

Karl Schattenhofer · Wolfgang Weigand (Hrsg.)

# Die Dynamik der Selbststeuerung

*Beiträge zur  
angewandten Gruppendynamik*

Opladen/Wiesbaden  
1998

Westdeutscher Verlag

# **Verantwortung statt Verwaltung**

## **Externe Organisationsuntersuchung als Beitrag zur Entwicklung von Selbststeuerung in der Sozialbürokratie**

*Christian Schrapper, Carl Otto Velmerig*

### **1. Einleitung**

Prozesse der Veränderung in und von Organisationen sind häufig langwierig, aufwendig und kostenintensiv - so die Erfahrung mit Planungs- und Neuorganisationsprozessen in privaten Unternehmungen ebenso wie in öffentlichen Verwaltungen. Der Einsatz externen Sachverständigen für solche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse wird dabei sehr unterschiedlich erfahren und bewertet. Einerseits gilt externe Begutachtung und Beratung als Garant für aufdeckende Problemdiagnosen, sowie für eine zielstrebige Gestaltung von unvermeidlichen Veränderungen, auch und gerade wenn diese schmerzhaft sind. Andererseits gibt es erhebliche Zweifel an der Originalität und Brauchbarkeit solcher Diagnosen sowie an der längerfristigen Wirksamkeit der darauf basierenden Veränderungsversuche.

Mitarbeiter und Führungskräfte in Institutionen der öffentlichen Verwaltungen machen darüber hinaus nicht selten die Erfahrung, daß mit viel Aufwand und Kosten eingesetzter externer Sachverständiger folgenlos bleibt, da die beharrenden Kräfte ihrer Organisationen hierdurch nicht erreicht und zu wirksamen Veränderungen bewegt werden können.

Nicht erst seit Konzepte der "lernenden Organisation" oder der selbstorganisierten Steuerung und Veränderung von und in Organisationen (wieder) im Gespräch sind, wird darüber nachgedacht, wie und wodurch Organisationen überhaupt zu Entwicklung und Veränderung im Sinne einer Anpassung ihrer Strukturen, Konzepte und Regeln an veränderte Umweltbedingungen und Anforderungen zu bewegen sind. Die Entdeckung der Systemtheoretiker und Kybernetiker, daß komplexe physiologische und soziale Systeme vor allem selbstbezüglich, durch selbstreferentielle Prozesse, Außeneinflüsse bewerten und ggf. zu Steuerungsimpulsen verarbeiten (vgl. dazu Willke, 1993), war und ist maßgeblich für die Entwicklung von Konzepten für Organisationsentwicklungsprozesse.

Ein zentraler Streitpunkt ist immer wieder das Verhältnis von Innen und Außen, von Fremdsteuerung und Selbststeuerung, z.B. durch Markt oder Politik, Ver-

änderungen der Umwelt oder gesetzlicher Regelungen, oder eben durch externe Organisationsgutachten. Es geht dabei vor allem um die spezifische Art und Weise, in der solche Interventionen von außen aufgenommen, und innen verarbeitet, abgewehrt, adaptiert oder übergangen werden.

Welche Funktion und welchen Auftrag kann externe Begutachtung in Form von fachlicher Beratung, Prozeßbegleitung und Moderation durch Experten von außen für Veränderungsprozesse in komplexen Organisationen haben? Dieser Frage wollen wir im folgenden nachgehen, ausgehend von einem konkreten Projekt, aber doch konzeptionell generalisierend. Wir beziehen uns dabei auf ein konkretes Arbeitsfeld, die kommunale Jugendhilfe, versuchen aber zugleich exemplarisch Zugänge, Begriffe und Methoden der Begutachtung komplexer Organisationen darzustellen und zu diskutieren.

## 2. Auftrag und Aufgabenstellung des Untersuchungsprojektes

Mittels öffentlicher Ausschreibung wurde vom politischen Leiter des Sozialdezernates einer westdeutschen Großstadt eine Beratungsfirma gesucht, die für das Jugendamt, die sozialen Dienste und die städtischen Heime der Jugendhilfe ein umfangreiches Qualifizierungs- und Entwicklungskonzept erarbeiten sollte. Insgesamt sind in diesen Arbeitsbereichen über 650 Menschen beschäftigt, der jährliche Finanzrahmen für diese Aufgaben lag zuletzt bei ca. 250 Millionen DM. Das geforderte Konzept sollte, wie nicht anders zu erwarten, sowohl den gestiegenen Anforderungen an öffentliche Leistungen für Kinder und Familien in einem urbanen Ballungsraum Rechnungen tragen, als auch berücksichtigen, daß die verfügbaren finanziellen Mittel begrenzt sind und zunehmend knapper werden. In einem umfangreichen Ausschreibungstext waren zahlreiche Untersuchungsfragen vorgegeben, die sich zu drei zentralen Fragestellungen bündeln ließen:

1. Wie funktioniert heute Hilfeplanung und Hilfestellung im Jugendamt, den sozialen Diensten und den städtischen Heimen? Gefordert war eine differenzierte Analyse des aktuellen Zustandes von Organisation, Arbeitsabläufen und Regeln, aber auch von Selbstverständnis, Arbeitsklima und Bewertungen dieser Arbeit.
2. Welche Potentiale und Defizite sind in der Organisation feststellbar? Hierbei ging es vor allem um die Gegenüberstellung von Selbst- und Fremdeinschätzungen der Stärken und Schwächen, der Ideen und Motive, der Kräfte und Widerstände für oder gegen Veränderung, Entwicklung und Qualifizierung.
3. An welchen Aufgaben und Zielen für den Arbeitsbereich soll sich die zukünftige Entwicklung orientieren? Gefordert war, geklärte Entwicklungsaufträge, verbindliche Aufgaben und realistische Ziele für Veränderung und Qualifizierung zu formulieren, die sowohl herausfordernd und radikal

(= an die Wurzel reichend) als auch erfüllbar und erfolversprechend sein sollten.

Die Aufgabe der externen Beratungsfirma sollte, so die vorgeschlagene und ausgewählte Konzeption, in dieser Arbeitsphase vor allem darin bestehen, Antworten auf diese drei Fragen in der untersuchten Organisation selbst und bei ihren zahlreichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu suchen. Ziel sollte es nicht sein, eine abschließende externe Begutachtung nach dem Motto "So ist das Jugendamt und das soll es tun, um besser zu werden!" zu Papier zu bringen. Vielmehr sollte dem gesamten Amt, vom Dezernenten über die Leitung bis zu den Fachkräften in den Sachgebieten, sozialen Diensten und Heimen, eine "Bühne" und ein "Spiegel" angeboten werden: eine "Bühne", auf der sie sich selbst würden darstellen können, und ein "Spiegel", in dem sie sich dabei selbst würden betrachten können, um sich als Ganzes besser zu erkennen und zu verstehen. Auf der Basis so gewonnener Bewertungen von Zuständen und Potentialen der Organisation sollten dann Bedarf, Ansatzpunkte und Chancen für die gewollten Veränderungen erkennbar werden. Der Hintergrund dieser Selbstbesinnung und dieses Wunsches nach Selbstreflexion war die Einsicht und Erfahrung (zumindest der an der Ausschreibung und den Kontraktgesprächen Beteiligten), daß zahlreiche externe Gutachten und Entwürfe in der Vergangenheit keine durchgreifende Verbesserung der erkannten und detailliert beschriebenen Probleme bewirkt hatten.

Die Beratungsfirma schlug vor, das Projekt "Weiterentwicklung und Qualifizierung der Hilfeplanung und der Hilfen zur Erziehung" in zwei eigenständig kontraktierte Arbeitsphasen aufzuteilen:

1. Zuerst eine Analyse von Ausgangslagen und Problemen, sowie die Entwicklung einer Konzeption für das weitere Entwicklungsprojekt;
2. Erst danach sollte auf dieser Basis die Vorbereitung, Begleitung und Durchführung erforderlicher Qualifizierungs- und Entwicklungsmaßnahmen beraten und ggf. vereinbart werden.

Durch diese Aufteilung sollte sichergestellt werden, daß konkrete Veränderungsschritte nur auf der Basis einer gründlichen Diagnose einerseits und einer gemeinsamen Diskussion und Willenserklärung andererseits, in Angriff genommen würden. Diesem Vorschlag stimmte das Amt zu.

### *2.1. Ansatz und Ablauf der Untersuchung*

Der verwendete Untersuchungsansatz kann ganz allgemein als Aktions- und Feldforschungsansatz bezeichnet werden (vgl. dazu Dießenbacher, Müller, 1987, S. 1251-1261). Im Mittelpunkt standen nicht Objektivität, Theorieperfektion und Beweisbarkeit, sondern Intersubjektivität, Verständigung über Inhalte und Intentionen, und die Aussagerelevanz für die Betroffenen. Dementsprechend mußten die

einzusetzenden Instrumente und Methoden in erster Linie der Organisation helfen, ihre eigene Realität genauer wahrnehmen und darstellen zu können.

Das zentrale Instrument der Untersuchung bildete eine Aktionsforschungswoche "vor Ort". Ziel dieser Woche war es vor allem, die Organisationsdynamik des Amtes mitzerleben, um sie analysieren zu können. Der sachliche Kontext dazu, und damit ebenfalls Ziel der Woche, war die Beantwortung und Klärung zahlreicher Untersuchungsfragen, die sich aus den vorbereitenden und begleitenden Gesprächen und Materialanalysen ergeben hatten.

### Untersuchungsplan

Vorbereitung und Planung	Hauptuntersuchung	Auswertung
<i>Dezember 95-Januar 96</i>	<i>29.01.-02.02.96</i>	<i>Februar-April 1996</i>
1,5 Monate <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientierung und Information über Aufbau und Arbeitsweise des Jugendamtes, der sozialen Dienste und der Heime</li> <li>• Vorbereitung des Arbeits- und Zeitplans der Hauptuntersuchung mit der Projektgruppe</li> <li>• Abstimmung von Inhalt und Organisation der Hauptuntersuchung mit dem Lenkungsausschuß</li> <li>• Datenbeschaffung über die Arbeitsweisen und Ergebnisse der Hilfgewährung im Jugendamt</li> </ul>	5 Tage <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personalversammlung für alle an der Untersuchung beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter</li> <li>• Interviews in elf Sozialstationen</li> <li>• Interviews in sechs städtischen Heimen</li> <li>• Interviews mit Abteilungen und Sachgebieten im Jugendamt</li> <li>• Interviews mit der Leitungsrunde im Jugendamt</li> <li>• Untersuchung von zwei ausgewählten Stadtteilen mit Gesprächen in verschiedenartigen Einrichtungen und Diensten für Kinder und Familien</li> <li>• Interviews mit freien Trägern</li> <li>• Interview mit dem Sozialdezernat</li> <li>• Interview mit dem Personalrat</li> <li>• Erste Vorstellung von Untersuchungsergebnissen im Lenkungsausschuß</li> </ul>	2,5 Monate <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fragebogenauswertung zum Verlauf von Hilfeplanungsprozessen (exemplarisch je 10 aus ASD, BSD und Heimen)</li> <li>• Entwurf des Ergebnisberichtes (fünf Wochen nach der Hauptuntersuchung)</li> <li>• Erörterung mit dem Lenkungsausschuß</li> <li>• Abgabe des Berichtes (vier Wochen nach Erörterung)</li> <li>• Fachtagung zur Vorstellung und Diskussion des Qualifizierungskonzeptes mit allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Jugendamt, ASD und Heimen sowie aus den an der Untersuchung beteiligten Einrichtungen freier Träger</li> </ul>

Die Untersuchung war zeitlich so konzipiert, daß, nach den erforderlichen Vorbereitungen mit einem konzentrierten Einsatz durch ein 10-köpfiges Untersuchungsteam in 5 Tagen vor Ort, alle wesentlichen Informationen und Einschätzungen gesammelt und ausgewertet werden sollten.

## 2.2. Organisatorische Einbindung

Für die organisatorische Steuerung und Begleitung der Untersuchung hatte das Amt sowohl eine Projektgruppe wie auch einen Lenkungsausschuß eingesetzt. Die Projektgruppe bestand aus einer Abteilungsleiterin und einem Sachgebietsleiter des Jugendamtes sowie je einer Leitungskraft einer Sozialstation und eines Heims. Ihre Aufgabe war die organisatorische Vorbereitung und Abstimmung der Untersuchungsuntersuchung. Die Mitglieder des Lenkungsausschusses wurden zur einen Hälfte durch die Leitung, zur anderen Hälfte durch den Personalrat benannt (24 Personen). Seine Aufgabe war es, gemäß einer grundsätzlichen Vereinbarung zwischen dem Personalrat und der Stadtverwaltung, Abläufe und Ergebnisse von Projekten der Verwaltungsmodernisierung zu begleiten. Die beratende Organisation hatte mit beiden Gremien von Anfang an intensive Kontakte. Insgesamt gab es folgende "politischen" und geschäftlich relevanten Kontakte:

### *Gespräche auf "Chefebene"*

Hier trafen sich der Sozialdezernent, also der politische Vorgesetzte des Jugendamtes und der Geschäftsführer der Beratungsorganisation, der zugleich auch Leiter des Untersuchungsprojektes war - zum Teil auf beiden Seiten durch Stäbe und Mitarbeiter unterstützt. Auf dieser Ebene wurden vor allem Kontraktinhalte und Finanzierungen vereinbart, wobei hier auch sehr stark die Bedeutung des kommunalpolitischen Umfeldes erkennbar wurde und zu berücksichtigen war.

### *Gespräche mit der Projektgruppe*

Hier wurden vor allem organisatorische und organisationstechnische Fragen der Untersuchung besprochen und geregelt. Die Projektgruppe verstand sich am deutlichsten als interne Partnerin der "Berater". Die Mitglieder der Projektgruppe fühlten sich persönlich für das Gelingen des Untersuchungsprojektes verantwortlich.

### *Gespräche mit dem Lenkungsausschuß*

Hier wurden vor allem die Fragestellungen, die Ergebnisse des Berichtes und die Art der Veröffentlichung diskutiert. Der Lenkungsausschuß spiegelte dabei wichtige Strömungen und Interessenlagen innerhalb des Amtes wider: Leitungsinteressen, Mitarbeiterinteressen, fachliche Interessen; Veränderungswünsche, Veränderungsängste, usw. Für die Akzeptanz der Untersuchung in der Organisation und die "Stimmung" gegenüber diesem Projekt war der Lenkungsausschuß bedeutsam. An und in dieser Gruppe konnte man die "empfindlichen Stellen" der Organisation exemplarisch erkennen.

Gespräche mit der Amtsleitung (sowohl dem kommissarischen Leiter, wie seinen Abteilungsleitern) fanden nur im Rahmen der Projektgruppe bzw. des Lenkungsausschusses statt. Als Kontraktpartner für die Beratungsorganisation stand die Amtsleitung nicht zur Verfügung, hat die Untersuchung aber unterstützt und daran

mitgewirkt. Die Beratungsorganisation hat die sogenannte Leitungsrunde (Amtsleiter plus Abteilungsleiter) gleichwohl im Rahmen der Untersuchung als Leitungsgremium untersucht und ihr auch die ersten Untersuchungsergebnisse als Leitungsrunde zurückgemeldet (s.u.).

### 3. Methoden und Instrumente der Untersuchung

Die einzusetzenden Methoden und Instrumente waren gezielt auszuwählen. Sie mußten Kriterien erfüllen, die sich aus dem Untersuchungsziel - Erkenntnisgewinn und Entwicklung von Handlungsperspektiven für das Jugendamt - ergaben:

1. Sie mußten im Sinne der Fragestellung,
2. den Eigentümlichkeiten des Gegenstandes gemäß und
3. unter den vorgegebenen Bedingungen (Zeit, Geld u. sonstige Umstände) funktionieren.

Besonders aus den ersten beiden Kriterien leiteten sich Prinzipien ab, die im folgenden näher erläutert werden.

#### *3.1. Prinzipien für die Auswahl und Gestaltung der Untersuchungsmethoden und -instrumente*

##### *Dialogfähigkeit*

Die Realitäten eines Jugendamtes kann man nicht abschreiben wie ein Tafelbild; man muß sie vielmehr "herauslesen" und "hineininterpretieren". Anders ausgedrückt: Es muß gelingen, mit dem Gegenstand der Untersuchung, den Strukturen, Konzepten und Personen des Jugendamtes in einen Dialog zu kommen. Im Hin und Her von Aussagen und Rückmeldungen, von Hypothesenbildungen und -überprüfungen, von Stellungnahmen und Antworten, kann und soll sich Erkenntnis verdichten und Wesentliches (intersubjektive Wahrheit) sichtbar werden. Das bedeutet, daß die zu verwendenden Methoden und Instrumente dialogfördernd sein müssen.

##### *Externität*

Ein Jugendamt ist kein offenes Buch, sondern ein lebendiges System, das sich naturgemäß gegenüber seiner Umwelt abgrenzt und dadurch vieles verbirgt. Wenn man nun in die Organisation "eindringt", um besser und tiefer in sie hineinschauen zu können, wird man, vorausgesetzt, daß die Organisation diese Grenzüberschreitung überhaupt zuläßt, notwendigerweise zu einem Teil von ihr. Damit hat man aber nicht nur die Klugheit des Insiders gewonnen, sondern auch seine Dummheit.

Die Wahrnehmungsbeschränkungen des Externen gegen die des Internen einzutauschen, darin liegt kein Sinn. Darum müssen die Methoden und Instrumente die Untersuchenden davor schützen, vom Untersuchungsgegenstand "aufgefressen" zu werden. Im gewählten Setting müssen zugleich Nähe und Distanz herstellbar sein.

### *Selbstentfaltung*

Gleichwohl kommt es darauf an, im Sinne der Fragestellung soviel Einsichten wie möglich zu gewinnen. Will man ein System "nur" von außen betrachten, aber dennoch viel sehen, so muß man es dazu animieren, "sich zu öffnen", genauer: seine Oberfläche zu vergrößern. Die Organisation selbst muß dazu gebracht werden, "sich zu zeigen", ihre Realität, ihre Befindlichkeit, ihren Zustand, auch ihre Probleme, zu demonstrieren - Einblick in ihre Intimität zu geben. Insoweit damit auch interne Tabus gebrochen, "blinde Flecken" sichtbar gemacht werden und Verschwiegene zur Sprache gebracht wird, ist bereits die Untersuchung ein Beitrag zur "Selbst-Bewußt-Werdung" des Systems. Zum Nutzen der Untersuchung sollen die Methoden und Instrumente der Organisation helfen, ihre eigene Realität genauer wahrnehmen und darstellen zu können.

### *Empathie*

Empathisches Verhalten auf Seiten der "Forscherinnen und Forscher" (im folgenden nur Forscher), also die Bereitschaft, sich auf den anderen einzustellen, ist aus zwei Gründen erforderlich:

1. Zum einen ist es eine Voraussetzung für die Wahrnehmung einer fremden Wirklichkeit. Nur wenn ich bereit bin, mich vorübergehend auf das mir Fremde einzulassen, es gedanklich, emotional, körperlich oder sonstwie zu erleben, kann ich es auch kategorisch, metaphorisch, sensorisch oder intuitiv erfassen.
2. Zum anderen muß ich als Forscher bei aller Autonomie der Partner dazu bereit sein, eine gemeinsame Situation herzustellen und etwas mit dem anderen zu teilen, um überhaupt eine gemeinsame Gesprächsbasis herstellen zu können.

Daraus ergibt sich, daß Methoden und Instrumente so beschaffen sein müssen, daß sie auch für den zu Beforschenden ausreichend handhabbar oder zumindest tolerierbar sind, bzw. den Erfordernissen der gemeinsamen Situation angepaßt werden können.

### *Vertraulichkeit*

Um der Bereitschaft, sich zu öffnen, eine realistische Basis zu geben, ist es erforderlich, ein Mindestmaß an Vertraulichkeit mit den Beteiligten zu vereinbaren. Schon der Klärungsprozeß zu dieser Frage gibt Einblicke in Hoffnungen und Befürchtungen, in Erfahrungen und Erlebnisse, die das Verhalten in der Organisation bestimmen. Er macht darüber hinaus deutlich, wo sich in der Organisation strukturelle, konzeptionelle oder auch personelle "Fallen" befinden. Zugleich darf Ver-



traulichkeit nicht zur Verantwortungsdelegation verführen. Die Gesprächspartner bleiben auch im geschützten Raum für ihre Aussagen zuständig und für deren Wirkung oder Nicht-Wirkung verantwortlich (vgl. dazu Hürter, 1977, S. 162).

Methoden und Instrumente, insbesondere Dokumentationsformen, müssen zugleich transparent und vertraulich gehandhabt werden, so daß Interessen einerseits geschützt und gewahrt, andererseits aber auch sichtbar gemacht werden können.

### 3.2. *Das Setting der Untersuchung*

Die Untersuchungssettings und wie sie funktionierten, also die konkrete Anbahnung und Durchführung der Organisationsuntersuchung, werden im folgenden beschrieben. Dabei werden die meisten Kontakte und Gespräche aus Gründen des Darstellungsumfangs nur pauschalierend angeführt. Ausführlich werden einige methodische Aspekte des zentralen methodischen Instruments, der Aktions- und Feldforschungswoche, vorgestellt. Die Darstellung nimmt Rücksicht auf das Diskretionsinteresse des betroffenen Amtes. So stehen detaillierte Befunde und Ergebnisse für eine Veröffentlichung nicht zur Verfügung.

#### *Die Hauptuntersuchung als "Aktionsforschungswoche"*

Um das Jugendamt "richtig kennenzulernen", nahmen die Forscher Quartier in einer Nachbargemeinde und trafen sich innerhalb einer Woche (Mo-Fr) zu insgesamt ca. 40 Gesprächen von je etwa 3 Stunden Dauer mit insgesamt ca. 600 Mitarbeitern und einigen freien Trägern. Die Bezeichnung Aktionsforschungswoche sagt wenig über den Erlebnisgehalt aus, der für alle Seiten mit dieser "neugierigen Belagerung" verbunden war. Mit fortschreitender Dauer begann das ganze Jugendamt "zu brummen wie ein Bienenstock"; eine zunehmende Aufgeregtheit war unverkennbar. Im Kreis der "Forscher" traten im Laufe der Woche all' die Phänomene, Zustände und Impulse auf, die auch für das innere Erleben des Jugendamtes selbst typisch sind, d.h. "der Funke sprang über", die Forscher ließen sich infizieren und konnten so auch an sich selbst die "Krankheiten" des Jugendamtes diagnostizieren.

#### *Ziel*

Diese Effekte waren keineswegs unbeabsichtigt. Ziel der Aktionsforschungswoche war es vor allem, die Organisationsdynamik des Jugendamtes mitzuerleben, um sie analysieren zu können. Dafür war es notwendig, diese Dynamik anzuregen und Latentes akut werden zu lassen. Der sachliche Kontext dazu, und damit ebenfalls Ziel der Woche, war die Beantwortung und Klärung zahlreicher Untersuchungsfragen, die sich aus der Voruntersuchung und der Materialanalyse bis dahin ergeben hatten. Daneben diente, wie sich dann später herausstellte, der intensive Austausch mit Personen und "Stellen" auch dem "Ausgraben" weiterer Daten, Fakten und Dokumente. Nicht zuletzt konnten die Forscher und die Mitglieder der Organi-

sation in dieser Woche erste Erfahrungen hinsichtlich ihrer gegenseitigen Glaubwürdigkeit und Kooperationsbereitschaft sammeln.

Zu den Zielen dieser Woche - und der ersten diagnostischen Phase überhaupt - gehörte es zwar auch, das Jugendamt zu aktivieren, aber mehr im Sinne der Aktualisierung seiner Latenzen. Eine Anregung und Begleitung zur intensiven und systematischen Selbsterforschung war erst für den zweiten Teil, den eigentlichen Organisationsentwicklungsprozeß, vorgesehen. Den Befunden aus der Untersuchung maßen die Forscher große Bedeutung für anschließend geplante Kontraktgespräche zur zweiten Phase bei. Sie sollten als Ausgangsmaterial in der dann folgenden systematischen Organisationsentwicklung dienen.

### *Design*

Aus der Zielsetzung ergab sich, daß auch durch das Design der Woche, also ihre zeitliche und methodische Gestaltung und die Auswahl der beteiligten Stellen auf Seiten des Jugendamtes, ein Höchstmaß an Beteiligung, Bewegtheit, Reflexionsbereitschaft und Offenheit erreicht werden mußte. Dieses sollte durch eine kompakte und invasive Form der Untersuchung gewährleistet werden.

Das Jugendamt sollte durch die "neugierige Belagerung" seitens der Forscher, durch ihre ständige Präsenz und die Konzentration auf die wichtigsten Abteilungen und Stäbe bei möglichst umfassender Einbeziehung aller dort tätigen Mitarbeiter "in Schwingung versetzt" und angeregt werden, sich mit seiner Situation auseinanderzusetzen. Eine strikte und unflexible Terminplanung sollte verhindern, daß sich einzelne Personen und Stellen allzuleicht der Konfrontation entziehen konnten. Die Gespräche und Termine waren so geplant, daß sich unterschiedliche Settings ergaben, in denen jeweils schwerpunktmäßig

1. die Beziehung Person / System besprechbar wurde, oder
2. Gruppen in ihrer Interaktion beobachtbar waren, oder Teilsysteme in ihrer Eigentümlichkeit und Bezugnahme zum Ganzen erkennbar wurden.
3. Inhaltlich sollte allen Gesprächen (mit kleinen Varianten) der gleiche Leitfaden zugrunde gelegt werden

### *Leitfaden*

Bei dem Leitfaden handelte es sich um einen Fragenkatalog, der einerseits an den drei Perspektiven *Struktur*, *Konzept* und *Person* orientiert war, der andererseits aber gezielt dem Untersuchungsauftrag des Kontraktes nachging, nämlich der Klärung der Qualität und Praxis der Hilfeplanung und der Hilfen zur Erziehung sowie möglicher Perspektiven zu ihrer Verbesserung. Die Funktion des Leitfadens bestand darin, die Erörterung der Realitäten des Jugendamtes sachlich zu strukturieren. Er wurde allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu Beginn der Untersuchungswoche zur Verfügung gestellt, damit diese sich aktiv mit den gestellten Fragen auseinandersetzen konnten.

## Zeitstruktur

	<i>Montag</i>	<i>Dienstag</i>	<i>Mittwoch</i>	<i>Donnerstag</i>	<i>Freitag</i>
9.00 bis 12.30	6.45 Abflug 8.15 Ankunft	Heime Nr. 1 - 3	Heime Nr. 4 - 6	Stadtteil B - vier Einrichtungen	Sozialstation Nr. 8 und 9
	9.00: Vorgespräch mit Lenkungsausschuß	Sozialstation Nr. 5	Wirtschaftl. Leitung von Heim Nr. 2	Jugendamt: - Streetwork	Jugendamt: - Abt. 51.3
	9.30: Personalversammlung	Jugendamt: - AK Wirtschaftl. Jugendhilfe Personalrat	Stadtteil A: - Jugendeinrichtungen - Kindertagesbetreuung		Gespräch mit freien Trägern  Lenkungsausschuß
<i>Pause</i>					
14.00 bis 17.00	Sozialstation Nr. 1, 3 u. 4	Dezernent Sozialstation Nr. 6	Stadtteil A: - fünf Einrichtungen	Stadtteil B: - drei Einrichtungen	Rückfahrt
	Jugendamt: - Abteilung 51.6	Jugendamt: - JGH - Abtl. 51.5 - Abtl. 51.4	Stadtteil A: - Wirtschaftl. Jugendhilfe - Sozialstation	Jugendamt: - Amts- und Abteilungsleitungen	
		Heim Nr. 4, Wirtschaftl. Leitung		Sozialstation Nr. 7	
<i>Pause</i>					
19.30 bis 21.30	Auswertung des Tages (Staffarbeit)	Auswertung des Tages (Staffarbeit)	Auswertung des Tages (Staffarbeit)	Auswertung des Tages (Staffarbeit)	

Der Terminplan der Untersuchungswoche weist vor allem regelmäßige und klar begrenzte Zeitstrukturen auf. Dies scheint auf den ersten Blick dem Gebot der Flexibilität und Empathie zu widersprechen. Hier wird ja - zumindest auf der Ebene der Zeitstrukturen - nicht die Realität der zu untersuchenden Organisation nachvollzogen, sondern sie wird im Gegenteil zum Zweck der Untersuchung einer fremden Struktur unterworfen; diese Unterwerfung ist aber beabsichtigt, denn die strikte und kompakte Zeitstruktur der Aktionsforschungswoche sollte einerseits das Jugendamt in die angestrebte Dichte der Untersuchung zwingen und andererseits durch ihre strikten Grenzen die Forscher davor schützen "aufgefressen" zu werden.

Diesem Zweck diene auch, ohne daß dieses vorher ausdrücklich bedacht wurde, der Aufenthalt der Forschergruppe in einer Nachbargemeinde: 20 Minuten S-Bahn-Fahrt waren für den inneren Perspektivenwechsel, für Annäherung und Distanzierung hilfreich.

*Personalversammlung als interaktives Plenum*

Den Beginn der Aktionsforschungswoche bildete eine Informationsveranstaltung für alle, auch die nicht unmittelbar betroffenen, Mitarbeiter des Jugendamtes. Damit sollte der öffentliche Dialog über die gemeinsam betreffenden Fragen de-

monstrativ eröffnet werden. Durch diese seit Jahren zum ersten Mal wieder stattfindende Vollversammlung sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

1. die "ganze Organisation" und damit das Thema der Woche sinnlich erleben,
2. durch ein deutliches Zeichen aufgerüttelt und eingestimmt werden, und
3. möglichst umfassend informiert und zur Mitarbeit eingeladen werden.

Für den verantwortlichen Lenkungsausschuß und die Leitung des Jugendamtes sollte die Veranstaltung die Möglichkeit bieten, dem Inhalt und der Form nach die Bedeutung des Vorhabens und den Anspruch auf eine ernsthafte Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu demonstrieren. Für die Forscher schließlich sollte so die Gelegenheit gegeben sein, den Stil ihrer Zusammenarbeit, eigene Ansprüche, Ziele und Kompetenzen und nicht zuletzt sich selbst, die sog. "Interviewer/innen", vorzustellen.

### *Klein- und Großgruppengespräche*

Alle Gespräche im Jugendamt waren als Gruppengespräche geplant. Einzelgespräche waren nicht vorgesehen. Damit sollte deutlich werden, daß das Interesse der Untersuchung der Organisation galt und nicht der einzelnen Person. Es sollte nicht nur über die Organisation geredet werden, sondern sie sollte stets real präsent sein und wirken. Das sollte selbstverständlich die Betrachtung individueller Lagen nicht ausschließen, das eigentliche Interesse aber galt der Dynamik der Organisation. Diese sollte im gemeinsamen Erleben von betroffenen Mitgliedern und beteiligten Forschern besser verständlich werden. Darüber hinaus sollte damit das Entstehen einer inoffiziellen Gesprächssituation möglichst verhindert werden, zum einen, um die Forscher vor zu viel Verwicklung zu schützen, zum anderen, um der organisationstypischen Dynamik, zwischen verschiedenen Wirklichkeiten und Meinungen zu trennen ("Hier kann ich es Ihnen ja sagen..."), nicht selbst zu erliegen.

Methodisch sollten diese Gespräche so strukturiert sein, daß sie sowohl jedem einzelnen Teilnehmer eine sichere Gelegenheit boten, sich zu äußern, als auch genügend Raum und Zeit für eine Gruppendiskussion übrig ließen. Die Forscher stellten sich darauf ein, diese Gespräche zu leiten, waren aber auch bereit, den Organisationsmitgliedern diese Aufgabe ganz oder teilweise zu überlassen.

### *Sach- und Prozeßorientierung*

Entsprechend der allgemeinen Zielsetzung der Aktionsforschungswoche sollte jedes Gespräch zweierlei erreichen: Einerseits die gestellten Sachfragen klären, andererseits die dynamischen Zusammenhänge der Personen, Aufgaben und Strukturen erlebbar machen. Damit war eine Gratwanderung zwischen Sach- und Prozeßorientierung programmiert, die von den Beteiligten situativ gesteuert werden mußte.

Bezüglich der konkreten Gesprächsform wurden keine Vorgaben gemacht. Die jeweiligen Gesprächskreise sollten die Möglichkeit haben, ihre eigene Form der Bearbeitung der Untersuchungsfragen zu finden. Gleichwohl ergab sich aus dem

vorgegebenen Ziel, sowie dem Selbstverständnis aller Beteiligten auch eine Beschränkung der Formenvielfalt. Es bestand im Kreis der Forscher Einigkeit darüber, daß das jeweilige Gruppengespräch abzugrenzen wäre gegenüber beispielsweise einer supervisionsähnlichen Beratung, einer investigativen journalistischen Befragung, einer fachlich-politischen Debatte, einem kreativen Workshop, einem organisationspolitischen Sondierungsgespräch, o. ä.. Um den Gesprächsprozess fachlich sicher begleiten zu können, wurden zweiköpfige Gesprächsteams gebildet, in denen sowohl Fach- und Feldkompetenz als auch Prozeß- und Moderationskompetenz vertreten war.

### *Die Mitglieder der Forschungsgruppe*

Die Forscher waren generell durch vielfältige Erfahrungen im Feld der Sozialen Arbeit, meistens im speziellen Bereich der Jugendhilfe, durch eine langjährige Beratungspraxis und zum Teil durch fundierte methodische Ausbildungen qualifiziert. Die meisten hatten sowohl einen wissenschaftlichen als auch einen praktischen Bezug zum Feld. An der Aktionsforschungswoche waren Fachleute mit folgenden z.T. Mehrfachausbildungen beteiligt<sup>1</sup>:

- Diplom-SozialarbeiterIn/Diplom-SozialpädagogIn
- Diplom-PädagogIn
- Diplom-Soziologe
- Diplom-Betriebswirt
- Verwaltungsfachkraft

mit Zusatzqualifikationen:

- Supervisor, 3 x
- Trainer für Gruppendynamik, 2 x
- Sozial-Managerin, 2 x.

### *Die Arbeit der Forschungsgruppe*

Alle an der Untersuchung beteiligten Forscher verabredeten für die Abende eine ausführliche Reflexion und Bearbeitung der durch die Gespräche des Tages gemachten Erfahrungen und der dabei gewonnenen Informationen. Damit sollten verschiedene diagnostische Zugänge eröffnet werden:

1. Durch die gemeinsame Systematisierung und Generalisierung der Befunde sollte den Einzelnen eine bessere Orientierung ermöglicht und ihr Blick auf Wesentliches gelenkt werden (man sieht sonst den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr!).
2. Durch die vergleichende Verknüpfung verschiedener Quellen und Aussagen sollte deren Wahrheitsgehalt überprüfbar werden.

---

<sup>1</sup> Neben den Verfassern (Chr. Schrapper als Leiter, C. O. Velmerig als Trainer für Gruppendynamik und Organisationsberater) nahmen Mitarbeiter des "Instituts für soziale Arbeit" in Münster, H.-G. Güler von "Schickler & Partner" als Betriebswirt, sowie B. Herrmann als Trainer für Gruppendynamik und Organisationsberater teil.

3. Durch die Interpretation der Tageserlebnisse und -erkenntnisse sollten neue, aktuelle Fragestellungen entwickelt und die gemeinsame Aufmerksamkeit auf bestimmte Punkte gelenkt werden.
4. Durch die Reflexion der eigenen Befindlichkeit in der Konfrontation mit den konkreten Menschen und Verhältnissen sollten Hypothesen über den inneren Zustand des Jugendamtes und seine Befindlichkeit als Organisation gewonnen werden (Analyse der Gegenidentifikation).
5. Durch die Identifikation der Forscher mit den Rollen ihrer verschiedenen internen Gesprächspartner sollte sich auch im Dialog der Forscher das wechselseitige Verhältnis von internen Spielern und Gegenspielern abbilden und damit einer genaueren Analyse zugänglich werden (Analyse von Spiegelungsphänomenen).
6. Auf einer tieferen Ebene der Organisationsdynamik (unterhalb der Rollen und Strukturpolitik) sollten die Kräfte, die das Jugendamt bewegen, spürbar werden und sollten die Mythen, aus denen diese Organisation lebt (z.B. der Mythos von der Unregierbarkeit oder vom Erlöser), erlebbar werden, um sie so erkennen und verstehen zu können.
7. Darüber hinaus sollte durch den Vergleich und die Reflexion von Gesprächsverläufen die Fähigkeit zur Steuerung der Gespräche unterstützt und weiterentwickelt werden.
8. Nicht zuletzt sollte die abendliche Runde in der eigenen Ingroup auch der emotionalen Entlastung und der psychischen Hygiene dienen.

Der Gruppe der Forscher bildete also zu diagnostischen Zwecken ebenfalls eine Organisation, um dadurch die Dynamik der zu untersuchenden Organisation angemessen verstehen zu können (vgl. dazu Hürter, 1977, S. 159, Willke, 1994, S. 15-16).

### *Feldarbeit*

Die *Möglichkeiten* der Wahrnehmung und des Erkennens, die eine solche Aktions- und Feldforschung besitzt, wurden bereits beschrieben. Die wesentlichen strukturellen und konzeptionellen *Begrenzungen* der Arbeit in der Forschungsgruppe und der Arbeit im Feld hingegen liegen bei der detaillierten Verarbeitung von Daten, Fakten und Dokumenten. Den Aktionsforschern ergeht es so ähnlich wie den Archäologen, die bei einer Grabungskampagne weit mehr Material ans Tageslicht befördern, als sie im Moment verarbeiten können. Die genaue und präzise Materialanalyse muß ex-post-facto erfolgen. Wichtig dafür ist, daß in der Feldsituation eine erste sinnvolle Systematisierung des Materials gelingt und eine ordentliche Dokumentation erfolgt. In der Situation selbst werden die "Funde" eher als Hinweise auf eine "Spur" wahrgenommen ("Da könnte es noch mehr geben!") und als Indizien für die Richtigkeit oder Unrichtigkeit der eigenen Annahmen.

So wie die zu untersuchende Organisation in Aufregung versetzt wird, so geraten auch die Forscher in eine Art "Grabungsfieber". Die damit verbundene besondere Wachheit, Empfindlichkeit und Aufmerksamkeit kommt der Hypothesenbil-

derung zugute, kann aber bisweilen auch die Perspektive verengen. Die Gefahr des "Sich-Verrennens" ist real. Es ist daher von großer Wichtigkeit, daß dem durch methodische Vorkehrungen entgegengesteuert wird:

- Eine Möglichkeit dazu besteht in der fachlichen Begleitung der Staff-Arbeit (engl. staff = Stab, Mannschaft) durch weitere externe Berater, die im übrigen keinen Kontakt zum Feld aufnehmen. Diese können sich dann ganz auf die Aufgabe konzentrieren, den Staff auf evt. Wahrnehmungsblockaden (= Interaktionsblockaden) aufmerksam zu machen.
- Eine weitere Möglichkeit ist die Beteiligung eines "Senior-Forschers" oder Deans (engl. dean = Dekan), der, durch eine überragende Autorität gesichert und eine breite Erfahrung geschult, einen unabhängigen Blick behält.
- Schließlich kann durch die Beteiligung ausreichend polarer Fachlichkeit die Vielfältigkeit der Wahrnehmung im Staff gesichert werden.

Das Forschungsteam entsprach hier in seiner Zusammensetzung und seinem methodischen Vorgehen dem letzten Modell.

### *Feedback*

Das wichtigste Instrument zur Vermeidung von Fehldiagnosen ist die Rückmeldung von Befunden und Hypothesen. Dem Prinzip des Dialoges und der intersubjektiven Wahrheitsfindung entsprechend entsteht eine valide Aussage überhaupt erst dann, wenn Forscher und "Beforschte" sich über diese Aussage verständigt haben. Es ist daher von großer Bedeutung, so früh wie möglich die eigenen Wahrnehmungen zum Gegenstand der Diskussion mit den untersuchten Organisationsmitgliedern zu machen. An der Wirkung seiner Aussagen auf die Organisation und ihre Mitglieder kann der Forscher ablesen, welchen Wahrheitswert diese Aussagen haben können. Dies gilt sowohl auf der Sach- wie auf der Beziehungsebene.

Von der Sache her betrachtet ist jedes Organisationsmitglied über seine Organisation besser informiert als ein externer Forscher. Die Organisationsmitglieder sind die eigentlichen Experten ihrer Situation. Darum kann ein Forscher aus einer sachbezogenen Diskussion über die Richtigkeit seiner Aussagen nur lernen - die Organisationsmitglieder allerdings auch. Indem sie sich fragen (lassen), was sie daran hindert, die eigene Situation so einzuschätzen wie der Forscher, entdecken sie nicht nur dessen diagnostische Schwächen, sondern auch die Grenzen der eigenen Wahrnehmung, bzw. überschreiten sie in diesem Moment bereits. ("Ich hätte mich nie getraut, das so zu sehen oder auszusprechen, aber jetzt wo sie das so sagen, ...").

Auf der Beziehungsebene ist es für den Forscher vor allem wichtig zu sehen, welche Interaktion ihm angeboten wird und welche Reaktionen er auf seine Interventionen erhält. Welche Rolle und Funktion des Forschers wünscht oder fürchtet die Organisation? Die Beantwortung dieser Frage läßt Rückschlüsse auf die Organisation selbst zu. Auch diese Rückschlüsse können im Sinne des Feedbacks der

Organisation wieder zur Verfügung gestellt und damit erneut überprüfbar gemacht werden.

Für die konkreten Gespräche im Jugendamt wurde die Möglichkeit des unmittelbaren Feedbacks von Eindrücken an den jeweiligen Kreis sowie einer expliziten Rückmeldung erster Hypothesen an die Leitungsrunde und den Lenkungsausschuß vorgesehen. Dagegen wurde von den Forschern eine ursprünglich für den letzten Wochentag vorgesehene Feedback-Infoveranstaltung (als Pendant zur Eröffnungsveranstaltung) aus der Sorge, sich selbst zu überfordern, auf einen späteren Zeitpunkt, ca. vier Monate nach der Untersuchung, verschoben.

Bis dahin stand der Lenkungsausschuß als repräsentativer Partner für eine Diskussion der Ergebnisse zur Verfügung. Der Ausschuß erhielt vier Wochen nach der Untersuchungswoche den schriftlichen Untersuchungsbericht, nahm dazu in einem gemeinsamen Gespräch Stellung und beschloß, diesen mit geringfügigen Korrekturen in einer Auflage von 650 Exemplaren allen an der Untersuchung Beteiligten zur Verfügung zu stellen.

### *Feld- und Beziehungskompetenz*

Eine wesentliche Voraussetzung für die richtige Einschätzung der vorgefundenen Situationen und den richtigen Umgang mit diesen Situationen, also für die Analyse des Untersuchungsgegenstandes und die richtige Wahl der Beobachtungsposition, ist die fachliche Kompetenz der Forscher. Sie müssen den Gegenstand, das Feld, in dem sie sich bewegen, so gut kennen, daß sie Wesentliches von Unwesentlichem unterscheiden können. Sie müssen soviel Erfahrung mit vergleichbaren Situationen mitbringen, daß sie auch nach dem Nichtoffensichtlichen, ja sogar nach Nichtvorhandenem fragen können. Man kann ja nur vermissen, was man selbst besitzt, man kann nur suchen, was man selbst kennt. Dieses gilt aber nicht nur für harte, sondern auch für weiche Fakten. Konkret: für die Analyse einer zentralen Kooperationsaufgabe eines Jugendamtes wie der Hilfeplanung, reicht es nicht aus, Funktionen als Ereignisse, Verfahren und Ergebnisse zu beschreiben und zu bewerten. Vielmehr kommt es darauf an, auch den organisatorischen Inhalt - nämlich Interaktion und Beziehungsgestaltung in fachlicher Kooperation - zu erfassen.

Die dafür erforderliche methodische Kompetenz ist mit dem Erwerb von Feldkompetenz nicht selbstverständlich verbunden. Sie beinhaltet u.a. umfassende Fähigkeiten zur Selbst- und Fremdwahrnehmung, Souveränität in der Analyse und Gestaltung von Beziehungs- und Organisationsprozessen und eine stark ausgeprägte eigene Rollenklarheit. Ein solche Beziehungskompetenz geht über das übliche Maß dessen hinaus, was von Organisationsmitgliedern im sozialen Feld verlangt wird. Damit trägt sie aber entscheidend zur Erweiterung der Perspektiven und damit zum Ergebnis der Untersuchung bei. Darüber hinaus ist diese Beziehungskompetenz erforderlich, um sich innerhalb des organisatorischen Umfeldes richtig plazieren zu können.

Für den Aktions- oder Feldforscher kommt es darauf an, sein Verhältnis zum Gegenstand nicht nur gedanklich sondern auch praktisch, also sozial-interaktiv, zu



klären und zu gestalten, da er ja unmittelbar in diesen Gegenstand eingreift. Zugleich ist die Kenntnis des Feldes und damit der strukturellen und konzeptionellen Rahmenbedingungen, unter denen Kooperation sich vollziehen soll, von entscheidender Bedeutung. Das Wissen auch um die nicht-sozialpsychologischen Verhältnisse im Feld bewahrt vor einer Reduktion von Organisationsproblemen auf soziale Interaktionsfragen. Wirtschaftliche und politische Vorstellungen bestimmen das Verhalten von Organisationen und den darin lebenden Menschen genauso wie fachliche Ideen und sozialpsychologische Motive. Diese Vorstellungen und den damit verbundenen Diskussionsstand aus Erfahrung zu kennen und nicht erst im Forschungsprozeß kennenzulernen, sich in der "Landschaft" einer Organisation auszukennen, ist also für ihre Beratung und die Kooperation mit ihr von großem Vorteil. Das Team hier war so zusammengesetzt, daß beide Kompetenzen zum Tragen kamen.

### *3.3. Verlauf der Aktionsforschungswoche*

Der tatsächliche Verlauf der Aktionsforschungswoche entsprach weitgehend den Planungen. Kleinere terminliche Verschiebungen gaben zu keinen weiteren Interpretationen Anlaß.

#### *Der Prozeß der Hypothesenbildung in der Forschungsgruppe*

Möglichst viele Gespräche mit möglichst vielen Beteiligten in möglichst kurzer Zeit zu führen, hatte zur Folge, daß weniger das Detail, der Einzelfall, die Besonderheit, dafür aber das Typische, das Wesentliche, das Bestimmende sichtbar werden konnte. Dies galt auch für die Arbeit im Team. Im folgenden soll der rote Faden dieser Arbeit dokumentiert werden: die Entwicklung der zentralen Hypothesen über das Jugendumt. Die Darstellung folgt der Tagesfolge.

#### *Montag*

Der Montag steht zunächst im Zeichen der Auftaktveranstaltung. Sie findet regen Zuspruch. Von insgesamt etwa 650 Mitarbeitern haben sich ca. 500 eingefunden. Über drei Stunden bleibt die Beteiligung nahezu konstant. Eine Pause führt nicht zu erwähnenswerten Abwanderungen. Auffallend ist die hohe Zahl von Fragen (fast die Hälfte), die sich eigentlich nicht an das "Qualifizierungsprojekt Hilfeplanung" richten und auch nicht an die Forscher, sondern an die eigene Leitung und die alltägliche, wenn auch keineswegs unwichtige, Probleme betreffen.

Der erste Eindruck ist: "Hier fehlen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern viele Informationen. Hier fehlt es an Entscheidungen. Hier fehlt es an verlässlicher Kommunikation und Orientierung."

Der zweite Eindruck ist, daß die Mitarbeiter einerseits gerne "mitspielen" würden, andererseits aber niemand ernsthaft daran glaubt, "daß sich durch das Projekt

irgend etwas ändern wird". Den Forschern scheint man Ehrlichkeit zuzugestehen, aber auch Naivität zuzuschreiben.

Die ersten Gespräche am Montagnachmittag verstärken diesen Eindruck. In der abendlichen Auswertungsrunde wird von Ironie und Zynismus berichtet und von Leitern, die bereits innerlich und/oder äußerlich gekündigt haben. Mitarbeiter sehen sich in ihrer Verantwortung nicht ernstgenommen und haben resigniert. Im Untersuchungsteam machen sich Verblüffung und Erschrecken breit. "Was ist das denn für'n Laden?" fragt jemand.

### *Dienstag*

In den Gesprächen des Tages verdichtet sich der zwiespältige Eindruck, daß die Mitarbeiter des Jugendamtes einerseits interessiert und aufgeschlossen gegenüber neuen Konzepten sind, andererseits aber weitgehend hoffnungslos, was deren tatsächliche Realisierung angeht. Die Kooperation des ASD mit den zentralen Diensten scheint eher selten zu gelingen. Der ASD kooperiert lieber mit freien Trägern ("Das geht leichter.") als innerhalb des Jugendamtes. Eine Sicht, die von den zentralen Diensten mit umgekehrten Vorzeichen geteilt wird.

Die Auswertung im Forscherteam ergibt folgende Einschätzung: Es herrscht im Jugendamt ein grundlegender Mangel an fachlicher und institutioneller Autorität mit der unmittelbaren Folge fehlender gegenseitiger Wertschätzung und Verbindlichkeit.

Noch am gleichen Abend entwickelt sich eine lange und intensive Diskussion um die Frage, wie diese Situation verändert werden kann. Dabei steht die Suche nach "Hebeln" im Vordergrund: Propheten, Botschaften, Wunder, Leidensdruck, Visionen, Persönlichkeiten - vieles wird bemüht. Interaktionsdynamisch betrachtet versucht das Team die Resignation im Jugendamt zu bekämpfen. Damit wird deutlich, daß hinter aller Ironie und allem Zynismus der Mitarbeiter eine Hoffnung existiert, eine Hoffnung auf Erlösung von außen. An der eigenen Anstrengung und der Enttäuschung über die vergebliche Suche nach der "großen Lösung" wird den Teammitgliedern bewußt, daß dieser Kampf möglicherweise nicht zu gewinnen ist. Es ist wahrscheinlich ein Kampf gegen Windmühlenflügel.

Jetzt wird auch klar, warum innerhalb der letzten zwei Jahre alleine 6 externe Beratungsprojekte und Gutachten ins Haus geholt werden konnten, ohne je zu relevanten Umsetzungen der gemachten Vorschläge zu kommen: Zwischen der Wahrnehmung einer völlig desolaten Realität einerseits und dem Wunsch nach Erlösung andererseits gibt es für die Mitglieder der Organisation keinen realistischen Bezug zu ihrer institutionellen Wirklichkeit mehr. Sie sind in einem Mythos gefangen, ähnlich dem letztlich unentscheidbaren "Kampf zwischen Gut und Böse": Je größer das Elend, um so größer die Hoffnungen und die Bereitschaft auszuharren; aber auch umgekehrt: je klarer die Aussicht auf Veränderung, um so unüberwindlicher türmen sich Hindernisse auf. In diesem Dilemma sind die Organisationsmitglieder so gefangen, daß sie keine realistischen Veränderungsmöglichkeiten mehr erkennen oder verwirklichen können. Im Moment dieser Erkenntnis verfliegen Depres-

sivität und Anspannung. Im Team beginnt eine Phase kreativen Phantasierens über konkrete Handlungsschritte, darüber, was man in und mit diesem Jugendamt alles anstellen kann, um Schritt für Schritt zu Verbesserungen zu kommen. Es schält sich der Gedanke heraus, mehrere Wege gleichzeitig zu verfolgen:

1. Man schafft Inseln von Verbindlichkeit und Kooperation bzw. erkennt solche Inseln, die schon bestehen, öffentlich an.
2. Man löst strukturelle Paralyse auf und begründet neue eindeutige Strukturen.
3. Man gibt den Leitern die Mittel an die Hand, Wachstum und Entwicklung einzuleiten und zu fördern.

Die Frage, ob damit nicht schon wieder neue Luftschlösser gebaut werden, wird an diesem Abend nicht mehr besprochen.

### *Mittwoch*

Am Mittwoch öffnet sich die Organisation. Plötzlich werden immer mehr Dokumente ausgehändigt. Kooperationsprobleme werden schnell "gebeichtet". Die eigene Ahnungslosigkeit wird nicht verborgen. Ansätze, aus denen nichts wurde, werden bereitwillig aufgezählt, von ständigen Arbeitskreisgründungen berichtet, aus denen nichts folgt. Es wird berichtet, wie einfachste Ansätze zur Teamarbeit scheiterten, weil man sich nicht auf eine Zusammensetzung des Teams einigen konnte. Zugleich erfahren die Forscher aus der Sicht der freien Jugendhelfer, wie die Mitarbeiter des Jugendamtes versuchen, persönlichen Belastungen aus dem Weg zu gehen: Wenn Arbeitsgruppen nicht funktionieren, bildet man sog. "Neigungsgruppen" und vermeidet damit eine Klärung von Kooperationsfragen, geht Konflikten untereinander aus dem Weg. Noch, so scheint es, können es sich alle leisten, andere "Stellen", "die Strukturen", oder sonstwen für die eigenen Probleme verantwortlich zu machen und "es sich einzurichten". Man jammert halt miteinander und ist zugleich versorgt.

Die im Forscherteam gestellte Frage: "Wer sollte hier eigentlich ein Interesse haben, etwas zu verändern, etwas zu riskieren?" bleibt unbeantwortet. Zugleich irritiert die Offenheit, mit der die Schwachstellen und Absurditäten, auch die kleinen Skandale der Organisation vorgeführt werden. Man ist sich so eigentümlich sicher in all' den Zuständen, erscheint so unangreifbar. "Warum erzählen die uns eigentlich alles", fragt jemand, "haben die nichts zu verbergen?" - "Vielleicht verstecken die ihre eigentlichen Probleme hinter all diesen Demonstrationen von Nicht-Funktionalität: Wir dürfen uns die nicht funktionierenden Strukturen angucken und fragen uns, warum funktionieren die eigentlich nicht? Sie sind ja nicht gerade völlig „daneben“, sie könnten doch eigentlich besser funktionieren. Wir dürfen uns die nicht umgesetzten Konzepte anschauen und fragen uns, warum werden die denn nicht umgesetzt, die sind doch gut?" - "Bleiben also nur noch die Personen! Was ist mit den Personen und ihren Fähigkeiten? Sind möglicherweise die

Personen überfordert? Sind sie nicht mehr in der Lage, ihre Konflikte zu regulieren?"

Es ist mehr eine Frage als eine Hypothese: Wenn es keine durchschlagenden Argumente gegen vorhandene Strukturen gibt, diese aber nicht gelebt werden, und zahlreiche Konzepte, die praktiziert werden könnten, nur in Schubladen liegen, sind dann vielleicht die Personen überfordert, angemessene Kooperationsbeziehungen einzugehen? Offenbar liegen die Probleme der Organisation vor allem in der herrschenden Beziehungskultur und der Unfähigkeit zur professionellen Kooperation! Das Team einigt sich darauf, diese These am nächsten Tag der Leitungsrunde zur Diskussion vorzustellen.

### *Donnerstag*

Die Gespräche im Laufe des Tages liefern keine Gegenbeweise für die Hypothese des Teams. Der Blick fällt auf einige Nischen, in denen es den Beteiligten offenbar gelungen ist, ihre Interessen und Erwartungen untereinander und mit der Organisation so abzustimmen, daß ein Stück Professionalität und Wirksamkeit wachsen konnte. Auffallend ist das souveräne Auftreten der formellen oder informellen Leiter in diesen Nischen, und ihre Bereitschaft, sich pragmatisch zugunsten der eigenen Ziele zu arrangieren.

Am Nachmittag dann findet die Präsentation der Haupthypothese in der Leitungsrunde statt. Eine Ankündigung, daß in dieser Sitzung eine "Bombe platzen würde" erweist sich als leere Drohung, scheint aber ein erster Hinweis darauf zu sein, daß sich das Thema auf Persönliches zuspitzt. Zu Beginn findet eine sprachlose Verständigung über das Thema "Wer darf hier mitmischen?" statt, die sich dann zu der ausgesprochenen Frage weiterentwickelt: "Warum darf ich hier nicht mitmischen?" und der Antwortfrage "Muß hier eigentlich immer jeder mitmischen?" Statt einer Klärung entstehen Durcheinander und Verärgerung. Die Hypothese des Teams verifiziert sich sinnlich wahrnehmbar. Darauf angesprochen äußern die Leitungsspitzen des Jugendamtes unisono: "So ist das immer bei uns!" Diese spontanen Demonstrationen und unbewußten Inszenierungen bringen das wichtigste Problem der Organisation klar zum Ausdruck: Ein eklatanter Mangel an Kooperations- und Führungsfähigkeit. Auf die Darstellung dieser zentralen Hypothese der Forscher reagiert die Leitungsrunde mit

- Abgrenzung, was die eigene Person betrifft,
- vorauseilender Zustimmung,
- Erleichterung darüber, "daß es endlich mal gesagt wurde",
- überzeugter Zustimmung und Verstärkung, und
- Verwirrung und Ambivalenz.

In einem weiteren Schritt werden viele konstruktive Wünsche und Ideen zu einer besseren Zusammenarbeit untereinander und darüber hinaus geäußert. Dann folgt wieder das bereits beschriebene Verhalten.

In der abendlichen Teamsitzung ist die Forschergruppe stolz auf den eigenen Treffer und diskutiert erste Ansätze für ein Qualifizierungskonzept. Start sollte ganz oben in der Organisation sein.

### *Freitag*

Am Freitag erfolgt im Lenkungsausschuß u.a. eine ausführliche Präsentation aller bis dahin entwickelten Einschätzungen und Hypothesen mit der Zielrichtung "Defizite in der Konfliktfähigkeit der Leiter und der Mitarbeiter des Jugendamtes". Dort gibt es dann breite Zustimmung zur Einschätzung der Forscher, viele weitere illustrierende Beispiele und - zum Schluß - die dritte Inszenierung: Wieder geht es um die Fragen: Wer darf mitmischen, wer hat das Sagen, wer vertritt wen? Es ist den Beteiligten kaum möglich, den Wunsch nach gegenseitigem Vertrauen mit dem Wunsch nach Einflußnahme zu verbinden. Der Lenkungsausschuß steht kurz davor, seine noch wenig entwickelte Autorität zu opfern und sich den Interessen anderer (Personalrat, Dezernat, etc.) auszuliefern.

## **4. Ergebnisse der Untersuchung**

Im Anschluß an die Untersuchungswoche wurden die Befunde der Gespräche und ergänzender schriftlicher Befragungen sowie weitere Materialien und Dokumente systematisch ausgewertet und in einem Bericht an das Jugendamt dokumentiert und kommentiert. Dabei dienten die in der Untersuchungswoche bereits gewonnenen Hypothesen als Ausgangspunkt. In zeitlicher und räumlicher Distanz vom Gegenstand wurden sie auf Plausibilität und Belegbarkeit anhand der dokumentierten Befunde geprüft.

Die Praxis der zu untersuchenden Hilfeplanung und Hilfestellung wurde als eine zentrale Funktion des gesamten Jugendamtes unter den Gesichtspunkten *Struktur*, *Konzept* und *Person* interpretiert. Als *Strukturen* wurden dabei die im Amt und seiner institutionellen Umgebung herrschenden Verhältnisse begriffen, die Beziehungen also, die auch dann bestehen bleiben, wenn man die einzelnen Menschen austauscht. Unter dem Blickwinkel *Konzept* wurde untersucht, wie die Mitglieder und Teilsysteme des Jugendamtes ihre allgemeinen und besonderen Ziele definieren und welche Mittel und Wege zur Zielerreichung sie einsetzen und beschreiten. Der Aspekt *Person* stand für konkretes fachliches und institutionelles Handeln. Dabei ging es nur unter anderem um Fragen der Qualifikation und Ausbildung, in erster Linie aber um Verhaltensmuster und -strategien, welche die Organisation "als Ganze" hervorgebracht hat, welche die Beteiligten als "typisch" bezeichnen würden.

In der Zusammenschau von Struktur, Konzept und Person wurde deutlich, welche *Funktionen* die Organisation in bezug auf Hilfeplanung und Hilfestellung

zur Zeit erfüllt, welche Stärken und Schwächen sie dabei entwickelt und wie eine Weiterentwicklung eingeleitet werden könnte.

Im folgenden werden hier Auszüge aus dem Kapitel "Ergebnisse" des offiziellen Berichtes an das Jugendamt dokumentiert:

"Die zentralen Probleme im Jugendamt/ASD liegen weder in den *Strukturen* allein, noch fehlen *Konzepte*, aber die offensichtlichen Probleme können auch nicht *Personen* allein angelastet werden. Wenn das Ziel eine ebenso fachlich wie wirtschaftlich leistungsfähige Organisation der Aufgaben der Jugendhilfe ist,

- die auf einer eigenständigen und eigenverantwortlichen Handlungskompetenz fußt und doch
- abgestimmte Ziele verfolgt und
- nach verbindlichen Regeln funktioniert,

dann liegen die zentralen Probleme für das „Funktionieren“ in der Verbindung von *Strukturen, Konzepten* und *Personen*.

In der gesamten Organisation der Hilfeplanung und Hilfestellung gibt es *zuviel und zuwenig eigenständige Handlungskompetenz* (= Autonomie) zugleich:

- *zuviel Autonomie*, da weder durch verbindliche Ergebnisziele, noch durch institutionelle Regeln oder durch fachliche Autorität insgesamt funktionierend geleitet wird (*jede/r kann machen, was sie/er will*),
- *zuwenig Autonomie*, da institutionelle Wertschätzung, fachliche Orientierung und persönliche Führung insgesamt so unzureichend ausgeprägt sind, daß für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Rahmen und die Anforderungen ihres Handelns nicht sicher sind; dies erzeugt Unsicherheit bis hin zu Ohnmacht und schafft *Abhängigkeit* (*keine/r weiß, wann sie/er etwas richtig macht*).

Um fachliche und finanzielle Verantwortung tragen zu können, müssen beide Verantwortungsbereiche (Pädagogik und Finanzen) zielorientiert verbunden werden:

- mit dem vorgegebenen Geld die mögliche Pädagogik oder
- die gewollte Pädagogik mit dem erforderlichen Geld oder
- ein ausgehandelter Kompromiß dazwischen.

Da es aber keine zuverlässigen Vereinbarungen über Ziele, Ergebnisse und Ressourcen gibt, vielmehr einen ständigen Wechsel von überhöhten Erwartungen (z.B. zahlreiche, aber unkoordinierte Modellprojekte) und unkalkulierbaren Ankündigungen von Stellen- und Mittelkürzungen, bleibt für viele nur der Rückzug in die Beliebigkeit von Resignation, Nischendasein oder Destruktivität - alles haben wir in Jugendamt, Heimen und ASD in erschreckendem Ausmaß gesehen.

Dieser Prozeß zerstört auf allen Ebenen die fachliche und institutionelle Autorität (das, was Geltung hat) im Jugendamt/ASD. Es gibt keinen verbindlichen Sinn, für den es sich lohnt, die Mühsal von Auseinandersetzung, Konflikt und Verständigung auf sich zu nehmen. Nur dadurch aber, daß in

einer Organisation die Mehrheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter es als lohnend erleben, sich um Verständigung zu bemühen - nicht nur diese einzuklagen - kann Verantwortung für das eigene Handeln getragen werden - fachlich wie finanziell, institutionell wie persönlich.

Aufgaben der Leistungsgewährung erfordern daher von den handelnden Personen in einem Jugendamt, Sozialen Dienst oder Heim vor allem die Kompetenz, verantwortlich zu verhandeln, d.h. in Sach- und Zielkonflikten Interessengegensätze, Positionen und Handlungsspielräume herauszuarbeiten, sowie dann ebenso zielbezogen-engagiert („für ein Kind oder eine Familie zu kämpfen“) wie ergebnisorientiert-pragmatisch („tun, was getan werden muß“) mögliche Lösungen zu erarbeiten, Kompromisse zu finden und umzusetzen.

Diese persönliche Kompetenz und Wertschätzung professioneller Konflikt- und Verhandlungsfähigkeit ist bei zahlreichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Jugendamt, in den ASD's und städtischen Heimen zu wenig entwickelt. Dies gilt insbesondere für die Leitungskräfte. Strukturen und Konzepte verhindern, daß Fachkräfte die erforderliche Konflikt- und Verhandlungsfähigkeit entwickeln und schätzen können und gleichzeitig verhindern Personen, daß Strukturen und Konzepte durchgesetzt werden, die diese Kompetenzen herausfordern und belohnen: Ein Paradox - hier sehen wir das zentrale Problem im Jugendamt X-Stadt.

Solche Defizite in der Konflikt und Verhandlungsfähigkeit sind aber auch deswegen so gravierend, weil die zentralen Aufgaben und Funktionen moderner kommunaler Jugendhilfe genau auf diese Kompetenzen angewiesen sind:

- *Hilfeplanung* ist im Kern ein Prozeß des Verstehens und der Verhandlung von Krisen, Konflikten und Interessengegensätzen, sowie der Vereinbarung von Lösungen, die für alle Beteiligten tragfähig sind.
- „*Neue Steuerung*“ basiert auf der Fähigkeit und Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung und zur Aushandlung von Prioritäten, um mit begrenzten Ressourcen vereinbarte Ergebnisse zu erreichen.
- Die soziale, wirtschaftliche und kulturelle *Situation von Kindern und Familien in (einer Großstadt)* konfrontiert das Arbeitsfeld „Jugend und Soziales“ mit einer Vielzahl von sehr realen und existentiellen Konflikten und Krisen.

Das im folgenden vorgeschlagene Entwicklungsprojekt kann dieses grundlegende und traditionsreiche Defizit akzeptierter Autorität und Sinnggebung im Jugendamt X-Stadt nicht durch Schulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für einzelne Personengruppen kompensieren. Die erforderliche fachliche und insitutionelle Autorität kann nur durch eine Vielzahl von abgestimmten Aktivitäten erarbeitet werden, vor allem aber durch glaubwürdiges Handeln im Sinn der geforderten Idee einer zugleich bedarfsgerechten, qualifizierten *und* sparsamen Jugendhilfe.

Diese Autorität kann aber nur entwickelt werden, wenn das Projekt selbst mit entsprechender Autorität ausgestattet wird, d.h. vor allem mit verbind-

licher Geltung auf allen Ebenen - vom Dezernenten bis zur Sachbearbeiterin. Nur so kann es gelingen, das skizzierte Paradox von zugleich Gehindert-Werden und Selber-Verhindern aufzubrechen. Die Sollbruchstellen sind in der Analyse ebenfalls deutlich geworden:

- diese Jugendhilfe-Praxis ist nicht mehr bezahlbar;
- diese Jugendhilfe genügt vielfach nicht den wachsenden Anforderungen junger Menschen und ihrer Familien in X-Stadt;
- diese Jugendhilfe ist für viele Mitarbeiter fachlich und persönlich kein befriedigender Arbeitsplatz.

Nur wenn es gelingt, auf alle drei Problemanzeigen zugleich Antworten zu entwickeln, kann es gelingen, dem geforderten Ziel einer ebenso wirksamen wie sparsamen und ebenso qualifizierten wie hilfreichen Jugendhilfe in X-Stadt ernsthaft ein Stück näher zu kommen. Voraussetzung dafür ist aber auch, daß die fachliche Frage nach der Optimierung und Effektivierung der pädagogischen und wirtschaftlichen Prozesse von der politischen Frage nach der Mittelverteilung im städtischen Haushalt getrennt wird. Aufgabe der Verwaltung ist es dann, das Qualitäts- und Leistungsniveau bei gegebenen Ressourcen optimal zu gestalten. Optimal heißt aber gerade nicht „möglichst gut“, sondern so wie es den Bürger/Innen und der Politik glaubwürdig zugesichert werden kann. Für welches Qualitäts- und Leistungsniveau die Politik dann die Mittel bereitstellt, ist ihre Entscheidung und Verantwortung."

Es folgte im Bericht ein auf diesen grundsätzlichen Einschätzungen fußendes Konzept für die Entwicklung und Qualifizierung der Hilfeplanung und Hilfestellung in X-Stadt. Der Bericht wurde an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verteilt und in einer weiteren Personalversammlung ca. 2 Monate später von Sprechern der Abteilungen und Heime, der Sozialstationen, des Personalrates, sowie durch den Dezernenten ausführlich bewertet und diskutiert. Auch im zuständigen politischen Fachausschuß wurde der Bericht vorgestellt und diskutiert. Die Reaktionen waren bei einigen ablehnend und empört, überwiegend aber zustimmend und erleichtert darüber, „... daß endlich mal ausgesprochen wird, wie es bei uns ist ...“.

Trotz dieser grundsätzlich positiven Aufnahme der Vorschläge kann - auch aufgrund politischer Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse - über konkrete Projekte zur Qualifizierung der Hilfeplanung und Hilfestellung erst 1997, einhalb Jahre nach dem Untersuchungsprojekt, verhandelt werden. Wieviel von dem in der Untersuchungsphase deutlich spürbaren Interesse an Auseinandersetzung und Veränderung dann noch wirksam werden kann, muß abgewartet werden.



## 5. Selbststeuerung und Veränderung

Das hier geschilderte und reflektierte Projekt einer Organisationsuntersuchung ist für uns ein Beispiel für eine selbststeuerungsbezogene Intervention in eine Organisation. Dies macht sich vor allem an folgenden vier Punkten fest:

- Wir haben nach einer Form für eine ebenso respektvolle wie neugierige Annäherung an eine Großorganisation und ihre Mitglieder gesucht und diese in der alten Idee der Aktionsforschung (vgl. dazu Horn, 1979, Kern, 1982): gefunden. Die kompakte und komplexe Gestaltung der Untersuchungswoche beförderte eine neugierige Nähe und ließ gleichzeitig reflektierende Distanz zu - für die Untersucher, wie für die "Untersuchten". Der Institution und ihren Mitgliedern erschienen die Forscher zwar als machtvolle Eindringlinge, zugleich aber gewährte die Form der Untersuchung einen hohen Maß an Schutz vor fremdbestimmter Ausforschung. Dies gab den Betroffenen die Möglichkeit, sich an Stelle von Anpassung oder Widerstand gegenüber den Forschern auf eine Reflektion ihrer eigenen Lage einzulassen und prinzipiell selbst darüber zu entscheiden, wofür und in welchem Maße sie dabei die externen Forscher zu nutzen bereit waren.
- Der doppelten Zielsetzung der Untersuchung, einerseits Defizite und Mißstände klar herauszuarbeiten, andererseits aber auch Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung von Strukturen, Konzepten und Personen zu finden, haben wir durch eine Vorgehensweise zu entsprechen versucht, in der sich die Organisation und ihre Mitglieder als Partner an einem gemeinsamen Klärungsprozeß beteiligen konnten. Dadurch wurde bei den Betroffenen Engagement und Risikobereitschaft (wieder)geweckt. Entsprechend liegt der Wert der inhaltlichen Ergebnisse in einem erheblichen Maße darin begründet, daß diese vor allem den Betroffenen selbst als bedeutsame Ausgangspunkte für eine Weiterentwicklung erscheinen.
- Trotz aller Skepsis über den Zustand und die Entwicklungschancen der öffentlichen Verwaltung (siehe dazu Wimmer, 1988) wollten wir begründete und zugleich realisierbare Vorschläge zur Entwicklung und Qualifizierung zentraler Arbeitsweisen in einer konkreten Institution herausarbeiten. Gerade weil diese Skepsis ihre berechnete Begründung u.a. in der besonderen Abgeschlossenheit und Unbeweglichkeit öffentlicher Verwaltungssysteme hat, erschien es uns notwendig, zuallererst einen Zugang zum Selbstverständnis der Betroffenen zu finden und bei diesen einen Prozeß der Selbstverständigung zu fördern. Die Reaktionen, die auf unsere Befunde und Einschätzungen erfolgten, machten uns durch ihre Bewegtheit und Ambivalenz deutlich, daß wir in einigen Punkten "den Nerv des Systems" mit angemessener Kraft getroffen hatten.
- Während die gängigen externen Begutachtungen und Beratungen letztlich auf eine Veränderung von Rahmenbedingungen abzielen, haben wir versucht, das Verhältnis der Institutionsmitglieder zueinander und zu diesen Rahmenbedin-

gungen zu klären, um dadurch Veränderungspotentiale zu finden, zu wecken, zu befördern. Während sich die meisten externen Funktionsanalysen nur auf die sachbezogenen Arbeits- und z.T. auch Steuerungsleistungen konzentrieren, haben wir den organisationsbezogenen Steuerungsfunktionen hohe Aufmerksamkeit geschenkt. Dadurch sind diejenigen Beharrungskräfte sichtbar geworden, die ein rein sachorientiertes Veränderungsinteresse - trotz bestem Willen - oft scheitern lassen. Nach unserem Eindruck haben die Betroffenen dabei deutlich erkennen und wahrnehmen können, wie diese Beharrungskräfte aus inneren Stärken und Schwächen der Organisation, aus Hoffnungen und Befürchtungen ihrer Mitglieder, erwachsen - unabhängig von den jeweiligen Rahmenbedingungen, aber immer mit diesen verbunden. Hier also wird Veränderung ansetzen müssen.