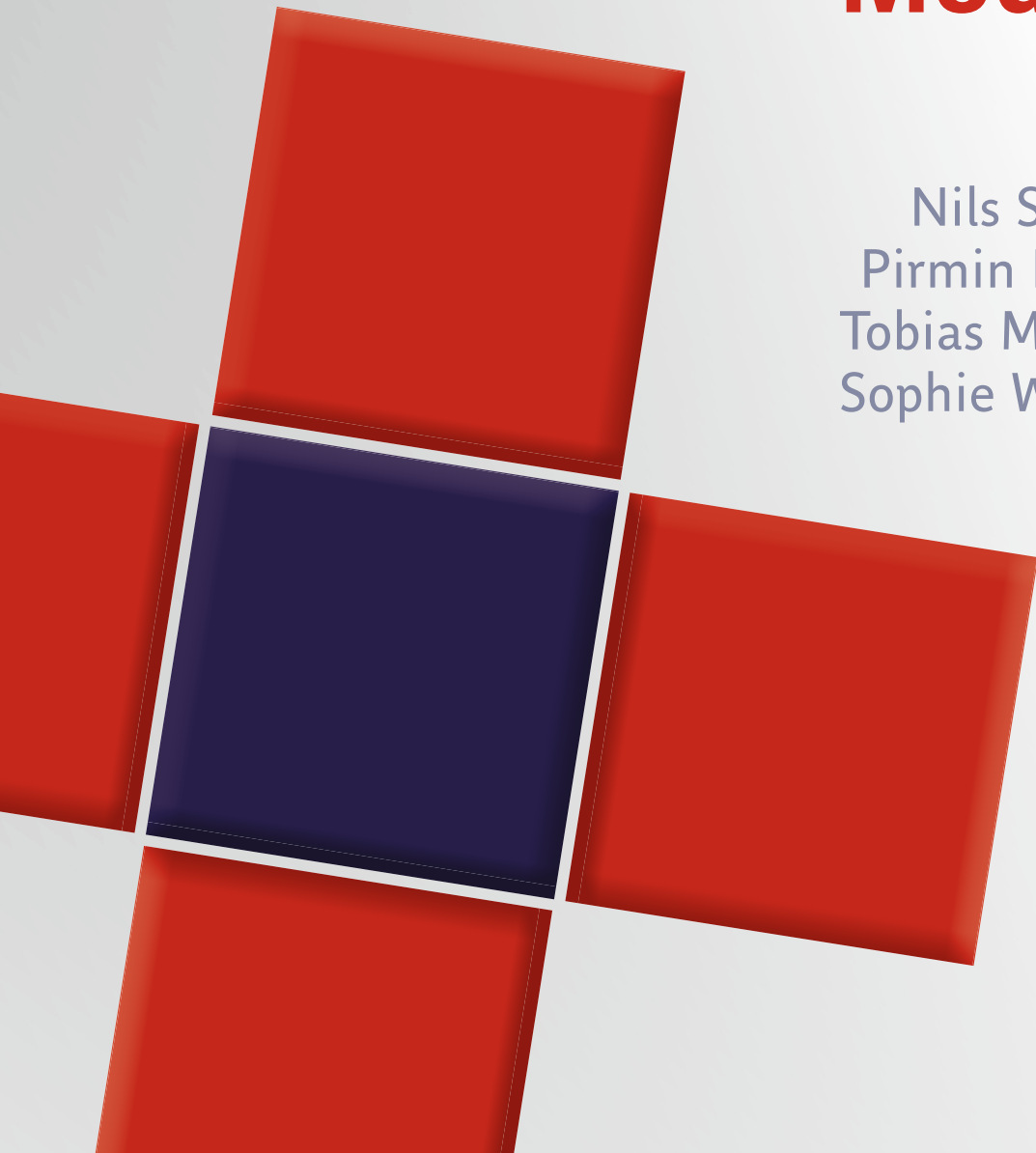


Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



10. Organisationsstrukturen

Oliver Neumann

10.1. Bedeutung der Organisationsstrukturen für die öffentliche Verwaltung

In unseren Weiterbildungskursen fragen wir regelmässig in den Raum, wer von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern im laufenden Jahr von einer Reorganisation betroffen ist bzw. war. Immer wieder ist es erstaunlich, dass dabei ein hoher Anteil der Anwesenden, meist etwa ein Viertel, die Hand heben. Und fast immer ist es so, dass diese Personen in sehr unterschiedlichen öffentlichen Organisationen arbeiten. Viele öffentliche Organisationen sind also häufig im organisatorischen Wandel und befassen sich aktiv damit, wie sie ihre Organisationsstrukturen den aktuellen Gegebenheiten anpassen können. Die Auslöser für solche Veränderungen sind vielfältig. Sie können beispielsweise in der politischen Steuerung liegen, aber auch in personellen Wechsels im Management, in neu gesetzten strategischen Schwerpunkten oder aber auch in grösseren Krisen der Organisation. Reorganisationen bringen allerdings auch immer Unsicherheit und Unruhe in die Organisation. Oft führen sie sogar dazu, dass die betroffenen Organisationsteile für eine Weile nur eingeschränkt handlungsfähig sind, bis sich die neuen Strukturen gefestigt und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sich neu sortiert und mit der neuen Hierarchie arrangiert haben. Die Häufigkeit von Veränderungen in den Organisationsstrukturen und deren mögliche negative Begleiterscheinungen unterstreichen, wie wichtig es ist, sich auf theoretischer Ebene mit dem Thema auseinanderzusetzen, bevor man eine solche Veränderung angeht.

Neben den häufig zu beobachtenden Reorganisationen sind öffentliche Organisationen traditionell bekannt dafür, stark hierarchisch aufgebaut zu sein. Dies führt dazu, dass nötige Entscheidungen in der Hierarchie oft zuerst nach oben und dann wieder nach unten gereicht werden müssen, was viel Zeit und manchmal auch Nerven kostet. Ein weiteres typisches Merkmal öffentlicher Organisationen

sind strikte organisationale Unterteilungen in Aufgabengebiete, z. B. Umwelt-, Verkehrs- oder Wirtschaftsdepartemente. Diese Unterorganisationen sind zudem oft nur wenig miteinander verknüpft, unterliegen unterschiedlichen politischen Interessen, da sie von verschiedenen Politikerinnen bzw. Politikern geführt werden, und ähneln insofern in gewisser Weise nebeneinanderstehenden Silos. Auch dies führt zu Schwierigkeiten, insbesondere dann, wenn ein themenübergreifendes gesellschaftliches Problem, wie z. B. der Klimawandel, mehrere Ressorts betrifft. Die Folge sind dann oftmals fehlende oder aufwändige Abstimmungsprozesse, Kompetenzstreitigkeiten, Doppelspurigkeiten, verschwendete Ressourcen sowie ineffektives Handeln. Schon der deutsche Soziologe Max Weber beschrieb in seinem Werk «Wirtschaft und Gesellschaft» im Jahr 1922 die organisatorischen Aspekte seines Idealtyps einer Bürokratie, also einer Verwaltungsorganisation, wie folgt: hierarchische Organisationsform, formale Aufteilung von Macht und Weisungsbefugnissen, fix definiertes Arbeitsgebiet, strikte Arbeitsteilung und Professionalität (Weber 2002). Einhundert Jahre später sind diese Aspekte weiterhin allorts zu finden. Aber ist es in der heutigen Zeit der Digitalisierung und grosser gesellschaftlicher Herausforderungen überhaupt noch nötig und richtig, eine öffentliche Organisation immer und in allen Teilen hierarchisch und siloartig zu strukturieren? Denn gerade in solchen Zeiten ist eine schlagkräftige, schnelle und kundenorientierte Arbeitsweise besonders wichtig. Und auch die Bürgerinnen und Bürger erwarten zu Recht, dass solche Veränderungen vorangetrieben werden. Immerhin lassen sich in den letzten Jahren Trends hin zu besser verknüpften und weniger hierarchischen Organisationsformen ausmachen, welche wir im Folgenden diskutieren werden.

In diesem Kapitel beleuchten wir also das Thema Organisationsstrukturen vertieft. Im nächsten Abschnitt gehen wir zunächst auf den Begriff der Organisation an sich ein und betrachten mit der funktionalen, der divisionalen und der Matrixorganisation drei Arten klassischer Organisationsformen. Dabei diskutieren wir jeweils auch deren Vor- und Nachteile. Zudem formulieren wir einige Gestaltungsprinzipien, an denen sich Managerinnen und Manager im öffentlichen Sektor bei einer Reorganisation orientieren können. Im dritten und finalen Abschnitt besprechen wir aktuelle Perspektiven und künftige Herausforderungen. Im Fokus stehen dabei Entwicklungen weg von den klassischen Organisationsstrukturen, insbesondere betreffend die Themen offenere Organisationsformen sowie agile Prinzipien und deren Implikationen für Organisationsstrukturen. Wir illustrieren diese Themen jeweils mittels konkreter Beispiele.

10.2. Schlüsselaspekte von Organisation

10.2.1. Organisationsbegriff

In unserem heutigen Sprachgebrauch hat der Begriff der Organisation zwei Bedeutungen (Schreyögg & Geiger 2020). Einerseits steht er für ganze Systeme wie etwa Unternehmen, Verwaltungen, Schulen, Kirchen usw. Die Forschung spricht bei diesem Verständnis vom institutionellen Organisationsbegriff. Andererseits beschreibt Organisation verschiedene Charakteristika des inneren Aufbaus eines solchen Systems, beispielsweise wie zentralistisch es ist. In der Forschung spricht man hierbei vom instrumentellen Organisationsbegriff, der auch im Zentrum dieses Kapitels stehen soll. Ein zentrales Ziel von Organisation in diesem Sinne ist es, Arbeitsabläufe so auszugestalten, dass Leistungen möglichst zuverlässig und effizient erbracht werden können. Die Arbeitsabläufe verfestigen sich in einer Struktur, die die Organisation bildet. Dies findet jedoch nicht unkontrolliert statt, sondern wird von Organisationsgestalterinnen und Organisationsgestaltern (meist Managerinnen und Managern) aktiv gesteuert bzw. «designt». So gesehen ist Organisation also ein Instrument der Betriebsführung und des Managements der Leistungserbringung, neben anderen Instrumenten wie der strategischen Planung und der Kontrolle respektive der Evaluation. Und natürlich bestehen starke Interdependenzen zwischen den Instrumenten, insbesondere zwischen Organisation und Strategie. So muss die Organisation zur Strategie passen, damit eine Strategieumsetzung erfolgreich sein kann (► Strategie). Wenn beispielsweise eine neue Strategie stark auf Innovation fokussiert, die Organisation aber hierarchisch und siloartig ausgestaltet ist, wird wohl kaum die für Innovation nötige bereichsübergreifende Kreativität und Geschwindigkeit freigesetzt werden.

Aber welche Fragen stellen sich einer Organisationsgestalterin bzw. einem Organisationsgestalter konkret? Hauptsächlich relevant sind drei Spannungsfelder. Erstens, die Balance zwischen dem Prozess der Unterteilung der Aufgaben in Teilgebiete mit jeweils eigenen Steuerungsmechanismen, die sogenannte Differenzierung, und andererseits dem Prozess der Koordination zwischen den Teilgebieten, auch genannt Integration, zur gemeinsamen Erfüllung der übergeordneten Aufgaben. Ist die Differenzierung nicht ausreichend, wird die Steuerung der Aufgaben und Prozesse erschwert. Wird die Differenzierung zu gross, kann möglicherweise die Integration nicht mehr gelingen und es wird nicht mehr am selben Strang gezogen – die Organisation droht zu zerfallen. Zweitens, die Aufteilung der Macht und Entscheidungsbefugnisse innerhalb der Organisation in einer eher zentralistischen Weise, ausgerichtet vor allem auf die Spitze einer Hierarchie, oder in einer dezentralen Weise, verteilt über die gesamte Hierarchie. Bei starker Machtkonzentration mögen Entscheidungen kohärenter getroffen werden, da weniger Personen das Sagen haben, bei dezentralerer Macht werden Entscheidungsprozesse schneller und

die Entscheidungen werden von Personen getroffen, deren Arbeitsgebiet sie betreffen und mit denen sie sich meist gut auskennen. Drittens, der Grad der formalen Normensetzung innerhalb der Organisation, der von einer starken Setzung von allgemeingültigen Regeln und Anweisungen bis hin zu einer starken Selbstorganisation mit vielen unterschiedlichen Lösungsansätzen und Regelwerken innerhalb von Teams geprägt ist. Bei starker Formalisierung können Inkompatibilitäten oder Doppelspurigkeiten vermieden und Fairness geschaffen werden, bei Selbstorganisation besteht mehr Flexibilität und Offenheit für verschiedene Ansätze. Bei der Beantwortung der drei beschriebenen Grundfragen spielen auch immer der Kontext und die Kultur der Organisation eine grosse Rolle und sind zwingend zu berücksichtigen.

10.2.2. Funktionale Organisation

Die funktionale Organisation ist geleitet von der Idee der Strukturierung nach spezialisierten Teilaufgaben (Schreyögg & Geiger 2020). Dabei werden gleichartige Funktionen in Abteilungen zusammengefasst, die auf der zweitobersten Hierarchieebene zu finden sind. Meist ist diese Art der Struktur in Organisationen zu finden, die ein relativ homogenes Produkt- bzw. Serviceportfolio anbieten. Beispielhaft für diesen Organisationstyp sei die Eidgenössische Münzstätte Swissmint genannt, deren Organigramm in Abbildung 10.1 dargestellt ist. Die klar abgegrenzte Aufgabe von Swissmint ist das Prägen der Umlaufmünzen für den täglichen Zahlungsverkehr in der Schweiz sowie von diversen Sonder- und Gedenkmünzen. Unterhalb des Geschäftsleiters und einer ihm angegliederten Stabsstelle für Managementsysteme finden sich in der eher kleinen Organisation die funktionalen Abteilungen Marketing/Verkauf (mit den Unterabteilungen Verkauf/Administration und Marketing) und Technik (mit den Unterabteilungen Werkzeugherstellung und Produktion). Keine der Abteilungen kann ohne die andere sinnvoll arbeiten. Wenn beispielsweise die Abteilung Werkzeugherstellung wegfiel, könnte die Abteilung Produktion keine Münzen mehr herstellen und auch Verkauf und Marketing wären nicht mehr möglich bzw. nutzlos.

Der Hauptvorteil einer funktionalen Organisation ist die klare Aufteilung von Aufgaben (Differenzierung) und damit die hohe Spezialisierung innerhalb der Abteilungen, die zu hoher Professionalisierung und damit abteilungsintern auch Effizienz und Effektivität führen können. Zudem können Synergieeffekte bei der Bearbeitung ähnlicher Aufgaben gehoben werden, z. B. wenn die Administration nur von einer Abteilung übernommen wird. Nachteile sind der hohe Koordinationsaufwand zwischen den Abteilungen (Integration), der zu Abstimmungsproblemen und Silodenken führen kann. Dadurch kann auch die Gesamtaufgabe der Organisation im Vergleich zu den Teilaufgaben der Abteilungen in den Hintergrund rücken, was zu suboptimalen Gesamtergebnissen führt. Der Spitze der Hierarchie obliegen fast alle Koordinationsaufgaben zwischen den Abteilungen, die

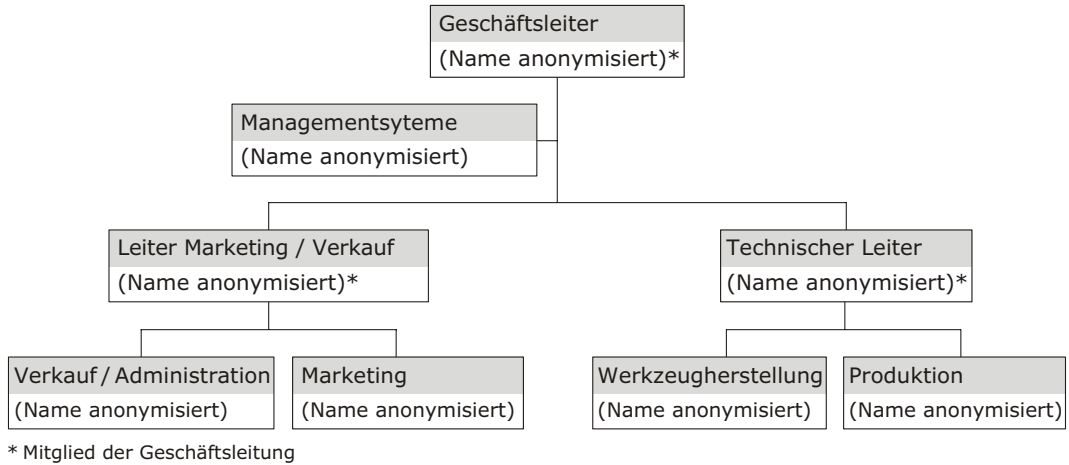


Abb. 10.1 Organigramm der Eidgenössischen Münzstätte Swissmint (Stand März 2020; © «Swissmint»).

Macht ist stark konzentriert. Dies kann bei grösseren Organisationen schnell überfordernd sein. Da die Abteilungen unbedingt gut zusammenarbeiten müssen, gibt es meist eine starke Formalisierung von Normen, was jedoch für innovative Ansätze schädlich sein kann.

10.2.3. Divisionale Organisation

Die divisionale Organisation lehnt sich in ihrer Struktur an relativ unabhängige Objekte wie beispielsweise verschiedene Produkte, Politikfelder, Regionen oder Märkte an (Schreyögg & Geiger 2020). Es werden also innerhalb von Abteilungen verschiedene Tätigkeitsbereiche gebündelt, die gemeinsam z.B. zur Herstellung oder Bereitstellung eines Produktes oder einer Dienstleistung nötig sind. Die Objektorientierung spiegelt sich auf der zweiten Hierarchieebene in Form von relativ unabhängigen Divisionen wider. Diese Art der Organisationsstruktur findet sich oft erst in etwas grösseren Organisationen mit breiterem Aufgabengebiet, da jede Division ein gewisses Leistungsspektrum für externe Anspruchsgruppen weitgehend unabhängig selbst erbringt. Als Beispiel für diesen Organisationstyp betrachten wir die Stadtverwaltung von Biel/Bienne im Kanton Bern, deren Organigramm sich in Abbildung 10.2 findet. An der Spitze der Verwaltung steht mit dem Gemeinderat ein Exekutivgremium mit fünf Mitgliedern, die Politikerinnen bzw. Politiker sind. Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident ist als eines der Mitglieder in der Spitzenstellung. Jedes Mitglied leitet eine der fünf Direktionen, welche sich jeweils unterschiedlichen Politikfeldern widmen, z. B. «Bildung, Kultur und Sport» oder «Soziales und Sicherheit». Fiele eine der Direktionen weg, könnten die anderen

Direktionen in der Tendenz trotzdem weiterarbeiten (mit Ausnahme der Finanz- und Präsidialdirektionen, die als sogenannte Zentralabteilungen wichtige Grundlagendienstleistungen für die anderen Direktionen erbringen). Dies ist ein klares Merkmal für eine divisionale Organisation.

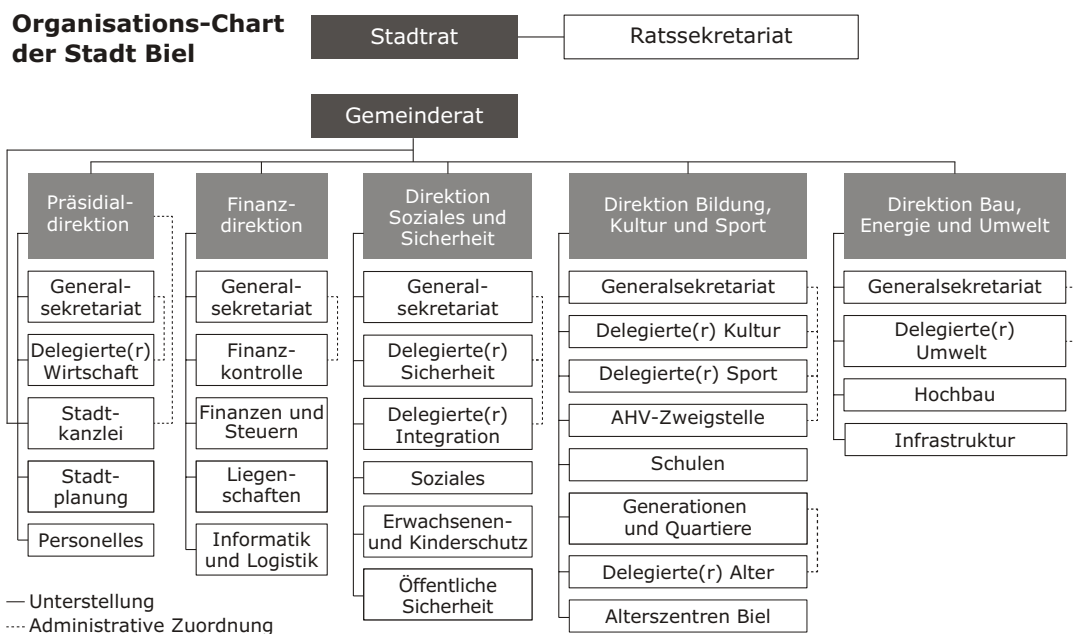


Abb. 10.2 Organigramm der Stadtverwaltung Biel/Bienne (Stand September 2022; © «Stadt Biel»).

Hauptvorteil einer divisionalen Organisation ist, dass die Divisionen jeweils sehr eigenverantwortlich und damit schneller und erfolgreicher handeln können. Es gibt somit auch weniger Abhängigkeiten (also Differenzierung), womit folglich die Integration einfacher ist. Zudem können durch die höhere Autonomie auch die Identifikation und Motivation der Mitarbeitenden steigen. Da die Macht stärker über die Hierarchie verteilt ist, wird die Entscheidungslast auf mehrere Schultern verteilt. Meist gibt es keine sehr starke Formalisierung von Normen über alle Divisionen hinweg, was höhere Flexibilität ermöglicht. Auf der Seite der Nachteile sind Effizienzverluste durch gewisse Doppelspurigkeiten über die Abteilungen hinweg ebenso zu nennen wie die deutlich ausgeweitete Anzahl an Managementstellen. Es besteht wie bei der funktionalen Organisation auch die Gefahr von Silodenken. Und auch der Unterhalt des Reporting-Systems für die Steuerung oberhalb der Divisionen kann sehr aufwendig werden. Für Kundinnen und Kunden kann es zudem verwirrend sein, einen Ansprechperson zu finden, wenn jede Division ihre eigenen Kontaktkanäle unterhält.

10.2.4. Matrixorganisation

Die Matrixorganisation kombiniert Aspekte der funktionalen Organisation mit Aspekten der divisionalen Organisation. In ihrem Grundaufbau verfügt sie wie die divisionale Organisation in der vertikalen Dimension über objektorientierte Abteilungen, die jeweils grosse Eigenverantwortung für ihre Produkte, Märkte oder Regionen haben. Hinzu kommt jedoch eine horizontale Dimension, die quer durch die Divisionen läuft und die wie bei der funktionalen Organisation nach spezialisierten Funktionen wie Personal, Finanzen, Forschung und Entwicklung oder Informatik strukturiert ist. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind also gleichzeitig einer divisionalen und einer funktionalen Abteilung zugeordnet und sind somit zwei Führungsstrukturen untergeordnet. Die funktionalen Abteilungen haben dabei einen ähnlich hohen Stellenwert wie die Divisionen und verstehen sich nicht wie bei der divisionalen Organisation nur als Zentralabteilungen mit Dienstleistungsfunktion für andere Bereiche. Entsprechend sind auch die Leiterinnen bzw. Leiter der funktionalen Abteilungen in der Matrixorganisation oft Mitglieder der Gesamtgeschäftsführung. Die funktionalen Abteilungen stellen sicher, dass ihre Funktionen über alle Divisionen hinweg effizient und effektiv erbracht werden. Die Matrixorganisation ist in der Regel nur in sehr grossen Organisationen mit breitem Aufgabenfeld zu finden, denn sie ist in ihrer Umsetzung sehr komplex. Die Schweizerische Post AG, deren Organigramm in Abbildung 10.3 zu finden ist, dient uns als Beispiel für eine Matrixorganisation im öffentlichen Sektor. Im Postkonzern stehen unterhalb des Verwaltungsrates und der Konzernleitung die Divisionen Logistik-Services, Kommunikations-Services, PostNetz (Zugangspunkte), Mobilitäts-Services (inkl. Post-Auto) und SwissPost Solutions (Dienstleistungen für Unternehmen) sowie der stärker separierte Bereich PostFinance (Retailfinanzmarkt). Die Leiterinnen und Leiter dieser Bereiche sind Mitglieder der Konzernleitung (ausser PostFinance). Die funktionalen Bereiche wie Finanzen und Immobilien, Informatik/Technologie, Kommunikation, Personal und Stab sind für sämtliche Divisionen gleichzeitig zuständig und ihre Leiterinnen und Leiter sind teilweise ebenfalls Mitglieder der Konzernleitung.

| Konzernorganigramm per 1. Januar 2021 | | | | | | |
|--|--|---|--------------------------------------|--|--|---|
| Die Schweizerische Post AG | | | | | | |
| Verwaltungsrat (Name anonymisiert) | | | | | Konzern- revision (Name anony- misiert) | Generalse- kretariat (Name anony- misiert) |
| Konzernleitung (Name anonymisiert)* | | | | | | PostFinance |
| Finanzen und Immobilien (Name anonymisiert)* | Logistik- Services (Name anony- misiert)* | Kommuni- kations- Services (Name anony- misiert)* | PostNet (Name anony- misiert)* | Mobilitäts- Services (Name anony- misiert)* | Swiss Post Solutions (Name anony- misiert)* | Verwaltungs- rat (Name anony- misiert) |
| Informatik/Technologie (Name anonymisiert) | | | | | | Geschäfts- leitung (Name anony- misiert) |
| Kommunikation (Name anonymisiert) | | | | | | |
| Personal (Name anonymisiert)* | | | | | | |
| Stab (Name anonymisiert) | | | | | | |
| | | | | | | |
| * Mitglied der Konzernleitung ** bis 22. Juni 2021: Post CH AG | Post CH AG | Post CH Kommunikation AG** | Post CH Netz AG** | PostAuto AG | SPS Holding AG | PostFinance AG |

Abb. 10.3 Organigramm der Schweizerischen Post AG (Stand Januar 2021; ©«Die Post») Quelle: <https://www.post.ch/de/ueber-uns/portraet/konzernstruktur-post> (aufgerufen am 23.11.2022).

Der grösste Vorteil einer Matrixorganisation ist, dass sie mittels der starken Verflechtungen der divisionalen und funktionalen Abteilungen der Silodenkweise entgegenwirken kann, das heisst, es gibt trotz relativ hoher Differenzierung die Möglichkeit guter Integration. So kann für die gesamte Organisation eine stärkere Gesamtvision geschaffen werden. Zudem können durch die durchgängigen funktionalen Abteilungen die allgemeinen Ressourcen (z. B. Informatik) effizient genutzt werden. Beides kann zu einer besseren Gesamtleistung führen. Für Kundinnen und Kunden wird es durch die zentrale Zuständigkeit einer funktionalen Abteilung einfacher, einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin zu finden. Das intensivierte Zusammenspiel verschiedener Abteilungen kann auch für Innovativität ein Treiber sein (Schreyögg & Geiger 2020). Die Macht ist relativ stark über die Hierarchien und die Entscheidungslast auf viele Schultern verteilt. Für die vertikale und horizontale Zusammenarbeit wird allerdings oft eine recht starke Formalisierung von Normen benötigt. Dies bringt uns sogleich auch zu den Nachteilen der Matrixorganisation. Hier sind hauptsächlich die enorm hohe Komplexität und der hohe Koordinationsaufwand zu nennen, die teils auch eine starke Bürokratisierung mit sich bringen. Die Zahl der Managementstellen erhöht sich gegenüber der divisionalen Organisation noch weiter, was vermehrt zu Kompetenzstreitigkeiten und Konflikten führen kann. Die doppelte Linienzugehörigkeit kann für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht nur konfliktrichtig,

sondern auch überfordernd sein. Gleichzeitig kann es zu einer Verantwortungsdiffusion kommen, so dass sich niemand mehr für aufkommende Probleme zuständig fühlt. Die Komplexität kann zudem Entscheidungsfindungsprozesse verlangsamen und ist insbesondere für die Geschäftsleitung sehr herausfordernd.

10.2.5. Gestaltungsprinzipien für eine passende Organisationsstruktur

An dieser Stelle möchten wir noch neun konkrete Gestaltungsprinzipien für die Praxis der Organisationsgestaltung in öffentlichen Organisationen empfehlen:

- Bei der Organisationsgestaltung bzw. -neugestaltung sollten wichtige Kontextfaktoren wie Organisationsgrösse, Kultur, Anspruchsgruppen usw. unbedingt berücksichtigt werden.
- Bei grösseren Organisationen müssen nicht zwingend alle Hierarchieebenen gleich (z.B. nur divisional oder nur funktional) aufgebaut sein. Auch Mischformen sind denkbar.
- Reorganisationen sollten mit bedacht und nicht zu häufig durchgeführt werden, um nicht zu viel Unruhe in die Organisation zu tragen oder sie gar für längere Zeit handlungsunfähig zu machen.
- Eine gute Kommunikation der Reorganisationsgründe und -pläne sollte unbedingt den Reorganisationsprozess begleiten. Rückmeldungen und Sorgen sollten ernst genommen werden.
- Die Unterteilung von Aufgaben (Differenzierung) sollte nur so weit gehen, dass der nötige Koordinationsaufwand zwischen den Teilgebieten zur gemeinsamen Erfüllung der übergeordneten Aufgaben (Integration) realistischerweise leistbar bleibt.
- Die Aufteilung der Macht und Entscheidungsbefugnisse hängt von der Aufgabe der Organisation ab. Allerdings bietet die Dezentralisierung von Macht tendenziell einige Vorteile, wie z. B. höhere Geschwindigkeit und Flexibilität.
- Der Grad der formalen Normensetzung innerhalb der Organisation sollte so tief wie möglich, aber so hoch wie nötig sein. Es sollte regelmässig überprüft werden, welche Normen überflüssig sind.
- Organisation hört heute nicht mehr zwingend an den Grenzen einer Organisation auf. Es sollte bei der Organisationsgestaltung mitbedacht werden, wie die Schnittstellen zu Akteuren ausserhalb der Organisation möglichst effektiv und effizient ausgestaltet werden können (siehe auch nächster Abschnitt).
- Agile Organisationsansätze gewinnen im öffentlichen Sektor stark an Beachtung und man sollte für die eigene Organisation prüfen, ob die Vorteile agiler Arbeit, wie z. B. mehr Kundenorientierung und höhere Innovationskraft, eine Transformation gewisser Bereiche der eigenen Organisation rechtfertigen (siehe auch nächster Abschnitt).

10.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Neben den im vorherigen Abschnitt beschriebenen klassischen bzw. idealtypischen Organisationsstrukturen, deren Adaption auf die eigene Organisation für sich schon keine einfache Aufgabe ist, kristallisieren sich in letzter Zeit mindestens zwei weitere Herausforderungen für Organisationsgestalterinnen und -gestalter im öffentlichen Sektor heraus. Dies ist einerseits das Phänomen der zunehmend schwierigen Abgrenzung der Organisation als System von seiner Umwelt, andererseits der Trend hin zu agileren Organisationsstrukturen, wie man sie aus der Softwareentwicklung kennt, sowie die Frage nach dem vermeintlich richtigen Umgang damit. Beide Herausforderungen werden auch in der Forschung aktuell intensiv debattiert.

Betreffend die Abgrenzung zwischen Organisation und Umwelt ist die Debatte um das Konzept der Netzwerk-Governance prägend (Klijn 2008). In diesem Ansatz verändert sich die Rolle öffentlicher Organisationen insofern, als dass sie nicht mehr allein für die Erbringung öffentlicher Leistungen zuständig sind. Stattdessen wird für die Erbringung von Leistungen ein Netzwerk von staatlichen und nicht staatlichen Akteuren gebildet, die gemeinsam gesellschaftliche Probleme angehen oder öffentliche Politiken umsetzen. Dabei ist häufig eine öffentliche Organisation der zentrale Akteur, der für die Koordination und Steuerung zuständig ist, der aber daneben selbst an den Leistungen mitarbeitet. Auch wenn die Debatte zum Thema Governance nicht mehr ganz neu ist, so gewinnt dieser Ansatz aktuell dennoch stark an Bedeutung in der Praxis und wird von mehr und mehr öffentlichen Organisationen genutzt. Ein wichtiger Treiber der Entwicklung hin zur Zusammenarbeit in Netzwerken sind komplexer werdende gesellschaftliche Probleme wie der Klimawandel, deren Lösung vielschichtige Ansätze von Experten aus unterschiedlichen Feldern erfordert. Wenn die nötige Expertise oder die nötigen Ressourcen nicht in Gänze innerhalb der Organisation vorhanden sind, bietet sich der Ansatz der Netzwerk-Governance also grundsätzlich an. Offensichtlich ist hierbei aber auch, dass die Schnittstellen einer öffentlichen Organisation zur Aussenwelt stark an Bedeutung gewinnen und damit quasi ein Teil der Organisationsstruktur selbst werden. Die Organisation muss sich ein gutes Stück weit öffnen, um eine intensive Zusammenarbeit in Netzwerken staatlicher und nicht staatlicher Akteure überhaupt erst zu ermöglichen (► Governance). Bei der Gestaltung dieser Schnittstellen stellen sich diverse Fragen, z. B. wie sie ausgestaltet sein müssen, damit die Zusammenarbeit möglichst effizient und effektiv gelingen kann. Dies erfordert neben den organisatorischen Aspekten in vielen Fällen wohl auch ein Umdenken auf der kulturellen Ebene und hinsichtlich des Selbstverständnisses der Organisation. Für die Beantwortung dieser Fragen ist zentral, dass Forschung und Praxis Hand in Hand gehen und es so zu einem gegenseitigen Transfer von Wissen und Erfahrungen kommt.

Die zweite künftige Herausforderung betrifft das Thema agiler Arbeitsmethoden und deren Implikationen für die Organisationsstruktur. Agile Arbeitsmethoden stammen ursprünglich aus der Softwareentwicklung und haben viele IT-Organisationen stark verändert (► Digitale Transformation). Die agilen Prinzipien können aber prinzipiell auch auf andere Bereiche angewendet werden, insbesondere auf Organisationen mit dem Anspruch, innovative Dienstleistungen und Produkte anzubieten. Entsprechend stösst diese neue Entwicklung auch bei vielen öffentlichen Organisationen zunehmend auf Interesse. Viele Beispiele erfolgreicher agiler Transformation von öffentlichen Organisationen gibt es allerdings noch nicht. Vier zentrale Werte stehen bei der agilen Organisation im Vordergrund: 1. Individuen und Interaktionen sind wichtiger als Prozesse und Arbeitswerkzeuge, 2. funktionierende Produkte und Dienstleistungen sind wichtiger, als ausführliche Dokumentation, 3. Zusammenarbeit mit Anspruchsgruppen ist wichtiger als Verträge zur Zusammenarbeit auszuhandeln, 4. auf unvorhergesehene Veränderungen zu reagieren ist wichtiger, als einem Plan zu folgen (Mergel et al. 2020). Aus der Perspektive der Organisationsstruktur unterscheidet sich eine agile Organisation stark von den drei im vorherigen Abschnitt beschriebenen Idealtypen. Der Hauptfokus liegt hier auf der Ebene der Teams, welche möglichst alle Fähigkeiten zur Entwicklung oder zum Betrieb eines Produktes oder einer Dienstleistung (oder eines abgrenzbaren Teils davon) an Bord haben sollten. Die ideale Teamgrösse liegt dabei etwa bei sieben Personen, die sich selbst organisieren, möglichst am selben Ort arbeiten und sich möglichst auf eine einzige Aufgabe konzentrieren sollen. Hierarchien sind in diesem Ansatz weitgehend abgeschafft und die Integration wird durch eine starke gemeinsame Vision geschaffen, auf die alle hinarbeiten. Managerinnen und Manager werden zu Coaches oder «servant leaders», die für die Teams auftretende Hürden zu beseitigen versuchen. Entscheidungshierarchien und Kontrolle weichen Autonomie und Vertrauen. Die Normensetzung beschränkt sich auf ein absolutes Minimum und fokussiert auf die Regeln der Zusammenarbeit, wobei es im IT-Umfeld bereits verschiedene Standards wie SCRUM oder CRYSTAL gibt. Agile Organisation funktioniert meist gut in kleinen Organisationen, lässt sich aber durchaus auch auf grosse Organisationen skalieren (Rigby et al. 2018), was im öffentlichen Sektor der Schweiz beispielsweise gerade von der SBB (Schweizerische Bundesbahnen) ausprobiert wird. Agile Teams und Organisationen arbeiten oftmals flexibler, kundenorientierter, effizienter und übergreifender, jedoch bestehen auch signifikante Hürden bei der Integration solcher Teams in eine bestehende hierarchische Organisation. Da kaum eine öffentliche Organisation sich komplett in eine agile Organisation verwandeln wird, sondern wohl erst einzelne Abteilungen so transformiert werden, werden Schnittstellen zwischen altem und neuem System nötig (meist in Form einer Managerin oder eines Managers, die oder der beide Welten versteht), damit die Zusammenarbeit gewährleistet werden kann. Ein agiles Team einfach in den bestehenden Strukturen aufbauen zu wollen, wird hingegen mit Sicherheit nicht funktionieren, da agile Arbeitsweisen mit dem Machtgefüge, der Berichterstattung und den Entscheidungswegen in

klassischen Organisationen inkompatibel sind. Eine besonders interessante Beobachtung im Bereich der agilen Praktiken ist, dass entsprechende Transformationen in nicht reinen IT-Organisationen oftmals zunächst in den IT-Abteilungen ihren Anfang nehmen, dann aber auch in andere Bereiche überschwappen. Da diese Entwicklung in der Schweiz jedoch eher noch am Anfang steht, wird es in den kommenden Jahren sehr spannend sein, diesen Trend weiter zu beobachten und die richtigen Schlüsse für die eigene Organisation daraus zu ziehen.

Wichtige Begriffe

- Agile Organisation: (FR: organisation agile, IT: organizzazione agile, EN: agile organisation): ein Trend aus der Softwareentwicklung, der im öffentlichen Sektor zunehmend Beachtung findet und auf selbstorganisierte, transversale Teams, Autonomie, Vertrauen und Kundenorientierung setzt. Gleichzeitig fordert dieser neue Ansatz Organisationen mit klassischen Organisationsstrukturen heraus, da er teils mit ihnen nicht kompatibel ist.
- Divisionale Organisation: (FR: organisation divisionnaire, IT: organizzazione divisionale, EN: divisional organisation): eine Organisation, deren Struktur an relativ unabhängigen Objekten wie beispielsweise Produkten, Politikfeldern, Regionen oder Märkten angelehnt ist, wobei die gesamte Leistungserbringung je Objekt in Abteilungen zusammengefasst wird.
- Funktionale Organisation: (FR: organisation fonctionnelle, IT: organizzazione funzionale, EN: functional organisation): eine Organisation, deren Struktur spezialisierten Teilaufgaben folgt, wobei gleichartige Funktionen in Abteilungen zusammengefasst werden.
- Matrixorganisation: (FR: organisation matricielle, IT: organizzazione a matrice, EN: matrix organisation): eine Kombination aus Aspekten der funktionalen Organisation (horizontale Struktur) und der divisionalen Organisation (vertikale Struktur), wobei den beiden Dimensionen meist ähnlich hohe Wichtigkeit beigemessen wird.
- Organisation: (FR: organisation, IT: organizzazione, EN: organisation): einerseits komplette Systeme mit bestimmtem Zweck (institutioneller Organisationsbegriff), andererseits verschiedene Charakteristika des inneren Aufbaus eines solchen Systems (instrumenteller Organisationsbegriff).

Literatur

- Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505–525.
- Mergel, I., Ganapati, S., & Whitford, A. B. (2020). Agile: A New Way of Governing. *Public Administration Review*, Early View.
- Rigby, D. K., Sutherland, J., & Noble, A. (2018). Agile at scale. *Harvard Business Review*, 96(3), 88–96.
- Schreyögg, G., & Geiger, D. (2020). *Organisation: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung*. Springer-Verlag.
- Weber, M. (2002). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Mohr Siebeck.

Weiterführende Literatur

- Carnevale, D. (2002). *Organizational development in the public sector*. Westview Press.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Røvik, K. A. (2020). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. Routledge.