlament sagt nur noch, wieviel es für die Bereitstellung der verlangten Leistungen zu zahlen bereit ist und entscheidet nicht mehr über einzelne Ausgabenposten einer Verwaltungsstelle)
- Final- statt Konditionalnormen (Ziele statt Regeln)
- Schwerpunktverlagerung von einer einseitig budgetären Ressourcenorientierung hin zu einer Kosten-Leistungsrechnung
- Eine "Management by Objectives"-Führungsphilosophie: Die Mitarbeiter sollen mit Zielvereinbarungen geführt werden
- Lean production, Qualitätsmanagement und Programmcontrolling als zusätzliche Steuerungsmittel

4. Trennung der strategischen (politische Behörde) von den operativen Kompetenzen (Ämter)

Die Aufgaben und Zuständigkeiten von Verwaltung und Politik werden klar entflochten, d. h. Politiker sollen die richtigen Dinge entscheiden, nämlich strategische Führungsaufgaben übernehmen. Verwaltungsmanager sollen dann diese Dinge richtig tun, also die operativen Entscheide treffen.⁷⁹

5. Trennung der Funktionen der Leistungsträger

Die Funktionen des Leistungsfinanzierers (sog. "funder"), des Leistungserbringers (sog. "provider"), des Leistungskäufers (sog. "purchaser") und Leistungsempfängers (sog. "user") sollen getrennt werden.⁸⁰ Die Einführung von Marktelementen sowie internem und externem Wettbewerb im öffentlichen Bereich erfordern auch beim Staat die strikte organisatorische Trennung von Finanzierer-, Erbringer-, Besteller-, Käufer- und Empfängerfunktion.

⁷⁷ Vgl. Schedler, Kuno (Ansätze, 1995), S. 102.

⁷⁸ Vgl. Buschor, Ernst (Wirkungsorientiert, 1993), S. 10.

⁷⁹ Vgl. Haas, Josefa (Dossier, 1995), S. 43.

⁸⁰ Vgl. Schedler, Kuno (Ansätze, 1995), S. 100 ff.

Im Spitalbereich heisst dies beispielsweise, dass die Leistungsfinanzierer die Patienten, Krankenkassen und die Steuerzahler sind.⁸¹ Leistungsbesteller ist das Parlament, das in einem Produktebudget die zu erbringenden Güter und Dienstleistungen in den Grundzügen auswählt. Leistungskäufer ist ein einzelnes Mitglied des Regierungsrates, welches intern einen Leistungsauftrag an die zuständige Abteilung Spitalwesen zur Beschaffung der nötigen Spitalbetten erteilt. Die öffentlichen und privaten Spitäler, welche ausgewählt und kontraktiert werden, sind die Leistungserbringer. Empfänger der Leistungen sind die Patienten.

6. Schaffung konzernähnlicher Verwaltungsstrukturen

Selbständige Verwaltungseinheiten (sog. „Agencies“⁸²) und flache Hierarchien sollen den Verwaltungsmanagern ein Maximum an Entscheidungskompetenz erlauben.⁸³ Holdingstrukturen gewähren der Regierung das weiterhin nötige Mass an Kontrolle und Einheit.

7. Wettbewerb über interne Märkte, Auswärtsvergabe und Privatisierung

Leistungsaufträge für gemeinwirtschaftliche Aufgaben der Leistungserbringer

Die Verwaltung steht bei vielen Dienstleistungsangeboten, z. B. im Sport, Bildungswesen und Transport, in Konkurrenz zu privaten Anbietern, gemeinnützigen Organisationen oder anderen Verwaltungsstellen. Der Entscheid, ob die Leistungserfüllung durch eine Verwaltungsstelle oder durch ein Privatunternehmen erbracht werden soll, wird neu durch eine öffentliche Ausschreibung getroffen. In Bereichen, wo der Markt nicht spielt, müssen Wettbewerbssurrogate angewandt werden, wie Vergleiche mit Anbietern ähnlicher Dienstleistungen (Benchmarking).

Leistungsaufträge, auch Kontrakte genannt, sind dann die offizielle Vereinbarung zwischen der Regierung und dem ausgewählten Dienstleistungserbringer.⁸⁴ Sie legen genau fest, welche Dienstleistungen und Produkte vom Leistungserbringer angeboten werden müssen.

⁸¹ Vgl. Haldenmann, Theo (NPM, 1995), S. 11.

⁸² Vgl. Finer, Elliot (Next Steps, 1991), S. 27.

⁸³ Vgl. Hablützel, Peter (PE und OE, 1993), S. 6.

⁸⁴ Vgl. Mundi Unternehmensberatung (Ausbildung, 1995), o. S.

8. Umfassende Wirkungs- und Ordnungsmässigkeitsprüfung

Die Kontrolle der Buchhaltung wird ergänzt durch differenzierte Rechnungen, die genauere Aussagen über die umfassende Zielerfüllung der Verwaltungstätigkeit erlauben:⁸⁵

- Wirtschaftlichkeitsrechnung (Soll-Ist-Kostenvergleich)
- Effizienzprüfung (Vergleich zwischen Resultat und eingesetzten Ressourcen)
- Effektivitätsprüfung (Verhältnis zwischen Zielerreichung (outcome) und Zielvorgabe (target))
- Wirksamkeitsrechnung (Verhältnis zwischen Zielerreichung und Kosten)

9. Förderung nichtmonetärer Leistungsanreize und des Leistungslohns

Über den Erfolg oder Misserfolg des NPM entscheiden die Mitarbeiter der Verwaltung. Sie haben es in der Hand, die Bürger als Könige zu behandeln und die zur Verfügung gestellten Ressourcen effizient einzusetzen.⁸⁶ Neue Führungstechniken, Anreizsysteme und Personal- und Organisationsentwicklungsmassnahmen sollen die Mitarbeiter für die neuen Anforderungen qualifizieren.

Ein Vergleich der bisherigen Bürokratie mit der neuen Verwaltungsphilosophie des NPM zeigt deutlich unterschiedliche Anforderungsprofile an die Mitarbeiter:

Heutiges Bürokratiemodell	NPM-Modell
<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsteilung • Amtshierarchie • Sachbearbeiterprinzip • Fachqualifikation • Aktenmässigkeit • Regelsteuerung • Unpersönlichkeit • Versorgungsprinzip 	<ul style="list-style-type: none"> • Teamwork • Flache Organisation • Projektmanagement • Fachgeneralist • EDV-Netzwerke • Zielvorgaben • Normative Führung • Leistungslohn

Tabelle 2: Anforderungsprofile der Bürokratie und des NPM⁸⁷

⁸⁵ Vgl. Buschor, Ernst (Wirkungsorientiert, 1993), S. 10 f.

⁸⁶ Vgl. Spahni, Walter (Motivierte, 1995), S. 2.

⁸⁷ Schedler, Kuno (Ansätze, 1995), S. 15.

2.2.4 Umsetzung des New Public Managements auf Bundesebene

Die Bundesverwaltung ist im Vergleich zu kantonalen und kommunalen Verwaltungen ein unbeweglicher Tanker. Umfassende Reformprojekte wie NPM sind wegen der Grösse nur schwer zu realisieren. Doch es gibt auf Bundesebene mehrere Ämter, die mit New Public Management begonnen haben oder die Umsetzung in den nächsten Jahren planen.⁸⁸

New Public Management-Ansätze

Einen *Schritt Richtung NPM* machte 1995 die Schweizerische Meteorologische Anstalt (SMA).⁸⁹ Infolge einer zunehmenden Kommerzialisierung des Wettergeschäfts schuf die SMA das Profitcenter "Meteo Schweiz". Es verkauft Wetterprognosen und darf dazu selbständig Personal anstellen und seine Infrastruktur erweitern. Lange Zeit musste die SMA mitansehen, wie private Anbieter mit den von den Steuerzahlern finanzierten Leistungen der SMA profitable Geschäfte machten. Jetzt kann das ausgegliederte "Meteo Schweiz" Infrastruktur und Datenmaterial professioneller bewirtschaften und dem Bund aus den kommerziellen Aktivitäten sogar einen leichten Einnahmenüberschuss abliefern. In einem zweiten Schritt soll ab 1997 das ganze Amt nach NPM-Prinzipien geführt werden.⁹⁰

New Public Management stand auch Pate für die Reform des Eidg. Militärdepartements (EMD). Das EMD erhielt auf den 1. Januar 1996 im Rahmen der Reorganisation EMD 95 eine schlanke Gruppenstruktur, in der die einzelnen Leistungseinheiten organisatorisch entflochten wurden und neu über ein abgestuftes Controlling zielorientiert gesteuert werden.⁹¹ Besonders hervorzuheben ist die organisatorische Rollentrennung von Leistungsbesteller, Leistungskäufer, Leistungsvermittler, Leistungserbringer und Leistungsempfänger. Der Generalstabschef nimmt dabei eine Schlüsselstellung ein. Er schliesst mit den Gruppen "Heer", "Luft", und "Rüstung" Leistungskontrakte ab. Die Vertragspartner können entscheiden, ob sie die Leistungen selber erbringen oder einkaufen wollen. Sie sind für die Aufgabenerfüllung eigenverantwortlich. Mit einem Personalabbau von 20% macht das EMD zudem einen ersten Schritt Richtung „Schlanke Verwaltung“.

⁸⁸ Vgl. Schwaar, Karl (Rahmenbedingungen, 1995), S. 3.

⁸⁹ Vgl. Jegge, Dieter / Schwaar, Karl (Warm-up, 1995), S. 142.

⁹⁰ Vgl. Jegge, Dieter (EPA, 1996).

⁹¹ Vgl. Liener, Arthur (Rolle, 1995), S. 147 ff.

Konsequente New Public Management-Umsetzungen

Das Institut für Geistiges Eigentum ist das erste Bundesamt, welches das NPM-Konzept *konsequent* umsetzt.⁹² Seit Januar 1996 ist das ehemalige Bundesamt ein rechtlich selbständiges Institut. Die stark nachfrageorientierte Leistungspalette des Instituts, die internationale Verflechtung mit anderen Patentämtern, sowie die Forderung nach einer Ausweitung des Produkteangebots liessen sich mit den Führungs- und Organisationsstrukturen eines traditionellen Bundesamtes nicht mehr in Einklang bringen.⁹³ Das neue Organisationsstatut ermöglicht dem Parlament, das Institut mit einem Leistungsauftrag auf die genannten Zielsetzungen hin auszurichten und ihm im Gegenzug die nötigen Freiheiten zu geben. Die Steuerzahler sollen bereits im laufenden Jahr 10 Mio. Fr. einsparen können. Die Kosten tragen neu vollumfänglich die Kunden, die bis anhin für verschiedene verdeckte Kosten nicht aufkommen mussten.

Für 1997 ist die NPM-Einführung im Bundesamt für Landestopographie und in der gesamten Meteorologischen Anstalt SMA geplant, 1998 sollen zehn bis fünfzehn weitere Ämter folgen. Der definitive Entscheid des Bundesrates für die Projekte des Jahres 1998 wird im Sommer 1996 erwartet. Kriterien sind:⁹⁴

- Aus jedem Departement soll ein Amt mitmachen, in der Regel das ganze Amt und nicht nur eine Abteilung.
- Einsparungen müssen möglich sein.
- Das Amt muss über genügend personelle Kapazitäten verfügen und freiwillig mitmachen.
- Betriebswirtschaftliche Grundlagen sollten ansatzweise vorhanden sein (Rechnungswesen).

Das Bundesamt für Landestopographie wird als Pilotprojekt betrachtet, das Anregungen für die weiteren Ämter liefern soll. Dem Institut für Geistiges Eigentum schreibt man die Pionierrolle und nicht die Pilotrolle zu, denn die weitgehende Lösung, die das IGE gewählt hat (eigenes Gesetz, Umwandlung in ein Institut), will man bei den anderen Ämtern nicht weiterverfolgen. Beim IGE war diese spezifische Lösung möglich, weil es NPM als erstes Amt in der Bundesverwaltung aufgegriffen hat.

NPM-Promotoren

⁹² Vgl. Schwaar, Karl (Rahmenbedingungen, 1995), S. 4.

⁹³ Vgl. Grossenbacher, Roland (Projekt, 1993), S. 19 ff.

⁹⁴ Vgl. Jegge, Dieter (EPA, 1996).

Promotor der NPM-Projekte in der Bundesverwaltung sind zwanzig interessierte Amtsdirektoren, die unter dem Stichwort "Erweiterung des Handlungsspielraums" nach Wegen für eine stärkere Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen suchen. Unter der Leitung des Eidg. Personalamtes pflegen die Amtsdirektoren seit 1993 einen regelmässigen Erfahrungsaustausch über methodische Fragen von NPM-Projekten. Die gegenseitige Unterstützung und das Lobbying sind weitere Anliegen der Gruppe.⁹⁵

Die Amtsdirektoren wollen die Möglichkeiten und Grenzen eines „Bottom-up“-Ansatzes herausfinden, denn als die Gruppe vor drei Jahren zum erstenmal zusammenkam, war mit der Unterstützung des Gesamtbundesrates nicht zu rechnen. Vor allem der damalige Finanzminister Otto Stich wollte NPM nicht unterstützen. Die Nachwehen der teuren und unbefriedigenden EFFI-Reorganisationen waren noch spürbar. Erst seit 1995 stellt sich der Gesamtbundesrat hinter die Reformvorhaben und plant, ab 1997 mit einer umfassenden Reorganisation der Bundesverwaltung zu beginnen.⁹⁶ Durch die Reorganisation sollen die Departemente so umgestaltet werden, dass sie besser führbar werden, ausgewogene politische Aufgaben zu erfüllen haben und in einer späteren Phase nach NPM-Kriterien geführt werden können.

Die Amtsdirektorengruppe ist von zwei Thesen überzeugt:⁹⁷

- Eine leistungsstarke Ausrichtung der Verwaltungstätigkeit bedingt tiefgreifende Veränderungen der amtsinternen Führungs- und Steuerungsverfahren. Dies ist gleichbedeutend mit langfristigen Überzeugungs- und Lernprozessen. Erfahrungen aus anderen Verwaltungszweigen vermögen zwar Anregungen zu vermitteln, die konkrete Ausgestaltung muss jedoch für jeden Aufgabenbereich neu erarbeitet werden. Dazu ist vielfach Unterstützung in inhaltlicher wie vorgehensmässiger Hinsicht erforderlich.
- Als eigentliche Hürden auf dem Weg zu Reformen erweisen sich zentrale Bestimmungen des Haushalts-, Personal- und Organisationsrechts. Soll nicht für jedes Vorhaben ein spezialgesetzlicher Erlass erforderlich sein, müssen die Rahmengesetze entsprechend modifiziert werden.

Der Bundesrat hat das Anliegen der Amtsdirektoren, eine einheitliche gesetzliche Grundlage zu schaffen, aufgegriffen und das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) überarbeitet. Artikel 51 wird den Bundesrat neu ermächtigen, ausgewählten Ämtern Leistungsaufträge zu erteilen und den dafür erforderlichen

⁹⁵ Vgl. Jegge, Dieter (EPA, 1995).

⁹⁶ Vgl. Bundeskanzlei (Regierungs- und Verwaltungsreform), S. 3.

⁹⁷ Schwaar, Karl (Rahmenbedingungen, 1995), S. 5.

Grad der Eigenständigkeit zu bestimmen.⁹⁸ Das Parlament hat bei der Behandlung des Gesetzes zusätzlich Schlussbestimmungen in das RVOG aufgenommen, die dem Bundesrat erlauben, einen Vorschlag zur Revision des Finanzhaushalts- und Stellenbewirtschaftungsgesetzes zu unterbreiten.

Falls das RVOG bei der Volksabstimmung, die wegen eines Referendums notwendig geworden ist, nicht abgelehnt wird, schafft das RVOG damit alle rechtlichen Voraussetzungen, Kernideen des NPM schrittweise in die Tat umzusetzen. Bei Ablehnung der Vorlage plant der Bundesrat eine Überbrückung der gesetzlichen Lücke mit Versuchsverordnungen (Die Pilotprojekte des L + T und der SMA sollen 1997 nicht gefährdet werden.) und eine spätere Überarbeitung des RVOG ohne den Einbezug der umstrittenen Staatssekretäre.⁹⁹ Das Referendum wurde wegen der Staatssekretäre und nicht wegen des Leistungsauftragsartikels ergriffen.

Beim Bund stehen in Zukunft vier Flexibilisierungsgrade der Ämter zur Diskussion. Mit einer Zwiebelgrafik kann der Grad der Selbständigkeit dargestellt werden:

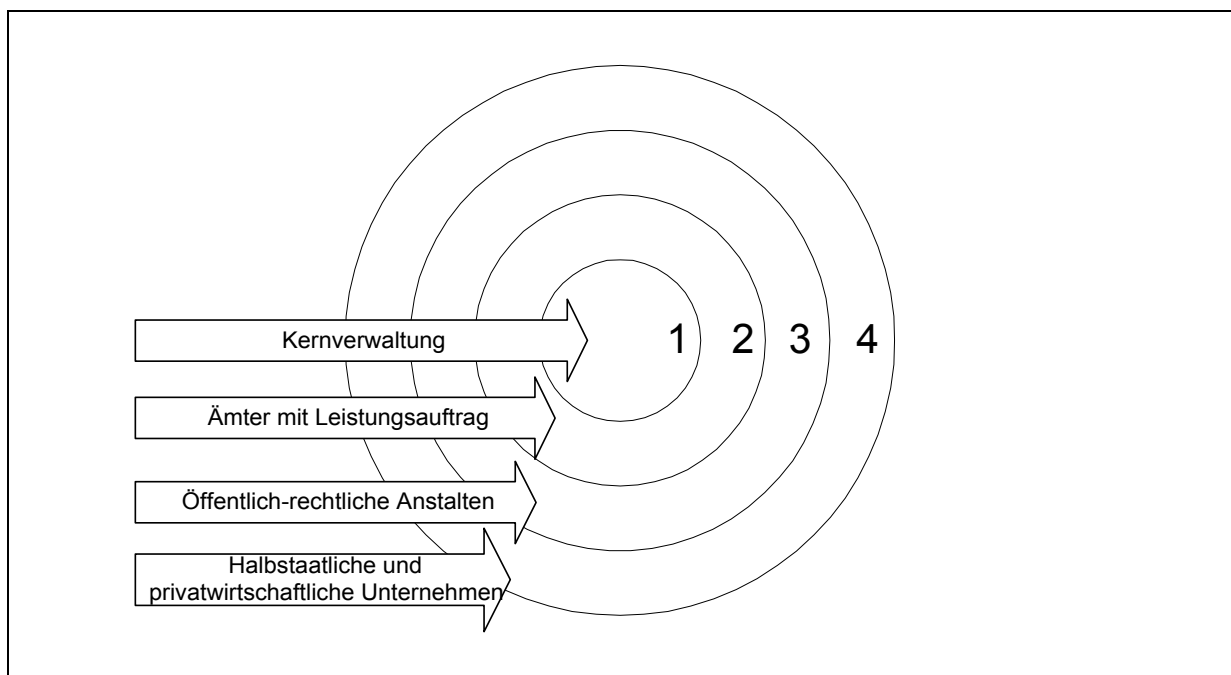


Abbildung 4: Mögliche Flexibilisierungsgrade der Bundesverwaltung¹⁰⁰

Kernverwaltung

In der innersten Schale der Zwiebel befindet sich der Kernbereich der Verwaltung, die Ministerialverwaltung. Sie ist Leistungskäuferin und -koordinatorin. Ihr Hand-

⁹⁸ Bundesrat (Botschaft RVOG, 1993), S. 100 f.

⁹⁹ Vgl. Jegge, Dieter (EPA, 1996).

¹⁰⁰ Vgl. Mundi Unternehmensberatung (Ausbildung, 1995), o. S.

lungsspielraum wird auch weiterhin sehr beschränkt bleiben. Dazu zählen beispielsweise Ämter, die Subvention entrichten oder auch die Finanzverwaltung.

Ämter mit Leistungsauftrag

In der zweiten Schale sind die „Agencies“, die internen Leistungserbringer. Es sind Dienstleistungsämter, die auf der Grundlage des Artikels 51 RVOG mit einem Leistungsauftrag nach NPM-Kriterien geführt werden. Das Bundesamt für Landestopographie und die Schweizerische Meteorologische Anstalt sind Beispiele für solche „Agencies“.

Öffentlich-rechtliche Anstalten

Noch grösseren Handlungsspielraum geniessen die Ämter in der dritten Zwiebelschale. Es sind öffentlich-rechtliche Anstalten und Unternehmen, wie das Institut für Geistiges Eigentum (IGE) und vielleicht in Zukunft die ETH, die als verwaltungsexterne Leistungserbringer im Besitz des Bundes bleiben. Diese weitergehende Variante soll die Ausnahme bleiben, da der Bund nicht für jedes Amt eigene Gesetze und Reglemente ausarbeiten will.

Halbstaatliche und privatwirtschaftliche Unternehmen

Den höchsten Grad an Flexibilität geniessen die halbstaatlichen und privaten Institutionen und Unternehmungen im äussersten Kreis der Zwiebel. Es sind verwaltungsexterne Leistungserbringer im privaten Recht oder private Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung. Als Beispiele können die Telecom und die Swissair genannt werden.

3. Einführungsstrategie Organisationsentwicklung

Spricht man von Veränderungen in Organisationen, denkt man wohl zuletzt an eine Veränderung in der Verwaltung. Die Bürokratie gilt als ein Ort der Unbeweglichkeit, der organisatorischen Erstarrung, also als Ort der Nicht-Veränderung schlechthin.¹⁰¹ Die Vorurteile scheinen sich in der Praxis zu bestätigen. 40% aller Reorganisationskonzepte scheitern in der Realisierungsphase. Die Ursachen sind vielfältig:¹⁰²

- Reformprojekte finden häufig nur solange die Zustimmung der Beteiligten und Betroffenen, als es sich um bloße Absichtserklärungen handelt. Sobald jedoch konkrete Realisierungsabsichten vorliegen, fällt die Akzeptanz zusammen und es werden sogar Widerstände gegen das Vorhaben aufgebaut.
- Reformprojekte lösen Entwicklungs- und Evolutionsprozesse aus, die im komplexen System "öffentliche Verwaltung" mit seinem politischen Umfeld nur schwer steuerbar sind.
- Viele Projekte werden schlecht vorbereitet, konzipiert, geplant und in die Wege geleitet. Der Bundesrat nahm seine Führungsrolle in der Vergangenheit unbefriedigend wahr. Es fehlte ihm an klaren Vorstellungen über die Verwaltungsorganisation der Zukunft.¹⁰³

Diese kritische Einschätzung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass 60% der Reformprojekte gelingen. Die Zahl der Misserfolge soll ein Anstoss sein, Reorganisationen sorgfältig zu planen und durchzuführen.

3.1 Mögliche Innovationsstrategien in der Verwaltung

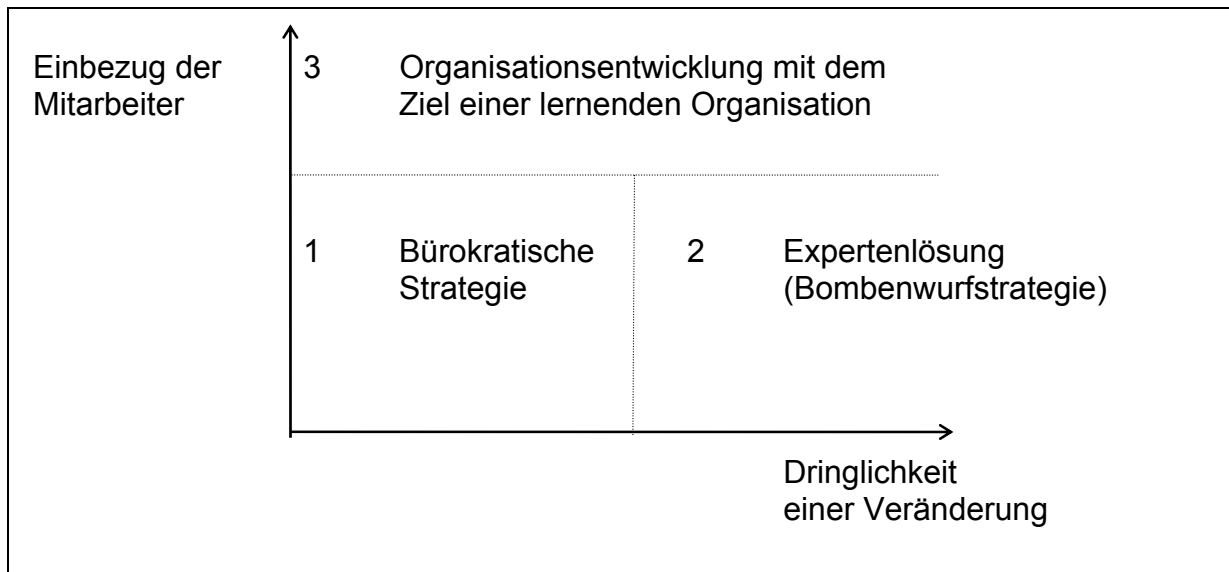
Veränderungen in der Verwaltung können mit unterschiedlichen Strategien initiiert werden. Mögliche Unterscheidungskriterien sind der Grad der Mitarbeiterpartizipation und die betriebswirtschaftliche Dringlichkeit der Veränderung.¹⁰⁴ Den einzig richtigen Weg gibt es nicht (vgl. Abbildung 5).

¹⁰¹ Vgl. Zauner, Alfred (Perspektive, 1995), S. 225.

¹⁰² Vgl. Bichsel, Thomas (Führung, 1994), S. 194 und Personalamt des Kantons Luzern (Kritische Erfolgsfaktoren, 1994), o. S.

¹⁰³ Vgl. Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (EFFI-QM-BV, 1993), S. III.

¹⁰⁴ Vgl. Barthel, Christian (Innovation, 1994), S. 550.

Abbildung 5: Mögliche Innovationsstrategien¹⁰⁵

3.1.1 Bürokratische Veränderungsstrategie

Die Verwaltung konnte in den letzten Jahrzehnten Fettpölsterchen anlegen. Das Parlament übertrug ihr immer mehr neue Aufgaben, stellte aber auch die notwendigen Mittel zur Verfügung. Das Effizienzkriterium hatte dabei nicht oberste Priorität. Wichtig war die korrekte Erfüllung der Aufgaben. Unter diesen Voraussetzungen entwickelte die Verwaltung eine *bürokratische Veränderungsstrategie*. Kennzeichen dieser Strategie waren langsame, historisch gewachsene Veränderungen, die von der Verwaltungsspitze angeordnet wurden, in der Regel aber ohne besonderen systematischen Zusammenhang.¹⁰⁶ Größere Innovationssprünge blieben aus, was weder die Politiker noch die Öffentlichkeit störte. Denn die Aufgabenerfüllung war sehr gut und die Zuverlässigkeit der Verwaltung sprichwörtlich.

Die bürokratische Veränderungsstrategie ist in der Verwaltung immer noch weit verbreitet.¹⁰⁷ Viele Beamte wünschen sich Sicherheit und Planbarkeit, was diese Strategie garantiert.

Jede neue Aufgabe, die durch diese bürokratische Veränderungsstrategie eingeführt wurde, stellte für sich genommen die Lösung eines Problems dar, das sich einmal als dringlich gestellt hatte. In der Zwischenzeit haben viele Aufgaben ihre Funktionalität gänzlich eingebüsst und optimieren nur noch sich selbst und sehen die Probleme nicht mehr im Gesamtzusammenhang. Es fehlt eine systemische Sicht, die zur be-

¹⁰⁵ Vgl. Czichos, Reiner (Change, 1990), S. 425 und Barthel, Christian (Innovation, 1994), S. 550.

¹⁰⁶ Vgl. Wimmer, Rudolf (Revolution, 1995), S. 34.

¹⁰⁷ Vgl. Barthel, Christian (Innovation, 1994), S. 550.

kannten Notsituation der öffentlichen Verwaltung geführt hat. Barthel und das Eidg. Personalamt sprechen von einer „organisierten Unverantwortlichkeit“.¹⁰⁸

3.1.2 Expertenlösungen (Bombenwurfstrategie)

Viele Politiker sind mit dem gemächlichen Tempo und den kleinen Schritten der Innovationen nicht mehr zufrieden. Sie fordern drastische Massnahmen, um die leer werdenden Staatskassen zu sanieren.

Verwaltungsinterne und externe Experten versprechen den gewünschten Erfolg. Sie entwickeln ohne oder mit wenig Mitwirkung der betroffenen Praktiker ausführliche Reorganisations- und Rationalisierungsvorschläge.¹⁰⁹ Mit Aufklärungs- und Informationskampagnen wird für die Analysebefunde geworben. Wenn sich die Vorhaben auf diesem Weg nicht verkaufen lassen, wird über Anordnungsbefugnisse der formellen Kommandogewalt umgesetzt. Um Druck in der Verwaltung zu erzeugen und den Widerstand der Betroffenen zu brechen, werden die Expertenlösungen durch eine Bombenwurfstrategie, auch Blitzkrieg- oder Rambo-Strategie genannt, eingeführt.¹¹⁰ Ein solches Vorgehen bietet Vorteile:¹¹¹ Meistens wird eine umfassende Situationsanalyse erarbeitet, die nicht an Betriebsblindheit leidet. Sie bietet Grundlage für eine geschlossene, konsistente konzeptionelle Basis. In prekären Finanzsituationen kann das sofortige Handeln und die Schliessung einer Abteilung die einzige Möglichkeit sein, das Weiterbestehen einer Organisation sicherzustellen.

Doch die Nachteile überwiegen: Bei der Expertenlösung werden die Mitarbeiter höchstens zeitweise in den Veränderungsprozess miteinbezogen, da die Initianten der Veränderung überzeugt sind, dass rasch gehandelt werden muss und mit dem Widerstand der Betroffenen gerechnet wird. Man glaubt, dass Mitarbeiter nur bedingt fähig sind, einen Veränderungsprozess mitzugestalten.

Die Reorganisationsmassnahmen, die mit Expertenmacht und Bombenwurfstrategie umgesetzt werden, lösen bei den Mitarbeitern ein Igelverhalten aus.¹¹² Sie sträuben sich mit allen Mitteln gegen die Vorhaben und umgehen die vorgeschlagenen Massnahmen, da es ihnen schwerfällt, die vorgesetzten neuen Denkstrukturen in ihr eigenes Denken zu integrieren. „Die machen mit uns, was sie wollen“, sind typische Reaktionen von Mitarbeitern, die das Klima zwischen Mitarbeitern und Verwaltungsspit-

¹⁰⁸ Vgl. Kap. 2.1.3 „Bürokratie in der Verwaltung“ und Eidg. Personalamt (Entbürokratisierung, 1994), o. S..

¹⁰⁹ Vgl. Glasl, Friedrich / von Sassen, Hans (Standortklärung, 1983), S. 19.

¹¹⁰ Vgl. Doppler, Klaus (Management, 1991), S. 21.

¹¹¹ Vgl. Glasl, Friedrich / von Sassen, Hans (Standortklärung, 1983), S. 20.

¹¹² Vgl. Doppler, Klaus (Management, 1991), S. 20 f.

ze empfindlich stören. Die formellen Strukturen können wohl geändert werden, das Verhalten der Mitarbeiter bleibt aber gleich.

3.1.3 Organisationsentwicklung

Nachhaltigkeit verspricht eine Innovationsstrategie, die das Wissen und Know-how der Mitarbeiter miteinbezieht.¹¹³ Der Direktor des Eidg. Personalamtes, Peter Hablützel, ist davon überzeugt, dass die Entbürokratisierung der Bürokratie ein Werk der Bürokraten selbst sein muss und nicht dasjenige von Experten.¹¹⁴ Die Organisationsentwicklung (OE) geht von diesem Denkansatz aus. Betroffene werden zu Beteiligten. Ziel ist es, nicht nur das aktuelle Problem zu lösen, sondern die Entwicklung von einer bürokratischen Organisation hin zu einer lernenden Organisation zu fördern.¹¹⁵ Die Organisationsentwicklung wird in dieser Arbeit als mögliche Innovationsstrategie für die Einführung des New Public Managements vorgestellt.

3.2 Organisationsentwicklung als Strategie der NPM-Reform

3.2.1 Grundlagen der Organisationsentwicklung

3.2.1.1 Definition

Organisationsentwicklung (OE) ist ein Führungs- und Vorgehenskonzept für die Gestaltung, Steuerung und Verankerung von Veränderungsprozessen in Unternehmen.¹¹⁶ Der OE-Ansatz geht davon aus, dass in jeder Organisation auf allen hierarchischen Ebenen genügend Ressourcen vorhanden sind, um anstehende Probleme selber zu lösen - sofern die Hindernisse beseitigt werden können, die diese Fähigkeit zur "Selbstenwicklung" oft blockieren. OE wurde nach dem zweiten Weltkrieg durch den amerikanischen Psychologen Kurt Lewin entwickelt.

OE ist derart vielfältig, dass es schwer fällt, das Wesen des Konzeptes in einer kurzen Definition auf den Punkt zu bringen¹¹⁷ Es existieren über hundert Definitionen. Die Organisationsberater Michael Braune-Krickau und René Kemm haben versucht,

¹¹³ Vgl. Barthel, Christian (Innovation, 1994), S. 551.

¹¹⁴ Vgl. Hablützel, Peter (PE und OE, 1993), S. 7.

¹¹⁵ Vgl. Klages, Helmut (Verwaltung, 1995), S. 2.

¹¹⁶ Vgl. Braune-Krickau, Michael (Organisationsentwicklung, o. J.), S. 1.

¹¹⁷ Vgl. Richter, Mark (Organisationsentwicklung, 1994), S. 17 ff.

die Kerngedanken und Wertvorstellungen der Organisationsentwicklung zusammenzufassen.¹¹⁸

- „Organisationsentwicklung ist ein offenes, planmässiges, zielorientiertes und langfristiges Vorgehen im Umgang mit Veränderungsanforderungen und Veränderungsabsichten in sozialen Systemen.
- Ziel eines Organisationsentwicklungsprozesses ist die Selbstentwicklung der Mitarbeiter und die Selbsterneuerung der Organisation zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensfähigkeit dieser Organisation.
- Organisationsentwicklung will die wirtschaftlichen, technischen und menschlichen Aspekte eines sozialen Systems, z. B. der Verwaltung, integrieren, respektiert aber gleichzeitig deren eigenen Gesetzmässigkeiten.
- Sie betrachtet die Bedürfnisse der Organisation und ihrer Mitglieder als gleichberechtigt.
- Organisationsentwicklung geht vom Menschen als mündigem, zu Selbstverantwortung und zum Lernen fähigen Wesen aus.
- Organisationsentwicklung schafft gezielt Lernsituationen im Verwaltungsalltag für Personen, Gruppen und das gesamte System.
- Organisationsentwicklung ist keine Technik, kein System. In einem Organisationsentwicklungsprozess werden viele Techniken angewandt, wobei aber die dabei sichtbar werdende Einstellung zum Menschen den Ausschlag gibt und die Glaubwürdigkeit der Motive und Absichten beeinflusst.
- Organisationsentwicklungsprozesse enthalten ein grosses Ausmass an Freiheit, verbunden mit Verantwortung gegenüber sich selbst, den Mitarbeitern, der Organisation und der gesellschaftlichen und natürlichen Umwelt.
- Organisationsentwicklung beginnt bei den Problemen des Alltags, bei den Stärken und Schwächen aller Beteiligten. Die gemeinsame Diagnose bildet die Grundlage für die Problemlösung und den Prozess.
- Organisationsentwicklung integriert Analyse-, Entscheidungs-, psychosoziale und Lernprozesse und sieht im bewussten Umgang mit Konflikten im Bereich der Werte, Normen, Ziele und Interessen einen wesentlichen Aspekt des Lernprozesses.
- Organisationsentwicklung ist nie wertfrei.“

Die Definition zeigt, dass die Anforderungen an ein OE-Projekt sehr hoch sind. In der Praxis findet man selten Organisationsveränderungen, die diesem Idealbild entsprechen. Einzelne Aspekte der OE sind bei Veränderungsprozessen aber durchaus an-

¹¹⁸ Kemm, René (Hrsg.) (OE, 1993), S. 10 ff.

zutreffen. Es ist deshalb sinnvoller, von *Organisationsentwicklungsansätzen* zu sprechen.¹¹⁹

Die Theorie tendiert zu einem engeren OE-Verständnis als die Praxis: Viele Veränderungsprozesse laufen unter der Bezeichnung OE, obschon die von den OE-Forschern postulierten Anforderungskriterien nicht erfüllt werden. OE-Forscher sprechen von einer „Ausnutzung des Begriffs“¹²⁰.

Minimale Voraussetzung, um von Organisationsentwicklungsansätzen sprechen zu können, ist ein Veränderungsprozess, bei dem alle Betroffene durch direkte Mitwirkung und praktische Erfahrung lernen. Das Ziel muss die gleichzeitige Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Organisation (Effektivität) und der Qualität des Arbeitslebens (Humanität) sein.¹²¹

Zu den geistigen Quellen der Organisationsentwicklung gehören:¹²²

- Gruppendynamik und verwandte Methoden (Bedeutung der zwischenmenschlichen Prozesse für die Zusammenarbeit)
- Systemtheorie und Kybernetik (Regelkreise und Netzwerke als Gestaltungselemente anstelle starrer Anweisungen und Hierarchien, Einbezug der Umwelt)
- Erfahrung aus Projekten der Humanisierung der Arbeit und der skandinavischen Projekte der Industrial Democracy (Veränderung von Strukturen ermöglicht auch die Veränderung von Verhaltensweisen. Erkenntnisse über Gestaltungsmerkmale für eine Arbeit, die aus sich selbst heraus motiviert.)
- Soziologische Studien (Wertedynamik, Veränderung von Einstellungen)

Eine Gegenüberstellung der Organisationsentwicklung und der herkömmlichen Expertenlösungen zeigt die unterschiedlichen Philosophien der beiden Innovationsstrategien:

Organisationsentwicklung	Expertenlösung
Problemstellung wird im Rahmen des Projekts entwickelt	Auftraggeber gibt Problemlösung vor
Mitarbeiter sind aktive Subjekte	Mitarbeiter sind passive Objekte
Lösungen werden intern erarbeitet	Berater bringt fertige Lösungen mit
Umsetzung ist Teil des Projekts	Umsetzung ist nicht Teil des Projekts

¹¹⁹ Vgl. Jegge, Dieter / Lehmann, Heinz (Ansätze, 1983), S. 176.

¹²⁰ Richter, Mark (Organisationsentwicklung, 1994), S. 33.

¹²¹ Vgl. Thom, Norbert (Ansätze, 1989), S. 201.

¹²² Vgl. Braune-Krickau, Michael (Organisationsentwicklung, o. J.), S. 3 und Trebesch, Karsten (Ursprung, 1980), S 9 f.

Langwieriger Problemlösungsprozess mit hoher Umsetzungswahrscheinlichkeit; Berater ist Methodenexperte (mit Fachkenntnissen), der Hilfe zur Selbsthilfe schafft	Schneller Problemlösungsprozess mit geringer Umsetzungswahrscheinlichkeit; Berater ist Fachexperte (mit Methodenkenntnis), der Fremdhilfe anbietet
Lösungen mit Lösungsmethoden	Lösungen
Ganzheitlicher Ansatz	Isolierter Ansatz

Tabelle 3: Vergleich zwischen Expertenlösungen und OE¹²³

3.2.1.2 Rollen, Phasen und Veränderungsstrategien

Alle Beteiligten nehmen in OE-Prozessen Rollen ein. Die typischen Rollen sind der "Change Agent", das "Client System" und der "Change Catalyst".¹²⁴

Der Begriff "Change Agent" lässt sich am besten mit "Veränderungshelfer" übersetzen. Es kann sich um eine Einzelperson oder um eine Gruppe handeln. Die Veränderungshelfer sind Angehörige des Systems oder Externe oder eine Mischung von beidem.¹²⁵ Sie haben eine Beratungs- und Unterstützungsfunktion und befähigen das zu verändernde Sozialsystem durch ihr Wirken zur selbständigen Problemlösung.

Das "Client System" ist das zu verändernde Sozialsystem. Es nimmt keine passive Objekt-Rolle ein, sondern entwickelt zum Veränderungshelfer eine vertrauensvolle Zusammenarbeit. Ziel ist es, dass das System und der Veränderungshelfer zusammen die Probleme lösen. Betroffene innerhalb des Systems werden zu Beteiligten.

Der "Change Catalyst" nimmt zwischen dem Veränderungshelfer und dem Sozialsystem eine vermittelnde Rolle ein. Er "katalysiert" den Veränderungsprozess und kann notfalls eine Machtpromotorenrolle einnehmen, wenn er zur Ansicht gelangt, die Geschwindigkeit des Veränderungsprozesses sollte abgeändert werden.

In der Bundesverwaltung kann der Veränderungshelfer eine externe Unternehmensberatung oder die OE-Abteilung des Eidg. Personalamtes (EPA) sein. Es gibt mehrere Veränderungsprojekte, in den sowohl externe Berater wie auch interne Berater des EPA zusammenarbeiteten. Die Berater des Eidg. Personalamtes haben den Vorteil, die Abläufe innerhalb der Bundesverwaltung detailliert zu kennen, die externen Berater sind dafür unabhängiger und können je nach Anforderung des Veränderungsprojekts ausgewählt werden.

¹²³ Vgl. Paul, Günter (Organisationsentwicklung, 1994), S. 26.

¹²⁴ Vgl. Thom, Norbert (Ansätze, 1989), S. 203.

¹²⁵ Vgl. Richter, Mark (Organisationsentwicklung, 1994), S. 35.

Das "Client System" sind beim Bund in der Regel einzelne Bundesämter oder sogar nur Abteilungen innerhalb der Ämter. In Ausnahmefällen ist es die gesamte Bundesverwaltung.

Die Rolle des "Change Catalyst" können verschiedene Gremien mit Entscheidungsmacht wahrnehmen. Es sind beispielsweise Amtsdirektoren, Projektausschüsse oder der Bundesrat.

Für die OE-Prozesse werden in der Literatur verschiedene Phasenschemata vorgeschlagen.¹²⁶ Es sind alles Variationen des Grundschemas, das Kurt Lewin entwickelt hat. Der Prozess beginnt mit einer "unfreezing"-Phase, das als ein Auftauen des Systems verstanden werden kann. Die Verhaltensweisen, Werte und Einstellungen des Systems werden diagnostisch überprüft. In der "moving"-Phase folgt dann eine Erprobung neuer Verhaltensweisen, die schliesslich übernommen und eingeführt werden. Abgeschlossen wird der Veränderungsprozess durch ein "refreezing". Gemeint ist damit eine Stabilisierung der neuen Verhaltensweisen. Das Wort darf man nicht allzu wörtlich nehmen, denn für Detailanpassungen bleibt das System immer offen.

Um die Prozessschritte zu fördern, werden verschiedene sozialtechnische Instrumente (Interventionsstrategien) vorgeschlagen. Dazu gehören unter anderem gruppendynamische Techniken, Verfahren der Datenerhebung zur Diagnose des Organisationsklimas und die Rückkoppelung der Ergebnisse an die Mitarbeiter (Survey-Feedback) und Methoden für die Regelung des Verhältnisses zwischen Veränderungshelfer und Kundensystem (z. B. Methoden der Aktionsforschung, die fordert, dass Wissenschaftler bei der Erforschung des Untersuchungsgegenstandes diesen auch gleich verändern.).¹²⁷

3.2.1.3 Abgrenzung zur Personalentwicklung

Die Organisationsentwicklung steht in einer engen Beziehung zur Personalentwicklung (PE).¹²⁸ Unter PE versteht man alle Massnahmen, die geeignet sind, die im Rahmen der bedarfsorientierten Personalplanung erforderlich werdenden Qualifizierungen der Beamten sicherzustellen.¹²⁹ Die Personalentwicklung dient dazu, die persönlichen Entwicklungsziele jedes einzelnen Verwaltungsangehörigen in die Aufgaben- und Organisationsziele zu integrieren. Dabei sind drei Dimensionen zu unter-

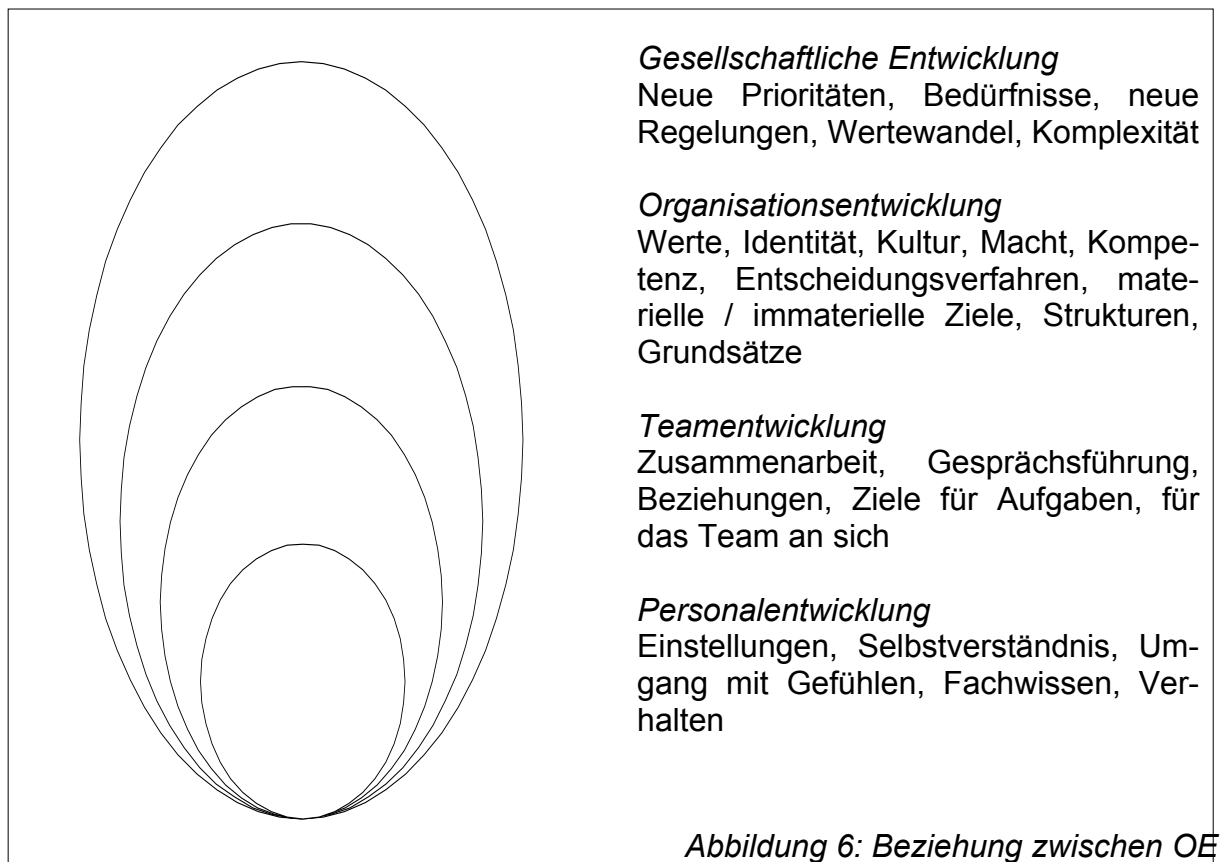
¹²⁶ Vgl. Thom, Norbert (Skript, 1993), S. 5.21.

¹²⁷ Für eine detaillierte Darstellung der Instrumente der Organisationsentwicklung empfiehlt sich die Lektüre von French, Wendell L. / Bell jr, Cecil H. (Organisationsentwicklung, 1990) und Richter, Mark (Organisationsentwicklung, 1994).

¹²⁸ Vgl. Braune-Krickau, Michael / Kemm, René (OE, 1995), o. S.

¹²⁹ Vgl. Schedler, Kuno (Anreize, 1993), S. 191.

scheiden: Anforderungen der Verwaltung (Sachorientierung), des sozialen Umgangs (Teamorientierung) sowie der eigenen Entfaltung (Mitarbeiterorientierung).



OE ohne PE ist unmöglich, denn OE geht davon aus, dass zur Veränderung der gesamten Organisation die Veränderung zuerst in den Köpfen der Mitarbeiter geschehen muss. PE-Massnahmen befähigen die Mitarbeiter, diese neuen Anforderungen der Organisation und des Teams, in dem sie arbeiten, erfüllen zu können.

Personalentwicklung und Teamentwicklung sind Teil der Organisationsentwicklung, welche wiederum Bestandteil der gesellschaftlichen Entwicklung ist. Die einzelnen Ebenen beeinflussen sich gegenseitig (vgl. Abbildung 6).

3.2.2 Organisationsentwicklung in der Bundesverwaltung

1990 verabschiedete der Bundesrat ein Leitbild zur "Personal- und Organisationsentwicklung in der allgemeinen Bundesverwaltung" (vgl. Anhang 3). Das Leitbild ist bewusst knapp gehalten und beschränkt sich auf drei generelle Zielsetzungen:¹³¹

¹³⁰ Vgl. Braune-Krickau, Michael / Kemm, René (OE, 1995), o. S.

- Qualifizierung des Personals (Ansatzpunkt Mensch)
- Flexibilisierung der Organisationsformen und Rechtsnormen (Ansatzpunkt Strukturen)
- Verstärkung der Führung (Ansatzpunkt Prozesse)

Der Bundesrat bekräftigt mit dem Leitbild, dass er den Auftrag des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG) Art. 4 ernst nimmt, eine rechtmässige, zweckmässige und leistungsfähige Tätigkeit der gesamten Bundesverwaltung sicherzustellen.¹³²

Zu Beginn jeder Legislatur überprüft, aktualisiert und verabschiedet der Bundesrat die Legislaturziele, die das Leitbild zur Personal- und Organisationsentwicklung konkretisieren. Die Legislaturplanung 1995-1999 betont als erste Prioritäten die Umsetzung des RVOG, die Regierungsreform und eine schlanke Verwaltung.¹³³ Das Ziel sei eine *wirkungsorientierte Verwaltungsführung*.

Das Leitbild fordert, dass Personal- und Organisationsentwicklung eine Daueraufgabe sein soll, welche von den Linienvorgesetzten und Mitarbeitern aller Stufen gemeinsam wahrgenommen werden muss.¹³⁴ Für die Förderung und Konkretisierung der Ziele ist aber primär die Abteilung Personal- und Organisationsentwicklung (POE) im Eidg. Personalamt (EPA) zuständig.

Die POE-Abteilung setzt ihre Schwerpunkte in der Führungs- und Organisationsberatung und in der Ausbildung.¹³⁵ Die Beratungsdienstleistungen erfolgen auf Anfrage der jeweiligen Verwaltungseinheit. Die POE-Abteilung nimmt ihre Beratung sowohl aufgabenbezogen als auch prozessorientiert wahr, indem sie

- die Fachkompetenz der für Führung, Organisation und Ausbildung zuständigen Stellen fördert
- den Beizug externer Sachverständiger unterstützt und koordiniert
- bei grundlegenden Organisationsveränderungen mitwirkt, insbesondere auf departementaler bzw. interdepartementaler Ebene
- relevante Entwicklungen im Fachbereich im Hinblick auf die Anwendung neuer Methoden und Instrumente verfolgt.

¹³¹ Vgl. Bundesrat (Leitbild, 1990), S. 1.

¹³² Vgl. Bundesversammlung (VWoG, 1994), S.2.

¹³³ Vgl. Jegge, Dieter (EPA, 1996).

¹³⁴ Vgl. Eidg. Personalamt (Strategie, 1991), S. 2.

¹³⁵ Vgl. Eidg. Personalamt (PE & OE, 1995), S. 2.

Die Abteilung POE ist in vielen Projekten als interdisziplinäres Team organisiert. Berater mit einer Ausbildung in Organisationslehre, Pädagogik, Betriebswirtschaft, Informatik, Psychologie und Soziologie arbeiten gemeinsam an Lösungen für die Auftraggeber. Die Berater sind überzeugt, dass durch diese interdisziplinäre Zusammenarbeit Komplexität abgebaut werden kann, weil im Team Informationen aus verschiedenen Fachbereichen ausgetauscht werden.

Das Eidg. Personalamt geht davon aus, dass im überreglementierten und überorganisierten System der allgemeinen Bundesverwaltung ein kultureller Veränderungsprozess am ehesten über den Entzug von Normen und Strukturen in Gang zu bringen sei.¹³⁶ Die einzelnen Umsetzungsmassnahmen verfolgen daher im wesentlichen das Ziel, Freiräume für situative Führungsentscheide zu öffnen und den Linienvorgesetzten mehr Verantwortung zu geben. Man setzt auf kleine Lernschritte nach dem Prinzip "trial and error".

Die Beratungsmandate, die von der POE-Abteilung in den letzten fünf Jahren betreut wurden, zeigen die Tätigkeitsschwerpunkte:

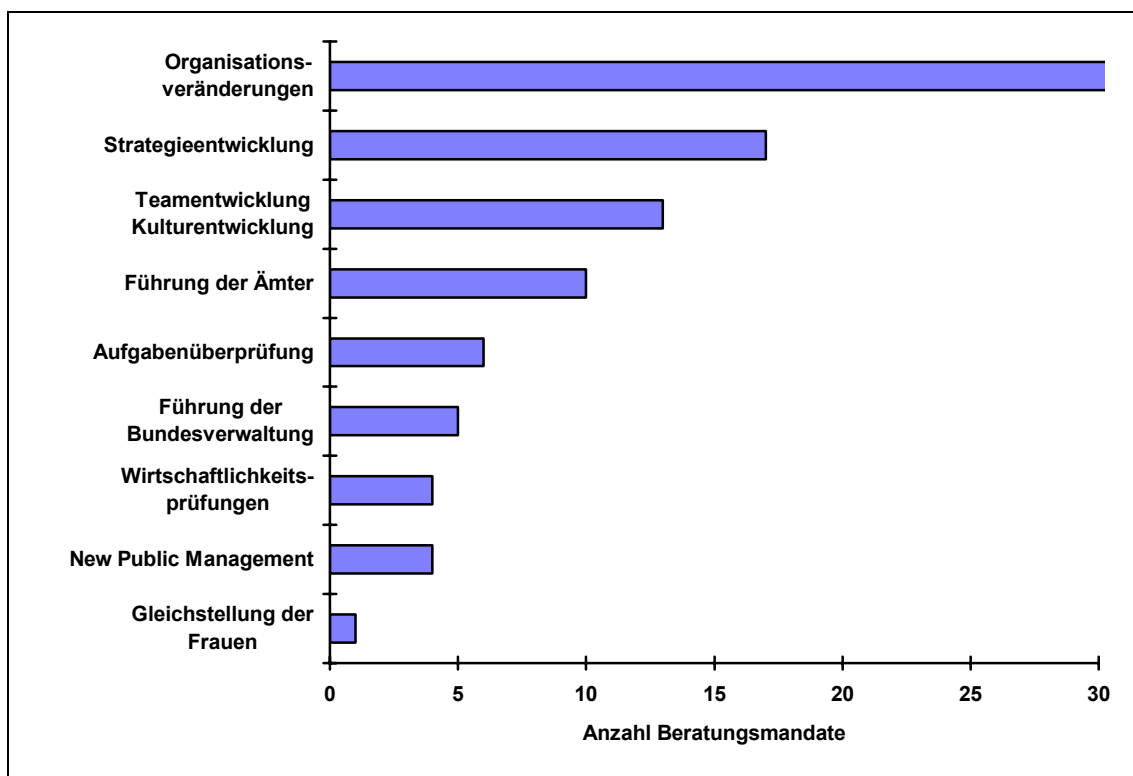


Abbildung 7: Beratungsmandate der POE-Abteilung¹³⁷

¹³⁶ Vgl. Schwaar, Karl (Rahmenbedingungen, 1995), S. 7.

¹³⁷ Vgl. Eidg. Personalamt (PE & OE, 1995), S. 7.

Das Eidg. Personalamt nimmt bei der Beratung der Bundesämter kein Monopol ein. Eine gefragte Dienstleistung des EPA ist deshalb die Vermittlung von externen Sachverständigen aufgrund systematischer Auftragsanalysen.¹³⁸ Das EPA stellt den Bundesstellen eine Checkliste zur Verfügung, die die Auswahl eines externen Beraters erleichtern soll. Gründe für den Beizug externer Berater sind:¹³⁹

- Gewinnung zusätzlicher Kapazitäten
- Berücksichtigung einer anderen Sichtweise
- Misstrauen der Politiker gegenüber der eigenen Verwaltung
- Die Verwaltung hofft, ein bestimmtes Vorhaben gegenüber Politikern besser durchsetzen zu können, wenn das Ergebnis von Aussenstehenden präsentiert wird.

An Tagungen und mittels Unterlagen werden die externen Berater durch das EPA auf ihren Einsatz vorbereitet. Sie lernen dabei die spezifischen Eigenheiten der allgemeinen Bundesverwaltung kennen. Dadurch kann das "Lehrgeld" sowohl für das auftraggebende Amt wie auch die Berater vermindert werden.

Stand der Leitbildumsetzung

Das Eidg. Personalamt hat Ende 1995 unter dem Motto "Vier Jahre Personal- und Organisationsentwicklung in der schweizerischen Bundesverwaltung" eine Zwischenbilanz seiner Tätigkeit gezogen. Es wurde überprüft, inwieweit die drei Zielsetzungen (Personalqualifizierung, Flexibilisierung der Organisation, Verstärkung der Führung) des bundesrätlichen PE & OE-Leitbildes von 1990 verwirklicht werden konnten. Die Selbstbeurteilung des EPA fällt positiv aus. Das EPA stellt befriedigt fest, dass konkrete Schwerpunkte gesetzt wurden:¹⁴⁰

- Im Zentrum der Personalentwicklung stand beim EPA die *Aus- und Weiterbildung*. In den vergangenen fünf Jahren wurde das Ausbildungsbudget verdoppelt (22 Millionen Fr., d. h. 0,5% der gesamten Personalkosten, im Vergleich zur Privatwirtschaft immer noch unterdurchschnittlich). Das Schwergewicht lag auf einer qualitativen Verbesserung der Führungsausbildung. Rückgrat der überarbeiteten Führungsausbildung sind drei aufeinander aufbauende Stufenseminare von zehn Tagen Dauer, aufgeteilt in mehrere Blöcke und gefolgt von fünf eintägigen Praxisbe-

¹³⁸ Vgl. Eidg. Personalamt (PE & OE, 1995), S. 6.

¹³⁹ Vgl. Schmithals, Elisabeth (Externe, 1994), S. 197 f.

ratungen.¹⁴¹ Erste Evaluationen zeigen, dass die Persönlichkeitsentwicklung sehr gut gefördert wird, die führungstechnische Kompetenzerweiterung aber noch zu kurz kommt.

- Das Impulsprogramm zur *Förderung des Projektmanagements* zeigt Erfolge. Komplexe Fragestellungen werden dank der Initiative des EPA zunehmend an Projektorganisationen übertragen. Dadurch sollen die Schwächen der hierarchischen Strukturen überwunden werden. Noch verbessern will das EPA die Bewältigung departementsübergreifender Problemstellungen.
- Mit dem Programm *“Strategische Amtsführung”* will das EPA die Vorstellung abbauen, dass alle Aufgaben und Ziele durch Gesetze und Verordnungen ausreichend umschrieben sind. Zukünftige Herausforderungen sollen von den Ämtern frühzeitig erkannt werden. In einigen Projekten konnte das EPA eine vorausschauende Ausrichtung der Führungstätigkeit erreichen. An Grenzen stiess es dort, wo auf hierarchisch übergeordneter Ebene klare politische Zielsetzungen fehlen.
- Das EPA hat massgeblich bei der Teilrevision des Beamtengesetzes mitgeholfen, das auf den 1. Januar 1996 in Kraft trat. Wichtigste Errungenschaft war die Flexibilisierung des besoldungspolitischen Instrumentariums. Neu ist nur noch der Bundesrat für die Festlegung der Teuerung und der Anfangsbesoldungen zuständig. Es können jetzt auch 0,5 Lohnprozente als positive Leistungslohnkomponente ausbezahlt werden. Dies war zwar umstritten, da einige die Umgehung des in der Verwaltung geltenden Willkürverbots fürchteten. Keinen Erfolg hatte das EPA bei der Flexibilisierung der Kaderdienstverhältnisse. Die Abschaffung der Amtsdauer für die obersten Führungskräfte war von den Eidg. Räten aus der Vorlage gekippt worden.
- Im Rahmen des Bandbreitenmodells, das zwölf Wahlmöglichkeiten in der wöchentlichen Arbeitszeit, Lohnhöhe und Freitagen bietet, können dank dem EPA zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern individuelle Arbeitszeitregelungen ausgehandelt werden. Mit der Individualisierung der Arbeitszeit setzte das EPA dem Trend zu Teilzeitbeschäftigung Rechnung.

3.2.3 Möglichkeit einer NPM-Umsetzung durch Organisationsentwicklung

3.2.3.1 Haltung der Wissenschaft

¹⁴⁰ Vgl. Jegge, Dieter / Schwaar, Karl (Warm-up, 1995), S. 132 ff.

¹⁴¹ Vgl. Eidg. Personalamt (Führungsausbildung, 1996), S. XVIII ff.

Der deutsche Soziologe Helmut Klages ist überzeugt, dass eine nachhaltige Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung im Sinne des NPM einen Mentalitätswandel beim Personal erfordert. Mit "harten" organisatorischen Massnahmen sei die Verwaltung nicht in Schwung zu bringen, es gelte vielmehr, auch die "weichen" kulturellen Faktoren zu pflegen. Dazu müsse man die Kunst der Organisationsentwicklung beherrschen und anwenden.¹⁴²

Klages Meinung wird von den Verwaltungswissenschaftlern geteilt. Der St. Galler Kuno Schedler beispielsweise betont die "vitale Bedeutung"¹⁴³ der richtigen Implementierungsstrategie und auch der Zürcher Theo Haldenmann will die Organisationsentwicklung "intensivieren"¹⁴⁴.

Die Meinung der Experten verdient Unterstützung. Durch OE lassen sich Grundgedanken des NPM schon in der Einführungsphase verwirklichen. Zeigen lässt sich dies anhand von vier Merkmalen, die für OE und NPM gemeinsam sind:¹⁴⁵

- **Effektivität und Humanität**

Die Organisationsentwicklung betont die Gleichwertigkeit von Organisations- und Mitarbeiteranliegen. Sie geht davon aus, dass für eine gesunde Organisation sowohl die harten Faktoren (Systeme, Strategien, Strukturen) wie auch die weichen Faktoren (Klima, motiviertes und geschultes Personal) berücksichtigt werden müssen. Bei New Public Management ist diese Partnerschaft zwischen Organisation und Personal selbstverständlich. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung beschäftigt sich mit Anliegen der Organisation (z. B. Controlling, Holdingstrukturen, Kontrakte, Globalbudgets) wie der Menschen (z. B. mehr Verantwortung und Handlungsspielraum, Leistungslohn).

Der St. Galler Kuno Schedler schreibt bezeichnenderweise ganz enthusiastisch:¹⁴⁶ "Wow! Was für aufregende Zeiten für innovationsfreudige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung, Politikerinnen und Politiker, Forscherinnen und Forscher!"

- **Prozessorientierung**

Die Veränderung einer Verwaltung nach den Grundsätzen des NPM ist ein langfristiger Prozess, bei dem der Mensch und sein Verhalten von entscheidender Bedeutung sind. Das Eidg. Institut für Geistiges Eigentum (IGE) benötigte vier Jahre, bis NPM umgesetzt wurde und auch die Stadt Tilburg arbeitete beinahe

¹⁴² Klages, Helmut (Verwaltung, 1995), S. 5.

¹⁴³ Schedler, Kuno (Ansätze, 1995), S. 241.

¹⁴⁴ Haldenmann, Theo (NPM, 1995), S. 45.

¹⁴⁵ Vgl. Müller, Bruno / Tschanz, Peter (Projekt, 1995), S. 224 ff.

zehn Jahre an der Implementation.¹⁴⁷ Es steht nicht nur das konkrete Ergebnis eines in Zukunft abgeschlossenen Prozesses im Zentrum, sondern mindestens so stark das Lernen des Lernens.

Dieses Prozessdenken gehört zu den wesentlichen Zielsetzungen der OE. Es wird nicht nur die aktuelle Aufgabe gelöst, sondern auch die Fähigkeit des Problemlösens geschult, indem die neuen Fähigkeiten "learning by doing" eingeübt werden.

- **Beteiligung der Betroffenen**

OE-Prozesse sind Bottom-up Ansätze. Alle Mitarbeiter sollen am Veränderungsprozess mitarbeiten können und ihr Know-how einbringen. Das Ziel ist es, Betroffene zu Beteiligten zu machen. NPM fusst auf der gleichen Philosophie. Die bei NPM vorgesehene, umfassende und stufengerechte Delegation von Kompetenzen und Verantwortung impliziert, dass in den Mitarbeitern ein ungenutztes Potential steckt. Das unternehmerische Denken (Intrapreneuership) jedes Mitarbeiters wird gefördert.¹⁴⁸ Beide Ansätze gehen von einem Menschenbild aus, das an Selbstentwicklung glaubt.

- **Pragmatismus und Arbeitsplatzbezug**

Das Verändern im Rahmen eines OE-Prozesses ist in hohem Masse pragmatisch, konkret und arbeitsplatzbezogen. Es sind nicht Experten erwünscht, die Konzepte und Modelle erarbeiten, die in der Schublade verschwinden. Die Veränderung muss an jedem Arbeitsplatz mitgetragen werden.

Auch NPM geht von diesem pragmatischen Ansatz aus. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung soll innerhalb des Amtes erarbeitet und umgesetzt und nicht von Experten aufoktroiert werden. Nur so können die Verwaltungsangestellten lernen, was kundengerechtes Verhalten und Marktorientierung bedeuten.

3.2.3.2 Haltung des Bundes

Das Eidg. Personalamt ist sich der Wichtigkeit einer professionellen New Public Management-Einführung bewusst. Deshalb hat die Abteilung Personal- und Organisationsentwicklung (POE) das Programm "Mehr Handlungsspielraum" lanciert, das NPM-Pilotämter in der Umsetzungsphase unterstützt.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Schedler, Kuno (Modell, 1995), S. 15.

¹⁴⁷ Vgl. Kap. 4.2.3 „Ablauf des Veränderungsprozesses“

¹⁴⁸ Vgl. Kobi, Jean-Marcel (Beamte, 1991), S. 67 ff.

¹⁴⁹ Vgl. Eidg. Personalamt (PE & OE, 1995), S. 6.

Der für "Mehr Handlungsspielraum" zuständige Berater Dieter Jegge organisiert regelmässig Zusammenkünfte von Amtsdirektoren, die sich über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung informieren und ihre Erfahrungen austauschen.

Die Ämter, die mit der NPM-Umsetzung beginnen, erhalten bei der Projektgestaltung und der Suche eines geeigneten externen Beraters Unterstützung. Da sich der POE-Berater und die Amtsdirektoren vom regelmässigen Erfahrungsaustausch her kennen, wissen die beiden Parteien, was sie voneinander erwarten können. Die Zusammenarbeit ist freiwillig: Das Eidg. Institut für Geistiges Eigentum verzichtete beispielsweise auf die Unterstützung.

Dieter Jegge ist Experte in Organisationsentwicklung. Er arbeitete mehrere Jahre am NPI in Holland, das für Organisationsentwicklung eine führende Schule ist, und war "Change agent" in der Privatwirtschaft.¹⁵⁰ Die Verbindung zwischen Organisationsentwicklung und New Public Management wäre also gegeben. Doch der Berater ist sich bewusst, dass die bisherigen Projekte höchstens Organisationsentwicklungsansätze und nicht OE nach Lehrbuch sind. Er sieht drei Hauptschwächen:¹⁵¹

- Die Projekte sitzen einem inhaltlichen Imperativ auf. Man konzentriert sich schon zu Beginn stark auf das Ziel und zuwenig auf den Prozess.
- Die Methoden sind vorgegeben. Bei der Produktedefinition wird beispielsweise nach einem klaren Schema gearbeitet.
- Die Dynamik des Feedbackprozesses wird zuwenig bewusst gestaltet. Es fehlen systematische Feedbackschlaufen und Diskussionen über den zwischenmenschlichen Umgang innerhalb der Projektgruppe.

Der EPA-Berater arbeitete bei den bisherigen NPM-Projekten mit der externen Berner Unternehmensberatung "mundi" zusammen, die sich auf die Beratung von Verwaltungen bei der NPM-Umsetzung spezialisiert hat. Die beiden Partner ergänzen sich und bringen ihr spezifisches Know-how in die Projekte ein. Sie haben beispielsweise gemeinsam einen Leitfaden entwickelt, der den Ämtern in einer ersten Beurteilung ihrer Eignung für NPM hilft (vgl. Anhang 4).

"Mundi" und das EPA beraten zur Zeit das Bundesamt für Landestopographie. "Mundi" geht ebenfalls von einem OE-Ansatz aus, will sich aber nicht auf ein Konzept fixieren.¹⁵²

"Wir arbeiten nach keiner einheitlichen Methode, orientieren uns aber am Gedankengut der Organisationsentwicklung. Unsere Arbeit richtet sich nach den

¹⁵⁰ Vgl. Glasl, Friedrich (Hrsg) (Organisationsentwicklung, 1983), S. 10.

¹⁵¹ Vgl. Jegge, Dieter (EPA, 1995).

¹⁵² Mundi Unternehmensberatung (Partner, 1995), S. 10.

Kenntnissen, Fähigkeiten, Erfahrungen und dem Entwicklungspotential der beteiligten Menschen und an der spezifischen Situation der beratenden Institution. Wir wollen soweit möglich die Betroffenen in unsere Arbeit miteinbeziehen, gemeinsam nach Lösungen suchen und die Verantwortung bei deren Umsetzung unterstützen.”

In den nächsten Monaten will das EPA einen Pool an OE-Beratern zusammenstellen, die bei der 1998 geplanten NPM-Einführung in zehn bis fünfzehn noch zu bestimmenden Bundesämtern mitarbeiten werden.¹⁵³

3.2.3.3 Anforderungen an einen OE-Prozess bei der NPM-Einführung

Der Begriff „Organisationsentwicklung“ wird inflationär verwendet. Viele Unternehmensberatungen schmücken ihre Prospekte mit dem Begriff, obwohl sie ihren Kunden fertig ausgearbeitete NPM-Expertenlösungen präsentieren. Sie gehen beispielsweise davon aus, dass Mitarbeiterpartizipation reicht, um von OE sprechen zu können.¹⁵⁴ Doch dies ist unzulässig. Ein OE-Veränderungsprozess muss mehrere Kriterien gleichzeitig erfüllen.

In diesem Abschnitt wird ein Kriterienkatalog formuliert, der aufzeigt, welche Anforderungen an einen idealen OE-Prozess bei der NPM-Einführung gestellt werden.¹⁵⁵ Die Kriterien werden in Kapitel 4 bei der Beurteilung der beiden Fallbeispiele herangezogen.

1. Kriterium: Mitarbeiter sind aktive Subjekte

Mitarbeiterpartizipation ist ein Kernelement der Organisationsentwicklung.¹⁵⁶ Wenn diese Bedingung nicht erfüllt wird, kann nicht von OE gesprochen werden. Zur Erinnerung noch einmal die wichtigsten Argumente, weshalb OE Mitarbeiterpartizipation als äusserst wichtig einstuft:¹⁵⁷

- Mitarbeiter, die in einen Veränderungsprozess integriert werden, identifizieren sich stärker mit der Lösung. Sie entwickeln Initiative und Verantwortung.¹⁵⁸
- Widerstände werden abgebaut.

¹⁵³ Vgl. Jegge, Dieter (EPA, 1996).

¹⁵⁴ Vgl. Schwarz, Peter (Organisationsentwicklung, 1990), S. 26.

¹⁵⁵ Vgl. Böhm, Jürgen (Organisationsentwicklung, 1982), S. 67.

¹⁵⁶ Vgl. French, Wendell L. / Bell jr, Cecil H. (Organisationsentwicklung, 1990), S. 88 f.

¹⁵⁷ Vgl. etwa Kap. 1.1.2 „Organisationsentwicklung als Umsetzungsstrategie für New Public Management“ und Kap. 3.2.1 „Grundlagen der Organisationsentwicklung“

¹⁵⁸ Vgl. Burrington, Debra D. (OD, 1987), S. 120.

- Das Know-how aller Mitarbeiter wird ausgeschöpft.
- Nur so kann eine Kulturveränderung stattfinden.
- Die Problemlösefähigkeit der Mitarbeiter wird geschult.

New Public Management allein bringt die Verwaltung nicht weiter, wenn nicht die Leute, die das Projekt mittragen, motiviert werden können.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Vgl. Spahni, Walter (Motivierte, 1995), S. 2.

2. Kriterium: Problemstellung wird im Rahmen des Projekts entwickelt

Ein idealer OE-Prozess entwickelt die Problemstellung im Rahmen des Projekts. Der Auftraggeber gibt das Problem den Beratern nicht einfach vor, sondern die Berater erstellen zusammen mit der Organisation eine gemeinsame Diagnose und formulieren daraus die Problemstellung.¹⁶⁰

In der Verwaltungspraxis bedeutet dies z. B., dass die Geschäftsleitung eines Bundesamtes feststellt, dass der Umsatz am Sinken ist, die Kommunikation nicht mehr stimmt oder die Bearbeitungszeiten zu lang sind. Der Berater hilft nun, zusammen mit der Organisation die Ursachen dieses Problems zu diagnostizieren. Dazu werden Workshops, Klausuren, Gespräche oder auch Befragungen durchgeführt. Idealerweise wird die gesamte Belegschaft involviert.

Die gemeinsame Diagnose bietet mehrere Vorteile:¹⁶¹

- Die Gefahr einer selektiven Wahrnehmung wird kleiner. Wenn die Geschäftsleitung das Problem allein definiert, dann nimmt sie die Realität durch einen Filter wahr, der aus den Werten, Erfahrungen, Alltagstheorien, Gefühlen und Interessen der GL-Mitglieder besteht. Das von der Amtsleitung wahrgenommene Bild kann dadurch von den realen Problemen weit entfernt sein.
- Berater und Geschäftsleitung schaffen ein gemeinsames Bild der Realität als Basis zur gemeinsamen Veränderung.

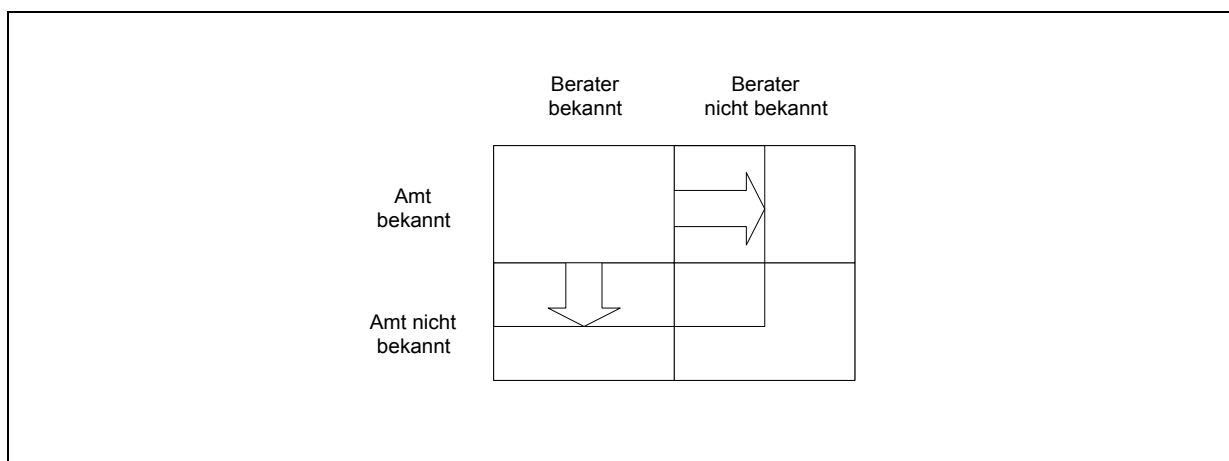


Abbildung 8: Problemdefinition vergrößert das gemeinsame Bild der Realität¹⁶²

¹⁶⁰ Vgl. Paul, Günter (Organisationsentwicklung, 1994), S. 29 f. und Organisationsentwicklung (Seminar, 1995 / 1996).

¹⁶¹ Vgl. Braune-Krickau, Michael / Kemm, René (OE, 1995), o. S.

¹⁶² Vgl. Braune-Krickau, Michael / Kemm, René (OE, 1995), o. S.

Bei New Public Management wird das Postulat der gemeinsamen Problemdefinition nie 100% durchzusetzen sein, denn die NPM-Theorie sagt „ex ante“, welche Probleme der Verwaltung mit welchen Methoden reformiert werden müssen. Die Grundprobleme sind also vorgegeben.

Anders sieht es bei der konkreten Umsetzung des NPM in einem Bundesamt aus. Eine gemeinsame Problemdefinition ist bei den amtsspezifischen Detailfragen ohne weiteres möglich.

3. Kriterium: Lösungen werden intern erarbeitet

Unternehmensberatungen, die ein Expertenvorgehen wählen, sammeln bei ihren Klienten Daten und verarbeiten diese zu einem Bericht, der das Vorgehen für eine „erfolgreiche“ Problemlösung festlegt. Plakativ formuliert heisst dies: „Ich weiss etwas, das ist gut für Dich, sofern Du Dich an die Anleitungen hältst, die ich Dir mitgebe.“¹⁶³

OE geht von einem anderen Ansatz aus: Die Lösung muss beim Klienten, d. h. innerhalb der Bundesverwaltung entwickelt, werden. Die Aufgabe des Beraters ist es, die Verwaltung bei der selbständigen Erarbeitung der Lösung zu unterstützen.¹⁶⁴

Dieses Vorgehen bietet mehrere Vorteile:

- Die Bundesverwaltung hat eine geringere Abhängigkeit zum Berater und eine höhere Identifikation mit der Lösung und Umsetzung.
- Die Lösungen sind näher an der Realität, da die notwendigen Veränderungsfelder gemeinsam ausgekundschaftet werden.
- Der höhere Zeitbedarf in der Anfangsphase wird in der Regel durch eine raschere Umsetzung wettgemacht.
- Die Verwaltung entwickelt eine höhere eigene Problemlösefähigkeit, d. h. das Lernen des Lernens wird geschult.

Ein Bundesamt, das New Public Management einführt, darf also nicht einfach eine Kochbuchlösung eines Beraters übernehmen, damit von OE gesprochen werden kann.¹⁶⁵ Die Gefahr besteht, da zur Zeit viele Berater NPM-Umsetzungskonzepte entwickeln und die Versuchung gross ist, jedem Amt die gleiche Lösung aufzupropfen.

¹⁶³ Braune-Krickau, Michael / Kemm, René (OE, 1995), o. S.

¹⁶⁴ Vgl. Böhm, Jürgen (Organisationsentwicklung, 1982), S. 34.

¹⁶⁵ Vgl. Wolters, Jan G. (Öffentliche Verwaltung, 1994), S. 51.

4. Kriterium: Umsetzung ist Teil des Projekts

Bei einem OE-Prozess darf das Projekt mit der Fertigstellung der Lösung nicht abgeschlossen sein. Die Umsetzung ist ein wichtiger Teil des Projekts.¹⁶⁶ Die Stadt Tilburg beispielsweise überwachte die NPM-Einführung genau und verglich die vorherige Situation mit der nachherigen.¹⁶⁷

Mehrere Vorteile sprechen dafür, die Umsetzung als einen Teil des Projekts zu betrachten:

- Die Lösung verschwindet nicht einfach in der Schublade.
- Die Berater können der Verwaltung helfen, falls bei der Umsetzung Probleme auftauchen.
- Die Mitarbeiter füllen sich nicht alleine gelassen. Sie merken, die Berater kümmern sich auch um die kleinen Alltagsorgen und entwickeln nicht nur theoretische Lösungen. Der Vorwurf „In der Praxis sieht alles anders aus“ hat keine Berechtigung mehr.

5. Kriterium: Langwieriger Problemlösungsprozess; Berater ist Methodenexperte

In einem OE-Prozess darf der Berater nicht als Fachexperte, z. B. für Personalpolitik oder Organisationsstrukturen, auftreten.¹⁶⁸ Seine primäre Aufgabe ist es, Experte für Prozessberatung zu sein und dem Klientensystem zu helfen, die eigenen Ressourcen zu entwickeln.¹⁶⁹ Dies bedeutet, dass der Berater beim Planen eines Workshops, beim Entwurf eines Fragebogens und ähnlichen Aktivitäten konkrete Vorschläge macht, aber nicht ausgereifte fachspezifische Umsetzungskonzepte abliefert.

Tritt der Berater als Fachexperte auf, erzeugt er eine Abhängigkeit, die der organisationsinternen Entwicklung von Fähigkeiten hinderlich ist.

Bei der NPM-Umsetzung bedeutet dies, dass der Berater die Verwaltung während des Einführungsprozesses vor allem methodisch unterstützt. Er versteht es, die Mitarbeiter so anzuleiten und moderieren, dass eine tragfähige NPM-Lösung gefunden werden kann. Der Berater ist also durchaus ein profunder Kenner des New Public Managements, er gibt aber nicht die Lösung vor, sondern begleitet das Bundesamt

¹⁶⁶ Vgl. Paul, Günter (Erfolgreich, 1991), S. 55.

¹⁶⁷ Vgl. KGSt (Wege, 1992), S. 9 ff.

¹⁶⁸ Vgl. Organisationsentwicklung (Seminar, 1995).

¹⁶⁹ Vgl. French, Wendell L. / Bell jr., Cecil H. (Organisationsentwicklung, 1990), S. 211 f.

auf dem Weg dorthin. Dürscheid schreibt treffend: „Development is more like farming than manufacturing.“¹⁷⁰

Wenn sich der Berater als Methodenexperte (mit Fachkenntnissen) versteht, dauert ein Veränderungsprozess vermutlich länger als bei einer Expertenlösung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Verwaltung zuerst „aufgetaut“ und „bewegt“ werden muss, um zum Ziel zu kommen. Dafür ist das Ergebnis nachhaltiger, weil es intern entwickelt wurde. Das *langfristige, prozessorientierte Vorgehen* ist also eine weitere Voraussetzung, um von OE sprechen zu können.¹⁷¹

6. Kriterium: Lösungen und Lösungsmethoden

Klassische Veränderungsprozesse beschränken sich auf die Generierung von Lösungen. Die Gemeinkostenwertanalyse in der Bundesverwaltung ist ein typisches Beispiel. Erfolgreich werden Sparpotentiale gesucht, gefunden und genutzt. Der kurzfristige Erfolg ist garantiert.

Doch ein langfristiges Sparen ist nur möglich, wenn das Ausgabeverhalten in der Verwaltung fortwährend überprüft und korrigiert wird.¹⁷² Dazu braucht es nicht nur einen einmaligen Sparvorschlag, sondern ein „Lernen des Lernens“. Die Organisation muss nach einem Veränderungsprozess fähig sein, neuauftauchende, ähnliche Probleme selber zu lösen. Gemeinkostenwertanalysen sind verpasste Lernchancen!

Die Organisationsentwicklung betont dieses Lernen des Lernens.¹⁷³ Ein NPM-Einführungsprozess, der sich auf OE beruft, muss deshalb beim Erarbeiten von Lösungen und Lösungsmethoden helfen. Das Ziel einer „learning organization“ braucht viel Zeit und muss alle Mitarbeiter einschliessen.

¹⁷⁰ Dürscheid, Heinrich J. K. (Intrapreneuring, 1994), S. 40.

¹⁷¹ Vgl. Kobi, Jean-Marcel (Management, 1994), S. 30.

¹⁷² Vgl. Kemm, René (Hrsg.) (OE, 1993), S. 22.

¹⁷³ Vgl. Kemm, René (Bewusst, o. J.), S. 6.

7. Kriterium: Ganzheitlicher Ansatz

Von OE kann nur gesprochen werden, wenn eine Verwaltungseinheit in ihrer Ganzheit verändert wird.¹⁷⁴ Ein Veränderungsprozess muss dazu die wirtschaftlichen, technischen und menschlichen Aspekte des sozialen Systems berücksichtigen und die Ziele als gleichwertig betrachten. Dies ist in der finanziellen Krise, in der sich der Staat zur Zeit befindet, nicht selbstverständlich. Die finanzielle Seite droht zu dominieren, wie bisherige Reformprojekte zeigen.¹⁷⁵

Die Einführung des NPM ist ideal dazu geeignet, die Verwaltung ganzheitlich zu verändern, denn die Verwaltungswissenschaftler gehen davon aus, dass NPM nur durch eine grundlegende Neudefinition des staatlichen Handelns eingeführt werden kann.¹⁷⁶ Ein punktueller Veränderungsprozess reicht nicht aus.

3.2.4 Mögliche Phasen eines Umsetzungsprozesses

Die Einführung des New Public Managements ist ein Prozess, der unterschiedliche Phasen beinhaltet und mehrere Jahre dauert. Der Ablauf könnte wie folgt gestaltet werden (vgl. Tabelle 4):

¹⁷⁴ Vgl. Malik, Fredmund (System, 1993), S. 167.

¹⁷⁵ Vgl. Kemm, René (Hrsg.) (OE, 1993), S. 13.

¹⁷⁶ Vgl. Klages, Helmut (Verwaltung, 1995), S. 5.

Startphase

- Das Amt informiert sich über Möglichkeiten, Chancen und Gefahren der NPM-Einführung, das Vorgehen, Referenzprojekte und Erfahrungen
- Bedürfnis- und Eignungsabklärung
Zielformulierung
Festlegung des Informationsbedarfes und der Informationsstrategie
Projektdefinition (Projektstruktur, -organisation -ablauf)
Kontrakt mit den Beratern

Analysephase

- Amtsanalyse: Ermittlung der Stärken und Schwächen des Amtes
- Umfeldanalyse: Ermittlung der Chancen und Gefahren des Umfeldes
- Definition der Produkte bzw. Dienstleistungen
Abklärung der Marktbedingungen
- Überprüfung der finanz-, personal- und organisationsrechtlichen Freiräume
Überprüfung der politischen Durchsetzungschancen
Ermittlung des Ausbildungsbedarfes

Phase der Strategiebildung

- Entwicklung einer Vision für die Zukunft des Amtes
- Festlegung der Flexibilisierungsstrategie
- Festlegung eines Businessplanes:
Neugestaltung des Marketings, der Organisation und des Managements
Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Umsetzungsphase**Erfolgskontrollphase**

Tabelle 4: Ablauf eines Flexibilisierungsprozesses¹⁷⁷

3.2.4.1 Startphase

Die Umsetzung beginnt mit dem Wunsch eines Bundesamtes, mehr Handlungsspielraum zu erhalten und dadurch auch in Zukunft den Anforderungen des „Marktes“ gewachsen zu sein. Unmittelbare Auslöser können mehrere Faktoren sein:

¹⁷⁷ Vgl. Eidg. Personalamt (Diagnoseinstrument, 1994), S. 2 und Paul, Günter (Erfolgreich, 1991), S. 50.

- Kongresse, die durch die Verwaltung selbst oder Unternehmensberatungen durchgeführt werden
- Publikationen zu NPM
- Vergleichbare Projekte im Ausland
- Erfahrungsaustauschgruppe "Mehr Handlungsspielraum" der Amtsdirektoren
- Wille des Bundesrates, die Bundesverwaltung zu reformieren

Zusammen mit einem Berater des EPA oder einer externen Unternehmensberatung muss zuerst geprüft werden, ob NPM für das Bundesamt grundsätzlich in Frage kommt. Das EPA hat dazu einen Fragebogen erarbeitet, der eine Grobdiagnose ermöglicht (vgl. Anhang 4). Auf Wunsch werden die Ergebnisse zusammen mit dem EPA ausgewertet. Das EPA erwartet von den Ämtern verschiedene Voraussetzungen:¹⁷⁸

- Bereich Politik und Gesetze: Der rechtliche Rahmen, der die Aufgaben des Amtes und den Handlungsspielraum in personeller und finanzieller Hinsicht absteckt, muss einen gewissen Handlungsspielraum zulassen, bzw. flexibilisiert werden können.
- Bereich Produkte und Märkte: Zumindest ein Teil der Tätigkeit des Amtes muss als Produkt oder Dienstleistung klar umschrieben und ein ungefährender Preis bestimmt werden können. Die Bezüger der Leistungen müssen bestimmbar sein.
- Bereich Management: Das Departement sollte dem Amt schon ansatzweise operative Kompetenzen zugestanden und sich auf strategische Führung beschränkt haben.
- Bereich Organisation und Produktion: Organisatorische Veränderungen, Offenheit gegenüber Beratern und Projektmanagement sollten im Amt keine Fremdwörter sein.
- Bereich Instrumente: Die Einführung von Führungsinstrumenten (Controlling, Kostenrechnung und Reporting) muss in vernünftiger Zeit möglich sein.

Da ein Bundesamt nicht alleine über die NPM-Einführung entscheiden kann, stehen in der Startphase meistens Gespräche mit den Departementen und Politikern auf dem Programm.

Kommen von den Entscheidungsträgern in der Bundesverwaltung positive Echos und die Grobanalyse zeigt, dass die Voraussetzungen für NPM gegeben sind, muss das Bundesamt eine Projektorganisation aufstellen und die Berater auswählen, die den

Veränderungsprozess begleiten. Für diesen Schritt ist es sinnvoll, einen Kontrakt abzuschliessen, der die anzustrebenden Ziele klar formuliert.¹⁷⁹ Dieser sollte klären:¹⁸⁰

- Administrative Aspekte (Termine, Geld, Beendigung des Projekts, Logistik)
- Inhaltliche Aspekte (Erste Schritte, Problemabgrenzung, Methodik, Vorgehen, Wer ist "Klient", Was soll nachher anders sein?) und
- Kooperative Aspekte (Erwartungen, Rollen, Pflichten, Zugang zu Leuten, Zugang zu Information, Umgang mit Daten, Auswertung, Rückkoppelung, Zeit, Projektgruppen)

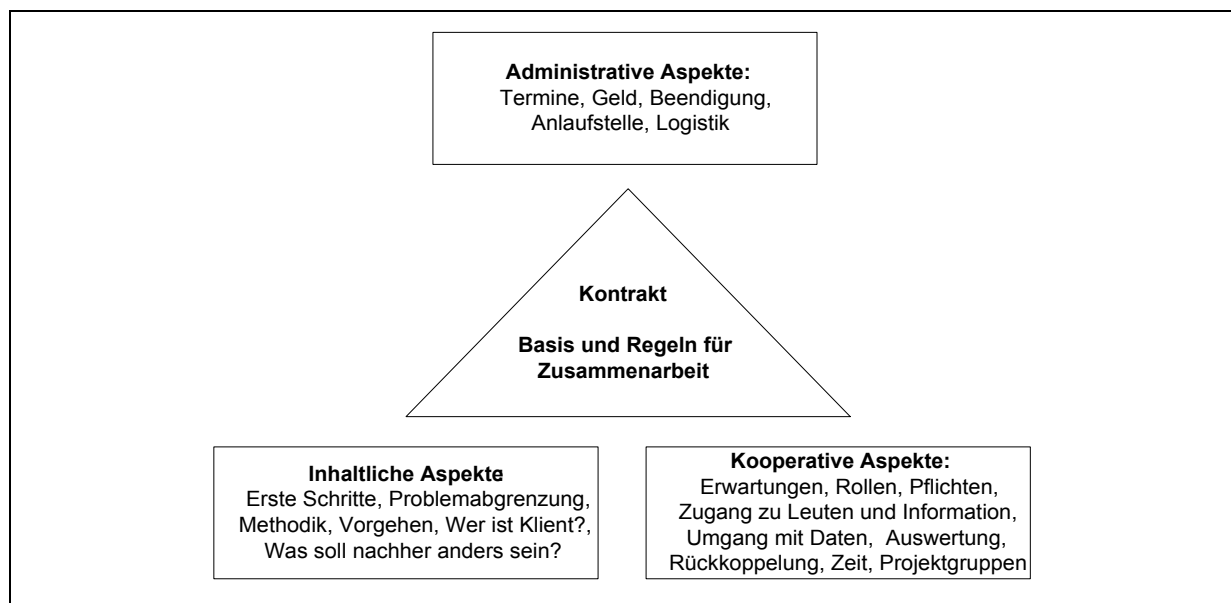


Abbildung 9: Der Kontrakt zwischen Berater und Klient klärt die Zusammenarbeit¹⁸¹

Die Erwartungen des Beraters (EPA und / oder externe Beratungsfirma), des Auftraggebers (Bundesrat) und auch des Klientensystems (Amt) sollten übereinstimmen.

Bei der Auswahl der Berater sind oft mehrere Kriterien ausschlaggebend:¹⁸²

- Persönliche Kontakte (z. B.: Im Bundesamt für Landestopographie kennt der Projektleiter die Unternehmensberater seit Jahren)
- Berufliches Renommee (z. B.: Die Berater des EPA haben langjährige OE- und NPM-Erfahrung)

¹⁷⁸ Vgl. Eidg. Personalamt (Diagnoseinstrument, 1994), S. 3 f. und Jegge, Dieter (EPA, 1996).

¹⁷⁹ Vgl. Schmithals, Elisabeth (Externe, 1994), S. 198.

¹⁸⁰ Vgl. Doppler, Klaus / Trebesch, Karsten (Funktion, 1984), S. 9.

¹⁸¹ Vgl. Braune-Krickau, Michael / Kemm, René (OE, 1995), o. S.

¹⁸² Vgl. Paul, Gunter (Erfolgreich, 1991), S. 51.

- Überzeugungskraft
- Schlüssiges OE-Konzept
- Marketing
- Institutionelle Einbettung (z. B.: Das EPA ist in die Verwaltung integriert und garantiert dadurch, die spezifische Verwaltungskultur zu berücksichtigen)

3.2.4.2 Analysephase

Die Analysephase beginnt mit einer Aufnahme der Ist-Situation im Bundesamt. Die Grobbeurteilung aus der Startphase wird verfeinert. Zusammen mit den Beratern führt das Bundesamt eine Stärken- und Schwächenanalyse innerhalb des Amtes durch und ermittelt die Chancen und Gefahren des Umfeldes.

Die Analyse kann durch Kunden- und Expertenbefragungen oder Diskussionen innerhalb der Geschäftsleitung erfolgen. Die Erfahrung zeigt, dass mehrtägige Klausuren in dieser Phase beliebt sind, um die Ist-Analyse fern vom Tagesgeschäft durchzuführen.

Die Analysephase soll zwischen den Beteiligten ein gemeinsam geteiltes Bild der Situation, ihrer Probleme und Ursachen, aber auch der künftigen Anforderungen und Potentiale schaffen.¹⁸³ Sie hilft den Beteiligten, die aktuelle Lage zu verstehen und informierter über mögliche Lösungen zu entscheiden.

Es ist wichtig, dass die Diagnose hauptsächlich amtsintern durchgeführt wird, um das Bewusstsein der Geschäftsleitung und der Mitarbeiter zu stärken. Der Einbezug der Mitarbeiter in dieser Phase wäre sinnvoll, ist aber in der Praxis selten anzutreffen. Dabei könnten die Mitarbeiter in Workshops durchaus an der Ist-Analyse mitarbeiten.

Ein wichtiger Schritt der Analysephase ist die Definition der Produkte, die das Amt anbietet. Die Produktdefinition ermöglicht die Einführung von Leistungsaufträgen und ein verbessertes Marketing. Dieser Schritt nimmt sehr viel Zeit in Anspruch (Bundesamt für Landestopographie: 1 Jahr). Für die Privatwirtschaft ist es in der Regel selbstverständlich, alle Produkte genau zu kennen, die verkauft werden, da für jedes Produkt ein Markt existiert. In der Verwaltung sieht es anders aus, da viele Produkte keinen offiziellen Preis haben und einzig auf gesetzlicher Grundlage angeboten werden.

Zusammen mit den Beratern werden die Merkmale der angebotenen Produkte festgehalten:¹⁸⁴

¹⁸³ Vgl. Braune-Krickau / Kemm, René (OE, 1995), o. S. und Czichos, Reiner (Change, 1990), S. 379.

¹⁸⁴ Vgl. Erweiterung Handlungsspielraum (Seminar, 1995).

- Produktbezeichnung (z. B.: Landeskarten)
- Produktgruppe, zu der das Produkt gehört (z. B.: Karten)
- Kunden (z. B.: Militär, Verwaltung, Private)
- Produkteziele (z. B.: Politische, kundenbezogene, produktbezogene und betriebswirtschaftliche Ziele)

Die Analysephase wird durch die Überprüfung der finanz-, personal- und organisationsrechtlichen Freiräume abgeschlossen.¹⁸⁵ Die geltenden Gesetze sind sehr umfangreich und lassen oft Spielräume offen. Es muss in Gesprächen mit Juristen und Departementsvorstehern abgeklärt werden, wie der aktuelle Handlungsspielraum aussieht, ob er optimal genutzt wird und wo eine Veränderung nötig ist. Da das Parlament die NPM-Einführung absegnen muss, ist es wichtig, auch in der Analysephase das intensive Gespräche mit den Politikern und Interessenverbänden zu suchen.

Begleitende Schulungsmassnahmen, die für den Prozessverlauf hilfreich sind, können die Analysephase beschleunigen. Das Bundesamt für Landestopographie führte beispielsweise eine Teamberatung durch, um die Dialogfähigkeit der Geschäftsleitung zu verbessern.¹⁸⁶

3.2.4.3 Phase der Strategiebildung

In der Strategiebildungsphase werden die Visionen für die Zukunft des Amtes entwickelt. Die Formulierung eines Leitbildes kann dazu sehr hilfreich sein.¹⁸⁷ Für viele Verwaltungsstellen ist es das erste Mal, dass sie ein Leitbild erarbeiten.

Die Ämter müssen berücksichtigen, dass die Soll-Vorstellungen auf der Ist-Situation aufbauen. Es besteht die Gefahr, dass die Ämter beflügelt durch den Veränderungsprozess den Bezug zur Realität verlieren und sehr viel miteinander ändern wollen. Dies ist unrealistisch, da sich weder die Kultur noch die Ressourcen des Amtes von einem Tag auf den anderen ändern. Das Eidg. Institut für Geistiges Eigentum hat dies erfahren: Es wollte rasch neue Produkte einführen, erkannte dann aber, dass die personellen Kapazitäten dies nicht erlaubten.

Das Bundesamt muss festlegen, welche Flexibilisierungsstrategie es verfolgen will.¹⁸⁸ In Zukunft wird weiterhin der Status eines Bundesamtes die Regel sein, der aber die Führung nach Art. 51 RVOG mit einem Leistungsauftrag ermöglicht.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Vgl. Eidg. Personalamt (Diagnoseinstrument, 1994), S. 2.

¹⁸⁶ Vgl. Gubler, Erich (L + T, 1995).

Wichtig ist in der Strategieplanungsphase die Formulierung eines Businessplanes. Nachdem nun festgelegt ist, welche Veränderungen geplant sind, geht es darum zu bestimmen, wie all diese Tätigkeiten gestaltet und organisiert werden sollen.¹⁹⁰ Für diesen Zweck ist es empfehlenswert, die Projektorganisation zu verfeinern und für die Aufgabenbereiche, in denen Handlungsbedarf besteht, ein Projektteam zusammenzustellen, das die konkrete Umsetzung plant.

Mögliche Bereiche, in denen eine Umsetzungsstrategie entworfen werden muss, sind Organisation und Management, Finanz- und Rechnungswesen, Controlling, Informatik, Personal, Recht und Marketing.¹⁹¹

Die Analyse- und die Strategiebildungsphase sind die beiden entscheidenden Phasen für den Prozess Erfolg. Sowohl an den Berater als auch an das Amt, das NPM einführen will, werden hohe Anforderungen gestellt.¹⁹²

Der Berater muss über professionelle Methodenkenntnisse verfügen. Zentral ist dabei die Moderationsmethode und auch das Soll-Konzept, nach dem der Berater den OE-Prozess durchführen will. Dazu gehören die Terminplanung (Meilensteine) wie auch die Prozess- und Entscheidungsstrukturen (z. B. der Vorschlag, wie die Projektorganisation aussehen soll und die Planung der Präsentationsanlässe). Der Berater muss unabhängig bleiben. Er darf sich nicht von einzelnen Personen oder Gruppen vereinnahmen lassen, die ihre Anliegen durchsetzen wollen (z. B. Personalvertreter, Direktor). Dazu braucht es einen Riecher für Fallen und Fettnäpfchen. Die Unabhängigkeit bedeutet aber nicht ein distanziertes Verhältnis. Eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Klienten ist sehr wichtig.

Über Erfolg oder Misserfolg des Veränderungsprozesses entscheidet vor allem das Verhalten des Amtes. Die Gesprächskultur und die Formen des Umgangs und der Zusammenarbeit erleichtern oder erschweren den Prozessablauf. Vorgesetzte sind es oft nicht gewohnt, auch die Mitarbeiter miteinzubeziehen und schaffen lieber vollendete Tatsachen. In einem solchen Klima ist die Entwicklung eines allseits akzeptierten NPM nur schwer möglich.

Schwierige organisatorische Randbedingungen (stressiges Tagesgeschäft oder viel Publikumsverkehr) können den Prozessverlauf erschweren.

¹⁸⁷ Vgl. Czichos, Reiner (Change, 1990), S. 377.

¹⁸⁸ Vgl. Kap. 2.2.4 "Umsetzung des New Public Managements auf Bundesebene"

¹⁸⁹ Vgl. Jegge, Dieter (EPA, 1995).

¹⁹⁰ Vgl. Czichos, Reiner (Change, 1990), S. 387.

¹⁹¹ Vgl. Bundesamt für Geistiges Eigentum (Organisation, 1994), S. 2 f.

¹⁹² Vgl. Paul, Gunter (Erfolgreich, 1991), S. 52 f.

3.2.4.4 Umsetzungs- und Erfolgskontrollphase

Die beste Strategie nützt nichts, wenn sie nicht umgesetzt wird. Die Umsetzungs- und Erfolgskontrollphase darf deshalb bei der NPM-Einführung nicht vernachlässigt werden.¹⁹³

Die entwickelte Strategie wird bei der Implementierung in der Regel in Teilbereichen angepasst. Es kann sich deshalb bewähren, das erste Jahr der Umsetzung als Übergangsjahr zu deklarieren und die Projektorganisation aufrechtzuerhalten. So ist es möglich, auftauchende Probleme ohne Verzug zu lösen.

In der Umsetzungsphase kann es vorkommen, dass sich einzelne Abteilungen, die sich als Verlierer sehen, gegen das neue Konzept zur Wehr setzen. Hier braucht es feinfühligere Berater und GL-Mitglieder. Falls die Mitarbeiter weiterhin gegen das Konzept eingestellt sind, wird die Amtsleitung ihre Machtpromotorenrolle wahrnehmen müssen.¹⁹⁴

Die Umsetzungswahrscheinlichkeit ist grösser, wenn die Mitglieder der Verwaltungseinheit in den NPM-Einführungsprozess miteinbezogen werden. Der bayrische Verwaltungswissenschaftler Günter Paul sieht dies in seiner Beratungspraxis bestätigt:¹⁹⁵

“Je besser der partizipative Selbstentwicklungsprozess ist (Prozesserfolg) und je überzeugender die Lösungen sind (Qualität der Problemlösungen), desto einfacher ist die Umsetzung. Der dritte wichtige Erfolgsfaktor ist ein systematisches Umsetzungskonzept. Entscheidend ist auch, dass die Umsetzung Teil des partizipativen Selbstentwicklungs-Projekts ist.”

¹⁹³ Vgl. Koetz, Axel G. (OE, 1994), S. 139.

¹⁹⁴ Vgl. Schwarz, Peter (Organisationsentwicklung, 1990), S. 21.

¹⁹⁵ Paul, Günter (Organisationsentwicklung, 1994), S. 109.

3.2.5 Risiken des Umsetzungsprozesses

New Public Management ist ein umfassender Ansatz, der ein Bundesamt in seiner Gesamtheit reformieren will. Bei einem solch komplexen Veränderungsprozess sind viele Stolpersteine möglich. Der Einsatz der Organisationsentwicklung kann zwar helfen, die Probleme zu minimieren, doch die Technik allein garantiert keinen hundertprozentigen Erfolg.

Es ist deshalb wichtig, die möglichen Risiken zu beachten, die nicht immer genau auseinanderzuhalten sind.

- Die Risiken *trotz* Organisationsentwicklung: Es gibt in NPM-Einführungsprozessen Risiken, die trotz OE-Strategie auftreten können. Das Etikett OE garantiert nicht, dass auch tatsächlich alle Betroffenen nach OE-Grundsätzen arbeiten.
- Die Risiken *wegen* der Organisationsentwicklung: Die OE-Strategie „per se“ hat als Veränderungsmethode Schwächen.

3.2.5.1 Risiken *trotz* Organisationsentwicklung

Es sind die Menschen, welche die Qualität einer NPM-Umsetzung beeinflussen. Sowohl die Mitarbeiter, als auch die Führung (Amtsleitung) und die Auftraggeber (Bundesrat, Parlament) können New Public Management trotz OE-Einführungsstrategie zu Fall bringen und die erwünschten Ergebnisse verunmöglichen.

Ebene der Mitarbeiter

“Der Mensch ist der Schlüssel des Erfolg - oder Misserfolgs.”¹⁹⁶ Diese Kernaussage eines Unternehmensberaters, der öffentliche Verwaltungen bei der New Public Management-Einführung begleitet, spricht eine klare Sprache: Nur wenn die Mitarbeiter den Veränderungsprozess unterstützen, kann NPM erfolgreich umgesetzt werden. Die Organisationsentwicklung betont die Wichtigkeit der Mitarbeiter und will durch Partizipation ein Klima des Vertrauens schaffen.

In der Praxis scheint aber eher ein Klima der Verunsicherung vorzuherrschen. Der gleiche Unternehmensberater kommt zur ernüchternden Schlussfolgerung: “In meiner Beratungstätigkeit im Bereich NPM ist der Virus Angst allgegenwärtig und die gegenseitige Ansteckungsquote extrem. Die Inkubationszeit lässt kaum Gegenmass-

¹⁹⁶ Meyer, Rolf (Mensch, 1996), S. 1.

nahmen zu.“¹⁹⁷ Mitarbeiter, die schmerzhaft Erfahrungen mit Reorganisationen gemacht haben, meiden neue Veränderungsvorhaben.¹⁹⁸

Erfahrungswerte zeigen, dass bis zu einem Drittel der Mitarbeiter den NPM-Projekten ablehnend gegenüberstehen.¹⁹⁹ Von den ängstlichen Verwaltungsangestellten werden dabei viele Einwände gegen das unternehmerische Denken vorgebracht:

- Wir haben zu wenig Mitarbeiter und sind jetzt schon am Limit; eine Produktivitätssteigerung ist nicht mehr möglich.
- Wir sind dauernd überlastet, und der Bürger erwartet immer mehr Leistung von uns.
- Wir haben schlechthin keine Finanzen; die Ressourcen sind aufgebraucht.
- Wir haben kein Vertrauen beim Bürger.
- Als Beamte haben wir keine Anreize; das Lohnsystem fördert keine Leistungssteigerung.
- Alles ist reglementiert; die Paragraphen verhindern jegliche Spiel- und Freiräume; unternehmerisches Denken ist Utopie.

Die Einwände kommen meistens von den älteren, langjährigen Beamten.²⁰⁰ Sie haben besonders Angst vor Veränderungen und fühlen sich überfordert. Sie sehen ihre traditionellen Werte und berechenbaren Perspektiven in Gefahr. NPM wird dadurch zu einem Generationenproblem.

Eine Folge der Angst ist Widerstand, der sich auf unterschiedliche Art äussern kann (vgl. Tabelle 5):

¹⁹⁷ Meyer, Rolf (Mensch, 1996), S. 1.

¹⁹⁸ Vgl. Schein, Edgar H. (Schneller, 1995), S. 11.

¹⁹⁹ Vgl. Meyer, Rolf (Mensch, 1996), S. 5.

²⁰⁰ Vgl. Hofstetter, Rolf (IGE, 1996).

	verbal (Reden)	non-verbal (Verhalten)
aktiv (Angriff)	Widerspruch Gegenargumentation, Vorwürfe, Drohungen, Polemik, Sturer Formalismus	Aufregung Unruhe, Streit, Intrigen, Gerüchte, Cliquenbildung
passiv (Flucht)	Ausweichen schweigen, bagatellisieren, blödeln, ins Lächerliche ziehen, Unwichtiges debattieren	Lustlosigkeit Unaufmerksamkeit, Müdigkeit, Fernbleiben, innere Emigration, Krankheit

Tabelle 5: Widerstand äussert sich vielfältig²⁰¹

Den Widerstand könnte man mit einer Bombenwurfstrategie zu brechen versuchen. Doch die Organisationsentwicklung geht bekanntlich davon aus, dass ein NPM-Projekt nur dann Erfolg hat, wenn die Mitarbeiter dahinter stehen.

Eine Wende des Widerstands in Unterstützung ist aber nicht einfach. Die Ängste beruhen zu einem grossen Teil nicht auf sachlichen Überlegungen und logischen Argumenten, sondern haben mit Emotionen, d. h. mit Gefühlen zu tun. Wenn Gefühle beteiligt sind, ist eine Verständigung erschwert.

Die Berater und die Amtsleitung können einzig die Bedingungen beeinflussen, unter denen es dem einzelnen Mitarbeiter leichter oder schwerer fällt, seinen Widerstand aufzugeben und die darin gebundene Energie für die Realisierung des NPM freizusetzen.

Dies ist möglich durch:²⁰²

- den Einbezug der Betroffenen und gemeinsame Entscheidungsfindung. Partizipation heisst, dem Schwächeren seine Rechte einzuräumen und ihm nicht nur zuzuhören.
- sorgsames Beachten und Eingehen auf die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Betroffenen.
- aktive Hilfestellung durch das Management. Die Amtsleitung soll fordern und fördern.
- die Thematisierung der Gefühle. Die Geschäftsleitung darf sich nicht nur über Fakten unterhalten.²⁰³

²⁰¹ Doppler, Klaus / Lauterburg, Christoph (Change, 1995), S. 205.

²⁰² Vgl. Braune-Krickau, Michael (Widerstand, o. J.), S. 5 und Czichos, Reiner (Change, 1994), S. 424.

²⁰³ Vgl. Müri, Peter (Fisch, 1986), S. 77.

Sensibel sind vor allem die Bereiche, in denen der einzelne Mitarbeiter konkrete Nachteile vermutet:

Lohn / Gehalt ²⁰⁴	Erwartet der Mitarbeiter direkte Einkommenseinbußen, etwa durch die Einführung eines Leistungslohns?
Sicherheit ²⁰⁵	Befürchtet der Mitarbeiter eine Entlassung, eine Versetzung in einen "unwichtigen Job" oder andere unkalkulierbare Risiken? Hat der Mitarbeiter Angst vor Willkür, z. B. wegen der Abschaffung des Beamtenstatus?
Anerkennung	Hat der Mitarbeiter Angst, durch NPM überfordert zu werden? Befürchtet er, nicht mehr auf dem aktuellen Stand des Wissens zu sein?
Selbständigkeit ²⁰⁶	Sieht der Mitarbeiter die Selbständigkeit in Gefahr, weil er seine Tätigkeit nicht mehr so ausführen kann, wie er es will?
Entwicklung	Welche Lernbedürfnisse und Karriere-Ambitionen liegen vor? Erhoffte sich der Mitarbeiter eine Beförderung, die ihm jetzt ein betriebswirtschaftlich geschulter "Newcomer" wegnehmen könnte?

Tabelle 6: Sensible Bereiche bei der NPM-Einführung

- Weitere Risiken auf der Mitarbeiterebene sind fehlende Anreize für eine Veränderung und ein zu hohes Veränderungstempo, mit dem die Mitarbeiter nicht mehr mithalten können. Mitarbeiter in Sozialberufen haben Mühe, plötzlich betriebswirtschaftlich denken zu müssen.²⁰⁷
- Besondere Beachtung sollte man dem mittleren Management eines Bundesamtes schenken. Die NPM-Einführung hat oft konkrete Umstrukturierungen auf Sektions-ebene zur Folge.²⁰⁸ Falls das mittlere Management einen Machtverlust befürchtet, muss mit Passivität oder Opposition gerechnet werden.
- Personalverbände können ein innovationshemmender Faktor sein.²⁰⁹ Falls sie bei der NPM-Einführung einen Machtverlust befürchten, ist mit aktivem Widerstand zu rechnen. Die Mitarbeiter, vertreten durch den Personalausschuss²¹⁰, nehmen

²⁰⁴ Vgl. Hunziker, Beat (Personal, 1995), S. 3.

²⁰⁵ Vgl. Doppler, Klaus (Management, 1991), S. 20 f.

²⁰⁶ Vgl. Doppler, Klaus / Lauterburg, Christoph (Change, 1995), S. 207.

²⁰⁷ Vgl. o. V. (Mensch, 1995), S. 26.

²⁰⁸ Vgl. Haas, Josefa (Dossier, 1995), S. 35.

²⁰⁹ Vgl. etwa Hilty, Reto (IGE, 1995), Hofstetter, Rolf (IGE, 1995) und Schwarz, Peter (OE, 1990), S. 38.

²¹⁰ Vgl. Bundesrat (Personalausschüsse, 1993).

dann gegenüber der GL eine politische Rolle ein und boykottieren den OE-Prozess.

Führungsebene

Die Amtsleitung kann durch ihr Verhalten einen Veränderungsprozess massgeblich beeinflussen. Es reicht nicht aus, ein NPM-Projekt zu lancieren. Die Direktion muss das Projekt in jeder Phase aktiv unterstützen.²¹¹

Mehrere Bremsmanöver und Schwächen sind in der Praxis anzutreffen:²¹²

- Angst vor Delegation von Entscheiden bzw. vor Machtverlust. Die Amtsleitung will das gesamte Projekt selber steuern und überwachen, obwohl unter dem Deckmantel „OE“ gearbeitet wird.
- Passivität der Amtsleitung.²¹³ Sie findet, die Berater seien allein für die NPM-Einführung verantwortlich.
- In einem Amt werden Bereiche wie die innerbetriebliche Kommunikation vom OE-Prozess ausgeklammert.²¹⁴ Die Berater können keinen ganzheitlichen Prozess initiieren.
- Fehlende Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen. Die Vorschläge der Berater und der Mitarbeiter wandern in die Schublade, weil der endgültige Mut zur Einführung des NPM fehlt.
- Mangelnde Bereitschaft, Neues zu lernen. Die Amtsführung findet NPM grundsätzlich unterstützenswert, hat aber bei der Umsetzung innerhalb des Amtes Bedenken.
- Mangelndes Können / Verständnis. Den Vorgesetzten fehlt eine fundierte Ausbildung in Betriebswirtschaft und Organisations- und Kulturentwicklung.
- Unrealistische Berechnung des Zeitfaktors (zu kurz / zu lang)

Ebene der Auftraggeber (Bundesrat, Parlament)

Die Risiken, die auf der Ebene des Bundesrates und des Parlaments als offizielle Auftraggeber eines NPM-Projekts anzutreffen sind, sind vielfältig:²¹⁵

- Die Bundesräte pflegen ein Gärtchendenken und schauen primär zu den Ämtern, die zu ihrem Departement gehören.²¹⁶ Eine übergreifende Zusammenarbeit ist

²¹¹ Vgl. Metzen, Heinz (Schlankheitskur, 1994), S. 221 ff.

²¹² Vgl. Personalamt des Kantons Luzern (Kritische Erfolgsfaktoren, 1994) und Pradervand, Marc-André (Umsetzung, 1996), S. 8

²¹³ Vgl. Jegge, Dieter / Lehmann, Heinz (Ansätze, 1983), S. 187.

²¹⁴ Vgl. Jegge, Dieter / Lehmann, Heinz (Ansätze, 1983), S. 187.

zuwenig ersichtlich, wie die laufende Verwaltungsreorganisation der Bundesverwaltung zeigt.

- Je nach politischem Standpunkt verstehen die Auftraggeber unter NPN etwas anderes und bremsen den OE-Prozess, wenn sie feststellen, dass NPM nicht in die Richtung verläuft, die ihnen passt.
- Abflauender Wille des Auftraggebers. Die NPM-Projekte dauern länger als eine Wahlperiode. Da die Auftraggeber wiedergewählt werden wollen, bringt ihnen NPM für die Wiederwahl keinen unmittelbaren Nutzen.²¹⁷
- Die Auftraggeber werden nach den Wahlen durch neue Gesichter ersetzt.
- Die Auftraggeber setzen keine Prioritäten und wollen zuviele Veränderungen aufs Mal.
- Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden nicht angepasst.
- Die Bürger sagen bei Abstimmungen "Nein" zu ausgearbeiteten Projekten.
- Kontrolle statt Controlling. Die Politiker wollen sich durch Einmischung ins Tagesgeschäft profilieren.

3.2.5.2 Risiken wegen der Organisationsentwicklung

Organisationsentwicklung wird von vielen Organisationswissenschaftlern als die beste aller möglichen Veränderungsstrategien bezeichnet. French und Bell schreiben enthusiastisch, OE sei die einzige Technologie zur organisatorischen Vollendung.²¹⁸ Es besteht die Gefahr, dass bei einer solch positiven Beurteilung der OE die Schwächen des Konzepts vergessen gehen. In der publizierten Literatur zeigt sich dies bestätigt: Nur die wenigsten Bücher befassen sich mit den Problemen der OE. Die Praxis bestätigt aber, dass auch dieser Ansatz seine Schwächen hat.

*Kurzfristige Erfolgsorientierung*²¹⁹

Organisationen müssen den ökonomischen Erfolg in überschaubaren und vorgegebenen Zeiträumen nachweisen. Das Parlament kann beispielsweise rasche Sparmassnahmen und Umstrukturierungen beschliessen, die innert einem Jahr greifen müssen. Der Einsatz von OE-Methoden ist in solchen Fällen nicht möglich, da OE ein

²¹⁵ Vgl. Pradervand, Marc-André (Umsetzung, 1996), S. 8 und Meyer, Rolf (Mensch, 1996), S. 8.

²¹⁶ Vgl. Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (EFFI-QM-BV, 1993), S. 65.

²¹⁷ Vgl. Schwarz, Peter (Organisationsentwicklung, 1990), S. 38.

²¹⁸ Vgl. French, Wendell L. / Bell jr., Cecil H. (Organisationsentwicklung, 1990), S. 237.

²¹⁹ Vgl. Klein, Helmut (Grenzen, 1990), S. 196 f.

langfristiger Prozess ist. Es trifft zu, das NPM durch Expertenlösungen möglicherweise rascher eingeführt werden könnte.

Fehlende Prognostizierbarkeit des OE-Prozesses²²⁰

Die Ergebnisse von OE-Projekten sind im Gegensatz zu Expertenlösungen nicht in gleichem Umfang prognostizierbar. Workshops, Mitarbeiterpartizipation und andere Methoden der OE können ein NPM-Einführungsprojekt in eine Richtung lenken, die niemand erwartet. Bei Expertenlösungen ist es besser möglich, ein NPM „nach Lehrbuch“ umzusetzen.

Restriktive Prämissen

OE geht von starren Voraussetzungen aus. Es stellt sich die Frage, ob diese in der Verwaltungspraxis erfüllt sind.²²¹

- Mitarbeiter sind aktive Subjekte: Gibt es nicht auch Beamte, die nicht emanzipatorisch denken und an einer Veränderung nicht mitarbeiten wollen?
- Handlungsspielraum für umfassende Veränderungen: OE verlangt, dass die Organisation bereit ist, einen nur teilweise berechenbaren Prozess zu durchlaufen. Sind aber das Legalitätsprinzip und das starre Organisationsverständnis beim Bund nicht so dominant, dass OE nur beschränkt möglich ist, auch wenn der Wille dazu da wäre?

²²⁰ Vgl. Klein, Helmut (Grenzen, 1990), S. 199.

²²¹ Vgl. Schwarz, Peter (Organisationsentwicklung, 1990), S. 38.

4. Zwei Fallbeispiele für Organisationsentwicklung bei der Einführung des New Public Managements

4.1 Auswahlkriterien

Anhand von zwei Fallbeispielen wird in diesem Kapitel untersucht, in welchem Ausmass Ansätze der Organisationsentwicklung bei der Einführung des New Public Managements auf Bundesebene zum Einsatz kommen. Zuerst wird die Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung beim Eidg. Institut für Geistiges Eigentum (IGE) vorgestellt, danach beim Bundesamt für Landestopographie (L + T).

Die Auswahl der beiden Bundesstellen erfolgt nicht zufällig. Das Institut für Geistiges Eigentum ist eigentlicher Pionier in Sachen New Public Management. Der Direktor des ehemaligen Bundesamtes für Geistiges Eigentum (BAGE) hatte New Public Management 1992 an einem Kongress in Montreux zum erstenmal als ein mögliches Managementmodell für sein Bundesamt vorgestellt.²²² Der Amtsdirektor konnte den zuständigen Departementschef vom Umsetzungsvorhaben überzeugen und erhielt als NPM-Vordenker einen grossen Handlungsspielraum. Für das BAGE wurde ein eigenes Gesetz verabschiedet, da die Schweizer Gesetze NPM noch nicht vorsehen.²²³ Seit dem 1. Januar 1996 ist das ehemalige Bundesamt ein Institut mit eigener Rechtspersönlichkeit und damit die erste Bundesbehörde, die nach NPM-Grundsätzen funktioniert. Die Analyse des Veränderungsprozesses in diesem Amt ist deshalb von grossem Interesse.

Der Bund hat entschieden, dass die individuelle Lösung des IGE nicht in der gesamten Bundesverwaltung realisiert werden kann. Es wäre zu kompliziert und uneinheitlich, für jedes Amt ein eigenes Gesetz zu entwerfen. Dies ist auch nicht mehr nötig. Falls das 1995 revidierte Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) nicht am Referendum scheitert, kann der Bundesrat in Zukunft einzelnen Bundesämtern Leistungsaufträge erteilen und damit NPM ohne weitere Rechtsgrundlage einführen.

Beim Bundesamt für Landestopographie (L + T) wird deshalb versucht, ein New Public Management zu entwickeln, das als Grundlage für weitere Ämter dienen kann. Voraussichtlich am 1. Januar 1997 werden das L + T und die Schweizerische Meteorologische Anstalt (SMA) als erste offizielle Pilotämter des Bundes mit New Public Management starten.²²⁴ Man will die Stärken und Schwächen des Einführungspro-

²²² Vgl. Grossenbacher, Roland (Projekt, 1993), S. 19 ff.

²²³ Vgl. Jegge, Dieter (EPA, 1995).

²²⁴ Vgl. Jegge, Dieter (EPA, 1996).

zesses genau analysieren und die Erfahrungen bei der Umsetzung in zehn bis fünfzehn weiteren Bundesämtern, die 1998 mit NPM beginnen, miteinbeziehen.

Die beiden vorgestellten Bundesämter befinden sich mitten in der Umsetzungsphase. Die Fallanalyse kann deshalb nur eine Momentaufnahme sein und keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Trotzdem ist die Analyse zum jetzigen Zeitpunkt sinnvoll, da erste Erfahrungsberichte für die Projektleiter laufender und kommender Projekte äusserst wichtig sind, um Fehler zu vermeiden.

4.2 Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum

4.2.1 Ausgangslage

Das 1888 gegründete Bundesamt für Geistiges Eigentum (BAGE) ist dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) angegliedert. Seine Aufgaben sind:²²⁵

- die Prüfung und Erteilung gewerblicher Schutzrechte (Erfinderpatente und Marken) und die Förderung derer Durchsetzbarkeit
- Vorarbeiten der Rechtsetzung im Immaterialgüterrecht und die Vernetzung mit verwandten Rechtsgebieten
- die Erarbeitung und Vertretung der Position der Schweiz in immaterialgüterrechtlichen Fragen auf internationaler Ebene
- die Information über den Stand der Technik, die Funktion und Ausgestaltung des Immaterialgüterrechts und über bestehende Schutzrechte
- die Aufsicht über die Gesellschaften, die Urheberrechte verwalten, z. B. für Musik

Die rund 160 Mitarbeiter (75 Sach- und Verwaltungsbeamte, 43 Markenprüfer, 32 Ingenieure, Chemiker und Physiker und 10 Juristen) arbeiteten vor der Reorganisation in einer von vier Hauptabteilungen: Patente, Marken, Recht / Internationales und Zentrale Dienste.²²⁶

²²⁵ Vgl. Bundesamt für Geistiges Eigentum (Kräfte, 1995), S. 2.

²²⁶ Vgl. Frei, Felix et al. (BAGE, 1993), S. 257.

Starke Nachfragerorientierung

Das Amt erbringt 90% seiner Tätigkeit nachfrageorientiert.²²⁷ Es arbeitet im wesentlichen gegen Antrag und Bezahlung. Verlangen die Erfinder keine Patente und die Unternehmen für ihre Produkte keine Marken, dann wird das Amt nicht tätig. Einzig die Anstrengungen im Bereich Gesetzgebung und Internationales erfolgen nicht nachfrageorientiert.

Aufwendungen von 45 Mio. Fr. standen 1993 Erträge von 41 Mio. Fr. gegenüber. Der Kostendeckungsgrad betrug damit bei einer Vollkostenrechnung 90%, was für ein Bundesamt ausserordentlich hoch ist.²²⁸

Internationalisierung

In den letzten Jahren hat sich das Tätigkeitsfeld des Bundesamtes verändert: Die internationalen Verflechtungen werden wichtiger. Immer mehr ausländische Patente besitzen auch in der Schweiz Gültigkeit.²²⁹ Der Anteil der in der Schweiz verbindlichen Schutzrechte, die sich in Schweizer Händen befinden, schrumpfte von einem Drittel im Jahr 1980 auf einen Sechstel im Jahr 1990.

Informationsbedarf der Wirtschaft

Neben der Internationalisierung wird das BAGE mit einem wachsenden Informationsbedarf der Wirtschaft konfrontiert. Die Informationstätigkeit wurde 1990 eingeführt und hat zum Ziel, Informationen über den Stand der Technik, insbesondere von Patentinformationen, in Zusammenarbeit mit internationalen Patentorganisationen zu liefern.²³⁰ Diese Informationen erlauben der Wirtschaft, zielgerichtet Forschung zu betreiben. Ein weiterer Ausbau ist von zentraler Bedeutung, weil das BAGE die einzige Bundeseinrichtung ist, die solche Daten liefern kann.

Der besondere nachfrageorientierte Charakter des BAGE, sein wettbewerbsnahes Umfeld und die zunehmende Verflechtung der Verwaltungstätigkeit auf dem Gebiet des geistigen Eigentums, führten beim Amtsdirektor Ende der 80er Jahre zur Einsicht, im Amt eine umfassende Verwaltungsreform durchzuführen:²³¹

“Dadurch wird das Institut in die Lage versetzt, den internationalen Integrationsprozess der Schweiz im Bereiche des Geistigen Eigentums aktiv zu un-

²²⁷ Vgl. Grossenbacher, Roland (Projekt, 1993), S. 19.

²²⁸ Vgl. Bundesamt für Geistiges Eigentum (Jahresbericht, 1994), S. 24.

²²⁹ Vgl. Bundesamt für Geistiges Eigentum (Jahresbericht, 1994), S. 18 ff.

²³⁰ Vgl. Grossenbacher, Roland (Projekt, 1993), S. 21.

terstützen; es wird ihm aber auch möglich sein, namentlich zugunsten der kleineren und mittleren Unternehmen sein Informationsangebot auszubauen, das für den Anschluss der schweizerischen Wirtschaft an die technologische Entwicklung einen bedeutenden Faktor darstellt.”

4.2.2 Ziele der Reorganisation

Ziel der geplanten Reorganisation war es, dem Amt mehr Selbständigkeit und Flexibilität zu geben, um den Anforderungen der Zukunft gewachsen zu sein. In drei Gebieten wurde Veränderungsbedarf festgestellt: In der finanziellen, personellen und organisatorischen Situation des Bundesamtes.²³²

- Anpassungsbedarf ortete man zunächst in finanzieller Hinsicht. Ziel war es, dem Bundesamt einen selbständigen Finanzhaushalt zu geben und damit von der Kasse des Bundes zu lösen. Das Amt wollte seine Betriebsmittel aus der eigenen Arbeit schöpfen, was mehr Flexibilität versprach. Da der Kostendeckungsgrad schon immer hoch lag, glaubte man, durch eine Gebührenerhöhung aus den roten Zahlen zu kommen.
- Das Bundesamt wünschte sich eine Flexibilisierung im Personalbereich. Es hielt es für sinnvoll, über den Personalbedarf selbständig entscheiden zu können. Man glaubte, dass die unternehmerische Freiheit nur gewährleistet sei, wenn die Ressourcenkompetenz beim Bundesamt liegt.
- Handlungsbedarf sah das Bundesamt vor allem bei der organisatorischen Eingliederung in der Bundesverwaltung. Weil das Bundesamt zu einem Dienstleistungsbetrieb werden wollte, der in gewissen Bereichen in Konkurrenz zur Privatwirtschaft steht, schien eine weitere direkte Eingliederung in die allgemeine Bundesverwaltung wenig sinnvoll. Die Geschäftsleitung wünschte sich eine materielle Verselbständigung des Amtes. Das BAGE hielt sich für einen Sonderfall, da es etwa im Beschaffungswesen (Informatiklösungen) und im Personalbereich (Rekrutierungsmarkt) stärker nach Europa als auf die Bundesverwaltung ausgerichtet ist.

²³¹ Bundesrat (Botschaft IGE, 1994), S. 2.

²³² Vgl. Bundesrat (Botschaft IGE, 1994), S. 11 ff.

4.2.3 Ablauf des Veränderungsprozesses

Der Veränderungsprozess vom traditionellen Bundesamt in eine nach NPM-Grundsätzen funktionierende Bundesbehörde lief in zwei Hauptphasen ab: In einer juristisch-politischen und in einer betriebswirtschaftlichen Umsetzungsphase.

Von 1988 bis 1994 wurde das Projekt vor allem auf *juristischer und politischer Ebene* behandelt. Das Bundesamt entwickelte die gesetzliche Grundlage für die Umwandlung und warb bei den verantwortlichen Politikern für die Unterstützung. Ziel war es, die Grundzüge festzulegen, nach denen das Bundesamt funktionieren soll.²³³

Im Frühjahr 1994 verabschiedete der Bundesrat zuhanden des Parlaments die Botschaft zur NPM-Einführung.²³⁴ Das Bundesamt stellte darauf im Spätsommer eine Projektorganisation auf die Beine, die das theoretische NPM-Gerüst konkret in die Praxis umsetzen sollte. Diese *betriebswirtschaftliche Umsetzungsphase* gestaltete sich äusserst arbeitsintensiv und ist auch 1996 noch nicht abgeschlossen.

Das BAGE ging als Pionieramt nicht nach dem Schema vor, das in Kap. 3.2.4 „Mögliche Phasen eines Umsetzungsprozesses“ vorgestellt wurde. Einzelne Phasenelemente sind aber auch im BAGE anzutreffen.

4.2.3.1 Juristisch-politische Phase

Zwischen 1988 und 1991 machte sich der Direktor des Bundesamtes für Geistiges Eigentum erstmals konkrete Gedanken über eine Erweiterung des Handlungsspielraums in seinem Bundesamt. 1990 wies er an einer Amtsdirektorenkonferenz auf die Notwendigkeit vermehrter Freiräume hin und begann nach informellen Gesprächen mit dem Eidg. Personalamt und dem Justizdepartement, erste Skizzen für ein Autonomiestatut und Leistungsaufträge zu entwerfen.²³⁵

Die Planung des Bundesrates für die Legislatur 1991-1995 und die Motion Bonny im Nationalrat gaben den Ausschlag für die Erarbeitung konkreter Entwürfe.²³⁶ Der Bundesrat hatte in der Legislaturplanung neue Führungsinstrumente angekündigt, welche die Entwicklung der Verwaltung hin zu einem lernfähigen und wandelbaren System fördern sollten. Er machte dabei auf mögliche Enthierarchisierungen und Dezentralisierungen aufmerksam. In die gleiche Richtung ging der Vorstoss von Jeanpierre Bonny, der eine Prüfung von Privatisierungsmöglichkeiten in der Bundesverwaltung verlangte.

²³³ Vgl. Bundesamt für Geistiges Eigentum (IGE 1999, 1995), S. 3.

²³⁴ Vgl. Bundesamt für Geistiges Eigentum (Verfahrensprotokoll, 1995), o. S.

²³⁵ Vgl. Bundesamt für Geistiges Eigentum (Verfahrensprotokoll, 1995) o. S..

²³⁶ Vgl. Grossenbacher, Roland (Projekt, 1993), S. 21 f.

Der Amtsdirektor meldete das Vorhaben Ende 1991 als Parlamentsgeschäft an, damit es in der laufenden Legislatur behandelt werden konnte. Zusammen mit einem Mitglied der Geschäftsleitung verfasste er eine Vorstudie, in der mehrere Autonomievarianten geprüft wurden.²³⁷ Auf der Grundlage dieser Vorstudie wurde ein Gesetzesentwurf entwickelt, der Ende 1992 vorlag. Das Gesetz schlug den Status einer öffentlich-rechtlichen Anstalt vor und nannte das Bundesamt fortan "Institut". Der Erarbeitung des Gesetzes waren Gespräche mit Parlamentariern und dem zuständigen Bundesrat des EJPD vorausgegangen, die den möglichen Handlungsspielraum abklären halfen.

Ein wichtiger Termin war das Referat des Amtsdirektors am 18. November 1992 in Montreux an einem Kolloquium zur Regierungs- und Verwaltungsreform.²³⁸ Die Ideen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auf Bundesebene wurden an dieser Tagung zum erstenmal öffentlich vorgestellt. Der Amtsdirektor verwendete ungefähr ab diesem Zeitpunkt den Begriff New Public Management.²³⁹

In der ersten Hälfte 1993 konnten alle Bundesämter in einer Ämterkonsultation zum geplanten Vorhaben des BAGE Stellung beziehen. Das Bundesamt suchte das Gespräch mit dem Personalverband der Bundesverwaltung (PVB) und dem übergeordneten Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe (VPOD). Im Februar 1993 fand für das Personal die erste von insgesamt vier Informationsveranstaltungen über das Vorhaben statt.²⁴⁰ Die Personalvertreter standen dem Projekt kritisch gegenüber, da sie den Wegfall des Beamtenstatus fürchteten. Sie glaubten, dass das BAGE Modell Signalwirkung auf andere Bundesämter haben könnte.²⁴¹

Mit Beschluss vom 14. Juni 1993 ermächtigte der Bundesrat das EJPD, zum ausgearbeiteten Gesetzesentwurf eine Vernehmlassung durchzuführen. Das EJPD hatte neben den Kantonsregierungen und den politischen Parteien 28 interessierte Organisationen eingeladen. 60 Stellungnahmen gingen ein, die mehrheitlich positiv ausfielen.²⁴²

Die Vernehmlassungsergebnisse wurden ausgewertet und danach die Botschaft ausgearbeitet. Ein Rechtskonsulent des Bundesamtes, der spätere Projektleiter bei der internen Umsetzung, war für diese Aufgabe zuständig. Am 30. Mai 1994 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zu einem Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des Eidg. Instituts für Geistiges Eigentum (IGEG).

²³⁷ Vgl. Grossenbacher, Roland (IGE, 1995).

²³⁸ Vgl. Bundesamt für Geistiges Eigentum (Verfahrensprotokoll, 1995), o. S.

²³⁹ Vgl. Grossenbacher, Roland (IGE, 1995).

²⁴⁰ Vgl. Bundesamt für Geistiges Eigentum (Verfahrensprotokoll, 1995), o. S.

²⁴¹ Vgl. Grossenbacher, Roland (IGE, 1995).

²⁴² Vgl. Bundesrat (Botschaft IGE, 1994), S. 16 f.

Der Nationalrat und der Ständerat hiessen das Gesetz im Februar und März 1995 gut. Der Nationalrat konnte dabei seine Forderung nach einer privatrechtlichen Anstellung des Personals nicht durchbringen. Im Oktober 1995 setzte der Bundesrat das Gesetz auf den 1. Januar 1996 in Kraft.

Die Schwerpunkte des Gesetzes sind:²⁴³

- Das BAGE wird von einem Bundesamt in eine öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt. Das neue Eidg. Institut für Geistiges Eigentum hat eine eigene Rechtspersönlichkeit und ein eigenes Rechnungswesen.
- Organe sind der Direktor, der Institutsrat und die Kontrollstelle. Der Institutsrat ist für die strategische Geschäftsführung verantwortlich, der Direktor hauptsächlich für die operative Führung. Der Bundesrat hat eine umfassende Aufsichtskompetenz.
- Dem IGE wird ein Leistungsauftrag in drei Bereichen erteilt:
 - Es ist, wie das heutige BAGE, für die gebührenpflichtige Erteilung von Marken und Patenten zuständig.
 - Dem Bund steht es für die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen zur Verfügung (Gesetzgebungsverfahren, Vertretung in internationalen Organisationen). Diese Leistungen müssen vom Bund kostendeckend abgegolten werden.
 - Schliesslich kann das IGE Dienstleistungen zu marktgerechten Preisen erbringen, wie die Bereitstellung von Informationen.
- Quersubventionierungen zwischen den einzelnen Bereichen sind nicht erlaubt.

²⁴³ Vgl. Bundesversammlung (IGEG, 1995), S. 1 ff.

4.2.3.2 Betriebswirtschaftliche Umsetzungsphase

Generelle Projektorganisation

Im Sommer 1994 zog sich die Geschäftsleitung des BAGE zu einer zweitägigen Klausur in die Berge zurück, um die Strategie für das künftige Institut zu erarbeiten.²⁴⁴ Ein externer Unternehmensberater übernahm die Moderation. Das entwickelte Strategiepapier sollte die grundsätzlichen Weichenstellungen beim Wandel vom Amt zum Institut aufzeigen und Anhaltspunkte für die Projektplanung liefern.

Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse verabschiedete die Geschäftsleitung im September 1994 die auch zum heutigen Zeitpunkt noch gültige Projektorganisation, die zehn Teilprojekte umfasst (vgl. Abbildung 11). Jedes Teilprojekt wird von einem Teilprojektleiter und drei bis elf Mitgliedern betreut. Die vier Marketingprojekte wurden zusammengefasst, da ein übergeordnetes Marketingkonzept entwickelt werden musste:

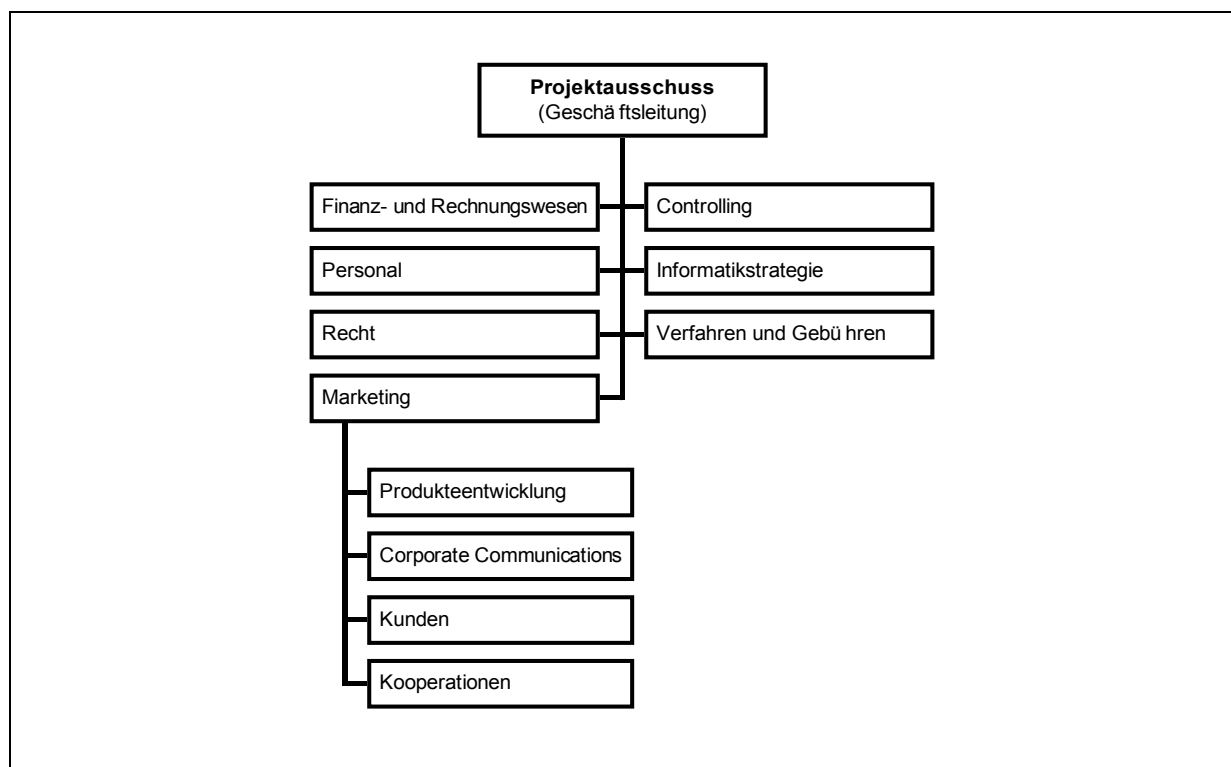


Abbildung 10: Projektorganisation im BAGE²⁴⁵

- Der Projektausschuss ist mit der Geschäftsleitung identisch. Er fällt die endgültigen Entscheide über Anträge der einzelnen Teilprojekte. Für die Koordination des Gesamtprojekts ist der Projektkoordinator zuständig, der Mitglied des Projektaus-

²⁴⁴ Vgl. Bundesamt für Geistiges Eigentum (IGE 1999, 1994), S. 4.

schusses ist. Es übernimmt auch die Aufgabe der internen Kommunikation innerhalb des IGE.

- Die Teilprojekte “Controlling”, “Finanz- und Rechnungswesen” und “Informatik” sind für die Entwicklung der strategischen und operativen Führungsinstrumente des IGE verantwortlich.
- In den Teilprojekten “Recht” und “Verfahren und Gebühren” werden Rechtsabklärungen getroffen und Rechtserlasse erarbeitet.
- Die zwei umstrittensten Teilprojekte sind “Personal” und “Marketing”. Das Teilprojekt “Personal” muss das neue Personalstatut ausarbeiten, das vom Bundesrat dieses Jahr erlassen wird. Widersacher einer flexiblen Regelung sind die Personalverbände, die präjudizierende Signale für die gesamte Bundesverwaltung befürchten.²⁴⁶

Im Marketingprojekt will man das moderne, nach unternehmerischen Gesichtspunkten definierte Auftreten des Instituts gegen aussen festlegen.²⁴⁷ Durch die Marketingaktivitäten sollen die Kunden feststellen, dass aus dem BAGE ein IGE geworden ist.

Nur bei den Teilprojekten “Controlling” und „Marketing“ wurden mit dem Betriebswirtschaftlichen Institut der ETH Zürich, respektive der Firma „Input“, externe Unternehmensberater beigezogen.

1995 bearbeiteten die Projektgruppen hauptsächlich diejenigen Arbeiten, die nötig waren, um am 1. Januar 1996 den Übergang vom Bundesamt zum Institut zu ermöglichen. Da das erste IGE Jahr als Übergangsjahr deklariert wurde, mussten nicht alle Veränderungen im Januar 1996 anlaufen. Die Mitglieder der Teilprojekte sind weiterhin aktiv und führen im Laufe dieses Jahres kontinuierlich weitere Neuerungen ein.²⁴⁸

Die Geschäftsleitung hatte sich bei der Festlegung der Projektorganisation hohe Ziele gesetzt. Sie wünschte sich ein permanentes Lernen:²⁴⁹

“Wir wollen den Wandel breit abgestützt planen und schrittweise umsetzen. (...) Es besteht keine Abgrenzung zur normalen Führungsarbeit. Durch diese Vernetzung unterstützen wir einerseits die angestrebte offene Kommunikation und erleichtern andererseits die sukzessive Umsetzung der einzelnen Schritte. Generell soll damit eine Unternehmenskultur gefördert werden, die Verände-

²⁴⁵ Vgl. Bundesamt für Geistiges Eigentum (Organisation, 1994), o. S.

²⁴⁶ Vgl. o. V. (Weg, 1996), S. 15.

²⁴⁷ Vgl. Bundesamt für Geistiges Eigentum (Organisation, 1994), o. S.

²⁴⁸ Vgl. Hilty, Reto (IGE, 1995).

rungen und ihre Bewältigung nicht als aussergewöhnliches Ereignis, sondern als permanentes und bevorzugtes Tätigkeitsfeld auffasst.”

Am Verlauf des Teilprojekts “Marketing” soll stellvertretend für die übrigen Teilprojekte untersucht werden, ob dieses Ziel erreicht wurde.

Teilprojekt Marketing

Das BAGE engagierte im Herbst 1994 für das Teilprojekt “Marketing” die Unternehmens- und Marketingberatung “Input”. In ihrer Offerte versprachen die externen Berater zwei Ziele, die sie im BAGE erreichen wollten:²⁵⁰

- Festlegung der zu bearbeitenden bestehenden und neuen Kunden und die Überprüfung der Produktpalette
- Erarbeitung einer Wettbewerbsstrategie und eines Marktbearbeitungskonzepts und die Festlegung des Marketing-Mixes

In einer ersten Phase sammelte die Unternehmensberatung Datenmaterial für eine Bestandsaufnahme des Ist-Marktes. Sie führte halbstandardisierte Interviews mit Kunden des BAGE, der Geschäftsleitung und den Teilprojektleitern „Marketing“ durch. Alle Aktionen wurden in Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung geplant.

Die Ergebnisse wurden der Geschäftsleitung und den Teilprojektleitern „Marketing“ an einem ausser Haus durchgeführten zweitägigen Workshop vorgestellt. Im Plenum und in Kleingruppen beurteilten die Teilnehmer die Ergebnisse. Sie setzten Prioritäten für die künftige Angebotsgestaltung.

„Input“ führte danach eine zweite Kundenbefragung durch und forschte nach den Produktewünschen der Kunden (Soll-Markt). Mit dem gesammelten Datenmaterial erstellte die Unternehmensberatung einen Entwurf für ein Marketinggesamtkonzept, das an einem zweiten Workshop zusammen mit dem BAGE diskutiert und verbessert wurde. Das definitive Marketingkonzept wurde ein halbes Jahr nach Projektbeginn im Mai 1995 eingereicht.

Die Entwicklung des Marketingkonzepts erfolgte im Dialog zwischen den Führungskräften des BAGE, den Kunden und den externen Beratern. Der Projektkoordinator schrieb zwar den involvierten Personen, dass sie die Mitarbeiter zweckdienlich informieren sollten, eine Beteiligung der Mitarbeiter fand aber nicht statt. Input warnte

²⁴⁹ Bundesamt für Geistiges Eigentum (Jahresbericht, 1994), S. 3.

²⁵⁰ Die Darstellung beruht auf dem Studium von internen, vertraulichen Dokumenten und Gesprächen, die mit Mitarbeitern und Führungskräften geführt wurden.

deshalb vor internen Widerständen und forderte die BAGE Leitung auf, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, damit der Schwung der Umgestaltung nicht verlorenginge.

Die Belegschaft wurde erst im Mai 1995 in das Teilprojekt miteinbezogen. An einer „Kick-off“-Veranstaltung wurden die Mitarbeiter über das Marketingkonzept informiert. Obschon ein bekannter Clown als Publikumsmagnet auftrat, erschien nur ein Viertel des Personals.

Mehr Interesse zeigte das Personal an den Ausbildungsveranstaltungen, die ab Mai durchgeführt wurden. Input hatte dem BAGE vorgeschlagen, drei Kursblöcke zu planen. Im ersten Block sollte dem Personal Basiswissen über Marketing und Verkauf vermittelt werden, im zweiten Block das Verkaufskonzept näher gebracht werden und im letzten Block stand eine Schulung in Verkaufstechnik auf dem Programm. Der erste Kursblock, der für alle interessierten Mitarbeiter durchgeführt wurde, diente nicht wie geplant nur der Schulung, sondern auch als Frustrationsventil. Viele Mitarbeiter sagten, dass sie zum erstenmal die Möglichkeit hatten, sich umfassend zu orientieren und äussern. Das Spektrum der Meinungen reichte von grosser Ablehnung bis Zustimmung zu den Plänen des BAGE. Ein Kursleiter vermerkte:

“Sehr stark fühlbar wurde die gegenwärtige Unternehmenskultur. Frustrationspotential ist viel vorhanden - auch wenn an den Kursen nur ein Teil dieser Mitarbeiter anwesend war. Aus Referentensicht eine spezielle Herausforderung.”

Die Kursblöcke 2 und 3 wurden bis jetzt noch nicht durchgeführt, da die Rekrutierung der Verkaufsmitarbeiter, die für diese Kursblöcke vorgesehen sind, bis Ende 1995 nicht abgeschlossen war. Es zeigen zuwenig Mitarbeiter Interesse.

Für die Umsetzung des Marketingkonzepts wurde im März 1995 vom BAGE ein Marketingleiter eingestellt. Dieser koordiniert seither das Teilprojekt und leitet die neugeschaffene Marketingabteilung. Einzelne wichtige Marketingentscheide werden aber weiterhin von der Geschäftsleitung gefällt. Solche „Top-Down“-Vorgaben stossen bei der Marketingleitung nicht auf Gegenliebe.

Da der Projektausschuss seine Kräfte in der zweiten Hälfte 1995 auf andere Teilprojekte konzentrierte, konnte das Verkaufskonzept, das „Input“ entwerfen sollte und vom Marketingleiter begleitet worden wäre, nicht termingemäss fertiggestellt werden.

4.2.4 Beurteilung des Veränderungsprozesses

Der Veränderungsprozess vom BAGE zum IGE wird nach den sieben OE-Anforderungskriterien, die im Kapitel 3 vorgestellt wurden, beurteilt (vgl. Tabelle 7).²⁵¹

Beurteilungskriterium für Organisationsentwicklung	Ausprägung im IGE	
Mitarbeiter sind aktive Subjekte	Mitarbeiter gut informiert, aber nicht integriert. Die Stimmung innerhalb der Belegschaft ist misstrauisch. Kommunikationsprobleme zwischen der Direktion und den Mitarbeitern.	☹
Problemstellung wird im Rahmen des Projekts entwickelt	Projekt mit klaren NPM-Vorstellungen gestartet. Trotzdem mehrere Problemumformulierungen in juristisch-politischer Phase, da erstes Bundesamt, das NPM einführte. In amtsinterner Umsetzungsphase Problemstellung im Rahmen des Projekts entwickelt.	☺
Lösungen werden intern erarbeitet	Alle Lösungen intern erarbeitet.	☺
Umsetzung ist Teil des Projekts	1996 als Übergangsjahr definiert. Ist offen für weitere Veränderungen.	☺
Langwieriger Problemlösungsprozess mit hoher Umsetzungswahrscheinlichkeit; Berater ist Methodenexperte (mit Fachkenntnissen), der Hilfe zur Selbsthilfe schafft	Langfristiges Projekt (1989-1996). Berater nur in zwei Teilprojekten und bei der Strategiedefinition beigezogen. Wurden als Fachexperten angesehen. Berater hatten keinen Einfluss auf Gesamtkonzept.	☺
Lösungen mit Lösungsmethoden	Sowohl Lösungen als auch Lösungsmethoden erarbeitet.	☺
Ganzheitlicher Ansatz	Umfassendes Projekt. Mitarbeiter aber zu wenig integriert. Noch keine Kulturveränderung in den Köpfen.	☺

Tabelle 7: Beurteilung des OE-Prozesses im IGE

²⁵¹ Die Analyse beruht auf dem Studium von internen, vertraulichen Dokumenten und Gesprächen, die mit Mitarbeitern und Führungskräften geführt wurden.

4.2.4.1 Mitarbeiter sind aktive Subjekte

Einbezug der Mitarbeiter während des Projekts

Die Mitarbeiter des BAGE konnten sich 1992 mit einem Gesetzesentwurf, der in der Bibliothek des IGE auflag, zum erstenmal über das geplante Reorganisationsvorhaben informieren. Viele Mitarbeiter hatten dabei das Gefühl, man werde von der Direktion nicht umfassend informiert und der Entwurf sei einzig das "ehrgeizige" Projekt des Direktors, aber nicht der Belegschaft.

Informationsveranstaltungen, die danach durchgeführt wurden, konnten dem Projekt das „Top-Down“-Image nicht nehmen. Im Gegenteil: Nach der Aussage "Die Zeit unter dem Regenschirm des Bundes ist vorbei" eines Kadermitglieds an einer Veranstaltung distanzieren sich viele Mitarbeiter vom Vorhaben. Sie fürchteten um den Beamtenstatus und hatten Angst vor Entlassungen, obwohl immer wieder versichert wurde, man werde auf die Bedürfnisse des Personals Rücksicht nehmen.

Die Vertrauensbasis konnte nicht wiederhergestellt werden. Der Personalausschuss suchte das Gespräch mit dem Direktor und bat, das Personal mehr zu motivieren. Der Direktor seinerseits hielt das Motivieren für eine Aufgabe des Personalausschusses.

Das Personal interessierte sich vor allem für das neue Personalstatut. Ein Grund für die Fokussierung auf diesen Teilaspekt war die Mitarbeit des Personalausschusses im Teilprojekt "Personal". Nur in diesem Teilprojekt konnte das Personal offiziell in der Leitung mitarbeiten. Die Vertreterin des Personalausschusses fühlte sich in der Gruppe nicht verstanden und verweigerte nach einiger Zeit die Mitarbeit, obwohl der Projektkoordinator mehrmals das Gespräch suchte. Dieses Verhalten wurde sowohl von der Geschäftsleitung wie auch von den übrigen Personalausschussmitgliedern kritisiert.

Der Projektkoordinator, der für die NPM-Einführung angestellt wurde, musste mit einem negativen Image seine Arbeit antreten. Bis ins Kader hinein hiess es, nun komme der "Rausschmeisser". Die organisatorische Nähe zum Direktor machte den Projektkoordinator für viele Mitarbeiter zur "persona non grata". Der Projektkoordinator suchte ungewöhnliche Möglichkeiten, um den Kontakt zum Personal zu verbessern: In seinem Büro war immer "Open door", so dass alle ohne Anmeldung eintreten und Fragen stellen konnten. Genützt wurde das Angebot zum Bedauern des Projektkoordinators dürftig. Kritiken vernahm er vorwiegend durch Gerüchte.

Die kritisch eingestellten Mitarbeiter machten nicht das ganze Personal aus. Schätzungen von Personalvertretern und Kadern ergaben, dass etwa ein Drittel des Personals das Projekt engagiert unterstützte, ein Drittel eine indifferente Haltung einnahm und nur ein Drittel ablehnend eingestellt war. Vor allem die jüngeren, besser ausgebildeten Mitarbeiter konnten dem Vorhaben Positives abgewinnen.

Aktiv mitmachen konnte das Personal im Marketing-Schulungsseminar. Das Echo der Mitarbeiter auf diese Veranstaltung war sehr positiv. "Dynamisch" und "hervorragend" war das einhellige Fazit der Teilnehmer. Es wurde nach der Veranstaltung der Wunsch geäußert, dass man untere Stufen vermehrt in solche Workshops einbeziehen sollte.

Beziehung zwischen dem Personal und der Geschäftsleitung

Das Misstrauen des Personals gegenüber der Geschäftsleitung äusserte sich nicht erst während des Projekts. Viele Techniker fühlen sich im BAGE von der Geschäftsleitung generell nicht vertreten, da sie nur aus Juristen besteht. Vor allem ältere Mitarbeiter betonen, dass früher alle Direktoren Techniker waren. Grund für den Wechsel von den Technikern zu den Juristen an der Spitze sind die geänderten Aufgaben des BAGE. Früher war das BAGE das Patentamt, in dem vor allem die technische Prüfung von Erfinderpapenten im Vordergrund stand. Seit ein paar Jahren hat sich eine Verlagerung zu juristischen Fragen ergeben. Die Direktion ist sich des Problems bewusst und versucht, mittelfristig einen Techniker in die Geschäftsleitung aufzunehmen.

Die informelle Kommunikation zwischen dem Topmanagement und der Belegschaft war vor und während des Reorganisationsprojekts mehrmals ein Thema im BAGE. Auf Anregung des Personalausschusses versuchte man informelle Cafeteria-Gespräche mit dem Direktor zu institutionalisieren, die aber nach einigen Wochen wieder abgesagt wurden. Die Stimmung sei zu verkrampft gewesen, hiess es.

Fazit

Die Projektleitung hatte im Projektbeschrieb und im Leitbild mehrmals die Wichtigkeit betont, das Personal aktiv in den Veränderungsprozess miteinzubeziehen. Es wurden konkrete Massnahmen vorgeschlagen.²⁵²

²⁵² Bundesamt für Geistiges Eigentum (Kräfte, 1995), S. 8 f.

- „eine konsequente Personal- und Organisationsentwicklung, die Interessen, Neigungen, Fähigkeiten und Qualitäten der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erkennt, fördert und honoriert
- Arbeitsgruppen oder Projektteams mit breiter Mitwirkung des Personals“

Doch in der Praxis sah es anders aus. Es wurde versäumt, schon zu Beginn des Veränderungsprozesses die Mitarbeiter miteinzubeziehen und dadurch das Image eines Top-Down vorbestimmten Projekts zu nehmen. Die Kommunikationsprobleme zwischen dem Personal und der Geschäftsleitung hätten frühzeitig thematisiert und gelöst werden müssen, was bis heute noch nicht zufriedenstellend geschehen ist.

In der Projektorganisation hätte sich der stärkere institutionalisierte Einbezug des Personals in die Projektleitung positiv auswirken können. Dazu wären fachkompetente und kompromissbereite Personalvertreter nötig gewesen, denn die unverrückbaren Positionen im Teilprojekt Personal verschlechterten die Beziehung zwischen der Geschäftsleitung und dem Personal merklich. Das Personal hatte zu wenig Möglichkeiten, seine Fähigkeiten in das Projekt einzubringen.

Es wäre zu prüfen gewesen, ob die Geschäftsleitung das untere Kader nicht besser in den Veränderungsprozess hätte integrieren können. Diese Stufe hat den häufigsten Kontakt zur Sachbearbeiterebene, konnte aber bis kurz vor der Umwandlung am 1. Januar 1996 nur lückenhaft Auskunft über die geplanten Änderungen innerhalb des Bundesamtes geben.

4.2.4.2 Problemstellung wird im Rahmen des Projekts entwickelt

Der Veränderungsprozess im Bundesamt für Geistiges Eigentum lief parallel zu einer ähnlichen Entwicklung in den Patentämtern anderer Länder. 1990 wandelte beispielsweise die britische Regierung 1990 ihr Patentamt in eine „Agency“ um, was dem Amt eine höhere Autonomie gewährte.²⁵³

Diese Veränderungen in Patentämtern anderer Länder prägten den Prozess beim BAGE. Die Problemstellung wurde deshalb nur beschränkt im Rahmen des Projekts entwickelt. Schon zu Beginn der Veränderung standen die grundsätzlichen Ziele der Reorganisation fest.

Trotzdem gab es in der juristisch-politischen Phase mehrere Abänderungen an den Gesetzesentwürfen. Grund war die Unerfahrenheit der Bundesbehörden mit New Public Management. Viele Problemstellungen konnten erst nach und nach formuliert

²⁵³ Vgl. Finer, Elliot (Next Steps, 1991), S. 23 ff.

werden, da die Gespräche mit Politikern und Departementsvertretern den möglichen Handlungsspielraum aufzeigten.

In der betriebswirtschaftlichen Umsetzungsphase wurde die Problemstellung von der Geschäftsleitung an einer Klausur entwickelt. Die Teilprojekte, die bearbeitet wurden, standen nicht von vornherein fest. Vor allem die zweite Phase kommt deshalb dem Ansatz einer Organisationsentwicklung nahe.

4.2.4.3 Lösungen werden intern erarbeitet

Das BAGE konnte im Veränderungsprozess auf ein hohes fachliches Wissen seiner eigenen Führungskräfte zurückgreifen. Die Gesetzesentwürfe und Erlasse wurden alle im Bundesamt geschrieben. Positiven Einfluss hatte die NPM-Begeisterung und das Engagement des Direktors, das er auf die Geschäftsleitung übertragen konnte. Dem Projekt wurde deshalb eine hohe zeitliche Priorität eingeräumt. Es ist in einer Verwaltung aussergewöhnlich, dass für einen Veränderungsprozess ein eigener Projektkoordinator angestellt und in die Geschäftsleitung aufgenommen wird.

Das grosse Engagement könnte ein Grund dafür sein, dass der externe Berater, der das Topmanagement bei der Strategieplanung betreute, eher als ein Bremser denn als eine Hilfe empfunden wurde.

Positive Auswirkungen auf den Veränderungsprozess dürfte die Reorganisation der Markenabteilung gehabt haben, die zwischen 1990 und 1994 durchgeführt wurde. Dieses Vorhaben war von Arbeitspsychologen und dem Eidg. Personalamt begleitet und stark nach OE-Ansätzen geführt worden.²⁵⁴ Die Geschäftsleitung hatte also mit Veränderungsprozessen Erfahrung.

4.2.4.4 Umsetzung ist Teil des Projekts

Am 1. Januar 1996 ist im IGE das Projekt nicht abgeschlossen worden. Seit diesem Tag ist das Amt zwar ein Institut, doch die Neuerungen sind nicht generalstabsmässig eingeführt worden. Es ist beispielsweise geplant, das neue Marketingkonzept sukzessive umzusetzen.

²⁵⁴ Vgl. Frei, Felix et al. (BAGE, 1993), S. 256.

Der Projektausschuss hat bewusst dieses Vorgehen gewählt, da die interne Umsetzungsphase von September 1994 bis Januar 1996 knapp bemessen war, man die Umwandlung aber nicht hinausschieben wollte.

Da die Umsetzung Teil des Projekts ist, hat die Projektleitung die Möglichkeit, bei Problemen korrigierend einzugreifen. Das Personal wird dadurch weniger überfordert.

4.2.4.5 Langwieriger Problemlösungsprozess; Berater ist Methodenexperte

Dauer des Prozesses

Die Einführung des NPM im IGE war von Anfang an als langwieriger Prozess geplant. Acht Jahre vergingen, bis die ersten Ideen in die Tat umgesetzt werden konnten. Fünf Jahre lang, von 1991 bis 1996, wurde intensiv am Projekt gearbeitet.

Es zeigte sich, dass viele Feedbackschlaufen eingebaut werden mussten. In der juristischen und politischen Phase wurden die Gesetzesentwürfe mehrmals überarbeitet, um die Anregungen und Meinungen von Experten und Politikern miteinzubeziehen. Die Geschäftsleitung hatte zwar konkrete Vorstellungen, war aber immer offen, neue Erkenntnisse aufzunehmen.

Auch in der betriebswirtschaftlichen Umsetzungsphase zeigte sich der Projektausschuss flexibel. Erkennbar ist dies an den gesetzten Meilensteinen, die je nach Stand des Projekts flexibel gehandhabt wurden.

Rolle der Berater

Die beigezogenen Berater waren mehrheitlich Fach- und nicht Methodenexperten. In der Strategieplanungssitzung wurde zwar ein Berater angestellt, der nur moderieren sollte. Doch die Geschäftsleitung empfand die Moderation eher bremsend als fördernd. In den Teilprojekten wurden die Berater deshalb nur für konkrete Fragestellungen im Controlling und Marketing beigezogen, weil befürchtet wurde, man verliere sonst zuviel Zeit.

Obwohl die Geschäftsleitung Fach- und nicht Methodenexperten wollte, lag es an den Beratern, wie sie die Lösungen erarbeiten wollten. Das zugezogene BWI der ETH Zürich wie auch „Input“ wählten Strategien, die das amtsinterne Know-how ausschöpften. Beide Unternehmen haben OE-Ansätze in ihre Beratung integriert.

Die Berater hatten den Eindruck, das BAGE sei zu Projektbeginn engagiert gewesen, habe aber bei der konkreten Detailumsetzung den Elan vermissen lassen. Im BAGE sei eine Rechtsorientierung (Zitat: "Recht kommt vor Marketing") und nicht betriebswirtschaftliche Orientierung spürbar gewesen. Die Berater führen dies auf mangelnde betriebswirtschaftliche Erfahrung der Geschäftsleitung zurück.

4.2.4.6 Lösungen und Lösungsmethoden

Das Bundesamt hatte sich zu Beginn der betriebswirtschaftlichen Umsetzungsphase zum Ziel gesetzt, die Veränderungen so durchzuführen, dass sie nicht als aussergewöhnliches Ereignis, sondern als permanentes Tätigkeitsfeld aufgefasst werden.²⁵⁵ Da es in der Schweiz keine vergleichbaren NPM-Projekte gibt, mussten alle Resultate und auch die Lösungsmethoden selber entwickelt werden, was sich positiv auf künftige kleinere Reorganisationsprojekte im Bundesamt auswirken dürfte. Das Lernen des Lernens wurde geschult.

4.2.4.7 Ganzheitlicher Ansatz

Ein ganzheitlicher Veränderungsprozess in der öffentlichen Verwaltung muss das Bürokratiesystem in seiner Gesamtheit verändern und die Umsysteme berücksichtigen.²⁵⁶ New Public Management betont dieses umfassende Umdenken und könnte damit das Ganzheitlichkeitskriterium problemlos erfüllen.

Das IGE hat mit seinen zehn Teilprojekten bekräftigt, dass es nicht nur einzelne, sondern alle Problembereiche des Bundesamtes verändern wollte. Bei der organisatorischen Gestaltung und den Führungsinstrumenten ist dies gelungen. Das Schwergewicht des Projekts lag auf diesen Bereichen. Das IGE hat neu eine autonome, flexible Organisation und ist fähig, das Institut strategisch zu führen (z. B. durch Controlling und EDV).

Zu wenig berücksichtigt wurde im Veränderungsprozess das Personal. Die Geschäftsleitung setzte sich zwar für die Schaffung attraktiver Arbeitsplätze ein, schaffte es aber nicht, die Belegschaft zu überzeugen und begeistern.

Wie die Umsysteme auf den Veränderungsprozess reagieren werden, kann noch nicht gesagt werden. Verhandlungsgeschick zeigte das BAGE mit dem politisch-

²⁵⁵ Vgl. Bundesamt für Geistiges Eigentum (Jahresbericht, 1994), S. 3.

²⁵⁶ Vgl. Kap. 2.1.4 "Umfeld der öffentlichen Verwaltung".

rechtlichen System. Die Parlamente und Interessenverbände zeigten gegenüber dem BAGE viel Goodwill. Schon in der Vernehmlassung des Gesetzes gab es fast nur positive Reaktionen.²⁵⁷ Von den Interessenverbänden zeigten sich nur die Gewerkschaften kritisch.

Zeigen muss sich, ob die Öffentlichkeit die Umstrukturierung honorieren wird. Die ersten Reaktionen der Kunden waren negativ, da sie massiv höhere Gebühren zahlen müssen.²⁵⁸ Der Entrüstungsturm könnte sich aber bald legen. Positive Echos kamen von den Kunden, die vom BAGE bei der Erarbeitung der Marketingstrategie interviewt wurden. Sie fühlen sich als Partner des BAGE ernst genommen.

4.3 Bundesamt für Landestopographie

4.3.1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Landestopographie (L + T) gehört zum Eidg. Militärdepartement (EMD). Es ist administrativ dem Generalsekretariat des Departements zugeordnet.²⁵⁹ Die wichtigsten Produkte und Dienstleistungen des L + T sind:²⁶⁰

- Topographische Karten in gedruckter und elektronischer Form
- Thematische Karten (z. B. Wander- und Burgenkarten) in gedruckter und elektronischer Form
- Luftbilder, Entwicklung von Fliegerfilmen
- Ingenieurvermessungen
- Geodätische Grundlagen der Schweiz (Die Landesvermessung erarbeitet den Bezugsrahmen für die Kartenherstellung.)
- Technische Aufsicht über die Erstellung und Nachführung der Lagefixpunkte (im Auftrag der Eidg. Vermessungsdirektion des Bundesamtes für Raumplanung)
- Unterhalts- und Vermessungsarbeiten an der Landesgrenze (im Auftrag der Direktion für Völkerrecht des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten)

Sein hohes Prestige verdankt das Bundesamt den Landeskarten, mit denen mehrere internationale Preise gewonnen wurden. Hauptabnehmer der Produkte sind die Armee, Verwaltungsstellen und Private.

²⁵⁷ Vgl. Bundesrat (Botschaft IGE, 1994), S. 16 ff.

²⁵⁸ Vgl. Stampfli, Daniel (Proteste, 1996), S. 15.

²⁵⁹ Vgl. Bundeskanzlei (Bund, 1995), S. 34.

²⁶⁰ Vgl. Mundi Unternehmensberatung (Möglichkeiten, 1994), S. 2.

Der Verkauf der Landeskarten ist die wichtigste Einnahmequelle. 1994 standen Einnahmen von 8,8 Mio. Fr. Ausgaben von 20,2 Mio. Fr. gegenüber. Der Kostendeckungsgrad beträgt nur 44%, weil Kartenlieferungen und Facharbeiten für die Armee und andere Bundesstellen nicht fakturiert werden.²⁶¹

Die 143 Mitarbeiter arbeiten in einer der vier Abteilungen Geodäsie, Topographie, Kartographie / Reproduktion und Kaufmännischer Dienst. 90% der Angestellten sind Männer und die Mehrheit hat einen technischen Beruf erlernt.²⁶²

Die Geschäftsleitung analysierte 1994 die Stärken und Schwächen des L + T. Es wurden dabei die Bereiche Markt / Produkte, Führung, Ressourcen (Technik, Personal, Finanzen) und Umfeld (Volkswirtschaft, Politik) untersucht. Die Ergebnisse geben einen aussagekräftigen Einblick in die Ist-Situation des Bundesamtes:

Markt / Produkte

Die Produkte des L + T haben einen ausgezeichneten Ruf und einen hohen Bekanntheitsgrad. Die Kunden schätzen die herausragende Qualität. Der Markt für Landeskarten ist im Privatkundensegment gesättigt und leicht abnehmend (-10%). Da das EMD durch die Armee reform 1995 verkleinert wurde, benötigt die Armee neu 20% weniger Karten als bisher.

Schwächen sieht das Bundesamt in der Geschwindigkeit, mit der auf Marktveränderungen reagiert werden kann. Im Bereich der elektronischen Produkte (z. B. CD ROM) ist das L + T beispielsweise leicht im Rückstand. Die Produktionsprozesse müssten flexibler ausgestaltet werden, um die Reaktionsfähigkeit zu erhöhen. Bis jetzt sind im L + T noch keine detaillierten Marktanalysen in Auftrag gegeben worden.

Führung

Als grosse Stärke des L + T kann die Kontinuität in der Führung angesehen werden. Die Mitglieder der Geschäftsleitung sind zwar alle über 50 Jahre alt, dafür aber ein eingespieltes Team, das über eine konstruktive Gesprächskultur verfügt. Zu verdanken ist dies einer Teamentwicklung, die zusammen mit einem Psychologen durchgeführt wurde.²⁶³ Die Geschäftsleitung hat langjährige Erfahrung im wirtschaftlichen Denken, da das L + T ein Produktionsbetrieb ist.

²⁶¹ Vgl. Bundesamt für Landestopographie (Jahresbericht, 1994), Anhang 2.

²⁶² Vgl. Bundesamt für Landestopographie (Jahresbericht, 1994), S. 3.

²⁶³ Vgl. Gubler, Erich (L + T, 1995).

Unzufrieden ist man in der Geschäftsleitung mit dem fehlenden Handlungsspielraum. Das Tagesgeschäft ist so dominierend, dass die Zeit für grundlegende Führungsaufgaben fehlt. Wenig Erfahrung hat das L + T mit Konkurrenzsituationen.

Ressourcen

Die grösste Schwächen sieht das Bundesamt in der geringen Flexibilität im Personal- (Beamtenstatus, Gehaltseinreihung, Stellenplafonierung) und Finanzbereich (Kein Übertrag von Geldern auf folgende Buchungsperiode möglich, fehlende Produkte- und Globalbudgets, Jährlichkeit der Rechnungslegung).

Die Inputsteuerung durch die zentralen Querschnittsämter der Bundesverwaltung ist in den Augen der Geschäftsleitung zu starr und träge, um im härter werdenden Markt rasch reagieren zu können.

Als Stärken betrachtet die Direktion das Know-how der Mitarbeiter, die gute Infrastruktur, die Sicherheit des Arbeitsplatzes und das motivierte Personal.

Umfeld

Für das L + T existiert ein klar definierter Leistungsauftrag auf Verordnungsebene. Den Leistungsauftrag sieht das Bundesamt als Vorteil an, da dadurch die Tätigkeit des L + T an präzisen Vorgaben gemessen und beurteilt werden kann.

Gleichzeitig ist die Verordnung aber auch ein Nachteil, da die gesetzlichen Bestimmungen einengend sind. Die erlaubten Projektionsmassstäbe für die Landeskarten sind beispielsweise genau vorgegeben.

Der Direktor des Bundesamtes für Landestopographie beschloss im Frühling 1994, die Einführung des New Public Managements zu prüfen. Er erhoffte sich davon eine Möglichkeit, auf die härter werdenden Anforderungen des Marktes reagieren zu können.²⁶⁴

Man war im Bundesamt überzeugt, dass es besser sei, die Einführung des NPM aus eigenem Antrieb zu wagen und nicht plötzlich von der Verwaltung dazu gezwungen zu werden.

Der Direktor des Bundesamtes hatte NPM an den Amtsdirektorensitzungen des EPA im Rahmen des Programms „Erweiterung des Handlungsspielraums“ kennengelernt. Er hatte mitverfolgt, wie die Einführung des NPM in den Landestopographieämtern in Holland und England grossen Erfolg hatte.

²⁶⁴ Vgl. Jeanrichard, Francis (L+T, 1996).

4.3.2 Ziele der Reorganisation

Ziel der Reorganisation im L + T war es, die Grundlage für eine effiziente Führung des Bundesamtes zu schaffen. Man war überzeugt, dass NPM eine sinnvolle Alternative zur Privatisierung sei.²⁶⁵ Konkret sah die Geschäftsleitung Handlungsbedarf in vier Bereichen.²⁶⁶

- Das Bundesamt wollte seinen Handlungsspielraum bezüglich Ressourcen vergrößern. Man wollte selbständig über die Einstellung von Personal und die Verwendung der Finanzen entscheiden können. Die Geschäftsleitung erhoffte sich eine bessere Trennung von Politik (Parlament) und Führungsaufgaben (Amt) dank der Einführung von Leistungsaufträgen.
Das Bundesamt betonte von Anfang an, dass ein Personalabbau nicht zur Diskussion stehe, ein flexiblerer Einsatz der Mitarbeiter aber erwünscht sei.²⁶⁷
- Das Kader sollte von Sachbearbeitungsaufgaben entlastet werden, um vermehrt Führungsaufgaben wahrzunehmen und das wirtschaftliche Denken zu fördern. Zu diesem Zweck wollte man die Amtsorganisation überprüfen und ausgereifte Zielsysteme einführen (Leitbild, strategische Ziele, operative Ziele, Erwartungen an jeden Mitarbeiter).²⁶⁸
- Das Marktsegment „Privatkunden“ sollte ausgeweitet werden. Man wollte rascher über neue Produktelancierungen entscheiden können und auch die Erschließung neuer Marktsegmente ins Auge fassen.
- Die rechtlichen Grundlagen sollten abgeändert werden, um eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung zu ermöglichen. Die neue Identität des L + T wollte man mit einer Anpassung der Verordnungen, Aufgaben und Gebühren verankern.

4.3.3 Ablauf des Veränderungsprozesses

Im Bundesamt für Landestopographie sind bisher drei Phasen des Veränderungsprozesses abgelaufen: Die Startphase, die Analysephase und die Phase der Strategiebildung. Zur Zeit befindet sich das Bundesamt in der Phase der Strategiebildung. Die Einführung des NPM ist auf den 1. Januar 1997 geplant.

4.3.3.1 Startphase

²⁶⁵ Vgl. Jeanrichard, Francis (L+T, 1996).

²⁶⁶ Vgl. Mundi Unternehmensberatung (Möglichkeiten, 1994), S. 4.

²⁶⁷ Vgl. Jeanrichard, Francis (L+T, 1996).

Der Direktor des L + T nahm seit 1993 regelmässig an den Diskussionsrunden des EPA zur Erweiterung des Handlungsspielraums teil. Anfangs 1994 diskutierte er mit der Geschäftsleitung die Möglichkeit, NPM im L + T einzuführen. Die Reaktionen reichten von Ablehnung bis hin zu Begeisterung. Mehrheitlich stand man aber hinter dem Vorhaben.²⁶⁹ Die Direktion beauftragte im März 1994 die Unternehmensberatung „mundi“ abzuklären, ob die Einführung des NPM im Bundesamt überhaupt in Frage komme. Die Firma „mundi“ sollte dazu zusammen mit der Geschäftsleitung die Ist-Situation des L + T analysieren und prüfen, ob mehr Handlungsspielraum sinnvoll und realistisch wäre.

Ein diagnostischer Fragebogen, den alle Geschäftsleitungsmitglieder ausfüllten und gemeinsam diskutierten (vgl. Anhang 4), gab einen ersten Hinweis darauf, dass die Einführung des NPM möglich wäre. Zusammen mit „mundi“ wurde im September 1994 eine eintägige Klausur organisiert, in der eine Ist-Analyse der gegenwärtigen Situation im L + T durchgeführt wurde. Es wurden die Stärken / Schwächen und Chancen / Gefahren einer NPM-Einführung diskutiert. Die Geschäftsleitung sah vor allem Chancen:

- Mehr Gestaltungs- und Entscheidungskompetenz, dadurch mehr Eigenverantwortung
- Marktgerechtes Agieren
- Effizienz / Wirtschaftlichkeit
- Erhöhe Reaktionsfähigkeit
- Kundenorientierung
- Image-Gewinn des Bundesamtes
- Erhöhte Attraktivität der Arbeitsplätze

Die Unternehmensberatung verarbeitete die Ergebnisse zu einem Bericht, der an einem Geschäftsleitungs-Workshop im Dezember 1994 diskutiert wurde. Zum erstenmal wurden das Departement, das Kader und die Mitarbeiter informiert.

Die positiven Ergebnisse der Startphase veranlassten die Geschäftsleitung im Februar 1995, das Projekt „Erweiterung des Handlungsspielraums“ (EHSR L + T) offiziell zu starten. Im März wurde ein ausserordentlicher Projektkredit durch das EMD bewilligt. Damit signalisierte auch das Departement seine Zustimmung.

²⁶⁸ Vgl. Gubler, Erich (L+T, 1995).

²⁶⁹ Vgl. Jeanrichard, Francis (L+T, 1995).

4.3.3.2 Analysephase

Projektorganisation

Die Geschäftsleitung verabschiedete am 7. Februar 1995 die Projektorganisation (vgl. Abbildung 11):

- Das oberste Führungsgremium des Projekts ist der Projektausschuss, der aus der Geschäftsleitung besteht. Seine Aufgabe ist es, alle Entscheide der Projektleitung zu überprüfen und definitiv zu verabschieden.
- Die Arbeit des Projektausschusses wird vom Leiter des EPA-Programms „Mehr Handlungsspielraum“ begleitet. Er hat profunde Kenntnisse der öffentlichen Verwaltung und direkte Verbindungen zum Eidg. Personalamt und den Entscheidungsträgern in der Verwaltung.
- Für die Projektkoordination und das Management ist die Projektleitung zuständig. In der Projektleitung arbeiten die Geschäftsleitung und zwei Vertreter des Personalausschusses mit, die vollberechtigte Mitglieder sind. Die Unterteilung in Projektausschuss und Projektleitung soll überlegte Entscheide garantieren. Die Vertreter des Personalausschusses haben zusätzlich die Möglichkeit, vor den Projektausschusssitzungen, an denen sie selber nicht teilnehmen können, das Personal zu informieren.

Der Einbezug der Personalausschussmitglieder in die Projektleitung war umstritten und wurde erst nach einem Monat eingeführt. Die Mitarbeit soll das Vertrauen des Personals in das Projekt herstellen und einen ausreichenden Informationsfluss gewährleisten.²⁷⁰

- Die operative Begleitung des Projekts liegt bei der Unternehmensberatung „mundi“. Sie betreut die Projektleitung und lässt ihr Methodenwissen einfließen. Das Bundesamt und „mundi“ unterzeichneten einen Kontrakt, der die Beziehung zwischen den beiden Partnern regelt.

²⁷⁰ Vgl. Jeanrichard, Francis (L+T, 1996).

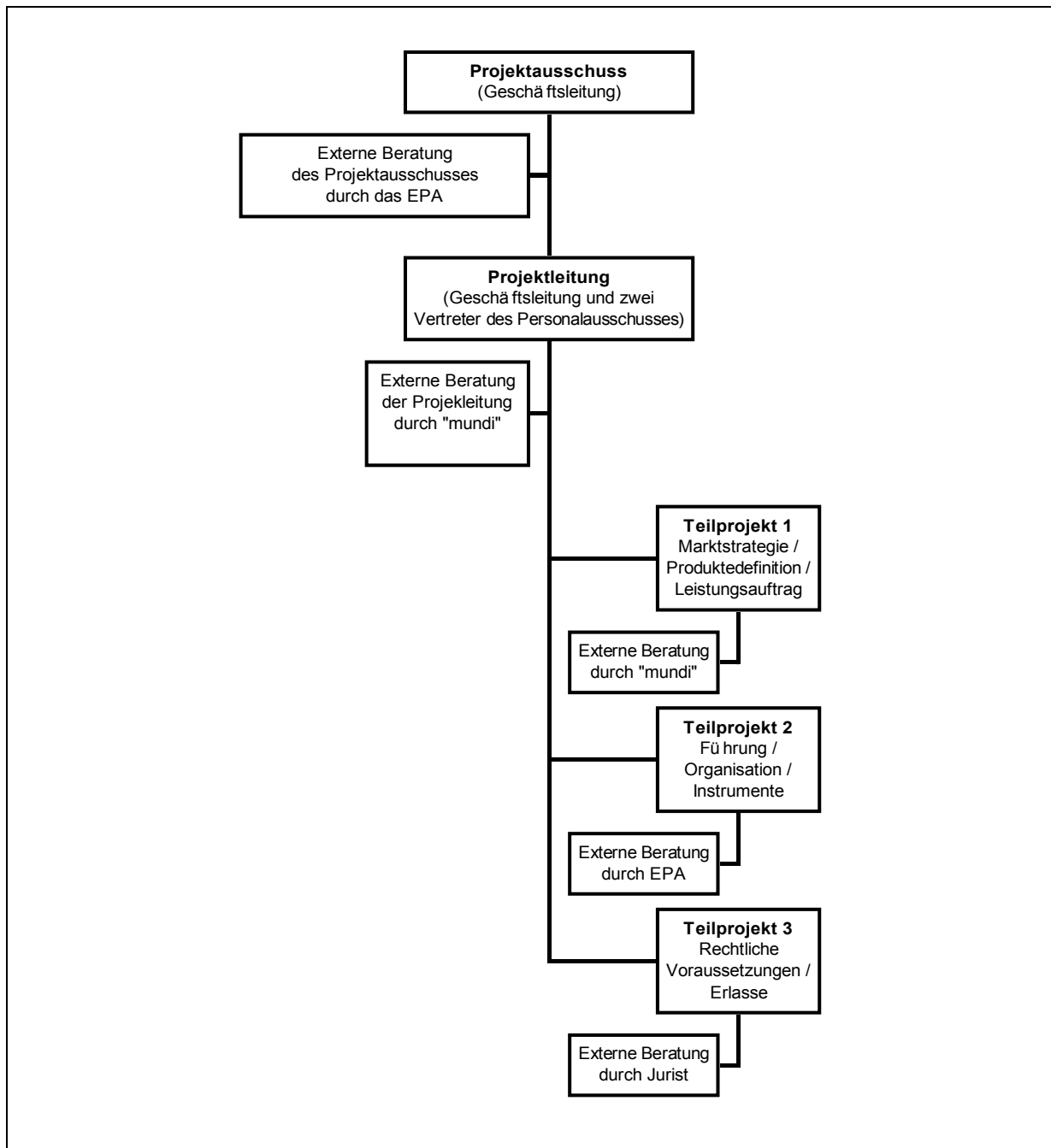


Abbildung 11: Projektorganisation im L + T²⁷¹

Die Einführung des NPM wird in drei Teilprojekten vorbereitet:

- Im Teilprojekt 1 werden die Marktstrategie, die Produktdefinition und die Leistungsaufträge entwickelt. Ein „mundi“-Mitarbeiter hilft dem Projektteam bei dieser Arbeit.

²⁷¹ Vgl. Bundesamt für Landestopographie (Organisation, 1995), o. S.

- Das Teilprojekt 2 ist für Führungs- und Organisationsfragen zuständig. Der EPA-Mitarbeiter unterstützt diese Gruppe.
- Die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten werden im Teilprojekt 3 untersucht, das von einem Juristen begleitet wird.

Gleichzeitig mit der Projektorganisation wurden auch die Meilensteine festgelegt. Die Geschäftsleitung und die Berater beschlossen, 1995 die Produkte des L + T zu definieren und danach die Leistungsaufträge festzulegen. Bis Mitte 1996 wollte man das Produktbudget für das Pilotjahr 1997 erarbeiten und danach die detaillierte Marktstrategie entwerfen. Die Organisationsform des Bundesamtes und die Wahl der Rechtsform sollten ebenfalls bis Mitte Jahr geregelt werden. In der zweiten Hälfte 1996 wollte man die Pilotphase vorbereiten.

Vorgehen

Das ganze Jahr 1995 stand im Zeichen der Produktdefinition.²⁷² Zusammen mit den Sektionschefs bestimmten die Mitglieder des Teilprojekts 1 die Produktgruppen und Produkte, die vom Bundesamt angeboten werden. Bei jedem Produkt setzte man sich mit der anvisierten Kundengruppe, den Zielen und den möglichen Leistungsvorgaben auseinander. Die genaue Definition der angebotenen Produkte soll die Einführung von Leistungsaufträgen und ein verbessertes Marketing ermöglichen.

Die Produktdefinition war sowohl für die Kadermitarbeiter des Bundesamtes wie auch die Unternehmensberatung „mundi“ ein Lernprozess, da beide Gruppen noch keine Erfahrung mit Produktdefinitionen hatten. „mundi“ übernahm die Moderation der Sitzungen. Die Entwürfe für die Einteilung in Produktgruppen und Produkte wurden von den Abteilungs- und Sektionschefs erarbeitet und dann in der Gruppe diskutiert.

Erst im Herbst präsentierte „mundi“ einen Leitfaden, der die Vorgehensschritte zur Produktdefinition aufzeigte. Die Unternehmensberatung hatte im Leitfaden die Erkenntnisse verarbeitet, die sie an den Sitzungen gewonnen hatte.

Im November organisierte das Bundesamt ein eintägiges Kaderseminar, an dem alle Kadermitarbeiter an der Produktdefinition mitarbeiten konnten.²⁷³ Dadurch wollte man die Arbeit des Teilprojekts 1 breiter abstützen und neue Inputs erhalten. Die Tagung wurde von den Teilnehmern positiv beurteilt. Die „breite Vernehmlassung“ fand erst zu diesem Zeitpunkt statt, da man mit „Fleisch am Knochen“ vor das Gesamtkader treten wollte.

²⁷² Die Darstellung beruht auf dem Studium von internen, vertraulichen Dokumenten und Gesprächen, die mit Mitarbeitern und Führungskräften geführt wurden.

²⁷³ Vgl. Erweiterung Handlungsspielraum (Seminar, 1995).

Der hohe Zeitbedarf für die Produktdefinitionen war weder vom L + T noch den Beratern erwartet worden. Die L + T Kadermitarbeiter bemängelten, dass sie alle Arbeit zusätzlich zum Tagesgeschäft erledigen mussten, und als Techniker wenig Erfahrung im Umgang mit betriebswirtschaftlichen Fragen hatten. Die Unternehmensberatung sah als Grund für die Verzögerung das Einüben des neuen unternehmerischen Denkens, das zeitintensiv gewesen sei. Man habe gespürt, dass jeder um „seine Pfründe“ kämpfte und die eigenen Produkte verteidigen wollte.

Anfangs 1996 wurden die Produktdefinitionen vom Projektausschuss verabschiedet.

Die Arbeit im Teilprojekt 2 wurde nicht forciert, da man zuerst Teilprojekt 1 abschließen wollte. Man machte sich im Teilprojekt 2 Gedanken, welche Schwerpunkte man bei der Projektgestaltung legen sollte und wo der Prozess unbefriedigend war.

Teilprojekt 3 wurde aus denselben Gründen wie Teilprojekt 2 zurückgestellt. Im L + T war man sich einig, dass die betriebswirtschaftlichen vor den juristischen Fragen gelöst werden müssen. Den anzustrebenden rechtlichen Staus des Bundesamtes hielt man für sekundär.

Da die Produktdefinitionen drei Monate länger als erwartet dauerten, konnten die Meilensteine 1995 nicht eingehalten werden. Der Projektausschuss zeigt sich aber zuversichtlich, 1996 aufzuholen, da das Tempo der Projektabwicklung forciert wurde. Die Geschäftsleitung ist bereit, bei einem massiven Rückstand auf die Meilensteine die NPM-Einführung zu verschieben.

Der Bundesrat wird die Pilotphase voraussichtlich im März bewilligen.²⁷⁴

²⁷⁴ Vgl. Jegge, Dieter (EPA, 1996).

4.3.3.3 Phase der Strategiebildung

Seit anfangs 1996 befindet sich das L + T in der Phase der Strategiebildung. Es werden zur Zeit Leistungsaufträge und Ideen für die Marktstrategie ausgearbeitet. Die Detaillierung der Führungsinstrumente und die rechtlichen Fragen sollen in den nächsten Monaten in Angriff genommen werden, damit am 1. Januar 1997 mit der Pilotphase begonnen werden kann.

4.3.4 Beurteilung des Veränderungsprozesses

Der Veränderungsprozess im Bundesamt für Landestopographie wird wie das Fallbeispiel im Eidg. Institut für Geistiges Eigentum anhand der sieben OE-Anforderungskriterien beurteilt, die im Kapitel 3 vorgestellt wurden (vgl. Tabelle 8).²⁷⁵

Beurteilungskriterium für Organisationsentwicklung	Ausprägung im L + T	
Mitarbeiter sind aktive Subjekte	Die Mitarbeiter unterstützen das NPM-Projekt. Sie sind voll in die Projektleitung integriert und können teilweise auch in den Teilprojekten mitarbeiten. Regelmässige Informationen. Konstruktives Klima im Bundesamt.	😊
Problemstellung wird im Rahmen des Projekts entwickelt	Direktor startete Projekt mit NPM-Kenntnissen, die er an EPA-Kursen gelernt hatte. Die amtsspezifischen NPM-Fragestellungen wurden innerhalb des Amtes entwickelt.	😊
Lösungen werden intern erarbeitet	Die Lösungen wurden hauptsächlich intern erarbeitet. Die Berater schrieben erst in später Phase einen Leitfaden, der bei der Lösungsfindung half. Den Leitfaden könnte man als externen Lösungsansatz bezeichnen.	😊
Umsetzung ist Teil des Projekts	Das Bundesamt sieht die Umsetzung als Teil des Projekts an.	😊

²⁷⁵ Die Analyse beruht auf dem Studium von internen, vertraulichen Dokumenten und Gesprächen, die mit Mitarbeitern und Führungskräften geführt wurden.

Langwieriger Problemlösungsprozess mit hoher Umsetzungswahrscheinlichkeit; Berater ist Methodenexperte (mit Fachkenntnissen), der Hilfe zur Selbsthilfe schafft	Langfristiges Projekt (1984-1997). Die Berater des EPA und der Unternehmensberatung „mundi“ betonen ihre Rolle als Methodenexperten. Sie fördern das „Lernen des Lernens“.	☺
Lösungen mit Lösungsmethoden	Es wurden sowohl Lösungen als auch Lösungsmethoden (z. B. dank Teamentwicklung) erarbeitet.	☺
Ganzheitlicher Ansatz	Umfassendes Projekt. Doch im ersten Projektjahr lag das Schwergewicht nur auf dem Teilaspekt „Produktdefinition“. Man hätte schon früher ganzheitlicher vorgehen können.	☹

Tabelle 8: Beurteilung des OE-Prozesses im L + T

4.3.4.1 Mitarbeiter sind aktive Subjekte

Einbezug der Mitarbeiter während des Projekts

Die Mitarbeiter wurden von Projektbeginn an in den Veränderungsprozess miteinbezogen. Dank der vollen Integration von zwei Vertretern des Personalausschusses in der Projektleitung war der Informationsfluss zwischen Personal und Projektleitung immer gewährleistet. Die Mitarbeit der Personalausschussvertreter wird sowohl von der Geschäftsleitung wie auch vom Personal begrüsst. Die Direktion spricht von einem „Glücksfall“ und spürt ein grosses Vertrauen von seiten des Personals.

Die Mitarbeit der Personalvertreter war bei Projektbeginn nicht unumstritten. Die Geschäftsleitung hatte zuerst lediglich beabsichtigt, das Personal nach jeder Sitzung zu informieren. Man befürchtete bei einer vollen Integration Indiskretionen, die an die Konkurrenz gelangen könnten und sah die Machtposition der Geschäftsleitung gefährdet. Es war vor allem der Unterstützung des Direktors und Vizedirektors zu verdanken, dass die Personalvertreter doch mitmachen konnten.

Im Bundesamt ist eine breit abgestützte Zustimmung zum NPM-Projekt spürbar. Grund könnte die hohe Identifikation des Personals mit den Produkten des L + T sein. Jeder Mitarbeiter ist sich bewusst, dass sein Know-how wichtig ist, um die Qualität der Produkte zu gewährleisten. Das Personal erhofft sich vom Veränderungsprozess mehr Flexibilität, um die Produkte effizienter zu vermarkten.

Kein Streitpunkt war im bisherigen Projektverlauf das Personalstatut. Die klaren Aussagen der Geschäftsleitung, ein Stellenabbau stehe vorläufig nicht zur Diskussion,

wird von den Mitarbeitern als glaubhaft angeschaut. Das sozialpolitische Engagement einzelner Direktionsmitglieder könnte eine Rolle spielen, dass man Vertrauen hat. Einzelne Personalvertreter könnten sich sogar mit der Abschaffung des Beamtenstatus anfreunden, da dadurch das Streikrecht eingeführt werde.

Die Mitarbeiter wurden mit regelmässigen Informationen von der Geschäftsleitung über den Projektstand informiert. Bei jeder Projektleitungssitzung ist die Information des Personals ein Traktandum. Informationsmedium sind offizielle Infoblätter und die Hauszeitung „Topo“.²⁷⁶ Im November 1995 wurde ein Informationstag für die Kadermitarbeiter und im Dezember 1995 eine Kurzinformation für die gesamte Belegschaft organisiert.

Die Arbeit im Teilprojekt 1 wurde zum grössten Teil von den Sektionschefs (mittleres Kader) erledigt. Diese hatten zwar die Möglichkeit, auch Mitarbeiter ohne Führungsfunktionen beizuziehen, doch eine generelle Beteiligung des Personals fand nicht statt. Dies ist sowohl für die Geschäftsleitung wie auch die Personalvertreter logisch, da die Belegschaft „substantielle Informationen“ wolle.

Beziehung zwischen dem Personal und der Geschäftsleitung

Das Verhältnis zwischen dem Personal und der Geschäftsleitung ist im L + T sehr konstruktiv. Die fünf Personalausschussvertreter sehen sich als Sach- und nicht als Gewerkschaftsvertreter. Sie geniessen bei der Geschäftsleitung einen guten Ruf und sind direkte Ansprechpartner des Personalchefs. Mit Aussagen wie „Wir wollen Gräben zuschütten“ betonen die Personalvertreter ihre konstruktive Mitarbeit.

In den meisten der vier Abteilungen kann je ein Mitarbeiter an den Abteilungssitzungen teilnehmen. Die Mitarbeiter haben dadurch die Möglichkeit, beispielsweise ihre Stellungnahme zum Leitbild abzugeben, das im Mai 1995 von der Geschäftsleitung entworfen wurde.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Personal und der Direktion war nicht immer vertrauensvoll. Die vorherigen Personalvertreter hatten ein gespanntes Verhältnis zur GL und wurden von ihr auch nicht konsultiert.

²⁷⁶ Vgl. Blättler, Walter (Stand, 1995), S. 23.

Fazit

Die Direktion setzt sich dafür ein, das Leitbild „Wir fördern unser gegenseitiges Vertrauen im partnerschaftlichen Dialog“²⁷⁷ zu verwirklichen. Da die meisten Mitarbeiter eine technische Ausbildung haben und auch die Geschäftsleitungsmitglieder technisch geschult sind, wird im Bundesamt die „gleiche Sprache“ gesprochen. Man spürt, dass sich das Kader und Personal verstehen.

Die überwiegende Mehrheit des Personals sieht die Einführung des New Public Managements als Chance an. Es wird sich in den nächsten Monaten weisen, ob das Bundesamt auch in den kommenden Projektphasen das Personal miteinbezieht und in welchem Klima heikle Themen wie die Anstellungsbedingungen behandelt werden.

4.3.4.2 Problemstellung wird im Rahmen des Projekts entwickelt

Im Bundesamt für Landestopographie war die Problemstellung von Beginn an ziemlich klar. Für den Direktor des Bundesamtes stand die Stossrichtung fest, da er die wichtigsten Fragen an den Sitzungen der Amtsdirektoren im Rahmen des Seminars „Erweiterung des Handlungsspielraums“ diskutiert hatte.

Nur die Detailfragen wurden im Rahmen des Projekts entwickelt. An der Klausursitzung im September 1994 und am Workshop im Dezember 1994 beschäftigte sich die Geschäftsleitung intensiv mit den Problemen, die das Bundesamt bedrängen und die im Rahmen des EHSR Projekts zuerst angepackt werden müssen.

Die Berater spielten bei der Problemdefinition an diesen Zusammenkünften Moderator. Sie hatten massgeblichen Einfluss bei der Festlegung der Gesprächsschwerpunkte.

4.3.4.3 Lösungen werden intern erarbeitet

Die Berater des EPA und der „mundi“-Unternehmensberatung betonen, dass sie nicht fertige Lösungen ins Bundesamt für Landestopographie brachten, sondern die Ergebnisse zusammen mit dem Bundesamt erarbeiteten.

²⁷⁷ Bundesamt für Landestopographie (Leitbild, 1995), o. S.

Mehrere Aussagen belegen dies.²⁷⁸

- „Wir wählten kein Expertenvorgehen.“
- „Es gibt keine Patentlösung.“
- „Jede Verwaltung ist anders.“
- „Wir sehen uns als Katalysatoren.“

Die Unternehmensberater moderierten die Sitzungen und halfen dadurch, das im L + T vorhandene Wissen zu bündeln. Sowohl die Berater als auch das Kader des L + T sind sich einig, dass dieses Vorgehen länger dauerte als bei einem Expertenvorgehen. Trotzdem zeigt man sich vom Vorgehen überzeugt, da dadurch das Lernen des Lernens möglich wurde. Der Direktor des Bundesamtes spricht von einem „iterativen Prozess des Lernens“.²⁷⁹

Die Lösungen wurden vorwiegend an Sitzungen erarbeitet. Für die Geschäftsleitung gab es zusätzlich eine Klausur und einen Workshop, für das gesamte Kader ein ganztägiges Seminar. Das OE-Kriterium wurde also verwirklicht.

Einzelne Kadermitarbeiter hätten eine stärkere inhaltliche Führung durch die Berater gewünscht. Sie bedauerten, dass der Leitfaden für die Produktedefinition erst im Herbst 1995 abgegeben wurde.

4.3.4.4 Umsetzung ist Teil des Projekts

Die Umsetzung im Jahre 1997 wird Bestandteil des Projekts sein. Mehrere Anzeichen deuten darauf hin: Der EPA-Berater betont, dass das L + T ein „Übungsfeld“ sei und man in der Pilotphase Erfahrungen sammeln wolle. Die Bundesverwaltung zeigt sich nämlich sehr interessiert, die Erkenntnisse des L + T für weitere NPM-Projekte im Bund weiterzuverarbeiten.

Die Geschäftsleitung signalisierte mehrmals, in der Pilotphase Änderungen am Projekt vorzunehmen, falls dies nötig sei.

4.3.4.5 Langwieriger Problemlösungsprozess; Berater ist Methodenexperte

²⁷⁸ Vgl. Jegge, Dieter (L + T, 1995) und Roth, Martin (Mundi, 1995).

²⁷⁹ Jeanrichard, Francis (L+T, 1996).

Die Mehrheit des Kaders hat sich die Einführung des New Public Managements weniger zeitintensiv vorgestellt. Viele klagen über Ermüdungserscheinungen, weil sie das Projekt neben dem Tagesgeschäft begleiten mussten: Neben dem NPM-Projekt laufen weitere technische Projekte, die ebenfalls zum Aufgabenbereich der Geschäftsleitung gehören.

Für die Amtsleitung ist klar, dass das NPM-Projekt ohne externe Berater unmöglich gewesen wäre. Der Direktor attestiert den Beratern, dass sie das „Feuer unter der Pfanne halten“.²⁸⁰

Die lange Dauer des Projekts ist darauf zurückzuführen, dass sich die Berater primär als Methoden- und nicht Fachexperten verstanden. Die L + T-Mitarbeiter konnten das nicht immer begreifen. Sie wünschten sich eine intensivere Begleitung und vermehrt fachliche Unterstützung. Aussagen wie „Das war ein teures Lernen“ belegen, dass im L + T mehrere Kadermitarbeiter dachten, die Berater kosten viel, also sollen sie auch viel bieten. Die Berater merkten, dass die Führungskräfte die Zusammenarbeit mit externen Beratern nicht gewöhnt waren.

Obwohl sich die Berater als Methodenexperte sahen, brachten sie auch viel fachliches Know-how in das Projekt ein. Die Berater waren die einzigen, die fundierte Kenntnisse in NPM haben. Der EPA-Berater betont denn auch, dass die Projektgruppe oft einem „inhaltlichen Imperativ“ aufgesessen sei und die Gruppendynamik und das Prozessdenken vernachlässigt habe.²⁸¹

4.3.4.6 Lösungen und Lösungsmethoden

Das „Lernen des Lernens“ wurde im Bundesamt für Landestopographie betont: Dies zeigt sich daran, dass die Produktedefinition ein Jahr dauerte und mehrere Entwürfe entwickelt wurden, bis die Projektleitung mit dem Ergebnis zufrieden war.

Die Fokussierung auf Lösungsmethoden ist nicht nur den Beratern, sondern auch der Geschäftsleitung zu verdanken, die vor und während des NPM-Projekts eine Teamentwicklung mit einem Psychologen durchführte. Auslöser für die gruppendynamische Schulung war der Wunsch, die Gesprächskultur innerhalb der Geschäftsleitung zu verbessern. Die Schulung hatte in den Augen des Topkaders positive Auswirkungen auf den NPM-Einführungsprozess: Die Sitzungen seien effizienter und konstruktiver verlaufen.

²⁸⁰ Jeanrichard, Francis (L+T, 1996).

²⁸¹ Vgl. Jegge, Dieter (EPA, 1995).

4.3.4.7 Ganzheitlicher Ansatz

Ganzheitlich kann der Prozess im L + T noch nicht bezeichnet werden. Die drei Teilprojekte zeigen zwar den Willen, bei der NPM-Einführung viele Bereiche des Bundesamtes zu verändern: Markt, Führung, Organisation, Ressourcen, Rechtsform und Gesetze. Im ersten Projektjahr sind aber nur die Produktedefinitionen behandelt worden, die übrigen Bereiche wurden zurückgestellt.

Dies ist bedauerlich. Verständlicherweise konnten „heikle Bereiche“ wie die Personalfrage ausgeklammert werden, es fehlt aber ein klares Signal, dass ein tiefgehender Kulturwandel stattfindet. Vor allem die Führungs- und Managementfrage sollte innerhalb der Geschäftsleitung stärker thematisiert werden.

Das Problem wurde von einigen Kadermitarbeitern erkannt, die darauf hinwiesen, dass das Teilprojekt 2 (Führung) unabhängiger von Teilprojekt 1 (Produktedefinition) arbeiten sollte.

Ganzheitlichkeit wurde beim Einbezug der Mitarbeiter bewiesen. Die Mitarbeiter werden als vollwertige Mitglieder der Organisation angeschaut, die mit ihren Ängsten und Anliegen nicht auf taube Ohren stossen. Ganzheitlich ist auch die Teamentwicklung der Geschäftsleitung. Das Topkader symbolisiert damit, dass es auch Wert auf die Gesprächskultur legt und nicht nur auf das Endergebnis des Prozesses.

Es wird sich zeigen, wie die Umsysteme auf die NPM-Einführung reagieren werden. Das Bundesamt war bisher in der Öffentlichkeit noch kein Thema, was man beim IGE als Pionieramt nicht sagen konnte. Grund für die momentane Ruhe ist der problemlose Projektverlauf und die Zusage, dass keine Gesetze geändert werden müssen.

5. Gestaltungsempfehlungen für den Einsatz von OE bei der Einführung des New Public Managements

Die Analyse der Fallbeispiele im Eidg. Institut für Geistiges Eigentum und im Bundesamt für Landestopographie zeigt, dass NPM-Einführungsprozesse nicht nach Lehrbuch verlaufen. Beide Bundesstellen mussten mit unerwarteten Schwierigkeiten umgehen lernen, um die gesteckten Ziele zu erreichen.

In diesem Kapitel werden die Erfahrungen der beiden NPM-Ämter zu vier konkreten Gestaltungsempfehlungen zusammengefasst, die eine erfolgreiche Organisationsentwicklung ermöglichen sollen. Die theoretischen Erkenntnisse über NPM und OE, wie sie in den ersten Kapitel dargestellt wurden, haben die Formulierung der Empfehlungen mitbeeinflusst.

5.1 Prozessdenken

Empfehlung 1: Bei der Einführung des NPM sollte das Prozessdenken stärker im Vordergrund stehen. Die Projekte dürfen nicht einem inhaltlichen Imperativ aufsitzen. Das Prozessdenken verlangt Mut, da NPM nicht nach Kochbuch umgesetzt werden kann.

In den letzten Jahren ist viel Literatur über New Public Management publiziert worden. Die Bücher beschreiben detailliert, wie die ideale wirkungsorientierte Verwaltungsführung aussehen muss. Die Verwaltung läuft Gefahr, diese Konzepte Punkt für Punkt zu übernehmen und sich den Inhalt der Verwaltungsreform genau vorschreiben zu lassen.

Die Dominanz des Inhalts in einem Veränderungsprozess ist gefährlich. Die Projektleitung sieht nur noch das Ziel im Auge und misst dem Weg dorthin zuwenig Bedeutung bei. Der kulturelle Schock ist bei einem ausschliesslich zielorientierten Vorgehen vorprogrammiert und NPM wird als Fremdkörper von der Verwaltungsstelle wieder abgestossen.

Wenn das Schwergewicht auf den Prozess gelegt wird, kann mit einer höheren Umsetzungswahrscheinlichkeit gerechnet werden, denn Prozessdenken bedeutet:

- Es wird auf Vorhandenem aufgebaut.²⁸²

²⁸² Vgl. Schedler, Kuno (Ansätze, 1995), S. 257.

- Die Geschwindigkeit ist der Lernfähigkeit der Verwaltung angepasst.
- Feedbackschlaufen und Projektcontrolling unterstützen die regelmässige Beurteilung des Prozessverlaufes.²⁸³ Auf Probleme kann unmittelbar eingegangen werden.
- Die Umsetzung ist Teil des Prozesses.

5.2 Beteiligung des Personals

Empfehlung 2: Die Kulturveränderung, die durch NPM initiiert wird, muss in den Köpfen aller Mitarbeiter stattfinden. Wenn diese dem Projekt ablehnend gegenüberstehen, ist der Misserfolg vorprogrammiert. Es ist deshalb wichtig, alle Mitarbeiter von Anfang in den Veränderungsprozess miteinzubeziehen. Eine offene Informationspolitik und die Aufnahme von Personalvertretern in die Projektleitung sind Bestandteile eines mitarbeiterorientierten OE-Prozesses.

Das Eidg. Institut für Geistiges Eigentum musste schmerzlich erfahren, dass die Mitarbeiter gegenüber dem NPM-Projekt von Anfang an äusserst skeptisch eingestellt waren. Der Projektleitung wurde vorgehalten, die Mitarbeiter nicht in den Prozess integriert und einzig die Interessen der Geschäftsleitung verfolgt zu haben.

Die interne Vertrauenskrise im IGE ist keine Ausnahme. Unternehmensberater glauben, dass ein Drittel aller Verwaltungsmitarbeiter NPM ablehnen. Es ist deshalb ausserordentlich wichtig, alle Mitarbeiter in den Veränderungsprozess miteinzubeziehen:

- Die Amtsleitungen sollen eine offene Kommunikation pflegen und auch über heikle Bereiche umfassend informieren.²⁸⁴
- Personalausschussvertreter sollten in der Projektleitung als vollberechtigte Mitglieder mitarbeiten können. Dadurch hat das Personal die Möglichkeit, aktiv den Kurs des Veränderungsprozesses mitzubestimmen. Im Bundesamt für Landestopographie entpuppte sich dieses Vorgehen als Glücksfall.
- Workshops, Seminare und Befragungen des Personals begünstigen ein „Bottom-up“-Vorgehen.
- In der Bundesverwaltung muss die Personalentwicklung weiter ausgebaut werden. Aussagen von Projektverantwortlichen im IGE wie „Die Mitarbeiter können fachlich

²⁸³ Vgl. Jegge, Dieter (EPA, 1995).

²⁸⁴ Vgl. Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (EFFI-QM-BV, 1993), S. 72.

nichts zum Projektverlauf beitragen“ mögen zutreffen. Das liegt aber nicht an der Unfähigkeit der Mitarbeiter „per se“, sondern an fehlenden PE-Massnahmen.

5.3 Kontakte zur politischen Ebene

Empfehlung 3: Die Einführung des New Public Managements ist eine hochpolitische Angelegenheit, die von den Parlamenten, Interessenverbänden und Stimmbürgern ein Umdenken verlangt. Man kann nicht erwarten, dass die Betroffenen ohne weiteres bereit sind, wegen NPM ihre Rollen neu zu definieren. Vor, während und nach dem OE-Prozess sollten deshalb die Bundesämter den intensiven Kontakt zu den Entscheidungsträgern suchen und eine transparente Informationspolitik pflegen.

Die politische Führung nimmt bei der Einführung des NPM als Machtpromotor eine wichtige Rolle ein. Viele Entscheide, die gefällt werden müssen, können nicht ohne Regierung, Parlament und Interessenverbände erfolgen. Die Reform euphorie, die der Bundesverwaltung zur Zeit den nötigen Schwung verleiht, um überhaupt etwas zu bewegen, könnte leicht gebremst werden, wenn das politische System nicht in den Prozess miteinbezogen wird.²⁸⁵

Die Öffentlichkeit ist kaum an Interna eines privaten Unternehmens interessiert, bei der öffentlichen Verwaltung mit ihren parlamentarischen Kontrollgremien ist dies anders. Nur allzu schnell können subjektive Meinungsäusserungen eines Mitarbeiters nach aussen dringen und zu Schlagzeilen führen, die das ganze Amt in ein schiefes Licht rücken.²⁸⁶ Politiker sind in solchen Fällen geradezu gehalten nachzustossen.

Die NPM-Einführung im IGE zeigt, dass die wirkungsorientierte Verwaltungsführung nur dank der Unterstützung der Politiker eingeführt werden konnte. Gleichzeitig fürchteten die Arbeitnehmervetreter eine Schlechterstellung des Personals und bangten um ihren Einfluss als Gewerkschaft.

Von einzelnen Politikern und Interessenverbänden sind nach der ersten Befürwortungswelle grosse Vorbehalte gegenüber NPM zu spüren.²⁸⁷ Der OE-Prozess muss deshalb unbedingt die Zustimmung der politischen Ebene suchen:

²⁸⁵ Vgl. Schedler, Kuno (Ansätze, 1995), S. 258.

²⁸⁶ Vgl. Glasl, Friedrich (Verwaltungsreform, 1983), S. 61.

²⁸⁷ Vgl. New Public Management (Tagung, 1996).

- Die Amtsleitungen sollten eine transparente Informationspolitik verfolgen und die politische Ebene regelmässig über den Stand der Projekte informieren.
- Lobbying im Parlament und PR in den Medien sollen der Öffentlichkeit zeigen, welche Vorteile NPM bietet. Überzeugungsarbeit darf nicht erst vor Abstimmungen beginnen.
- Es sollte eine aktive Sozialpartnerschaft angestrebt werden, indem die Arbeitnehmervertreter während des Projektverlaufs regelmässig angehört werden.²⁸⁸ Die Gewerkschaften sollten spüren, dass die Einführung des NPM für die Mitarbeiter mehrheitlich Vorteile mit sich bringt. Sind sie nicht vom Nutzen des Konzepts überzeugt, werden sie den Veränderungsprozess verlangsamen oder blockieren.²⁸⁹

5.4 Mitarbeit eines Beraters

Empfehlung 4: Bundesämter, die NPM einführen, sollten einen externen Unternehmensberater für die Begleitung des OE-Prozesses beiziehen. Die Amtsleitungen müssen darauf achten, die Berater für den gesamten Prozess und nicht nur für einzelne Teilprojekte anzustellen. Nur unter dieser Bedingung ist ein ganzheitlicher OE-Prozess möglich.

Die Gestaltungsempfehlungen 1 „Betonung des Prozessdenkens“ und 2 „Einbezug der Mitarbeiter“ sind nur dann optimal zu verwirklichen, wenn der OE-Prozess von mindestens einem externen Berater begleitet wird. Dieser leidet nicht an Betriebsblindheit und kann dadurch der Verwaltungseinheit während des Veränderungsprozesses den Spiegel vorhalten.²⁹⁰

OE-Berater kennen die Methoden, mit denen Veränderungsprozesse gestaltet werden. Es braucht in den Bundesämtern, die NPM einführen, solche Berater, die organisationspsychologisch geschult sind und immer wieder den Veränderungswillen der Amtsleitung wecken und aufrecht erhalten. Ihre Mutmacher- und Trainerfunktion war beispielsweise im L + T nötig, um im NPM-Einführungsprozess die gesetzten Meilensteine zu erreichen.²⁹¹ Die meisten Bundesämter haben nur wenig Erfahrung mit Organisationsveränderungen. Professionelles Projektmanagement sichert das Vertrauen in den Projekterfolg.²⁹²

²⁸⁸ Vgl. Hunziker, Beat (Personal, 1995), S. 4 und Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (EFFI-QM-BV, 1993), S. 69.

²⁸⁹ Vgl. Bamberg, Eva / Ducki, Antje (Organisationsentwicklung, 1995), S. 24.

²⁹⁰ Vgl. Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (EFFI-QM-BV, 1993), S. 62.

²⁹¹ Vgl. Kauer, Heinz (L+T, 1995).

²⁹² Vgl. Kobi, Jean-Marcel (Management, 1994), S. 68.

Der Veränderungsprozess sollte von Projektbeginn an bis zur Umsetzungsphase von den gleichen Beratern begleitet werden. Dies ermöglicht den Veränderungshelfern, die Zusammenhänge zu sehen und gezielt Interventionsstrategien einzusetzen. Die Berater, die im IGE nur für Teilprojekte zugezogen wurden, beklagten, dass sie nie eine Gesamtsicht des Projekts hatten. Kommunikationsprobleme des Instituts konnten so nie grundlegend gelöst werden.

6. Zusammenfassung der Arbeit, Schlussbetrachtungen und Ausblick

6.1 Zusammenfassung

6.1.1 NPM bedeutet eine umfassende Staatsreform

New Public Management erobert die Schweizer Bundesverwaltung. NPM, auch wirkungsorientierte Verwaltungsführung genannt, ist ein Denkansatz für eine neue Managementphilosophie, welche Politik und Verwaltung stärker nach privatwirtschaftlichen Managementtechniken, unternehmerischen Erfolgsprinzipien und marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen ausrichten will.²⁹³ Ziel ist aber nicht eine Privatisierung, sondern eine Stärkung des Staates und ein Miteinbezug der Mitarbeiter in den Veränderungsprozess. Aus diesem Grund stehen alle Parteien dem neuen Konzept positiv gegenüber. Mehrere Städte, Kantone und auch der Bund befinden sich zurzeit in der Umsetzungsphase.

Ungewöhnlich am NPM ist die Ganzheitlichkeit des Ansatzes. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung geht von mehreren Kernanliegen aus:²⁹⁴

1. Kunden- und Bürgerorientierung (Total Quality Management)
2. Kostensenkungs- und Effizienzdruck (Lean production)
3. Wirkungs- statt Inputsteuerung (Budgets, Stellen)
4. Trennung der strategischen (politischen Behörde) von den operativen Kompetenzen (Ämter)
5. Trennung der Funktionen des Leistungsträgers (Provider) und des Leistungsfinanzierers (Funder)
6. Schaffung konzernähnlicher Verwaltungsstrukturen
7. Leistungsaufträge für gemeinwirtschaftliche Aufgaben der Leistungserbringer
8. Wettbewerb über interne Märkte, Auswärtsvergabe und Privatisierung
9. Umfassende Wirkungs- und Ordnungsmässigkeitsprüfung
10. Förderung nichtmonetärer Leistungsanreize und des Leistungslohns

²⁹³ Vgl. Haas, Josefa (Dossier, 1995), S. 31 ff.

²⁹⁴ Buschor, Ernst (Wirkungsorientiert, 1993), S. 19.

6.1.2 OE ist eine ideale NPM-Einführungsstrategie

Die Einführung des New Public Managements ist ein komplexer Prozess. Es geht nicht nur um die Vermittlung neuer Führungsinstrumente, sondern um eine Neudefinition des staatlichen Handelns.²⁹⁵ In der Verwaltung muss eine ganzheitliche Kulturveränderung stattfinden, die von allen Mitarbeitern getragen wird.

Diese Ganzheitlichkeit ist ungewöhnlich. Die bisherigen Reformprojekte des Bundes hatten vor allem Kostenersparnisse zum Ziel und nahmen auf die Bedürfnisse der Mitarbeiter wenig Rücksicht. Die von externen Experten entwickelten Reorganisationsvorschläge wurden von den Bundesämtern deshalb widerwillig übernommen und erzielten nicht den gewünschten Erfolg.

Die Organisationsentwicklung ist eine Veränderungsstrategie, die New Public Management nicht durch Expertenlösungen einführen will, sondern durch die Mitwirkung aller Mitarbeiter. OE geht davon aus, dass das Kader und die Mitarbeiter einer Organisation über genügend Know-how verfügen, einen Veränderungsprozess selber zu gestalten. Ein externer Berater hilft, die versteckten Fähigkeiten zu entwickeln.

Mehrere Gründe sprechen für die Einführung des NPM durch OE:

- **Effektivität und Humanität**

Die Organisationsentwicklung betont die Gleichwertigkeit von Organisations- und Mitarbeiteranliegen. Sie geht davon aus, dass für eine gesunde Organisation sowohl die harten Faktoren (Systeme, Strategien, Strukturen) wie auch die weichen Faktoren (Klima, motiviertes und geschultes Personal) berücksichtigt werden müssen. Bei New Public Management ist diese Partnerschaft zwischen Organisation und Personal selbstverständlich. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung beschäftigt sich mit Anliegen der Organisation (z. B. Controlling, Holdingstrukturen, Kontrakte, Globalbudgets) wie der Menschen (z. B. mehr Verantwortung und Handlungsspielraum, Leistungslohn).

- **Prozessorientierung**

Die Veränderung einer Verwaltung nach den Grundsätzen des NPM ist ein langfristiger Prozess, bei dem der Mensch und sein Verhalten von entscheidender Bedeutung sind. Das Eidg. Institut für Geistiges Eigentum (IGE) benötigte vier Jahre, bis NPM umgesetzt wurde und auch die Stadt Tilburg arbeitete beinahe zehn Jahre an der Implementation. Es steht nicht nur das konkrete Ergebnis eines

²⁹⁵ Vgl. Müller, Bruno / Tschanz, Peter (Projekt, 1995), S. 224 ff.

in Zukunft abgeschlossenen Prozesses im Zentrum, sondern mindestens so stark das Lernen des Lernens.

Dieses Prozessdenken gehört zu den wesentlichen Zielsetzungen der OE. Es wird nicht nur die aktuelle Aufgabe gelöst, sondern auch die Fähigkeit des Problemlösens geschult, indem die neuen Fähigkeiten "learning by doing" eingeübt werden.

- Beteiligung der Betroffenen

OE-Prozesse sind „Bottom-up“-Ansätze. Alle Mitarbeiter sollen am Veränderungsprozess mitarbeiten können und ihr Know-how einbringen. Das Ziel ist es, Betroffene zu Beteiligten zu machen. NPM fusst auf der gleichen Philosophie. Die bei NPM vorgesehene, umfassende und stufengerechte Delegation von Kompetenzen und Verantwortung impliziert, dass in den Mitarbeitern ein ungenutztes Potential steckt. Das unternehmerische Denken (Intrapreneuership) jedes Mitarbeiters wird gefördert.²⁹⁶ Beide Ansätze gehen von einem Menschenbild aus, das an Selbstentwicklung glaubt.

- Pragmatismus und Arbeitsplatzbezug

Das Verändern im Rahmen eines OE-Prozesses ist in hohem Masse pragmatisch, konkret und arbeitsplatzbezogen. Es sind nicht Experten erwünscht, die Konzepte und Modelle erarbeiten, die in der Schublade verschwinden. Die Veränderung muss an jedem Arbeitsplatz mitgetragen werden.

Auch NPM geht von diesem pragmatischen Ansatz aus. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung soll innerhalb des Amtes erarbeitet und umgesetzt und nicht von Experten aufoktroiert werden. Nur so können die Verwaltungsangestellten lernen, was kundengerechtes Verhalten und Marktorientierung bedeuten.

Der Bund betont die Wichtigkeit der OE in der Bundesverwaltung. Der Bundesrat hat deshalb 1990 bewusst ein Leitbild für die Personal- und Organisationsentwicklung erarbeitet.²⁹⁷

Für die Umsetzung des OE-Ansatzes bei der NPM-Einführung ist im Eidg. Personalamt der Unternehmensberater Dieter Jegge zuständig, der regelmässige Zusammenkünfte der an NPM interessierten Amtsdirektoren organisiert. Entschliesst sich ein Bundesamt für die Einführung des NPM, vermittelt der EPA-Mitarbeiter externe Berater und / oder begleitet die Projekte selber.

²⁹⁶ Vgl. Kobi, Jean-Marcel (Beamte, 1991), S. 67 ff.

²⁹⁷ Vgl. Bundesrat (Leitbild, 1990).

6.1.3 NPM wird in mehreren Phasen eingeführt

Ein OE-Prozess läuft in mehreren Phasen ab.²⁹⁸

- Startphase: Zusammen mit einem Berater des EPA oder einer externen Unternehmensberatung muss zuerst geprüft werden, ob NPM für das Bundesamt grundsätzlich in Frage kommt. Das EPA hat dazu einen Fragebogen erarbeitet, der eine Grobdiagnose ermöglicht. Auf Wunsch werden die Ergebnisse zusammen mit dem EPA ausgewertet. Da ein Bundesamt nicht unabhängig über die NPM-Einführung entscheiden kann, stehen in der Startphase meistens Gespräche mit den Departementen und Politikern auf dem Programm. Ein Vertrag mit einem Berater schliesst diese Phase ab.
- Analysephase: Die Grobbeurteilung aus der Startphase wird verfeinert. Zusammen mit den Beratern führt das Bundesamt eine Stärken- und Schwächenanalyse innerhalb des Amtes durch und ermittelt die Chancen und Gefahren des Umfeldes. Ein wichtiger Schritt der Analysephase ist die Definition der Produkte, die das Amt anbietet. Dieser Schritt nimmt sehr viel Zeit in Anspruch (Bundesamt für Landestopographie: 1 Jahr).
- Phase der Strategiebildung: In dieser Phase werden die Visionen für die Zukunft des Amtes entwickelt und ein Businessplan formuliert. Es geht darum, die Umsetzung in konkreten Teilprojekten zu planen.
- Umsetzungs- und Kontrollphase: Die beste Strategie nützt nichts, wenn sie nicht umgesetzt wird. Die Umsetzungs- und Erfolgskontrollphase darf deshalb bei der NPM-Einführung nicht vernachlässigt werden.
Die entwickelte Strategie wird bei der Implementierung in der Regel in Teilbereichen angepasst. Es kann sich bewähren, das erste Jahr nach der Umsetzung als Übergangsjahr zu deklarieren und die Projektorganisation aufrechtzuerhalten. So ist es möglich, auftauchende Probleme ohne Verzug zu lösen.

6.1.4 Die bisherigen NPM-Projekte verfolgen nicht konsequent OE

Bei der Umsetzung können mehrere Stolpersteine auftreten: Es ist wichtig, auf allfälligen Widerstand der Mitarbeiter einzugehen und die Amtsleitung bei der Umsetzung zu motivieren. Oft flaut der erste Elan bei Problemen ab.

Wenn die Prinzipien der Organisationsentwicklung angewandt werden, werden die Probleme aber nicht aufgestaut, bis es zum Knall kommt, sondern kontinuierlich be-

²⁹⁸ Vgl. Kap. 3.2.4 „Mögliche Phasen eines Umsetzungsprozesses“ und Eidg. Personalamt (Diagnoseinstrument, 1994), S. 2.

wältigt. Die Verwaltungswissenschaftler betonen mehrere Faktoren, auf die man achten sollte.²⁹⁹

- Evolution statt Revolution. Kontinuierlicher Aufbau von Vertrauen.
- Breite Trägerschaft und politischer Veränderungswille während der ganzen Projektdauer.
- Kompetente Projektleiter und Berater und motivierte Projektmitarbeiter mit hoher Fach- und Sozialkompetenz.
- Breit angelegte Mitwirkung bei der Entwicklung und Einführung („Bottom-up“-Vorgehen).
- Klarer Projektauftrag.
- Offene Kommunikation und transparente Information.
- Geduld im Finden von Lösungen. Rückschläge müssen erlaubt sein.
- Controlling während der ganzen Projektdauer.
- Kritische Betrachtung von Einführungsstrategien anderer. Verzicht auf „Kochrezepte“.

Die Analyse zweier NPM-Einführungsprojekte im Bundesamt für Landestopographie und im Eidg. Institut für Geistiges Eigentum führte zu folgenden Schlüssen:

- Die Integration der Mitarbeiter in den Veränderungsprozess ist sehr unterschiedlich. Im IGE war beim Personal eine grosse Verunsicherung zu spüren. Aktiv konnte nur das Kader im Veränderungsprozess mitarbeiten. Im L + T hingegen unterstützten die Mitarbeiter das Projekt. Sie konnten mit zwei vollberechtigten Vertretern in der Projektleitung mitentscheiden.
- Das Schwergewicht liegt auf dem Inhaltlichen und weniger auf dem Prozessdenken. Regelmässige Reflexionen über den Projektverlauf und die Aufarbeitung prozessbedingter Probleme fehlen.
- Berater werden nicht immer nach OE-Kriterien eingesetzt. Oft wird von den Beratern erwartet, dass sie auch Fach- und nicht nur Methodenexperten sind.
- Positiv zu erwähnen ist die konsequente interne Erarbeitung der Lösungen und das langfristige Denken. Das Lernen des Lernens wird geschult.

Aus den theoretischen Überlegungen und der Analyse der Fallbeispiele folgen vier konkrete Gestaltungsempfehlungen für die Verbesserung der Organisationsentwicklung bei der Einführung des New Public Managements.³⁰⁰

²⁹⁹ Vgl. etwa Müller, Bruno / Tschanz, Peter (Projekt, 1995), S. 226 ff. und Pradervand, Marc-André (Umsetzung, 1996), S. 11.

1. Das Prozessdenken muss betont werden.
2. Die aktive Beteiligung des Personals ist wichtig.
3. Bundesämter müssen die Kontakte zur politischen Ebene vertiefen.
4. Die Mitarbeit eines Beraters während des gesamten Projektverlaufs ist wichtig.

6.2 Schlussbetrachtungen und Ausblick

Die Umsetzung des New Public Managements wird für die Bundesverwaltung in den nächsten Jahren eine grosse Herausforderung sein. Mehrere Bundesämter beginnen schon bald mit der Projektplanung.

Es ist wichtig, dass NPM durch einen sorgfältigen OE-Prozess eingeführt wird. Falls dies nicht gelingt, ist NPM wie viele bisherige Reformprojekte zum Scheitern verurteilt. Denn die Politiker, Bürger und die Wissenschaftler beginnen New Public Management an den Ergebnissen zu messen und geben sich nicht mehr mit theoretischen Modellen zufrieden, die Idealvorstellungen entsprechen. Die ersten NPM-Bundesämter haben also eine wichtige Vorzeigefunktion!

Die OE-Projekte beim Institut für Geistiges Eigentum und Bundesamt für Landestopographie stimmen zuversichtlich, dass der Einführungsprozess ernst genommen wird. Es sind zwar noch Schwächen im Prozessverlauf auszumachen, doch sollten diese durch die zunehmende Erfahrung seltener werden.

Diese Arbeit hat vielleicht einen ersten Beitrag zu einem besseren Verständnis der OE bei der Einführung des NPM leisten können.

³⁰⁰ Vgl. Kap. 5 „Gestaltungsempfehlungen für den Einsatz von OE bei der Einführung des New Public Managements“.

Anhang 1: Interviewleitfaden

Befragte:

- Interviews beim Bundesamt für Landestopographie (L+T):

Funktion	Name	Termin
Direktor	Francis Jeanrichard	Di 16.1.1996
Projektleiter	Erich Gubler	Do 7.12.1995
Teilprojektleiter „Marktstrategie“	Heinz Kauer	Mo 27.11.1995
Personalausschuss	Alfred Gut	Do 30.11.1995
Unternehmensberatung „mundi“	Martin Roth	Fr 17.11.1995
Projektbegleiter Eidg. Personalamt	Dieter Jegge	Do 30.11.1995 und Mo 12.2.1996

- Interviews beim Eidg. Institut für Geistiges Eigentum (IGE):

Funktion	Name	Termin
Direktor	Roland Grossenbacher	Di 12.12.1995
Projektleiter	Reto Hilty	Di 12.12.1995
Teilprojektleiter „Marketing“	Fred Hofer	Mi 6.12.1995
Personalausschuss	Rolf Hofstetter	Mo 20.11.1995
Vertreter unteres Kader	Liliane Neuenschwander	Fr 1.12.1995
Unternehmensberatung „Input“	Rolf Kunz	Mo 4.12.1995

Einleitung durch den Interviewer

- Ziel der Diplomarbeit und Einordnung der Befragung innerhalb der Arbeit erklären

Einstiegsfragen

- Stellung der befragten Person
- Funktion des Interviewten im Veränderungsprozess

Frageteil 1: Projekt- und Teilprojektorganisation

- Warum wurde eine Veränderung initiiert?
- Von wem kam der Anstoss?
- Welche Ziele sollen für die Organisation erreicht werden?

- Welche Ziele sollen für das Personal erreicht werden?
- Wie ist das Projekt organisiert?
- Wer trägt die Verantwortung?
- Wie viel Zeit ist eingeplant worden? Wann begann das Projekt?
- Welches sind die vorgesehenen Meilensteine?
- Wieviel kostet die Reorganisation?
- Welche Methoden der Organisationsveränderung werden eingesetzt? (Sitzungen, Workshops, Umfragen)
- Was verstehen Sie unter OE? Gibt es andere Organisationsveränderungen?
- Hatten Sie schon Erfahrungen mit OE-Projekten?

Frageteil 2: Integration des Kaders und der Mitarbeiter

- Wer vom Kader ist involviert? Warum?
- Wer von den Mitarbeitern ist involviert? Warum?
- Wie läuft die Zusammenarbeit mit dem EPA? Wer macht von extern mit?
- Wie läuft die Zusammenarbeit zwischen Kader und Mitarbeiter?
- Wie ist die Sitzungspräsenz? Messen die Kader der Veränderung hohe Priorität bei?
- Fühlen sich die Mitarbeiter integriert?
- Könnte man die Mitarbeiter mehr miteinbeziehen?
- Wie gut ist die Information der Mitarbeiter?
- Gibt es in diesem Projekt Zwang oder Freiwilligkeit? Wie sieht es mit der Motivation aus?
- Im Falle von neuen Mitarbeitern: Wie sieht es mit der Kontinuität des Projekts aus?
- Warum machen Sie mit (nicht mit)?
- Wie fühlen Sie sich integriert?

Frageteil 3: Bisheriges Fazit

- Wie gross ist die Akzeptanz des bisher Erreichten?
- Weshalb sind ihre Arbeitskollegen zufrieden / unzufrieden?
- Ist die Projektorganisation erfolgreich? Was würden Sie heute anders machen?

Anhang 2: Organigramm „Bundesverwaltung“³⁰¹

³⁰¹ Bundeskanzlei (Bund, 1995).

Anhang 3: Leitbild des Bundesrates zur PE & OE ³⁰²

³⁰² Bundesrat (Leitbild, 1990).

Anhang 4: Fragebogen und Auswertung zur Diagnose des Handlungsspielraums ³⁰³

³⁰³ Eidg. Personalamt (Diagnoseinstrument, 1994).

Quellenverzeichnis

Literaturverzeichnis

- Bamberg, Eva / Ducki, Antje (Organisationsentwicklung, 1995)
Organisationsentwicklung durch Beteiligung. In: Organisationsentwicklung, 15. Jg. 1995, Nr. 1, S. 20 - 31
- Barthel, Christian (Innovation, 1994)
Innovationsmanagement für die Verwaltungsreform. In: Die Verwaltung, Nr.4, 1994, S. 546 - 556
- Baumann, Michael (Bürokratie, 1990)
Bürokratie im Rechtsstaat. In: Verwaltungsführung / Organisation / Personal, 12. Jg., 1990, Nr. 2, S. 84 - 94
- Bichsel, Thomas (Führung, 1994)
Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung, Bern 1994
- Blättler, Walter (Stand, 1995)
Zum Stand des Projektes EHSR L + T. In: Topo. Personalzeitschrift des Bundesamtes für Landestopographie, 1995, Nr. 2, S. 23.
- Böhm, Jürgen (Organisationsentwicklung, 1982)
Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung. Darstellung, Analyse und Konkretisierung an einem Fallbeispiel, Konstanz 1982
- Braune-Krickau, Michael / Kemm, René (OE, 1995)
Kursunterlagen zum Seminar "Organisationsentwicklung" des Gottlieb Duttweiler Institutes vom 6. - 10. November 1995, Rüschlikon 1995
- Braune-Krickau, Michael (Organisationsentwicklung, o. J.)
Organisationsentwicklung: Ein Managementkonzept im Umgang mit Veränderungen, Basel o. J.
- Braune-Krickau, Michael (Widerstand, o. J.)
Widerstand gegen Veränderungen kann man nutzbar machen, Basel o. J.
- Budäus, Dietrich (Public, 1994)
Public Management, Berlin 1994
- Bundesamt für Geistiges Eigentum (Verfahrensprotokoll, 1995)
Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des Schweizerischen Instituts für Geistiges Eigentum. Verfahrensprotokoll. Internes Papier, Bern 1995
- Bundesamt für Geistiges Eigentum (Kräfte, 1995)
Kräfte bündeln! Unternehmensleitbild 1995, Bern 1995
- Bundesamt für Geistiges Eigentum (Organisation, 1994)

- Gesamtprojektorganisation: Dokumentation zuhanden des Personals, Bern 1994
- Bundesamt für Geistiges Eigentum (Jahresbericht, 1994)
Jahresbericht 1994, Bern 1994
- Bundesamt für Geistiges Eigentum (IGE 1999, 1994)
IGE 1999: Strategie für den Wandel vom Amt zum Institut, Bern 1994
- Bundesamt für Landestopographie (Organisation, 1995)
Projektorganisation EHSR L + T, Bern 1995
- Bundesamt für Landestopographie (Leitbild, 1995)
Leitbild: Bundesamt für Landestopographie, unveröffentlichtes Arbeitspapier, Bern 1995
- Bundesamt für Landestopographie (Jahresbericht, 1994)
Jahresbericht 1994, Bern 1994
- Bundeskanzlei (Regierungs- und Verwaltungsreform, 1995)
Informationsschreiben des Bundeskanzlers an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung über die Regierungs- und Verwaltungsreform, Bern 1995
- Bundeskanzlei (Verfassungsentwurf, 1995)
Reform der Bundesverfassung. Verfassungsentwurf, Bern 1995
- Bundeskanzlei (Bund, 1995)
Der Bund kurz erklärt, Bern 1995
- Bundesrat (Botschaft IGE, 1994)
Botschaft zu einem Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum, Bern 1994
- Bundesrat (Botschaft RVOG, 1993)
Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Bern 1993
- Bundesrat (Personalausschüsse, 1993)
Verordnung über die Personalausschüsse in der allgemeinen Bundesverwaltung, Bern 1993
- Bundesrat (Leitbild, 1990)
Leitbild des Bundesrates zur Personal- und Organisationsentwicklung, Bern 1990
- Bundesversammlung (IGEG, 1995)
Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum, Bern 1995
- Bundesversammlung (VwOG, 1994)
Verwaltungsorganisationsgesetz, Bern 1994
- Burrington, Debra D. (OD, 1987)

- Organization Development in The Utah Department of Public Safety. In: Public Personnel Management, Vol. 16, Nr. 2, S. 115 - 125
- Buschor, Ernst (Wirkungsorientiert, 1993)
Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Zürich 1993
- Czichos, Reiner (Change, 1990)
Change Management, Basel 1990
- Doppler, Klaus / Lauterburg, Christoph (Change, 1995)
Change Management: den Unternehmenswandel gestalten, 4. Aufl., Frankfurt a. Main 1995
- Doppler, Klaus (Management, 1991)
Management der Veränderung - Entwicklungen und Veränderungen erfolgreich steuern und verwalten. In: Organisationsentwicklung, 10. Jg. 1991, Nr. 1, S. 18 - 30
- Doppler, Klaus / Trebesch, Karsten (Funktion, 1984)
Funktion und Stellenwert des Kontraktes in der Organisationsentwicklung oder: "Der Ausgang ist oft dort, wo der Eingang war..". In: Organisationsentwicklung, 3. Jg. 1984, Nr. 4, S. 1 - 44
- Dürscheid, Heinrich J. K. (Intrapreneuring, 1994)
Intrapreneuring und Organisationsentwicklung tun not. In: io Management Zeitschrift, 63. Jg. 1994, Nr. 1, S. 38 - 40
- Eidg. Personalamt (Führungsausbildung, 1996)
Führungsausbildung, Bern 1996
- Eidg. Personalamt (PE & OE, 1995)
Personal- und Organisationsentwicklung, Bern 1995
- Eidg. Personalamt (Diagnoseinstrument, 1994)
Diagnoseinstrument Handlungsspielraum. Ein Instrument zur amtsinternen Beurteilung des Flexibilisierungspotentials, Bern 1994
- Eidg. Personalamt (Entbürokratisierung, 1994)
Entbürokratisierung der Bürokratie, Bern 1994
- Eidg. Personalamt (Strategie, 1991)
Strategie zur Personal- und Organisationsentwicklung der 90er Jahre, Bern 1991
- Finer, Elliot (Next Steps, 1991)
The Next Steps program: Executive Agencies in the United Kingdom. In: Optimism, Vol. 22, 1991, Nr. 2, S. 23 - 30
- Fleiner, Thomas (Effizienz, 1990)
Neue Entwicklung im Beamtenrecht. In: Effizienz und öffentliches Dienstrecht, hrsg. v. Albert Hofmeister, Bern 1990, S. 10 - 30
- Frei, Felix et al. (BAGE, 1993)

- BAGE: Ein variantenorientierter Ansatz. In: Die kompetente Organisation, hrsg. v. Felix Frei et al., Zürich 1993, S. 255 - 280
- Freiburghaus, Dieter (Vollzugsbürokratie, 1989)
Die Modernisierung der Verwaltung. In: Von der Vollzugsbürokratie zum politischen Management, hrsg. v. Georg Iselin, Bern 1989, S. 10 - 26
- French, Wendell L. / Bell jr, Cecil H. (Organisationsentwicklung, 1990)
Organisationsentwicklung, 3. Aufl., Bern und Stuttgart 1990
- Germann, Raimund E. (Verwaltungsmodernisierung, 1995)
Verwaltungsmodernisierung in der Schweiz. In: Umbruch in Politik und Verwaltung, hrsg. v. Peter Hablützel et al., Bern 1995, S. 81 - 95
- Glasl, Friedrich (Hrsg.) (Verwaltungsreform, 1983)
Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung, Bern und Stuttgart 1983
- Glasl, Friedrich / von Sassen, Hans (Standortklärung, 1983)
Standortklärung der Organisationsentwicklung. In: Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung, hrsg. v. Friedrich Glasl, Bern 1983, S. 17 - 46
- Golembiewski, Robert T. / Proehl, Jr., Carl W. / Sink, David (Success, 1981)
Success of OD Applications in the Public Sector. In: Public Administration Review, Vol. 41. 1981, Nr. 6, S. 679 - 682
- Grochla, Erwin (Einführung, 1978)
Einführung in die Organisationstheorie, Stuttgart 1978
- Grossenbacher, Roland (Projekt, 1993)
Flexibilisierung der Verwaltungsführung. Das Bundesamt für Geistiges Eigentum braucht einen neuen organisationsrechtlichen Status. In: Die Volkswirtschaft, 66. Jg. 1993, Nr. 2, S. 19 - 25, Bern 1993
- Grossmann, Ralph / Krainz, Ewald E. / Oswald, Margit (Hrsg.) (Veränderung, 1995)
Veränderung in Organisationen, Wiesbaden 1995
- Haas, Josefa (Dossier, 1995)
Dossier New Public Management, In: Cash, 7. Jg. 1995, Nr. 37, S. 31 - 47
- Hablützel, Peter et al. (Hrsg.) (Umbruch, 1995)
Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Bern 1995

Hablützel, Peter (PE und OE, 1993)

Personal- und Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung. Referat vor dem Forum Helveticum Lenzburg, Bern 1993

Hablützel, Peter (Managementprobleme, 1988)

Managementprobleme in der öffentlichen Verwaltung. In: Schweizerische Politik in Wissenschaft und Praxis, hrsg. v. Peter Hablützel, Hans Hirter und Beat Junker, Bern 1988, S. 102 - 110

Haldenmann, Theo (International, 1995)

Internationale Entwicklungen im Bereich des New Public Managements und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung - Übersicht und Vergleich. In: Umbruch in Politik und Verwaltung, hrsg. v. Peter Hablützel et al., Bern 1995, S. 31- 56

Haldenmann, Theo / Schedler, Kuno (Projektübersicht, 1995)

New Public Management-Reformen in der Schweiz. Aktuelle Projektübersicht und erster Vergleich. In: Umbruch in Politik und Verwaltung, hrsg. v. Peter Hablützel et al., Bern 1995, S. 99 - 127

Haldemann, Theo (NPM, 1995)

New Public Management: Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes? Bern 1995

Hunziker, Beat (Personal, 1995)

Personalwesen und NPM: Chancen und Gefahren für das Personal. Referat an der Tagung der Projektleitung Neue Stadtverwaltung Bern in Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung und der bernischen Kantonsverwaltung, Kurssaal Bern 1995

Jans, Armin / Meili, Robert (Rationalisierung, 1988)

Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich 1988

Jegge, Dieter / Schwaar, Karl (Warm-up, 1995)

Warm-up für New Public Management - Vier Jahre Personal- und Organisationsentwicklung in der schweizerischen Bundesverwaltung. In: Umbruch in Politik und Verwaltung, hrsg. v. Peter Hablützel et al., Bern 1995, S. 129 - 146

Jegge, Dieter / Lehmann, Heinz (Ansätze, 1983)

Ansätze zur Organisationsentwicklung in der schweizerischen Bundesverwaltung. In: Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung, hrsg. v. Friedrich Glasl, Bern 1983, S. 175 - 190

Jenzer, Rolf (Reform, 1992)

Reform im Innern. In: Der Organisator, 74. Jg. 1992, Nr. 5, S. 8 - 11

Kemm, René (Hrsg.) (OE,1993)

- Schwerpunktthema OE - wohin? In: Agogik, Zeitschrift für Fragen sozialer Gestaltung, 16. Jg. 1993, Nr. 1
- Kemm, René (Bewusst, o. J.)
Das bewusste Gestalten des Organisationslernens als Führungsaufgabe der Zukunft, Bern o. J.
- KGSt (Wege, 1992)
Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, Bericht Nr. 19 / 1992, Köln 1992
- Klages, Helmut (Verwaltung, 1995)
Wie sieht die Verwaltung der Zukunft aus? In: Verwaltungsrundschau, 41. Jg. 1995, Nr. 1, S. 1 - 7
- Klein, Helmut (Grenzen, 1990)
Grenzen der Organisationsentwicklung. Systemisches und strategisches Überdenken auf der Basis von Fallstudien, Kassel 1990
- Kobi, Jean-Marcel (Management, 1994)
Management des Wandels, Bern 1994
- Kobi, Jean-Marcel (Beamte, 1991)
Aus Beamten Unternehmer machen. In: io Management Zeitschrift, 60. Jg. 1991, Nr. 9, S. 67 - 70
- Koetz, Axel G. (OE, 1994)
Organisationsentwicklung in der Finanzkrise: Ansatzpunkte und Abläufe - Kulturrevolution für den bürokratischen Super-Perfektionismus. In: Lean Administration, hrsg. v. Ulrich Steger, Frankfurt a. Main 1994, S. 123 - 144
- Leu, Robert (Public Choice, 1993)
Vorlesung Public Choice, unveröffentlichtes Skript, Bern 1993
- Liener, Arthur (Rolle, 1995)
Die Rolle des Leistungskäufers am Beispiel des Generalstabschefs der Schweizer Armee. In: Umbruch in Politik und Verwaltung, hrsg. v. Peter Hablützel et al., Bern 1995, S. 147 - 163
- Malik, Fredmund (System, 1993)
Systemisches Management, Evolution, Selbstorganisation, Bern 1993
- Marti, Kurt (Gedichte, 1967)
Rosa Loui, vierzig gedicht ir bärner umgangsschprach, Neuwied und Berlin 1967
- Mayring, Philipp (Einführung, 1994)
Einführung in die qualitative Sozialforschung, Weinheim 1993
- Metzen, Heinz (Schlankheitskur, 1994)
Schlankheitskur für den Staat, Frankfurt a. Main 1994
- Meyer, Rolf (Mensch, 1996)

- Der Mensch ist entscheidend. Referat an der Gemeinde-Tagung der Visura zum Thema "Tilburg made in Switzerland", Zürich 1996
- Meyers Lexikonredaktion (Hrsg.) (Lexikon, 1987)
Meyers Grosses Taschenlexikon in 24 Bänden, 2. Aufl., Mannheim / Wien und Zürich 1987
- Müller, Bruno / Tschanz, Peter (Projekt, 1995)
Das Projekt "Neue Stadtverwaltung Bern": Vorgehen und Bedeutung der "weichen Faktoren". In: Umbruch in Politik und Verwaltung, hrsg. v. Peter Hablützel et al., Bern 1995, S. 223 - 241
- Mundi Unternehmensberatung (Partner, 1995)
Mundi, Ihr Partner bei der Unternehmensentwicklung in Verwaltungen und Institutionen. Informationsbroschüre, Bern 1995
- Mundi Unternehmensberatung (Ausbildung, 1995)
NPM-Ausbildung Thun am 14. / 15.11.1995. Folien, Bern 1995
- Mundi Unternehmensberatung (Möglichkeiten, 1994)
Möglichkeiten zur Schaffung von mehr unternehmerischem Handlungsspielraum für das Bundesamt für Landestopographie, Bern 1994
- Müri, Peter (Fisch, 1986)
Die Führungsschwäche auf oberster Ebene, oder: "Der Fisch stinkt am Kopf zuerst". In: io Management Zeitschrift, 55. Jg. 1986, Nr. 2, S. 75 - 79
- o. V. (Weg, 1996)
Auf dem Weg vom Amt zum Unternehmen. Das neue Institut für Geistiges Eigentum als Reformmodell? In: Neue Zürcher Zeitung, 217. Jg. 1996, Nr. 26, S. 15.
- o. V. (Mensch, 1995)
Mensch, nicht Produkt im Vordergrund. Diskussion über die Pilotprojekte der Neuen Stadtverwaltung Bern. In: Der Bund, 146. Jg. 1995, Nr. 268, S. 26
- Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (EFFI-QM-BV, 1993)
EFFI-QM-BV Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung. Überprüfung der Aufgabenstellung und des Massnahmevollzugs bis zum Januar 1992, Bern 1993
- Paul, Günter (Organisationsentwicklung, 1994)
Organisationsentwicklung. Verwaltungen helfen sich selbst, Stuttgart 1994

- Paul, Günter (Erfolgreich, 1991)
Erfolgreiche OE-Prozesse in der öffentlichen Verwaltung. In: Organisationsentwicklung, 10. Jg. 1991, Nr. 4, S. 49 - 56
- Personalamt des Kantons Luzern (Kritische Erfolgsfaktoren, 1994)
Kritische Erfolgsfaktoren gemäss WOV, Luzern 1994
- Personalverband der Bundesverwaltung (Wer, 1992)
Wer wir sind, was wir wollen, Bern 1992
- Pradervand, Marc-André (Umsetzung, 1996)
Wie kann New Public Management umgesetzt werden? Referat an der Tagung der Kommunalpolitischen Vereinigung der Evangelischen Volkspartei der Schweiz, Riehen BS 1996
- Reichard, Christoph (Weber, 1995)
Von Max Weber zum "New Public Management". In: Umbruch in Politik und Verwaltung, hrsg. v. Peter Hablützel et al., Bern 1995, S. 57 - 79
- Richter, Mark (Organisationsentwicklung, 1994)
Organisationsentwicklung. Entwicklungsgeschichtliche Rekonstruktion, Bern und Stuttgart 1994
- Schedler, Kuno (Modell, 1995)
Das Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. In: Umbruch in Politik und Verwaltung, hrsg. v. Peter Hablützel et al., Bern 1995, S. 15 - 29
- Schedler, Kuno (Ansätze, 1995)
Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern 1995
- Schedler, Kuno (Verwaltung, 1994)
Die Verwaltung auf der Suche nach Wirksamkeit. In: Verwaltungsführung / Organisation / Personal, 16. Jg. 1994, Nr. 1, S. 191 - 196
- Schedler, Kuno (Anreize, 1993)
Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung, Bern und Stuttgart 1993
- Schein, Edgar H. (Schneller, 1995)
Wie können Organisationen schneller lernen? Die Herausforderung, den grünen Raum zu betreten. In: Organisationsentwicklung, 14. Jg. 1995, Nr. 3, S. 4 - 13
- Schmithals, Elisabeth (Externe, 1994)
Externe Organisationsberatung. In: Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung (VOP), 16. Jg. 1994, Nr. 3, S. 197 - 200

- Schwaar, Karl (Rahmenbedingungen, 1995)
Neue finanz- und personalrechtliche Rahmenbedingungen in der Bundesverwaltung - erste praktische Erfahrungen. Referat an der Tagung der Projektleitung Neue Stadtverwaltung Bern in Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung und der bernischen Kantonsverwaltung, Kursaal Bern 1995
- Schwarz, Peter (Organisationsentwicklung, 1990)
Organisationsentwicklung als Strategie der Verwaltungsreform, Bern 1990
- Schwarz, Peter (Management, 1986)
Management in Nonprofit-Organisationen, Bern 1986
- Spahni, Walter (Motivierte, 1995)
NPM braucht motivierte Beamte. In: Der Bund, 146. Jg. 1995, Nr. 278, S. 2
- Stampfli, Daniel (Proteste, 1996)
Proteste gegen Gebührenverdoppelung. In: Berner Zeitung, 1996, Nr. 16, S. 15.
- Steger, Ulrich (Hrsg.) (Lean, 1994)
Lean Administration: Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance, Frankfurt a. Main 1994
- Studer, Urs (Privatisierung, 1995)
New Public Management und Privatisierung: Begriffsabklärungen, Alternativen, Rahmenbedingungen. Referat an der Tagung der Projektleitung Neue Stadtverwaltung Bern in Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung und der bernischen Kantonsverwaltung, Kursaal Bern 1995
- Thom, Norbert (Skript, 1993)
Modul OE. In: Vorlesung Organisation II, unveröffentlichtes Skript, Bern 1993, S. 5. 1 - 5. 59
- Thom, Norbert (Organisationsentwicklung, 1992)
Organisationsentwicklung. In: Handwörterbuch der Organisation, 3. Aufl., Stuttgart 1992, Sp. 1477 - 1491
- Thom, Norbert (Ansätze, 1989)
Ansätze zur Organisationsentwicklung in westlichen Streitkräften. In: Der Soldat als Ökonom, hrsg. v. Otto Hahn, Regensburg 1989, S. 201 - 208
- Trebesch, Karsten (Ursprung, 1980)
Ursprung und Ansätze der Organisationsentwicklung. In: io Management-Zeitschrift, 49. Jg. 1980, Nr. 1, S. 9 - 12
- Weber, Max (Wirtschaft, 1972)
Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Tübingen 1972
- Wimmer, Rudolf (Revolution, 1995)

Die permanente Revolution. Aktuelle Trends in der Gestaltung von Organisationen. In: Veränderung in Organisationen, hrsg. v. Ralph Grossmann / Ewald E. Krainz / Margit Oswald, Wiesbaden 1995, S. 21 - 41

Wolters, Jan G. (Öffentliche Verwaltung, 1994)

Die öffentliche Verwaltung - ein "System organisierter Unverantwortlichkeit" oder ein Dienstleistungsunternehmen? In: Organisationsentwicklung, 13. Jg. 1994, Nr. 3, S. 46 - 51

Zauner, Alfred (Perspektive, 1995)

Die Perspektive des halben Weges: Anmerkungen zur betriebswirtschaftlichen Effizienzrhetorik in der öffentlichen Verwaltung. In: Veränderung in Organisationen, hrsg. v. Ralph Grossmann et al., Wiesbaden 1995, S. 225 - 237

Interviewverzeichnis

Grossenbacher, Roland (IGE, 1995)

Organisationsentwicklung im IGE Institut. Interview mit dem Amtsdirektor, Bern 12. Dezember 1995

Gubler, Erich (L + T, 1995)

Organisationsentwicklung im Bundesamt L + T. Interview mit dem Projektleiter, Bern 7. Dezember 1995

Gut, Alfred (L + T, 1995)

Organisationsentwicklung im Bundesamt L + T. Interview mit dem Leiter des Personalausschusses, Bern 30. November 1995

Hilty, Reto (IGE, 1995)

Organisationsentwicklung im IGE Institut. Interview mit dem Projektleiter, Bern 12. Dezember 1995

Hofer, Fred (IGE, 1995)

Organisationsentwicklung im IGE Institut. Interview mit dem Marketingchef, Bern 4. Dezember 1995

Hofstetter, Rolf (L + T, 1995)

Organisationsentwicklung im IGE Institut. Interview mit einem Mitglied des Personalausschusses, Bern 20. November 1995

Jeanrichard, Francis (L + T, 1996)

Organisationsentwicklung im Bundesamt L + T. Interview mit dem Amtsdirektor, Bern 16. Januar 1996

Jegge, Dieter (EPA, 1996)

Aktueller Stand der NPM-Projekte. Interview mit dem Verantwortlichen des Eidg. Personalamtes über die Thematik "Mehr Handlungsspielraum", Bern 12. Februar 1996

Jegge, Dieter (EPA, 1995)

Organisationsentwicklung in den Bundesämtern L + T und IGE bei der Einführung des NPM. Interview mit dem Verantwortlichen des Eidg. Personalamtes über die Thematik "Mehr Handlungsspielraum", Bern 30. November 1995

Kauer, Heinz (L + T, 1995)

Organisationsentwicklung im Bundesamt L + T. Interview mit dem Teilprojektleiter "Marktstrategie", Bern 27. November 1995

Kunz, Rolf (Input, 1995)

Organisationsentwicklung im IGE Institut. Interview mit der Unternehmensberatung "Input", Bern 4. Dezember 1995

Neuenschwander, Liliane (IGE, 1995)

Organisationsentwicklung im IGE Institut. Interview mit einem Mitglied des mittleren Kaders, Bern 1. Dezember 1995

Roth, Martin (Mundi, 1995)

Organisationsentwicklung im Bundesamt L + T. Interview mit der Unternehmensberatung "Mundi", Bern 17. November 1995

Aus Diskretionsgründen sind die Namen der Interviewpartner in den Fallbeispielen nicht lückenlos aufgeführt.

Weitere Quellen

Erweiterung Handlungsspielraum (Seminar, 1995)

Eintägiges Seminar "Erweiterung Handlungsspielraum L + T" für gesamtes Kader des Bundesamtes L + T am 13. November 1995

New Public Management (Tagung, 1996)

Tagung der Kommunalpolitischen Vereinigung der Evangelischen Volkspartei der Schweiz in Zusammenarbeit mit dem BWI der ETH Zürich, Riehen BS am 13. Januar 1996

New Public Management (Symposium, 1995)

Tagung der Projektleitung Neue Stadtverwaltung Bern in Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung und der bernischen Kantonsverwaltung, Kursaal Bern 1995

Organisationsentwicklung (Seminar, 1995)

Einwöchiges Seminar des Gottlieb Duttweiler Institutes Rüslikon im November 1995. Das Seminar richtete sich an Führungskräfte, die OE-Projekte leiten. Leitung: René Kemm, Organisationsberater, Bern und Michael Braune-Krickau, Geschäftsleiter WWZ Universität Basel

Organisationsentwicklung (Seminar, 1995 / 1996)

Seminar des Lehrstuhls für Arbeits- und Organisationspsychologie der Universität Bern im Wintersemester 1995 / 1996. Leitung: Prof. Dr. Norbert Semmer, Inhaber des Lehrstuhls für Arbeits- und Organisationspsychologie der Universität Bern

Tilburg made in Switzerland (Tilburg, 1996)

Gemeinde-Tagung der Treuhandfirma „Visura“ mit dem St. Galler Kuno Schedler und dem Solothurner Regierungsrat Rolf Ritschard, Zürich am 17. Januar 1996

Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 29. Februar 1996

Reto Steiner