

Prozessorientierung sucht Kulturwandel



Jede Verwaltung funktioniert prozess- und letztendlich kundenorientiert. Die grosse Herausforderung für E-Government liegt darin, dieses Bewusstsein in der Verwaltung zu entwickeln und zu fördern. Verwaltungsprozesse müssen auf die Kundenprozesse ausgerichtet und mit ihnen synchronisiert werden. Die Verwaltung muss bürger- und unternehmensorientiert denken und handeln. Je besser dies der Verwaltung gelingt, desto eher ist sie nicht nur kundenorientiert, sondern auch effizient. Die Mitarbeitenden der Verwaltung müssen horizontal durch die Verwaltung verlaufende Prozesse mitgestalten können. Das ist vor allem ein mentaler Prozess bei dem die Vorgesetzten ebenso gefordert sind, wie ein integrales Vorgehen mit einer feinfühligem Projektkommunikation.

ABBAU VON BÜROKRATIELASTEN FÜR UNTERNEHMEN UND BÜRGER

Die prozess- und bürgerorientierte E-Government-Organisation soll die sog. Bürokratielasten wirksam abbauen, ohne dass dabei die Effizienz der Verwaltung darunter leidet. Leider steht dem das Zuständigkeitsprinzip im Wege, denn Kundenanliegen machen davor nicht halt. Das neue Motto lautet deshalb: „Kundenanliegen vor Zuständigkeit“. Im E-Government soll daher eine sogenannte Vertriebsorganisation als behördenübergreifendes Verbundsystem realisiert werden, so wie wir es heute weitgehend von anderen Dienstleistern in anderen Branchen kennen.

Die Analyse und Optimierung von Verwaltungsabläufen ist eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche organisatorische und technische Umgestaltung der Kommunalverwaltung im Zuge von modernem E-Government. Eine integrierte, Organisationseinheiten übergreifende Prozesssicht erlaubt die konsequente Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf den Bürger/Kunden und eine Flexibilisierung der Organisation.

Der Abbau von Bürokratielasten setzt allerdings nicht nur eine Neugestaltung der Kundenorientierung voraus, sondern er bedingt vor allem neue Formen vernetzter Zusammenarbeit und übergreifender Zuständigkeit in der Verwaltung – also einen Kulturwandel!

KULTUR UND WANDEL - EINE DEFINITION

Unternehmenskultur/Organisationskultur

ist der über die Zeit gewachsene Bestand von gemeinsamen grundlegenden Orientierungen, der das Verhalten der Organisationsmitglieder unsichtbar und zumeist unbewusst und unreflektiert steuert und sichtbar macht.

Kulturwandel

Kulturwandel ist eine tiefgreifende Veränderung der Organisation, die auf der grundlegenden Orientierungen der Organisationsmitglieder aufbaut. Nicht jede Veränderung ist also gleichzeitig "Kulturwandel".

WELCHE KULTUR SOLL SICH DENN WANDELN?

Lassen Sie uns mal kurz die Kultur in der Verwaltung betrachten. „Die öffentlichen Verwaltungen sind als Bürokratien organisiert und konzipiert“. Sie weisen daher folgende Merkmale auf:

- Die Verwaltungskompetenzen werden durch Regeln und Gesetze festgelegt.
- Dem Prinzip der Amtshierarchie folgend, gibt es eine klare Über- und Unterordnung der Behörden sowie eine Beaufsichtigung der unteren durch die oberen.
- Arbeits- und Privatbereich werden grundsätzlich getrennt.
- Eine eingehende Fachschulung ist die Voraussetzung für eine spezialisierte Amtstätigkeit.

Neben diesen strukturellen Merkmalen ist die Bürokratie von Werten, Normen und Denkhaltungen geprägt und weist folgende spezifische Kultur auf:

- Das Verhalten der Mitarbeitenden ist nicht primär an den Wünschen und Bedürfnissen der Bürger bzw. der Kunden orientiert, sondern an den Aufträgen der Politiker sowie an den Regeln der Vorgesetzten und des Gesetzgebers. Ein Eingehen auf individuelle Anliegen ist bei den Verwaltungsmitarbeitenden eher unerwünscht, da es oft nicht eine klare Regelanwendung, sondern Interpretation erfordert.
- Führung wird lediglich als „Kontrolle zur Vermeidung möglicher Regelabweichungen“ verstanden. Mitarbeitende werden durch ihre Vorgesetzten kontrolliert, Eigenverantwortung und Selbstständigkeit werden stark eingeschränkt. Somit werden Führungskräfte ausschliesslich als Kontrolleure und nicht als Unterstützer und Berater im Problemlösungsprozess empfunden.
- Es herrscht ein ausgeprägtes Sicherheitsdenken: Die Regeln und Reglemente, das Arbeiten nach Vorschriften gewährt den Mitarbeitenden Sicherheit in ihrem Handeln. Alles ist klar geregelt, frei von Risiken und Unsicherheiten.

Weitere kulturelle Werte, welche sich in der öffentlichen Verwaltung herausgebildet haben, sind Disziplin, Autorität, Hierarchiedenken, Beständigkeit, Ordnung und weitere. Diese bürokratische Organisation (und mit ihr die entsprechende Kultur) ist effizient in einer stabilen Umwelt, in der immer wieder die gleichen Situationen auftreten und immer wieder die entsprechenden Regeln angewandt werden können.

WIE SOLL SICH DIE KULTUR WANDELN?

In vielen Fällen behindert die über Jahrzehnte gewachsene Organisationskultur in der öffentlichen Verwaltung eine erfolgreiche Modernisierung. Das ist keine Kritik an den Beschäftigten oder Führungskräften, sondern Ergebnis bisheriger Strukturen. Die Kultur wird massgebend durch die Führungskräfte mitgestaltet. Sie sind verantwortlich für die Strukturen mit ihren Wahrnehmungs-, Anreiz- und Belohnungsmechanismen. Sie prägen die Kultur auf den sichtbaren Ebenen. Eine bestehende Kultur ist nicht direkt veränderbar. Vielmehr muss auf einer Meta-Ebene gearbeitet werden. Es müssen Prozesse in Gang gesetzt werden, die zu einer Veränderung der Kultur in der gewünschten Richtung führen und das bedeute "Steuern statt Rudern".

BEWUSST INITIIERTER UND GEFÖRDERTER KULTURELLER WANDEL

Die Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung muss in einem föderalen Gesamtsystem betrachtet werden. Ohne bewährte Arbeitsgewohnheiten preiszugeben, muss eine prozessorientierte Sicht auf das Verwaltungsgeschehen zu einer signifikanten Verbesserung der Abläufe und der erzeugten Leistungen führen. Im politischen System der Schweiz wird die Zusammenarbeit zwischen den von Fall zu Fall beauftragten Organen gemäss dem Zuständigkeits und Subsidiaritätsprinzip geregelt. Im heutigen, komplexer gewordenen operativen Aufgabenvollzug stossen diese Grundsätze jedoch an ihre Grenzen, sobald es um Fragen der raschen, sicheren, informativen, kostengünstigen und bedarfsoptimierten Geschäftsabwicklung geht. Die Ablauforganisation ist deshalb in den letzten Jahrzehnten gegenüber der Aufbauorganisation stärker in den Vordergrund getreten („structure follows process“). Geschäftsprozesse werden von den definierten Endergebnissen her gestaltet, modelliert und abgewickelt. Mit dieser fundamentalen Veränderung ist ein tiefgreifender Wandel der

Organisationskultur verbunden. Mitarbeitende sollen ihre Anerkennung stärker durch das, was sie tun, als durch das, was sie sind, erfahren. Gefragt ist also die Entwicklung einer neuen, zukunftsorientierten Form der Zusammenarbeit. Dabei muss die Verwaltung nicht bei Punkt Null beginnen. Bereits haben einzelne Verwaltungseinheiten auf Kantons oder Gemeinde-Ebene „isoliert“ damit begonnen. So hat der Kanton Basel-Stadt mit der Reorganisation des Bewilligungswesens das Veränderungsmanagement eingeläutet. Zahlreiche Aktivitäten wurden bewusst darauf hin gerichtet, den Beteiligten die Chancen einer neuen, vermehrt kunden- und bedarfsorientierten, Sichtweise zu vermitteln. Basel-Stadt scheint momentan der einzige Kanton, der in den letzten Jahren von der höchsten Führungsebene aus ein solches Vorhaben in die Wege geleitet hat. Ebenso baut der Kanton Zug an einem kundenorientierten Prozess- resp. Geschäftsfall-Portal, welches sich an Kundenprozessen orientiert.

Wesentlich ist, dass die eingeschlagene Stossrichtung auf allen betroffenen Stufen – Politik, operative Geschäftsführung, Informatik und betroffene Mitarbeitende – zielgruppengerecht kommuniziert und verankert wird. In diesem Rahmen soll den einzelnen Beteiligten ein möglichst grosser Gestaltungsspielraum eingeräumt werden.

„UNITÉ DE DOCTRINE“ FÜR ORGANISATORISCHE GESTALTUNG VON E-GOVERNMENT GESUCHT

Es genügt leider nicht, die offenen Fragen auf einer technischen Ebene lösen zu wollen. Vordringlich ist vielmehr eine „unité de doctrine“ der massgeblichen Beteiligten, über das WIE die Verwaltung künftig ihre Leistungen erstellen und zu ihren „Kunden“ bringen will. Dabei liegt der Fokus auf den Leistungen, an deren Erstellung mehrere Behörden oder Instanzen beteiligt sind. Die gleiche Problemstellung gilt aber auch für viele Prozesse innerhalb einer Behörde (eines Kantons oder einer Gemeinde), und viele der gestellten Fragen sind auch auf Leistungen, für die nur ein Organ zuständig ist, anwendbar.

In den Vordergrund dieses organisationalen Lernens rückt dabei die Entwicklung des Geschäftsprozessmanagements als unverzichtbare Wissens- und Hand-

lungsressource. Das Zuständigkeitsprinzip, dessen Anwendung auf die Organisation eine strukturelle Ursache für die bisweilen extreme Zersplitterung der Angebote und Bezugswege ist, wird durch ein neu am Kundenanliegen ausgerichtetes Gestaltungsprinzip abgelöst. Nach dem Motto: „Kundenanliegen vor Leistungen vor Zuständigkeit“ können einschlägige Informations- und Kommunikationslasten wirksam abgebaut werden.

UMGANG MIT KOMPLEXEN ZUSAMMENHÄNGEN

Benötigt wird eine grundlegende Vorstellung davon, wie die öffentlichen Organe mit den Bezüglern und Bezügerinnen ihrer Leistungen verkehren. Die Komplexität der Zusammenhänge muss auf eine überschaubare Menge von allgemeingültigen Verfahrenselementen reduziert werden können – und dies zunehmend in einem sowohl organisations- als auch behörden- (verwaltungsebenen-) übergreifenden Rahmen.

ORGANISATORISCHE HERAUSFORDERUNG

Diese Aufgabe zu meistern, stellt primär eine organisatorische Herausforderung dar. Die technischen Voraussetzungen sind heute mehrheitlich gegeben. Was im Moment am meisten Not tut, ist ein elementares Verständnis dafür, wie das Ergebnis optimiert werden kann. Dabei muss in mancherlei Hinsicht Neuland betreten werden. Die Herausforderung lässt sich nur in einem fortgesetzten iterativen Dialog unter den massgeblichen Beteiligten erfolgreich lösen.

Neue Kooperationsmodelle werden daher erforderlich und lassen sich dank IT im Rahmen eines prozessorientierten Lösungsansatzes besser als früher realisieren. Dies gilt sowohl für eine kontinuierliche Weiterentwicklung behördenübergreifender Prozesse als auch für Optimierungen im Innern einer Organisationseinheit (eines Bundesamts, eines Kantons oder einer Gemeinde).

LEITFRAGEN

(aus dem Konzept für föderales E-Government)

Entlang der folgenden vier Leitfragen zur Organisationsgestaltung soll eine gemeinsame Sicht aller beteiligten Akteure (Behörden, Verwaltungseinheiten usw.) entwickelt werden:

- Wie können die öffentlichen Leistungen der Schweizer Behörden möglichst kundengerecht angeboten werden?
- Wie lassen sich öffentliche Leistungen in einem behördenübergreifenden Netzwerk nachhaltig erstellen?
- Welche Ressourcen und Bausteine („Dienste“, Fach-Know-how, Informationen, Funktionen, Infrastrukturen usw.) werden von vielen oder allen benötigt?
- **Welche Zusammenarbeits-Kultur und welche besonderen organisatorischen sowie fachlichen Fähigkeiten gilt es zu fördern, um die Idee eines neuen, serviceorientierten Denkens zielführend umzusetzen?**

Das Management muss die erforderlichen Lernprozesse und Massnahmen initiieren, damit eine Organisation als Ganzes befähigt wird, ihre Leistungen und Prozesse sowohl fachlich zu verstehen („shared understanding“) als auch operativ zu beherrschen – dies vor allem im Hinblick auf die geforderte Zusammenarbeit zwischen Organisationen und ihren Menschen. Die Vernetzungs- und Kooperationsfähigkeit seitens der Behörden beruht somit wesentlich auf einer gemeinsam gepflegten und im Verwaltungsvollzug fachlich einsetzbaren Informationsbasis.

Die Umsetzung der organisatorischen Gestaltungspotenziale im E-Government bedingt resp. eröffnet neue Qualifikationsprofile und -chancen auf Seiten der Mitarbeitenden in der öffentlichen Verwaltung. Die benötigten sozialen, fachlichen, methodischen und personalen Kompetenzen müssen allerdings zuerst noch detailliert analysiert und definiert werden. Im Rahmen der Personalentwicklung wären diese Kompetenzen dann gezielt anzubieten und zu fördern.

REZEPT ZUM KULTURWANDEL

Ein allgemein gültiges Rezept für den erfolgreichen Kulturwandel existiert nicht. Doch es gibt Anhaltspunkte und Voraussetzungen deren Erfüllung zum Erfolg dieser Veränderungen beitragen können.

KLARE VISION

Voraussetzung für einen erfolgreichen Kulturwandel ist Klarheit darüber, in welche Richtung sich die Kultur verändern soll. Eine Vision, ein Ziel muss entwickelt und kommuniziert werden. Nur wenn allen Mitgliedern der Organisation bekannt ist, wohin der Wandel führt, kann Identifikation und Engagement erreicht werden. Die Vision soll Orientierungshilfe in der oft turbulenten Phase der Veränderung darstellen.

REFLEXION UND DIALOG

Es braucht jedoch nicht nur Klarheit darüber, wohin der Weg führen soll, sondern auch, wo der heutige Standpunkt ist. Ein ständiger Dialog ist nötig, um die herrschenden Denk- und Verhaltensmuster immer wieder bewusst zu machen. Erst dann ist eine Neu- oder Umgestaltung der Organisationskultur möglich.

VORLEBEN DURCH FÜHRUNGSKRÄFTE

„Unternehmenskultur wird wesentlich von Führungskräften gestaltet und beeinflusst“. Dementsprechend braucht es Führungskräfte, welche sich der grossen Bedeutung der Organisationskultur bewusst sind und sie durch Vorleben aktiv gestalten. Denn das Verhalten der Vorgesetzten beeinflusst wiederum das Verhalten der Mitarbeitenden. Durch ihre verbalen und non-verbalen Reaktionen zeigen sie auf, welche Normen und Werte gelten resp. zu gelten haben. Um einen Wandel in der Kultur zu erreichen, braucht es Führungskräfte, welche die neuen Normen und Werte immer wieder vorleben, immer wieder kommunizieren und dadurch für ihre Verankerung sorgen. Dabei ist jedoch auch wichtig, dass sie auf die Mitarbeitenden eingehen, ihre Reaktionen aufnehmen, um ihrerseits darauf zu reagieren und wenn nötig Ängste, Unsicherheit und Widerstände zu zerstreuen.

ÜBERSCHAUBARE SCHRITTE

Bei einem (Kultur)Wandel kann nicht alles auf einmal erreicht werden. Deshalb ist es notwendig, die Kräfte zu konzentrieren, Schwerpunkte zu setzen und diese

effizient anzugehen. Um nicht zahlreiche Abwehrreaktionen und Widerstände hervorzurufen, ist ein Vorgehen in überschaubaren Schritten zweckmässig. So können sich die Mitarbeitenden mit den Veränderungen auseinander setzen, ihre Notwendigkeit erkennen und die neuen Werte, Normen und Verhaltensweisen erlernen und einüben.

EINBEZUG DER MITARBEITENDEN

„Lernen und Wandel“ kann man den Menschen nicht einfach aufzwingen. Ihr Engagement und ihre Beteiligung sind Voraussetzung für tatsächliche Umsetzung“. Die ganze Kulturveränderung kann nur funktionieren, wenn die direkt Betroffenen einbezogen werden. Nur durch ihre aktive Mitarbeit können die nötige Akzeptanz und effektives Lernen und Einüben der neuen Kultur erreicht werden. Zudem stellen die Mitarbeitenden ein bedeutendes Wissens- und Erfahrungspotenzial dar. Durch Partizipation der Mitarbeitenden wird zudem die Zusammenarbeit und die Beziehungen in den Teams und zu den Vorgesetzten auch behördenübergreifend gefördert. Zum Einbezug der Mitarbeitenden gehören ebenfalls die Kommunikation und Information über die neue Kultur, über den Stand des Wandlungsprozesses, über gemeinsame Erfahrungen und gemeinsam Gelerntes, sowie über erreichte und noch anstehende Ziele. Auch das feiern von Erfolgen in diesem Wandlungsprozess ist wichtig. All dies kann eine ständige Sensibilisierung und Identifikation fördern. Ein Kulturwandel muss somit zwingend von oben und von unten getragen werden.

Das bedeutet insbesondere:

- **Innovationsorientierung:** Um neuartige Aufgaben und Probleme bewältigen zu können, sind immer wieder neue Produkte, Verfahren und Lösungsstrategien notwendig. Nur durch die Fähigkeit zu Innovationen können Staat und Verwaltung dem zunehmenden Wettbewerbsdruck standhalten.
- **Mitarbeiterorientierung:** Das Personalmanagement erhält im Zuge der Verwaltungsmodernisierung eine stärkere Bedeutung. Elemente wie Förderung der Leistungsmotivation, flexibler Personaleinsatz, Einführung von Beurteilungs- und Anreizsystemen oder die Personalentwicklung werden verstärkt eingesetzt.
- **Kostenorientierung:** Aufgrund des zunehmenden Druckes auf die öffentlichen Finanzen wird die Aus-

richtung an den budgetierten Ausgaben durch die Orientierung an den tatsächlichen Kosten und an Wirtschaftlichkeitsüberlegungen abgelöst.

- **Entwicklungsorientierung:** Darunter ist der Aufbau von Entwicklungsfähigkeit und -potenzial sowohl der einzelnen Mitarbeitenden als auch der ganzen Organisation, zu verstehen. Ein Veränderungsmanagement mit unterschiedlichsten Mitteln und Instrumenten soll der Verwaltung eine zielgerichtete Steuerung von Veränderungsprozessen und damit eine ständige, proaktive Anpassung an die sich wandelnde Umwelt ermöglichen.
- **Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Mitarbeitenden:** Durch die Abkehr von der Arbeit nach Regeln hin zu Ziel- und Leistungsorientierung ergeben sich neue Situationen für die Mitarbeitenden: Handlungsspielräume sind auszufüllen, Entscheidungen selbständig zu fällen und Verantwortung dafür zu übernehmen.
- **Dienstleistungsorientierung:** Die Verwaltung muss neu als Dienstleisterin verstanden werden. Durch individuelle und effiziente Problemlösung sollen die Bedürfnisse der Kundschaft bestmöglichst befriedigt werden. Ein Umdenken in diese Richtung und ein neues Selbstverständnis bei allen Verwaltungsmitgliedern ist notwendig.
- **Kommunikation, Information und Feedbackgabe:** Diese Aspekte gewinnen in verschiedener Hinsicht an Bedeutung: Den Mitarbeitenden leisten sie Hilfestellung bei der Entscheidungsfindung und beim Erlernen neuer Denk- und Handlungsmuster. Auch für das neue Führungsverständnis sind diese Aspekte zentral, denn Coaching erfordert Kommunikation und die Führungskräfte benötigen Feedback über ihr Verhalten, um ihre neue Rolle zu erlernen.

hängt von zahlreichen Faktoren ab, beispielsweise von der Dringlichkeit der Veränderungen oder der Bereitschaft der betroffenen Personen, und kann daher nicht vorausgesagt werden.

Insbesondere die Emotionen der Mitarbeiter sind bei Veränderungsprozessen, wie der Einführung eines Intranets, ein zentraler Faktor, der über den Erfolg oder Misserfolg der Integration und Nutzung des neuen Mediums entscheidet. Schon lange sind es nicht mehr nur technische und strukturelle Fragestellungen, die in Changeprozessen behandelt werden. So genanntes **"Emotionsmanagement"** hat sich zu einem entscheidenden Erfolgsfaktor im Changemanagement entwickelt. Die Einbeziehung der Mitarbeiter und deren Bedürfnisse und Befindlichkeiten von Anfang an und kontinuierlich über den ganzen Einführungs- und Entwicklungsprozess eines Intranets ist außerordentlich wichtig – auch zeitlich weit über diesen Zeitraum hinaus. Wie kann aber konstruktiv mit Veränderungen umgegangen werden kann?

Mitarbeiter verändern sich in Unternehmen nicht gerne und meist nur langsam. Veränderungen versetzen Menschen in einen erhöhten Wachsamkeitszustand mit verstärkter Aufmerksamkeit. Gerade die psychologischen und emotionalen Aspekte sind daher bei der Einführung von Kunden- und Prozessdenken zu beachten und ernst zu nehmen.

EMOTIONEN DER MITARBEITER BESTIMMEN ÜBER DEN ERFOLG EINER VERÄNDERUNG

In erster Linie braucht Kulturwandel Zeit, Ausdauer und Geduld. Was über viele Jahre hinweg gewachsen und tief im (Unter-)Bewusstsein der Menschen verankert ist, kann nicht von heute auf morgen geändert werden. Organisationsmitglieder benötigen Zeit, um sich an die Veränderungen zu gewöhnen, sich in der neuen Situation zurechtzufinden. Wie lange ein Wandel der Kultur dauert,