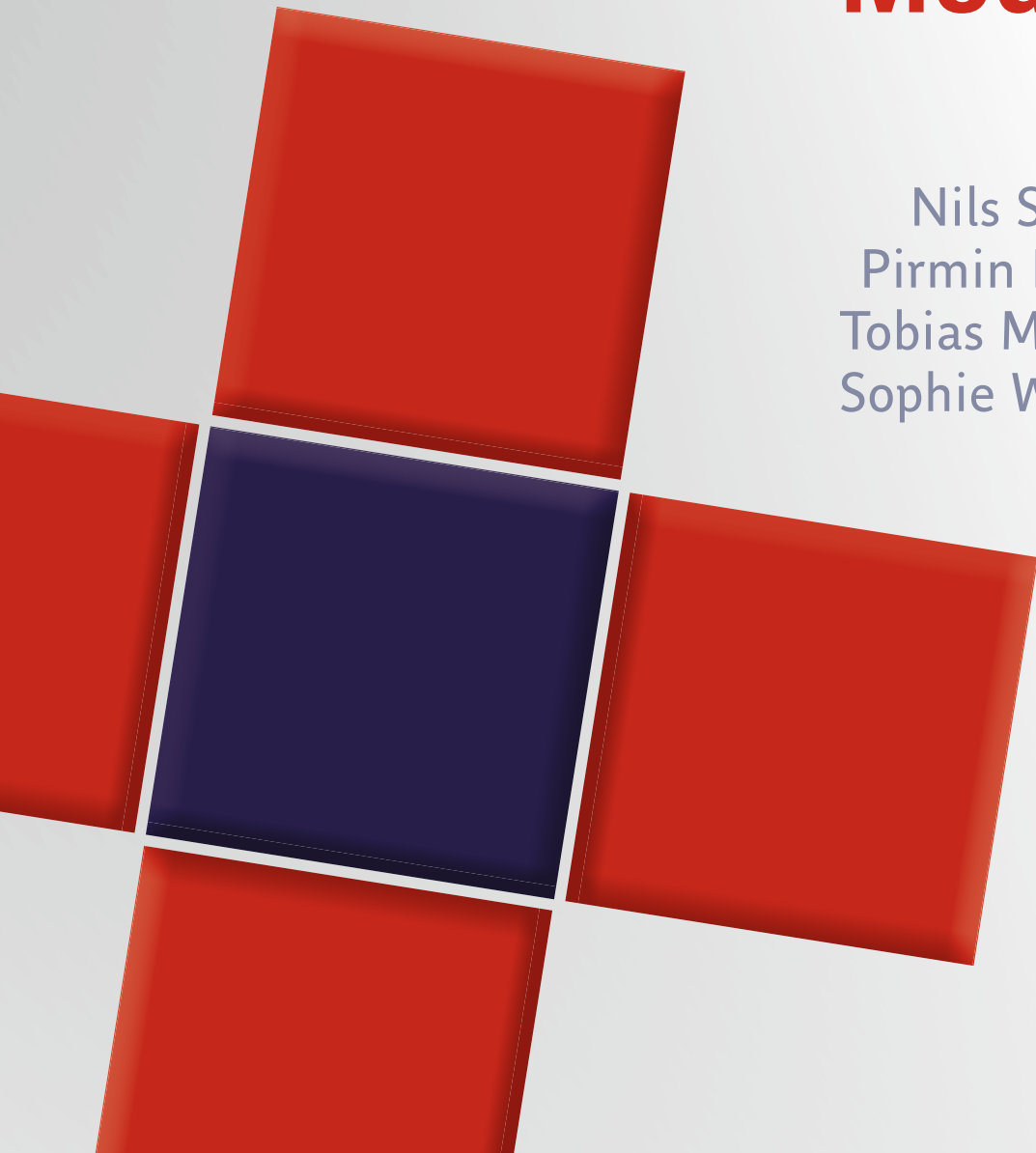


# Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.  
Nils Soguel  
Pirmin Bundi  
Tobias Mettler  
Sophie Weerts



# 14. Digitale Transformation

Tobias Mettler

## 14.1. Bedeutung der Digitalisierung für die öffentliche Verwaltung

Die Digitalisierung hat in den letzten Jahrzehnten verschiedenste Bereiche unseres Alltags durchdrungen: online einkaufen, Musik oder Videos streamen oder von unterwegs einen Blick in das eigene Wohnzimmer werfen etc. Es ist evident, dass die Digitalisierung in unserer Gesellschaft längst angekommen ist und unsere Freizeit- und Arbeitsgewohnheiten (Letztere zumindest in bestimmten Branchen) grundlegend verändert hat. Doch wie steht es um die Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen? Inwieweit hat die digitale Transformation die öffentliche Verwaltung tatsächlich erfasst? Um diesen Fragen nachgehen zu können, gilt es zuerst die Begriffe «Digitalisierung» und «digitale Transformation», die in der Praxis oft synonym verwendet werden, zu unterscheiden.

Die «Digitalisierung» an sich bedeutet den Austausch von analogen Informationsträgern, wie z. B. ein Papierformular oder eine Papierakte, durch ein entsprechendes digitales Pendant. Ziel dieses Umwandlungsprozesses, der im englischen Sprachgebrauch als «digitisation» bezeichnet wird, ist für gewöhnlich die Dematerialisierung von greifbaren, aufbewahrungsfähigen Gegenständen und Dokumenten. In der Folge manifestieren sich unterschiedliche, auch in der physischen Realität spürbare (positive wie auch negative) Effekte, wie ein verminderter Bedarf an Lager- und Archiveinrichtungen oder ein erhöhter Energieverbrauch. Die Grundlogik des alltäglichen Handelns, z. B. ein Formular auszufüllen oder eine Akte abzulegen, bleibt allerdings weitestgehend unverändert.

Unter dem Begriff der «digitalen Transformation» dagegen versteht man, anders als die reine Umwandlung analoger in digitale Informationsträger, eine grundsätzliche Hinterfragung etablierter Arbeitsweisen. Es geht also nicht nur darum, das Medium zu wechseln, sondern vielmehr tägliche Routinen und Praktiken zu überdenken und gegebenenfalls neu zu definieren oder neuartige Lösungen für strategisch relevante Fragen zu entwickeln, die durch den Einsatz von Informationstechnologie überhaupt erst ermöglicht oder auf eine einfachere Art und Weise gelöst werden können. Dieses weitergehende

Verständnis wird im englischen Sprachgebrauch als «digitalisation» bezeichnet und ist häufig eine Parabel für Neuerungen in der:

- (a) *Kommunikation*, bspw. zeitversetztes oder räumlich verteiltes Arbeiten, personalisierte Ansprache von Klienten, freier Zugang zu öffentlichen Daten wie Bild- und Kartenmaterial oder Statistiken;
- (b) *Kooperation*, bspw. partizipative Ideenfindung und Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Organisationen oder mit Bürgern, lokal, national und international;
- (c) *Koordination*, bspw. ein einfacherer Austausch und kostengünstigere Übermittlung von Informationen zwischen den unterschiedlichen Anspruchsgruppen, erweiterte Ansätze zur Planung und Simulation von Massnahmen in Echtzeit, Orchestrierung und Automatisierung einzelner Arbeitsschritte oder ganzer Dienstleistungen.

## 14.2. Schlüsselaspekte der digitalen Transformation

Die digitale Transformation löst eine Veränderung von Dienstleistungen und Prozessen aus, welche häufig auch in Kombination mit einer Neuordnung des Selbstverständnisses der Verwaltung und der damit einhergehenden technologischen und organisatorischen Innovation auftritt (► Innovation). Dementsprechend ist der Technologieeinsatz in der öffentlichen Verwaltung immer auch ein Produkt des temporellen und kulturellen Kontexts (Mettler, 2019). Kurz gesagt, um die Transformation vom E-Government zum Smart-Government zu vollziehen, werden in der digitalen Transformation fünf unterschiedliche Evolutionsphasen durchlaufen, welche in Abbildung 14.1 zu sehen sind.

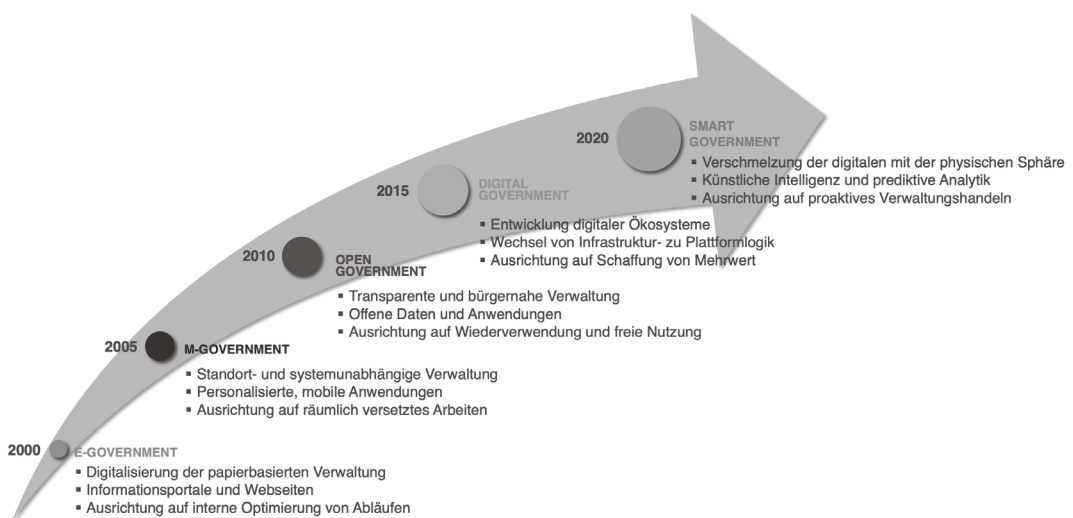


Abb. 14.1 Evolution von «E-Government» zu «Smart Government»

Quelle: Eigene Darstellung

### 14.2.1. E-Government

Ausgangspunkt des heutigen Digitalisierungsdiskurses bildet die erste Welle der Informatisierung der Verwaltung, die natürlich lange vor den 2000er-Jahren begann, jedoch erst durch die Verbreitung des Internets ihren ersten Höhepunkt erreichte. E-Government, das heute immer noch fälschlicherweise als Synonym für die Digitalisierung der Verwaltung verwendet wird, sich jedoch schwergewichtig eher auf Dematerialisierung (vgl. oben «digitisation») konzentrierte, manifestierte sich in erster Linie durch ein stetiges Wachstum der Onlinepräsenz (z. B. in Form von Informationsportalen<sup>44</sup> oder Webseiten) sowie einer stark intern ausgerichteten Optimierung von Abläufen.

### 14.2.2. M-Government

Mit der rasanten Verbreitung von Smartphones und der mobilen Internetnutzung<sup>45</sup> wurde der Fokus stärker auf personalisierte, mobile Applikationen gelegt (sogenannte «Apps») sowie auf Lösungen, die den Verwaltungsmitarbeitenden ein zeitlich oder räumlich versetztes Arbeiten ermöglichen. (Obwohl das mobile Arbeiten in der Verwaltung erst in jüngster Zeit und gezwungenermassen kulturelle Akzeptanz findet.) Dazu gehören Anwendungen wie etwa die «tl App<sup>46</sup>», mit deren Hilfe Bürger Fahrkarten und Informationen zum Zustand des öffentlichen Verkehrs erhalten können, oder die «Züri wie neu App<sup>47</sup>», welche es Bürgern erlaubt, Infrastrukturschäden zu melden. Wesentlicher Unterschied zwischen E-Government und M-Government ist demnach die Standortunabhängigkeit des Zugriffs auf digitale Verwaltungsdienstleistungen sowie eine stärkere Fokussierung auf die Klienten und den Kontext der Nutzung.

### 14.2.3. Open Government

Diese verstärkte «Klientenzentriertheit» oder «Bürgernähe» führte Anfang der 2010er-Jahre zur sogenannten Open-Government-Bewegung (McDermott, 2010), deren Maxime nicht nur eine vermehrte Transparenz des Verwaltungshandelns ist, sondern auch den freien Zugang zu staatlich erhobenen Daten sowie deren kommerzielle wie auch nicht kommerzielle Wiederverwendung einfordert. Digitalisierung bekommt also eine politische Dimension. Während in einem ersten Schritt dieser dritten Evolutionsphase der Fokus auf dem Aufbau von Dateninfrastrukturen für

44 Vgl. Bürgerportal des Bundes und der Kantone: <https://www.ch.ch> (aufgerufen am 28.11.2022).

45 Die Schweiz gehört in internationalen Rankings, z.B. UN E-Government Umfrage (<https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>), regelmässig zu den Top-Ländern hinsichtlich der Telekommunikationsinfrastruktur, jedoch nicht hinsichtlich digitaler Dienstleistungen des Staates (aufgerufen am 28.11.2022).

46 Vgl. Mobile Anwendung der Transports publics de la région lausannoise: <https://www.t-l.ch/horaires-plans/itinaire/application-tl> (aufgerufen am 28.11.2022).

47 Vgl. Mobile Anwendung der Stadt Zürich zur Meldung von Infrastrukturschäden: <https://www.zueriwieneu.ch> (aufgerufen am 28.11.2022).



das Veröffentlichen und das Wiederfinden von staatlichen Datensätzen lag, so zeigt sich nun vermehrt eine Abkehr von technischen hin zu organisatorischen und juristischen Fragestellungen<sup>48</sup> respektive ein Wechsel von einer Infrastruktur- zu einer Plattformlogik.

#### 14.2.4. Digital Government

Dieser Wandel läutet die vierte Phase der digitalen Transformation ein. Es wurde nämlich erkannt, dass es für einen wirklichen Dialog zwischen der Verwaltung und seinen Anspruchsgruppen auch neue Wege in der Konzeption von Lösungen braucht. So konzentriert sich das Digital Government deshalb vermehrt auf die Entwicklung und Governance sogenannter digitaler Plattform-Ökosysteme mit dem Zweck, die unterschiedlichen Bedürfnisse der Anspruchsgruppen respektive die Vor- und Nachteile digitaler Dienstleistungen auszutarieren. Viele der heutigen digitalen Lösungen können nämlich nicht mehr ausschliesslich in Eigenregie entwickelt werden, sondern entstehen aus der Zusammenarbeit (engl. «Co-creation») mehrerer Akteure (z. B. zwischen der Verwaltung und privaten Unternehmen oder zwischen der Verwaltung und den Bürgern), die oft sehr unterschiedliche Interessen verfolgen. Damit eine digitale Lösung langfristig erfolgreich sein kann, müssen sämtliche an der Dienstleistung beteiligten Akteure ihren Beitrag leisten und einen Mehrwert daraus ziehen. Anders ausgedrückt: Eine Infrastruktur aufzubauen ist nutzlos, wenn sie niemand nutzt oder für nützlich befindet. Dementsprechend stehen bei Digital Government ökonomische Überlegungen (z. B. «value-for-tax-money») stärker im Vordergrund als in den vorherigen Phasen. Das Entwickeln digitaler Geschäftsmodelle (engl. «Digital business models») ist nicht nur essentiell für die Privatwirtschaft, sondern wird auch für die öffentliche Verwaltung zur Notwendigkeit: Jede neue Lösung generiert Kosten, welche wiederum das Budget der Verwaltung für neue, innovative Anwendungen schmälert. Eine fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung bedeutet deshalb – über kurz oder lang – auch die Definition von und das Experimentieren mit passenden Finanzierungsmodellen und Kollaborationsformen (Brown, Fishenden, & Thompson, 2014).

#### 14.2.5. Smart Government

Die Verschmelzung der digitalen mit der physischen Welt (z. B. «Internet der Dinge» oder «smarte Gegenstände») ist der Kern der aktuellen fünften Welle der Informatisierung. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass die Informatik allmählich

<sup>48</sup> Vgl. Europäische Datenstrategie: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_de) (aufgerufen am 28.11.2022).

in den Hintergrund, dafür der öffentliche Raum in den Vordergrund tritt. Digitalisierung findet nicht mehr nur auf dem Computerbildschirm oder Smartphone statt, sondern ist allgegenwärtig. Sie findet sich in unscheinbaren Dingen wieder, wie beispielsweise in selbstfahrenden Bussen, sensorbasierten Müllcontainern oder QR-Codes auf Informationstafeln.

Diese letzte als Smart Government bekannte Evolutionsphase (Guenduez et al., 2020a), birgt für die öffentliche Verwaltung zahlreiche Gefahren (z. B. nicht nur digitale, sondern auch physische Angriffe auf öffentliche Infrastrukturen), jedoch auch etliche Chancen und neue Möglichkeiten, um ihren Leistungsauftrag noch effizienter und personalisierter durchführen zu können. Sie kann sogar die Logik einer ganzen Stadt neu ordnen (engl. «Smart Cities»). Gepaart mit neuen Entwicklungen in der künstlichen Intelligenz und prädiktiven Analytik kann die Verwaltung in Zukunft dadurch vermehrt proaktive anstatt rein reaktive Handlungen ausführen.

Was eine Verwaltung tatsächlich zu einer «smarten Verwaltung» macht, ist derzeit jedoch Gegenstand zahlreicher Diskussionen und Studien. Auf die Eigenschaften «smarter» digitaler Verwaltungsdienstleistungen beschränkt, kann die *IMPAKT*-Formel als einfache Gedächtnisstütze genutzt werden (siehe Tabelle 14.1).

Schlüsselaspekt	Erläuterung
Integrativ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Smarte digitale Verwaltungsdienstleistungen vereinen die digitale mit der physischen Sphäre und nutzen dementsprechend das Potenzial kontextbasierter Interaktion</li> <li>• Leistungen unterschiedlicher Verwaltungseinheiten und Dritter werden in dem Masse integriert, dass die Nutzung «aus einer Hand» für den Bürger erfolgt</li> </ul>
Multi-modal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Interaktion innerhalb smarterer Dienstleistungen ist nicht nur sprachlich und visuell auf die Bedürfnisse der jeweiligen Zielgruppe angepasst, sondern ist auch räumlich und gestisch abgestimmt</li> <li>• Es braucht nicht immer zwangsläufig einen Computer oder Smartphone, um digitale Inhalte kommunizieren zu können</li> </ul>
Personalisiert	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Smarte digitale Verwaltungsdienstleistungen berücksichtigen situative Faktoren (z. B. bestimmte Ereignisse oder örtliche Positionierung) und/oder persönliche Charakteristiken der Nutzer (z. B. sprachliche oder kulturelle Eigenheiten)</li> <li>• Anders als bei E-Government, wo im «Giesskannenprinzip» kommuniziert wird, erhält der Bürger situations- oder kontextabhängige Informationen, deren Inhalt und Regelmässigkeit nach Wunsch angepasst werden können</li> </ul>
Antizipativ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Smarte digitale Verwaltungsdienstleistungen begnügen sich nicht nur damit, einen Sachverhalt retrospektiv zu verstehen, sondern versuchen, aus den historischen und aktuellen Daten für zukünftige Situationen zu lernen</li> <li>• Auf Basis dieser Analysen werden Szenarien und Problemlösungsstrategien entwickelt, um wichtige Alltagsprobleme zu lösen (z. B. antizipative Steuerung des Verkehrsaufkommens, Früherkennung von Unwetterkatastrophen)</li> </ul>

Schlüsselaspekt Erläuterung	
Kollaborativ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Smarte digitale Dienstleistungen entstehen in Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Organisationen sowie mit Bürgern</li> <li>• Die Involvierung und Partizipation unterschiedlicher Anspruchsgruppen (engl. häufig als «Crowd» bezeichnet) wird nicht nur zur breiteren Abstützung von Lösungen genutzt, sondern auch zur Lösung komplexer Probleme (z. B. Einhaltung von Klimazielen, Eindämmung von Pandemien)</li> </ul>
Transformativ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Erbringung smarter digitaler Dienstleistungen erfordert ein starkes Umdenken in der Verwaltung, weg von rein etatistischem «top-down»-Projekten hin zu stärker kollektivistisch geprägten «bottom-up»-Initiativen</li> <li>• Smarte digitale Dienstleistungen sind effizient und effektiv, sowohl aus einer internen (z. B. schlankere Verwaltungsprozesse) wie auch aus einer externen (z. B. bedürfnisgerechtere Ansprache von Bürgern) Sichtweise</li> </ul>

**Tabelle 14.1** Eigenschaften smarter digitaler Dienstleistungen (IMPAKT).

### 14.2.6. Modell der digitalen Transformation

Die zentrale Frage, die aktuell viele umtreibt, ist, wie kann die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung etabliert und in dem Masse beschleunigt werden, um einen vergleichbaren Reifegrad wie der private Dienstleistungssektor zu erreichen (Andersen et al., 2020). Während zahlreiche Methoden, Modelle und Denkschulen, wie Agiles Management, Design Thinking, Verwaltungsmodellierung unmittelbare Abhilfe versprechen, ist aus wissenschaftlicher Sicht klar, dass aufgrund der Vielschichtigkeit der digitalen Transformation ein einzelner Ansatz oder Patentrezept nicht die Lösung des Problems sein kann. Vielmehr bedingt eine gewinnbringende Nutzung neuer Technologien und Transition der Verwaltung ins digitale Zeitalter ein Überdenken des Grundgedankens der öffentlichen Wertschöpfung, auf deren Basis strukturelle und kulturelle Anpassungen vorgenommen werden sollten (siehe Abbildung 14.2).

Wichtig ist, dass Werte und Verhaltensweisen, wie Klientenzentriertheit, Offenheit oder kollaboratives Handeln, die häufig in Verbindung mit der digitalen Transformation und Veränderung der öffentlichen Wertschöpfung (engl. «Public Value») genannt werden, nicht einfach nur in einem Strategiedokument oder einer Digital-Charta dokumentiert, sondern in konkrete Massnahmen umgemünzt werden (► Strategie).

Um die Digitalisierung aktiv zu gestalten, braucht es beispielsweise neue Mitarbeiterprofile mit einer gewissen Breite und Tiefe an technischen (z. B. Anforderungsanalyse, Projektmanagement, Programmierung) wie auch transversalen Kompetenzen (z. B. kritisches Denken, Arbeiten in Teams, emotionale Intelligenz) sowie den Aufbau spezialisierter Arbeitsgruppen, die sich ausschliesslich mit Fragen zur Digitalisierung beschäftigen (engl. «Digital Service Teams»). Insofern ist die Rekrutierung,

Weiterbildung und langfristige Bindung von sogenannten t-shaped professionals<sup>49</sup> ein wichtiger Erfolgsfaktor für das Gelingen der digitalen Transformation in der öffentlichen Verwaltung (► Personalmanagement). In Transformationsvorhaben nehmen sie die Rolle eines «Übersetzers» ein, da sie gleichwohl für Probleme maschineller wie auch menschlicher Natur sensibilisiert sind und entsprechend zwischen den beiden organisatorisch meistens strikt getrennten Arbeits- und Denkwelten («Business vs. IT») vermitteln und vernetzen können.

Damit die digitale Transformation auf sämtlichen Stufen und in allen Fachbereichen verstanden und gelebt wird, braucht es eine organisationsübergreifende Stärkung der Kompetenzen im Umgang mit digitalen Medien und neuen Arbeitsformen. Dabei gilt es nicht nur, ein breiteres Verständnis bezüglich der Technik und deren Anwendung zu gewinnen, sondern es sollte ebenso ein Kompetenzaufbau hinsichtlich neuer Kommunikations- und Führungsstile angestrebt werden, die dem digitalen Zeitalter entsprechen. Aufgrund des stetigen technologischen Wandels sollte dies nicht als einmalige Angelegenheit, sondern im Sinne des lebenslangen Lernens als kontinuierliche Aufgabe betrachtet werden (► Organisationales Lernen).

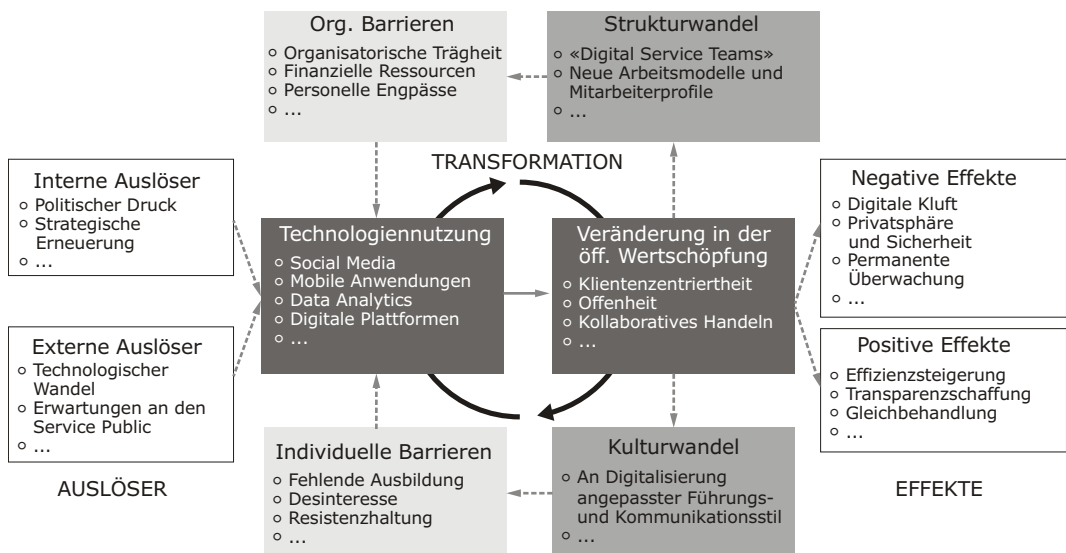


Abb. 14.2 Modell der digitalen Transformation.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein solcher Struktur- und Kulturwandel kann Mitarbeitende überfordern und bei einigen für Unmut sorgen. Begründete und unbegründete Bedenken können die

49 Vgl. Collegiate Employment Research Institute, [https://ceri.msu.edu/\\_assets/pdfs/t-shaped-pdfs/Primer-on-the-T-professional.pdf](https://ceri.msu.edu/_assets/pdfs/t-shaped-pdfs/Primer-on-the-T-professional.pdf) (aufgerufen am 28.11.2022).

Einführung neuer Technologien wesentlich bremsen oder sogar verhindern (Guen-duez et al., 2020b). Insofern ist es für das Gelingen der digitalen Transformation ebenfalls wichtig, individuelle Barrieren und Hürden rasch zu erkennen, zu analysieren und aktiv zu adressieren, zumal eine ausgeprägte Veränderungsresistenz und ein Desinteresse an neuen Lösungen und Arbeitsformen sich nicht von selbst auflösen werden. Ebenso sollte auf organisationaler Ebene auf mögliche system- und kulturbedingte Barrieren, wie übertriebener Formalismus, technokratische Arbeitsweise oder ausgeprägtes Hierarchiedenken, geachtet werden. All dies kann den Erfolg eines Transformationsvorhabens wesentlich beeinflussen.

Schliesslich gilt es, auch die Frage des Nutzens zu beantworten. Allzu häufig werden Projekte aufgrund politischen Drucks oder externer Gegebenheiten lanciert, welche zwar eine halbwegs konkrete Vorstellung bezüglich der technischen Funktionalität einer Lösung entwickeln, jedoch keine konkreten Zielsetzungen hinsichtlich deren Wirkung formulieren. Wie bereits erwähnt, entsteht erst durch die Nutzung von Technologie (und nicht allein durch deren Existenz) ein Effekt. Dieser kann sowohl positiv (z. B. Effizienzsteigerung der Arbeitsabläufe, Gleichbehandlung von Anfragen) wie auch negativ ausfallen (z. B. Exklusion bestimmter Bevölkerungsgruppen, Gefährdung der Privatsphäre). Ein konsequentes Monitoring der Nutzung und eine unvoreingenommene Messung positiver wie auch negativer Nutzeneffekte sind der Schlüssel, um klar kommunizieren und angesichts neu geschaffener Spannungsfelder richtig handeln zu können.

### 14.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung intensiviert bekannte und schafft neue Spannungsfelder, die es zukünftig zu überwinden gilt. Eine besondere Herausforderung stellt die Einhaltung der persönlichen Freiheitsrechte der Bürger:innen dar, welche im Hinblick auf mehr Effizienz oder Effektivität staatlicher Massnahmen ins Hintertreffen geraten können. Die Automatisierung der Entscheidungsfindung oder von Massnahmen zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der Verwaltung, beispielsweise im permanent überlasteten Justizwesen oder im Sozialbereich, entbindet den Staat nicht von seiner Pflicht, die Grundrechte und die Selbstbestimmung der Bürger:innen zu wahren. Obwohl ökonomische Überlegungen für die Weiterentwicklung digitaler Infrastrukturen und Plattformen essentiell sind und unterschiedlichste Interessen zu kalibrieren sind, wie z. B. der Schutz des geistigen Eigentums oder das Urheberrecht Dritter an Algorithmen, so gilt es, die Errungenschaften aus der Vorzeit des Digitalen vehement zu schützen (Moore, 2017).

Ähnlich verhält es sich mit der Frage der Verantwortlichkeiten respektive der Transparenz des Verwaltungshandelns. Was ist mehr zu gewichtigen, die Öffnung und

der Zugang zu staatlich erhobenen Daten oder der vermeintliche Kontrollverlust und die allfällige Mehrarbeit für die Verwaltung? Solche Fragen sollten nicht eindimensional betrachtet werden, sondern erfordern eine multiperspektivische (d. h. juristische, ökonomische, politische, technische und soziale) Analyse und Problemlösung.

Wenden wir den Blick nach innen, insbesondere wie die Verwaltung zukünftige Digitalisierungsbestrebungen bewältigen soll, so ergibt sich ein weiteres Spannungsfeld: Braucht es mehr Zentralisierung oder eher Dezentralisierung für eine nutzenstiftende digitale Transformation? Obschon technisch gesehen beide Varianten in der Regel möglich (z. B. zentrale vs. dezentrale Datenhaltung) und die Vor- und Nachteile (z. B. einfachere Standardisierung vs. erhöhte Agilität und Flexibilität) bekannt sind, so bleibt der strukturelle und kulturelle Wandel in die eine oder andere Richtung nach wie vor ein Drahtseilakt, für den es keine Patentrezepte gibt. Während etablierte Projektmethoden (► Projektmanagement) und Veränderungsmanagement-Ansätze einen ersten Anhaltspunkt liefern können, so sind sie häufig auf einen bestimmten Aspekt (z. B. Abwickeln von Projekten, jedoch nicht Überführung in die Routine) oder eine konkrete Phase der Digitalisierung (z. B. Entwicklung, jedoch nicht Nutzung digitaler Lösungen) ausgerichtet. Die entsprechenden, in einem bestimmten Kontext funktionierenden Managementinstrumente müssen deshalb häufig während der digitalen Transformation «on the fly» selber entwickelt werden.

Schliesslich stellt sich auch eine grundsätzliche Frage: Wofür brauchen wir die Digitalisierung? Mit der Maxime der Gewinnsteigerung (oder Kostenreduktion) durch eine höhere Automatisierung von repetitiven Aufgaben geht die Privatwirtschaft in dieser Hinsicht einen bedenklichen Weg (Zuboff, 2019). Dies verspricht, viele Arbeitsplätze zu vernichten, insbesondere von wenig qualifizierten Personen, und intensiviert gleichzeitig den Wettbewerb um gut ausgebildete Fachkräfte, wie die oben genannten t-shaped professionals. Weiterhin begnügen sich Unternehmen zukünftig nicht mehr nur mit gut strukturierten Daten wie Adressen oder Telefonnummern, sondern weiten ihre Datensammlung auf nicht routinemässige Aufgaben aus, wie z. B. Präferenzen im Medienkonsum oder Bewegungs- oder Essverhalten von Personen. Auf dieser Basis können Algorithmen mit noch detaillierteren Informationen gefüttert und neue Antworten auf nicht routinemässige Aufgaben entwickelt werden. Natürlich spielt dabei ein ökonomisches Kalkül mit. Prozesse müssen optimiert, der Konsument in eine gewünschte Richtung geschubst (engl. «Nudging») werden. Es ist fragwürdig, ob diese Entwicklung und grundsätzliche Denkhaltung ebenso für den öffentlichen Sektor erstrebenswert ist. Letztlich sollte es nicht das Ziel der Verwaltung sein, die Bürger:innen zu bevormunden oder möglichst grossen Profit zu schlagen. Die Digitalisierung sollte vielmehr als Mittel genutzt werden, um die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zu erhöhen (oder zumindest zu erhalten) sowie die alltäglichen und vermehrt aussergewöhnlichen Herausforderungen mit den zur Verfügung stehenden knappen Ressourcen meistern zu können.



## Wichtige Begriffe

- Digitalisierung: (FR: digitalisation, EN: digitisation, IT: digitalizzazione): Umwandlung analoger Informationsträger (z. B. Papierformulare) in digitale Form (z. B. Onlineformular auf Webseite).
- Digitale Transformation: (FR: transformation digitale, EN: digitalization; IT: trasformazione digitale). Einsatz von Informationstechnologie mit dem Zweck, tägliche Routinen und Prozesse zu überdenken und gegebenenfalls neu zu definieren oder neuartige Lösungen für strategisch relevante Fragen zu entwickeln.
- Intelligente Verwaltung: (FR: administration publique intelligente, EN: smart government; IT: amministrazione pubblica digitale e intelligente): eine Verwaltung, welche die digitale Transformation dazu nutzt, die physische und digitale Welt miteinander zu verschmelzen, um gestützt auf kollaborative Prozesse spezifische Bedürfnisse und Problemlösungen zu antizipieren, anstatt nur reaktiv zu handeln.

## Literatur

- Andersen, K. N., Lee, J., Mettler, T., & Moon, M. J. (2020). *Ten Misunderstandings about Maturity Models*. Paper presented at the Proceedings of the 21st Annual International Conference on Digital Government Research, Seoul, Republic of Korea.
- Brown, A., Fishenden, J., & Thompson, M. (2014). *Digitizing Government – Understanding and Implementing New Digital Business Models*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Guenduez, A. A., Mettler, T., & Schedler, K. (2020a). Citizen Participation in Smart Government: A Conceptual Model and Two IoT Case Studies. In: *Beyond Smart and Connected Governments* (pp. 189–209). Cham: Springer.
- Guenduez, A. A., Mettler, T., & Schedler, K. (2020b). Technological frames in public administration: What do public managers think of big data? *Government Information Quarterly*, 37(1), 101406.
- McDermott, P. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly*, 27(4), 401–413.
- Mettler, T. (2019). The Road to Digital and Smart Government in Switzerland. In: A. Ladner, N. Soguel, Y. Emery, S. Weerts, & S. Nahrath (Eds.), *Swiss Public Administration: Making the State Work Successfully* (pp. 175–186). Cham: Springer.
- Moore, T. (2017). *Trade Secrets and Algorithms as Barriers to Social Justice*. Washington DC: Center for Democracy & Technology.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. London: Profile Books.

## Weiterführende Literatur

- Falk, S., Römmele, A., & Silverman, M. (Hrsg.). (2017). *Digital Government*. Cham: Springer.
- Gil-Garcia, J. R., Pardo, T. A., & Gascó-Hernandez, M. (Hrsg.). (2020). *Beyond Smart and Connected Governments: Sensors and the Internet of Things in the Public Sector*. Cham: Springer.
- Veit, D., & Huntgeburth, J. (2014). *Foundations of Digital Government: Leading and Managing in the Digital Era*. Berlin: Springer.





# 15. Organisationales Lernen

David Giauque und Yves Emery

## 15.1. Bedeutung des organisationalen Lernens für die öffentliche Verwaltung

Seit mehreren Jahrzehnten sind die Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden aktiv mit zahlreichen organisationalen Umgestaltungen und Managementreformen beschäftigt. Ihre Ziele: Anpassung an das sich verändernde Umfeld und an die Anforderungen der Bürger:innen und Kund:innen und Erbringung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen bei gleichzeitiger Einsparung öffentlicher Gelder. In den letzten Jahrzehnten waren sie zudem mit zahlreichen Krisen konfrontiert, sei es in politischer, wirtschaftlicher oder in jüngster Zeit auch in gesundheitlicher Hinsicht. Die Organisationen auf allen drei Ebenen der schweizerischen Verwaltungsstruktur waren in der Lage, diese raschen Veränderungen mit einer gewissen Effizienz und Wirksamkeit zu bewältigen, und zwar dank ihrer Mitarbeiter:innen, die Flexibilität, Erfindungsreichtum, Innovationsgeist, aber auch Widerstandsfähigkeit gezeigt haben.

Ihre organisatorische Flexibilität und Befähigung werden durch ihre Lernfähigkeit und eine weitere untrennbare Eigenschaft ermöglicht: ihre Fähigkeit, Wissen und Know-how zu generieren, zu nutzen, zu sichern und zu verbreiten, die für die (Neu-)Definition der öffentlichen Dienstleistungen, ihre Umsetzung und ihre kontinuierliche Verbesserung unerlässlich sind.

Gleich zu Beginn ist es wichtig zu erwähnen, dass jede Organisation lernt, und sei es nur, um weiter zu bestehen. Organisationales Lernen (OL) ist ein Prozess, durch den Belegschaften neues Wissen generieren, entwickeln, organisieren und nutzen, um ihre Strukturen, Prozesse und Abläufe an den sich verändernden wirtschaftlichen, politischen, sozialen und technologischen Kontext anzupassen. OL kann somit als eine Veränderung des Wissens und Verständnisses in einer Organisation definiert werden, die dadurch erreicht wird, dass man auf Erfahrungen aus der Vergangenheit aufbaut (Argote, 2011).

Organisationales Lernen ist untrennbar mit der Fähigkeit von Organisationen verbunden, die Kompetenzen, das Wissen und die Kenntnisse ihrer Mitglieder hervorbringen, zu verwalten, zu verbreiten und zu nutzen. Es ist wichtig zu betonen, dass OL ein Prozess ist, der insbesondere von den Führungskräften auf allen Hierarchieebenen aktiviert, gesteuert und geregelt werden muss. Es ist ein individueller und kollektiver Prozess, der kognitive, soziale, verhaltensbezogene und technische Dimensionen umfasst. Es hängt daher von der Art der sozialen Interaktionen, den Besonderheiten der zu erledigenden Aufgaben sowie den Merkmalen der einzelnen Organisation ab. Mit anderen Worten: Der Lernprozess ist insofern kontingent, als er immer vom Kontext und vom Umfeld, in dem er stattfindet, sowie von den durchzuführenden organisationalen Aktivitäten abhängig ist.

Das OL stellt einen wichtigen Vorteil für jede Verwaltungsorganisation dar, die eine positive Dynamik der kontinuierlichen Verbesserung anstrebt und letztlich eine lernende Organisation<sup>50</sup> werden will. Die Qualität, Wirksamkeit und Relevanz von strukturellen Veränderungen, Prozessentwicklungen, Qualitätskonzepten und Anpassungen an den Kontext sind eng mit OL verbunden. Nicht die gleichen Fehler zweimal zu machen, das sogenannte *Single-Loop-Learning*, und die Strategien, Werte und Routinen infrage zu stellen, von denen die Organisation ausgeht, das so genannte *Double-Loop-Learning* (Argyris & Schön, 1996), sind ohne die Umsetzung von OL-Praktiken unrealistische Ziele. OL ermöglicht es den öffentlichen Verwaltungen also, sich an ihr Umfeld, an gesellschaftliche Veränderungen, an die Bedürfnisse der Bürger:innen/Kund:innen und sogar an plötzliche Krisen anzupassen. Darüber hinaus ist OL ein wesentlicher Bestandteil für die Schaffung von organisationaler Innovation (► Innovation). Daraus ergibt sich die Bedeutung des OL für die Sicherstellung der Nachhaltigkeit, Qualität, Effizienz sowie der Legitimität von Organisationen des öffentlichen Sektors bei verschiedenen Stakeholdern (► Stakeholder) (Politiker:innen, Bürger:innen, Steuerzahler:innen, Kund:innen, private Organisationen und andere Partner).

## 15.2. Schlüsselaspekte des organisationalen Lernens

Um den OL-Prozess in einer Organisation zu aktivieren und zu steuern, müssen strukturelle, organisatorische, kulturelle und menschliche Bedingungen erfüllt sein (► Organisation und Prozesse). OL sollte nicht vereinfachend als lineare Dynamik gesehen werden, die mit dem Lernen der Mitarbeiter:innen beginnt, sich auf der

50 *Die lernende Organisation* wird in der Literatur über organisationales Lernen häufig erwähnt: Sie ist quasi das durch OL angestrebte Ergebnis.

Ebene der Gruppen verfestigt und schliesslich auf der Ebene der Verwaltungsorganisation als Ganzes endet. OL hängt sowohl von Initiativen Einzelner, der Gruppen und Teams als auch von den Verwaltungsorganisationen als Ganzes ab. Das bedeutet, dass es sich nicht auf die Entwicklung der Kenntnisse und Kompetenzen einzelner Mitarbeiter:innen beschränken kann. Andere, eher kollektive und strukturelle Hebel müssen aktiviert werden, um die individuellen Fähigkeiten zu verbreiten und sie langfristig in der gesamten Belegschaft zu verankern.

Wissenschaftliche Untersuchungen und zahlreiche Aussagen von betroffenen Akteur:innen ermöglichen es, diese Hebel oder Grundbedingungen zu identifizieren. Wir werden zunächst auf die strukturellen Hebel eingehen und dann weitere begünstigende Faktoren für den oder die einzelne:n Mitarbeiter:in erörtern.

### 15.2.1. Bedeutung der Organisationsstrukturen

Die Art und Weise, wie Organisationen strukturiert sind, ist ein wichtiger Faktor, der im Zusammenhang mit OL zu berücksichtigen ist (► Organisationsstrukturen). Es gibt hauptsächlich vier Modelle, die jeweils eine bestimmte Arbeitsorganisation beinhalten (siehe Tabelle 15.1). Es sei darauf hingewiesen, dass die öffentliche Verwaltung, wie die meisten Organisationen, ein Mischfall zwischen den verschiedenen im Folgenden vorgestellten Modellen ist.

Man stellt also fest, dass immer mehr Arbeitnehmer:innen die Möglichkeit haben, in einem lernenden Umfeld zu arbeiten. Angesichts der grossen Vielfalt an in Verwaltungsorganisationen vertretenen Berufen bestehen oft mehrere Arten von Organisationsstrukturen und Arbeitsverfahren nebeneinander. Diese stehen in engem Zusammenhang mit den auszuführenden (komplexen oder einfachen) Aufgaben, den durchzuführenden Verfahren und den konkreten Tätigkeiten (► Kernaufgaben). Neuere Forschungen haben die Vorteile von lernenden Strukturen untermauert. Je mehr Unternehmen in einem Land oder einer Region nach der Logik der lernenden Arbeit funktionieren, desto mehr Produkt- oder Dienstleistungsinnovationen bringt dieses Land oder diese Region als Weltneuheit hervor (Benhamou & Lorenz, 2020). Es besteht eindeutig ein erwiesener systemischer Zusammenhang zwischen Organisationsstrukturen, die das Lernen und die Erforschung neuen Wissens fördern, und der Fähigkeit dieser Organisationen, innovative Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln.

Art der Struktur	Kurzdefinition
Einfache Struktur	Aufteilung der Arbeit in elementare, einfache und sich wiederholende Aufgaben. Wenig formalisierte Arbeitsverfahren, geringe Verbreitung von Teamarbeit, weniger komplexe Aufgaben, sehr direkte hierarchische Struktur. Wenig Autonomie und Lernmöglichkeiten für die Mitarbeiter:innen. 18 % der europäischen Arbeitnehmer:innen arbeiten in solchen Strukturen; die am häufigsten betroffenen Sektoren sind: Handel, Hotels, Restaurants, Freizeitaktivitäten und persönliche Dienstleistungen. In Verwaltungsorganisationen lassen sich identische Tätigkeiten mit sehr ähnlichen Organisations- und Arbeitsmerkmalen feststellen.
Taylorisierte Struktur	Ausführung repetitiver, hoch spezialisierter und oft monotoner Aufgaben mit wenig Autonomie bei Arbeitsmethoden und -inhalten. Den Arbeitnehmer:innen werden starke Zwänge auferlegt, insbesondere in Bezug auf Arbeitsrhythmus und Produktivität. Nach diesem Modell arbeiten immer noch etwa 15 % der europäischen Arbeitnehmer:innen, wobei Industriearbeiter:innen und ungelernete Kräfte am stärksten betroffen sind. Die Industrie und das verarbeitende Gewerbe arbeiten hauptsächlich nach dieser Struktur. Auch einige Verwaltungsangestellte müssen sich mit diesen Arbeitszwängen auseinandersetzen, insbesondere in der Produktion von standardisierten Leistungen mit tayloristischen Arbeitsmethoden.
Struktur des Typs «Lean Production»	Hoher kognitiver Anteil der Arbeit, aber mit geringerer Autonomie, da die Prozesse standardisiert sind. Hohe Anforderungen an das Arbeitstempo, die Produktionsstandards und die Bedeutung von Qualitätskonzepten. Kombination von hohen Anforderungen an das Arbeitstempo mit Praktiken wie Vielseitigkeit, Teamarbeit, total quality management. Betroffen sind 27 % der europäischen Arbeitnehmer:innen, insbesondere Techniker:innen, Facharbeiter:innen und kaufmännische Angestellte. Das Modell ist in fast allen Wirtschaftszweigen vertreten. Auch öffentliche Dienstleistungen sind diesen Zwängen unterworfen: Vervielfachung der zu bearbeitenden Fälle in den Sozialämtern oder den regionalen Arbeitsämtern, Produktionserfordernisse in den Krankenhäusern usw. Diese Art von Struktur ist auch in Verwaltungsorganisationen Realität.
Lernende Struktur	Hohes Niveau der Lernaktivität, ausgerichtet auf die Lösung komplexer Probleme, mit hoher Arbeitsautonomie. Monotone und sich wiederholende Aufgaben sind eher selten und die Zwänge – Produktivitätsstandards, Tempo – sind weniger stark ausgebildet als bei anderen Modellen. Betrifft vor allem Fach- und Führungskräfte. Ein Modell, das in den folgenden Sektoren vorkommt: Finanzen, Grundstücks- und Wohnungswesen, Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen. 40 % der europäischen Arbeitnehmer:innen arbeiten in einem solchen System. Auch hier gibt es Verwaltungsorganisationen, die über ein solches System verfügen: öffentliche Labors, Hochschulen, mit komplexen öffentlichen Politiken betraute Stellen usw.

**Tabelle 15.1** Hauptmerkmale einzelner Organisationsstrukturen (angelehnt an Benhamou & Lorenz, 2020).  
Hinweis: Die Anteile beziehen sich auf das Jahr 2015.

### 15.2.2. Einige bewährte organisationale Verfahren

Andere Feldstudien unterstreichen die Bedeutung spezifischer Arbeitsbedingungen für die Förderung von OL. Zusammenfassend lassen sich diese wie folgt darstellen:

- Das Vorhandensein «enger» Netzwerke, von starken Verbindungen zwischen Kolleg:innen. Das Bestehen von Gruppen, die mit einem starken Fokus auf Gegenseitigkeit und vertrauensvoll zusammenarbeiten, sowie offene und spontane Interaktionen von Angesicht zu Angesicht sind der Entwicklung von OL förderlich.
- Die Art der Führung, die praktiziert wird, d. h. partizipative Führung mit einem transformatorischen Ziel (► Führung), die darauf ausgerichtet ist, die Mitarbeiter:innen zu unterstützen und zu ermutigen, aber auch kollektive Entwicklungsziele im Auge hat.
- Die Schaffung einer Kultur und eines Arbeitsklimas, die auf Innovation, Risikobereitschaft, Akzeptanz von Fehlschlägen, Förderung der Eigeninitiative, Respekt vor der Vielfalt der Standpunkte sowie die Beteiligung einer möglichst grossen Zahl von Mitarbeiter:innen an der Entscheidungsfindung ausgerichtet sind.
- Verschiedene Kommunikationsarten: vertikal, von unten nach oben, von oben nach unten, transversal, transparent und regelmässig. So soll das Entstehen gemeinsamer Werte und Perspektiven sowie einer gemeinsamen Sprache und Sinnhaftigkeit gefördert werden. OL ist auch eine symbolische Angelegenheit.
- Unterstützung durch die Organisation in Form von Arbeitsbedingungen, die auf einigen einfachen Grundsätzen beruhen: den Arbeitnehmer:innen Autonomie geben, damit sie selbst bestimmen können, wie sie ihre Arbeit verrichten, sie für ihre Ziele und Ergebnisse verantwortlich machen, eine Bereicherung der Arbeit ermöglichen und allzu repetitive und monotone Aufgaben vermeiden.
- Eine angemessene Infrastruktur für das Wissens- und Kompetenzmanagement und Personalmanagementprozesse (► Personalmanagement), welche die Auswahl, Entwicklung und Bindung von Mitarbeiter:innen ermöglichen, deren Karriere-wünsche mit den Zielen einer lernenden Organisation vereinbar sind. Mit anderen Worten: Es muss sichergestellt werden, dass die Merkmale und Erwartungen der Arbeitnehmer:innen und die der Organisation übereinstimmen (Bright, 2007).
- Sicherstellung der Übereinstimmung zwischen den von der Organisation vertretenen Werten, insbesondere im Zusammenhang mit ihren OL-Zielen, und der Art der Motivation der Mitarbeiter:innen. Es hat sich gezeigt, dass Personen mit einem hohen Mass an Motivation für den öffentlichen Dienst (sog. *Public Service Motivation*) auch diejenigen sind, die sich am ehesten für ihre Organisation engagieren, um sie weiterzuentwickeln und voranzubringen. Die Motivation für den öffentlichen Dienst ist daher ein starker Motor für OL in Verwaltungsorganisationen (Emery & Giaque, 2012).

Diese Managementgrundsätze haben sich als wirksam erwiesen, um das Entstehen, die Entwicklung und die Verbreitung von OL in Verwaltungsorganisationen zu fördern (Rashman, Withers, & Hartley, 2009). Doch wie lässt sich das in der Praxis umsetzen? In der folgenden Tabelle werden verschiedene Massnahmen vorgeschlagen, auf die der oder die Leiter:in der Organisation achten sollte und die zur Entwicklung von OL und zum Management des organisationalen Wissens beitragen.

Konkrete Massnahmen	Beschreibung
Ernennung eines/einer «Chief Knowledge Officer» (CKO)	Ein oder eine CKO ist für die Schaffung, Pflege und Entwicklung einer Wissensmanagement-Infrastruktur innerhalb der Organisation verantwortlich. Er oder sie ist zuständig für die strategische Entwicklung des Lern- und Wissensmanagements.
Einführung von Coaching und Mentoring	Coaching und Mentoring können dazu beitragen, das implizite und explizite Wissen der einzelnen Organisationen an neue Mitglieder weiterzugeben. Insbesondere das Mentoring, bei dem ein erfahrenes Mitglied einem Neuling zur Seite gestellt wird, fördert die Verbreitung von organisationalen Erfahrungen und Wissensständen.
Organisation von Veranstaltungen zur Förderung der informellen Interaktion	Die Organisation sozialer Veranstaltungen (Grillabende, Wanderungen, Essen usw.) fördert die informelle Kommunikation zwischen den Mitgliedern einer Organisation, den Austausch von Informationen, aber auch die Entwicklung einer gemeinsamen Sprache (Gemeinschaftsbildung, Bindungsaufbau).
Jobrotation	Mit dieser Praxis sollen die Mitglieder einer Organisation ermutigt werden, den Arbeitsplatz, die hierarchische Position oder den Fach- und Zuständigkeitsbereich zu wechseln, um neue berufliche Erfahrungen zu sammeln. Diese Praxis ermöglicht die Weitergabe von Wissen und Know-how und die Entwicklung von Empathie unter den Mitarbeiter:innen und fördert die Kreativität innerhalb der Organisation.
Kompetenzmanagement	Ein bekanntes Verfahren im Personalwesen zur Ermittlung und Erfassung der Kompetenzen von Mitarbeiter:innen in Form von Kompetenzkatalogen oder Kompetenzprofilen (auch in elektronischer Form). Diese Datenbanken können dann genutzt werden, um schnell Expert:innen für die Lösung spezifischer Probleme innerhalb der Organisation zu finden.
Bildung von praxisbezogenen Gemeinschaften	Gruppen von Mitarbeiter:innen, die sich aufgrund gemeinsamer beruflicher Interessen oder gemeinsamen Fachwissens freiwillig treffen, um Erfahrungen auszutauschen, hilfreiche Verfahren zu ermitteln oder zu entwickeln und neue soziale Beziehungen zu knüpfen. Diese Gruppen sind freiwillig und werden von den Mitarbeiter:innen eigenverantwortlich organisiert.
Bildung von funktionsübergreifenden Teams	Teams, die durch die Zusammenführung von Expert:innen aus verschiedenen Teilen der Organisation gebildet werden, um unterschiedliche funktionale Fachkenntnisse zu kombinieren. Die Mitglieder haben also unterschiedliche Identitäten und Aufgaben und kommen zum Meinungsaustausch zusammen, um mehr oder weniger komplexe Probleme innerhalb der Organisation zu lösen.
Durchführung von Post-Mortem-Evaluierungen	Organisation von Veranstaltungen nach Abschluss von Projekten, bei denen sich die Projektmitglieder über gute und schlechte Erfahrungen, gute und schlechte Praktiken austauschen und den Ablauf des Projekts auswerten. Über diese sogenannten Post-Mortem-Bewertungen wird ein Protokoll geführt.

Konkrete Massnahmen	Beschreibung
Einrichtung einer Einheit <i>Forschung und Entwicklung oder Innovation</i>	Schaffung einer Organisationseinheit, die speziell für die Entwicklung von neuem Wissen und Know-how zuständig ist. Dies kann die Entwicklung neuer Technologien, Qualitätsstandards, Prozesse oder Arbeitsabläufe beinhalten. Die Verbreitung dieses neuen organisationalen Wissens ist ebenfalls eine wichtige Aufgabe dieser Einheit.
Entwicklung von Ad-hoc-Schulungsprogrammen	Erstellung eines systematisierten Schulungsprogramms, das auf den Erwerb bestimmter Kompetenzen oder Verhaltensweisen abzielt (sowohl fachliche als auch soziale Kompetenzen). Diese Schulungen, die von internen oder externen Personen durchgeführt werden, können dazu genutzt werden, standardisierte Inhalte, Verhaltensweisen oder Methoden in der gesamten Organisation zu verbreiten.
Einführung neuer Arbeitsformen ( <i>New ways of working</i> )	Neue Technologien ermöglichen in dafür geeigneten Berufszweigen eine wesentlich flexiblere Arbeitsweise, z. B. ohne festen Arbeitsplatz. Dadurch entstehen neue Beziehungen zwischen den Mitarbeiter:innen, die zu Interaktionen führen, welche wiederum einen kreativen Austausch ermöglichen und die Verbreitung von Wissen fördern.

**Tabelle 15.2.** Beispiele für organisationale Verfahren, die OL fördern.

## 15.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

### 15.3.1. OL und die klassischen Merkmale von Verwaltungsorganisationen

In Organisationen des öffentlichen Sektors können der Einfluss politischer Ausrichtungen und das direkte Eingreifen gewählter Volksvertreter:innen (► Institutionen) (Mitglieder der Exekutive oder des Parlaments), manchmal zur Unzeit, Lernbemühungen sowohl vereiteln als auch im Gegenteil aktivieren. Es ist nicht ungewöhnlich, dass die Verwaltungseinheiten mit einer gewissen Verwirrung hinsichtlich der zu verfolgenden Aufgaben oder Ziele konfrontiert werden (► Ethik). Diese Widersprüche, die von den politischen Akteur:innen mitunter geschickt aufrechterhalten werden, insbesondere wenn die Exekutive nicht homogen ist und nicht «mit einer Stimme» spricht, sind eine echte Herausforderung für das OL.

Organisatorische Starrheit und komplexe Verwaltungsprozesse und -verfahren sind wohlbekannt Merkmale von Verwaltungsorganisationen (Bozeman, 2000). So sehr, dass Bürokratie und ein verfahrenstechnisches Klima die Bemühungen um die Schaffung einer für OL förderlichen Kultur manchmal vereiteln können. Andere Merkmale der Organisation, wie z. B. eine starke Abteilungsgliederung, Segmentierung und Spezialisierung von Verwaltungseinheiten, können ein Hindernis für OL darstellen, insbesondere aus einer Querschnittsperspektive. Von anderen zu lernen ist in der Tat von zentraler Bedeutung, aber dies ist umso schwieriger, wenn die Grenzen zwischen Abteilungen oder Organisationseinheiten schwer zu überwinden sind.



Organisationen des öffentlichen Sektors werden häufig als professionelle Bürokratien bezeichnet. Einige von ihnen, wie z. B. Krankenhäuser, Polizei, Gefängnisse und Steuerverwaltungen, setzen sich aus Fachleuten zusammen, die Expert:innen auf demselben Gebiet sind, die ähnliche Ausbildungen durchlaufen haben und die dieselben Überzeugungen, Werte und Denkweisen teilen, was dazu führt, dass sie mehr oder weniger gleiche Vorstellungen von «guter Arbeit» haben. Diese stillschweigenden beruflichen Normen tragen zwar dazu bei, Expertengemeinschaften zusammenzuhalten, können sich aber auch als Hindernis für die Berücksichtigung neuer Informationen, Kenntnisse oder Erkenntnisse erweisen, die nicht unbedingt mit den Denkmustern und Routinen vereinbar sind, die diese Fachleute verinnerlicht haben. Diese Homogenität der Ansichten, Bedeutungen und Vorstellungen von Arbeit ist offensichtlich schwer zu überwinden, insbesondere wenn es darum geht, eine Öffnung für neue Denkweisen zu ermöglichen (Evetts, 2013).

Wichtig zu erwähnen ist auch, dass OL Zeit braucht, wobei auch die Entwicklung der Fähigkeiten und des Wissens der einzelnen Mitarbeiter:innen nicht kurzfristig erreicht wird. Mit anderen Worten: Es müssen Investitionen getätigt werden, und es muss Zeit dafür zur Verfügung gestellt werden. In den meisten Fällen wurden die Reformen der letzten Jahrzehnte jedoch eher brutal und oft überstürzt nach einer «Top-down»-Logik (► Organisationstrukturen) umgesetzt und waren auf Leistung und Produktivität ausgerichtet. Das Ziel war es, mit oft geringeren finanziellen Mitteln mehr zu erreichen. Infolgedessen können diese Reformen das OL gefährden, insbesondere wenn zu häufig Änderungen vorgenommen werden: Die neu erworbenen Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen können sich nicht setzen, bevor eine weitere organisatorische Umgestaltung stattfindet. Die Aufeinanderfolge von Verwaltungsreformen führt bei den Mitgliedern der Verwaltungsorganisationen zu einem Gefühl der Verschwendung, des Verlusts von Sinn und der Orientierungslosigkeit und sogar der Unklarheit, was zu Widerstand und/oder Resignation führen kann. Dadurch wird es noch schwieriger, OL zu gewährleisten.

### 15.3.2. OL und Krisen: ein schwieriges Paar

Krisenzeiten sind auch für das OL eine Herausforderung, auch wenn sie förderlich sein können, weil sie Gewohnheiten aufbrechen. Krisen führen jedoch häufig zu zentralisierteren, weniger partizipativen und auf Kostenersparnis ausgerichteten Reaktionen der betreffenden Organisation. In solchen Zeiten steigen die Anforderungen an die Berichterstattung, die auf einer Reihe kurzfristiger quantitativer Leistungsindikatoren beruht. Dies sind logischerweise ungünstige Zeiten für OL. Die Herausforderung für den oder die Leiter:in einer Verwaltungseinheit besteht darin, auch in ungünstigen Zeiten Räume für das Lernen und die Entwicklung von Wissen zu erhalten. Damit wird vermieden, dass in künftigen Krisen dieselben Fehler wiederholt werden.

Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Effektivität und Effizienz von Verwaltungsorganisationen in Zukunft noch stärker von ihrer Fähigkeit zum kontinuierlichen Lernen abhängen wird. Nicht nur, um in Krisenzeiten weiter zu funktionieren, sondern auch, um neue Arbeitsmethoden zu entwickeln, um innovativ zu sein und den sich immer stärker verändernden Bedürfnissen der Gesellschaft gerecht zu werden.

Eine grosse Herausforderung wird schliesslich auch in der Entwicklung von Managementsystemen liegen, die durch neue Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt werden und die Aktivierung und Weitergabe von Wissen fördern. Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung (► Digitale Transformation) stellt grosse Herausforderungen an alle Akteur:innen in der Verwaltung und hohe Anforderungen an deren Lernfähigkeit, was sich in Zukunft noch verstärken wird. Neben strukturellen und organisatorischen Veränderungen und einer Anpassung der Arbeitsbedingungen, wie sie in diesem Beitrag aufgezeigt wurden, sind technologische Lösungen für die Förderung des OL unerlässlich. Aber wie immer wird der kulturelle Wandel der wichtigste und schwierigste sein. OL bedeutet, Wissen zu teilen, stärker bereichsübergreifend zu arbeiten und in einer Zeit von Leistungsdruck Abstand zu gewinnen. Alles Massnahmen, die für viele sehr weit von ihrer täglichen Realität entfernt zu sein scheinen. Die Bereitschaft der Organisationsleiter:innen, voranzukommen, ist also entscheidend!

## Wichtige Begriffe

- Kompetenzmanagement (competency management, gestion des compétences, gestione delle competenze): strategisches und kollektives Management des Wissens, des Know-hows, der sozialen Kompetenzen und der Entwicklungsfähigkeiten von Personen, die in einer Organisation arbeiten.
- Neue Arbeitsformen (new ways of working, nouvelles manières de travailler, nuove forme di lavoro): Managementpraktiken, die es den Arbeitnehmer:innen ermöglichen, unter Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien unabhängig von Ort und Zeit zu arbeiten.
- Organisationales Lernen (organizational learning, apprentissage organisationnel, apprendimento organizzativo): eine Veränderung des Wissens und Know-hows in einer Organisation, die dadurch erreicht wird, dass man auf Erfahrungen aus der Vergangenheit aufbaut.
- Wissen und Wissensmanagement (knowledge and knowledge management, management des connaissances et des savoirs, conoscenze e gestione delle conoscenze): Entwicklung, Verwaltung und Weitergabe von Wissen und Kenntnissen in Organisationen.

## Literatur

- Argote, L. (2011). Organizational learning research: Past, present and future. *Management Learning*, 42(4), 439–446. SAGE Publications Ltd.
- Argyris, C., & Schön, D. (1996). *Organizational Learning II: Theory, method and practice*. Menlo Park California: Addison-Wesley.
- Benhamou, S., & Lorenz, E. (2020). Promouvoir les organisations du travail apprenantes: Enjeux et défis pour la France. *Document de travail – France Stratégie*, (3). Retrieved from <https://www.strategie.gouv.fr/publications/organisations-travail-apprenantes-enjeux-defis-france> (aufgerufen am 09.12.2022).
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Bright, L. (2007). Does Person-Organization Fit Mediate the Relationship Between Public Service Motivation and the Job Performance of Public Employees? *Review of Public Personnel Administration*, 27(4), 361–379.
- Emery, Y., & Giauque, D. (2012). *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Evetts, J. (2013). Professionalism: Value and ideology. *Current Sociology*.
- Nellen, L. C., Gijsselaers, W. H., & Grohnert, T. (2020). A Meta-Analytic Literature Review on Organization-Level Drivers of Team Learning. *Human Resource Development Review*, 19(2), 152–182. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Rashman, L., Withers, E., & Hartley, J. (2009). Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature. *International Journal of Management Reviews*, 11(4), 463–494.

## Weiterführende Literatur

- Ingvaldsen, J. A., & Engesbak, V. (2020). Organizational learning and bureaucracy: An alternative view. *The Learning Organization, ahead-of-print*. <https://doi.org/10.1108/TLO-11-2019-0168> (aufgerufen am 28.11.2022).
- Sanz-Valle, R., Naranjo-Valencia, J. C., Jiménez-Jiménez, D., & Perez-Caballero, L. (2011). Linking organizational learning with technical innovation and organizational culture. *Journal of Knowledge Management*, 15(6), 997–1015. <https://doi.org/10.1108/13673271111179334> (aufgerufen am 28.11.2022).
- Schulz, M. (2017). Organizational Learning. In: *The Blackwell Companion to Organizations* (p. 415–441). John Wiley & Sons. <https://doi.org/10.1002/9781405164061.ch18> (aufgerufen am 28.11.2022).