

Der Ansatz des ‚Public Value‘ als Kompass für die Weiterentwicklung einer Verwaltungseinheit?

Fallanalyse des Volksschulamts des Kantons Solothurn

Masterarbeit eingereicht an der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Claus Jacobs**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Martin Brändli**
aus Bözberg (AG)
St. Karli-Strasse 12, 6004 Luzern

Bern, 1. Oktober 2019

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

I. Zusammenfassung

Eine der grössten Herausforderungen bei Neuorganisationen und strategischem Wandel ist der Umgang mit den tiefgreifenden, als gegeben hingenommenen Annahmen und Überzeugungen der Mitarbeitenden. Diese lang gepflegten Überzeugungen müssen die Mitarbeitenden bei einem Wandel verändern und auf die neuen Gegebenheiten hin aktualisieren. Dies geht selten ohne Reibungen und Widerstände. Diese Masterarbeit begleitet den Beginn einer Re-Organisation der Abteilungen ‚Steuerung und Aufsicht‘ und ‚Schulbetrieb‘ hin zu der gemeinsamen Abteilung ‚Qualitätssicherung‘ des Volksschulamts Solothurn.

Im Zentrum dieser Masterarbeit steht dabei die Analyse der Einstellungen zur Re-Organisation der Mitarbeitenden. Anhand des Instruments der ‚Public Value Scorecard‘ werden in fünf Dimensionen die langfristigen, kurzfristigen und allgemeinen Erwartungen an die neue Abteilung erfasst und nach Fokusgruppen – die bisherigen Abteilungen ‚Schulbetrieb‘ und ‚Steuerung und Aufsicht‘ analysiert. Die Masterarbeit leistet damit einen doppelten Beitrag: Einerseits soll die Interpretation der Ergebnisse eine Standortbestimmung zur zukünftigen Steuerung der neuen ‚Abteilung‘ bieten; zum anderen soll aufgezeigt werden, ob die Public Value Scorecard überhaupt als taugliches Analyseinstrument für die Begleitung einer Re-Organisation benutzt werden kann.

Das Instrument der Public Value Scorecard wurde nach der Sichtung der Literatur des strategischen Managements und der Organisationskultur sowie in Rücksprache mit der Geschäftsleitung verwendet.

Die Public Value Scorecard muss dabei im neueren Diskurs über ‚Public Value‘ kontextualisiert werden. Public Value ist eine normative Gegenposition zum New Public Management, bei welchem neben dem Shareholder Value auch andere Wertdimensionen berücksichtigt werden. Die Public Value Scorecard, wie sie in dieser Arbeit eingesetzt wird, geht davon aus, dass sich letztlich Wertvorstellung immer als Soll-Ist Abgleich basaler menschlichen Bedürfnisse beurteilen lassen, wobei neben diesen menschlichen Bedürfnissen auch weiterhin finanzielle und utilitaristische Dimensionen in einem Kennwertsystem einfließen. Der Einsatz des Instruments wird eingebettet in diejenige Diskussion, ob ‚Kultur‘ in einer Organisation überhaupt gesteuert werden kann und damit einhergehend, ob es für das Management möglich ist, durch das Wissen um die Annahmen und Überzeugungen der Mitarbeitenden einen gewissen Handlungsspielraum in der Reorganisation zu eröffnen und zu steuern.

Die Ergebnisse der Mitarbeitenden-Befragung anhand der Public Value Scorecard haben gezeigt, dass die Mitarbeitenden Risiken in der moralischen und in der hedonistischen Dimension sehen, wenn es zur Zusammenführung der beiden Abteilungen kommt. Das heisst, dass die Mitarbeitenden einerseits in der Gleichbehandlung und Fairness in der Re-Organisation ein Risiko sehen und andererseits ein Risiko besteht das die grundlegende Motivation für positive Erfahrungen fehlen wird. Hingegen sehen sie die Re-Organisation als effizient, finanziell attraktiv und politisch gerechtfertigt an.

Einschränkend muss festgestellt werden, dass im Rahmen dieser Masterarbeit die Frage, ob die Public Value Scorecard das geeignete Mittel für die Begleitung in einer Re-Organisation ist, nicht abschliessend beantwortet werden kann. Dafür muss mehr und statistisch bedeutsamere Forschung betrieben werden. Diese Masterarbeit hat jedoch keinen Widerspruch hinsichtlich einer Verwendung der Public Value Scorecard festgestellt.

II.	Inhaltverzeichnis	
I.	Zusammenfassung	2
III.	Abbildungs- & Tabellenverzeichnis	4
1.	Einleitung: Strategische Ausrichtung auf Public Value– warum?	5
1.1.	Ausgangslage und Problemstellung	5
1.2.	Zielsetzung der Arbeit und Fragestellung	6
1.3.	Methodisches Vorgehen	7
1.4.	Aufbau der Arbeit	8
2.	Strategisches Management öffentlicher Organisationen in der kulturellen Dimension ..	9
2.1.	Die kulturelle Perspektive auf die Strategieentwicklung	9
2.2.	Strategie und Kultur in öffentlichen Organisationen	14
2.3.	Adaption von Strategieinstrumenten in öffentlichen Organisationen	17
2.4.	Entwicklungsinstrument Public Value Scorecard?	21
3.	Zum Begriff des ‚Public Value‘	23
3.1.	Verändertes Bild im Zuge Post-New-Public-Management Entwicklungen	23
3.2.	Dimensionen der Wertschöpfung	25
3.2.1.	instrumentell-utilitaristische Dimension	26
3.2.2.	moralisch-ethische Dimension	26
3.2.3.	politisch-soziale Dimension	26
3.2.4.	hedonistisch-ästhetische Dimension	26
3.3.	Wertschöpfende Organisationen	26
4.	Methodisches	27
4.1.	Forschungsdesign	28
4.2.	Public Value Scorecard	28
4.3.	Fokusgruppen	29
4.4.	Thematisierung der Public Value Scorecard an den Workshops	30
5.	Ergebnisse und Interpretation	33
5.1.	Analyse der Chancen und Risiken als Cases der Organisationsentwicklung	38
5.2.	Wichtigste Erkenntnisse	39
5.3.	Ableitung konkreter Massnahmen aus Sicht des Managements	41
5.4.	Resümee, kritische Würdigung, Einschränkungen	42
IV.	Literaturverzeichnis	44
V.	Selbständigkeitserklärung	46
VI.	Über den Autor	46

III. Abbildungs- & Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Forschungsdesign. Eigene Darstellung	7
Abbildung 2: Der Einfluss der Kultur auf die Strategieentwicklung. Quelle P. Gringer & J.C. Spencer 1979, S. 203; nach Johnson et al. 2018, S. 235.	10
Abbildung 3: Der Einfluss von Kultur und Geschichte. Johnson et al., 2018, S. 221.....	12
Abbildung 4: Strategische Drift (Johnson et al., 2018, S. 241).....	13
Abbildung 5: IOP-Führungskonzept für den öffentlichen Sektor (nach Thom & Ritz, 2017, S. 42).....	15
Abbildung 6: Integration von Politik und Management (nach Thom & Ritz, 2017, S.30)	16
Abbildung 7: Das kulturelle Netz einer Organisation (Nach Johnson; 2018. S. 236).....	19
Abbildung 8: Ergebnisse PVSC - Messzeitpunkt 1	33
Abbildung 9: Ergebnisse PVSC - Messzeitpunkt 1 und 2 (Achsenbeschriftungen siehe Abbildung 8).....	34
Abbildung 10: Überlagerung der beiden Zeitpunkte.....	35
Tabelle 1: Veränderte Anforderungen an den öffentlichen Sektor (Thom & Ritz 2017, S. 7)	14
Tabelle 2: Zwei verschiedene Ansätze von Change. Nach Kiefer 2019; adaptiert nach Kanter, Jick & Stein (1992).....	31
Tabelle 3: Zukünftige Organisation der neuen Abteilung	32
Tabelle 4: Gegenüberstellung Haupt-Fokusgruppen. 1. Messzeitpunkt (Farbbedeutung und Achsenbeschriftungen siehe Abbildung 8).....	34
Tabelle 5: Vergleich der Zeitpunkte bei den Fokusgruppen	36
Tabelle 6: Ergebnisse der zweiten Erhebung der gesamten Abteilung. Kurz- und mittelfristige Einschätzungen.....	37

1. Einleitung: Strategische Ausrichtung auf Public Value– warum?

1.1. Ausgangslage und Problemstellung

Die Problemstellung ergibt sich aus zwei kantonalen Entwicklungen, welche das kantonale Volksschulamt betreffen:

Zum einen beschloss der Regierungsrat Solothurn 2016 den Zusammenzug der Ämter des Departements für Bildung und Kultur in einem neuen Verwaltungsgebäude, genannt ‚Rosengarten‘. Die Botschaft des Regierungsrats sieht dabei weitgehende Weiterentwicklungen des Co-Working vor, die auch eine Änderung der Haltung der Mitarbeitenden nach sich ziehen sollte: «Erkenntnisse von schweizerischen Initiativen der Privatwirtschaft und öffentlichen Unternehmen, die smart arbeiten (...) sollen im Rosengarten deshalb sachgerecht angewendet werden. Dazu sind die entsprechenden Rahmenbedingungen, bau-, infrastruktur- und organisationsseitig im weiteren Projektverlauf zu entwickeln. Gruppen- bzw. Teambüros und entsprechende Rückzugsmöglichkeiten für Gespräche und andere sind dabei ein Thema, wie die Entwicklung einer zukunftsorientierten Nutzungs-Policy für das Arbeiten im Verwaltungsgebäude Rosengarten. (...) Die erarbeiteten Grundrisspläne sind daher als Prinzipschemas zu verstehen, welche im weiteren Projektverlauf der Sinne dieser Erwägungen anforderungsorientiert optimiert und konkretisiert werden. (...) Geplant sind zeitgemässe Verwaltungsarbeitsplätze aber auch ihre multifunktionale Weiterentwicklung unter Einbezug der neuen technologischen und büro-raumplanerischen Möglichkeiten. Der Kanton soll nicht nur ein fairer Arbeitgeber sein, sondern auch ein zukunftsfähiger. Die herkömmlichen Organisationsmodelle und Raumprogramme ‚des Büros‘ stehen unter Druck» (Kanton Solothurn, 2016, S. 6).

Zum anderen wird 2019 das Volksschulgesetz 50 Jahre alt. Es gibt schon länger Bestrebungen, dieses Gesetz nachzuführen, da es unleserlich geworden ist: «Die Übersichtlichkeit und der logische Aufbau haben gelitten. Es haben sich Widersprüche zu anderen Rechtsgrundlagen und Lücken gezeigt. Das Gesetz soll deshalb einer Nachführung unterzogen werden» (RRB 2019/ in Vernehmlassung, 2019, S. 3). Es sollen dabei aber nur «bedarfsgerecht, jedoch zurückhaltend» (ebd.) inhaltliche Änderungen vorgenommen werden. Eine diese Änderungen betrifft die Neuformulierung der Qualitätssicherung der Schulen: «Die Verantwortlichkeiten in der Qualitätssicherung wird neu ausdrücklich im nachgeführten Volksschulgesetz festgehalten» (RRB 2019/ in Vernehmlassung, 2019, S. 44). Dies hat Auswirkungen auf die zukünftige Ausrichtung der Abteilungen im Volksschulamt des Kantons Solothurn.

Diese strukturellen und legislatischen Anpassungen und die Ausrichtung auf zukünftige Aufgaben hat das Volksschulamt als Anlass zu einer Strukturanpassung bewogen. Abteilungen mit ähnlichem Pflichtenheft sollen zusammengelegt und auf die neue gesetzliche Grundlage ausgerichtet. Es werden sich davon eine Synergie von Wissen, Knowhow und Erfahrung erhofft. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitern soll gefördert werden, sodass der professionelle Austausch verbessert werden kann. Ausdrücklich geht es hierbei nicht um Sparpotential, sondern darum die Effizienz der eingesetzten Ressourcen weiterzuentwickeln und die Mitarbeitenden zu vernetzen. Eine neue Abteilung ‚Qualitätssicherung‘, soll hierbei für die pädagogisch-fachlichen und kommunikativen Bereichen, die Weiterentwicklungen, sowie die Aufsicht und Steuerung der Schulen zuständig sein. Geplant ist, dass aus einer linearen Organisationsstruktur drei ‚Kompetenz-Zentren‘ geschaffen werden, die eine je andere Fokussierung aufweisen, jedoch in der Zielvorstellung möglichst gemeinsame Werte und Überzeugungen haben werden.

Die Differenzen und das Verständnis dieser gemeinsamen Kultur wird sich je nach Fokussierung des Kompetenz-Zentrums ändern und durch die Veränderung der Rahmenbedingungen einem Wandel unterstellt sein. Dieser Entscheid für die Neuorganisation erfolgt ‚top-down‘ durch die Geschäftsleitung auf der Grundlage der Nachführung des Volksschulgesetzes. Es kann daher in dieser Masterarbeit nicht darum gehen, dem top-down angeleiteten Change-Prozess ein Gegenmodell entgegenzuhalten, den Entscheid der Geschäftsleitung zu ändern oder nur zu kritisieren. Es soll in einer Standortbestimmung darum gehen, die Werte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genauer zu beleuchten und zu thematisieren. Durch die Zusammenlegung der Abteilung, der je unterschiedlichen Akzentuierung der Kompetenzzentren und die hier durchgeführte Analyse wird erwartet, dass die individuellen Überzeugungen und Werte (kurz: Kultur) der Mitarbeiter reflektiert und im Prozess rekapituliert werden. Wie bei jeder Umgestaltung und Weiterentwicklung von Organisationseinheiten steht im Zentrum von Change «immer die Veränderung menschlichen Verhaltens» (Kotter, 2002, S. 81). Dabei geht es – in einem ersten Schritt – vor allem auch darum, Einstellungen, Werte und Kultur(en) der Mitarbeitenden besser zu verstehen. Denn: «Damit sich Organisationen verändern, müssen sich Menschen verändern. Damit Führungskräfte den Menschen im Change helfen können, müssen sie Menschen *verstehen* und nicht Change» (Morrison, 1994, S. 353. Eigene Übersetzung¹; Heraushebung des Autors).

1.2. Zielsetzung der Arbeit und Fragestellung

Diese Masterarbeit soll diese Organisationsentwicklung begleiten und dabei die Werte, Einstellungen und Überzeugungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter thematisieren. Dabei gilt es herauszufinden, welches die gemeinsamen Werte und Zielvorstellungen der zukünftigen Abteilung sind, also die ‚Core Beliefs‘ welche die Mitarbeitenden teilen und «ohne die die Organisation nicht funktionieren könnte» (Johnson, 2000, S. 405). Die in dieser Masterarbeit zentrale Frage ist daher gleichzeitig eine der zentralen Fragen der Organisationsentwicklung: «Wer sind wir», «Auf was fokussieren wir uns» und «Wie machen wir das» (Vergl. Hoon & Jacobs, 2014, S. 248)?

Dadurch, dass die Abteilung neu aufgestellt wird, ergeben sich in diesem Feld grundsätzliche Fragen der (Neu-)Orientierung. Die Masterarbeit will dabei den Prozess der Entwicklung einer neuen (Abteilungs-)Kultur begleiten (‚Wer sind wir?‘) und auch durch geeignete Instrumente gegebenenfalls mitgestalten (‚Wie machen wir das?‘).

Wie bereits weiter oben gesagt, gilt es zu beachten, dass der Change Prozess ‚top-down‘ verordnet worden ist, also von der Geschäftsleitung des Volksschulamts nach einem längeren Analyseprozess nun implementiert wird. Der Change-Prozess kann hierbei von der neuen Abteilung nicht selbstständig gesteuert werden, wohl aber kann die Wahrnehmung der beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter untersucht werden.

Aufgrund dieser Einschränkung gilt es geeignete Strategieinstrumente zur Bestimmung der strategischen Positionierung zu finden. Das Vehikel der Public Score Card und die damit verbundene Ausrichtung auf den Public Value (zu dt. etwa Wertschöpfung) ist hierbei nützlich, da es in einem deskriptiven Ansatz nach der wahrgenommenen Wirkung in Dimensionen

¹ Nachfolgend werden sämtliche Zitate ins Deutsche übersetzt. Dies aus Rücksicht und des besseren Verständnisses der beteiligten Mitarbeiterinnen, sowie der Geschäftsleitung des Volksschulamts Solothurn.

«menschlicher Grundbedürfnisse» (Meynhardt und Metelmann, 2008, S. 249) fragt. Damit kann sowohl ein Feedback auf die zukünftige strategische Ausrichtung, wie sie die Geschäftsleitung top-down verordnet hat, gewonnen werden, als auch die zukünftige Strategie durch die Linse dieser Grundbedürfnisse beobachtet werden, was schliesslich Rückschlüsse auf die zukünftige Ausgestaltung der Organisationskultur zulässt.

Die Fragestellungen sind zum einen eng an die Situation der Neu-Organisation der neuen Abteilung gekoppelt:

- Welche Wert- und Zielvorstellungen haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu Beginn der neuen Abteilung?
- Welche gemeinsamen Wert- und Zielvorstellungen bauen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der neuen Abteilung auf?

Zum anderen ergeben sich darüber hinaus auch allgemeinere Fragen zur Wirksamkeit des Ansatzes des Public Value bei der Neuorganisation von Verwaltungen und Verwaltungseinheiten.

- Inwiefern eignet sich die Public Value Score Card für die Steuerung und Entwicklung von Neuorganisationen im Bereich der Organisationskultur?

Die Fragestellung dieser Masterarbeit ist dabei nur ein Ausschnitt der ganzen Organisationsentwicklung. Nach Abgabe der Masterarbeit sollen weitere Standortbestimmungen mittels Public Value Scorecard und Weiterentwicklungen aufgrund der gewonnenen Daten folgen. Entsprechend können die ersten beiden Teilfragen nur vorläufig beantwortet werden. Ins Zentrum des Interesses rückt daher die dritte Frage. Wenn diese Frage nicht positiv im Sinne der Tauglichkeit des Instruments in der Organisationsentwicklung beantwortet werden könnte, würde entsprechend auch die weitere Verwendung in der Organisationsentwicklung der neuen Abteilung hinfällig.

1.3. Methodisches Vorgehen

Bei dieser Masterarbeit waren zu Beginn mindestens 2 Messzeitpunkte vorgesehen, bei welcher die Public Score Card eingesetzt wird (Siehe Abbildung 1). Je nachdem, ob es aus Sicht der Organisationsentwicklung Sinn ergibt, einen dritten Messzeitpunkt einzufügen, wird noch ein drittes Mal die Public Value Scorecard eingesetzt. Es zeigte sich im praktischen Vorgehen, dass zwei Messzeitpunkte für die Beantwortung der relevanten Fragen ausreichend war und der dritte Messzeitpunkt erst im Jahr 2020 durchgeführt wird. In den Ergebnissen wird darauf noch eingegangen werden.

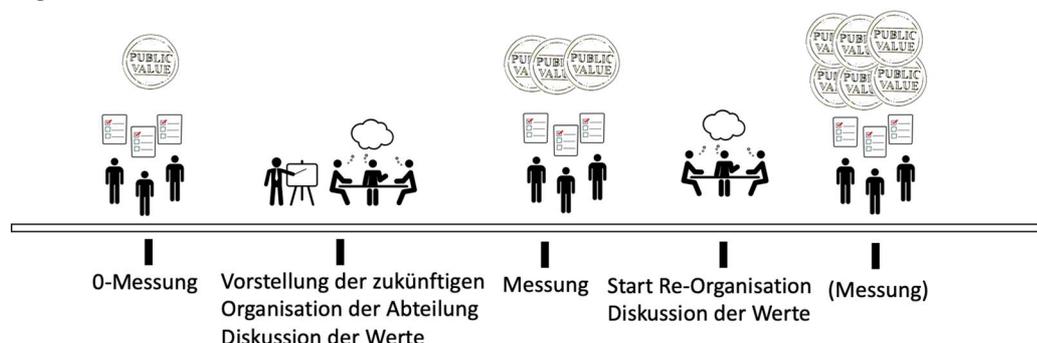


Abbildung 1: Forschungsdesign. Eigene Darstellung

Mit der Public Value Scorecard soll der Unterschied der Einschätzungen der Mitarbeitenden gemessen werden, sodass eine Aussage über die Wirkung des Workshops (oder der Workshops bei drei Messzeitpunkten) und der zukünftigen strategischen Ausrichtung gemacht wird (über die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter letztlich nicht entscheiden, aber die sie bewerten können) und kann diese Wertungen aufbereiten und visualisieren. Die Public Scorecard gibt entsprechend die empirische ‚Brille‘ wieder, mit der auf die zukünftige Organisation geschaut wird. Diese Brille fokussiert auf die vier in der bisherigen psychologischen Theoriebildung stabilen interpersonalen Bedürfnisse:

- Orientierung und Kontrolle;
- Selbstwerterhalt und -erhöhung
- zwischenmenschliche Bindung
- Positiven Erfahrungen

Im Kapitel 3.2 wird darauf vertieft eingegangen. Die Intervention zielt darauf ab, diese vier Grundbedürfnisse und die daraus abgeleiteten Wert-Dimensionen als Vehikel zu verwenden um die Werte und Überzeugungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zukünftigen Abteilung in Bezug auf diese Neuorganisation zu erfahren. Konkret sollen in einem Pretest-Posttest-Design die Veränderungen der Werte und Vorstellung dargestellt, interpretiert und bestenfalls als Grundlage für die Weiterentwicklung der Re-Organisation verwendet werden. Werte, Ziele und Strategien der Mitarbeitenden werden durch das Instrument der Public Value Scorecard explizit gemacht, als Grundlage für Weiterentwicklungen verwendet und sich bestenfalls zu den neuen ‚Core Beliefs‘ der Gesamtinstitution entwickeln (in ähnliche Richtung geht auch das Wertschöpfungsorientierte Modell der Organisationsanalyse. Vergl. Wenger & Ritz in Bergmann et al., 2014, S. 744).

Für die Masterarbeit relevante Schritte sind:

- a) Die Werte und Einstellungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erheben und darzustellen;
- b) Differenzen, Varianzen und Signifikanzen darzulegen und diese für die Organisationsentwicklung nutzbar zu machen.

Aus dieser Standortbestimmung sollen Potentiale und Risiken bei den Core Beliefs abgeleitet werden. Dadurch entsteht in der Organisationsentwicklung ein wichtiges Steuerungswissen um

- c) auf der Grundlage dieser Standortbestimmung die gemeinsamen Werte der zukünftigen Abteilung weiterzudenken im Sinne eines ‚evidenced decision-making‘
- d) Entwicklungen im Rahmen des zweiten Messzeitpunktes zu erheben und
- e) dadurch wieder in gemeinsamen Workshops zu reflektieren.

Diese Masterarbeit fokussiert hierbei nur auf die beiden ersten Schritte. Die weiteren Schritte sind langfristiger zu denken und sollen periodisch aufgearbeitet werden.

1.4. Aufbau der Arbeit

Nachdem auf die einleitende Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit eingegangen worden ist, wird im nachfolgenden Teil das Management öffentlicher Organisationen in der Dimension der ‚Kultur‘ beleuchtet und die Strategie- und Managementinstrumente in dieser Dimension eingeführt. Dabei soll die Public Value Scorecard ebenfalls als Strategieinstrument in der Dimension ‚Kultur‘ eingeführt und angepasst werden. Dabei soll auch eine kritische Auseinandersetzung

mit der Wahl dieses Instruments geschehen, bevor dann vertieft auf den Begriff der Public Value in öffentlichen Organisationen eingegangen wird. Schliesslich werden die Ergebnisse der Umfrage und die Workshops thematisiert und analysiert. Kritisch soll resümiert werden, ob sich die Public Value Scorecard und damit der Public Value Diskurs als Kompass für Organisationsentwicklung eignet.

2. Strategisches Management öffentlicher Organisationen in der kulturellen Dimension

In diesem Kapitel geht es um das strategische Management in den öffentlichen Organisationen. Dabei muss vorausgeschickt werden, dass die politischen Steuerungsmöglichkeiten vielfach nicht erwähnt werden (Vergl. Haldemann in Bergmann 2016, S. 35-64). Es geht um die Steuerungsmöglichkeiten der Organisation selbst und nicht die Übersteuerung der Politik in der öffentlichen Verwaltung.

Auch wenn der Begriff der ‚Strategie‘ über die Zeit und in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich definiert wird, lässt sich festhalten, dass die Elemente ‚Ziele‘, ‚Massnahmen‘ und ‚Ressourcen‘ bei verschiedenen Definitionen häufig erwähnt werden. Das in dieser Arbeit thematisierte Strategieelement ‚Kultur‘ taucht dabei relativ spät auf (Juor, 2014, S. 27). ‚Kultur‘ ist dabei eine Kategorie und ein Steuerungshebel im Bereich des ‚strategischen Managements‘ (Als Unterscheidung zwischen operationalem (Doing things right) und strategischem (Doing the right things) Management. Vergl. Eschenbach et al., 2003, S. 78), weshalb es auch nachfolgend wichtig ist, die beiden Bereiche des operationalen und strategischen Managements zu beleuchten. Wie der Titel bereits sagt, geht es hier in weiten Bereichen um das strategische Management und in Teilen um das operative Management.

Nach einer Definition von Bea und Haas (2013, S. 22) wird die Kultur innerhalb des strategischen Managements verortet. Nach den Autoren befasst sich das strategische Management «mit der zielorientierten Gestaltung von Unternehmen unter strategischen, d.h. langfristigen, globalen, umweltbezogenen und entwicklungsorientierten Aspekten. Es umfasst die Gestaltung und gegenseitige Abstimmung von Planung, Kontrolle, Information, Organisation, *Unternehmenskultur* und Strategischen Leistungspotenzialen. (Heraushebung des Autors).»

Beim Begriff ‚Kultur‘ im Verständnis von Organisationen geht es um die Werte und Annahmen (etwa Strukturen, Prozesse, Verhaltensweisen), die als selbstverständlich hingenommen werden, aber dennoch dazu beitragen, wie Gruppen auf aktuelle Probleme reagieren. Edgar Schein hat die Organisationskultur definiert, als die «grundlegenden Annahmen und Werte, die alle Mitarbeiter einer Organisation teilen; sie wirken im Unterbewusstsein und definieren ganz grundlegend und unhinterfragt, wie eine Organisation sich selbst und ihr Umfeld sieht» (Schein, 1997 zit. n. Johnson, 2000, S. 405)» Nachfolgend wird die Dimension ‚Kultur‘ genauer beleuchtet. Hierfür folgt der Autor weitgehend den Ausführungen zur Rolle von Geschichte und Kultur im Strategischen Wandel, wie dies von Johnson, 2000 und 2018 beschrieben worden ist.

2.1. Die kulturelle Perspektive auf die Strategieentwicklung

Für die Analyse der Kultur einer Organisation unterscheidet Karen Cacciattolo (2014, S. 1-3) zwei distinkte Hauptansätze: Die interpretative Sicht und die strukturelle Sicht. Die interpretative Sichtweise, impliziert, dass «Kultur im organisatorischen Umfeld geformt und fortgesetzt

wird. Die strukturelle Sichtweise andererseits konzentriert sich darauf, ‚wie Positionen innerhalb von Organisationen strukturiert sind‘. Der Fokus liegt dann darauf, wie ‚Beziehungen strukturiert sind‘ und nicht, wie sie wahrgenommen werden» (Cacciattolo, 2014, S. 1). In dieser Arbeit steht die interpretative Sicht im Vordergrund, wobei konstatiert wird, dass durch Analysen und Instrumente die kulturelle Perspektive auf die Organisation nur teilweise und nie vollständig erklärt werden kann. Nach Cacciattolo liegt dies daran, weil Organisationen nicht vollständig homogen sind und keine Organisation einen einzigen Kulturtyp annimmt. Zudem haben komplexe Organisationen möglicherweise Subkulturen, die sich überschneiden und nicht miteinander übereinstimmen. Edgar Schein (1985, entnommen aus Cacciattolo, 2014, S. 5) kommt zum noch pointierteren Schluss, dass Kultur, wenn sie als Einheit gemessen, kaum zu messen, zu studieren oder zu verändern ist.

Der vormals enthusiastische gefeierte Weg zur Steuerbarkeit der Organisationskultur ist mittlerweile ernüchtert. Während zu Beginn der frühen 1980er Jahren eine Überzeugung der Steuerbarkeit und damit ein Wettbewerbsvorteil von Organisationen erhofft worden ist, ist nicht nur die Wissenschaft, sondern auch die Praxis der Unternehmensführung von diesen Vorstellungen abgerückt: «Die Vorstellung, gezielt und mit hoher Erfolgswahrscheinlichkeit auf die Kultur von Unternehmen einwirken zu können, ist nach vielfältiger Enttäuschung weitherum als illusionär erkannt (so genannte ‚Steuerungstillusion‘). Der Glaube an die intentionskonforme direkte Steuerbarkeit ist durch Ernüchterung und Bescheidenheit ersetzt. Geblieben ist die Überzeugung, dass es sich bei der Kultur eines Sozialsystems um einen wesentlichen Gestaltungsbereich handelt, den das Management ernst zu nehmen hat» (Baitsch & Nagel, 2009, S 4).

Doch warum genau soll das Management einer Organisation die Kultur derselben ernst nehmen, wenn doch der Gestaltungsraum klein, wenn nicht sogar unsteuerbar ist?

Mark Fields, Präsident der Ford Motor Company, stellte 2006 die inzwischen berühmt gewordene These auf, dass «die Kultur die Strategie zum Frühstück verspeist.» Mit diesem Bonmot wird verdeutlicht, dass die Kultur für die Strategie und die Strategieentwicklung extrem wichtig ist – anders herum jedoch jede strategische Massnahme, die nicht auf die kulturellen Praktiken und Vorstellungen der Organisation letztlich wahrscheinlich erfolglos bleiben werden.

Johnson plädiert entsprechend dafür, «Kultur sollte als Teil der Strategie gesehen werden, als etwas, das einen Wettbewerbsvorteil bringen könnte und – zumindest teilweise – angepasst und verändert werden kann» (Johnson et al. 2018, S. 234). Dies verdeutlicht Johnson in folgender Grafik:

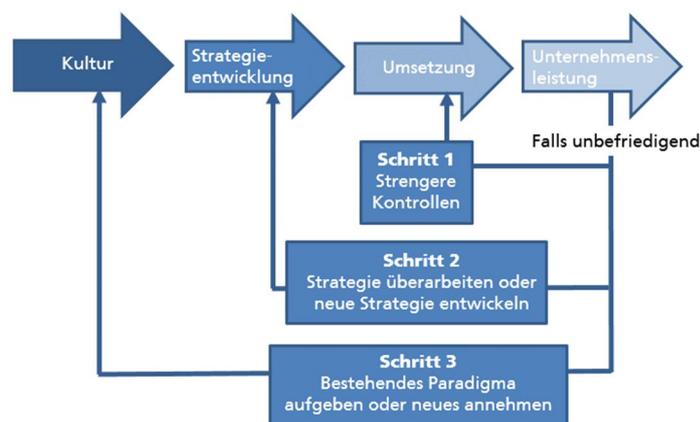


Abbildung 2: Der Einfluss der Kultur auf die Strategieentwicklung. Quelle P. Gringer & J.C. Spencer 1979, S. 203; nach Johnson et al. 2018, S. 235.

Der in der Grafik vorkommende Begriff des ‚Paradigmas‘ lässt sich als die «Kernmenge von Überzeugungen und Annahmen, die die Sichtweise einer Organisation auf sich selbst und ihre Umgebung bestimmen» (Johnson, 1992, S.30), verstehen. Das Paradigma stellt die Gesamtheit der kollektiven Erfahrungen dar, die auf eine Situation angewendet werden, um diese zu begreifen und eine geeignete Handlungsweise festzulegen. Im Kapitel 2.3. wird darauf noch vertieft eingegangen.

Der erste Schritt in dieser Grafik ist relativ trivial und vollzieht sich innerhalb der geltenden Strategie. Strengere Kontrollen sind dabei auch nur ein Beispiel einer Optimierung innerhalb der geltenden Strategie.

Wenn diese Mittel ausgeschöpft sind, kann durch geeignete Mittel - möglich sind etwa Effizienzsteigerungen, Kostensenkungen oder die Änderung der Routineabläufe – versucht werden, in einen Strategiewechsel zu kommen, welcher sich ebenfalls noch innerhalb der bestehenden Unternehmenskultur befindet. Diese wäre dann der Schritt 2.

Der dritte Schritt wäre daraufhin, das bestehende Paradigma aufgeben oder ein neues annehmen. Diesen Schritt vollzieht eine Organisation nur in den wenigsten Fällen. Der Grund dafür ist eben die schiere Macht der Organisationskultur über die Strategie. Johnson sagt hierzu: «Selbst wenn Manager vom Verstand her wissen, dass sie sich verändern müssen, und sogar wissen, wie dies technologisch möglich wäre, fühlen sie sich durch (...) organisatorische Routineabläufe und Annahmen oder politische Prozesse erheblich eingeschränkt (...). Selbst wenn die Mitarbeiter vom Verstand her akzeptieren, dass sich die Organisation ändern und weniger Wert legen muss auf die Einhaltung von geltender Regel, Routineabläufe und Berichtbeziehungen, tun sie nichts dergleichen. Es stimmt also nicht, dass vernünftige Argumente [=Strategien, Anm. d. V.] in jedem Fall fest verankerte Annahmen [=Kultur, Anm. d. V.] verändern können, die auf über viele Jahre gesammelter kollektiver Erfahrung basieren. (...) Strategische Veränderungen, die einen grundlegenden Wandel der Unternehmenskultur mit sich bringen (Schritt 3) sind sehr selten und geschehen meist erst dann, wenn sich dramatische Hinweise auf die Redundanz der Kultur zeigen und die Organisation sich einer (...) Krise befindet» (Johnson et al., 2018, S. 235).

Argumentativ ist einem strategischen Wandel nicht bei zu kommen. Das meinte wohl auch das Bonmot von Mark Fields. An was liegt das? Die Unfähigkeit, bestehende Paradigmen zu ändern, lässt sich etwa mit der Pfadabhängigkeit und dem damit verbundenen Begriff des *Lock-in Effekts* erklären: «Pfadabhängigkeit bedeutet, dass durch frühe Ereignisse und Entscheidungen bestimmte Entwicklungspfade geprägt werden, welche einen bleibenden Einfluss auf nachfolgende Entscheidungen besitzen» (Johnson et al., 2018, S. 221). Organisationsstrukturen sind also historisch geprägt und führen zu festen Verhaltensmustern und beeinflussen auch die Entscheidungsfindung «und so nicht zuletzt strategische Entwicklungen und Entscheidungsfindungen» (ebd. S. 222). Damit ist letztlich auch die Geschichte der jeweiligen Organisation gemeint. Aus den verschiedenen Pfadabhängigkeiten konstituiert sich schliesslich eine zusammenhängende Geschichte der Organisation.

Ein weiterer, nicht direkt manipulierbarer Einfluss auf die Organisationskultur übt die Einbettung in die ‚übergeordneten Kulturen‘ und ‚organisationalen Wirkungsfelder‘ aus. Welche Konstrukte sind damit gemeint?

Zum einen erklärt die *übergeordnete Kultur* etwa die divergierenden Organisationskulturen im Hinblick auf die ‚Machtdistanz‘ durch übergeordnete nationale Einflüsse. So haben etwa ostasiatische privatwirtschaftliche Unternehmungen (und wohl auch öffentliche Institutionen) ein grösseres hierarchisches Gefälle als etwa in Australien, wo die Hierarchien flacher und demokratischer ausgeprägt sind. Hofstede hat die hier skizzierte Machtdistanz mit vier anderen Dimensionen (Individualismus – Kollektivismus; langfristige Orientierung; Vermeidung von Unsicherheit; Maskulinität vs. Feminität) als Einfluss von nationaler und subnationaler Kultur erklärt (Hofstede 2003). Ein Beispiel aus der näheren Umgebung ist etwa die unterschiedliche kulturelle Prägung und Annahme bei der Verwaltung in der deutschen und in der französischen Schweiz.

Ein *organisationales Wirkungsfeld* ist eine Gemeinschaft von Organisationen, die häufiger untereinander als mit anderen Unternehmen ausserhalb des Feldes interagieren und dadurch ein gemeinsames Wertesystem gemeinsamer Überzeugungen, Annahmen und Normen entwickelt hat (Johnson 2019, S. 228). Dieser Argumentation folgend könnte das Volksschulamt dem ‚organisationalen Wirkungsfeld Bildung‘ zugeordnet werden. Institutionen der Wissenschaft, Netzwerke, Fachmedien, Hochschulen und Schulträger haben ganz unterschiedliche Aufgaben und ihre detaillierten Vorgaben, wie Bildung sich zu vollziehen hat, divergieren. Trotzdem haben sie ein «gemeinsames Verständnis und eine gemeinsame Sprache für auftretende Probleme entwickelt und nutzen gemeinsame Routineabläufe oder übernehmen rasch Routinehandlungen anderer Berufsgruppen ihres Felds» (ebd. S. 229).

Bei der Erklärung des Einflusses auf die Strategieentwicklung wählt Johnson daher die Kultur einerseits und die individuelle Organisationsgeschichte (oder technisch ausgedrückt die Pfadabhängigkeiten) andererseits als hauptsächliche Einflüsse auf die Organisationskultur:

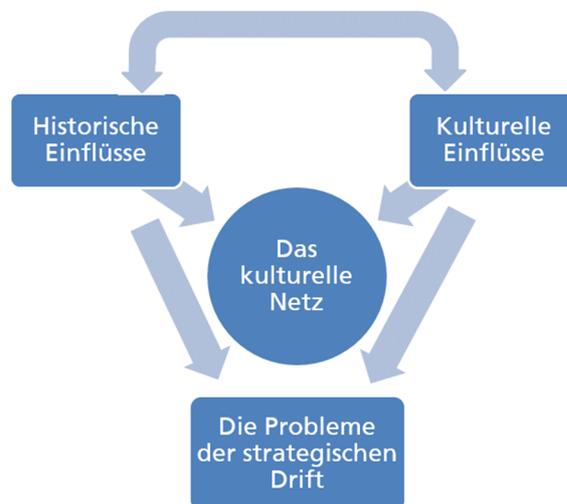


Abbildung 3: Der Einfluss von Kultur und Geschichte. Johnson et al., 2018, S. 221.

In dieser Grafik zielen die Einflüsse auf das kulturelle Netz sowie die Probleme der strategischen Drift auf. Das kulturelle Netz ist für Johnson das zentrale Instrument für die Analyse der Kultur einer Organisation. Im Hinblick auf diese Arbeit wird auf das kulturelle Netz im Zusammenhang mit den Analyseinstrumenten der Organisationskultur im Kapitel 2.3. eingegangen. Die strategische Drift spielt im Zusammenhang mit der Fragestellung eine Rolle, weswegen an dieser Stelle darauf eingegangen wird.

Die strategische Drift beschreibt das sich vergrößernde Delta durch das tendenzielle inkrementelle Fortbestehen einer Strategie, ohne mit dem sich verändernden Umfeld Schritt mithalten zu können (Siehe Abbildung 4). Dadurch stagniert die Leistungsfähigkeit oder der Output der Organisation. Sie muss sich verändern, obwohl meistens noch nicht klar ist, in welche Richtung die Veränderung gehen wird. Je nachdem, ob eine Organisation durch einen organisatorischen Wandel sich dem verändernden Umfeld angleicht, wird sie wieder handlungsfähig oder wird gegebenenfalls untergehen oder in eine andere Organisationform integriert. Mit der Darstellung der strategischen Drift wird aufgezeigt, wann eine transformatorische Massnahme angebracht ist. Die nachfolgende Grafik zeigt diesen Prozess in vier Phasen:

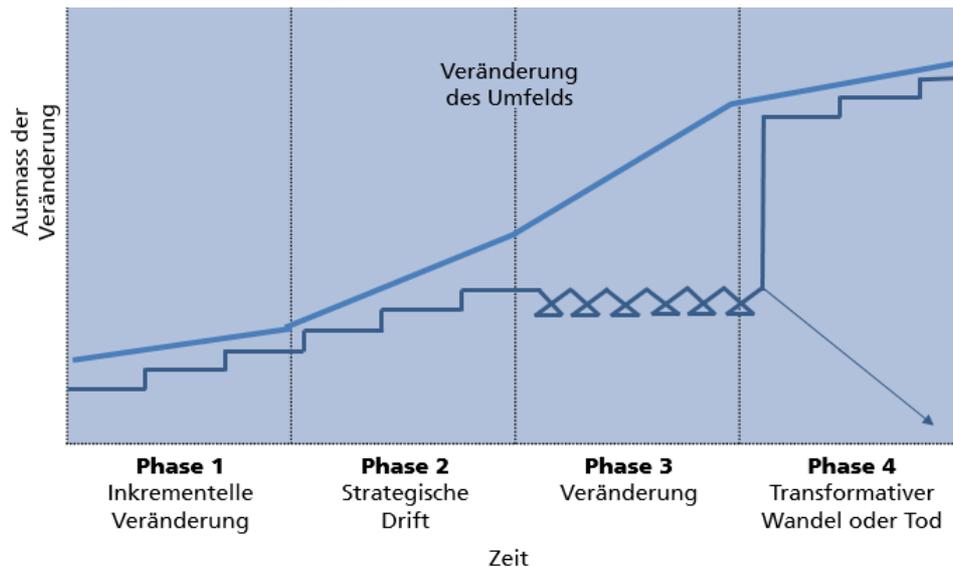


Abbildung 4: Strategische Drift (Johnson et al., 2018, S. 241)

Wie bereits in der Einleitung formuliert, befindet sich die Organisation des Volksschulamts ebenfalls in einer strategischen Veränderung, welche durch ein verändertes Umfeld Druck auf die Organisation der Abteilung ausübt. So gesehen befindet sich das Volksschulamt in der Phase 3 des strategischen Drifts.

Dass das Amt in einem Veränderungsprozess steckt, steht dabei ausser Frage. Die Frage ist jedoch das Verhältnis zu dem sich verändernden Umfeld. Es kann argumentiert werden, dass die Veränderung des Umfelds kein Delta darstellt, wie in der Grafik dargestellt. Die Veränderung ist daher zwar nicht inkrementell, jedoch auch nicht auf einem grundlegenden transformativen Wandel aufbauend, wie in der vorangestellten Grafik dargestellt. Im Falle des Volksschulamts kann man argumentieren, dass der Druck sich zu verändern (noch) nicht gegeben ist. Auch diese Diskussionen gehören zum Veränderungsprozess, wie Johnson dies darlegt: «Vielleicht gibt es interne Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Managern, die sich uneinig sind, welche neue Strategie man verfolgen sollte. Solche Auseinandersetzungen basieren nicht selten auf unterschiedlichen Meinungen darüber, ob altbewährte Fähigkeiten nach wie vor einen Wettbewerbsvorteil bringen oder eventuell mittlerweile redundant geworden sind» (ebd. S. 242). In diesem Kapitel sollte aufgezeigt werden, wie die strategische Dimension von ‚Kultur‘ in Organisationen aufgebaut wird, welche Einflüsse und welche Steuerungsmöglichkeiten es gibt.

Obwohl die Steuerbarkeit von Kultur eher gering ist, kann gesagt werden, dass die Fokussierung auf Kultur durchaus eine Management-Aufgabe darstellt. Wie diese Aufgabe in öffentlichen Organisationen wahrgenommen, welche Instrumente dabei eingesetzt werden können und auch der zentrale Punkt bei dieser Argumentation ist letztlich die vermeintliche Steuerbarkeit und Verfügbarkeit von Kultur: Während dem die interpretative Sicht holistisch und deskriptiv auf die Kultur, ihre Entstehungsprozesse und Veränderungsprozesse blickt, hatte der Ansatz der strukturellen Sichtweise eher die Steuerbarkeit im Blick.

2.2. Strategie und Kultur in öffentlichen Organisationen

Wenn die in Kapitel 2.1 gemachten Ausführungen einen grundsätzlichen Geltungsbereich für alle Organisationen beanspruchen, so soll es in diesem Kapitel nun explizit um die Organisationen im öffentlichen Sektor gehen. Die (vermeintliche) Unterschiedlichkeit oder besser die unterschiedliche Wahrnehmung der Führung von öffentlichen Institutionen kann durch das folgende Zitat von Thom und Ritz (2017, S. 55) illustriert werden:

«Die Möglichkeit, innovative Ideen eigenständig umsetzen zu können, kennzeichnet nicht prinzipiell den Unterschied zwischen einer öffentlichen und einer privatwirtschaftlichen Institution, sondern vielmehr die Differenz zwischen einer Führungsperson und einem Verwalter.»

Der Begriff ‚Verwaltung‘ ist in diesem Sinne geprägt von Max Webers Ableitungen der rationalen Herrschaft, deren reinste Form die Bürokratie darstellt: «Die Bürokratie ist rationalen Charakters: Regel, Zweck, Mittel, ‚sachliche‘ Unpersönlichkeit prägen ihre Gebaren» (Weber, 1976, S. 578). Auch wenn Weber den Begriff der Bürokratie grundsätzlich sowohl für private, wie auch öffentliche Institutionen als legitime Herrschaft anerkennt, so sind die «Eigenheiten dieses Bürokratiemodells (...) bis heute in den meisten öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, v.a. im deutschsprachigen Europa, beobachtbar. Dies ist zunächst nichts Schlechtes, da die Aufgaben konstant und effizient erfüllt werden. Die Bürokratie ist auch entsprechend ‚demokratisch‘ im Sinne von einer egalitären Aufgabenerfüllung und Dienstleistung sämtlicher ‚Kunden‘» (Thom & Ritz, 2017, S.5).

Die Bürokratie kann jedoch sehr schlecht auf sich wandelnde Anforderungen reagieren. Neue, veränderte Werte stossen zunehmend «auf erstarrte Verwaltungsstrukturen und –kulturen,» wie dies Thom und Ritz in folgender Tabelle im Überblick darstellen:

Früher	Heute
Überschaubare Sachverhalte & Problembereiche	Unübersichtlichkeit und Komplexität
Relativ konstante Verhältnisse	Dynamischer Wandel
Klare Wirkungszusammenhänge	Vernetzung und Multikausalität
Rechtsstrukturen nach dem Trennungsprinzip	Kombinationen und Alternativen
Eindeutige gesellschaftliche Zielgruppen	Schnellelebige Zielgruppen, «Sowohl-als-auch-Gesellschaft»
Politische Berechenbarkeit	Nichtwähler, Wechselwähler
Obrigkeitsglaube, Autorität	Wertewandel, -gleichgültigkeit
Soziokulturelle Stabilität	Demographische Veränderung

Tabelle 1: Veränderte Anforderungen an den öffentlichen Sektor (Thom & Ritz 2017, S. 7)

Auch wenn damit klarer wird, was die heutigen Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung und das damit einhergehende Verständnis von Führung von Organisationen ist, ist damit

aber nicht die zentrale Unterscheidung der Steuerung in privaten Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung geklärt. Für beide Bereiche gilt es, Effizienz und Wandel in der Institution zu steuern und auf die oben in der Tabelle beschriebenen heutigen Ansprüche auszurichten. Mit dem reinen Bürokratismus (Siehe die Entsprechung im eingangs zitierten ‚Verwalter‘) werden diese Ansprüche an Organisationen nicht gerecht. Es braucht entsprechend eine ‚Führungsperson‘.

Einschränkend jedoch ist die öffentliche Unternehmung nur in Teilen autonom in der Steuerung. Erst ein politisch legitimer Handlungsspielraum für die Manager einer öffentlichen Institution erlauben es, innovativ und strategisch tätig zu sein. Wenn das IOP-Modell² herbeigezogen wird, so lassen sich drei unterschiedliche Ebenen der Steuerung ausmachen (In diesem Modell auf dem blauen, mittleren Kreis abgebildet):

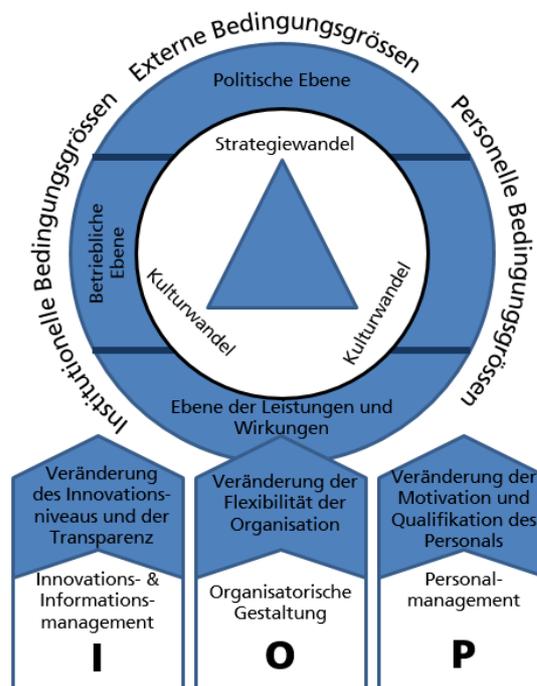


Abbildung 5: IOP-Führungskonzept für den öffentlichen Sektor (nach Thom & Ritz, 2017, S. 42)

Aus einer privatwirtschaftlichen Logik heraus, verfügen öffentliche Institutionen nicht über die volle Autonomie in der Steuerung der eigenen Institution. Die betriebliche Ebene und die Ebene der Leistungen und Wirkungen sind innerhalb der Organisation zu finden, währenddessen die politische Ebene ausserhalb der betrieblichen Logik auf Ebene der demokratisch gewählten Exekutive und der Legislative zu suchen ist.

New Public Management im Verständnis von Thom und Ritz «integriert die staatspolitische Rationalität auf der Seite der Legislative und die vermehrt ökonomische Rationalität im Verwaltungsbereich. Die Exekutive (Regierung) als Bindeglied verknüpft die beiden Entscheidungsrationaltäten am stärksten» (Thom & Ritz, 2017, S.31). Es geht also darum die eindimensionale hierarchische Perspektive zu durchbrechen und mit der ökonomischen Perspektive auf die Unternehmensführung zu verzahnen. «Unter Wahrung der staatsrechtlichen Prinzipien

² An dieser Stelle kann nur kurz auf das IOP-Modell der Steuerung öffentlicher Institutionen eingegangen werden. Die im Kreis dargestellten Handlungsgrößen können, je nach Strategie, Struktur, Prozess oder Kultur gesteuert werden. Unmittelbaren Einfluss auf diese Handlungsgrößen haben die Instrumente des Innovations- und Informationsmanagement (I), der organisatorischen Gestaltung (O) und des Personalmanagements (P) (Thom & Ritz, 2017, S. 40-115).

(Legalitäts-, Gleichheits- und Gewaltenteilungsprinzip) und gleichzeitiger Effektivitäts- und Effizienzorientierung staatlichen Handelns muss unterschiedlichen Entscheidungsmaximen Rechnung getragen werden» (Thom & Ritz, 2017, S.30). Entsprechend schlagen sehen die Autoren vor, dass es eine Übersetzung der politischen Realität in die Managementrealität und umgekehrt geben muss.

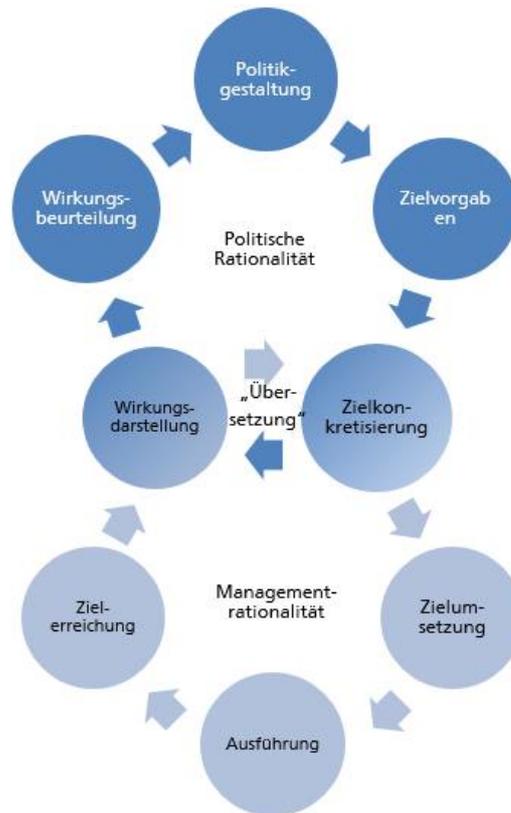


Abbildung 6: Integration von Politik und Management (nach Thom & Ritz, 2017, S.30)

Wenn sich daher das Management der öffentlichen Verwaltung als Führungspersonen verstehen, so wird augenscheinlich, dass Strategieentwicklung und -wandel zur Führungsaufgaben werden. Strategische Führung soll dabei die künftigen bedeutsamen Entwicklungen frühzeitig erkennen und die Organisation entsprechend auf diese Entwicklungen ausrichten. Bestenfalls lässt sich auf diese Weise auch eine ‚strategische Drift‘ (Siehe vorgängiges Kapitel) vermeiden, da eine gute strategische Ausrichtung auf zukünftige Gegebenheiten eine grundlegende Transformation obsolet macht, zuweilen eine solche Transformation ebenfalls der politischen (Über-)Steuerung durch die Legislative bedarf. Bedenkt man, dass solche Wandel im privaten Sektor selten sind bzw. gelingen, so scheint es, dass, bei einem sehr grundlegenden Verständnis von echtem Wandel, solche tiefgreifende Änderungen des Paradigmas innerhalb der Verwaltung beinahe unmöglich sind. Insbesondere wenn bedacht wird, dass Transformation durch den fehlenden Wettbewerb und die hoheitliche Aufgabe und der Steuerung durch Parlament und Regierung auch nicht paradigmatisch vorgesehen sind³.

³ Die Schule ist hier ein gutes Beispiel. Auch wenn es vorstellbar ist, dass das Schulwesen privat organisiert wird, so bleibt es doch letztlich immer eine Aufgabe des Staates seinen Zöglingen beizubringen, was zukünftig diesen Staat weiter funktional, ja lebensfähig machen lässt.

Von der Kernfrage der strategischen Sicht für die staatlichen Institutionen ausgehend: «Was will die staatliche Institution heute und in Zukunft aus welchen Gründen tun» (Bichsel, 1994, S. 126)? Davon ausgehend, dass das oberste Ziel der öffentlichen Verwaltung darin besteht, das Wohl der Gesellschaft zu optimieren (Thom & Ritz, 2017, S. 53), so kommt man nicht um den Begriff des Public Value herum, welcher in den nachfolgenden Kapiteln erklärt wird. Zuerst wird jedoch auf die Strategieinstrumente für das Management von (öffentlichen) Organisationen eingegangen und danach spezifisch auf das verwendete Instrument der Public Value Scorecard.

2.3. Adaption von Strategieinstrumenten in öffentlichen Organisationen

In diesem Kapitel werden vier Strategieinstrumente kurz in ihrer Funktion und Zielen umrissen. Aufgezeigt wird, dass es durchaus möglich ist, die Strategieinstrumente für öffentliche Organisationen zu adaptieren und daraus folgend strategische Entscheide evidenzbasiert umzusetzen. Es ist vielleicht etwas losgelöst vom Diskurs des Public Value. In der kritischen Würdigung des Instruments werden diese Instrumente jedoch wichtig, da dann die Public Value Scorecard den kritischen Vergleich mit diesen Instrumenten standhalten muss.

Das für die Strategieentwicklung häufigste benutzte Instrument ist die SWOT-Analyse (Johnson et al., 2018, S. 649). Auch wenn mit diesem Instrument relativ einfach umzugehen ist, so ergibt sich in der Praxis daraus eine lange Liste unterschiedlichster Faktoren, die nach Johnson unmöglich zu managen sind. Eine strategische Analyse wie die SWOT-Analyse sollte «zielgerichteter sein, zu einer tiefgehenden Untersuchung der Umstände und darauf hin zu konkreten Handlungen führen» (Johnson et al., 2018, S. 650). Johnson schlägt vor bei der Wahl der strategischen Instrumente vor, diese von ihrem *wahren* Zweck auszuwählen. «Von diesem wahren Zweck – Information, Politik oder Symbol - hängt ab, wie viele und welche Menschen an der Analyse beteiligt werden, wie viel Zeit und Geld darauf verwendet wird und wie die anschließende Kommunikation aussieht» (ebd. S.650). SWOT-Analysen sind ein gängiges Mittel, doch ist Zweck und Einsatz in den Organisationen zu klären. Allenfalls sind andere Analyseinstrumente geeigneter für die Strategie und die Strategieentwicklung einer öffentlichen Organisation.

Vielfach werden Analysen für die Beschreibung des Umfelds der Organisation verwendet, wodurch dann eine Strategie für die Positionierung der Institution um möglichst effizient und effektiv Produkte und Dienstleistungen in eben dieses Umfelds hervorzubringen. Die SWOT-Analyse ist hierfür ein Beispiel.

Auch die PESTEL-Analyse versucht durch Analyse des Makroumfelds, die Entscheidungsgrundlagen für das Management im Hinblick auf das Bestehen in spezifischem (Markt)Gegebenheiten zu schaffen. Diese Analyse ist dahingehende zielführend, dass das Makroumfeld einen erheblichen Einfluss auf die Strategieentwicklung einer Organisation hat (Theobald, 2016). Dies trifft sowohl für privatwirtschaftliche, als auch für öffentliche Unternehmungen zu. Grundlegend für das Umfeld sind sechs Einflussfaktoren. Diese stehen auch als Akronym für das Wort ‚PESTEL‘: Die politischen, wirtschaftlichen (engl. economic), sozio-kulturellen, technologischen, ökologisch-geografischen (engl. ecologic) und rechtlichen (engl. law) Einflussfaktoren. Für die Analyse einer (öffentlichen) Organisation müssen hierbei vielleicht nicht

alle Einflussfaktoren gleich gewichtet, resp. nur diejenigen Einflussfaktoren «einbezogen werden, die auch einen tatsächlichen Einfluss auf das Unternehmen und seine Strategie haben, da sonst falsche Annahmen getroffen werden können, die sich negativ auf die eigene Strategieentwicklung auswirken» (Theobald, 2016, S. 6). Das Analyseinstrument kann dabei die evidenzbasierte Entscheidungsgrundlagen für die zukünftige Ausrichtung der Strategie geben. Entsprechend ist eine PESTEL-Analyse der Strategieentwicklung vorgelagert im Sinne einer Standortbestimmung und der weiteren Ausrichtung.

In eine ähnliche Richtung geht die sogenannte ‚VRIO‘-Analyse. Hierbei wird aber nicht das Umfeld der Organisation fokussiert, wie bei PESTEL, sondern «ob, wie und in welchem Umfang eine Organisation oder ein Unternehmen über Ressourcen und Kompetenzen verfügt, die (i.) wertvoll, (ii) selten, (iii) nicht imitierbar und (iv) von der Organisation gefördert sind» (Johnson et al., 2018, S. 153). Eine Unternehmung kann aus dieser Analyse wichtige Erkenntnisse für das strategische Management erhalten. Vielfach geht es in dieser Analyse darum, Wettbewerbsvorteile zu analysieren und die eigene ‚Nische‘ zu finden. Auch hier wird, wie bei der PESTEL-Analyse die Institution in ihrem jeweiligen Umfeld situiert. Die aus dieser Analyse gewonnene Strategie soll dann festlegen, wie auf das ‚Aussen‘ reagiert werden soll.

Da in der öffentlichen Verwaltung die Aufgaben hoheitlich festgesetzt sind, Konkurrenz dadurch tlw. ausgeschlossen ist und es somit zu einer Dienstleistung mit Monopolcharakter (Vergl. Lienhardt, 2018) kommt, ist eine VRIO-Analyse nur teilweise für die Analyse öffentlicher Organisationen geeignet, resp. führt die Analyse allenfalls höchstens dazu, dass aufgrund der Monopolstellung ein dauerhafter Wettbewerbsvorteil erkannt wird. Etwas anders gelagert als VRIO und PESTEL ist die Analyse der ‚Wertkette‘.

In den öffentlichen Unternehmungen kann die Wertkette dahingehend angewendet werden, als das Ziel öffentlicher Institutionen darin besteht, einen öffentlichen ‚Wert‘ als Outcome zu produzieren. Dabei ist es dann wichtig, dass «die Manager verstehen, welche Aktivitäten ihrer Organisation für die Schaffung von Werten besonders wichtig sind. Der Kernpunkt ist, dass Strategien mithilfe der Wertkette eine Organisation anhand ihrer Aktivitäten analysieren können» (Johnson et al., 2018, S. 154).

Grundsätzlich geht es bei der Wertkette darum, dass den Primäraktivitäten (Aktivitäten, die sich direkt mit der Erzeugung eines Produkts oder Dienstleistung befassen) unterstützende Aktivitäten zugeordnet werden. Diese tragen zur Verbesserung der Effektivität oder Effizienz von Primäraktivitäten bei. In klassischen Darstellungen der Wertkette (etwa Johnson et al. 2018, S. 155) sind diese unterstützenden Aktivitäten (Firmen-)Infrastruktur, Human Resources, Entwicklungen und Technologien, sowie die Beschaffung. Williams und Lewis (2008) konstatieren, dass diese Aktivitäten sowohl die Primären Aktivitäten unterstützen, als auch ‚Wert‘ schaffen, vor allem dort, wo Dienstleistungen erbracht werden sollen. Eine gewisse Nähe zum ‚Public Value‘ kann hier erkannt werden. Die Schaffung von Public Value ist aber nicht als Primäraktivität gemeint, sondern als unterstützende Aktivität.

Diese Werte können zusätzlich verstärkt werden, wenn die Wertketten der eigenen Institutionen in Kooperationen mit anderen öffentlichen oder privaten Organisationen in Beziehung gesetzt werden (Johnson et al., 2018, S. 158). So entsteht etwa bei der Organisation Volksschulamt mit den öffentlichen Schulinstitutionen, Fachhochschulen, privaten Schulbuchverlagen, u.a. erst der Wert ‚Bildung‘. Johnson spricht dann auch von einem Wertesystem (Johnson et al., 2018,

S. 157). Diese Analyse ist nützlich, um sich die Positionierung der eigenen Institution innerhalb des gesamten Wertesystem zu vergegenwärtigen und die Positionierung bewusst zu gestalten. Entsprechend kann die Wertkette und die davon abhängigen Wertbeziehungen mit anderen Organisationen bereits als Analyse der Kultur angesehen werden, da es bei den unterstützenden (oder hemmenden Aktivitäten) auch um die Dimension gehen kann (aber nicht muss).

Die hier bisher beschriebenen Analyseinstrumente – vielleicht mit Ausnahme der SWOT-Analyse – haben vielfach die Fokussierung auf die Positionierung innerhalb der Branche, resp. im Wertesystem. Und zielen nicht auf eine Analyse der eigenen Organisation.

Eine Analyse des Innern der Abteilung liefert jedoch im vorliegenden Falle passendere Antworten und Grundlage für einen strategischen Wandel – ohne die jeweilige Positionierung und übergeordneter Strategie der Regierung zu beeinflussen. Wer den Wandel innerhalb einer Institution analysieren will, muss daher auf die Analyse der Kultur setzen. Das kulturelle Netz (Johnson, 2000 und Johnson et al., 2018) bietet dafür ein Analyseinstrument. Es beinhaltet als Analyseeinheiten die physischen, symbolischen und Verhaltensmanifestationen einer Kultur in der Organisation. Sie hat folgende Elemente:

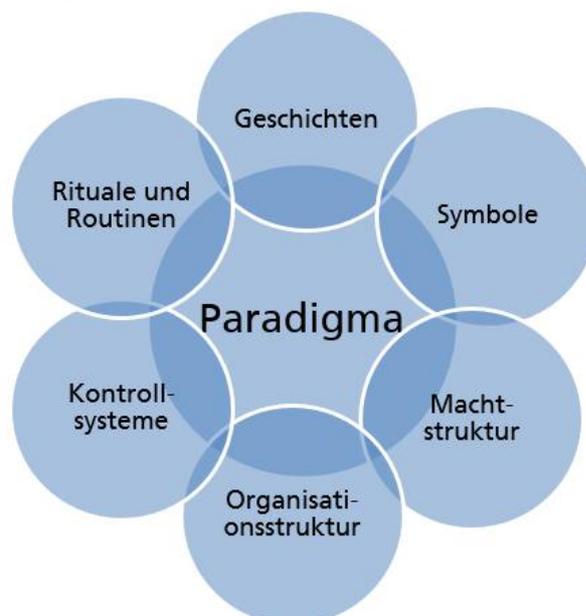


Abbildung 7: Das kulturelle Netz einer Organisation (Nach Johnson; 2018. S. 236)

Im Innersten dieses kulturellen Netzes befindet sich das Paradigma. Als Paradigma werden im Verständnis von Johnson, die als «gegebenen und hingenommenen Annahmen und Überzeugungen» (Johnson et al, 2018, S. 236). verstanden. Das Paradigma stellt die Gesamtheit der kollektiven Erfahrungen dar, die auf eine Situation angewendet werden, um diese zu begreifen und eine geeignete Handlungsweise festzulegen. «Es ist also wichtig, zu verstehen, wie ein Paradigma aussieht und wie es die Debatte über Strategien beeinflusst. Das Problem besteht allerdings darin, dass es schwierig sein kann, solche Paradigmen zu identifizieren – besonders, wenn man selbst Teil der Organisation ist» (ebd., S. 236f.). Johnson zeigt daher auf, wie man über die Analyse der äusseren Kreise in der Abbildung 7 schliesslich Aussagen über das eigentliche Paradigma in der Kultur der Institution treffen kann (Vergl. Johnson 1990, Johnson et al. 2018).

Argumentativ überzeugt dieser Ansatz – da dieser auf die Organisation in ihrem Innersten zielt und nicht die Organisation in ihrem Umfeld analysiert. Weshalb soll daher nicht eine Kulturanalyse durchgeführt werden, um die Fragen dieser Masterarbeit zu beantworten?

Neben dem Problem, dass es als Angehörige der Institution schwierig ist, das eigene Paradigma zu analysieren, ist das Problem bei der Kulturanalyse ist, dass sie sich vordergründig an das strategische Management einer Organisation richtet. Beim Einsatz bei Mitarbeitenden ist eine gewisse Reaktanz zu erwarten, wenn etwa die Frage nach der Machtstruktur (Wer verhindert, dass Massnahmen umgesetzt werden?) oder Organisationsstrukturen (Wie starr sind die Strukturen?) gestellt werden. Wie auch bei der SWOT-Analyse stehen die Kulturanalyse konkrete Entscheidungen der Strategie am Ziel der Analyse. Im vorliegenden Fall soll jedoch die Abstraktion höher liegen, da es in der Startphase noch nicht um konkrete Ziele geht. Diese werden erst im Miteinander entwickelt werden.

Bisher wurde in diesem Kapitel viel über Schwächen der Instrumente und wenig über die Stärken und den konkreten Einsatz in den öffentlichen Organisationen ausgesagt. Dies liegt vor allem daran, dass verschiedene Instrumente zum Ziel führen können, um die Prozesse und Grundlagen einer Strategieentwicklung bewusst zu machen und diese (bestenfalls) zu steuern. Die Analyse von Williams und Lewis zielt darauf, wenn die Autoren argumentieren, dass «die Verwendung strategischer Instrumente wie Wertschöpfungsketten- und Stakeholder-Analysen in erster Linie als Mechanismus zur Förderung des strategischen Dialogs in Organisationen angesehen werden sollte. (...) Leistungsmanagement ist nur dann effektiv, wenn Informationen im gesamten Unternehmen ausgetauscht werden, indem das Management und die Mitarbeiter auf strategische Weise verbunden werden» (Williams & Lewis, 2008, S. 666).

So gesehen sind die Instrumente zweitrangig, wenn damit das Ziel gelingt, das Bewusstmachen von strategischen Prozessen und auch Informationen bewusst zu machen, zu fördern und zu gestalten. Dies gilt es auch im nachfolgenden Kapitel über die Public Value Scorecard und inwiefern dies als Entwicklungsinstrument für die Strategieentwicklung benutzt werden kann, zu beachten.

Mit dem Einsatz der Public Value Scorecard wird dem Umstand Rechnung getragen, dass eine der grössten Herausforderungen bei Neuorganisationen und strategischem Wandel der Umgang mit den tiefgreifenden, als gegebene hingenommenen Annahmen und Überzeugungen – eben dem Paradigma – der Mitarbeitenden ist. Diese lang gepflegten Überzeugungen gilt es beim Wandel zu verändern und auf die neuen Gegebenheiten hin zu aktualisieren. Nach Johnson et al (2018, S. 616ff.) gibt es verschiedene Möglichkeiten darauf zu reagieren: Einerseits kann durch das Sammeln von genügend belastenden Beweisen, das vorherrschende Paradigma soweit in Frage gestellt werden, sodass die Dringlichkeit des Wandels erkannt wird. Andererseits können für die Planung Szenarien herangezogen werden, aus denen die die Mitarbeiter mögliche andere zukünftige Entwicklungen zu erkennen und Implikationen daraus abzuleiten.

Schliesslich gibt es den Weg durch eine Analyse die vorherrschenden Paradigmen offen zu legen und «die Mitarbeiter dazu angeregt werde, die eigenen Überzeugungen und die Überzeugungen der Kollegen infrage zu stellen. Es geht darum, dass eine Sichtbarmachung solcher Annahmen dazu führt, dass diese eher hinterfragt werden» (Johnson et al., 2018, S. 617). Nachfolgend soll gezeigt werden, wie die Public Value Scorecard diese Leistungen erbringen kann und wo offene Fragen bleiben.

2.4. Entwicklungsinstrument Public Value Scorecard?

Die Public Value Scorecard ist – wie der Name ‚Scorecard‘ in Deutsch übersetzt wird – ein ‚Kennwertsystem‘ bei welchem verschieden Kennzahlen der Organisation miteinander in Beziehung gesetzt werden. Allgemein gesprochen geben Kennwertsysteme der Unternehmensleitung darüber Auskunft, ob die Massstäbe rationellen Handelns erfüllt werden, wo es im Unternehmen Risiken und wo es Chancen gibt. In dieser Systematik wird es möglich, konsistente Strategien zu beschreiben und einfacher zu kommunizieren. In öffentlichen sowie privaten Institutionen hat sich seit 1997 die ‚Balanced Scorecard‘ etabliert. Haldemann et al. (2016, S. 142-145) sehen für die Nutzung in der öffentlichen Verwaltung der Balanced Scorecard ein leicht angepasstes Modell des Sechs-Phasen-Management-Modells von Kaplan und Norton vor (2009), welches folgende Strategieprozesse zyklisch abbildet:

1. Weiterentwicklung der Strategie,
2. Strategische Planung,
3. Ausrichtung der Organisation mit Einbezug der Mitarbeitenden,
4. Operative Planung,
5. Überwachung der Umsetzung,
6. Strategie und Prozessreview.

Die Balanced Scorecard macht das strategische Management anhand dieser Dimensionen planbar und konzise, da es verschiedene Aspekte in die Planung aufnimmt und dadurch die entsprechende Strategie wählt. Das Instrument ist dabei auf die Geschäfts- und Unternehmensentwicklung ausgerichtet. Wenn es aber um die Positionierung bei einer Abteilungszusammenführung geht und dabei die Entwicklung der Kultur und der zukünftigen Ausrichtung erst erarbeitet werden muss, stellt sich die Frage ob ein anderes Kennwertsystem-Instrument vielleicht tauglicher ist um konsistente Strategien zu entwickeln und zu kommunizieren.

Mit der Public Value Scorecard gibt es ein Kennwertsystem, welches abstrakter von der eigentlichen Geschäfts- und Unternehmensentwicklung funktioniert. Dabei wird bei der Public Value Scorecard «die finanziell-ökonomische Perspektive in den Kontext anderer menschlicher Grundbedürfnisse einbettet. Für die Führung erlaubt die Public Value Scorecard nicht nur die gezielte Identifikation von Chancen und Risiken, sondern stärkt auch die Rolle des Managements in seiner gesellschaftlichen Funktion. Zudem werden damit Führungskompetenzen entwickelt (z.B. systemisches Denken) und die soziale Rolle bewusster gemacht» (Meynhardt, 2013, S. 83). Die Public Value Scorecard kann dabei als ‚exploratives‘ Instrument genutzt werden, um zu erkennen, in welchen Bereichen und in welchem Ausmasse Steuerung angebracht ist. Dies gelingt mit dem Instrument gut, weil «keine normativen Vorgaben über ‚richtige‘ oder ‚ungenügende‘ Public Values gemacht [werden]. Das ist ein ganz entscheidendes Merkmal: Die Public Value Scorecard beschreibt, gibt aber keine Zielzustände vor. Damit einher geht ein ganzheitliches Menschenbild, aber keine aus der Theorie abgeleitete Schwerpunktsetzung. Die Public Value Scorecard erfasst subjektive Einschätzungen zu den Auswirkungen von Aktivitäten, Initiativen, Produkten oder Dienstleistungen auf den Public Value einer Organisation» (Meynhardt, 2013, S. 80).

Für den Einsatz der Public Value Scorecard als Instrument für die Analyse der neuen Abteilung ist dies ein wichtiger Punkt: Die Public Value Scorecard kann – muss aber nicht als Instrument

für Personen des Managements in der Organisation verwendet werden. Es ist auch möglich, dass das Instrument für die Einschätzung der Potentiale, Chancen und Risiken durch kleinere Managementrunden, externe Partner, Stakeholder oder in diesem Falle Mitarbeitende⁴ zum Einsatz kommt.

Durch die Anordnung der Dimensionen in einer Rangordnung werden «Prioritäten erkennbar, es können Trade-offs herausgearbeitet werden» (Meynhardt, 2013, S. 81), die letztlich als Filter für Managemententscheidungen verwendet werden können.

Dadurch, dass das im vorliegenden Fall des Volksschulamts das strategische Management in der Geschäftsleitung bereits entschieden worden ist, wird die Public Value Scorecard dazu verwendet, denn nun entstanden Rahmen operativ in der kulturellen Dimension des strategischen Managements auszufüllen. Der Bezug zum ‚Public Value‘ ist dabei geeignet für diese Analyse, da er auf folgenden Prämissen aufbaut, die von den strategischen Managementprozessen abgekoppelt werden können (Vergl. Meynhardt, 2013, S. 80):

Public Value...

- ...«existiert» in den Beziehungsgefügen und ist nur dort zu bestimmen (Kunden, Mitarbeiter, Geschäftspartner, Politik etc.)
- ...basiert auf der individuellen Konstruktion von Öffentlichkeit bzw. Gesellschaft
- ...wird am Massstab menschlicher Grundbedürfnisse gemessen
- ...wird wahrgenommen, nicht geliefert – «Perception is reality»
- ...verändert sich dynamisch im sozialen Kontext

Meynhardt und Metelmann (2008), die Entwickler der Public Value Scorecard sprechen deswegen auch vom ‚Kompass‘ für die Unternehmensentwicklung. Public Value ist noch nicht das Managementziel, sondern Public Value dient als Orientierungshilfe in der Unternehmensentwicklung. Genau so wird dieses Instrument auch im Kontext dieser Masterarbeit verstanden.

Nach Meynhardt und Metelmann (2008, S. 82) ergeben sich 10 hauptsächliche Einsatzfelder für die Public Value Scorecard, die folgend aufgelistet werden. Vom Autor dieser Arbeit fett gesetzt sind dabei Einsatzfelder, die direkt oder indirekt einen Nutzen bei der Analyse der Abteilung im Volksschulamt hatten:

- 1. Aufbau eines erweiterten Risikomanagements (Erfassung Reputationsrisiken)**
2. Ergänzung der Balanced Scorecard um eine Outside-In-Perspektive
3. Fortentwicklung des Compliancemanagements mit einer stärkeren Berücksichtigung der präventiven Elemente hin zu einer Social Compliance
4. Evaluierung der Einkaufsprozesse (bzw. des Geschäftsmodells)
- 5. Bewertung innovativer Projekte und Produktideen**
6. Strategische Bewertung von CSR-Massnahmen und Nachhaltigkeitsmanagementsystemen (Sustainability Impact Assessment)
7. Ergänzung der Kundenbefragung als Instrument der Frühwarnung
8. Evaluierung des Markenimages
- 9. Filter in M&A-Prozessen**
- 10. Überarbeitung Leitbild und Strategie**

⁴ Wobei auch die Mitarbeitenden als kleine Managementrunde verstanden werden kann, wenn es darum geht, das kulturelle Paradigma der Abteilung zu beschreiben.

Bei Scorecards gibt es den Trend, dass die Daten der Scorecard unvermittelt in ein Dashboard (mit weniger Daten im Überblick) überführt werden. Für die Balanced Scorecard wird beschrieben (etwa Corkins, 2010), dass wenig ‚sorgsam‘ gehandelt wird. Überspitzt formuliert werden strategische Kennwerte in operative Indikatoren übersetzt, ohne dass dabei strategische Überlegungen gemacht werden.

Die Public Value Scorecard wird in dieser Erhebung ganz im Sinne Corkins als «Mechanismus zur Generierung von Feedback» (Corkins, 2010, S. 20) benutzt. Entsprechend wird die Public Value Scorecard nicht als Instrument eingesetzt, welches den ganzen Management-Prozess (Formulierung einer Strategie *und* Steuerung anhand von operationalen Indikatoren) abbildet. Wie bereits einleitend erwähnt worden ist, ging es bei der Neu-Organisation der Abteilungen des Volksschulamts nicht darum anhand einer Analyse die zu treffende Strategie zu formulieren und operativ anhand von Indikatoren umzusetzen. Vielmehr soll die bestehende ‚top-down-verordnete‘ Strategie so eingepasst werden, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter maximal effizient sind und der Wandel zur neuen Organisation möglichst reibungsfrei verläuft. Es gilt also den strategischen Wandel zu implementieren und dabei das ‚Paradigma‘ (Siehe Kapitel 2.3.) der Abteilung so zu analysieren, dass der gewünschte Wandel möglichst zielgerichtet implementiert werden kann. Anstrengungen für einen strategischen Wandel sind umso wirkungsvoller, wenn die Mitarbeitenden direkt in die Aktivitäten des Wandels eingebunden werden. Die Mitarbeiter sollen den Wandel unterstützen, indem sie aktiv darin eingebunden werden, anstatt über persuasive Kommunikation dazu gebracht zu werden. Richard Pascal formuliert dies folgend: «Es ist leichter, zu handeln, um dadurch sein Denken positiv zu verändern, als nachzudenken, um dadurch positiver handeln zu können» (Pascal et al. 1997, zit. n. Johnson et al., 2018, S. 616).

3. Zum Begriff des ‚Public Value‘

3.1. Verändertes Bild im Zuge Post-New-Public-Management Entwicklungen

In der kritischen Auseinandersetzung mit dem New Public Management entwickelte sich ab den 2000er Jahren eine verwaltungswissenschaftliche Diskussion über den ‚Public Value‘. Ins Deutsche übersetzt meint der Begriff etwa «öffentliche Grundsätze» (Seibel, 2018, S. 162) oder – als Outcome definiert – «Wertschöpfung für die Öffentlichkeit» (Meynhardt, 2008, S. 458). Geprägt worden ist der Begriff von Moore (1995), der den Management-Erfolg von Unternehmen des öffentlichen Sektors mit der Erhöhung des Gemeinwohls gleichsetzt: «Die Definition, die erhalten bleibt, setzt den Erfolg von Führungskräften im öffentlichen Sektor mit der Initiierung und Neugestaltung von Unternehmen des öffentlichen Sektors in einer Weise gleich, die ihren Wert für die Öffentlichkeit sowohl auf kurze als auch auf lange Sicht erhöht» (Moore 1995, S. 10).

Seibel sieht darin eine Art ‚Rückbesinnung‘ auf die eigenständige Qualität öffentlicher Verwaltung und des öffentlichen Dienstes: «Es gehe vielmehr zum einen um den Umfang staatlicher Leistungen, die bekanntlich im internationalen Vergleich auch unter demokratischen Systemen stark variierten, andererseits um die Art und Weise der Leistungserbringung, die den Erwartungen der Bürger hinsichtlich Effizienz und Effektivität, insbesondere aber hinsichtlich Transparenz, Gerechtigkeit und Fairness entsprechen» (Seibel, 2016, S. 163). Seibel anerkennt zwar

die Plausibilität des Gedankens, jedoch nicht, dass es sich dabei um ein neues Konstrukt handelt. Er sieht dabei eine Forderung, «der in ähnlicher Form bereits von Dwight Wald in seinem Klassiker *The administrative State* von 1948 formuliert worden war: Die Verwaltung des demokratischen Staates muss das Wertespektrum der Gesellschaft, für die und in der sie tätig ist, im doppelten Sinne des Wortes reflektieren, also einerseits widerspiegeln und andererseits auf eine Weise verarbeiten, die mit dem eigenen gesetzlichen Auftrag in Einklang steht. Auch muss man einrechnen, dass der Diskurs vor allem aus der Abgrenzung gegenüber der Einseitigkeit des für lange Zeit dominierenden New-Public-Management-Bewegung entstanden ist, die die öffentliche Verwaltung im Wesentlichen als Gegenstand betriebstechnischer Rationalisierung betrachtete» (Seibel, 2016, S. 164).

Der Umstand, dass sich der Begriff des ‚Public Value‘ zwar erst seit der Auseinandersetzung mit und in Abgrenzung von dem New-Public-Diskurs konstituiert, jedoch bereits seit längerem in der Diskussion um die Aufgabenerfüllung in der öffentlichen Verwaltung mitschwingt, sieht auch Meynhardt, wenn er in Anlehnung an Ebbinghaus’ Geschichte der Psychologie sagt: «Public Value hat eine lange Vergangenheit, aber nur eine kurze Geschichte (Meynhardt, 2018, S.8) ». Der Begriff des ‚Gemeinwohls‘ als Teil des individuellen Wohls ist entsprechend als ‚Bonum Commune‘ bereits seit der Antike bekannt (Herzog, 1974, Sp. 248-258).

Der Begriff ist also nicht neu. Das Neue daran ist, dass das Konzept ‚des Öffentlichen‘ von der Staatszentriertheit losgelöst wird im Public Value Diskurs nun auch private Unternehmungen zum Gemeinwohl beitragen. Dabei wird eine Institution nicht nach ihrem objektiven Beitrag für das Gemeinwohl bemessen, sondern die intersubjektive Wahrnehmung der Öffentlichkeit gilt als Mass des Public Value. Dies ist bereits in den Prämissen des Public Value in Kapitel 2.4. – Stichwort «Perception is reality» - beschrieben worden. Seibel sieht darin einen latenten Anti-Etatismus und Kulturrelativismus, dem sich der Public-Value- Diskurs ausgesetzt sieht: «Auf diese Weise wird aus einem Plädoyer für den Wertpluralismus in der öffentlichen Verwaltung eines für Wertrelativismus und damit für das Gegenteil dessen, was letztendlich Sinn einer Debatte über eine neue Wertekultur in der öffentlichen Verwaltung ausmachen kann. (...) Wenn der Staat nur noch Moderator und Kooperationspartner statt hoheitlicher Akteur ist, wird es schwer, zwischen dem öffentlichen Interesse am Vollzug der Gesetze (...) einerseits und dem situativen Einfluss privater Interessen auf die Verwaltung zu Lasten ihres gesetzlichen Auftrags andererseits zu trennen. Unvermeidlich kommt es dann zu Verantwortungsverzerrungen oder einer regelrechten Flucht aus der Verantwortung» (Seibel, 2016, S. 164).

Der Diskurs des Public Value ist alles andere als unbestritten und mit Unsicherheiten behaftet. Ein Gewinn für die Analyse im Bereich der Organisationskultur liegt jedoch darin, dass die Input-Output-Kette des New-Public-Management⁵ in einer anderen Wertigkeit als des Shareholder Values (Vergl. Johnson et al., 2018, S. 506ff.) betrachtet wird (auch wenn die finanziell-ökonomische Dimension nach wie vor ein gewichtige Rolle spielt, wie nachfolgend gezeigt wird). «Um die Wertschöpfung im öffentlichen Sektor zu bewerten, reicht es nicht, auf die ‚Fakten‘ zu verweisen. Wenn entsprechende Bewertungsprozesse nicht dazu führen, dass z.B.

⁵ Das ist zugegeben sehr verkürzt dargestellt, zeigt aber auf, gegen was sich der Diskurs des Public Value in der Unterscheidung von New-Public-Management stellt.

öffentliche Investitionen von relevanten Entscheidungsträgern, Meinungsmachern und Experten als ‚wertvoll‘ anerkannt werden, dann kann nicht von Wertschöpfung für das Gemeinwohl gesprochen werden» (Meynhardt, 2008, S. 461).

Die Public Value Scorecard bietet sich daher an, diese Dimensionen für die je eigene Beschreibung der Organisationskultur zu analysieren, wenn über das rein ‚Faktische‘ einer Balanced Scorecard, einer PESTEL- oder einer VRIO-Analyse heraus Kennwerte ermittelt werden soll. Im vorliegenden Fall sind diese Analyseinstrumente auch deswegen nicht geeignet, da es sich um eine neue Abteilung im Entstehen handelt und entsprechend noch wenige empirische Fakten vorliegen. Wohl aber liegen Einschätzungen und Erwartungen der Mitarbeitenden vor, welche sich mit dem Instrument der Public Value Scorecard zum Untersuchungsgegenstand machen lässt. Dies soll jedoch im Wissen darum passieren, dass der Diskurs per se nicht neu ist und, wenn man von einem latenten Werterelativismus ausgeht, nicht ungefährlich ist.

Die Dimensionen der Werteschöpfung des Public Value sollen nun im nachfolgenden Kapitel dargelegt werden.

3.2. Dimensionen der Wertschöpfung

Bewertungen von Gemeinwohlbelangen sollen nach Meynhardt (2008, S. 463) als Bewertungen des Beitrags zur Erfüllung, Befriedigung oder Veränderung von menschlichen Grundbedürfnissen betrachtet werden. Diese Bezugnahme auf grundlegende Bedürfnisse ist die Basis, um die Bewertungsprozesse und -resultate inhaltlich zu strukturieren.

Nach Meynhardt (2008, S.462) «stellt jeder Bewertungsprozess einen ‚Abgleich‘ einer Ist-Grösse mit einer tatsächlichen bzw. angenommenen Sollgrösse in Form von Idealen, Motiven oder Zielen dar.» Eine Beurteilung hat dabei bestenfalls einen objektivierten Massstab oder einen Standardwert, von welchem die Abweichung gemessen und entsprechend beurteilt werden kann. Bei der Balanced Scorecard einigt sich das Management entsprechend auf solche Kennwerte in den Bereichen des Shareholder Value. Entscheidend beim Public Value ist nun, dass es sich «gerade nicht um ‚objektiv‘ richtige Bezugsgrössen im Sinne einer Regulierung von Soll-Ist-Diskrepanzen, sondern um subjektiv relevante emotional-motivationale verankerte Bewertungen handelt» (Meynhardt, 2008, S .463). Nach Meynhardt sind dabei die Kategorien der Bewertung stabil und beruhen auf vier Grundbedürfnissen:

1. nach Orientierung und Kontrolle
2. nach Selbstwerterhalt und -erhöhung
3. nach zwischenmenschlicher Bindung
4. nach positiven Erfahrungen

Diesen vier Grundbedürfnissen ordnet Meynhardt Bewertungsdimensionen zu: Eine Bewertung zum Einfluss auf das Grundbedürfnis nach Orientierung und Kontrolle ist eine *instrumentell-utilitaristische Wertung* (1.), eine zum Einfluss auf das Selbstwertgefühl eine *moralisch-ethische Wertung* (2.), eine zur Auswirkung auf zwischenmenschliche Bindungen eine *politische-soziale Wertung* (3.) und eine zur Frage, inwieweit damit emotionale positive oder negative Erfahrungen verbunden sind eine *hedonistisch-ästhetische Wertung* (4) (vgl. Meynhardt, 2004, S. 162ff.).

Diese Dimensionen sind sodann auch konstituierend für das Analyseinstrument der Public Value Scorecard. Die instrumentell-utilitaristische Dimension (der Nutzen) unterteilt sich in der

Public Value Scorecard in eine sachliche und eine finanziell-ökonomischen Dimension unterteilt. So entsteht für die Messung des Public Value eine Scorecard mit insgesamt 5 Dimensionen.

Aus dieser Perspektive wird Public Value insoweit geschaffen oder zerstört, als öffentliche Dienstleistungen die Grundbedürfnisse in der Beziehung zwischen Einzelpersonen und einer öffentlichen Organisation erfüllen oder nicht erfüllen (Meynhardt & Bartholomes, 2011, S. 290).

Nachfolgend wird auf diese fünf Dimensionen eingegangen und auf die dadurch entstehenden Cases eingegangen. Diese nachfolgenden Ausführungen zu den Dimensionen folgen der Argumentation von Meynhardt (2008, S. 462-466).

3.2.1. instrumentell-utilitaristische Dimension

Das Bedürfnis nach Kontrolle und Kohärenz des eigenen begrifflichen Systems führt zu grundlegenden instrumentell-utilitaristischen Werten wie *Funktionalität* oder *Gebrauchswert*. Unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Wertes bezieht sich diese Wertedimension auf die ‚technische‘ Funktion eines öffentlichen Dienstes, d. h., ob sie ein Problem effektiv löst. Diese Dimension ist nahe an den klassischen New-Public-Management-Dimensionen der Effizienz und Effektivität.

3.2.2. moralisch-ethische Dimension

Das Bedürfnis nach positivem Selbstwertgefühl und nach einem hohen Selbstwertgefühl wird in erster Linie als moralischer Wert angesehen. Die moralisch-ethische Dimension von Public Value betrifft die Beurteilung, ob sich eine Person fair, gleich und gerecht behandelt fühlt oder nicht.

3.2.3. politisch-soziale Dimension

Das Bedürfnis nach positiven Beziehungen befasst sich mit der Zugehörigkeit als ein soziales Wesen und dem Bedürfnis nach sozialer Identität. Es konzentriert sich auf Gruppenzugehörigkeit, Status und Macht. Diese Dimension befasst sich hauptsächlich mit politisch-sozialen Werten wie Zusammenhalt und Solidarität.

3.2.4. hedonistisch-ästhetische Dimension

Die Notwendigkeit, das Vergnügen zu maximieren und Schmerzen zu vermeiden, ist eine grundlegende Motivation für positive Erfahrungen. Es bezieht sich auf hedonistisch-ästhetische Werte. Diese Dimension kann ein breites Spektrum von Public Value umfassen, wie z. B. die persönliche Sicherheit und die Erfahrung des öffentlichen Raums als kulturelle Errungenschaften.

3.3. Wertschöpfende Organisationen

Bereits im Kapitel 7.1 ist davon gesprochen worden, dass nicht nur öffentliche Organisationen Public Value schaffen, sondern auch Private Institutionen. Insofern können alle Organisationen potentiell als wertschöpfend wahrgenommen werden; egal, ob sie im öffentlichen oder im privaten Sektor tätig sind.

Eine Organisation wird im Sinne des Public-Value-Diskurses dann wertschöpfend, wenn sie als erstrebenswertes Ziel der Organisation nicht nur den effizienten Einsatz von Produktionsmitteln erreichen will (Vergl. Johnson et al., 2018, S. 506ff.), sondern neben der utilitaristischen Dimension auch die Befriedigung eines der anderen drei basalen menschlichen Grundbedürfnisse als ein erstrebenswertes Ziel betrachtet.

«Eine entsprechende ‚Wertearbeit‘ erfordert in Analogie zum Business Case der Privatwirtschaft einen Public Value Case. Dabei geht es um die Abschätzung von erzielbaren Wirkungen und Abwägung eines realistischen Ressourceneinsatzes unter Beachtung unterschiedlicher Szenarien. In allen vier genannten Bereichen sind Aussagen zu Chancen und Risiken zu treffen. Der Business Case als fachlich-inhaltliche und finanzielle Seite ist also zu ergänzen um einen ‚Moral Case‘ (ethisch-moralische Dimension), ‚Political Case‘ (politisch-soziale Dimension) und einen ‚Experiential Case‘ (hedonistisch-ästhetische Dimension). Erst in der gegenseitigen Abhängigkeit der einzelnen ‚Cases‘ kann die ‚Wert‘-Schöpfung erfasst und beschrieben werden. In dieser Betrachtungsweise konkretisiert sich die Vernetzung unterschiedlicher Perspektiven und individueller Interessen. Mögliche Konfliktlagen zwischen politischen, hedonistischen oder moralischen Bewertungsgesichtspunkten werden gleichwertig neben finanziellen und sachlichen Fragen erwogen» (Meynhardt 2008, S. 465).

Die Erhöhung oder Zerstörung von Public Value misst sich gleichberechtigt an diesen Dimensionen und eben nicht nur an der Dimension der Nützlichkeit, wie sich dies durch das Primat des Shareholder Value ausdrückt. Dabei spielt es vordergründig für den Public Value Diskurs eben keine Rolle, ob es sich bei der untersuchten Organisation um eine öffentliche oder um eine privatwirtschaftliche Unternehmung handelt.

Die Kritik am Diskurs des Public Value als ein ‚wertrelativierender‘ Diskurs wird dadurch nicht tangiert: In der Diskussion steht die zentrale Frage, ob ein Wertrelativismus vorliegt, wenn auch Private einen Beitrag zur öffentlichen Wertschöpfung leisten. Da es sich in diesem Falle um eine öffentliche Organisation handelt, wird diese Frage obsolet. Die Frage, ob sich der Staat durch den Public-Value Diskurs aus der Verantwortung nimmt, wenn Public Value (auch) von Privaten hergestellt wird (Vergl. Kapitel 3.1), ist für die Messung und die Steuerung anhand der Cases für die Abteilung des Volksschulamts nicht bedeutsam.

4. Methodisches

Auf die Gütekriterien des Instruments wird in dieser Arbeit nur soweit eingegangen, als gesagt werden kann, dass die wissenschaftlichen Gütekriterien nicht den Einsatz der Public Value Scorecard im Feld hindern würden. Für die Argumentation der wissenschaftlichen Validität des Instruments sei an dieser Stelle auf Meynhardt & Bartholomes (2011) verwiesen. In dieser Masterarbeit werden die Befunde auf die Analyse der neuen Abteilung des Volksschulamts Solothurn angewendet und der Einsatz des Instruments der Public Value Scorecard im Rahmen einer Re-Organisation kritisch hinterfragt.

Die oberste Prämisse für den Einsatz der Public Value Scorecard bei dieser Reorganisation war dabei, dass die Scorecard primär als Analysetool für die Erfassung der Einstellungen und Werte der Mitarbeitenden eingesetzt wird und damit sekundär (Steuerungs-)Wissen über die momentane und zukünftige Kultur der Abteilung gewonnen werden kann.

Es geht beim Einsatz der Public Value Scorecard nicht darum, bereits Indikatoren für den zukünftigen Output und Outcome zu definieren, sei es nun im Bereich des (subjektiv von den Mitarbeitenden wahrgenommenen) Public Value oder den (faktischen) Shareholder Value.

4.1. Forschungsdesign

Die Erhebungen der Daten wurden so gewählt, dass sich durch den Einsatz der Public Value Scorecard die Veränderungen der Chancen/Risiken-Abwägungen zur zukünftigen Ausrichtung der neuen Abteilung der Mitarbeitenden messen lässt. Die unabhängige Variabel ist dabei der Workshop, dessen Einfluss auf die Einstellungen der Mitarbeitenden gemessen wird. Die Messzeitpunkte vor und nach dem ersten Workshop ermöglichen daher einen Pre-Post Vergleich der Intervention. Methodisch liegt dadurch ein Quasi-Experiment vor (Vergl. Hertel, Klug & Schmitz, 2010). Das idealisierte Forschungsdesign geht davon aus, dass der Workshop einen messbaren Unterschied zur Folge hat, welcher durch die Public Value Scorecard gemessen wird und den fünf Faktoren des Scorecard zugerechnet werden kann. Bereits in der Einleitung wurde das methodische Vorgehen aufgezeigt. Natürlich kann dieses idealisierte Bild in der Organisationsentwicklung so nicht gelten. Dafür müssten allfällige Störvariablen ausgeschlossen werden, was natürlich nicht erreicht werden kann. Auf die mögliche Erklärung des Unterschieds durch Störvariablen wird bei den Ergebnissen eingegangen.

In der Abbildung 1 wurde provisorisch ein dritter Messzeitpunkt vorgesehen. Auf diese Messung wurde im Rahmen dieser Masterarbeit verzichtet (Siehe Ergebnisse und Interpretation), wird jedoch im Jahr 2020 noch durchgeführt.

Insgesamt wurden 10 Personen zu ihren Einstellungen befragt. Diese 10 Personen bilden insgesamt die neue Abteilung. In der Erhebung werden diese Mitarbeitenden in drei Fokusgruppen (Dazu ausführlicher in Kapitel 4.3) gruppiert:

- Fachpersonen ‚Steuerung und Aufsicht‘ (4 Mitarbeitende)
- ‚Pädagogische Sachbearbeitende‘ (4 Mitarbeitende)
- Administratives Personal (2 Mitarbeitende)⁶

Die Analyse der Daten lässt (auch) wegen der geringen Anzahl keine quantifizierbaren Methoden zu, was jedoch im Forschungsdesign auch nicht angedacht worden ist. Es sollen durch qualitative Methoden die Ergebnisse im Prozess der fortschreitenden Vergemeinschaftung der neuen Abteilung interpretiert werden. Über das Vorgehen bei der Dateninterpretation gibt das nachfolgende Kapitel Auskunft.

4.2. Public Value Scorecard

Meynhardt (2013) beschreibt vier Varianten seiner Public Value Scorecard. In der hier angewendeten «Standardvariante werden die Befragten mit Hilfe eines auf das Vorhaben angepassten Fragebogens aufgefordert, die Bewertungsdimensionen gemäss ihrer Bedeutung in eine Rangfolge zu bringen. Dabei wird mit der Satzergänzungstechnik gearbeitet. Zu Statements,

⁶ Auf die gesonderte Darstellung der Fokusgruppe ‚Administratives Personal‘ wurde weitgehend verzichtet. Dies, weil das N sehr klein ist und dadurch die Werte durch kleine Abweichungen sprunghafte Änderungen erfahren. Eine Analyse ist dadurch schwierig und die Veränderungen damit im Bereich des zufälligen und nicht plausibel erklärbar.

wie z.B. ‚Ich glaube binnen kurzer Zeit wird das Vorhaben ein Erfolg, weil...‘ oder ‚Die grössten Gefahren für das Vorhaben sehe ich darin, dass ...‘ sind Antworten zu wählen, die jeweils eine der fünf Public Value-Dimensionen beschreiben (z.B. ‚...das Anliegen fair und gerecht ist‘, ‚...die politischen Auswirkungen nicht genügend bedacht werden‘).

Mit dieser Scorecard Variante ist aufgrund der Fragetechnik und vor allem der Unterteilung der Fragen entlang der Zeitachse (allgemein, kurz- und langfristig) auch eine Abschätzung der Veränderung des Public Value über die Zeit möglich. Zum Beispiel wird sichtbar, dass für ein konkretes Vorhaben die moralischen Chancen über die Zeit etwas sinken, die moralischen Risiken langfristig steigen. (...) Die Befragten sehen den Geschäftserfolg vor Augen, aber auch die damit verbundenen Anstrengungen. Welche Zeithorizonte im konkreten Fall Anwendung finden, wird projektspezifisch festgelegt. Die so differenzierten Einschätzungen machen Auswirkungen einer Entscheidung greifbarer und fördern eine Prozessperspektive» (Meynhardt, 2013, S. 81).

Bei der praktischen Umsetzung der Analyse mussten einige Änderungen am vorgeschlagenen Forschungsdesign vorgenommen werden, damit die Daten für die Weiterentwicklung und den strategischen Wandel adaptiert werden und einfließen konnten. Die Rankings der individuellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden den Fokusgruppen entsprechend (Siehe Kapitel 8.3) zugeteilt und aus den aufsummierten Werten ein Wert für die jeweilige Fokusgruppe gemittelt. Zudem wurde ein Mittelwert für die gesamte Abteilung gebildet. Dadurch geschieht die Einschätzung auf das jeweilige Item nicht mehr individuell, sondern kollektiv. Den Mitarbeitenden wurde jedoch durch die Freigabe der Dateneingabemaske die Möglichkeit gegeben, die individuellen Eingaben zu wiederholen und diese mit den Durchschnittswerten der Fokusgruppen und der gesamten Abteilung zu vergleichen und daraus für sich individuelle Massnahmen abzuleiten. Diese Einschätzungen thematisierte der Workshop dann aber nicht.

Problematisch an diesem Vorgehen kann dabei sein, dass die Verrechnung von ordinalskalierten Daten zu keinen gültigen Mittelwerten führt, da die Abstände zwischen den Werten nicht quantifizierbar sind (Vergl. Aeppli et al., 2016, S. 265-268). Diesem Umstand wurde so entsprochen, dass den aufsummierten Werte wiederum ein Ordinalwert zugeordnet worden ist.

In der grafischen Auswertung, wie sie auch in den Workshops präsentiert worden ist, konnte dieser Umstand jedoch vernachlässigt werden. (In den Ergebnissen wird ebenfalls noch darauf eingegangen). Die Public Value Scorecard erfasst zudem die kurzfristigen, langfristigen und allgemeinen Einschätzungen der Chancen und Risiken eines Projektes⁷.

4.3. Fokusgruppen

In den Workshops und im methodischen Verfahren werden 3 Gruppen gebildet: Die ‚pädagogischen Sachbearbeiter‘ der ehemaligen Abteilung ‚Schulbetrieb‘, die Fachpersonen der ehemaligen Abteilung ‚Steuerung und Aufsicht‘ sowie das ‚administrative Personal‘. Die erhobenen Daten werden den drei Gruppen zugeordnet, sodass die Workshops als Fokusgruppendis-

⁷ In den Ergebnissen wird vor allem der Vergleich der allgemeinen Einschätzungen zu den Chancen und Risiken einfließen und die Einschätzungen zu den kurz- und langfristigen Chancen/Risiken-Abwägungen kommen nur punktuell vor. Die Einschätzung der langfristigen Chancen und Risiken wurde jedoch an den Workshops thematisiert und für das Management wurden Folgerungen abgeleitet.

kussionen gestaltet werden konnten. Der Ansatz dabei ist, dass der Fokus auf die kollektiv geteilten Einstellungen und nicht die individuellen Einstellungen der jeweiligen Mitarbeitenden zur neuen Abteilung gerichtet wird. «Dort, wo den Diskussionsteilnehmenden Erfahrungen gemeinsam sind, lassen sich ihre kollektiven handlungsleitenden Orientierungen, das heisst kollektive Wissensbestände, als Ergebnis des Verfahrens herausarbeiten» (Przyborski & Riegler, 2010, S.440). Die Diskussionen sollen so gestaltet werden, dass sich die Teilnehmenden der Workshops auf der Basis «strukturidentischer Erfahrungen bewegen.» Auf diese Weise werden die Workshops verdichtet und die individuellen Einstellungen treten zurück, resp. werden immer in Relation zur zugehörigen Gruppe gesehen und auf diese angewendet.

Przyborski und Riegler (2010, S.441) sehen für die Moderatorenrolle einige Punkte vor, die auch in den Workshops im Volksschulamt möglichst beachtet werden sollen.

- Interventionen sollten sich immer an die ganze Gruppe richten, denn die Verteilung des Rederechts an einzelne Gruppenteilnehmer/innen strukturiert den Diskurs nachhaltig.
- Das Gruppengespräch soll möglichst selbstläufig sein. Dazu gehört der Verzicht der Moderation auf die Teilnehmerrolle. Das Rederecht sollte nur ergriffen werden, wenn das Gespräch zwischen den Teilnehmenden zum Erliegen kommt, denn die Diskutierenden sollen sich aufeinander – und nicht auf den/die Moderator/in – beziehen.
- Von dem/der Moderator/in eingebrachte Themen sollten möglichst keinen inhaltlichen Orientierungsrahmen beinhalten, sondern im Idealfall nur dem Interesse an der Entfaltung des jeweiligen Themenfeldes dienen.
- Unterstützt wird eine detaillierte Entfaltung der Relevanzsetzungen und Erfahrungen durch eine demonstrativ vage Initiierung von Themen. Fragen werden vorsichtig formuliert. Darin drückt sich auch die Haltung methodisch kontrollierter Fremdheit aus.

Für die vorliegende Masterarbeit selbst ist das Setting der Workshops in Fokusgruppen nur am Rande Thema, da hier die Public Value Scorecard als Entwicklungsinstrument im Vordergrund steht. Für den gesamten Strategiewandel und die zukünftige Abteilung sind diese Workshops aber natürlich zentral.

Im nachfolgenden Kapitel sollen die Ergebnisse und die Interpretation der Daten thematisiert werden.

4.4. Thematisierung der Public Value Scorecard an den Workshops

Auch wenn die Workshops selbst nicht den Kern der Fragestellung dieser Masterarbeit bilden, so sind diese für das Verständnis, die Interpretation und der zukünftige Einsatz der Public Value Scorecard spezifisch im Volksschulamt Solothurn als auch verallgemeinert für den zukünftigen Einsatz in öffentlichen Organisationen wichtig und werden entsprechend hier thematisiert. Zudem leistet die Einschätzung der Mitarbeitenden der Organisation über die Tauglichkeit des Instruments in qualitativer Hinsicht einen zentralen Beitrag zur Beantwortung der Fragestellung dieser Masterarbeit.

Dabei kann argumentiert werden, dass die Thematisierung des Instruments in den Workshops bereits eine Intervention darstellt, die das Post-Ergebnis der Daten entsprechend beeinflusst. Dies ist insofern beabsichtigt, dass von Seiten des Managements der neuen Abteilung die Messung des ‚Gemütszustands‘ der neuen Abteilung als wichtige Massnahme im Kulturwandel angesehen wird.

Die Hypothese dahinter ist, dass anhand der Ergebnisse der Public Value Scorecard ein ‚data-based decision-making‘ vollzogen werden kann, wie es etwa bei anderen Analysetools ebenfalls vorgesehen ist. In diesem Sinne dient der Einsatz der Public Value Scorecard nicht nur um die Einstellungen, Werte und Kultur der Abteilung deskriptiv abzubilden, sondern auch um anhand der Ergebnisse einen zukünftigen Gestaltungsrahmen abzustecken und die Organisation dahingehend in verschiedenen Dimensionen zu steuern⁸.

An den zwei Workshops wurde nicht nur die Public Value Scorecard eingesetzt, sondern es wurden auch die zukünftige operative Organisation in der neuen Abteilung thematisiert. Grundsätzlich getrennt von der operativen Organisation bei den Workshops wurden die strategischen Entscheidungen der Amtsleitung und der Geschäftsleitung. In diesem Sinne werden auch die verschiedenen Ansätze des Change sichtbar:

The Bold Stroke / Kurz und Bündig	The long March / Der lange Atem
Strukturell	Kulturell
Formelle Systeme	Informelle Systeme und Prozesse
Top Down	Bottom up in der Organisation
Über Nacht (oder über Wochen)	Über Jahre
Hierarchien	Kompetenzen
Folgt dem Papier	Auf Verhalten basierend

Tabelle 2: Zwei verschiedene Ansätze von Change. Nach Kiefer 2019; adaptiert nach Kanter, Jick & Stein (1992)

Während dem die Geschäftsleitung und Amtsleitung die Struktur vorgeben, muss in der operativen Entwicklung der kulturelle Ansatz (in der Tabelle links) des Change prägend sein. Dieser wird maßgeblich von den Mitarbeitenden getragen und basiert auch auf dem Verhalten der Mitarbeitenden. Umso effizienter und nachhaltiger kann der Wandel in der Abteilung vollzogen werden, wenn die Einstellungen und Normvorstellungen der Mitarbeitenden transparent gemacht werden können. Dieser ‚long March‘ wird an den Mitarbeitenden-Workshops vorbereitet, indem – unter anderem – die Ergebnisse der Public Value Scorecard behandelt werden.

An dieser Stelle werden die wichtigsten Inhalte der Workshops kurz zusammengetragen: Das Wissen, wie die neue Abteilung zukünftig positioniert sein wird, war bei den beiden Abteilungen zum Zeitpunkt der ersten Messung – der 0-Messung – gering, Man wusste in etwa folgendes:

- Zwei Abteilungen werden zu einer Abteilung zusammengeführt.
- Die Leitungsposition wird von einer bisherigen Abteilungsleiterin ‚Schulbetrieb‘ ausgeübt. Der Abteilungsleiter der Abteilung ‚Steuerung und Aufsicht‘ wird pensioniert.
- Die Abteilung ‚Steuerung und Aufsicht‘ erfährt räumliche Veränderungen. Sie wird in den Büroräumen der Abteilung ‚Schulbetrieb‘ integriert.
- Im Rahmen einer Masterarbeit sollen die Mitarbeitenden einen Fragebogen ausfüllen.

⁸ Inwiefern die Kultur einer Institution oder auch nur Abteilung überhaupt willentlich durch das Management gesteuert werden kann, ist dabei ungewiss. Dies wurde auch im Kapitel 6.1. dargestellt.

Nachdem die Intervention des ersten Workshops vollzogen worden ist, hatte die zukünftige Abteilung ein tieferes Wissen über die neue Abteilung:

- Zukünftige Ausrichtung der neuen Abteilung (Arbeitstitel der Abteilung zu diesem Zeitpunkt war ‚custom care‘)
- Aus zwei Abteilungen wird eine Abteilung mit drei Kompetenzbereichen: Learning Analytics, Custom care, Compliance (Siehe Tabelle 3)
- Ressourcen und Zugehörigkeit zu den Abteilungen ist geregelt.
- Teamleaders werden bestimmt – sind aber zum Zeitpunkt des Workshops den Mitarbeitenden noch nicht bekannt.

Leitung 130%	Abteilung Qualitätssicherung		
	Learning Analytics	Custom care	Compliance
	250% Stellen	300% Stellen	350% Stellen

Tabelle 3: Zukünftige Organisation der neuen Abteilung

Neben der Informierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die geplanten Veränderungen der Abteilungen wurde innerhalb des Workshops auch die erste Erhebung der Public Value Scorecard präsentiert und besprochen. Im Sinne des ‚databased decision-makings‘ wurde danach das weitere Vorgehen und der grundsätzliche Einsatz der Public Value Scorecard im Volksschulamt diskutiert. Besonders im Bezug zur Public Value Scorecard war die Voraussetzung für das weitere Vorgehen, dass die Mitarbeitenden in eine zweite Erhebung einwilligten und die Erhebung mit dem Instrument der Public Value Scorecard als sinnstiftend für die neue Abteilung betrachteten. Die Ergebnisse der beschriebenen Diskussion werden im nächsten Kapitel festgehalten.

In einem zweiten Workshop wurde die gesetzliche Grundlage präsentiert, auf welche hin die neue Abteilung ausgerichtet wird:

«Im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit überprüft der Kanton, ob die Schulen ihre verfassungsmässigen Aufgaben wahrnehmen und die Bildung auf Volksschulstufe in der erforderlichen Qualität angeboten wird. Der Kanton legt dazu die Qualitätsstandards fest und stellt den Schulen das für die Qualitätssicherung erforderliche Instrumentarium zur Verfügung. In besonderen Fällen hat der Kanton die Möglichkeit, den Schulen finanzielle Mittel für qualitätssichernde Massnahmen zuzusprechen. Die Verantwortung für die Qualitätssicherung liegt bei den Schulen. Die Verantwortlichkeiten in der Qualitätssicherung wird neu ausdrücklich im nachgeführten Volksschulgesetz festgehalten» (Kanton Solothurn, 2019, S. 43).

Die Qualitätssicherung und Compliance wird dabei erstmalig in einem Volksschulgesetz eines Schweizer Kantons festgehalten.

Im Rahmen der Public Value Scorecard wurden die Ergebnisse der zweiten Erhebung kurz inhaltlich besprochen und danach der Verlauf von der ersten zur zweiten Erhebung analysiert. Auch hier werden die Ergebnisse nicht vorweggenommen, jedoch sollen für die weitere Entwicklung der Abteilung drei Felder genauer analysiert und in der Transformation vermehrt in den Blick genommen werden: Die Analyse anhand der Public Value Scorecard legte die zukünftige Beschäftigung und Steuerung der neuen Abteilung als

- Business Case,

- Moral Case &
- Experiential Case nahe.

Im nachfolgenden Kapitel wird darauf eingegangen.

5. Ergebnisse und Interpretation

Bevor die Abteilung in gemeinsame inhaltliche Workshops startete und die Mitarbeitenden noch wenig von der zukünftigen Ausrichtung der Abteilung wussten, zeigte die Auswertung der Chancen/Risiken-Bewertungen folgende Verteilung auf die fünf Dimensionen der Public Value Scorecard:

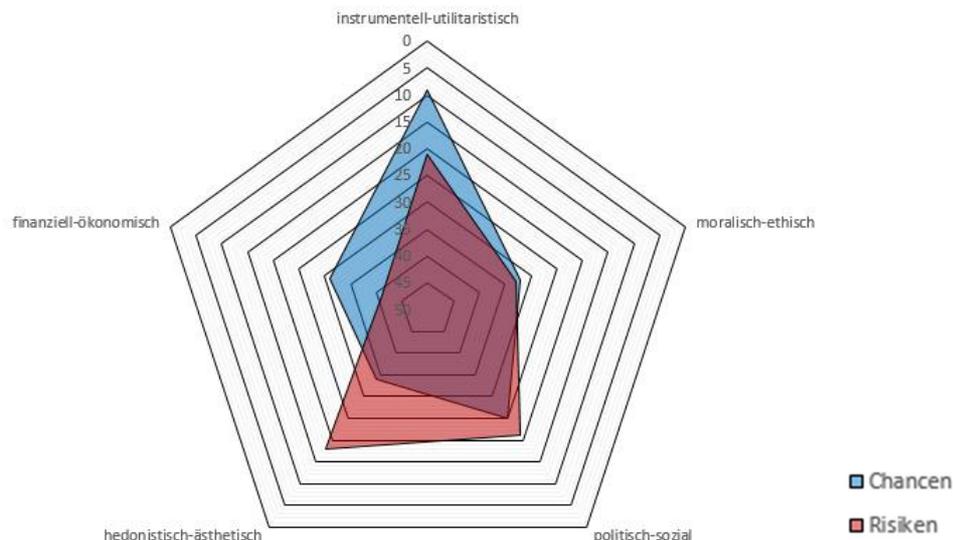


Abbildung 8: Ergebnisse PVSC - Messzeitpunkt 1

Die 0-Messung gibt in der Hinsicht, dass die Mitarbeitenden wenig über die zukünftige Ausrichtung wissen, einen grossen interpretativen Spielraum und entsprechend mit Vorsicht sind hier erklärende Interpretationen zu geniessen. Grundsätzlich zeigt das Bild auf, dass die Mitarbeitenden die Re-Organisation als einen chancenreichen ‚Business-Case‘ anschauen und die Re-Organisation utilitaristisch als nützlich anerkennen.

In der Einschätzung der Mitarbeitenden überwiegen die Risiken die Chancen im Bereich der hedonistisch-ästhetischen Dimension. Dies kann so interpretiert werden, dass die Re-Organisation und die noch fehlenden Informationen über die zukünftige Ausrichtung der neuen Abteilung bei den Betroffenen als Stressoren aufgefasst werden. Die Frage «Wie erlebst du die Re-Organisation?» würden die Betroffenen sicherlich negativ beantworten in Anbetracht der fehlenden Informationen.

Deswegen ist dieses Ergebnis wenig verwunderlich und deckt sich mit Befunden aus anderen Studien: «Aus Sicht der Mitarbeiter werden organisationale Veränderungsprozesse häufig als kritisches Ereignis erlebt, das mit Stressreaktionen und negativen Konsequenzen einhergeht (...) Aufgrund der sich ändernden Arbeitsumgebung kommen auf die Mitarbeiter neue Stressoren zu, mit denen sie umgehen müssen. Ein Veränderungsprozess verläuft fast nie linear und so wie geplant, so dass der am häufigsten erlebte psychologische Zustand in der Mitarbeiterschaft die Unsicherheit ist» (Barghorn, 2010, S. 30f.).

Die beiden Haupt-Fokusgruppen Fachpersonen ‚Steuerung und Aufsicht‘ und ‚Pädagogische Sachbearbeitende‘ geben dabei ein ähnliches Bild in Bezug auf die fünf Dimensionen ab:

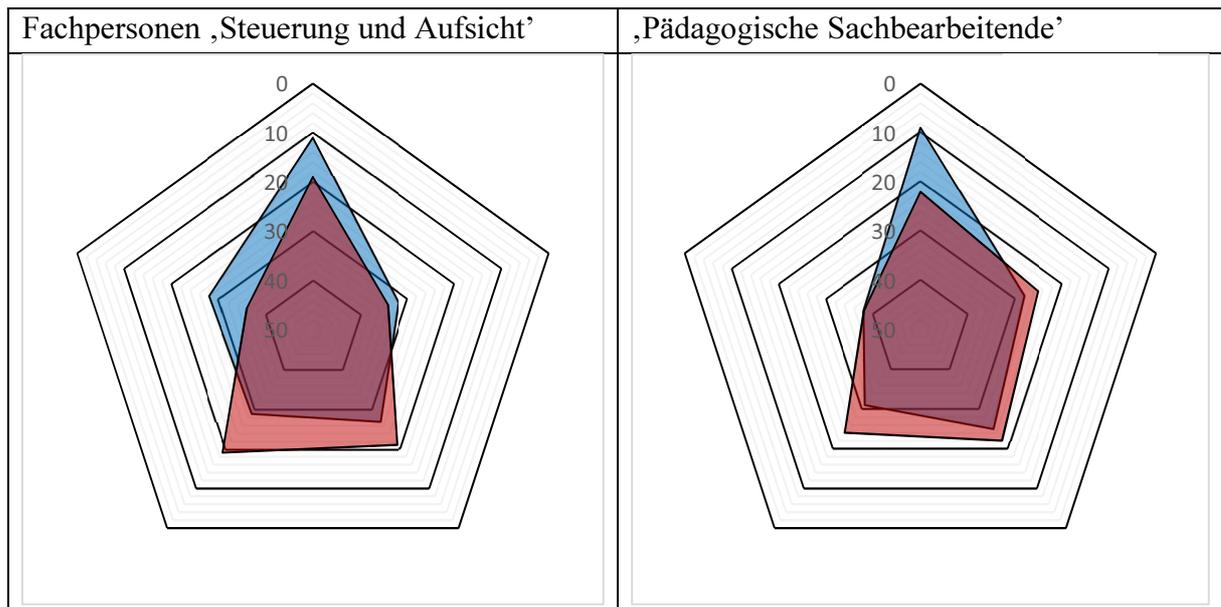


Tabelle 4: Gegenüberstellung Haupt-Fokusgruppen. 1. Messzeitpunkt (Farbbedeutung und Achsenbeschriftungen siehe Abbildung 8)

Die ‚Fachpersonen Steuerung und Aufsicht‘ sind dabei relativ weniger kongruent als die ‚Pädagogischen Sachbearbeitenden‘, auch dies ist soweit wenig verwunderlich, da die Unsicherheit in dieser Abteilung als höher eingeschätzt werden muss, weil grössere Veränderungen auf diese Abteilung zukommen werden (Siehe Anfang dieses Kapitels). Der Abteilungsleiter ‚Steuerung und Aufsicht‘ wird pensioniert, während die Abteilungsleiterin des ‚Schulbetriebs‘ die neue Abteilung leiten wird und dadurch als Change Manager (Barghorn, 2010, S.22) den ganzen Prozess (mit-)steuert. Die Veränderungen betreffen die Fachpersonen der Abteilung ‚Steuerung und Aufsicht‘ stärker, als die ‚pädagogischen Sachbearbeitenden‘, was sich in den Ergebnissen der ersten Erhebung abzeichnet.

Bei der zweiten Messung nach der Massnahme des ersten Workshops ergab sich ein geändertes Bild:

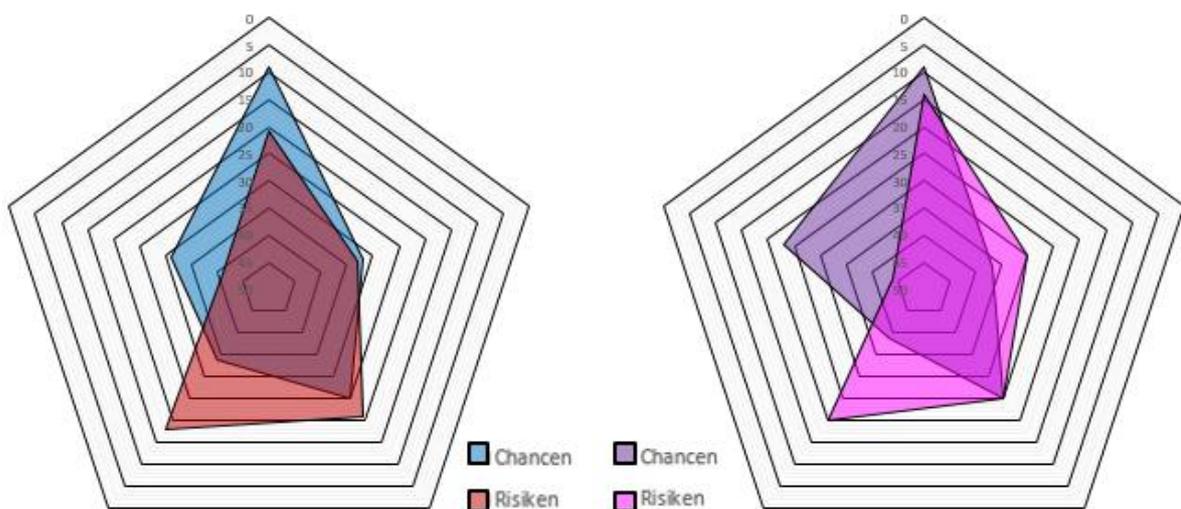


Abbildung 9: Ergebnisse PVSC - Messzeitpunkt 1 und 2 (Achsenbeschriftungen siehe Abbildung 8)

Aus Gründen der Sichtbarkeit wurde der zweite Zeitpunkt in dieser Darstellung neu eingefärbt. In der Überlagerung der beiden Zeitpunkte treten die Chancen-Risiken Abwägungen noch deutlicher hervor:

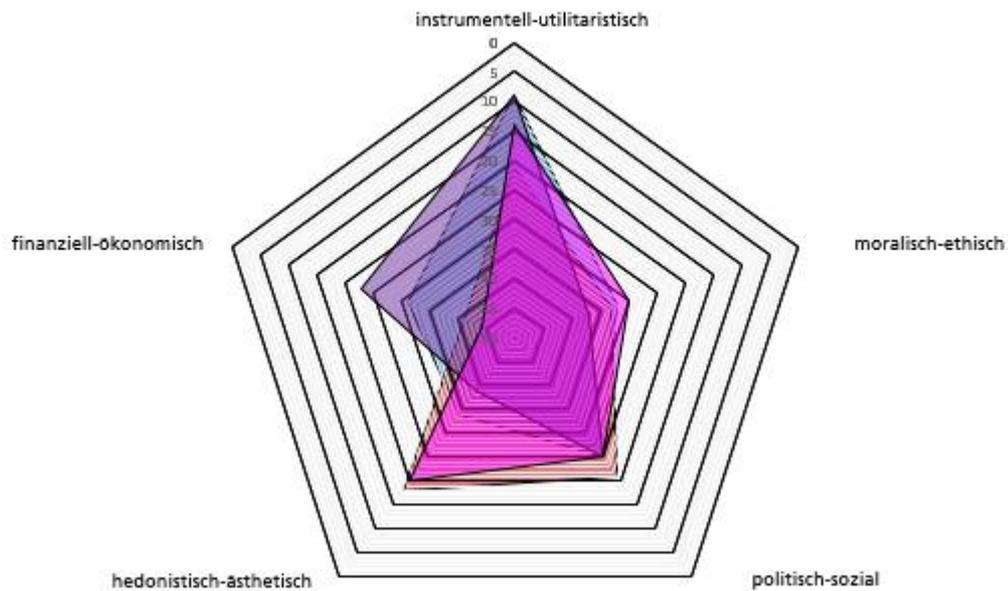


Abbildung 10: Überlagerung der beiden Zeitpunkte

Die Chancen (violetter Bereich) überwogen die Risiken bei den Dimensionen ‚Instrumentell-Utilitaristisch‘ sowie ‚Finanziell-Ökonomischen‘ noch immer. Nach dem ersten Workshop wurden die Chancen in der ‚Finanziell-Ökonomischen‘ Dimension noch höher eingeschätzt. Der Bereich der hedonistisch-ästhetischen Dimension wurde zwar (minim) kleiner, ist jedoch noch immer sehr ausgeprägt im Risiko-Überhang. In der moralisch-ethischen Dimension schätzten die Mitarbeitenden die Risiken höher ein als bei der 0-Messung.

Eine Analyse der beiden Fokusgruppen zeigt, dass die Bereiche der Inkongruenz vor allem bei der Gruppe der Fachpersonen ‚Steuerung und Aufsicht‘ zugenommen haben, während dem diese beide den ‚Pädagogischen Sachbearbeitenden‘ beinahe gleichgeblieben sind:

	Fachpersonen ‚Steuerung und Aufsicht‘	‚Pädagogische Sachbearbeitende‘
1. Messzeitpunkt		

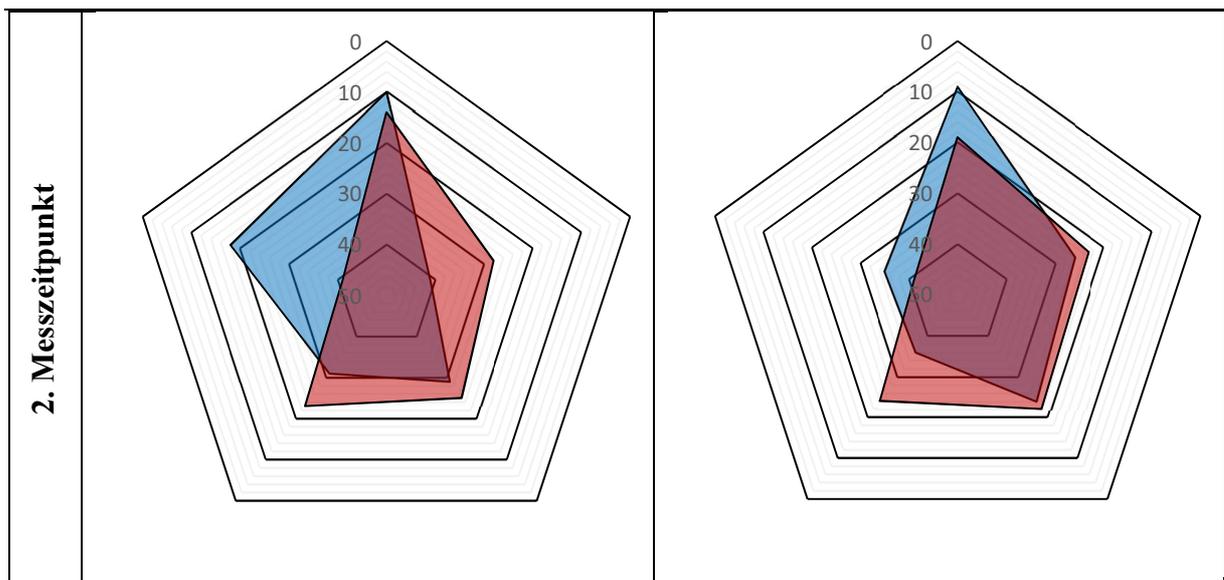


Tabelle 5: Vergleich der Zeitpunkte bei den Fokusgruppen

Bei genauer Betrachtung der verschiedenen Dimensionen zeigt sich, dass sich die Chancen in den Bereichen finanziell-ökonomisch und instrumentell-utilitaristisch bei den Fachpersonen ‚Steuerung und Aufsicht‘ massiv erhöht haben und damit einhergehend die moralisch-ethische Dimension bei den Risiken erhöhte. Durch die Einschätzung in einer Rangierung in der Scorecard sind die Dimensionen untereinander gebunden, was bedeutet, dass wenn eine Dimension in der Ausprägung höher steigt, eine andere Dimension tiefer sinkt. So kann man sagen, dass die Fachpersonen der ‚Steuerung und Aufsicht‘ die neue Ausrichtung der Abteilung eher in den utilitaristischen und finanziellen Dimensionen als Chance, hingegen die Risiken bei der moralisch-ethischen Dimension sehen.

Die ungleich kleinere Kongruenz bei den Chancen/Risiken-Abwägungen zeugt von einer größeren Verunsicherung bei den Fachpersonen der Abteilung ‚Steuerung und Aufsicht‘, während dem die ‚Pädagogischen Sachbearbeiter‘ eher gelassen in die Re-Organisation gehen (obwohl es natürlich auch hier Bereiche gibt, die es zu fokussieren gilt). Die Interpretation der Sachlage folgt dem bereits beschriebenen Argument, dass für die Abteilung ‚Steuerung und Aufsicht‘ die Leitung gleichbleibt und dadurch die Reorganisation entsprechend geringer ausfällt als für die Abteilung ‚Schulbetrieb‘. Zudem kann vermutet werden, dass die Leitung der Abteilung ‚Steuerung und Aufsicht‘ im ganzen Prozess weniger beteiligt ist als die Leiterin der Abteilung ‚Schulbetrieb‘. Da der Autor dieser Arbeit der Abteilung ‚Schulbetrieb‘ angehört und dadurch die Sichtweise einer Abteilung vorzüglich einnimmt, kann diese Interpretation jedoch nicht objektiviert geltend gemacht werden.

Bisher wurden die lediglich die einzelnen Messungen interpretiert. Nun gilt es auch noch die Verschiebung von der sozialen-ethischen Dimension hin zur finanziell-ökonomischen Dimension von der ersten zur zweiten Messung noch aufzuklären. Wenn mit der finanziell-ökonomischen Dimension «Orientierung und Kontrolle (Streben nach Regelmäßigkeiten und eigenem Handlungsspielraum)» gemeint ist, so würde durch die zukünftige Ausrichtung für die Beteiligten der Abteilung ‚Steuerung und Aufsicht‘ die zukünftigen Aufgaben ‚klarer‘ und ‚kontrollierbarer‘ machen. Damit einhergehend würde jedoch der ‚Selbstwerterhalt und –erhöhung‘ ein Risiko darstellen.

Dies lässt sich so interpretieren, dass die Kultur in der neuen Abteilung nicht als eine Verschmelzung zweier Abteilungen in etwas gänzlich Neuem aufgefasst wird, sondern dass es sich um einen ‚unfriendly takeover‘ und Einverleibung in die Abteilung ‚Schulbetrieb‘ handelt. Die Abteilung ‚Schulbetrieb‘ würde dabei sozusagen als ‚Leitkultur‘ aufgefasst, an die sich die Mitarbeitenden der Abteilung ‚Steuerung und Aufsicht‘ gefälligst anzupassen haben. Diesen Schluss legt auch die relative Gelassenheit der ehemaligen Abteilung ‚Schulbetrieb‘ nahe. Als weitere Untermauerung dieser Interpretation kann die zukünftige Leitung der neuen Abteilung angesehen werden: Für die Abteilung ‚Steuerung und Aufsicht‘ beginnt etwas Neues und für die Abteilung ‚Schulbetrieb‘ bleibt relativ gesehen vieles beim ‚Alten‘.

Diese Erklärung legt nahe, dass es Unterschiede in der individuell (hier explizit nicht kollektiv) wahrgenommenen zukünftigen Organisationsidentität gibt. Corley und Gioia (2004) haben dies in einer Studie ebenfalls festgestellt und stellen die Identitätsambiguität als Quelle des Zweifels und mehrdeutigen plausiblen Interpretationen dar:

«Die Mehrdeutigkeit der Identität ist unterschiedlich, weil sie sich auf eine Situation bezieht, in der die Identität der Organisation *vage* ist, nicht weil zwei oder mehr konkurrierende Identitätsansprüche bestehen, sondern weil *keine Ansprüche* bestehen oder wahrscheinlicher, weil die diesen Ansprüchen zugrundeliegenden Bedeutungen zweifelhaft sind oder mehreren plausiblen Interpretationen unterliegen» (Corley & Gioia, 2004, S. 201. Heraushebung des Autors). Es gelingt den Mitarbeitenden der ehemaligen Abteilung ‚Schulbetrieb‘ besser, sich in der Situation zurecht zu finden, als den anderen Mitarbeitenden, die mehr Zweifel haben über die zukünftige Ausrichtung der Abteilung.

Was zusätzlich ein zu erklärender Sachverhalt darstellt, ist die Risiko-Überhang bei der hedonistisch-ästhetischen Dimension. Wenn diese Dimension als das Ermöglichen von und Streben nach positiven Erfahrungen verstanden wird, so sehen die Mitarbeitenden eine mögliche Wertminderung beim Fokus auf Erfahrungsqualität: Bürgernähe, Zuverlässigkeit, Servicequalität könnten in der Wahrnehmung der Mitarbeitenden leiden. Dies ist umso drängender, da diese Wahrnehmung in der langfristigen Perspektive noch verschärft. Auch der moralische Case wird langfristig als grösser werdendes Risiko angesehen. Umso drängender werden korrigierende Massnahmen des Managements:

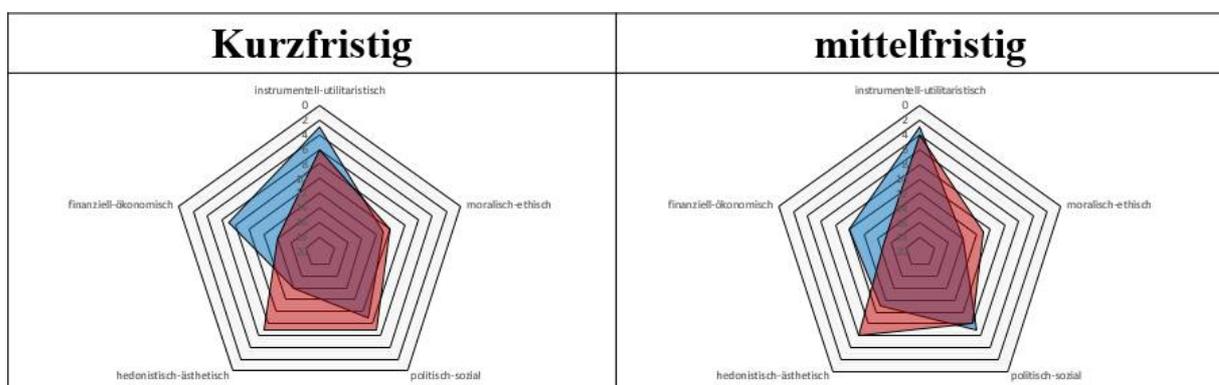


Tabelle 6: Ergebnisse der zweiten Erhebung der gesamten Abteilung. Kurz- und mittelfristige Einschätzungen

5.1. Analyse der Chancen und Risiken als Cases der Organisationsentwicklung

Im Kapitel 4.4. ist von der Strukturierung der Organisationsentwicklung in Cases die Rede gewesen. In diesem Kapitel werden nun diese Cases auf die zukünftige Abteilung angewendet. Die Beurteilung der Dimensionen des Public Value durch die Mitarbeitenden der neuen Abteilung führt zu einer Einschätzung von Chancen und Risiken in der zukünftigen Ausgestaltung der Kultur. Auch wenn man Kultur nur begrenzt steuern kann, so gibt es doch Inkongruenzen (Siehe Abbildung 9) in den Chancen/Risiken-Abwägungen, die

1. interessant zu wissen sind,
2. als Cases abgebildet werden können (Vergl. Kapitel 7.3.)
3. diese Cases wiederum für die Schwerpunkte der Steuerung verwendet werden können.

Im vorliegenden Fall wurde deutlich, dass Massnahmen im Bereich eines Business Cases (bei welchem die Chancen die Risiken bei weitem übertreffen) und eines Political Cases (bei welchem die Chancen und Risiken in etwa deckungsgleich sind und in den beiden Zeitpunkten stabil) kein Handlungsbedarf besteht, der einer Steuerung bedürfen. In den beiden Cases des Moral Cases und des Experiential Cases wurden an den Workshops erste kleine Massnahmen in Form von Leitfragen getroffen. Diese Leitfragen sind in den Workshops formuliert worden und können in der Zusammenlegung der beiden Abteilungen in Zukunft vertiefter angeschaut werden (Vergl. dazu auch nachfolgendes Kapitel):

Am zweiten Workshop wurden im Bezug zur Moral Case Fragen aufgeworfen, die weitestgehend die «Moral» der Abteilung thematisieren. Übergeordnete Fragen waren: «Was ist der beabsichtigte ‚moralische Nutzen?‘» «Welches sind entsprechende Risiken?». Dabei wurden folgende beigeordnete Fragen aufgeworfen:

- Was sind unsere moralischen Überzeugungen?
- Haben wir hier Konsens?
- Was ‚gehört sich‘ in der Abteilung?
- Welche ‚Normen‘ sollen gelten?
- Was würde an einem Einstellungsgespräch den Bewerbenden über die Werte und Normen der neuen Abteilung gesagt?

In Bezug zum Experiential Case wurden Fragen des positiven Umgangs und der Schaffung von positiven Erfahrungen gestellt. Die übergeordnete Frage war: «Welche positiven Erfahrungen ermöglicht die neue Ausrichtung im Hinblick auf Ansehen und Leistungsfähigkeit unserer Abteilung?» Zu diesem Case wurden folgende beigeordnete Fragen aufgeworfen:

- Was erlebe ich positiv in der Umgestaltung?
- Wie gehe ich mit Unsicherheiten um?
- Wie schaffe ich positive Erfahrungen für andere?

Die Fragen zum Experiential Case wurden am Workshop jedoch nicht erörtert, sondern als Denkanstoss für den weiteren Prozess angedacht. Die Mitarbeiter der zukünftigen Abteilung einigten sich darauf, dass diese Fragen zu einem späteren Zeitpunkt wieder thematisiert werden sollten. Diese gemeinsame Entscheidung kann als ein Beweis dafürgehalten werden, dass das Instrument der Public Value Scorecard durchaus als Kompass für die Re-Organisation der Abteilung verwendet werden kann. Ein Mitarbeiter hat sich am Workshop zu den Ergebnissen ebenfalls in dieser Richtung geäußert, das Ergebnisse in dieser Hinsicht nicht überraschen.

Man sieht schon, dass das Instrument das richtige gemessen hat und das richtig eingeschätzt wurde.⁹»

Die Chancen und Risiken sollen in einem längerfristigen Prozess in der Organisationsentwicklung stetig thematisiert werden. An den Workshops wird entsprechend auch zukünftig auf diese Cases spezifisch eingegangen und bei Bedarf weitere Cases entwickelt.

Der Einsatz der Public Value Scorecard wurde von den Mitarbeitenden begrüsst und vom operativen Management der Abteilungsleitung und dem strategischen Management der Geschäftsleitung des Volksschulamts explizit gefordert.

Weitere Ableitungen von Massnahmen aus Sicht des Managements leiten sich aus den wichtigsten Erkenntnissen ab und werden im folgenden Kapitel thematisiert.

5.2. Wichtigste Erkenntnisse

In diesem Kapitel werden die Fragestellungen dieser Masterarbeit beantwortet. Hierzu hier nochmal die Aufstellung der Fragen:

- Welche Wert- und Zielvorstellungen haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu Beginn der neuen Abteilung?
- Welche gemeinsamen Wert- und Zielvorstellungen bauen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der neuen Abteilung auf?

Sowie – allgemeiner bezogen auf die Tauglichkeit der Public Value Scorecard im Prozess der Reorganisation von Verwaltungen und Verwaltungseinheiten:

- Inwiefern eignet sich die Public Value Score Card für die Steuerung und Entwicklung der Neuorganisationen im Bereich der Organisationskultur?

Der ersten Frage nach den Wert- und Zielvorstellungen der Mitarbeitenden zu Beginn der neuen Abteilung kann so entsprochen werden, dass die Wert- und Zielvorstellungen der Mitarbeitenden in der Fokusgruppe kollektiv erhoben worden ist. In dieser Form waren die Ergebnisse entsprechend besser interpretierbar, wenn man die geteilten Erfahrungen in den bisherigen Abteilungen als Gegenstand der Workshops gemacht hat. Eine Auswertung von Individualdaten wäre weniger zielführend gewesen als eine Untersuchung der Untergruppen. Im Kapitel 3.2 sind die jeweiligen Wertvorstellungen in den fünf basalen Wertdimensionen vorgestellt worden. Diese Beschreibungen der Ziel- und Wertvorstellung sind die eigentliche Beantwortung der ersten Frage. Dabei muss gesagt werden, dass es sich dabei um Standortbestimmungen handelt und die Ziel- und Wertvorstellungen der Mitarbeitenden durch den fortschreitenden Prozess der Zusammenführung einem laufenden Wandel unterworfen sind. Diese Vorläufigkeit nimmt auch die zweite Frage auf.

Eine weitere wichtige Erkenntnis im Rahmen der ersten Frage ist das Abstraktionsniveau der Public Value Scorecard. Die Public Value Scorecard misst auf einem sehr hohen und abstrakten Level Werthaltungen in Bezug auf die hinterlegten Dimensionen, welche rückführbar auf die elementaren Grundbedürfnisse sind. Auf diese Weise konnte untersucht werden, inwieweit die Einstellungen der kollektiven Fokusgruppen und der zukünftigen Organisation übereinstimmt

⁹ Dies wird in den Tonmitschnitten der Workshops deutlich, da diese nicht explizit zur Beantwortung der Fragestellung dieser Masterarbeit gehören, werden diese Mitschnitte nur sinngemäss zitiert.

und das operative Management darauf angepasst werden. Damit kann das individuelle zukünftige Engagement zwar nicht vorausgesehen werden, jedoch erhält das Management dadurch wichtige Hinweise auf zukünftige Schwierigkeiten und erhält Steuerungswissen. Damit ist das Instrument nahe an Instrumenten, die den ‚person–organization fit‘ untersuchen (etwa Finegan, 2000) – hier mit dem Unterschied, dass nicht ganz klar ist, welches Paradigma in der Organisation zukünftig geteilt wird. Damit ist die Public Value Scorecard auch das geeignete Instrument um die weitere Wert- und Zielvorstellung der gemeinsamen Abteilung zu messen und dadurch den gemeinsamen Aufbau dieser Wert- und Zielvorstellungen zu begleiten. Massnahmen, um eine Verbesserung der Chancen/Risiken-Verteilung zu erreichen, können dabei auf eine reliable und valide Datenbasis zurückgreifen. Dies wurde von den befragten Mitarbeitenden sehr geschätzt. Durch die vorgängige Messung der Einschätzungen der Mitarbeitenden auf die Chancen und Risiken der neuen Abteilung anhand der Public Value Scorecard mittels des Fragebogens konnten die Mitarbeitenden sich auf die Ergebnisse konzentrieren. Es mussten keine Daten an den Workshops selbst erhoben werden. Dadurch konnte effizient auf die Ergebnisse eingegangen werden und es ergaben sich keine schwierigen Diskussionen über das richtige methodische Vorgehen oder die Validität und Reliabilität der Daten. Die Resultate, die Interpretation und die weiteren Schritte konnten zügig angegangen werden. Die Methode der Public Value Scorecard wurde dabei von den Mitarbeitenden erstens grundlegend verstanden und zweitens als momentan taugliches Mittel für die Einschätzung angesehen¹⁰.

Die zweite Fragestellung ist noch nicht abschliessend beantwortbar, da die gemeinsame Organisation sich erst im Aufbau befindet und noch nicht von einer gemeinsamen Abteilung gesprochen werden kann. Auf die zweite Fragestellung kann jedoch insofern argumentativ eingegangen werden, dass die Public Value Scorecard im bisherigen Verlauf der Re-Organisation der Abteilungen nicht zu überraschenden aber zu plausibel interpretierbaren Ergebnissen gekommen ist und dadurch in diese, Fall der Ansatz des Public Value ein guter Rahmen gewesen ist und die Public Value Scorecard ein belastbares Instrument in der Organisationsentwicklung dargestellt hat.

Die dritte, allgemeinere Frage fragt nach der Tauglichkeit der Public Value Scorecard für die Steuerung und Entwicklung der Reorganisation im Bereich Organisationskultur. Hier muss vorausgeschickt werden, dass die empirische Basis von einem Einzelfall dünn ist, um induktiv auf die allgemeine Tauglichkeit zu schliessen. Die Public Value Scorecard misst, auf einem hohen Abstraktionsniveau Einstellungen zu Organisationsentwicklungen in den Dimensionen basaler menschlicher Grundbedürfnisse. Es ist kein Kennwertsystem, welches in einem nächsten Schritt bereits operationale Indikatoren festlegt, sondern die Wahrnehmung der Mitarbeitenden ohne normative Wertvorstellungen im Change Prozess misst.

Schlussfolgernd bietet sich die Public Value Scorecard für Abteilungen in einer Re-Organisation nicht an, wenn es um konkrete operationalisierbare Abläufe geht, die es zu optimieren gilt. Dafür gibt es tauglichere Instrumente, wie im Kapitel 3 beschrieben worden ist. Wenn es aber darum geht, eine Einschätzung der Einstellungen und Werte der Mitarbeitenden zu erhalten und diese bestenfalls über den ganzen Change Prozess hinweg mehrmalig als Standortbestimmung

¹⁰ Siehe Fussnote 8.

einzusetzen, so erhält das Management wichtiges Wissen, wie die vorgenommenen Steuerungsmaßnahmen (oder auch nur die inkrementellen Veränderungsprozesse) in der Wahrnehmung der Mitarbeitenden ankommen. Die Einschätzungen der Chancen und Risiken können für die weiteren Organisationsschritte strategisch verwendet werden.

Wie bereits gesagt, kann durch eine einmalige Verwendung der Public Value Scorecard in der Re-Organisation nicht über die Tauglichkeit dieses Instruments allgemeingültig geurteilt werden (falls das unter dem Primat der Falsifizierbarkeit und Vorläufigkeit von Wissen überhaupt gesagt werden kann). Für die zukünftige Abteilung ‚Qualitätssicherung‘ des Volksschulamts Solothurn hat die Public Value Scorecard eine gute Grundlage für das gegenseitige Verständnis und die Weiterarbeit ermöglicht. Zudem stehen die erhaltenen Daten nicht in Widerspruch zur Aussage der Autoren, «dass die Public Value ein Managementtool sei, mit dessen Hilfe die gesellschaftlichen Chancen und Risiken im Umfeld einer Organisation strukturiert werden» (Meynhardt, 2013, S. 83).

5.3. Ableitung konkreter Massnahmen aus Sicht des Managements

Aus der Analyse der Kultur der zukünftigen Abteilung wurden folgende zwei konkrete Massnahmen abgeleitet:

1. Die Fokussierung auf zwei Cases des Public Value Ansatzes:

Die Schwerpunkte der Steuerung werden auf den ‚Moral Case‘ und den ‚Experiential Case‘ gesetzt. Damit wurde auch ausgedrückt, welche Cases momentan vernachlässigt werden können. So sind Massnahmen des strategischen Managements beim ‚Business Case‘ momentan nicht angebracht. Die Wahrnehmung der Mitarbeitenden in diesem Bereich sind so zu interpretieren, dass in diesem Bereich die Chancen der angedachten Organisationsentwicklung die Risiken überwiegen. Ebenfalls sehen die Mitarbeitenden keine Risiken in einem ‚political Case‘. Dies ist ebenfalls eine Botschaft für das strategische Management in der Geschäftsleitung. Damit wird ausgedrückt, dass die beschlossenen Massnahmen innerhalb der beiden Fälle des Business und des Political Cases auf Anklang stossen und die Massnahmen sowohl im in der ‚technischen‘ Funktionsweise als auch im politischen Kontext als Chance wahrgenommen werden. Dies war von der Geschäftsleitung auch als solche entsprechende Massnahme vorgesehen worden.

2. Die Mitarbeitenden der ehemaligen Abteilung ‚Steuerung und Aufsicht‘ werden in einem separaten Workshop in ihrer neuen Rolle gestärkt, Erwartungen und Anregungen werden ausgetauscht.

Die Abteilung und die Abteilungsleiterin haben durch die Analyse der Fokusgruppe gesehen, dass die Abteilung relativ gesehen viel weniger Orientierung hat, wo es in nächster Zeit hingehen wird. Entsprechend wird diese Abteilung durch einen separaten Workshop in ihrer Orientierung gestärkt und die zukünftige Ausrichtung grundsätzlich besprochen. Diese Massnahme kann erst nach dem 1. Oktober 2019 geschehen, da ansonsten die Führung der momentanen Abteilung ‚Steuerung und Aufsicht‘ übergangen würde. Entsprechend ist die Massnahme erst nach der Zusammenführung der beiden Abteilungen möglich.

Aus diesen beiden konkreten Massnahmen erkennt man, dass die Public Value Scorecard durchaus in der Lage ist, Chancen und Risiken in der Re-Organisation zu erkennen. Ob sich diese Chancen auch bewusst durch Massnahmen des operativen Managements steuern lassen,

ist dabei eine andere Frage. Eine Beantwortung kann diese Arbeit nicht leisten, da hierfür der weitere Prozess der Re-Organisation der Abteilung analysiert werden muss (wofür die Public Value Scorecard ebenfalls eingesetzt werden soll. Hierbei stellt sich zum anderen die Frage nach der grundsätzlichen Möglichkeit der Steuerung im Bereich der Organisationskultur (Siehe hierzu Kapitel 2.2).

5.4. Resümee, kritische Würdigung, Einschränkungen

Im Rahmen dieser Masterarbeit wurde der Einsatz der Public Value Scorecard, wie sie von Meynhardt entwickelt worden ist, bei einer Re-Organisation einer Abteilung in der öffentlichen Verwaltung analysiert. Der Ansatz geht aus vom Diskurs des Public Value, welcher relativ neu in der Organisationsentwicklung eingeführt worden ist. Das Konstrukt des Public Value ist entsprechend normativ geformt und will sich vom eher betriebswirtschaftlich geprägten New-Public-Management-Diskurs emanzipieren und stellt dem Shareholder Value nun den Public Value entgegen. Für den Einsatz der Public Value Scorecard ist dieser normative Hintergrund in der Messung zwar nicht entscheidend, es fragt sich jedoch ob die fünf Dimensionen der Scorecard wirklich in dieser Weise in eine Rangfolge gebracht werden können. Die Public Value Scorecard geht davon aus, dass die subjektive und kollektive Wahrnehmung konstituierend für die Wirklichkeit ist. Es lässt sich argumentieren, dass damit ein gewisser ‚Werterelativismus‘ einhergeht. Es kann widersprochen werden, dass die utilitaristische Dimension – also der Business Case – letztlich für Organisationen leitend ist und die anderen Dimensionen ‚nice to have‘ sind, letztlich aber nicht den Erfolg der Organisation ausmachen. Dies gilt insbesondere für öffentliche Organisationen, die nicht nur der Öffentlichkeit verpflichtet sind, sondern auch durch diese gesteuert werden, gemäss ihrem jeweiligen politischen Auftrag. Entsprechend ist der Staat ganz im Sinne des New Public Managements erstmals der effizienten Sicherstellung der öffentlichen Güter verpflichtet und erst in zweiter Linie der Schaffung von Public Value. Natürlich wäre es möglich, dass die gesetzlichen Grundlagen der öffentlichen Institutionen eine Schaffung von Public Value vorsehen. Der Konjunktiv des vorgegangenen Satzes zeigt aber, dass dies (momentan) aber erst im Bereich des Möglichen liegt und konkret nicht der Fall ist. Für die Innensicht der Organisation ist der Ansatz des Public Value sicher dahingehend zielführend, dass es nicht nur darum geht, wie der Outcome der Organisation effizient(er) geleistet werden kann, sondern auch unter welchen Umständen dieser Outcome zustande kommt. Ist es anständig? Ist es es fair? Schafft es gute Gefühle? Für das Management sind dies nicht zu unterschätzende Fragen. Gerade wenn es sich um eine öffentliche Organisation handelt, die der Öffentlichkeit Rechenschaft über die Qualität ihrer Dienstleistungen Rechenschaft schuldig ist. Das Instrument der Public Value Scorecard hat in dieser Masterarbeit zu argumentativ belastbaren Befunden geführt. Einschränkend muss dabei festgestellt werden, dass es sich bei dieser Masterarbeit nicht um eine exakt durchgeführte statistische Berechnung handelt. Sowohl die kleine Anzahl der Teilnehmenden und die fehlende Prüfung des Konfidenzintervalls (welches wohl gross ausfallen dürfte) schränken die Messung und somit den Geltungsanspruch dieser Masterarbeit ein – die Erkenntnisse stehen aber nicht im Widerspruch zu den Zielen des Instruments.

Ebenfalls kritisch betrachtet werden sollte, dass allenfalls ein anderes Instrument wie eine SWOT-Analyse zu allenfalls ähnlichen Befunden geführt hätte. Im Kapitel 2.3. wurde auf die

Adaption der Analyseinstrumente für öffentliche Organisationen eingegangen. Es lässt sich am Ende dieser Masterarbeit argumentieren, dass die Public Value Scorecard nur eine Möglichkeit ist, um das externe Umfeld und die internen Risiken als eine Stärken/Schwächen- bzw. Chancen/Risiken abzuwägen. Letztlich wäre dies mit einer SWOT-Analyse ebenfalls möglich gewesen (Vergl. hierzu Zyklus des Strategiewandels bei Thom & Ritz, 2016, S. 57) oder die Dimensionen des Public Value hätten als weitere unterstützende Kategorien in einer Wertkette analysiert werden können und wären dann einfach eine Erweiterung der Analyse der Wertkette gewesen (Vergl. hierzu Johnson et al., 2018, S. 154.). Die Public Value Scorecard hat Erkenntnisse geliefert und entsprechende Massnahmen wurden evidenzbasiert davon abgeleitet. Für die Reorganisation im Volksschulamt Solothurn war der Einsatz der Public Value Scorecard zielführend, effektiv und ohne grossen Aufwand möglich. Dies spricht für die Benutzung bisher und ergibt auch für den zukünftigen Prozess der fortschreitenden Zusammenführung Sinn. Welches Instrument auch letztlich gewählt wird: Es bleibt eine Herausforderung die Werte und Einstellungen der Mitarbeitenden einer Abteilung und das dahinterliegenden Paradigma zu analysieren. Wissen darüber, wie die Mitarbeitenden zu einer Re-Organisation stehen, ist letztlich wichtiges Steuerungswissen. Eine Kultur aktiv durch geeignete Massnahme zu steuern, bleibt jedoch schwierig umzusetzen – wenn es überhaupt möglich ist.

IV. Literaturverzeichnis

- Aeppli, J., Gasser, L., Schärer, A., Tettenborn, A., & Gutzwiller, E. (2016). *Empirisches wissenschaftliches Arbeiten: ein Studienbuch für die Bildungswissenschaften*. Stuttgart: UTB.
- Baitsch, C. & Nagel, E. (2009). Organisationskultur – das verborgene Skript der Organisation. In: Meissner, J., Wolf, P. & Wimmer, R. (Hrsg.). *Praktische Organisationswissenschaft*. Heidelberg: Carl Auer-Verlag.
- Barghorn, K. (2010). *Einstellungen und Verhalten von Mitarbeitern in betrieblichen Veränderungsprozessen*. Doctoral Dissertation, Verlag nicht ermittelbar.
- Benighaus C., Benighaus L. (2012). Moderation, Gesprächsaufbau und Dynamik in Fokusgruppen. In: Schulz M., Mack B., Renn O. (Hrsg.), *Fokusgruppen in der empirischen Sozialwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bergmann, A., Giauque, D., Kettiger, D., Lienhard, A., Nagel, E., Ritz, A., & Steiner, R. (2016). *Praxishandbuch Public Management*. Zürich: Weka.
- Bichsel, T. (1994). *Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung. Grundzüge eines Verfahrens zur Bestimmung und Einführung einer strategischen Führungskonzeption*. Chur: Rüegger.
- Cokins, G. (2010). The promise and perils of the balanced scorecard. *Journal of Corporate Accounting & Finance*, 21(3), 19-28.
- Corley, K. G. & Gioia, D. A. (2004). Identity ambiguity and change in the wake of a corporate spin-off. *Administrative science quarterly*, 49(2), 173-208.
- Eschenbach, R., Eschenbach, S. & Kunesch, H. (2003). *Strategische Konzepte. Management-Ansätze von Ansoff bis Ulrich* (4. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Finegan, J. E. (2000). *The impact of person and organizational values on organizational commitment*. *Journal of occupational and Organizational Psychology*, 73(2), 149-169.
- Hangartner, J., & Svaton, C. J. (2013). From autonomy to quality management: NPM impacts on school governance in Switzerland. *Journal of Educational Administration and History*, 45(4), 354-369.
- Hertel, S., Klug, J., & Schmitz, B. (2010). In: Quasi-experimentelle Versuchspläne. In: Holling, H., & Schmitz, B. (Hrsg.), *Handbuch Statistik, Methoden und Evaluation* (S. 49-62). Göttingen: Hogrefe.
- Herzog R. (1974). Gemeinwohl. In: Ritter, J. (Hrsg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie* (Bd. 3, Sp. 248-258). Basel: Schwabe.
- Hofstede, G. (2003). *Cultures and Organisations: Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival*. London: Profile Books.
- Hoon, C., & Jacobs, C. D. (2014). Beyond belief: Strategic taboos and organizational identity in strategic agenda setting. *Strategic Organization*, 12(4), 244-273.
- Johnson, G. (1992). Managing strategic change – strategy, culture and action. *Long range planning*, 25(1), 28-36.
- Johnson, G. (2000). Strategy through a cultural lens: Learning from managers' experience. *Management Learning*, 31(4), 403-426.
- Johnson, G., Scholes, K., & Whittington, R. (2011). *Strategisches Management-Eine Einführung: Analyse, Entscheidung und Umsetzung*. Hallbergmoos: Pearson Deutschland.

-
- Kanton Solothurn (2016). *RRB 2016/1463: Sanierung und Umnutzung Liegenschaft Rosengarten Solothurn; Bewilligung eines Verpflichtungskredites*. Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat. Solothurn: Staatskanzlei.
 - Kanton Solothurn (2019). *Volksschulgesetz (VSG); Nachführung*. Vernehmlassungsentwurf vom 17. September 2019. Solothurn: Staatskanzlei.
 - Kiefer T. (2019). *Change Management*. Referat gehalten im Rahmen des Weiterbildungskurses eMPA. Magglingen, 12. März 2019.
 - Kotter, J. P., & Cohen, D. S. (2002). Creative ways to empower action to change the organization: Cases in point. *Journal of Organizational Excellence*, 22(1), 73-82.
 - Lienhardt A. (2018) *Grundlagen der Verwaltungsorganisation*. Referat gehalten im Rahmen des Weiterbildungskurses eMPA. Bern, 1. Juni 2018.
 - Meynhardt, T. (2013). Werkzeugkiste: 37. Public Value Scorecard (PVSC). *Organisations-Entwicklung. Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management*, 2013 (4). 79-83.
 - Meynhardt, T., & Metelmann, J. (2008). Public Value – ein Kompass für die Führung in der öffentlichen Verwaltung. *Verwaltung und Management*, 14(5), 246-251.
 - Meynhardt, T. (2008). Public Value: Oder was heisst Wertschöpfung zum Gemeinwohl? *Der moderne Staat: dms*, 1 (2). 457-468
 - Thom, N., & Ritz, A. (2017). Public management. *Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (5. Aufl.). Wiesbaden: Gabler 119.
 - Meynhardt, T. & Bartholomes S. (2011). (De)Composing Public Value: In Search of Basic Dimensions and Common Ground. *Int. Public Management Journal*, 14:3. 284-308.
 - Meynhardt T. (2018): *Public Value Scorecard*©. Fragebogen.
 - Meynhardt T. (2018). *Public Value –Der Mehrwert von öffentlichen Organisationen*. Referat gehalten im Rahmen des Weiterbildungskurses eMPA. Bern, 24. August 2018.
 - Moore, M. (1995). *Creating Public Value – Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
 - Morrison, D. E. (1994). Psychological contracts and change. *Human Resource Management*, 33(3), 353-372.
 - Pascale, R., Millemann, M. & Goya L. (1997). Changing the way we change. *Harvard Business Review*, Band 75, Nr. 6. 126 – 139.
 - Przyborski, A., & Riegler, J. (2010). Gruppendiskussion und Fokusgruppe. In: Mey, G., & Mruck, K. (Hrsg), *Handbuch qualitative Forschung in der Psychologie* (S. 436-448). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
 - Schein, E. (1997). *Organizational Culture and Leadership* (2.Aufl.) San Francisco: Jossey-Bass.
 - Seibel, W. (2016). *Verwaltung verstehen: eine theoriegeschichtliche Einführung*. Berlin: Suhrkamp.
 - Theobald, E. (2016). PESTEL-Analyse Die wichtigsten Einflussfaktoren der Makroumwelt. *Management Monitor*, 13.
 - Williams, W., & Lewis, D. (2008). Strategic management tools and public sector management: the challenge of context specificity. *Public Management Review*, 10(5), 653-671.
 - Weber, M. (1976). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: JBC Mohr.

V. Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig 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.

Ort und Datum

Martin Brändli

VI. Über den Autor

Martin Brändli ist pädagogisch-wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Volksschulamt des Kantons Solothurn. Er ist in seiner Funktion für die Laufbahn der Schülerinnen und Schüler, die Leistungsmessung, Beurteilung, Projektarbeit und Abschlusszertifikat verantwortlich. Ab Oktober 2019 hat er die Fachverantwortung über den Bereich ‚Learning Analytics‘ beim Volksschulamt Solothurn. Er leitet die vierkantonale Arbeitsgruppe des Bildungsraums Nordwestschweiz ‚Checks und Aufgabensammlung‘. Zudem hat Martin Brändli wissenschaftliche Beiträge zum Thema ‚Lesen‘ und ‚Leseverstehen‘ in der Sekundarstufe I, sowie der Lesedidaktik und ausserschulisches literarisches Lernen verfasst.