

9. «Dafür sind wir nicht zuständig» – Silodenken und «agile Transformation» in der öffentlichen Verwaltung

«Dafür sind nicht wir, sondern andere zuständig» – in der öffentlichen Verwaltung ein oft verwendeter Satz, wenn es um Veränderung geht. Ein Ausdruck von Silodenken und ein Satz, der erst mal blockiert – und zwar das Finden von gesamtheitlichen Lösungen für komplexe Probleme und das gemeinsame Umsetzen dieser Lösungen. Silodenken wirkt sich direkt aus auf den Erfolg und die Ergebnisse von Veränderungsprozessen. Dieser Beitrag vertieft das Phänomen des Silodenkens in der öffentlichen Verwaltung und zeigt, welche Ansatzpunkte im Umgang mit Silodenken hilfreich sein können.



Das Zuschieben von Zuständigkeiten an andere ist ein Ausdruck von Silodenken, verstanden als das Denken und Handeln innerhalb einzelner Organisationseinheiten und ihrer Zuständigkeiten. Auch wenn Silodenken in vielen Organisationen vorkommt, scheint es in der öffentlichen Verwaltung besonders ausgeprägt zu sein. Lévesque und Vonhof (2018) sprechen vom Denken in Zuständigkeiten gar als einem «zentralen Kulturmuster der Verwaltung» (S. 19).

Eva Abegg

Dieser Beitrag widmet sich dem Phänomen des «Denkens in Zuständigkeiten» – wie zeigt es sich in der öffentlichen Verwaltung? Stellt es überhaupt ein Problem dar? Und was können mögliche Ansatzpunkte im Umgang damit sein?

«Klare Zuständigkeiten sind grundsätzlich wichtig für das Funktionieren von Organisationen. In der öffentlichen Verwaltung sind sie sogar notwendiger Garant für die Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger und für die Stabilität der öffentlichen Leistungen.»

Eva Abegg

Das Denken in Zuständigkeiten

Grundlage für das Denken in Zuständigkeiten als Kulturmuster der Verwaltung ist das Gesetzmässigkeitsprinzip. Verwaltungen handeln meist nur aufgrund und im Rahmen einer gültigen gesetzlichen Grundlage. Und jede der im Gesetz festgelegten Aufgaben ist einem Amt, einer Dienststelle oder einem Fachbereich zugeordnet. Das Denken in Zuständigkeiten hat auch mit der Kopplung an die Politik und ihre Amtsträger und Amtsträgerinnen zu tun. Anders als bei privaten Organisationen sind die obersten Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen politisch gewählt und agieren auch dementsprechend. Im Fokus dieser politischen Logik stehen oft Machterhalt und Profilierung und nicht die Sachorientierung oder das effektive und effiziente Funktionieren der (Gesamt-)Verwaltung. Da jedem Silo ein politischer Amtsträger oder eine Amtsträgerin vorsteht, der/die auch in (politischer) Konkurrenz mit ihren Kolleginnen und Kollegen steht, wird Silodenken innerhalb der Verwaltung «von oben» verstärkt.

Bei genauerer Betrachtung der Aufgaben einer Verwaltung können drei Leistungsanteile in der Verwaltung unterschieden werden: hoheitliche Aufgaben, politische Aufgaben sowie kundenorientierte Aufgaben (siehe Abbildung 1).



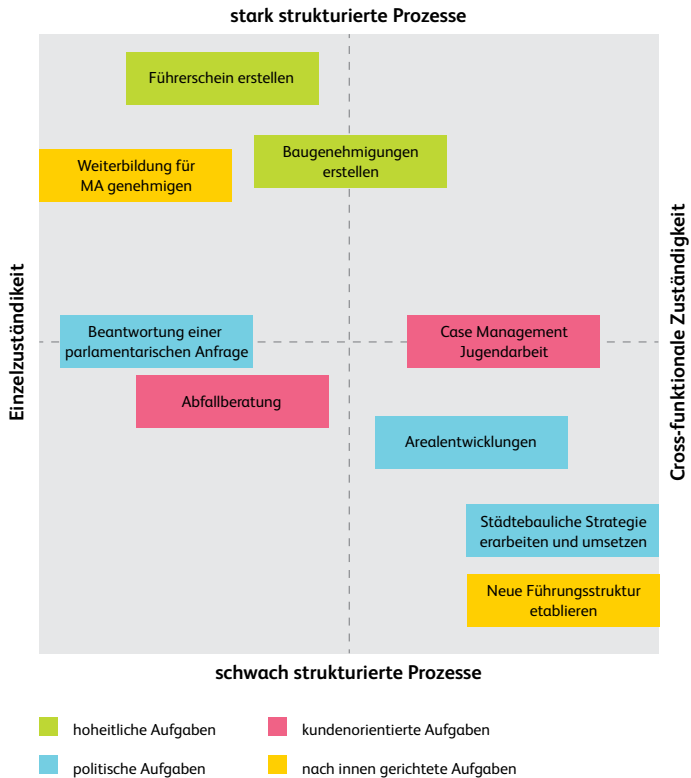
→

Abbildung 1:
Leistungsanteile
der öffentlichen
Verwaltung
(Lévesque & Michl,
2018, S. 44–45)

Hoheitliche Aufgaben haben den Gegenwartsschutz («Es gilt, was gilt») zum Ziel und sind der eigentliche Kernauftrag der Verwaltung. Hier sind klare Zuständigkeiten fundamental, um Stabilität in der Leistung und Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger zu garantieren. Beantragt eine Bürgerin beispielsweise eine Prämienverbilligung, möchte sie in der Prüfung des Gesuchs gleichbehandelt werden wie ihre Nachbarin. Dies wird sichergestellt, indem nur eine Stelle für die Prüfung zuständig ist und diese für alle Anträge nach den gleichen Kriterien und dem gleichen Prozess folgend macht.

Bei kundenorientierten Leistungen des Service public gilt dies grundsätzlich ebenfalls: Gleicher Zugang zu öffentlichen Leistungen und Gleichbehandlung müssen sichergestellt werden. Und auch bei politischen Aufgaben sind klare Zuständigkeiten wichtig und sinnvoll: Geht es beispielsweise um das Beantworten einer parlamentarischen Anfrage zu einem spezifischen Thema, soll dies eine zuständige Fachperson mit entsprechendem Fachwissen tun. Dies, sofern die Abgrenzung klar und Abhängigkeiten zu anderen Bereichen überschaubar sind. Und da erscheint die entscheidende Frage, diejenige der Komplexität.

In einer sich ständig verändernden Umwelt (Stichwort VUKA) wachsen die Herausforderungen mit komplexen Wechselbeziehungen zwischen Themenbereichen – und damit den Zuständigkeitsbereichen von Verwaltungseinheiten. So erreichen neue Aufgabenstellungen und Anforderungen die Verwaltung, die sich im Querschnitt verschiedener Bereiche bewegen. Komplexe Themen lassen sich oft nicht in der formalen Struktur verorten und müssen innerhalb mehrerer Zuständigkeiten und Hierarchien (Silos) bearbeitet werden. Man spricht in diesem Kontext von «cross-funktionalen Zuständigkeiten». Komplexe Themen können oft nicht innerhalb stark strukturierter Prozesse erarbeitet werden, da das Vorgehen zur Lösungsentwicklung nicht standardisiert und unklar ist. Die Komplexitätsmatrix (in Anlehnung an das Modell von Michl und Steinbrecher, 2018, S. 30) verortet die unterschiedlichen Aufgaben nach Komplexitätsgrad (siehe Abbildung 2).



→

Abbildung 2:
Komplexitätsmatrix der Verwaltungsaufgaben (eigene Darstellung in Anlehnung an Michl und Steinbrecher, 2018, S. 30)

Ein gutes Beispiel für eine komplexe Herausforderung mit cross-funktionalen Zuständigkeiten sind Arealentwicklungen – hier sind eine Vielzahl von Einheiten der Verwaltung auf verschiedenen Ebenen und Rollen aktiv:

- Es gibt einen politischen Anteil: Stadtentwicklung in all seinen Unterfacetten ist ein Querschnittsthema, das viele Silos betrifft (Wohnen, Mobilität, Schulraum, Freizeit, Begrünung usw.) und sich an verschiedenen normativen Grundlagen und politischen Entscheiden orientieren muss. Oft gibt es Beteiligungsverfahren mit der Bevölkerung und privaten Partnern sowie einen politischen Entscheidungsprozess.

- Es besteht ein hoheitlicher Anteil: So braucht es bei Bauprojekten oft eine Vielzahl an Bewilligungen, um das Einhalten der Gesetze sicherzustellen: Raumplanung, Umweltschutz, Denkmalschutz, Mobilität, Arbeitsschutz usw.
- Und Arealentwicklungen können auch kundenorientierte Leistungen umfassen, wenn es beispielsweise um die Biodiversitätsberatung von privaten Partnern in ihren Bauvorhaben geht.

Bei solchen Vorhaben orientiert sich das Vorgehen am Denkmuster der Komplexitätsreduktion durch die Aufteilung der Aufgabe in passende Einzelpakete: Das Tiefbauamt verantwortet Mobilität und Raumplanung, das Amt für Umwelt das Einhalten von Umweltschutzgesetzen, die Stadtentwicklung begleitet die Mitwirkung usw. Das Problem dabei: Es gibt mehrdimensionale Wechselwirkungen und das Entwickeln der Lösung ist damit komplexer als die Summe der Einzelpakete.

Es sind also neue Wege im Denken, Handeln und Zusammenarbeiten gefragt. Gemäss Michl und Steinbrecher (2018) sind es genau diese komplexen Prozesse, die die Verwaltung dazu auffordern, aus dem Denken in festen Zuständigkeiten und Verläufen herauszutreten und sich in Richtung netzwerkartiger und agiler Zusammenarbeit zu bewegen. Agilisierung bedeutet für die Autoren «eine ganz grundlegende Änderung der Arbeitskultur in der öffentlichen Verwaltung – nämlich der (weitgehende) Übergang von der Arbeit in Einzelzuständigkeiten und «Silos» zu einer Arbeit in kollaborativen Zusammenhängen, in Teams» (Michl und Steinbrecher, 2018, S. 27). Gemäss Stucki-Sabeti et al. (2022) eignen sich agile Herangehensweisen insbesondere zur Bearbeitung komplexer Problemstellungen mit unklarem Lösungsweg. Beispiele hierfür sind Strategie- und Organisationsentwicklungsprozesse, Schulentwicklung oder die Gestaltung von sozialen Dienstleistungen (Vgl. Stucki-Sabeti et al., 2022, S. 118).

Verwaltungen und ihre Mitglieder bewegen sich in einem Spannungsfeld: In vielen Aufgaben müssen sie für Stabilität und Sicherheit sorgen, bei anderen Aufgaben müssen sie ihre Denk- und Handlungsmuster komplett auf den Kopf stellen sowie agil, vernetzt und kollaborativ denken und handeln. Dies ist ein Spagat, der eine grosse Herausforderung darstellt. Etwas zugespitzt ist gar von einem fundamentalen Dilemma die Rede: «Wie und durch was können tiefgreifende Erneuerung und Umbruch in öffentlichen Institutionen ausgelöst und umgesetzt werden, wenn die Routine und Stetigkeit von Verwaltungshandeln im Kern genau das ist, warum es Verwaltungen überhaupt gibt?» (ZOE, 2023, S. 4).

«Verwaltungen und ihre Mitglieder bewegen sich in einem Spannungsfeld: In vielen Aufgaben müssen sie für Stabilität und Sicherheit sorgen, bei anderen Aufgaben müssen sie ihre Denk- und Handlungsmuster komplett auf den Kopf stellen sowie agil, vernetzt und kollaborativ denken und handeln.»

Eva Abegg

Zu beobachten ist, dass dieser Spagat zu Überforderung führen kann, die sich in Ohnmachtsgefühlen, Widerständen in Veränderungsprozessen oder auch wildem Aktionismus von Führungskräften und Beratern zeigen kann. Was sind mögliche Ansatzpunkte, um dieses Spannungsfeld zu managen und neben der bewährten Stabilität auch Innovation und Bewegung zu ermöglichen?

Ansatzpunkte im Umgang mit dem Spannungsfeld zwischen Stabilität und Innovation

Stucki-Sabeti et al. (2022) formulieren Handlungsempfehlungen, um Verwaltungen Schritt für Schritt agiler zu machen. Sie betonen dabei insbesondere den ganzheitlich-systemischen Blick auf die Organisation, den Fokus auf Prinzipien und Mindsets (also die Ebenen Kultur und Führung) sowie das Starten im Kleinen und das kontinuierliche Weiterentwickeln in Lern- und Entwicklungsschleifen (S. 124–126). In Bezug auf Silodenken und den Umgang mit dem erwähnten Spannungsfeld lassen sich aus der Praxis folgende Ansatzpunkte ergänzen bzw. nuancieren:

Der erste Schritt ist eine differenzierte Betrachtung der unterschiedlichen Aufgaben und Rollen, die eine Organisation hat. Es macht Sinn, die Aufgabenebenen (hoheitlich, kundenorientiert und politisch) bewusst zu unterscheiden, dies schafft Orientierung und unterstützt darin, sich gegenseitig widersprechende Anforderungen zu verorten. Mithilfe der *Komplexitätsmatrix* (vgl. Abbildung 2) kann der Handlungsbedarf sichtbar gemacht werden: Bei welchen Aufgaben stehen Stabilität und klare Zuständigkeiten im Vordergrund? Wo hindert uns Denken und Handeln in Zuständigkeiten daran, Lösungen zu finden, die den Anforderungen gerecht werden?

Ansatzpunkt 1:
Ein differenziertes Bild und
Bewusstsein für eigene
Aufgaben und ihre unter-
schiedlichen Komplexitäts-
anforderungen entwickeln

Die Praxis zeigt, dass das Bewusstsein für die unterschiedlichen Anforderungen der Aufgaben in der gesamten Organisation, d.h. über alle Hierarchieebenen, gestärkt werden soll. Entscheidungsträger und -trägerinnen und Führungskräfte erleichtert dieses Bewusstsein, Prioritäten in der Weiterentwicklung zu setzen. Für alle Hierarchieebenen schafft es Orientierung und Sicherheit für Veränderungen, indem sichtbar wird, wo tiefgreifende Veränderung in der Zusammenarbeit erforderlich ist, und wo nicht oder nur bedingt.

Ein möglicher Weg zu einem gestärkten Bewusstsein wäre, dieses differenzierte Bild auf Aufgaben in der Organisation gemeinsam zu entwickeln und zu reflektieren. Weitere Möglichkeiten, dieses Bewusstsein zu stärken, ist das Einnehmen der Perspektive von Kunden, Kundinnen und Anspruchsgruppen. Oft werden Wechselbeziehungen erst durch einen Aussenblick sichtbar. Ebenfalls können innerhalb der Organisation Austauschgefäße eingerichtet werden, um das Wissen und Bewusstsein für die anderen zu stärken.

Schlussendlich kann ein gemeinsames Bewusstsein für eigene Aufgaben und ihre unterschiedlichen Komplexitätsanforderungen dazu führen, dass die Fähigkeit zum Sowohl-als-auch von Stabilität und Innovation gestärkt wird.

**Ansatzpunkt 2:
Orientierung durch geteilte
Vision und Strategie sowie
Transparenz in der Veränder-
ung schaffen**

Eine gemeinsame Vision als Leitstern, aber auch klar definierte strategische Schwerpunkte und Ziele sowie eine klare Mission können Orientierung auf allen Hierarchieebenen schaffen. Dies kann einerseits in Form von Fach- und Themenstrategien (beispielsweise Mobilitätsstrategie, Leitplanken Stadtentwicklung) sein, aber auch in Form klar definierter Missionen und Strategien für Organisationseinheiten oder die gesamte Verwaltung, die nach innen und aussen Orientierung schaffen. Weiter zeigt die Praxis, dass es Transparenz und Klarheit in der Prozessgestaltung von Veränderungsprozessen braucht – dazu gehören insbesondere klare Rollen und Entscheidungswege.

Sorgfältig und transparent gestaltete Veränderungsprozesse sowie übergeordnete Leitplanken und Fixsterne geben Orientierung und ermöglichen es erst, sich sicher in einem Umfeld voller Unsicherheit zu bewegen. Dies ist eine der zentralen Führungsaufgaben für Führungskräfte in öffentlichen Verwaltungen.

**Ansatzpunkt 3:
Cross-funktionale Struk-
turen mit entsprechenden
Kompetenzen und finan-
ziellen Möglichkeiten
schaffen**

Um komplexen Herausforderungen auf neuen Wegen zu begegnen, braucht es entsprechende cross-funktionale Strukturen und Gefässe. Stucki-Sabeti et al. (2022) sehen in der Förderung der Zusammenarbeit von interdisziplinären, cross-funktionalen und weitgehend selbstorganisierten Teams eines der zentralen Kernanliegen der Agilität (S. 116).

Besonders wichtig erscheint hier, dass diese Strukturen sowohl die gemeinsame Lösungsfindung als auch die Umsetzung ermöglichen. Entsprechende finanzielle Werkzeuge und Entscheidungskompetenzen müssen dazu sichergestellt werden. Die Praxis zeigt, dass in der konzeptionellen Phase von Veränderungsprozessen oft cross-funktional gearbeitet wird. So wird zum Beispiel eine kantonsweite Fachstrategie in einem Querschnittsthema (z. B. zu Nachhaltigkeit) gemeinsam entwickelt. Die Umsetzung und ihre Steuerung geschehen

dann aber oft wieder komplett in den Silos. Das heisst, die Umsetzung wird auch in den Silos budgetiert und damit oft punktuell wieder aus den Budgets gestrichen. So verhindern Finanzierungs- und Budgetierungsprozesse in der Silologik neue Formen der übergreifenden Zusammenarbeit.

Und bei diesem Thema wichtig: Das gezielte Schaffen von cross-funktionalen Strukturen bedeutet nicht, dass die ganze Verwaltung reorganisiert werden soll – kleine Veränderungsschritte können bereits Wirkung zeigen.



**Ansatzpunkt 4:
Querschnittskompetenzen
stärken**

Das Bespielen von übergreifenden Strukturen und die Gestaltung von verwaltungsübergreifenden Prozessen und Projekten braucht Querschnittskompetenzen – so beispielsweise im Projektmanagement, in der Prozessgestaltung und -moderation oder in der Kommunikation. Klassischerweise bestehen in der Verwaltung zwar fundierte Fachkenntnisse in den entsprechenden Fachgebieten, bei den Querschnittskompetenzen gibt es hingegen oft Lücken.

Punktuell und in einer Anfangsphase kann es Sinn machen, diese Kompetenzen extern beizuziehen. Für eine nachhaltige Entwicklung ist der Aufbau interner Querschnittskompetenzen jedoch zentral.

**Ansatzpunkt 5:
Lernprozesse etablieren**

Das gezielte Einführen cross-funktionaler Strukturen und agiler, vernetzter Arbeitsweisen soll als Chance für organisationales Lernen verstanden werden. Dazu gehören ein bewusstes Gestalten der Zusammenarbeit und regelmässiges Reflektieren und Arbeiten am eigenen System. So empfehlen Stucki-Sabeti et al. (2022) das Etablieren von regelmässigen «Feedback-, Coaching- und Reflexionsschlaufen» (S. 126).

Es ist lohnend, sich innerhalb der cross-funktionalen Strukturen regelmässig zu folgenden Fragen auszutauschen:

- Wie erleben wir die Zusammenarbeit?
- Welche Anpassungen braucht es an unseren Strukturen, der Arbeitsweise und an der Kultur der Zusammenarbeit, damit wir noch zielgerichteter, effizienter und effektiver arbeiten können?
- Was haben wir über uns und unsere Organisation gelernt? Was können andere von uns lernen? Wie können wir diese Erkenntnisse mit anderen teilen?

Erkenntnisse sollen der Gesamtorganisation zur Verfügung gestellt werden. Nur dann kann die Verwaltung Schritt für Schritt transformiert werden.

Literatur

Lévesque, V., & Michl, T. (2018). Agilität – die Zukunft der öffentlichen Verwaltung. In Bartonitz et al. (Hrsg.), *Agile Verwaltung. Wie der Öffentliche Dienst aus der Gegenwart die Zukunft entwickeln kann*, S. 41–54. Berlin: Springer Gabler.

Lévesque, V., & Vonhof, C. (2018). Agilität – die Zukunft der öffentlichen Verwaltung. In Bartonitz et al. (Hrsg.), *Agile Verwaltung. Wie der Öffentliche Dienst aus der Gegenwart die Zukunft entwickeln kann*, S. 15–22. Berlin: Springer Gabler.

Michl, T., & Steinbrecher, W. (2018). Wozu kann unsere Gesellschaft eine «agile Verwaltung» brauchen? In: In Bartonitz et al. (Hrsg.), *Agile Verwaltung. Wie der Öffentliche Dienst aus der Gegenwart die Zukunft entwickeln kann*, S. 23–40. Berlin: Springer Gabler.

Stucki-Sabeti, S., Fluri, A., & Kessler, O. (2022): Agilität in der öffentlichen Verwaltung – vom Konzept in die Praxis. *Swiss Yearbook of Administrative Science*, 13(1), p. 111–130. <https://doi.org/10.5334/ssas.174>

ZOE Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change (Ausgabe 3/2023): Aktenzeichen Change, Öffentliche Verwaltung im Wandel.