UNIVERSITÄT
BERN

Verzwickte Beziehung

Konfliktpotenziale der lateralen Kooperation in der Stab-Linien-Organisation der Verwaltung

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

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

Verfasserin: **Patricia Kettner**
aus Basel-Stadt
Geiserstrasse 12
4812 Mühlethal/Zofingen

Bern, 26. September 2013

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

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt bei der Autorin.

Illustration: Symbolische Visualisierung der Masterarbeitsthematik mittels einer Tag Cloud (Wortwolke). Erstellt anhand der Antworten auf die Schlussfrage der empirischen Untersuchung mit www.wordle.net.

Vorwort

Wer in der öffentlichen Verwaltung arbeitet, weiss es: Zwischen den regierungsnahen Stabsbereichsleitern und den Abteilungs- oder Amtsleitern knirscht es manchmal heftig. Wie verzwickt ist diese Beziehung wirklich? Diese Masterarbeit will dem Thema auf den Grund gehen. Die Leserinnen und Leser erhalten einen Überblick über die wesentlichen in der Literatur beschriebenen Konfliktpotenziale in der Stab-Linien-Organisation im Allgemeinen und speziell im Public Management. Besonders interessant ist, was die Praktiker zu diesen theoretisch immerhin 15 möglichen Konflikten zu sagen haben. Acht Stabsbereichsleiter und sechs Abteilungsleiter aus einem kantonalen Departement erzählten mir ihre individuell-konkreten Konfliktgeschichten, was nicht selbstverständlich ist. Erst durch ihre Erzählungen wurde ein Vergleich zwischen Theorie und Empirie möglich. Für das mir entgegengebrachte Vertrauen danke ich herzlich.

Prof. Adrian Ritz danke ich für seine wertvolle Begleitung und das echte Interesse an der Fragestellung dieser Masterarbeit. Ohne meine beiden Freundinnen und Kommunikations-expertinnen Claudia Penta und Claudia Zimmermann hätte wohl der eine oder andere Druckteufel überlebt. Danke für euer kritisches Korrekturlesen meiner Arbeit. Ein besonders grosser und herzlicher Dank geht an meinen Partner Richard Rebmann und an meine Kinder Philippe und Isabelle, die dieses Jahr auf Ferien und einige gemeinsame Stunden verzichtet und mich immer wieder motiviert haben, meine Zeit in diese Masterarbeit zu investieren. Ein herzliches Dankeschön gehört meinen beiden Vorgesetzten Regierungsrat Roland Brogli und Generalsekretär Roberto Fröhlich für die wohlwollende Unterstützung, das Interesse an den Inhalten meines MPA-Studiums und an den Ergebnissen der Masterarbeit.

Bern, im September 2013 Patricia Kettner

***Geschlechtsneutrale Formulierung**: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für beiderlei Geschlecht.*

Zusammenfassung

"(...), folglich wird es für Führungskräfte immer wichtiger, Konflikte nicht nur zu erkennen, sondern sie auch aktiv anzugehen, zu steuern und zu bewältigen. Das entspricht im Übrigen den empirischen Befunden, die die Kunst des Konfliktmanagements als Kern moderner Führung ausmachen" (Berkel, 2009, S. 344-345).

Studien belegen, dass Konflikte in der lateralen Zusammenarbeit zwischen Organisationseinheiten besonders häufig sind. Weil Konflikte das effiziente Zusammenarbeiten behindern, müssen Führungskräfte fähig sein, diese zu erkennen, zu verstehen und sich konstruktiv damit auseinanderzusetzen. Der erste Schritt des Konfliktmanagements ist das Beschreiben der Konflikte. Es war denn auch das Ziel dieser Masterarbeit, die Konfliktpotenziale der lateralen Kooperation in der Stab-Linien-Organisation der öffentlichen Verwaltung zu veranschaulichen.

In einem ersten Schritt wurden sämtliche in der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre und in der Public Management-Literatur beschriebenen Konflikte zusammengetragen. Das Resultat ist ein Katalog mit 15 Konfliktmustern. Sie ergeben sich aus der Hierarchie der Stab-Linien-Organisation und aus den Public Management-Reformen. Eine zentrale Konfliktursache ist die Rolle der Stäbe, die als "Führungsgehilfen ohne Weisungsbefugnisse" unterwegs sind. Das führt zu Statusunterschieden, Abgrenzungs- und Koordinationsproblemen. Fallweise werden diese Probleme mit dem Zugeständnis fachlicher Weisungsbefugnisse gelöst. Diese formale Massnahme allein kann die Konfliktpotenziale aber nur teilweise beseitigen. Denn gegenseitige Abhängigkeit, Zielkonflikte, Statusunterschiede und Informationsasymmetrien sind weitere wesentliche Konfliktursachen in der abteilungsübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Stab und Linie.

In der öffentlichen Verwaltung zeigen sich einige dieser Konfliktursachen recht ausgeprägt: Denn hier übernehmen die Stäbe – insbesondere die Generalsekretariate – deutlich mehr Aufgaben als ihnen vom Grundauftrag (Entscheidvorbereitung, Beratung und zentrale Dienstleistungen) her zusteht. Sie sind mit der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) deutlich gewachsen und üben durch ihre Steuerungs- und Kontrollfunktion und ihre Nähe zur Politik einen grossen Einfluss auf die Verwaltungsführung aus. Auch wenn sie in der Regel über keine umfassenden Weisungsbefugnisse verfügen und damit keine Positionsmacht haben, führen sie de facto das Departement operativ. Ein wesentlicher Grund dafür sind Regierungsmitglieder, die bezüglich ihrer Zeit und ihrer Kontroll- und Koordinationsfunktion immer mehr an ihre Grenzen stossen und die Organisation und Planung der Geschäfte an ihren Stab delegieren. Für die Linienverantwortlichen in den Abteilungen bedeutet dies eine Einschränkung der Autonomie und einen Ausbau der Bürokratie, was zu konflikthaften Situationen führen kann. Der WOV-bedingte Machtgewinn der Stäbe und die spezielle Führungssituation an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung führen im Public Management zu sehr komplexen Koordinationsprozessen zwischen Abteilungen und Stäben. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass die in der Theorie beschriebenen Konflikte sich in der empirischen Untersuchung

bestätigt haben: Die qualitative Befragung von 14 Stabsbereichs- und Abteilungsleitern in einem kantonalen Departement brachte den Nachweis, dass von den 15 in der Literatur beschriebenen Konfliktmustern 12 im Forschungsumfeld vorkommen. Es dominierten dabei die gegenseitige bürokratische Beschäftigung sowie der "Einmischkonflikt", welcher seine Ursache in der Angst der Linie vor der Untergrabung ihrer Autorität und in der latenten Bedrohung der Generalisten (Linie) durch die Spezialisten (Stab) hat. Zudem zeigten sich zwei neue Konfliktpotenziale. Zum einen handelt es sich um ein unklares Rollen- und Prozessverständnis, zum anderen um ein Kompetenzgerangel bezüglich Form und Inhalt von Geschäften.

Sowohl Theorie als auch Empirie belegen, dass die Konflikte in der Stab-Linien-Organisation der öffentlichen Verwaltung organisationstypisch, grundsätzlich also strukturell bedingt sind, und meistens auf der personellen, zwischenmenschlichen Ebene ausgelöst werden. Das Organisationsmodell der lateralen Kooperation könnte hier neue Wege zu einer konfliktärmeren Zusammenarbeit aufzeigen. Es stellt den Idealzustand einer vernetzten, ziel- und konsensorientierten Zusammenarbeit dar, die auf einem gemeinsamen Aufgabenverständnis, auf Vertrauen und intrinsischer Motivation basiert. Ob dieses Modell in der öffentlichen Verwaltung mit ihrem Abteilungsegoismus und Silodenken erfolgreich sein kann, hängt von der Vorbildfunktion der obersten Führungspersonen ab. Nur wenn diese bereit sind, Strukturen anzupassen und damit einen Kulturwandel zu initiieren, wird das gelingen. Dazu braucht es einen Veränderungsprozess, in dem gemeinsame Vorhaben höher gewichtet werden als die hierarchische Stellung und in dem die Fähigkeiten der Mitarbeiter so entwickelt werden, dass sie auf freiwilliger Basis die Zusammenarbeit pflegen.

Diese Masterarbeit beschränkte sich auf das Beschreiben der Konfliktpotenziale. Wenn die Verantwortlichen hier einen Veränderungsprozess initiieren wollen, empfiehlt es sich, in einem nächsten Schritt herauszufinden, wie stark diese Konflikte die Ziel- und Ergebnisorientierung der öffentlichen Verwaltung beeinträchtigen. Dazu fünf Thesen:

1. Stabs- und Linienmitarbeiter nehmen sich zu wichtig und verlieren die eigentliche Aufgabe und das Ziel aus den Augen.
2. Die Perfektionierung der WOV-Instrumente führt zu nutzloser Bürokratie.
3. Die politische Führung wird durch Stabsarbeit zwar entlastet, übernimmt aber zu wenig die Verantwortung dafür, wie diese Entlastung zustande kommt.
4. Der Ressortegoismus in der öffentlichen Verwaltung verhindert die laterale Kooperation.
5. Es gibt weniger Konflikte, wenn die Generalsekretariate in Departementsdirektionen mit Linienstatus umgewandelt werden.

Diese Thesen können der weiteren Forschung dienen und sind als Denkanstoss für eine ergebnisorientiertere und weniger verzwickte Zusammenarbeit zwischen Stab und Linie zu verstehen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort I
Zusammenfassung II
Inhaltsverzeichnis IV
Abbildungsverzeichnis VII
Tabellenverzeichnis VIII
Abkürzungsverzeichnis IX
Glossar IX
Anhangverzeichnis XI
THEORIE 1
1 Einleitung 1
1.1 Ausgangslage 1
1.2 Problemstellung 1
1.3 Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit 2
1.4 Aufbau und methodisches Vorgehen 3
2 Literaturrecherche 4
2.1 Begriffe 4
2.1.1 Stab-Linien-Organisation 4
2.1.2 Laterale Kooperation 5
2.1.3 Öffentliche Verwaltung 5
2.1.4 Public Management 5
2.1.5 Konflikt und Konfliktpotenzial 6
2.2 Zusammenarbeit in der Stab-Linien-Organisation 7
2.2.1 Historischer Hintergrund 7
2.2.2 Hierarchische Eingliederung der Stäbe 7
2.2.3 Die Stab-Linien-Beziehung 8
2.2.4 Rolle der sozialen Macht 10
2.3 Stäbe in der öffentlichen Verwaltung 12
2.3.1 Geschichtliches 12
2.3.2 Rechtliche Grundlagen der Führung und Steuerung 13
2.3.3 Aufgaben der Stäbe 14
2.3.4 Funktionen der Stabsarbeit 15

2.3.5 Dimensionen der Stabsarbeit 17
2.3.6 Politisierung der Stabsarbeit 18
2.3.7 Einfluss der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) 19
2.3.8 Manager und Public Manager 22
2.4 Motivationsorientierte Organisationsmodelle 24
2.4.1 Steuerungsmodell der lateralen Kooperation 25
2.4.2 Konzepte der lateralen Führung 26
2.5 Konflikte in Organisationen 27
2.5.1 Typologie sozialer Konflikte 28
2.5.2 Grösstes innerbetriebliches Konfliktpotenzial 29
3 Ergebnis der Literaturrecherche 30
3.1 Konfliktursachen der Stab-Linien-Zusammenarbeit 31
3.1.1 Personelle Konfliktursachen lateraler Kooperation 31
3.1.2 Strukturelle Konfliktursachen lateraler Kooperation 31
3.1.3 Ursachen teamübergreifender Kooperationskonflikte 32
3.2 Konfliktkatalog 33
3.3 Kritische Beurteilung und mögliche Entwicklung 36
EMPIRIE 39
4 Qualitative Befragung zur Ermittlung der Konfliktpotenziale in der Stab-Linien-Organisation eines kantonalen Departements 39
4.1 Kontext der Befragung 39
4.2 Methodisches Vorgehen 40
4.2.1 Auswahl der Befragten 40
4.2.2 Datenerhebung 41
4.2.3 Datenaufbereitung und Auswertung 42
4.3 Vergleich Konfliktpotenziale Empirie und Theorie 42
4.4 Neue Erkenntnisse 45
4.4.1 Ungenügende Rollenklärung 45
4.4.2 Abgrenzung Formelles und Inhaltliches 46
4.5 Typologisierung der Konflikte 47
4.5.1 Konfliktursachen und Konfliktdimension 47
4.5.2 Erscheinungsform und Streitgegenstand 47
4.6 Zusammenfassende Betrachtung der Zusammenarbeit 50
4.6.1 Grundsätzliche Wahrnehmung der Zusammenarbeit 50

4.6.2 Bereicherung und Belastung 51
4.6.3 Zukünftige Entwicklung 52
4.7 Fazit 53
4.7.1 Empirie bestätigt Theorie 53
4.7.2 Beantwortung der Forschungsfrage aus empirischer Sicht 54
ABSCHLUSS 56
5 Ausblick mit Thesen 56
Literaturverzeichnis XII
Anhang XVI
Anhang 1: Übersicht Interviewpartner (anonymisiert) XVI
Anhang 2: Interviewleitfaden XVII
Anhang 3: Auswertungskategorien (Kodierschema) XX
Anhang 4: Organigramm Departement Finanzen und Ressourcen, Kanton AG XXII
Selbstständigkeitserklärung XXIII
Über die Autorin XXIV

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der Masterarbeit (eigene Darstellung) 3
Abbildung 2: Modell Stab-Linien-Organisation (eigene Darstellung) 4
Abbildung 3: Steuerungskonzept der lateralen Kooperation (Wunderer, 1995, S. 1417, eigene Darstellung) 26
Abbildung 4: Konflikttypologie nach Glasl (eigene Darstellung) 28

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Problematisches Verhalten in der Stab-Linien-Beziehung (Staerkle, 1961, S. 72-76) 9
Tabelle 2: Dimensionen der Stabsaufgaben in der öffentlichen Verwaltung (eigene Darstellung) 17
Tabelle 3: Analyse der personellen Konflikte in Kooperationsbeziehungen (Wunderer, 2009, S. 484-486) 31
Tabelle 4: Analyse der strukturellen Konflikte in Kooperationsbeziehungen (Wunderer, 2009, S. 487-488) 32
Tabelle 5: Stellenentwicklung Generalsekretariat DFR (Quelle: DFR, eigene Darstellung) ... 39
Tabelle 6: Überblick Interviewleitfragen (kompletter Leitfaden im Anhang 2, S. XVII) 41
Tabelle 7: Häufigkeitsvergleich Konfliktpotenziale Empirie und Theorie (Konfliktkatalog s. Kapitel 3.2) 43
Tabelle 8: Auswertung Leitfrage 2, Konflikttypologie Sicht Stab 48
Tabelle 9: Auswertung Leitfrage 2, Konflikttypologie Sicht Linie 48
Tabelle 10: Zukunftswünsche für die Zusammenarbeit, Beantwortung der Leitfrage 6 52

Abkürzungsverzeichnis

DFR	Departement Finanzen und Ressourcen Kanton Aargau
GES	Generalsekretariat
GSK	Generalsekretärenkonferenz
MPA	Master of Public Administration
NPM	New Public Management
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Glossar

Abteilung, Abteilungsleiter	Organisationseinheit eines Departements, die direkt dem Regierungsrat unterstellt ist. In anderen Kantonen wird die Bezeichnung "Amt oder Amtsleitung" synonym verwendet.
Departement, Departementsvorsteher	Ein Departement ist eine kantonale Verwaltungseinheit unter der Führung eines Regierungsrats = Departementsvorsteher. In bestimmten Kantonen wird die Bezeichnung "Direktion" verwendet.
Disziplinarische Weisungsbefugnis	Beinhaltet das Recht, personalpolitische Massnahmen zu ergreifen, um das Verhalten der unterstellten Mitarbeiter zu loben oder zu tadeln (Bühner, 2004, S. 65).
Einliniensystem	Prinzip der Einheit der Auftragserfüllung, das fordert, dass jede untergeordnete Organisationseinheit nur von einer einzigen übergeordneten Organisationseinheit Aufträge oder Weisungen erhalten darf (Bühner, 2004, S. 125).
Fachliche Weisungsbefugnis	Verleiht Mitarbeitenden das Recht, die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Handlungsanweisungen zu erteilen (Bühner, 2004, S. 65).
Generalstabsoffizier	Generalstabsoffiziere sind Führungsgehilfen der höheren militärischen Führung. Der Generalstab ist die für die Planung und oberste Leitung verantwortliche Organisations-einheit der Armee (Wikipedia, abgerufen am 1.9.2013).
Inputorientierung	In der traditionellen öffentlichen Verwaltung wurde über den Input gesteuert. Durch die Zuteilung von Ressourcen konnte die Verwaltung eine Leistung produzieren oder eine Dienstleistung anbieten. Dieses System schafft zu wenig Anreiz mit den Ressourcen wirtschaftlich umzugehen (Schedler & Proeller, 2011, S. 76).
Linienoffizier	Offiziere der Linie haben die Verantwortung für Führung, Ausbildung und den Einsatz ihrer unterstellten Einheit

	(Wikipedia, abgerufen am 1.9.2013).
Mediationsakte	Die Mediationsakte ist das Dokument, welches die verfassungsrechtliche Grundlage der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer Kantone zwischen 1803 und 1813 bildete (Wikipedia, abgerufen am 1.9.2013).
Mehrliniensystem	Prinzip des kürzesten Weges, das zur Folge hat, dass eine Organisationseinheit mehreren übergeordneten Einheiten unterstellt ist. So kommt es zu Doppelunterstellungen (Bühner, 2004, S. 125).
New Public Management (NPM)	New Public Management ist eine reformorientierte Managementlehre für den öffentlichen Sektor. In den 90er-Jahren wurden Managementkonzepte der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Das Ziel war eine verbesserte, wirkungsorientierte Steuerung (Thom & Ritz, 2008, S. 8-13).
Outputorientierung	Der Wechsel von der Input- zur Outputorientierung ist charakteristisch für NPM. Bei der Outputorientierung wird die Verwaltung über die zu erbringende Leistung gesteuert (Schedler & Proeller, 2011, S. 5).
Public Choice Theorie	Public Choice kennzeichnet die Anwendung der ökonomischen Theorie (insbesondere der neoklassischen Wirtschaftstheorie) im Rahmen der Politikwissenschaften (Thom & Ritz, 2008, S. 15-17).
Public Management	Unter Public Management versteht man die Anwendung respektive Einführung von Managementmethoden in die öffentliche Verwaltung (Schedler & Proeller, 2011, S. 6).
Schwarmwissen	kollektive Intelligenz (Wikipedia, abgerufen am 1.9.2013)
Stäbler	etwas salopp für Stabsmitarbeitende; wird aber in der Literatur so verwendet (z.B. Staerkle, 1961, S. 178-188); Wort steht so nicht im Duden.
Stabsbereichsleiter	Mitarbeiter der innerhalb eines Stabes eine Führungsfunktion innehat, z.B. Leiter Rechtsdienst, Leiterin Personalwesen.
Weisungsbefugnisse	Wer Weisungsbefugnisse hat, verfügt über das Recht anderen Stellen vorzuschreiben, welche Handlungen auszuführen oder zu unterlassen sind (Bühner, 2004, S. 65).
Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)	Bei der wirkungsorientierten Verwaltungsführung soll sich das Verwaltungshandeln an den Wirkungen orientieren, da das staatliche Handeln erst erfüllt ist, wenn die erwünschte Wirkung eingetreten ist (Schedler & Proeller, 2011, S. 77). WOV wird in der Schweiz synonym für NPM verwendet (s. Kapitel 2.1.4)

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Übersicht Interviewpartner (anonymisiert)..... XVI
Anhang 2: Interviewleitfaden..... XVII
Anhang 3: Auswertungskategorien (Kodierschema)..... XX
Anhang 4: Organigramm DFR..... XXII

Anhang 5: wörtliche Transkription der Interviews und Inhaltsanalyse..... vertraulich

Aus Gründen der Vertraulichkeit steht der Anhang 5 nur dem betreuenden Dozenten dieser Masterarbeit, Herrn Prof. Dr. Adrian Ritz, zur Verfügung.

THEORIE

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Vernetztes Zusammenarbeiten über Hierarchiegrenzen hinweg gewinnt in der Privatwirtschaft und auch in der öffentlichen Verwaltung an Bedeutung. Führung geschieht darum häufig nicht mehr aus einer hierarchischen Chefposition heraus. Gerade Projektleiter und Stabsmitarbeiter melden einen Führungsanspruch an, auch wenn sie in der Regel über keine Weisungsbefugnisse verfügen. Denn nur so können sie ihre Aufgaben und Ziele in einem immer komplexeren und sich schneller entwickelnden Umfeld erfüllen. Ihnen stellt sich also die Frage, wie sie die Kollegen dazu bewegen können, das eigene Ziel oder Projekt zu unterstützen. Oft resultieren aus solchen Situationen unterschiedliche Standpunkte und Interessen. Da die nicht weisungsbefugte Führungskraft in ihren Führungsmitteln limitiert ist, kann dies zu Auseinandersetzungen führen (Stöwe & Keromosemito, 2013, S. 5-6). Ein weiteres Problem besteht darin, dass sich Stabsmitarbeiter die im Rahmen einer Aufgabe zu führenden Mitarbeiter nicht aussuchen können. Zusätzlich stehen sie als nicht weisungsbefugte Führungskräfte oft unter Termindruck, und es gilt Teammitglieder zu überzeugen, die in ihrem Geschäftsalltag andere Prioritäten haben. Die Herausforderung besteht darin, die Energie dieser Spannungsfelder zu Gunsten des eigenen Vorhabens zu nutzen (Stöwe & Keromosemito, 2013, S. 12).

1.2 Problemstellung

Im Rahmen verschiedener Verwaltungsreformen und vor allem auch als Folge der New Public Management (NPM)-Entwicklung wurden die Generalsekretariate als Stabsdienste der Exekutive ständig erweitert. Auslöser war unter anderem die immer grösser werdende Geschäftslast der einzelnen Regierungsmitglieder. Diese Stärkung der Generalsekretariate führte zu einem Überhandnehmen des Departementsprinzips und zum Ausbau der politischen Verwaltung. Die Stabsbereiche gewannen an Bedeutung, weil die Organisations-, Planungs- und Koordinationsaufgaben in ihrer Verantwortung liegen. Sie verfügen dabei nicht über hierarchische Macht, aber de facto verleiht ihnen das Expertenwissen und die Nähe zur Exekutive eine faktische Entscheidungsmacht (Linder, 2000, S. 234-236).

Die zunehmende Bedeutung der Stabsarbeit verlangt ein hohes Mass an diplomatischem Geschick in der Zusammenarbeit mit den Linien. Dabei gilt es die Balance zwischen gegensätzlichen Bedürfnissen, Positionen und Zielen zu finden. Dieser Balanceakt des Interessensausgleichs birgt einiges an Konfliktpotenzial, mit dem Führungskräfte in der Verwaltung umgehen müssen. Die wissenschaftliche Literatur zur betriebswirtschaftlichen Organisationslehre (Bühner, Schreyögg, Thommen) liefert zwar in beschränktem Umfang grundsätzliche Erkenntnisse zu Konfliktpotenzialen in der Stab-Linien-Organisation. Die

bedeutenden Forschungsarbeiten stammen allerdings aus den 60er- und 70er-Jahren (Robert Stärkle 1961, Bakshish Lal Jaggi 1969 und Martin Irle 1971). Die Recherchen im Vorfeld dieser Masterarbeit ergaben, dass der Stab-Linien-Konflikt in der Public Management Literatur nur am Rande behandelt wird. Darin kam aber deutlich zum Ausdruck, dass die Stäbe mit NPM an Bedeutung und damit auch an Einfluss auf die Linien gewonnen haben. Deshalb bot es sich an, die Konfliktpotenziale in der Stab-Linien-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zu untersuchen. Denn Konflikte behindern eine effektive und effiziente Zusammenarbeit und Zielerreichung.

1.3 Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit

Diese Masterarbeit will folgende Frage beantworten: **Welches sind die relevanten Konflikte oder Konfliktpotenziale, die in der öffentlichen Verwaltung zwischen Stabsbereichsleitern und Linienverantwortlichen entstehen können?**

Mit den Ergebnissen und Erkenntnissen dieser Arbeit kann das Bewusstsein für die besondere Situation beim Führen ohne disziplinarische Weisungsbefugnis sowohl bei den Stabs- als auch bei den Linienverantwortlichen geschärft und das gegenseitige Verständnis gefördert werden. Zudem kann diese Masterarbeit im Fachgebiet Public Management einen Beitrag zur Schliessung einer Forschungslücke leisten. Denn die Thesen, welche diese Masterarbeit im Sinne eines Ausblicks abschliessen, können als Grundlage für die weitere Erforschung des Themas dienen.

Abgrenzung

Die Forschungsfrage beschäftigt sich mit der intradepartementalen Zusammenarbeit zwischen Stabsbereichsleitern eines Generalsekretariats und den linienverantwortlichen Abteilungsleitern. Dabei liegt der Fokus auf dem Einfluss der Stabsarbeit auf die Linienverantwortlichen. Die Aufgaben der Linienverantwortlichen detailliert zu beschreiben, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Die Sicht der Linienverantwortlichen kommt im empirischen Teil der Masterarbeit zum Tragen.

Das Thema "Konflikte" ist sehr vielschichtig. Die Beantwortung der Forschungsfrage beschränkt sich auf das Beschreiben der typischen Konflikte und Konfliktpotenziale. Konfliktdiagnose, Konfliktentwicklung und Konfliktbehandlung wären zu umfangreich für diese Arbeit, nicht zuletzt darum, weil viele wissenschaftliche Disziplinen wie Psychologie, Soziologie, Organisations- und Führungslehre sowie Politikwissenschaften berücksichtig werden müssten (Glasl, 2011, S. 25).

1.4 Aufbau und methodisches Vorgehen

Kapitel 1 führt an die Problemstellung des Führens ohne Weisungsbefugnisse in der Stab-Linien-Organisation heran und weist auf die Stärkung der Generalsekretariate im Rahmen der jüngeren Verwaltungsreformen hin. In Kapitel 2 erfolgt aus betriebswirtschaftlicher und aus Public Management-Sicht eine grundlegende Auseinandersetzung mit der Stab-Linien-Organisation und dem Funktionieren der Zusammenarbeit. Die Forschungsfrage wird in Kapitel 3 ein erstes Mal anhand der Ergebnisse der Literaturrecherche aus Kapitel 2 beantwortet. Das Resultat ist ein Katalog der Konfliktpotenziale der lateralen Zusammenarbeit in der Stab-Linien-Organisation der öffentlichen Verwaltung. Kapitel 4 präsentiert das Ergebnis der Inhaltsanalyse von 14 teilstrukturierten, problemzentrierten Interviews und beantwortet damit die Forschungsfrage ein zweites Mal aus empirischer Sicht. Kapitel 5 schliesst die Arbeit ab, indem aus den Ergebnissen der Literaturanalyse und aus den Erkenntnissen der empirischen Befragung Thesen erarbeitet wurden, die der weiteren Forschung dienen können.

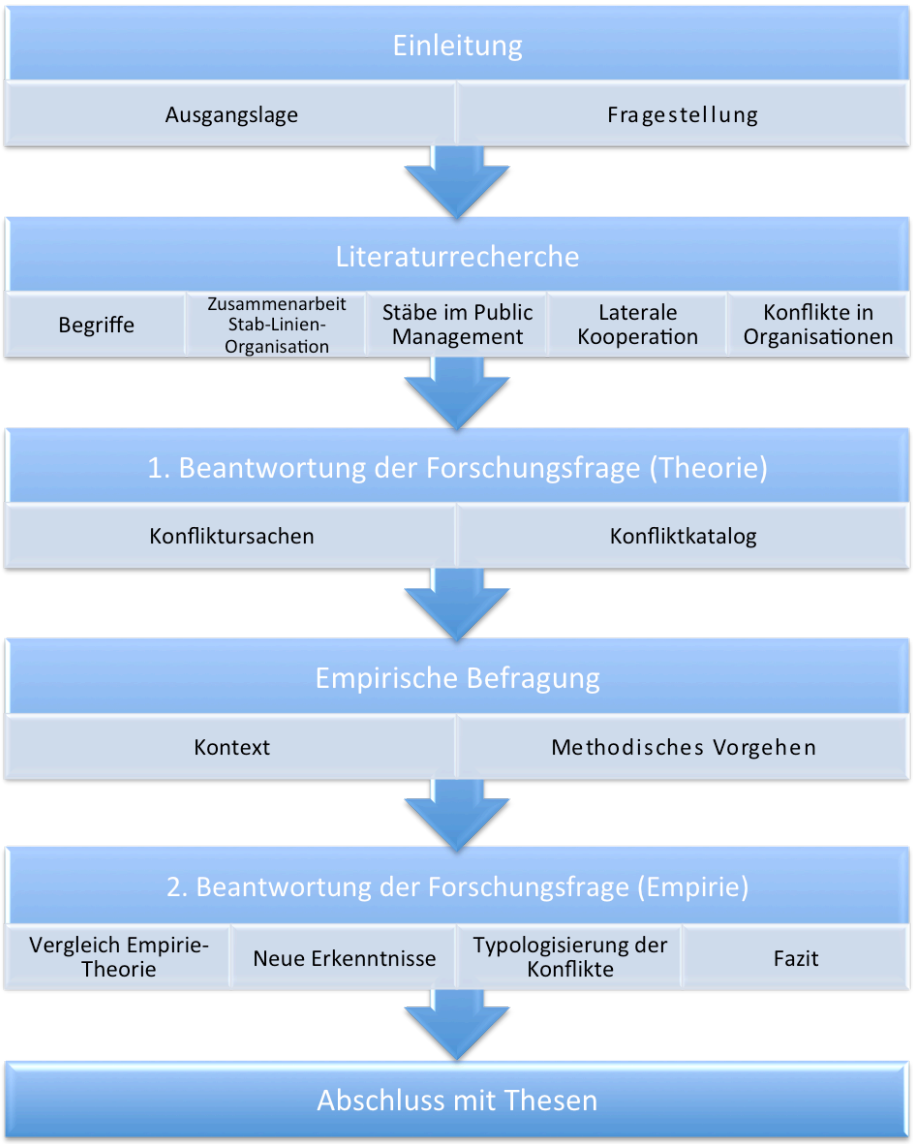


Abbildung 1: Aufbau der Masterarbeit (eigene Darstellung)

2 Literaturrecherche

2.1 Begriffe

Die Verwendung der in dieser Arbeit wichtigen Begriffe basiert auf nachfolgenden Definitionen. Weitere Begriffe sind im Glossar (S. IX) erklärt.

2.1.1 Stab-Linien-Organisation

Die Stab-Linien-Organisation unterscheidet die beiden Stellenarten Linienstellen und Stabsstellen, wobei letztere grundsätzlich der Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsunterstützung dienen (Bühner, 2004, S. 63-68). Thommen (1996, S. 607) zählt zudem die Beratungstätigkeit zu den wichtigen Aufgaben der Stäbe.

Die Stab-Linien-Organisation entsteht in der Aufbauorganisation durch die Zuordnung der Stäbe an die Linienstellen. Stäbe können auf unterschiedlichen Hierarchieebenen angeordnet sein. Sie dienen der Spezialisierung der Leitungsfunktion und ermöglichen den Linien ihre quantitative und qualitative Entscheidungskapazität zu erhöhen (Bühner, 2004, S. 133-134). Die öffentliche Verwaltung weist in Bezug auf die Aufbauorganisation gegenüber der Betriebswirtschaftslehre keine Besonderheiten auf (Brede, 2001, S. 84). In Bezug auf die Aufgaben werden die Stäbe zur Entlastung der politischen Leitung eingesetzt, was ihnen eine besondere Position verleiht (Reichard, 1987, S. 189).

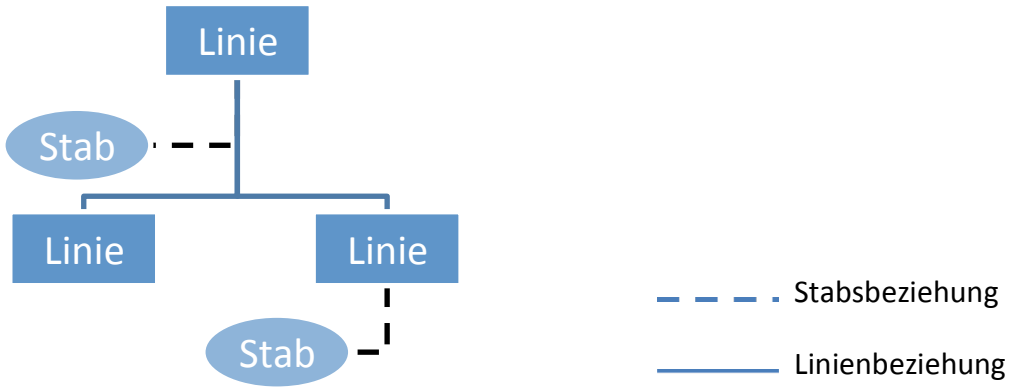


Abbildung 2: Modell Stab-Linien-Organisation (eigene Darstellung)

Linienstellen zeichnen sich durch besondere Rechte und Pflichten aus. Sie haben sowohl Entscheidungs- als auch Weisungsbefugnis. Dazu zählen die fachliche Weisungsbefugnis mit dem Recht, die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Handlungsanweisungen zu erteilen und die disziplinarische Weisungsbefugnis mit dem Recht, personalpolitische Massnahmen zu ergreifen. Stabsstellen verfügen über keine eigenen Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse. Diese Lehre wird zwar in jüngster Zeit angezweifelt, denn auch wenn der Entscheid der Linie vorbehalten ist, so ist er durch die entscheidungsvorbereitende Tätigkeit des Stabs de facto oft bereits gefällt. Stäbe verfügen dank ihrem Sachverstand über eine faktische Entscheidungsmacht – auch als "Macht durch Wissen" bezeichnet. Diese Widersprüch-

lichkeit zwischen faktischen und formalen Befugnissen wird immer mehr aufgelöst, indem den Stäben eine fachliche Weisungsbefugnis zugestanden wird (Bühner, 2004, S. 67-68).

2.1.2 Laterale Kooperation

Klimecki (1985, S. 1) definiert in Anlehnung an Wunderer (1974) die laterale Kooperation in funktionalen Systemen als aufgabenbezogener Austauschprozess unter Individuen, zwischen denen keine formale Weisungsbefugnis besteht. Er bezeichnet diese Beziehung auch als interdependenten Handlungsprozess zwischen Akteuren mit beinahe gleichwertiger hierarchischer Position. Der Begriff „lateral“ bedeutet „seitlich“ und weist auf arbeitstypische und soziale Netzwerkbeziehungen in Organisationen hin (Wunderer, 2009, S. 468). Klimecki (1985, S. 2-4) hält fest, dass die lateralen Kooperationsbeziehungen in den Managementlehrbüchern nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die in letzter Zeit gestiegene Relevanz des Themas entstand aus der zunehmenden Spezialisierung und Professionalisierung einer Organisation, der immer grösser werdenden Komplexität und dem daraus resultierenden Bedürfnis eines gemeinsamen Entscheidungsprozesses.

2.1.3 Öffentliche Verwaltung

Laut Schedler und Proeller (2011, S. 16) gibt es keine anerkannte Definition des Begriffs öffentliche Verwaltung. Allerdings kann sie anhand von typischen Eigenschaften beschrieben werden: Die öffentliche Verwaltung trägt durch die Vorbereitung, den Vollzug und die Kontrolle politischer Entscheidungen und auf diesen beruhenden Handlungen zur Erreichung des Staatszwecks und der durch diesen bestimmten öffentlichen Aufgaben bei. Diese Dienstleistungen erbringt sie in einer vom Staat bereitgestellten und gesetzlich determinierten Organisation, die ihrerseits teils direkt teils indirekt demokratisch legitimiert ist.

2.1.4 Public Management

Unter Public Management versteht man die Führung und Steuerung von und in öffentlichen Institutionen (Thom & Ritz, 2008, S. 3; Grüning, 2000, S. 346). Public Management beschäftigt sich damit, wie Führungspersonen ihre Institution und die Mitarbeitenden zielgerichtet führen können (Grüning, 2000, S. 346-347). Im Rahmen der Verwaltungsreformen, die seit den 90er-Jahren im Gang sind, wird der Begriff New Public Management (NPM) verwendet. „Neu“ im Sinne der Reformen war und ist die Modernisierung der Verwaltungsführung mit dem Wechsel der Steuerung von der Input- zur Outputorientierung und dem Ziel der Wirkungsorientierung. In der Schweiz wird für NPM der Begriff "Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)" synonym verwendet. NPM will nicht nur als moderne Verwaltungsführung verstanden werden, es will vor allem Managementkonzepte einführen, die wirkungsorientiert ausgestaltet werden (Schedler & Proeller, 2011, S. 5-6, 19). Dabei wird aus der betriebswirtschaftlichen Lehre die Trennung zwischen strategischer und operativer Führung übernommen und aus der Managementlehre der Einsatz des Führens mit Leistungsaufträgen, Globalbudget sowie Kosten-Leistungsrechnung und Controlling. Die Trennung von strategischer und operativer Führung in der öffentlichen Verwaltung wird so umgesetzt, dass

die Politik sich auf die strategischen Rahmenbedingungen und deren Überprüfung beschränken soll und die Verwaltungsführung für die Umsetzung dieser Strategien verantwortlich zeichnet (Buschor, 1998, S. 63).

2.1.5 Konflikt und Konfliktpotenzial

Der Begriff Konflikt kommt aus dem Lateinischen „confligere“ und bedeutet zusammenstossen. Je nach wissenschaftlicher Disziplin wird der Begriff anders definiert. In dieser Masterarbeit steht der soziale Konflikt im Mittelpunkt, das heisst der Konflikt zwischen Individuen oder Gruppen:

Sozialer Konflikt ist eine Interaktion

- zwischen Aktoren (Individuen, Gruppen, Organisationen usw.),
- wobei wenigstens ein Aktor
- eine Differenz bzw. Unvereinbarkeiten
    - im Wahrnehmen
    - und im Denken bzw. Vorstellen
    - und im Fühlen
    - und im Wollen
- mit dem anderen Aktor (den anderen Aktoren) in der Art erlebt,
- dass beim Verwirklichen dessen, was der Aktor denkt, fühlt oder will eine Beeinträchtigung
- durch einen anderen Aktor (die anderen Aktoren) erfolge (Glasl, 2011, S. 17).

Entscheidend ist, dass die kognitive Wahrnehmung allein noch keinen Konflikt darstellt, es braucht zwingend ein Realisierungshandeln (verbal, nonverbal, physisch). Ohne dieses Handeln und das Erleben der Beeinträchtigung in Form von Behinderung, Widerstand, Abwehr oder Angriff von einem der beiden Aktoren, besteht kein sozialer Konflikt. Ein Konflikt ist immer nur dann gegeben, wenn eine Unvereinbarkeit im Wahrnehmen, Denken, Fühlen, Wollen und Handeln besteht. Wenn nur ein Faktor gegeben ist, spricht man beispielsweise von Wahrnehmungsdifferenzen oder Spannungen (Glasl, 2011, S. 17-19).

Konfliktpotenzial ist kein eindeutig definierter Begriff. Der Wortteil „Potenzial“ kann aus der semantischen Bedeutung abgeleitet werden: Potenzial steht für eine Möglichkeit (Duden, 2000, S. 762), die Konflikte wahrscheinlich macht. Es geht darum, dass Konfliktanzeichen vorhanden sind, sich die Gegner deren nicht bewusst sind oder die Realisierung des Konfliktes nicht wagen. Das bedeutet, dass der Konflikt nur latent und nicht manifest ist (von Rosenstiel, 2007, S. 314). Glasl (2011, S. 64) bezeichnet diese Unterscheidung als irreführend und bevorzugt bei latenten Konflikten „vom Vorhandensein von potenziellen Konflikterregern, also von Konfliktpotenzial zu sprechen“. Solche Konflikterreger können einen Konflikt auslösen, müssen aber nicht.

Diese Masterarbeit unterscheidet Konflikte und Konfliktpotenziale nicht explizit, da es in erster Linie um das Beschreiben derselben geht und nicht um Konfliktanalyse oder Konfliktmanagement, für welche diese Unterscheidung relevant wäre.

2.2 Zusammenarbeit in der Stab-Linien-Organisation

Dieses Kapitel befasst sich mit wichtigen Aspekten der Stab-Linien-Organisation, die sowohl für die Privatwirtschaft als auch den öffentlichen Sektor relevant sind.

2.2.1 Historischer Hintergrund

Das Stab-Linien-Prinzip hat seinen Ursprung im militärischen Bereich. „Stab ist Dienst und nicht Kommando“ (Schreyögg, 2012, S. 35 zitiert n. Höhn, 1961). Mit dem Begriff Stab verbindet sich das Bild des preussischen Generalstabsoffiziers, der ein Sinnbild für Perfektion in Planung und Organisation ist (Höhn, 1961, Onlinearchiv DIE ZEIT). Den Linienoffizieren wurde darum ein Stab zur Unterstützung ihrer Arbeit zur Verfügung gestellt (Staerkle, 1961, S. 18). Vermutlich bis heute prägend auf das Image der Stäbe ist, dass früher die Linienoffiziere Adelige zu sein hatten. Bei den akademisch gebildeten Stabsoffizieren hingegen zählte die fachliche Kompetenz. Aus diesem Spannungsfeld zwischen Experten und Nicht-Experten sowie dem Statusunterschied entstand die Konkurrenzangst der Linienoffiziere. Dem wurde entgegengewirkt, indem man dem Stab keine Befehlsgewalt zugestand. Der Stab soll zwar strategisch und taktisch planen und beraten, der Entscheid und damit die Macht bleiben in der Linie (Irle, 1971, S. 31-32). Das Entscheidende an dieser Entwicklung war, dass plötzlich Experten in der militärischen Welt eine Rolle spielten, in der bisher alles auf Befehl und Gehorsam beruhte. Die Stabsoffiziere gelangten so zu einer Beratungsautorität, die neben die Befehlsautorität trat (Höhn, 1961, Onlinearchiv DIE ZEIT). Damit öffnete sich ein Spannungsfeld der Autoritäten, das wohl bis heute in der Stab-Linien-Organisation eine Rolle spielen dürfte.

In der Managementlehre führte Fayol den Stabsbegriff 1916 ein: „Der Stab ist eine Gruppe von Menschen, die über die dem Generaldirektor vielleicht fehlende Kraft, Kenntnisse und Zeit verfügt; er ist eine Hilfe, eine Verstärkung, eine Art Erweiterung der Persönlichkeit des Chefs. Er ist nicht nach Rangstufen geordnet und empfängt nur vom Generaldirektor Befehle“ (Fayol, 1956, S. 77-78). Mit den Vorteilen der Spezialisierung und der Entlastung der Linie in immer grösser werdenden Betrieben setzte sich dann das Stab-Linien-Prinzip nach dem Zweiten Weltkrieg in der Wirtschaft durch (Schreyögg, 1999, S. 149).

2.2.2 Hierarchische Eingliederung der Stäbe

Mit Hierarchien können Abstimmungsschwierigkeiten in einer Organisation gelöst werden. Voraussetzung dafür ist ein lückenloses Zuständigkeitssystem, das nur im Einliniensystem zum Ausdruck kommt, in dem einem Mitarbeiter jeweils nur ein weisungsbefugter Vorgesetzter zugeteilt wird. Das Mehrliniensystem durchbricht diese Logik, indem es Führungsaufgaben auf spezialisierte Stellen verteilt. Die Folge ist, dass ein Mitarbeiter mehreren weisungsbefugten Vorgesetzten unterstellt ist. Das führt zu Abstimmungsproblemen, was nicht selten in Konflikten endet. Die Stab-Linien-Organisation stellt eine Zwischenlösung dar, bei welcher der Vorteil der Spezialisierung erhalten und die Weisungs- und Entscheidungsbefugnis bei der Linie bleiben (Schreyögg, 2012, S. 43-44). Bei der

Einordnung der Stabsstelle ist wichtig, dass sie derjenigen Führungsstelle angegliedert ist, für die sie die Führungshilfsfunktion übernimmt (Altfelder, 1965, S. 90). Damit wird für die Linie sichtbar, in wessen Auftrag die Stäbe handeln. Mit der Art der hierarchischen Einordnung ist zudem der Status des Stabes verbunden. Je höher oben im Organigramm angesiedelt, desto wichtiger der Status (Jaggi, 1969, S. 96).

Die hierarchische Eingliederung ist nur eine Sichtweise auf die Stab-Linien-Organisation. Denn für die effektive Stellung eines Mitarbeiters sind seine Rolle und sein Status in der Unternehmung ebenso bedeutsam (Staerkle, 1961, S. 30). Hier setzt die Kritik an dieser Organisationsform an. Denn auch wenn Stäbe keine Weisungsbefugnis besitzen, heisst das noch lange nicht, dass sie keine Verantwortlichkeiten haben. In der Zuordnung der Befugnisse sind die Chefs aber oft unklar. Das bringt mit sich, dass Stäbe ihre eigene Definition der Verantwortlichkeiten haben, denn schliesslich haben sie den Zugang zum Mann an der Spitze, was ihnen Macht verleiht: Sie können den Zugang der Linienmanager zum obersten Chef verhindern, verdoppeln deren Arbeit und sind die Ursache von Desorganisation (Staerkle, 1961, S. 58, zitiert nach Drucker, a.a.O., S. 213/214).

2.2.3 Die Stab-Linien-Beziehung

Die Literatur liefert pointierte Beschreibungen über die Art und Weis des Umgangs zwischen Stabs- und Linienmitarbeitern:

„Bei der Bildung von Stab-Linien-Organisationen ist darauf zu achten, dass stets der Stabsgedanke der Entscheidvorbereitung erhalten bleibt. Stäbe sollten nicht unabhängig von den Linien Entscheidungsvorlagen produzieren, die diese im Verhältnis gegenseitigen Misstrauens nicht zu akzeptieren bereit sind. Umgekehrt sollte der Stab darauf verzichten, seine fachliche Machtposition zum informationellen Nachteil der Linie (Informationszurückhaltung, -deformation, - überlastung) auszunutzen. Zur Vermeidung dieser Nachteile sind organisatorische und personale Voraussetzungen zu schaffen“ (Bühner, 2004, S. 137-138).

Aus organisatorischer Sicht bedingt eine erfolgreiche Zusammenarbeit das Informationsrecht des Stabes gegenüber der Linie, damit dieser in der Lage ist, die Linie richtig zu beraten. Beratungsrecht der Linie und Beratungspflicht der Stäbe sind weitere organisatorische Voraussetzungen für eine gute Zusammenarbeit (Bühner, 2004, S. 138).

Bei den personalen Voraussetzungen spielt die zwischenmenschliche Dimension eine wichtige Rolle. Organigramme und Stellenbeschreibungen können nicht als selbstverständlich angenommen werden. Der Plan einer Organisation zeigt zwar auf, wo die sozialen Verbindungen sind, er sagt aber nichts über die Art und Weise der Zusammenarbeit aus (von Rosenstiel, 2007, S. 290-291): „But the problem is that not all supporting staff managers are in agreement as to the end of management. Some contend that the ‚how’ is as important as the ‚what’“ (Corson & Paul, 1966, S. 75).

Zur Art und Weise gehört, dass Stabsleute zwischen der Leitung und den Abteilungen nicht hindernd wirken. Sie sollen im Gegenteil diese Beziehung wirksam unterstützen. Voraussetzung ist eine kooperative Zusammenarbeit und das Verständnis für die

unterschiedlichen Rollen. Stabsleute sollen loyale Dienstleister sein mit einer unbegrenzten Bereitschaft, sich im Hintergrund zu halten. Erfolge gehen auf das Konto der Leitung. Linienverantwortliche sollen in der Stabsarbeit eine verlässliche Erweiterung ihres Denkapparats sehen, der ihnen die Arbeit erleichtert (Morstein Marx, 1968, S. 334).

Die Persönlichkeit eines guten Stabsmitarbeiters macht aus, dass dieser die fehlenden Weisungsbefugnisse mit geschickten Argumenten, Geduld, Beharrlichkeit, Überzeugungskraft und Fingerspitzengefühl in Gesprächen kompensieren kann. Gleichzeitig sollte er sich im Hintergrund bewegen, mit der Fähigkeit der Bescheidenheit und dem Freisein von Prestigebedürfnissen (Corson und Paul, 1966, S. 65; Jaggi, 1969, S. 132-133). Die Weisungskompetenzlosigkeit der Stäbe darf denn auch nicht mit Einflusslosigkeit verwechselt werden. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, Mitarbeitende auch ohne Weisungskompetenz zu motivieren. Das Vertrauen in die fachlichen Fähigkeiten des Stabsmitarbeiters zählt genauso dazu wie eine partnerschaftliche Beraterbeziehung sowie die Hilfs- und Dienstbereitschaft der Stäbler (Staerkle, 1961, S. 178-188).

Bedingung für das Gelingen einer erfolgreichen Stab-Linien-Beziehung sind demzufolge ein kollegialer, wertschätzender Umgang und ein gegenseitiger Einbezug im Rahmen der Aufgabenerfüllung. Dabei ist problematisches Verhalten zu vermeiden:

Problematisches Verhalten der Stäbe	**Problematisches Verhalten der Linien**
• Starke Überzeugung, dass es ohne ihr Fachwissen nicht geht. Versuchen dort zu helfen, wo gar kein Problem besteht. Zu starker Expertenauftritt und Fachsprache führt zur Ablehnung der Ratschläge und Ideen.	• Unkritisches Übernehmen von Stabsvorschlägen. Bei Nichtfunktionieren wird die Verantwortung (Schuld) an die Stäbe weitergereicht.
• Wenn Stabsvorschläge nicht ankommen, holt man sich Anordnungsbefugnisse beim Chef, was bei der Linie nicht ankommt.	• Hang zur Bequemlichkeit. Festhalten an Gewohnheiten. Mangelnde Bereitschaft alte Verhaltensweisen zu Gunsten neuer aufzugeben.
• Stabsmitarbeitende massen sich vermeintlich im Namen des Chefs Kompetenzen an, die sie gar nicht erhalten haben. Nähe zum Chef verleitet dazu, sich als Vertraute aufzuspielen.	• Mangelndes Verständnis für die Notwendigkeit von betrieblichen Verbesserungen, welche die Stäbe mit ihrem Fachwissen initiieren. Begründung: zu theoretisch!
• Stäbler rennen schon bei kleinen Meinungsverschiedenheiten zum Chef, um sich den Rücken stärken zu lassen.	• Linienverantwortliche informieren Stäbe bewusst unvollständig, damit deren Vorschläge den praktischen Anforderungen nicht entsprechen können.
• Stäbler lassen sich von Chefs einspannen, Kontroll- und Überwachungsfunktionen zu übernehmen.	• Gründe für die unvollständige Information sind: Versehen, mangelndes Interesse an der Arbeit der Stäbe, Angst vor unliebsamen Entdeckungen, Böswilligkeit.

Tabelle 1: Problematisches Verhalten in der Stab-Linien-Beziehung (Staerkle, 1961, S. 72-76)

Diese Tabelle zeigt eindrücklich, dass der Weg der Zusammenarbeit zwischen Stab und Linien mit zahlreichen Stolpersteinen gespickt ist. Der oberste Chef kann hier mit seinem Führungsverhalten entscheidend zum Gelingen dieser Beziehung beitragen.

Der Chef sollte sich für jeden Stabsmitarbeiter die Mühe nehmen, die Verantwortlichkeiten sorgfältig festzulegen und diese gegenüber der Linie zu kommunizieren. Zudem sollte er seine Zeit ausgewogen auf Stab und Linie verteilen, damit nicht der Eindruck entsteht, dass er nur noch über seine Stäbe führt. Ein schwieriges Spannungsfeld ist das Delegieren von Kontrollaufgaben an die Stäbe, das von den Linien häufig als Polizeiarbeit wahrgenommen wird (Staerkle, 1961, S. 76-77). Hier braucht es eine Abkehr von der starren Anwendung des Stabsprinzips. Denn gewisse Fachspezialisten können ihre Aufgabe ohne fachliche Weisungsbefugnis nicht erfüllen. Linienverantwortliche müssen in einem klar definierten Bereich eine Beeinträchtigung in Kauf nehmen und zwar zu Gunsten einer fachlich besseren Lösung und der Einhaltung von vereinbarten Standards. Mit dem Zugestehen dieser Kompetenzen soll aber zurückhaltend umgegangen werden, da sonst eine Untergrabung der Autorität der Linienverantwortlichen droht (Staerkle, 1961, S. 115-116).

Erfolgreiche Stabsarbeit ist also dann möglich, wenn es den Stabsmitarbeitern gelingt, das Vertrauen des Vorgesetzten und der Linienverantwortlichen zu gewinnen, indem sie sich mit ihrer Fachkenntnis und ihrer integren Persönlichkeit in den Dienst der Unternehmung stellen und die Rolle eines Beraters und Helfers einnehmen. Aber auch die Linienverantwortlichen haben eine Verpflichtung in dieser Beziehung. Denn viele Enttäuschungen in der Stab-Linien-Beziehung werden vom Widerstand der Linien verursacht. Sie sind gefordert, Verständnis für die Aufgabe der Spezialisten zu zeigen, offen zu sein für Verbesserungsvorschläge und den Stäben in ihrer Beratungsaufgabe konstruktiv zu begegnen (Staerkle, 1961, S. 204-205).

2.2.4 Rolle der sozialen Macht

Die soziale Macht befasst sich mit den Fragen, wie Verhalten verursacht werden kann und wie Handlungen zustande kommen. Martin Irle (1971, S. 13-17) definiert in seinem Werk „Macht und Entscheidungen in Organisationen – Studie gegen das Stab-Linien-Prinzip“ die soziale Macht als wichtigen Faktor in der Stab-Linien-Organisation. Dies nicht zuletzt deshalb, weil den Stabsmitarbeitern die fachliche und disziplinarische Weisungsbefugnis fehlt und sie andere Strategien entwickeln müssen, um das Verhalten der Mitarbeiter zu beeinflussen. Oft lösen aber solche Beeinflussungsversuche Widerstand aus. Darum erhalten Führungspersonen in Organisationen eine soziale Legitimation, aus denen sie Rechte und Pflichten ableiten können.

Es ist aber eine Frage der Konvention, ob Handlungen von Personen ohne soziale Legitimation nicht auch als Führung bezeichnet werden können. Die Annahme, dass nur Führungspositionen legitimiert sind, Verhalten zu steuern, verschliesst den Blick auf die nicht-legitime Macht, auch als informelle Führung bezeichnet, die in Organisationen eine bedeutende Rolle spielt. Um diese informelle Führung wahrzunehmen, können Strategien der sozialen Machtausübung angewendet werden (Irle, 1971, S. 20 – 30). Diejenigen, die in der Stab-Linien-Organisation Einfluss haben, sind an dieser Stelle kurz erwähnt:

- **Einfluss über die Verfügung von Einnahmen und Aufwänden:** Das Austauschverhältnis und damit die Zusammenarbeit ist dann attraktiv, wenn die Einnahmen die jeweiligen Bedürfnisse überschreiten.
- **Einfluss durch Identifizierung:** Menschen orientieren sich an Vorbildern. Bezugspersonen, die als Vorbilder akzeptiert sind, müssen nicht mehr mit der Strategie der Einnahmen (Belohnungen) und Aufwände (Strafen) agieren.
- **Einfluss durch selektive Kommunikation:** Der Umgang mit Informationen ist eine Begleiterscheinung von Beeinflussung. Der Beeinflusser kann eine Abhängigkeit erzeugen, indem er Informationen selektiv zugänglich macht oder vorenthält, so dass der Informationsempfänger nur aufgrund von unvollständigem Wissen handeln kann.

Informelle Führung kann nicht einfach mit dem Zugeständnis von Weisungsbefugnissen aufgelöst werden. Es handelt sich dabei um die Frage der Handlungskoordinierung in Organisationen. Denn Unternehmen sind nicht per se formale Organisationen. Sie funktionieren in erster Linie auf Basis der sozialen Integration und Interaktion zwischen ihren Mitgliedern. Macht ist dabei oft das primäre Mittel der Handlungskoordination, doch es ist nicht immer das zweckmässigste. Den Stabsmitarbeitern steht Macht, verstanden als Durchsetzung verbindlicher Entscheide im Rahmen einer geltenden Ordnung, erst gar nicht zur Verfügung. Sie müssen sich auf die Koordinierungsformen des Einflusses, des Vertrauens und der Verständigung beschränken. Dabei spielt der Einfluss eine wesentliche Rolle, denn er ist nicht an formale Strukturen der Unter- oder Überordnung gebunden. Einflussreiche kommen dank ihrer Überzeugungskraft zum Ziel. Wer dabei erfolgreich sein will, muss seine Partner dazu bringen, seine Ansprüche zu akzeptieren und freiwillig zu übernehmen. Handlungskoordinierung mittels Einfluss entsteht am ehesten in kollegialen Beziehungen und dort insbesondere in Expertenkulturen. Denn je bedeutender das Expertenwissen bei der Problemlösung ist, desto wichtiger wird dieser Einfluss als Mittel der Handlungskoordinierung (Zündorf, 1986, S. 33-39). Vertrauen und Verständigung können ebenfalls eine Methode darstellen, die den Stabsleuten zum Ziel verhelfen. Allerdings sind beide Methoden stark abhängig von der jeweiligen Konstellation und vom Arbeitsklima zwischen einzelnen Mitarbeitern. Der Einfluss hingegen hat den Vorteil, dass man auf sachlicher Ebene mit Expertenwissen punkten kann, auch wenn Vertrauen und Verständigung nur bedingt vorhanden sind, oder im Idealfall die Methode des Einflusses unterstützen (Zündorf, 1986, S. 40-45).

Die wichtigsten Erkenntnisse (Kapitel 2.2)

Trotz fehlender Weisungsbefugnisse erfolgreich unterwegs

„Ich kann nachgeordneten Instanzen zwar die Arbeit nicht offiziell anweisen, doch bring' ich es sicherlich fertig, dass sie sich wünschen, sie hätten die Arbeit getan" (unbekannter Stabsmitarbeiter zitiert nach Litterer, 1973, S. 586).

Die Befehlsgewalt kam dem Stab schon in seinem Ursprung, der Armee, abhanden: Statusunterschiede und die Angst vor dem Expertenwissen führten zur Einschränkung der Weisungsbefugnisse. In der Wirtschaft setzten sich die Stäbe nach dem Zweiten Weltkrieg durch. Sie hatten den Vorteil, die Linie zu entlasten und konnten ihr Spezialwissen

einbringen. Die organisatorisch-hierarchische Angliederung der Stäbe an die Linienstellen hat den Vorteil, dass die Spezialisierungs-, Entlastungs- und Entscheidvorbereitungsfunktion erhalten und die Weisungs- und Entscheidungsbefugnis bei der Linie bleibt. Nachteilig wirkt sich die fehlende Weisungsbefugnis der Stäbe aus, weil das zu Abgrenzungs- und Koordinationsproblemen führt. Allerdings machen viele Stäbe diesen Nachteil durch ihren Status wett. Sie haben den Zugang zum obersten Chef, was ihnen soziale Macht und damit Einfluss verleiht. Das kann allerdings auf beiden Seiten zu problematischem Verhalten führen, das sich in Machtspielen ausdrückt. Der oberste Chef kann viel zur Rollenklärung beitragen, indem er die Verantwortlichkeiten eindeutig klärt, diese kommuniziert und durchsetzt. Besonders konfliktträchtig ist dabei das Delegieren von Kontrollaufgaben, was nur dann wirklich funktioniert, wenn der oberste Chef seine Stäbe in einem klar definierten Bereich mit fachlicher Weisungsbefugnis ausstattet.
Eine erfolgreiche Stab-Linien-Zusammenarbeit bedingt auf organisatorischer Ebene eine Rollenklärung (Rechte und Pflichten) und auf der personalen Ebene eine Kultur, die auf gegenseitigem Respekt und auf dem Willen zu einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit beruht. Stäbe können die fehlende Weisungsbefugnis mit Überzeugungskraft, Fachwissen und einer Dienstleistungshaltung kompensieren. Auch die Linien sind in der Pflicht, indem sie sich nicht gegen die Spezialisierung und gegen neue Erkenntnisse und Prozesse der Stäbe wehren.

2.3 Stäbe in der öffentlichen Verwaltung

2.3.1 Geschichtliches

Stabsstellen spielten bereits in der klassischen Verwaltungstheorie der 20er-Jahre ein Rolle. Die Reformer in den USA suchten nach besseren Planungsmöglichkeiten und fanden diese mit der Einführung von Querschnittsabteilungen. Ziel war es, den Präsidenten bei den Managementaufgaben zu unterstützen und einheitliche Standards einzuführen (Grüning, 2000, S. 49, 58). In Bezug auf die Steuerung orientierte man sich in der klassischen Verwaltungstheorie daran, dass Autorität und Verantwortung an der Spitze einer Behörde angesiedelt sind. Das führte dazu, dass Vorgesetzte bezüglich ihrer Zeit, Kontroll- und Koordinationsfunktion an Grenzen stiessen. Als Antwort darauf wurde in der Verwaltung das Stabs-Prinzip eingeführt, das die Aufgabe der Entscheidvorbereitung beinhaltete (Grüning, 2000, S. 56-60).

Und in der Schweiz? Die bekannteste Stabsstelle der öffentlichen Verwaltung, die Bundeskanzlei, geht auf die Mediationsakte von 1803 zurück, die den Kanzler als Stabschef erwähnt. Interessantes zur Entwicklung der Bundeskanzlei hält der Hongler-Bericht von 1967 über die Verbesserung der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrats fest: Die Bundeskanzlei hat laut Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom März 1914 (Art. 19) die Stellung eines Hilfsorgans des Bundespräsidenten. Dieser könne aber wegen des jährlichen Wechsels und der zunehmenden Belastung durch die Departementsführung seine Aufgaben kaum noch erfüllen. Es brauche Entlastungsmassnahmen für die Bundesräte, welche die Bundeskanzlei befähigen, die Rolle der

Koordinationsinstanz wahrzunehmen. Mit dieser Empfehlung des Expertenberichts wurde das Stabsorgan des Gesamtbundesrats massiv aufgewertet (Weber, 1968, S. 341-344).

Das Phänomen der Bundesratsüberlastung zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte und führte immer wieder zur Stärkung der Stäbe. Gleiches wurde nämlich bereits 1878 vom Staatsrechtler Jakob Dubs festgestellt, der auf die fehlende Zeit der Bundesräte für die Staatsleitungsgeschäfte und die daraus folgende mangelnde Kohärenz der Regierungspolitik hinwies (Parlamentarische Verwaltungskontrolle, 2009, S. 3118, zitiert n. Dubs, S. 68f).

Die gleiche Beurteilung findet sich in dem im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats verfassten Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrolle über die strategisch-politische Steuerung des Bundesrats (2009, S. 3084-3086, 3103, 3140). Darin zeigte sich unter anderem, dass Bundesrat und Verwaltung keine einheitliche Auffassung über die Bedeutung der strategisch-politischen Steuerungsinstrumente haben. Der Bericht sieht hier grossen Handlungsbedarf und empfiehlt dem Bundesrat sich vom Tagegeschäft der Verwaltungsführung so weit verantwortbar zu entlasten, damit er mehr Zeit für die strategisch-politische Steuerung hat. Sowohl bei der Entlastung vom Tagesgeschäft wie auch bei der strategisch-politischen Steuerung sei die Rolle der Bundeskanzlerin zwecks Unterstützung des Bundesrates in seiner Staatsleitungsfunktion zu stärken (2009, S. 3085).

2.3.2 Rechtliche Grundlagen der Führung und Steuerung

Bund, Kantone und Gemeinden stützen die Arbeit der Verwaltung auf ihre Verfassung, Organisationsgesetze und Verordnungen. Aufgrund der für die empirische Befragung dieser Masterarbeit gewählten Verwaltungseinheit werden die relevanten gesetzlichen Grundlagen des Kantons Aargau zitiert:

„Der Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons.“[1] Dieser Verfassungsartikel nimmt den Regierungsrat bezüglich Steuerung und Führung sowohl des Staates als auch der Verwaltung in Pflicht.

Die Verwaltungsführung ist im Organisationgesetz sowie in einzelnen Verordnungen geregelt, die sowohl die Rolle der Stabsstellen als auch die der Linienverantwortlichen regeln:

„Der Regierungsrat teilt die Aufgaben durch Verordnung den 5 Departementen, der Staatskanzlei sowie seinen weiteren Stabsstellen zu.“[2]

Wesentliche Regelungen für die Stäbe

„Die Staatskanzlei ist die allgemeine Stabsstelle des Regierungsrats. Sie steht unter der Leitung des Staatsschreibers. Für das Generalsekretariat der Staatskanzlei, die Vertretung und

[1] § 87 Verfassung des Kantons Aargau
[2] § 27 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz)

Kompetenzregelung gelten die Bestimmungen über die Departemente sinngemäss. Der Staatsschreiber bereitet die Sitzungen des Regierungsrats vor.“[3]

„Die allgemeinen Geschäfte eines Departements werden durch dessen Generalsekretariat geführt. Das Generalsekretariat steht unter der Leitung des Generalsekretärs oder der Generalsekretärin, der oder die als Stabschef oder Stabschefin bei der Führung mitwirkt.“[4]

„Die Personalverantwortlichen sind im Rahmen der personalpolitischen und personalrechtlichen Vorschriften sowie der departementalen Regelungen zuständig für die Belange des Personalwesens.“[5]

Wesentliche Regelungen für die Linienverantwortlichen

„Die Ämter handeln in dem ihnen übertragenen Bereich in eigenem Namen, jedoch unter Aufsicht des Departements.“[6] „Der Abteilungschef führt seine Abteilung nach den Grundsätzen einer rechtmässigen und rationellen Verwaltung und im Rahmen der vom Departementsvorsteher gesetzten Ziele. Das Gleiche gilt sinngemäss für die unteren Führungsstufen.“[7]

Diese rechtlichen Grundlagen beschreiben deutlich die Führungsverantwortung eines Abteilungschefs. Sie stellen mit der Formulierung, dass "der Stabschef bei der Führung mitwirkt" klar auch einen Führungsanspruch des Generalsekretariats fest. In einzelnen Aufgabenbereichen, wie beispielsweise im Personalwesen, sind die Befugnisse der Stäbe zusätzlich auf Verordnungsstufe geregelt. Die rechtlichen Grundlagen lassen aber einiges an Gestaltungsspielraum für die konkrete Führungs- und Steuerungsaufgabe offen. Die in § 32 Abs. 2 des Organisationsgesetzes gewählte Formulierung, dass der Abteilungsleiter seinen Bereich „unter Aufsicht des Departements“ führt, lässt ein paar Spannungsfelder erahnen. Wenn nämlich diese Aufsicht im Auftrag des Departementsvorstehers durch seinen Stab wahrgenommen wird, gibt es in Bezug auf dessen Befugnisse Klärungsbedarf. Es bietet sich darum an, einen Blick auf die konkreten Aufgaben der Stäbe in der öffentlichen Verwaltung zu werfen.

2.3.3 Aufgaben der Stäbe

Zusätzlich zu den in der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre beschriebenen Aufgaben der Stäbe (Kapitel 2.1.1) haben diese im Public Management das Ziel, die Verwaltungsführung in der Steuerungsfunktion zu unterstützen und Querschnittsaufgaben für die gesamte Verwaltung zu übernehmen. Wesentliche Aufgaben dieser Steuerungsfunktion sind die Planung und Koordination der Behördentätigkeit, die nur dann gesichert sind, wenn sie ständig von einer bestimmten Stelle wahrgenommen werden (Siepmann & Siepmann, 2004, S. 71). Bereits 1968 hielt Prof. Fritz Morstein Marx (S. 331) fest, dass die

[3] § 22 Abs. 1 und 2 Organisationsgesetz
[4] § 30 Abs. 1 und 2 Organisationsgesetz
[5] § 47 Abs. 2 Personal- und Lohnverordnung
[6] § 32 Abs. 2 Organisationsgesetz
[7] § 33 Abs. 1 Organisationsgesetz

Stabsaufgaben nicht mit einer Weisungsgewalt gegenüber den Abteilungen verbunden sind, aber die Wahrnehmung der Planungs- und Koordinationsfunktion in der öffentlichen Verwaltung eine grosszügigere Auslegung der Kompetenzen der Stäbe bedingt. Die Leitung solle die Freiheit der Abteilungen beschränken und der Stabsstelle zur Geltendmachung von Leitungsinteressen Kompetenzen einräumen.

Stäbe in der öffentlichen Verwaltung sind in den Organisationseinheiten der Generalsekretariate und der Staatskanzlei angesiedelt. Zudem existieren in den Abteilungen Substäbe zur Führungsunterstützung. Die Generalsekretariate unterstützen und beraten die jeweiligen Departementsvorsteher in ihrer Führungsaufgabe als leitende und oberste vollziehende Behördenmitglieder. Sie koordinieren die Geschäfte innerhalb und ausserhalb der Departemente. Zu ihren typischen Aufgaben zählen die strategische und operative Planung der Regierungsgeschäfte, die Leitung der Mitberichtsverfahren, die Beurteilung der Fremdgeschäfte, Kommunikation, Issuesmonitoring, Personalwesen, Rechtspflege und Controlling über den departementalen Geschäftsgang. Aus dieser Aufzählung wird ersichtlich, dass es sich um zwei Aufgabentypen handelt: Einerseits um die Führungsunterstützung in der Form von Politikvorbereitung an der Schnittstelle zwischen Politik, Öffentlichkeit und Verwaltung. Andererseits sind es Dienstleistungs- und Querschnittsaufgaben, die eine einheitliche, ziel- und ergebnisorientierte Führung innerhalb des Departements ermöglichen.

Bei beiden Aufgabentypen spielen die Stäbe eine bedeutende Rolle in der Unterstützung der Exekutive bei der Wahrnehmung der politischen und der ökonomischen Rationalität, nicht zuletzt deswegen, weil die Regierungsräte in ihrer Rolle als Politiker eher eine kurzfristige Optik mit Blick auf ihre Wiederwahl haben. In ihrer Rolle als Manager müssten sie aber trotzdem in der Lage sein, längerfristige strategische Ziele zu setzen. Die Stäbe leisten hier mit ihrem Fachwissen eine wichtige Übersetzungsarbeit zur Integration von Politik und Management (Thom & Ritz, 2008, S. 29-31).

Nuspliger (2000, S. 65) betrachtet die Stabsaufgaben unter dem Einfluss der immer steigenden Komplexität und der Politikverflechtung, was die Einflussmöglichkeiten und Problemlösungsfähigkeit der Exekutiven erschwert. Sie müssen darum in ihrer Führungsfunktion gestärkt werden und sind auf die Unterstützung der Stäbe angewiesen. Denn „gute Stabsarbeit ermöglicht es den zuständigen Behörden, in Kenntnis aller Sachzusammenhänge und zum richtigen Zeitpunkt Entscheide zu fällen. Stabsarbeit hat demnach auch mit Frühwarnung, Koordination, Controlling und Kommunikation zu tun" (Nuspliger, 2000, S. 66).

2.3.4 Funktionen der Stabsarbeit

Irle (1971, S. 34-41) beschreibt drei Funktionen der Stabsarbeit, die sich auch auf die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung übertragen lassen:

- **Beratungsaufgaben und Entscheidvorbereitung**
  Der Stab berät die Linie auf deren Wunsch. Stäbe werden damit beauftragt, die optimale Alternative für eine Entscheidung vorzubereiten. Die Linie kann diese akzeptieren, verwerfen oder einen neuen Auftrag erteilen (Irle, 1971, S. 34-35).

Stabschefs der Verwaltung haben in der Exekutive eine beratende Stimme, mit der wichtigen Aufgabe, staats- oder rechtspolitische Bedenken vorzubringen und Lösungsvorschläge zu präsentieren (Weber, 1968, S. 344).

- **Assistenzaufgaben**
  Irle (1971, S. 35-36) bezeichnet die Assistenzaufgabe als zweites Ich des Chefs. Die Assistenzfunktion führt dazu, dass Stäbe auch im Namen des Chefs mit seinen Kompetenzen ausgestattet Anweisungen geben. Dieses erweiterte Stab-Linien-Prinzip erlaubt den Eingriff der Stabsmitarbeiter in die Linie, jedoch immer nur fallweise und aufgabenbezogen.
- **Kollegiale Aufgabenerfüllung**
  In diesem Fall können Linienverantwortliche Anweisungen nur noch in Abstimmung mit dem spezialisierten Stab geben. Der Stab bekommt somit Linienstatus, meist noch auf höherer Ebene, weil er „im Mutterland" sitzt oder „papstnäher" ist als die Linienverantwortlichen. Irle (1971, S. 37) bezeichnet diese Funktion als Todeskeim für die Stab-Linien-Beziehung.

In der Public Management-Literatur werden weitere Funktionen der Stabsarbeit beschrieben:

- **Planung**
  Eine effektive Führung setzt die Wahrung der inneren Einheit voraus. Durch den Handlungsspielraum der Abteilungen ist eine Rahmenplanung notwendig, welche die einheitliche Ausrichtung der Abteilungen und Departemente auf die übergeordneten Ziele bewirkt (Morstein Marx, 1968, S. 332-333).
- **Kontrolle**
  Im Gegensatz zur betriebswirtschaftlichen Organisationslehre, die den Stäben keine Kontrollfunktion zugesteht, spielt die Kontrolle in der öffentlichen Verwaltung eine wichtige Rolle. Die eigentliche Leistungskontrolle ist zwar Sache der Abteilung, aber ein Departementsvorsteher muss sich unabhängig davon vergewissern können, ob die Umsetzung der Entscheide seinen Vorgaben entspricht (Morstein Marx, 1968, S. 332-333).
- **Issuesmonitoring**
  Systematische, wissenschaftlich objektive Beschaffung und Auswertung von Informationen mit dem Ziel, Trends zu erkennen und sicherzustellen, dass die Behörde nicht von Umfeldentwicklungen überrascht wird (Morstein Marx, 1968, S. 332-333).
- **Operative Führung des Departements**
  Steiner, Lienhard und Ritz (2007, S. 27) werteten in ihrer Studie „Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung" Interviews aus, die besagen, dass die Generalsekretariate immer mehr die operative Führung des Departements übernehmen. Nach Ansicht der Autoren ist das nicht unproblematisch, weil die klassische Stabsfunktion aufgeweicht wird und es für die Linienverantwortlichen schwierig ist zu unterscheiden, ob der Generalsekretär in seinem eigenen oder im Namen des Regierungsmitglieds handelt.

2.3.5 Dimensionen der Stabsarbeit

Die Dimension der Stabsaufgaben beschrieb Isabella Proeller im Rahmen des Unterrichts des Executive Masters in Public Management der Universität Bern am 4. Juni 2013. Ergänzt mit den Aussagen von Grünenfelder (2008, S. 83) ergibt sich nachfolgende Tabelle:

Führungs- und Koordinationsdimension	**Dienstleistungsdimension**
Ziele • Führungsunterstützung bei der Steuerung bedingt Planung und Kontrolle • Rechtliche Führungsunterstützung • Koordination und Steuerbarkeit der Gesamtorganisation sicher stellen • Umfeldmonitoring, Frühwarnsystem • Synergien nutzen	**Ziele** • Ressourcen der Abteilungen schonen • Professionelle Unterstützung anbieten • Expertenwissen zur Verfügung stellen
Aufgaben • Strategische, operative, kommunikative und rechtliche Beratung • Standards (z.B. Rechnungslegung, Personal, Kommunikation, IT, Controlling, Recht) festlegen, kommunizieren und durchsetzen • Führungsgehilfen des Departements-vorstehers bei der Umsetzung der strategischen Vorgaben	**Aufgaben** • Erfüllen einer klar spezifizierbaren Leistung (Output) in klar definiertem Zeitrahmen und zur vereinbarten Qualität • Wirken beratend und unterstützend
Kompetenz • Zusammenarbeit erfordert bedingte fachliche Weisungsbefugnis	**Kompetenz** • Zusammenarbeit basiert nicht auf Weisung, sondern auf vertraglicher Beziehung mit interner Verrechnung
Vorteil • Erweiterung der Führungskapazität der Departementsleitung • Optimierte strategische Steuerung der Organisation • Von der Linie unabhängige, sachverständige Beratung der Departementsleitung • Einheitlichkeit bei den Standards	**Vorteil** • Entlastung der Linie • Professionelle Aufgabenerfüllung bei Querschnittsaufgaben
Spannungsfeld • Schränkt Autonomie der Abteilungen ein • Akzeptanz der delegierten Weisungen bei den Linien • Verantwortungsaushöhlung • Langwierige Prozesse	**Spannungsfeld** • Problem des Pflichtbezugs • Mangelnde Dienstleistungshaltung der Stäbe

Tabelle 2: Dimensionen der Stabsaufgaben in der öffentlichen Verwaltung (eigene Darstellung)

Beide Dimensionen erscheinen in der Praxis selten nur in der einen oder anderen Form, oft werden sie kombiniert. Gerade in dieser Kombination könnte ein Spannungsfeld liegen. Denn oft ist es ein und dieselbe Person eines Stabes, die einerseits in der Führungsdimension Anliegen durchsetzen muss und damit die Autonomie der Linie einschränkt. Andererseits kann sie in der Rolle des Dienstleisters einen Mehrwert bringen.

Auch die betriebswirtschaftliche Organisationslehre stellt fest, dass in der Praxis die Dienstleistungsaufgaben der Stäbe immer mehr an Bedeutung gewinnen. So erbringen beispielsweise Controlling- und Personalstäbe zentrale Dienstleistungen und entlasten damit die Linien. Durch diese Zentralisierung werden zudem einheitliche Standards etabliert. Die Stäbe können diese Funktion aber nur dann richtig wahrnehmen, wenn sie über eine funktionale Autorität verfügen. Das bedeutet, dass sie beispielsweise in Form von Weisungen klar umschriebene Richtlinienkompetenzen haben müssen, die ihnen gegenüber den Abteilungen das Recht gibt, gewisse Aufträge zu erteilen (Schreyögg, 2012, S. 35).

2.3.6 Politisierung der Stabsarbeit

Die politische Führung liegt bei Bund und Kantonen per Verfassung in der Verantwortung der Exekutiven. In der Praxis wird ein grosser Teil dieses Auftrags von der Verwaltung wahrgenommen, zu deren Aufgaben neben dem Vollzug auch die Politikvorbereitung zählt. Gerade Stabsdienste unterstützen mit ihrem fachlichen Wissen die Exekutive in der Entscheidungsvorbereitung. Die Stäbe sind somit de facto politisch tätig, denn durch die Auswahl und Priorisierung der Informationen betreiben sie bereits Politik und profitieren zusätzlich von ihrem Wissensvorsprung (Schedler & Proeller, 2011, S. 25). Für die in Kapitel 2.3.1 beschriebene ständig steigende Geschäftslast der Exekutiven, die notabene immer noch in der politischen Leitungshierarchie des 19. Jahrhunderts bewältigt werden muss, sieht Linder (2005, S. 236-237) unter anderem zwei wesentliche Folgen, die für die politische Führung relevant sind: Erstens, verhindert die Dominanz der einzelnen Departemente in der Politikformulierung eine gemeinsame politische Führung der Exekutive. Zweitens, führt die Politisierung der Spitzenbeamten, insbesondere der General- und Staatssekretäre bei der Organisation, Planung und Koordination der Führungsunterstützung zur politischen Einflussnahme, was Linder als Definitionsmacht bezeichnet. Dies bedeutet, dass die Stäbe auch ohne Positionsmacht – alleine aus der Position als Vertraute des Departementsvorstehers – ihre Definitionsmacht einsetzen können.

Die Politisierung der öffentlichen Verwaltung ist ein wesentlicher Unterscheidungsfaktor zwischen öffentlichen und privaten Betrieben. Wenn man demzufolge Stabsarbeit in der öffentlichen Verwaltung beurteilen will, muss man berücksichtigen, dass gerade Generalsekretariate als Führungsgehilfen eines Regierungsmitglieds die Besonderheit der politischen Rationalität berücksichtigen müssen. Verwaltungen sind demzufolge nicht einfach Arbeitsorganisationen, sondern vor allem auch politische Organisationen, welche den Gesetzen folgen, in denen die Wiederwahl des Departementsvorstehers, die politische Zielerreichung und die demokratische Legitimation des Handelns eine wesentliche Rolle spielen. Dieser Spagat zwischen Arbeitsorganisation und politischer Organisation stellt ein

wesentliches Spannungsfeld dar, in dem sich die Stabsstellen der Regierungen bewegen müssen (Bogumil, 2003, S. 17-18).

Interessant ist auch die Beobachtung von Michael Hermann (2011, http://www.avenir-suisse.ch/7303/prasidialdepartement/) der in einem Artikel schreibt, dass die Generalsekretariate de facto bereits wesentliche Aufgabenbereiche der Bundesräte übernommen haben. Die Ursache dafür sieht er in der Entwicklung des letzten Jahrhunderts, zu deren Beginn die Bundesverwaltung 3000 Personen zählte. Etwas mehr als 100 Jahre später sind es über 30'000 Vollzeitstellen – und immer noch 7 Bundesräte. Eine negative Auswirkung dieser Entwicklung sieht Hermann in der Belastung der Kollegialität, da die Loyalität der Generalsekretariate zuallererst ihrem Departementsvorsteher gilt. Dies hat zur Folge, dass sie diesen in der Öffentlichkeit bestens positionieren wollen, auch auf Kosten der Gesamtregierung.

2.3.7 Einfluss der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)

Die Steuerung der öffentlichen Verwaltung veränderte sich mit WOV grundlegend. Dies hatte verschiedene gewollte und ungewollte Auswirkungen und blieb nicht ohne Einfluss auf die Zusammenarbeit zwischen Stäben und Linie.

Anspruchsvollere Staatsleitungs- und Verwaltungsführung für die Exekutive

Auf Verwaltungsebene wird mit den Steuerungsinstrumenten "Leistungsauftrag" und "Globalbudget" geführt, was in den Abteilungen zu mehr Autonomie und Handlungsspielraum führt. Diese Autonomie hat Konsequenzen. Einerseits verlangt sie nach einer verstärkten Führung innerhalb einer jeden Verwaltungseinheit. Andererseits muss die Aufsicht durch die vorgesetzte Stelle oder Behörde intensiviert werden. Dafür sind Steuerungsinstrumente wie Controlling und ein aussagekräftiges Berichtwesen notwendig. Für die Regierung bedeutet dies, koordinierend und vorausschauend die strategische Ausrichtung zu planen und dabei die Übersetzung zwischen dem Politik- und Managementkreislauf sicher zu stellen (Lienhard, 2005, S. 245-249). Laut Lienhard (2005, S. 363-367) stossen traditionelle Regierungsstrukturen mit dem durch WOV verursachten Wandel an Grenzen. Nicht selten wird der Exekutive Führungsschwäche vorgeworfen. Mit den neuen Steuerungsinstrumenten verstärkt sich dieser Eindruck, weil neben der Staatsleitung auch die Verwaltungsführung zahlreiche komplexe Herausforderungen mit sich bringt. Wenn die Exekutive ihre Aufgabe professionell bewältigen will, bedarf das einer verstärkten Verwaltungsführung. Dies ist aufgrund der begrenzten zeitlichen und fachlichen Ressourcen eines Regierungsmitglieds nur möglich, wenn es Führungsunterstützung durch zentrale Steuerungsdienste bekommt. Diese Aufgaben werden in der Regel von den Generalsekretariaten übernommen. Ihnen wird neben den traditionellen Stabsaufgaben die Verantwortung übertragen, die Regierung bei der Koordination der Aufgabenerfüllung in den Verwaltungseinheiten und in der politischen Planung zu unterstützen.

Interessantes zur Rolle der Stäbe im Public Management bringt auch die Kurzstudie von Steiner, Lienhard und Ritz (2007, S. III, 29) zur Frage eines neuen Führungs- und Steuerungsmodells zu Tage. Darin nennen die interviewten Führungskräfte unter anderem

folgende Schwachstelle: Aus verschiedenen Gründen kommt die Verwaltungsführung zu kurz und wird darum von den Generalsekretariaten übernommen, die stark ausgebaut worden sind. Sie nehmen auch Führungsfunktionen in der Linie wahr. Dies ist einerseits problematisch, da dies der Funktion eines Stabsorgans widerspricht, andererseits aber auch verständlich, da die Bundesräte zu wenig Zeit für die operative Führung ihres Departements haben. Die Autoren raten dem Bundesrat eine stärkere Führung der Departemente durch den Ausbau der Führungsunterstützung durch die Generalsekretariate, ohne dass diese direkt führen. Ein weiterer Vorschlag ist die Schaffung einer linienverantwortlichen Stelle in Form einer Departementsdirektion, welche die Verwaltungseinheiten operativ führt (Steiner, Lienhard & Ritz, 2007, S. 33, 35).

Ungewohnter Umgang mit Freiraum und Kontrolle

Im Buch "10 Jahre New Public Management in der Schweiz" beschreibt Kuno Schedler (2005, S. 229-232) wie die Stabs- und Linien-Akteure ihre Rolle wahrnehmen sollen, damit sich WOV von der Pilotphase in eine auf Permanenz ausgelegte Organisation entwickeln kann. Er rät den Abteilungsleitern, die Handlungs- und Entscheidungsfreiräume zu nutzen, um zielgerichtete und kostengünstige Leistungen zu produzieren. Die Verwaltungsstäbe mit ihren Kontroll- und Steuerungsaufgaben sollen in erster Linie die Gesamtsicht behalten und den Amtsleitenden genügend Freiraum zugestehen. Dieses Spannungsfeld zwischen Kontrolle und Freiraum, sowie die mit WOV einhergehende Einführung von Instrumenten der Leistungsmessung und Leistungskontrolle führen in der öffentlichen Verwaltung zum Kontrollierer-Kontrollierten-Dilemma. Die Linienverantwortlichen sind die Kontrollierten, die Leistungen erbringen, die gemessen werden müssen. Die Stäbe mit ihren Koordinations- und Überwachungsaufgaben sind die Kontrollierer. Mit dem Aufeinandertreffen dieser beiden divergierenden Teilaspekte von WOV wird der Konflikt zwischen Stab und Linie offensichtlich.

Aufblähung der Stäbe

Ein weiteres Ergebnis von WOV ist die extensive Berichterstattung. Die Wirkungs-orientierung droht damit in einer überbürokratischen Kontrollitis unterzugehen (Schedler, 2005, S. 231). Dies bestätigt auch Ritz (2005, S. 63) in seiner Untersuchung zu den Auswirkungen von WOV in den Kantonen, die besagt, dass der gewachsene administrative Aufwand im Wesentlichen auf die Instrumente Controlling und Arbeitszeiterfassung zurückzuführen sind, was unerwünschte Reformwirkungen sind.

Blankart (2000, S. 158) sieht die wachsenden Stäbe sehr kritisch, weil sie eine Bürokratie verursachen, welche die Entscheidungsfindung kompliziert, und weil sie die Departements-vorsteher von den Ämtern und damit von der Wirklichkeit fernhalten. Er sieht keinen Sinn darin, zwischen den strategischen Departementsvorsteher und den operativen Abteilungschef eine wachsende Zahl von Beamten zu schieben, die über keine direkte Verantwortung und keine operative Kompetenz verfügen.

Hablützel (2013, S. 101) spricht in seinem Beitrag über Bürokratie in der Verwaltungsführung sogar von der Aufblähung der Stäbe als negatives Ergebnis von NPM. Die von NPM intendierten Managementmethoden greifen teilweise nicht, weil der Abteilungsegoismus in

den Linien eher noch zugenommen hat. Grund dafür ist die Zielorientierung. Da bleibt wenig Interesse sich für das Ganze zu engagieren. Darum muss in der Konzernzentrale, also in den Generalsekretariaten, diese Integrationsleistung erbracht werden. Diese wiederum verstehen ihre Aufgabe eher in der Beschleunigung der Ausdifferenzierung des Departements. Das Resultat ist die gegenseitige Beschäftigung der Abteilungen und Stäbe. Auch die mit NPM erstarkte Controlling-Tätigkeit führt im Ergebnis zu einer Re-Bürokratisierung. Nicht zuletzt deshalb weil in der Verwaltung eine mangelnde Fehlerkultur herrscht, was zu einer Absicherungsmentalität führt, die man mit zusätzlichen Managementinstrumenten vermeintlich in den Griff bekommen möchte.

Überholtes Stabsverständnis

Mit WOV entwickelte sich in den letzten 15 Jahren ein neues Staatsverständnis, das sich auch auf die Arbeit der Stabsstellen auswirkte, respektive diese, wie in diesem Kapitel beschrieben, eindeutig stärkte. Zum Schluss dieses Kapitels muss darum die Frage aufgeworfen werden, ob Stäbe in der Verwaltung wirklich im Sinne der Lehre Stabsfunktionen wahrnehmen. Nimmt man die Empfehlungen des Berichts der Verwaltungskontrolle über die strategisch-politische Steuerung des Bunderats (2009, S. 3143-3144) ernst, sind die Aufgaben des obersten Stabsorgans – der Bundeskanzlei – weit mehr als Beratung, Dienstleistung und Entscheidvorbereitung. Der Bericht bezeichnet die Bundeskanzlei nach wie vor als Stabsorgan, empfiehlt aber die Rolle der Bundeskanzlei wie folgt zu stärken:

- Verantwortlich für die Umfeldanalyse
- Verantwortlich für situative Erfolgskontrollen
- Verantwortlich für politisches Controlling
- Entwickelt strategisch-politisches Steuerungssystem weiter
- Bereitet Führungsinformationen auf
- Unterstützt Bundesrat in der strategisch-politischen Steuerung
- Unterstützt Bundesrat bei der Kommunikation seiner Politik

Zumindest die ersten drei Aufgaben sind ohne fachliche Weisungsbefugnisse nicht zu erfüllen. Generell kann man wahrscheinlich sagen, dass Strukturen und Hierarchien nicht mehr so wichtig sind, wie dies die betriebswirtschaftliche Organisationslehre glauben macht. Ein Hinweis hierzu gibt Thom (2012, S. 260-261) in seinem Artikel „Führungskräfte anforderungsgerecht ausbilden“, in dem er der Frage nachgeht, welche Merkmale eine erfolgreiche Führungskraft im öffentlichen Sektor aufweisen sollte. Generell zählen dazu die Fähigkeit soziale Prozesse zu steuern, systematisches Denken und Handeln, Aktivität und Ausdrucksvermögen. Für die Fragestellung dieser Masterarbeit ist die Fähigkeit, soziale Prozesse zu steuern, besonders wichtig. Sie beinhaltet nämlich Konflikte frühzeitig zu erkennen und zu lösen und unterschiedliche Interessen auf ein gemeinsames Ziel auszurichten sowie Integrationsfähigkeit, Teamfähigkeit und Einfühlungsvermögen. Alle diese Anforderungen an Führungspersonen sind für die meisten Organisationen gültig. Das Besondere in der öffentlichen Verwaltung ist die spezielle Führungssituation an der Schnittstelle zwischen politischer und betrieblicher Führung. Das führt zu komplexeren Koordinationsprozessen zwischen den Verwaltungseinheiten.

2.3.8 Manager und Public Manager

Mit einem Vergleich zwischen dem Managementkreislauf der Privatwirtschaft und des öffentlichen Sektors soll festgestellt werden, inwiefern sich die Rolle der Stäbe in der öffentlichen Verwaltung von der Privatwirtschaft unterscheiden.

Grüning (2000, S. 377-378) ging der Frage nach, wie sich ein Manager einer öffentlichen Organisation verhalten muss. Er stellt dabei auf Ergebnisse von Kettl (1991, S. 61), Barzelay (1992, S. 132) und Rainey (1991, S. 157ff) ab und kommt zum Schluss, dass öffentliche Manager die gleichen Ansprüche erfüllen sollen wie Manager der Privatwirtschaft. Der substanzielle Unterschied bei der Arbeit des öffentlichen Managers ist, dass dieser einen öffentlichen Wert schafft und das politische Management beherrschen muss (Grüning, 2000, S. 379, zitiert nach Denhardt, 1993, Moore, 1995, S. 11ff, S. 32ff, S. 118 ff).

Fredmund Malik (2001, S. 171-173) sieht die Haupttätigkeit eines Managers in der effektiven Steuerung der Aufgabenerfüllung. Dabei muss der Manager für Ziele sorgen (1), organisieren (2), entscheiden (3), kontrollieren (4) und Menschen fördern (5). Nur wenn er diese fünf Teilaufgaben beherrscht, kann er die Organisation zum Erfolg führen. Dabei sind Maliks Erkenntnisse (2001, S. 174-263) zur Rolle der Stäbe in den ersten vier dieser Teilschritte auch für die öffentliche Verwaltung von Interesse. Sie werden im Rahmen dieser Masterarbeit mit spezifischen Aussagen aus der Literatur des Public Management in Zusammenhang gebracht:

Führen mit Zielen: Beim Führen mit Zielen sieht Malik (2001, S. 174-190) die Stabsarbeit als behindernden Faktor. Ein eigentlich simples Prinzip artet oft in eine Systembürokratie aus, indem man ihm eine komplizierte Weisung, ein schwer verständliches Formular oder ein anspruchsvolles Informatikprogramm zu Grunde legt. Überprüft wird dann das termingerechte Ausfüllen der Formulare und nicht der Inhalt der Ziele. Malik empfiehlt Linienmanagern die Stabsmitarbeiter daran zu hindern, aus den Zielvereinbarungen eine blockierende Bürokratie zu entwickeln.

Das Führen mit Zielen ist ein zentrales Element von New Public Management. Buschor sieht darin die Bedingung, damit die Regierung ihre politische Führung wahrnehmen kann. Dafür braucht es ein transparentes Zielvorgabesystem, über welches das Verwaltungshandeln gesteuert wird. Bei der Vermittlung der Zielvorgaben und der Leistungsmessung mittels Indikatoren kommt den Stabsstellen der politischen Exekutive eine bedeutende Rolle zu (Buschor, 2000, S. 57).

Organisieren: Bei der Teilaufgabe des Organisierens äussert sich Malik (2001, S. 200) zu den koordinierenden Assistenten: Man solle sie zurückhaltend einsetzen, weil sie in der Regel andere Mitarbeitende mit irgendwelchen Analyseaufgaben von der Arbeit abhalten.

Wenn man unter Organisieren auch die Koordinations- und Planungstätigkeit subsummiert, nehmen die Stäbe der öffentlichen Verwaltung eine starke Rolle ein. Buschor (2000, S. 57) bezeichnet die Staatskanzlei als oberste Planungsstelle des Regierungsrats. Gleiches gilt für die departementalen Planungsstellen. Aufgrund der stetig steigenden Anforderungen an die Staatsführung wird es immer wichtiger, die strategische Planung ganzheitlich zu verstehen.

Entscheiden: Nur Führungskräfte sind berechtigt zu entscheiden. Sie müssen die Teilschritte des Entscheidens von der Problembestimmung bis zum Umsetzen des Entscheides beherrschen. Dabei sind sie auf Unterstützung von Spezialisten angewiesen. Die Entscheidvorbereitung ist eine zentrale Aufgabe der Stäbe. Malik beschreibt diese Zusammenarbeit als Partizipation im Entscheidprozess, hält aber fest, dass der Führungsverantwortliche seinen Stab nicht fragt, wie er an seiner Stelle entscheiden würde, sondern wie dieser die Lage aus Expertensicht beurteilt (Malik, 2001, S. 227-228).

Auch im Public Management zählt die Entscheidvorbereitung zu den wichtigen Aufgaben der Stäbe, allerdings kommt hier noch der politische Aspekt hinzu. Durch die Auswahl und Aufbereitung der Informationen betreiben Stäbe bereits Politik und beeinflussen dadurch den Entscheid wesentlich mit (Schedler & Proeller, 2011, S. 25).

Kontrollieren: Qualität braucht Kontrolle. Malik rät nur wenige Kontrollpunkte festzulegen. Alles andere stiftet Verwirrung und hält die Menschen vom Arbeiten ab. Die Frage darf nicht lauten, was können wir alles kontrollieren, sondern was müssen wir kontrollieren, um die Qualität der Arbeit zu beurteilen und nichts Wichtiges oder Unerledigtes aus dem Blickfeld zu verlieren. Kontrolle muss individuell sein. Gleichmacherei ist schädlich und verursacht Bürokratie (Malik, 2001, S. 234).

Zwei wesentliche Instrumente von NPM – das Führen mit Zielvereinbarung und die strategische Planung – bedingen ein Controlling, das einen Vergleich mit den Vorgaben ermöglicht, Entwicklungen aufzeigt und Korrekturmassnahmen vorschlägt (Buschor, 2000, S. 57). Allerdings liegt gerade in der Kontrolle der Leistungs- und Wirkungsmessung ein Problem, da in der Verwaltung der Wille der Führungskräfte zur Transparenz und die Bereitschaft zur Kontrolle und der damit verbundenen Kritik fehlen (Rieder, 2005, S. 153).

Widersprüchliche Auffassungen

Die unmissverständlichen Aussagen von Malik zur Einstufung der Stäbe im Management widersprechen der tatsächlichen Entwicklung der Stäbe in der öffentlichen Verwaltung. Deren Aufgabenspektrum wurde mit der Einführung von NPM gestärkt. Der Managementkreislauf in der öffentlichen Verwaltung ist zudem eindeutig von weiteren Faktoren geprägt. Die Stäbe verfügen dank ihrer Steuerungs- und Kontrollfunktion und der Nähe zur Politik über einen grossen Einfluss in der Verwaltungsführung.

Claudio Riesen (2000, S. 38-39) meint dazu, dass die mit der Einführung von NPM erstarkte Positionierung der Staatskanzleien heikle Fragen aufwirft. Aufgrund der fehlenden Weisungsbefugnisse der Stabsstellen rät er dafür zu sorgen, dass für die neuen Aufgaben eine klare Auftragslage herrscht, denn die Steuerungsaufgaben der Regierungsgeschäfte bedingen ein stringentes Management. Dem Stab darf dabei nicht die Rolle der Bittstellerin zukommen. Staatschreiber und Generalsekretäre können hier als Integrationsfiguren dienen, die neben der klaren Auftragslage auch die weichen Faktoren der Zusammenarbeit mit den Linienstellen fördern.

Die wichtigsten Erkenntnisse (Kapitel 2.3)

Generalsekretariate leisten deutlich mehr als klassische Stabsarbeit

„Auf dem Papier ist die Idee des Stabes sinnvoll, aber in der Praxis scheint die Rechnung nicht aufzugehen. Anstatt den Werkleitern zu dienen, werden die Stäbe leicht ihre Herren" (Peter F. Drucker, 1954, S. 295).

Die Exekutive ist formal die oberste leitende und vollziehende Behörde. Die immer komplexeren Staatsleitungsaufgaben sowie die anspruchsvolle, wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) bewirken, dass die Regierungsmitglieder bezüglich ihrer Zeit, Kontroll- und Koordinationsfunktion zunehmend an Grenzen stossen. Sie müssen darum in ihrer Führungsfunktion gestärkt werden und sind auf die Unterstützung der Stäbe im Generalsekretariat angewiesen. Diese übernehmen die Führungsunterstützung in der Form von Politikvorbereitung an der Schnittstelle zwischen Politik, Öffentlichkeit und Verwaltung. Zudem ermöglichen sie mit ihren Dienstleistungs- und Querschnittsaufgaben eine einheitliche, ziel- und ergebnisorientierte Führung innerhalb des Departements. Tatsächlich führt das dazu, dass die Stäbe die operative Führung des Departements übernehmen, indem sie sich um die Organisation, Planung und Koordination der Regierungsgeschäfte kümmern. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben bedingt eine grosszügigere Auslegung der klassischen Stabskompetenzen, denn Stäbe leisten in der öffentlichen Verwaltung deutlich mehr als die traditionelle Stabsfunktion der Beratung und Entscheidvorbereitung. Für die Linienverantwortlichen bedeutet dies eine Einschränkung der Autonomie, welche eigentlich durch die Einführung von WOV grösser geworden war. Der Preis für diesen erweiterten Handlungsspielraum war der Ausbau des Berichtswesens und des Controllings und damit ein stärkerer Einfluss der Stäbe. Die Reaktion darauf ist eine mangelnde Akzeptanz der vom Regierungsmitglied an die Stäbe delegierten Weisung. In diesem Spannungsfeld wird die besondere Führungssituation in der öffentlichen Verwaltung sichtbar. Die Schnittstelle zwischen betrieblicher und politischer Führung führt zu komplexeren Koordinationsprozessen zwischen Stäben und Linien.

2.4 Motivationsorientierte Organisationsmodelle

Die in Kapitel 2.2 und 2.3 erkennbaren Spannungsfelder der Zusammenarbeit haben ihre Ursache hauptsächlich im Modell der Stab-Linien-Organisation. Neuere Führungs- und Organisationsmodelle lehnen sich zwar an die formale Organisation an, sie versuchen aber die demotivierenden Elemente mittels informeller Koordination zu überwinden. All diese Modelle sehen den Schlüssel zum Erfolg in einer ausgeprägten intrinsischen Mitarbeitermotivation und einer selbstorganisierten, hierarchiefreien und bereichsübergreifenden Koordination. Unter hierarchiefrei wird verstanden, dass die laterale Verknüpfung im konkreten Auftrag vor der hierarchischen Linie steht. Vertrauen und Teamspirit sind wichtige Erfolgsfaktoren dieser motivationsorientierten Organisationsmodelle, die aber auch kritisiert werden. Eine Hauptkritik ist, dass Manager nicht freiwillig bereit seien, Teile ihrer Macht aufzugeben. Empirische Studien halten hier entgegen, dass

Führungskräfte an einer motivierten Führungssituation mehr Freude haben als an einer autoritären (Schreyögg, 1999, S. 273-280, 285-286; Schreyögg, 2011, S. 129).

2.4.1 Steuerungsmodell der lateralen Kooperation

Ein Modell zur Führung ohne Vorgesetztenfunktion respektive zur Führung ohne Weisungsbefugnis ist die laterale Kooperation. Wunderer (2009, S. 468-469) definiert die laterale Kooperation als ziel- und konsensorientierte Zusammenarbeit zwischen hierarchisch in etwa gleich gestellten Organisationsmitgliedern. Er beschreibt laterale Kooperationsbeziehungen als Beziehungen, die in einem empfindlichen Gleichgewicht sind, zumal im klassischen Bereich der Führung bewährte Konfliktlösungsmechanismen angewendet werden können. Wogegen laterale Kooperationskonflikte meistens „totgeschwiegen“ oder verdrängt werden.

Wunderer (2009, S. 469-475) hält fest, dass sich bei einem Vergleich die klassische Führungsbeziehung und die laterale Kooperationsbeziehung insofern unterscheiden, als dass Kooperation per se ein Führungsstil darstellt, hingegen ist kooperatives Verhalten schon die Voraussetzung für effiziente laterale Zusammenarbeit. Sie funktioniert nur, wenn alle Beteiligten einen hohen Anteil an Selbstverpflichtung und Selbstorganisation an den Tag legen und hemmende Struktur- und Kulturelemente beseitigt werden. Gerade bei abteilungsübergreifender Zusammenarbeit kann das Gleichgewicht durch unterschiedliche Ziele und Interessen ins Wanken geraten. Die Ursache sieht Wunderer (2009, S. 470) in folgenden Grundmustern:

- **Kollegiale Verhaltensdisposition**
  Hier muss die Frage beantwortet werden, ob es in der Organisation eine Kooperationsmotivation gibt, oder ob der Abteilungsegoismus dominiert.
- **Beziehungsgrundlagen kollegialen Verhaltens**
  Hier geht es um Gefühle, Wertvorstellungen und Rollenverständnis, auf deren Basis freiwillige Kooperation stattfinden kann.
- **Organisationsstruktur und Kultur**
  Eine zu funktional ausgeprägte Organisation führt eher zu Konflikten zwischen Abteilungen. Gleiches gilt für die westliche Kultur, die das kollegiale Verhalten innerhalb und nicht zwischen Gruppen favorisiert.

Die Führung in der lateralen Kooperation basiert primär auf dem Konzept der Selbststeuerung und sekundär auf der Fremdsteuerung. Die Selbststeuerung zwischen den Kollegen passiert im Rahmen von klar vereinbarten Kooperationsstrukturen inklusive Richtlinien der Zusammenarbeit. Das erfordert eine hohe Sozialkompetenz und wohlwollende Kooperationsbereitschaft. Die Fremdsteuerung in der abteilungsübergreifenden Kooperation der Stab-Linien-Beziehung funktioniert nur, wenn die laterale Kooperation zwischen den Vorgesetztenkollegen vorgelebt wird. Solche Vorgesetzte werden als „Cosmopolitan“ bezeichnet, die ein echtes Interesse an der Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen haben. Ein schlechtes Beispiel sind die „Locals“: Führungskräfte, die unter dem Deckmantel der Kooperation die Interessen der eigenen Organisationseinheit durchdrücken wollen (Wunderer, 2009, S. 496).

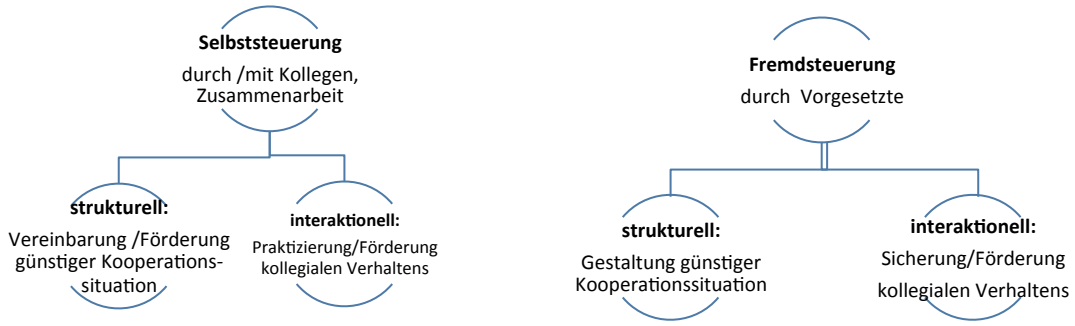


Abbildung 3: Steuerungskonzept der lateralen Kooperation (Wunderer, 1995, S. 1417, eigene Darstellung)

2.4.2 Konzepte der lateralen Führung

In der lateralen Führung erreicht man Ziele also nur durch gute Zusammenarbeit und nicht durch Autorität (Fisher & Sharp, 1999, S.12). Zwei Konzepte und ihre Führungsinstrumente werden hier vorgestellt:

Konzept "Überzeugung" von Fisher & Sharp

Fisher und Sharp (1999, S. 13, 21) empfehlen in ihrem Konzept der lateralen Führung zuallererst die persönlichen Fähigkeiten so zu entwickeln, dass man eine Vorstellung guter Zusammenarbeit hat und die Arbeitskollegen davon überzeugen kann. Danach geht es darum, strategische Ziele so zu verstehen, dass sie gemeinsam erledigt werden können und einen partizipativen Führungsstil an den Tag zu legen. Gemeinsam lautet das Schlüsselwort ihrer lateralen Führungstechnik. Dabei geht es darum, nicht Anordnungen zu geben, sondern mit Fragen zur Problemlösung einzuladen, dann Ideen anzubieten und in einem gemeinsamen zielgerichteten Denkprozess zu Handlungen zu kommen (Fisher & Sharp, 1999, S. 30-55).

Konzept "Einfluss" von Kühl & Matthiesen

Stefan Kühl und Kai Matthiesen (2012, S. 531-534) entwickelten ein Konzept der lateralen Führung, das auf drei Einflussmechanismen basiert, nämlich den Verständigungsprozessen, der Bildung von Macht und auf Vertrauen. Wesentlich dabei ist, dass es sich bei diesem Konzept um Handlungsmöglichkeiten handelt, welche die hierarchische Organisation nicht in Frage stellen, sondern dort Führungshandeln möglich machen, wo man sich nicht mehr nur auf die Hierarchie berufen kann. Kühl et al. (2004, S. 72) sehen in den Verständigungs-, Macht- und Vertrauensprozessen Steuerungsinstrumente, die verkrustete Muster aufbrechen und unterschiedliche Interessen verbinden können.

Beide Konzepte bieten sich zur Führung in der Stab-Linien-Organisation an, vor allem weil die freiwillige Kooperation und nicht die formellen Vorgaben die Basis für die Zusammenarbeit bilden. Die Konzepte basieren allerdings auf einem sehr positiven Menschenbild, welches durch folgendes Zitat relativiert wird:

Auch wenn emotionale und wertorientierte Kooperationsgrundlagen die wirksamsten Formen zwischenmenschlicher Zusammenarbeit begründen, werden sie in modernen Organisationen begrenzt. Zumindest in Mittel- und Grossbetrieben des westlichen Kulturkreises ist kollegiales Verhalten zwischen Organisationseinheiten nur sehr eingeschränkt auf der Grundlage persönlicher Sympathie oder normativer bzw. formaler Verpflichtung dauerhaft zu erwarten (Wunderer, 2008, S. 474, zitiert nach Kliemt/Schauenberg, 1984).

Die wichtigsten Erkenntnisse (Kapitel 2.4)

Erfolgreiche laterale Kooperation bedingt einen Kulturwandel

„Ihre Organisation wird sich nur verändern, wenn Ihre Kollegen sich dazu entscheiden, vorgeschlagene Fähigkeiten und Verhaltensweisen zu übernehmen"
(Roger Fisher & Alan Sharp, 1999, S. 30).

Motivationsorientierte Organisationsmodelle wirken auf den ersten Blick verlockend. Sie beschreiben den Idealzustand einer vernetzten Zusammenarbeit, die auf einem gemeinsamen Aufgabenverständnis, auf Vertrauen und intrinsischer Motivation basiert. Die Modelle werfen aber auch Fragen auf: Was passiert, wenn die Bereitschaft Macht abzugeben kleiner ist, als der Gewinn einer konsensorientierten Zusammenarbeit? Was, wenn der Kooperationswille nicht da ist? Der Schlüssel zum Erfolg wird wohl die Vorbildfunktion der obersten Führungspersonen sein. Nur wenn diese bereit sind, einen Kulturwandel zu initiieren, in dem das gemeinsame Vorhaben höher gewichtet wird als die hierarchische Stellung, wird dies gelingen. Nur wenn sie bereit sind, die Fähigkeiten ihrer Mitarbeitenden so zu entwickeln, dass sie auf freiwilliger Basis die Zusammenarbeit pflegen, kann gerade in der öffentlichen Verwaltung ein wesentlicher Kulturwandel eingeläutet werden. Denn noch dominieren hier Abteilungsegoismus und Silodenken. Da bleiben Fragen offen: Was sagen diese Modelle zum Umgang mit Konflikten? Sind sie wirklich mit dem Ideal der intrinsischen Motivation und mit gegenseitigem Vertrauen zu lösen? Braucht es nicht doch strukturelle Anpassungen?

2.5 Konflikte in Organisationen

Soziale Konflikte gehören zur Zusammenarbeit im Arbeitsalltag und beeinflussen das Denken, Fühlen und Handeln von Menschen. Konflikte beeinträchtigen die Wahrnehmungsfähigkeit, das Denk- und Vorstellungsleben sowie das Gefühls- und Willensleben. Das kann dazu führen, dass Menschen die Kontrolle verlieren und mit ihrem Handeln mehr oder weniger unbeabsichtigte Wirkungen erzielen (Glasl, 2011, S. 39), die das effiziente Zusammenarbeiten behindern. Führungskräfte müssen darum in der Lage sein Konflikte zu managen. Das bedeutet, dass sie Konflikte erkennen, verstehen und sich konstruktiv damit auseinandersetzen müssen. Der erste Schritt des Konfliktmanagements ist das Beschreiben der Konflikte (Steiger & Lippmann, 2013, S. 316), was für die Frage der Zusammenarbeit zwischen Stab und Linie das Ziel dieser Masterarbeit ist.

2.5.1 Typologie sozialer Konflikte

Nachfolgende Klassifizierung ermöglicht ein systematisches Beschreiben von Konflikten. Sie orientiert sich an den Erkenntnissen von Glasl (2011, S. 53-70), der aus zahlreichen Typologien unterschiedlicher Wissenschaften einen praxis- und handlungsorientierten Ansatz vorschlägt. Gleichzeitig hält er fest, dass die verschiedenen Typologien in unterschiedlichen Formen und Kombinationen auftreten.

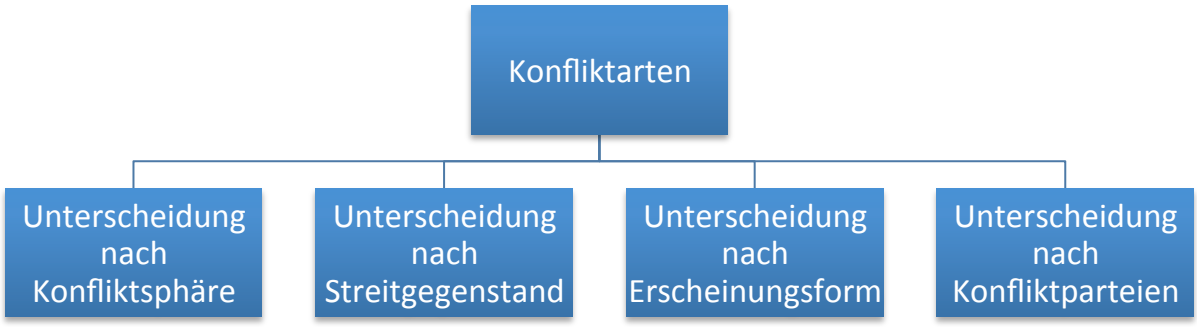


Abbildung 4: Konflikttypologie nach Glasl (eigene Darstellung)

Konfliktsphäre

Die Konfliktsphäre beschreibt die Quelle oder Ursache eines sozialen Konflikts. Hier unterscheidet die Wissenschaft zwischen der Schule der Strukturalisten und der Personalisten. Die Strukturalisten suchen die Konfliktursachen meist in der Organisation selber. Unklare Funktionsbeschreibungen, Kompetenzen oder Ressourcenzuteilung führen zu Streitigkeiten. Die persönliche Einstellung der Konfliktparteien und ihr Verhalten sind hier nicht entscheidend. Die Personalisten hingegen erklären den Konflikt auf der Basis der Psychologie der Konfliktparteien. Dabei geht es um den zwischenmenschlichen Austausch. Diese Unterscheidung darf in der Konfliktdiagnose nicht zu einer Entweder-Oder-Diskussion führen, sie muss im Gegenteil als integraler Ansatz verstanden werden (Glasl, 2011, S. 95-96).

Streitgegenstand

Der Streitgegenstand kann von den Konfliktparteien explizit bezeichnet werden, oft aber wirkt er auch als Ursache eines Konfliktes, ohne dass er den Parteien bewusst ist. In bestimmten Fällen ist er das Ziel der Konfrontation (Glasl, 2011, S. 54). Von Rosenstiel (2007, S. 315-316) bietet nützliche Kategorien an, welche sich im konkreten Fall vermischen können:

- Beim **Bewertungskonflikt** hat man unterschiedliche Auffassungen über das Ziel oder streitet sich über die Konsequenzen einer bestimmten Handlung.
- Beim **Beurteilungskonflikt** ist man sich einig über das Ziel, streitet sich aber über den Weg zum Ziel.

- Ein **Verteilungskonflikt** besteht dann, wenn beide Parteien ihren Nutzen gleich einschätzen und gleichzeitig wissen, dass nur eine Partei gewinnen wird.
- Beim **Beziehungskonflikt** wird um Akzeptanz und Anerkennung gestritten.

Erscheinungsform

Bei der Erscheinungsform geht es unabhängig vom Streitgegenstand um die Art und Weise, wie sich Konflikte entwickeln oder wie stark sich die Beteiligten emotional engagieren, (Glasl, 2011, S. 55). Zwei mögliche Kategorisierungen sind:

- **Latent – manifest:** Von latenten Konflikten spricht man, wenn Gegensätze vorhanden sind, die aber nicht zu feindlichem Verhalten führen, was bei manifesten Konflikten der Fall ist und für die Parteien negative Konsequenzen hat (Glasl, 2011, S. 56).
- **Heiss – kalt:** Diese Unterscheidung basiert auf dem dominierenden Verhaltensstil der Konfliktparteien. Heisse Konflikte zeichnen sich aus durch eine Atmosphäre der idealistischen Überaktivität und Überempfindlichkeit. Angriff und Verteidigung sind deutlich erkennbar und zeigen sich in aufsehenerregenden Handlungen. Kalte Konflikte sind „hinuntergeschluckte“ Konflikte, die zur Lähmung von äusserlich sichtbaren Handlungen führen. Sie sind dominiert von Enttäuschung und Frustration. Der Konflikt findet indirekt statt. Ausweichen und Vermeiden sind die prägenden Verhaltensformen. Der kalte Konflikt ist nicht zu verwechseln mit dem latenten Konflikt, denn es findet sehr wohl noch Konflikthandeln statt. Der feindselige Austausch findet versteckt und ungreifbar statt, was oft in Intrigen zum Ausdruck kommt (Glasl, 2011, S. 76-84).

Konfliktparteien

Eine Einteilung nach den Eigenschaften der Konfliktparteien aufgrund ihrer Persönlichkeit ist theoretisch möglich. Allerdings sind bei Konflikten immer Interessen im Spiel, und die Parteien legen diese bewusst nicht offen, um der Gegenpartei keinen Handlungsspielraum zu geben (Glasl, 2011, S. 63). Die Konfliktparteien dieser Masterarbeiten sind die Stabsbereichsleiter sowie die Abteilungsleiter in der öffentlichen Verwaltung. Ihre Zusammenarbeit ist in den Kapiteln 2.2 und 2.3 ausführlich beschrieben.

2.5.2 Grösstes innerbetriebliches Konfliktpotenzial

Konflikte in der Stab-Linien-Organisation sind abteilungsübergreifende Konflikte und können als laterale Kooperationskonflikte bezeichnet werden. Sie entstehen aufgrund fehlender Weisungsbefugnisse und der damit verbundenen Konsens-Abhängigkeit. Zudem ergeben sie sich aufgrund von Statusunterschieden, unterschiedlicher Ergebnisverantwortung und weil in Organisationen oft die Zeit für vertrauensbildende Gespräche fehlt (Wunderer, 2009, S. 481).

Die empirische Kooperationsanalyse von Wunderer belegt, dass „die laterale Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten das stärkste innerbetriebliche Konfliktfeld ist, das aber von der Theorie und der Praxis stark vernachlässigt wird. (....) Die laterale Kooperationsbelastung war im Top-Management sowie in Dienstleistungsunternehmen besonders hoch“ (Wunderer, 2009, S. 482). Kooperationskonflikte können auch eine positive

Funktion haben, denn sie weisen auf Störungen hin, ermöglichen dadurch Verbesserungen und geben Anstösse zu Veränderungen (Wunderer, 2009, S. 488).

Interessant ist, dass Fisher und Sharp sowie Kühl und Matthiesen (s. Kapitel 2.4) in ihren motivationsorientierten Modellen Konflikte nur am Rande thematisieren. Offensichtlich ist in beiden Konzepten, dass der Faktor Mensch und sein wohlwollendes Verhalten wesentlich sind für das Gelingen der lateralen Kooperation, und da sind vermutlich Konflikte nah. Denn gerade in der abteilungsübergreifenden Zusammenarbeit befinden sich die Mitarbeitenden in einem Zielkonflikt zwischen persönlichen Zielen, Zielvorgaben im Heimatteam und Zielvorgaben in der Stab-Linien-Beziehung (Radatz, 2008, S.12).

Die wichtigsten Erkenntnisse (Kapitel 2.5)

Laterale Kooperation ist besonders konfliktanfällig

„Menschen, die miteinander zu schaffen haben, machen einander zu schaffen“ (Schulz von Thun, 1998, S. 117).

Konflikte gehören zur Arbeitswelt. Wenn Konflikte aber behindernd oder blockierend wirken, verhindern sie eine effiziente Aufgabenerfüllung und Zielerreichung. Aus Konflikten kann auch etwas Konstruktives entstehen, allerdings nur dann, wenn die Führungspersonen in der Lage sind Konflikte zu managen. Dazu müssen sie Ursache, Streitgegenstand und die Erscheinungsform der Konflikte beim Namen nennen können und die Konfliktparteien damit konfrontieren. Das Ziel dabei ist ein konstruktiver Umgang mit dem Konflikt. Studien belegen, dass gerade in der lateralen Kooperationsbeziehung zwischen Stäben und Linienverantwortlichen Konflikte besonders häufig sind. Wesentliche Gründe dafür sind auf der strukturellen Ebene die fehlenden Weisungsbefugnisse der Stäbe und auf der personellen Ebene Statusunterschiede sowie die Art und Weise der Zusammenarbeit, die nur funktioniert, wenn auf beiden Seiten eine echte Kooperationsbereitschaft vorhanden ist.

3 Ergebnis der Literaturrecherche

Kapitel 3 beantwortet die Forschungsfrage ein erstes Mal und beschreibt die in der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre und der Public Management-Literatur recherchierten Konfliktpotenziale in der Stab-Linien-Organisation. In Kapitel 4 folgt dann die Beantwortung als Ergebnis der empirischen Befragung. Um die Konflikte zu beschreiben wird die Typologisierung von Glasl (s. Kapitel 2.5) verwendet: Zuerst werden die Konfliktursachen respektive Konfliktsphären der abteilungsübergreifenden Stab-Linien-Zusammenarbeit beschrieben (Kapitel 3.1). Danach folgt ein Überblick über die Konfliktgegenstände in Form eines Konfliktkatalogs (Kapitel 3.2). Die Zusammenarbeit der beiden Konfliktparteien Stab- und Linienmitarbeiter wurde in Kapitel 2.2 und 2.3 ausführlich beschrieben, darum wird an dieser Stelle darauf verzichtet. Die Erscheinungsform (kalt-heiss, latent-manifest) kann anhand der Literaturrecherche nicht beurteilt werden, da die individuell-konkreten Konfliktgeschichten fehlen.

3.1 Konfliktursachen der Stab-Linien-Zusammenarbeit

Auch in der abteilungsübergreifenden Kooperationsbeziehung zwischen Stabs- und Linienmitarbeitern sind die Konfliktursachen personeller oder struktureller Natur (s. Kapitel 2.5.1). Die personellen Konfliktursachen behindern die Zusammenarbeit stärker als die strukturellen (Wunderer, 2009, S. 488). Glasl (2009, S. 151) erklärt dies damit, dass die Organisation mit ihren Strukturen lediglich das Konfliktpotenzial darstellt. Erst der Umgang der Menschen mit den Unzulänglichkeiten der Organisation in Form von Ausweichen, Verdrängen, Leugnen oder anderem konfligärem Verhalten führt zum eigentlichen sozialen Konflikt.

3.1.1 Personelle Konfliktursachen lateraler Kooperation

Wunderer (2009, S. 484-485) unterscheidet auf der personellen Ebene zwischen individuellem und interpersonellem Konfliktpotenzial. Ersteres ist vom Persönlichkeitstyp des einzelnen Mitarbeiters geprägt. Letzteres entsteht durch die Interaktion zwischen zwei Mitarbeitern.

Individuelles Konfliktpotenzial	**Interpersonelles Konfliktpotenzial**
Definition: Unbewältigter Konflikt aufgrund der Denk-, Bewertungs- und Verhaltensweisen der Mitarbeitenden, die folgende Kooperations-orientierung aufweisen können: • Individualist, auf eigenen Vorteil bedacht • Wettbewerbsorientiert, besser als andere • Kooperativer, sucht Vorteil für beide • Altruist, will andere unterstützen	**Definition**: Laterale Zusammenarbeit wird erschwert durch: • Unvereinbarkeit der Charaktere • Grad der vermuteten Ähnlichkeit
Relevante Konfliktursachen: • Mangelnde Zusammenarbeitsbereitschaft • Mangelnde Einsicht in Notwendigkeit zur besseren Zusammenarbeit	**Relevante Konfliktursachen:** • Hauptursache ist die laterale personelle Abhängigkeit • Zeit und Möglichkeit der Zusammenarbeit ist weniger bedeutsam als Konfliktursache

Tabelle 3: Analyse der personellen Konflikte in Kooperationsbeziehungen (Wunderer, 2009, S. 484-486)

3.1.2 Strukturelle Konfliktursachen lateraler Kooperation

Die strukturellen Konfliktursachen sind entweder in der Organisation selber oder im Umfeld der Organisation begründet.

Organisationales Konfliktpotenzial	Umfeldbezogenes Konfliktpotenzial
Definition: In der Natur der Aufgabe begründete gegensätzliche Sachinteressen und Abhängigkeiten in Bezug auf Organisation und Ressourcen.	**Definition:** Abteilungen bewegen sich in unterschiedlichen Umwelten und damit im Einfluss diverser Spannungsfelder, verursacht durch die Anspruchsgruppen.
Relevante Konfliktursachen: • Zielkonflikt und Interessengegensätze zwischen Organisationseinheiten • Organisationale Abhängigkeit zwischen Stäben und Linien, aufgrund ungleich verteilter Chancen für Erfolgserlebnisse • Informelle Statusdifferenzierung (Linie = oben, Stäbe = unten) • Informationsasymmetrien • Ressourcenverteilung	**Relevante Konfliktursachen:** • Externe Bedrohungen erhöhen die Bereitschaft zur lateralen Kooperation • Externe Kooperationsbelastungen werden intern in Form von Druck und Ansprüchen weitergegeben

Tabelle 4: Analyse der strukturellen Konflikte in Kooperationsbeziehungen (Wunderer, 2009, S. 487-488)

Aus struktureller Sicht liegt die Ursache der Konflikte in der Hierarchie der Stab-Linien-Organisation mit der abteilungsübergreifenden Arbeitsteilung und der unterschiedlichen Weisungsbefugnis. So lange diese Organisationform gewählt wird, werden sich auch die Ziel- und Interessenkonflikte stets wiederholen. Es ist dabei aus Konfliktsicht erstaunlich, dass das Stabsprinzip überlebt. Grund dafür ist, dass es eine einfache Ergänzung ist, wenn neu auftretende Probleme gelöst werden müssen. Den Stab kann man einfach an eine bestehende Organisation anhängen (Schreyögg, 1999, S. 153).

3.1.3 Ursachen teamübergreifender Kooperationskonflikte

Interessante Erkenntnisse zu den Ursachen heutiger und zukünftiger teamübergreifender Kooperationskonflikte liefert die Prognosestudie Personalmanagement 2010 von Wunderer und Dick (2007, S. 179). Die am höchsten bewertete Konfliktursache ist die Abhängigkeit von den Leistungen anderer Organisationseinheiten. Sie wird bis 2010 im Vergleich zu 1999 auf einer Skala von 1 – 5 um 0.6 Punkte auf 3.6 zunehmen. Folgenden Konfliktursachen mit einer Punktezahl von 3.3 wird eine grosse bis sehr grosse Bedeutung zugemessen:

- Anonymisierung der Arbeitsbeziehung durch Virtualisierung der Organisation
- Zielkonflikte mit anderen Organisationseinheiten
- Mangelnde Gesprächsgelegenheit
- Mangelnde Kenntnis der Probleme/Aufgaben anderer

Die fehlende Bereitschaft zu kooperativem Verhalten verzeichnet als Konfliktursache einen starken Rückgang um 1.9 Punkte auf 2.5 Punkte. Auch die nachfolgenden Aspekte verlieren als Konfliktursache an Bedeutung und erzielen je noch 2.5 Punkte:

- Mangelnde Einsicht in kooperatives Verhalten
- Mangelnde Fähigkeit zu kooperativem Verhalten

Positiv zu bewerten ist, dass offenbar die Bereitschaft und Fähigkeit zur vernetzten Zusammenarbeit da sind. Allerdings kann das gegenseitige Verständnis für den jeweiligen Auftrag noch verbessert werden. Damit könnte auch die Hauptkonfliktursache der gegenseitigen Abhängigkeit entschärft werden.

3.2 Konfliktkatalog

Worum wird gestritten? Welches sind die Konfliktgegenstände? Dieses Kapitel trägt alle in der Literatur der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre und des Public Management gefundenen Konfliktgegenstände zusammen. Die Nummern 1 – 11 beziehen sich sowohl auf die Privatwirtschaft als auch auf den öffentlichen Sektor. Die Nummern 12 – 15 beziehen sich spezifisch auf den öffentlichen Sektor.

Bühner (2004, S. 138-140) und Schreyögg (1999, S. 151-153) zitieren in ihren Werken Dalton (1950, S. 350 ff.), der in seinem Beitrag „Conflicts Between Staff and Line Managerial Officers“ die ersten fünf der nachfolgenden Konflikte beschreibt.

1. Mangelnde Anerkennung für die Entscheidvorbereitung

Die Aufgabenteilung zwischen Entscheidvorbereitung (Stab) und tatsächlichem Entscheid (Linie) führt bei den Stabsmitarbeitern zu einem Gefühl der mangelnden Anerkennung ihrer fachlichen Arbeit.

2. Antipathien aufgrund unterschiedlicher Erwartungen, Alter, Ausbildung und Status

Stabsmitarbeiter sind in der Regel jünger und besser ausgebildet. Antipathien und unterschiedliche Erwartungen zwischen Stab und Linie führen zu einer tendenziell ablehnenden Haltung der Linie gegenüber der Arbeit des Stabes. Stäbe haben zusätzlich das Problem, dass ihre Fachkompetenz alleine nicht reicht, um ihre Vorstellungen durchzusetzen. Sie müssen auf der Klaviatur der informalen Machtbeziehungen spielen, um auf Akzeptanz zu stossen.

3. Zweitrangigkeit der Stäbe führt zu existenziellem Begründungszwang

Stabsarbeit wird als zweitrangig betrachtet, weil sie nicht der unmittelbaren Zielerreichung dient. Stäbe müssen deshalb beweisen, dass ihre Arbeit wichtig ist und erweitern oft unnötig ihr Tätigkeitsfeld.

4. Angst der Linie vor Untergrabung ihrer Autorität

Stäbe haben die Tendenz sich auszudehnen und sich in die Linienposition zu drängen. Die Linie will aber keine neuen technischen oder methodischen Lösungen, die von Stäben implementiert werden und unter Umständen ineffiziente oder gar unerlaubte Arbeitsweisen in ihrem Verantwortungsbereich aufdecken.

5. Anbiederung wegen Abhängigkeit bei der Laufbahnentwicklung

Stäbe orientieren sich in ihrem Verhalten an der Linie, in der Erwartung, dass dies auf ihr Weiterkommen positive Konsequenzen haben wird. Als Folge davon werden nur Lösungen vorgeschlagen, die Aussicht auf Erfolg haben.

Konflikte 6 – 11 entstammen nachfolgend zitierten Quellen:

6. Latente Bedrohung der Generalisten durch Spezialisten

Stäbe kommen dort zum Zug, wo das Wissen der Linie in komplexen Entscheidungssituationen nicht mehr ausreicht. Das bedeutet, dass der Linienmanager Aufgaben abgeben muss. Hinzu kommt, dass die Stäbe mit ihrem Fachwissen für die Linien Kritiker sind, da sie für eine Abteilung bewährte Prozesse reformieren oder durch neue ersetzen. Linienmanager sehen dies meist nicht als Erweiterung ihrer Problemlösungskapazität, sondern als Bedrohung. Sie reagieren mit Abwehr (Schreyögg, 1999, S. 151-152).

7. Wissensvorsprung der Stäbe führt zu informeller Macht

Mit der Entscheidvorbereitung durch die Stäbe ist die Linie nur noch zum Schluss des Prozesses an der Entscheidfindung beteiligt. Sie segnet oft nur noch formell ab, was die Stäbe vorbereiten. Stäbe gelangen dadurch zu informeller Macht, weil die Linie in eine Informationsabhängigkeit der Stäbe gerät. Der Wissensvorsprung der Stäbe führt zum Spannungsfeld der formellen Macht in der Linie und der eigentlichen Fachkompetenz im Entscheidprozess beim Stab (Irle, 1971, S. 53-55). Irle (1971, S. 61) geht in seiner Kritik so weit, dass er von absichtlicher oder unabsichtlicher Manipulation durch die Stäbe schreibt. Thommen (1996, S. 639) bezeichnet den Wissensvorsprung der Stäbe als Konkurrenzhaltung der Stäbe gegenüber der Linie. Er spricht von den „grauen Eminenzen mit Macht ohne Verantwortung“.

8. Verfälschung durch Filterung der Informationen

In der Erfüllung ihrer Aufgaben sind die Stäbe abhängig von Informationen, die ihnen von den Linien übermittelt werden. Bei diesem Austausch kann es zu Filterung von Informationen kommen, die das Bild verfälschen und negative Auswirkungen auf das effiziente Arbeiten der Stäbe haben. Stäbe sind auf Vollkommenheit der Information angewiesen (Bakhshish Lal Jaggi, 1969, S. 145).

9. Praxisferne der Stäbe

Der Vorwurf der Praxisferne besagt, dass die Stabsmitarbeiter mit ihrem Fachwissen überzeugen wollen, auch wenn ihnen die Praxiserfahrung der Linie fehlt. Das bietet der Linie ein willkommenes Argument, um die Vorschläge der praxisfremden oder praxisfernen Stäbe zu ignorieren oder gar ins Lächerliche zu ziehen (Schreyögg, 1999, S. 151).

10. Dilemma der Einheit der Auftragserfüllung

Grundsätzlich haben Mitarbeiter nur Anordnungen ihrer direkten Vorgesetzten zu befolgen. Die Zusammenarbeit mit den Stäben stellt den Mitarbeiter vor das Dilemma, wessen Auftrag er in welcher Reihenfolge erfüllen soll, insbesondere dann, wenn die Aufträge der Stäbe nicht über den Linienvorgesetzten erfolgen. Die Einheit des Auftragsempfangs ist nicht mehr gegeben. Das kann zu Konflikten führen (Stärkle, 1961, S. 96-100).

11. Der nicht erkennbare Absender

Unter Stabsautorität versteht man die Anordnungsbefugnisse des Stabes, die per Definition keine sind. Es handelt sich lediglich um delegierte Weisungsbefugnisse, abgeleitet von den Befugnissen des Chefs. Linienverantwortliche werden lieber direkt als indirekt über den verlängerten Arm des Chefs geführt. Hinzu kommt, dass Stäbe mit fachlicher Weisungsbefugnis auch im eigenen Namen handeln. Das verschärft den Konflikt der delegierten Weisung, weil nie ganz klar ist, in wessen Namen ein Auftrag erfolgt (Bakhshish Lal Jaggi, 1969, S. 38 – 41). Auch die Stab-Linien-Zusammenarbeit in der öffentlichen Verwaltung kennt das Phänomen des nicht erkennbaren Absenders. Stabsmitarbeiter begegnen den Linien einerseits in ihrer Rolle als Koordinatoren und Führungsgehilfen des Departementsvorstehers, in der sie die Autonomie der Linien einschränken. Andererseits schaffen sie in der Rolle des Dienstleisters für die Linien einen Mehrwert (s. Kapitel 2.3.5).

Konflikte Nr. 12 – 15 entstammen der Public Management-Literatur und sind eine auf die Konfliktthematik fokussierte Zusammenfassung der Theorie aus den Kapiteln 2.3.6 und 2.3.7:

12. Politische Rationalität versus ökonomische Rationalität

Mitarbeiter der Generalsekretariate müssen in der Lage sein, als Führungsgehilfen eines Regierungsmitglieds die Besonderheit der politischen Rationalität zu berücksichtigen. Sie unterstützen nämlich die Exekutive mit ihrem Expertenwissen in der Entscheidvorbereitung und sind de facto politisch tätig. Gleichzeitig sind sie gefordert, die Verwaltung operativ nach ökonomischen Kriterien effizient und effektiv zu führen. Dieser Spagat zwischen Arbeitsorganisation und politischer Organisation stellt ein Spannungsfeld dar, in der sich die Stabsstellen der Regierungen bewegen müssen und das auch Einfluss auf die Zusammenarbeit mit der Linie hat (s. Kapitel 2.3.6).

13. WOV 1: Kontrollierer-Kontrollierten-Dilemma

WOV vermittelte den Linienverantwortlichen die Botschaft „let the managers manage“ und gewährte ihnen mit Leistungsauftrag und Globalbudget mehr Handlungsspielraum. Die Stäbe übernahmen mit WOV vermehrt Kontroll- und Steuerungsaufgaben, denn der grössere Freiraum der Linien bedingte im Sinne einer Gesamtsicht auch mehr Kontrolle. Dieses Spannungsfeld zwischen Kontrolle und Freiraum führte in der öffentlichen Verwaltung zum Kontrollierer-Kontrollierten Dilemma (Schedler 2005, S. 231), das Ursache für Konflikte sein kann (s. Kapitel 2.3.7).

14. WOV 2: Gegenseitige bürokratische Beschäftigung

Unerwünschte Wirkungen von WOV sind die extensive Berichterstattung sowie die komplizierten Prozesse, welche die Linien vom Departementsvorsteher fernhalten. Die Wirkungsorientierung droht damit in einer überbürokratischen Kontrollitis unterzugehen (Blankart, 2000, S. 158; Schedler, 2005, S. 231). Dies bestätigt auch Ritz (2005, S. 63) in seiner Untersuchung zu den Auswirkungen der WOV-Reformen in den Kantonen. Diese besagt, dass der gewachsene administrative Aufwand im Wesentlichen auf die Instrumente Controlling und Arbeitszeiterfassung zurückzuführen sind (s. Kapitel 2.3.7).

15. WOV 3: Führungsschwäche der Regierungsmitglieder

Mit WOV ist die Staatsleitungs- und Verwaltungsführung für die Exekutiven anspruchsvoller geworden. Sie stossen an ihre Grenzen. Wenn die Exekutivmitglieder ihre Aufgaben trotzdem professionell wahrnehmen wollen, sind sie auf die Führungsunterstützung ihrer Generalsekretariate angewiesen, die immer mehr auch Führungsfunktionen in der Linie wahrnehmen. Das ist einerseits problematisch, da dies der Funktion eines Stabsorgans widerspricht, andererseits aber auch verständlich, da die Regierungsmitglieder zu wenig Zeit für die operative Führung ihrer Departemente haben (s. Kapitel 2.3.7).

3.3 Kritische Beurteilung und mögliche Entwicklung

Dieses Rechercheergebnis mit den 15 Konflikten wirft Fragen auf. Ist die klassische Stab-Linien-Organisation noch die richtige Organisations- und Zusammenarbeitsform für die Generalsekretariate in der öffentlichen Verwaltung? Erfüllen diese überhaupt noch eine klassische Stabsfunktion?

Frese (2000, S. 352) misst beispielsweise der Kritik der Stäbe und den Ursachen der Konflikte keine grosse Aussagekraft zu. Die empirische Basis der Argumente sei schwach, die Kritik sei einseitig, vor allem darum, weil viele Konfliktursachen nicht implizit mit dem Stab-Linien-Prinzip verbunden sind. Weil man das Stabsprinzip in Reinkultur in der Realität aufgrund der beschriebenen Facetten und Spannungsfelder eher selten antrifft, stelle sich die Frage nach der richtigen Form der Zusammenarbeit, um die gestellten Aufgaben möglichst effizient zu erfüllen.

Zudem gehen verschiedene Einflussfaktoren nicht spurlos an Organisationen vorbei. Dazu zählen Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, Kurzlebigkeit und Unvorhersehbarkeit von Umfeldveränderungen, demografische Veränderungen und technologische Entwicklungen. Organisationen müssen darum viel flexibler werden, da aufgrund der vielen Veränderungen die Planbarkeit der Vorhaben immer komplexer und anspruchsvoller wird. Dabei stellt sich gerade für die öffentliche Verwaltung die Frage nach der richtigen Organisationsform, zumal diese mit NPM wesentliche Veränderungen in der Ablauf- und Prozessorganisation erfahren hat. Am Grundsatz der Stab-Linien-Organisation wird aber festgehalten. Die Organisationslehre hat sich zwar als Reaktion auf diese Veränderungen teilweise angepasst. Es sind neue Teildisziplinen wie Projekt-, Prozess- und

Organisationsmanagement entstanden. Leider hat diese Spezialisierung dazu geführt, dass die integrative Sicht praktisch verloren gegangen ist und strukturelle Organisationsfragen diesen Teilbereichen untergeordnet sind oder verschwiegen werden (Sulzberger, 2012, S. 45-48).

Eine Ausnahme bildet laut Sulzberger das 2010 von Thom und Wenger publizierte Werk "Die optimale Organisationsform, Grundlagen und Handlungsanleitungen". Thom und Wenger beantworten darin die Frage nach der Anpassung der Strukturen an die neuen Herausforderungen mit dem Effizienzkriterium der Flexibilität. Und zwar eine Flexibilität, die eine möglichst konfliktarme Aktion und Reaktion auf Änderungen sicher stellt (Sulzberger, 2012, S. 49, zitiert nach Thom & Wenger, 2010).

Sulzberger (2012, S. 59-60) selber beantwortet die Frage nach der optimalen Organisationsform mit der dringenden Forderung eine neue Organisationslehre zu entwickeln, die eingebettet ist in eine neue Führungslehre. Die Organisationsordnung werde dabei nicht wegfallen, aber deutlich weniger wichtig sein. Man müsse lernen, mit der steigenden Komplexität umzugehen und eine integrative Organisationssicht entwickeln. Hierarchien werden in der Zusammenarbeit zu Gunsten des Schwarmwissens an Bedeutung verlieren.

Womöglich ist die laterale Kooperation ein Lösungsansatz zur Steuerung der teamübergreifenden Zusammenarbeit. Neueste Studienergebnisse bestätigen immerhin, dass sie in der Praxis massiv an Bedeutung gewonnen und sich diese auch verbessert hat. Denn mehr als die Hälfte der Konfliktursachen der lateralen Zusammenarbeit haben an Bedeutung verloren. Gründe dafür sind, dass die Bereitschaft zu kooperativem Verhalten gestiegen, und die Erwartung, dass Konflikte nur mittels Weisungen gelöst werden, gesunken ist. Wichtig für den Erfolg der lateralen Kooperation ist der Einsatz von neuen Steuerungsinstrumenten. Dazu zählen die Prozessorientierung, der Aufbau einer Kooperationskultur, Team- und Intergruppentrainings sowie eine Personalpolitik, die bei der Auswahl und Entwicklung der Mitarbeiter auf deren Kooperationsfähigkeit achtet (Wunderer & Dick, 2007, S. 175-181).

Die wichtigsten Erkenntnisse (Kapitel 3)

15 Konfliktpotenziale belegen eine ohnmächtig mächtige Beziehung

„Irgendwelche Stabstätigkeit wäre gar nicht erwünscht. Soweit ich aus diesem Begriff schlau werden konnte, bedeutet er Macht und Autorität ohne Verantwortung. Und das ist verderblich" (Peter F. Drucker, 1954, S. 293).

Im Public Management haben die Stäbe durch Einführung von WOV sowohl auf der politischen Ebene als auch im Management der Verwaltung an Bedeutung gewonnen. Das lässt vermuten, dass durch diese prominentere Positionierung auch die grundsätzlichen Konflikte der Stab-Linien-Beziehung stärker auftreten. Sichtbar wird das in den Public Management-typischen Konflikten mit dem „Einmischverhalten“ der Stäbe bei Fragen der operativen Departementsführung sowie in der Zunahme der gegenseitigen bürokratischen Beschäftigung.

Die 15 recherchierten Konfliktpotenziale der Stab-Linien-Organisation weisen darauf hin, dass bei der Wahl dieser Organisationsform grundsätzlich zahlreiche Konflikte in Kauf genommen werden, welche das einwandfreie Funktionieren der Organisation behindern. Die

wesentlichen strukturell und personell bedingten Konfliktursachen sind mangelnde Einsicht und mangelnder Wille in die Zusammenarbeit, die Abhängigkeit von den Leistungen der anderen, Zielkonflikte, fehlende Weisungsbefugnisse, Statusunterschiede und Informationsasymmetrien. Konkret streiten die Stäbe um Anerkennung und Akzeptanz ihrer Arbeit und Fachkompetenz. Sie sind aufgrund der fehlenden Weisungsbefugnisse abhängig von der Kooperationsbereitschaft der Linie. Ist diese nicht da, entstehen „ohnmächtige" Stäbe, die mit informeller Macht reagieren, indem sie ihren Wissensvorsprung und die Nähe zum Chef in die Waagschale werfen. Dies wiederum führt zu ohnmächtigen Linienverantwortlichen, die darauf mit ihrer formalen Macht reagieren. Sie akzeptieren die delegierte Weisung nicht und bringen die Stäbe damit in die Abhängigkeit von Informationen, welche die Stäbe zur Auftragserfüllung benötigen. Linienverantwortliche wehren in konfligären Situationen die Arbeit der Stäbe auch ab, weil sie sich nicht gerne in die Karte schauen lassen, und weil sie keine neuen Prozesse wollen. Die Stab-Linien-Organisation – mit den mächtigen Stäben in der öffentlichen Verwaltung – scheint an ihre Grenzen zu stossen. Aufwand und Ertrag arten in einem Nullsummenspiel der Ohnmächtigen und Mächtigen aus. Die Frage nach einer neuen Organisationsform, bei der die Aufgaben und Ziele von Stab und Linie gleichbedeutend zum Unternehmenserfolg beitragen, muss in Zukunft beantwortet werden. Der Zeitpunkt scheint richtig, da Studien belegen, dass die Bereitschaft zur lateralen Kooperation deutlich zugenommen hat. Es fehlt die Erfahrung mit den Führungsmodellen der lateralen Kooperation, und es braucht Führungspersonen, die bereit sind, Rollen und Aufgaben zu überdenken und Neues auszuprobieren.

EMPIRIE

4 Qualitative Befragung zur Ermittlung der Konfliktpotenziale in der Stab-Linien-Organisation eines kantonalen Departements

Anhand der Ergebnisse der empirischen, qualitativen Befragung wird in diesem Kapitel die Forschungsfrage ein zweites Mal beantwortet. Im Zentrum der Befragung stand das individuelle Erleben der Interviewpartner (Anhang 1, S. XVI) bezüglich der Stab-Linien-Zusammenarbeit. Anhand ihrer Aussagen wurde aus Sicht Stab und aus Sicht Linie verifiziert, ob und inwiefern die Konflikte aus dem Konfliktkatalog aus Kapitel 3.2 im Arbeitsalltag des Forschungsumfelds eine Rolle spielen. Zudem war von Interesse, ob es weitere Konfliktpotenziale gibt, die im Rahmen der Literaturrecherche nicht erkannt worden sind. Es wurden keine quantitativen Daten erhoben. Aus diesem Grund werden keine Aussagen zur Häufigkeit und Eintretenswahrscheinlichkeit der Konflikte gemacht.

4.1 Kontext der Befragung

Die 14 Interviews wurden mit Stab- und Linienführungspersonen im Departement Finanzen und Ressourcen (DFR) des Kantons Aargau durchgeführt.

Das Departement Finanzen und Ressourcen beschäftigt in sieben Abteilungen (Finanzen, Statistik, Personal, Steuern, Immobilien, Informatik, Landwirtschaft) und dem Generalsekretariat rund 600 Mitarbeiter (Anhang 4: Organigramm, S. XXII). Die Abteilungsgrössen variieren zwischen 12 und 240 Mitarbeitern. Ziel des DFR ist es, eine nachhaltige Finanz- und Ressourcenpolitik zu betreiben. Damit sollen ein gesunder Staatshaushalt sowie ein ökonomischer und ökologischer Umgang mit den Ressourcen erreicht werden. Als Querschnittsdepartement arbeitet das DFR nicht nur für die Bevölkerung des Kantons, sondern bietet mit Ausnahme des kantonalen Steueramts und der Abteilung Landwirtschaft vor allem den anderen Departementen Dienstleistungen an (Kanton Aargau, 2012, S. 36).

Die Stabsstelle des DFR, das Generalsekretariat (GES), beschäftigt 38 Mitarbeiter (Stand August 2013) verteilt auf 25.45 Stellen. Die Stellenentwicklung des GES zwischen 1987 und 2012 präsentiert sich wie folgt:

Jahr	# Stellen GES	# Stellen DFR	Anteil %
1987	6	294.85	2.03
1997	12.5	316.9	3.94
2002	15.06	395.10	3.81
2012	25.45	497.72	5.10
Steigerung 1987-2012	424 %	169 %	

Tabelle 5: Stellenentwicklung Generalsekretariat DFR (Quelle: DFR, eigene Darstellung)

Das beträchtliche Wachstum des Generalsekretariats DFR bestätigt die in der Literatur festgestellte Stärkung der Stäbe zur Entlastung der Exekutivmitglieder und als Folge der WOV (s. Kapitel 2.2.6 und 2.2.7). Laut Aussagen des Personalchefs und stellvertretenden Generalsekretärs ist das Wachstum einerseits auf die Zentralisierung der Bereiche Personal, Kommunikation und Rechnungswesen zurückzuführen. Andererseits führte der Kanton Aargau 2006 die wirkungsorientierte Verwaltungsführung ein, was den Aufbau eines Controllingteams bedingte. Auch die rasche Technologisierung mit höheren Ansprüchen an Internet und E-Government-Dienstleistungen führte zu weiteren Stellen im Generalsekretariat.

4.2 Methodisches Vorgehen

4.2.1 Auswahl der Befragten

Die Autorin befragte in ihrem beruflichen Umfeld des Departements Finanzen und Ressourcen (DFR) Kanton Aargau sechs Linienverantwortliche (Abteilungsleiter) und acht Stabsbereichsleiterinnen und -leiter (Anhang 1, S. XVI). Mit der Auswahl der Interviewpartner war gewährleistet, dass die Fragestellung dieser Masterarbeit sowohl aus Sicht der Stäbe als auch aus Sicht der Linienverantwortlichen beantwortet wurde. Auch wenn es sich mit 14 Interviews (11 Männer und 3 Frauen im Alter von 45 - 62 Jahren) um eine kleine Zahl von Befragten handelte, ergaben sich aufgrund der langjährigen Erfahrung in den jeweiligen Positionen (durchschnittlich 10 Jahre) aussagekräftige und die Theorie ergänzende oder bestätigende Ergebnisse. Die Ergebnisse sind nicht repräsentativ, sie sollen exemplarisch verstanden werden.

Die Nähe der Autorin zum Forschungsumfeld brachte den Vorteil, dass die Interviewten im Rahmen des bestehenden Vertrauensverhältnisses offen von ihren Erfahrungen erzählen konnten. Im Vorfeld der Interviews stellte sich die Frage, ob diese Nähe auch ein Nachteil sein könnte, weil die Gesprächsinhalte die künftige Zusammenarbeit belasten könnten und aus demselben Grund gewisse Aussagen nicht gemacht würden. Da zu Beginn jedes Interviews die Rollen geklärt und jeweils gegenseitig bestätigt wurde, dass zwischen der Interviewerin und dem Interviewpartner kein Konflikt besteht, spielte dieser Aspekt vermutlich keine Rolle.

Die Interviewanfragen wurden durch den Generalsekretär des Departements versandt. Alle Anfragen wurden positiv beantwortet. Der Generalsekretär unterstrich mit diesem Vorgehen, dass die Ergebnisse der Masterarbeit für das Departement von Interesse sind. Die Interviewpartner erhielten zusammen mit der Terminanfrage das Proposal der Masterarbeit zugestellt und konnten sich so auf das Thema einstimmen. Ihnen wurde absolute Vertraulichkeit sowie eine anonymisierte Auswertung der Interviews zugesichert. Aus diesem Grund stehen die Transkriptionen wie auch die zusammenfassende Auswertung nur dem betreuenden Professor dieser Masterarbeit zur Verfügung.

4.2.2 Datenerhebung

Als Erhebungsverfahren wurde die Methode des problemzentrierten Interviews gewählt (Mayring, 2002, S. 67-72). Es handelt sich dabei um eine offene, halbstrukturierte Befragung, die den Vorteil hat, dass die Befragten ihre subjektiven Erfahrungen so frei wie möglich schildern können. Um trotzdem bei der Auswertung der Interviews vergleichbare Resultate zu erhalten, wurde ein für alle Interviewpartner in den Grundzügen gleichbleibender Leitfaden verwendet. Dieser bezog sich auf die aus der Literaturanalyse resultierenden relevanten Aspekte. Der Leitfaden wurde mit einem Mitarbeiter der zweiten Führungsstufe des Generalsekretariats DFR getestet und danach in wenigen Punkten angepasst. Der ausführliche Interviewleitfaden enthielt sechs Leitfragen und ist im Anhang 2 (S. XVII) abgelegt. Neben den Leitfragen zu den Konfliktthemen ging es beim Einstieg in das Interview darum, eine vertraute Atmosphäre zu schaffen und den Interviewpartner mit einer Sondierungsfrage (Leitfrage 1) an das Thema heranzuführen. Zusatzfragen ergaben sich aus dem Gespräch, sofern sie neue Aspekte aufdeckten, die der Beantwortung der Forschungsfrage dienten (Mayring, 2002, S. 67-70). Die Interviews dauerten 45-60 Minuten und wurden im Juni 2013 auf Schweizerdeutsch geführt. Die Stimmung während der Interviews war sehr gelöst. Die Interviewpartner erzählten ihre Erfahrungen gerne. Viele von ihnen legten schon bei der Einstiegsfrage, bei der es eigentlich nur um die grundsätzliche Zusammenarbeit ging, den Fokus auf ihre Konfliktgeschichten.

Interviewleitfragen	
Leitfrage 1 (Sondierungsfrage)	Beschreiben Sie bitte, welches Ihre Aufgabe in der typischen und alltäglichen Zusammenarbeit zwischen Stab und Linie ist.
Leitfrage 2	Denken Sie an einen Moment, in dem Sie sich ausserordentlich über ein Ereignis in der Stab-Linien-Zusammenarbeit geärgert haben. Erzählen Sie mir, was geschah.
Leitfrage 3	Sie haben mir jetzt eine Geschichte erzählt, in der Sie sich ausserordentlich geärgert haben. In welchen Situationen erleben Sie am häufigsten eine Störung der Zusammenarbeit zwischen Stab und Linie?
Leitfrage 4	Wann erleben Sie die Zusammenarbeit bereichernd?
Leitfrage 5	Wann erleben Sie die Zusammenarbeit belastend?
Leitfrage 6	Sie haben einen Wunsch frei. Was wünschen Sie sich für die Zukunft der lateralen Kooperation zwischen Stab und Linie?
Schlussfrage	Gibt es zum Schluss noch etwas, das Ihnen wichtig erscheint und das Sie mir erzählen möchten?

Tabelle 6: Überblick Interviewleitfragen (kompletter Leitfaden im Anhang 2, S. XVII)

4.2.3 Datenaufbereitung und Auswertung

Die Aufbereitung der aus den Interviews gewonnenen Daten erfolgte anhand der digitalen Tonaufnahmen, die wortwörtlich transkribiert und gleichzeitig vom Schweizerdeutschen in Standardsprache übersetzt wurden (Mayring, 2002, S. 88-89). Der Umfang der transkribierten Interviews umfasste je 5 – 10 Seiten, was insgesamt 118 Seiten Transkription ergab.

Die Auswertung der Interviews erfolgte mittels einer qualitativen, strukturierten Inhaltsanalyse nach Mayring (2010, S. 48-66), bei der es um die systematische Analyse der transkribierten Texte, also der stattgefundenen Kommunikation ging. Dafür wurde im ersten Durchgang als Kodierschema der Konfliktkatalog aus Kapitel 3.2 verwendet (Anhang 3, S. XX). Die Zuordnung der zusammengefassten, aufs Wesentliche reduzierten Textpassagen erfolgte pro Interviewpartner und Leitfrage. So konnte die Häufigkeit der Übereinstimmung der empirischen Aussagen mit dem Konfliktkatalog herausgearbeitet werden (s. Kapitel 4.3). Als Auswertungseinheit wurden die Leitfragen 1, 2, 3 und 5 (konfliktrelevante Fragen) zusammen ausgewertet. Mit diesem Vorgehen war sichergestellt, die Fragestellung der Masterarbeit grundsätzlich zu beantworten. Als Kodier- und Kontexteinheit wurde eine Antwort pro Interviewfrage und -partner festgelegt. Bei Abgrenzungsproblemen, bzw. wenn eine Antwort mehr als einem Konflikt zugeordnet werden konnte, wurden beide Konfliktnummern aufgenommen (Mayring, 2010, S. 11, 13-15). Um herauszufinden, ob es weitere Konfliktpotenziale gibt, wurden in einem zweiten Durchgang (s. Kapitel 4.4) über alle Fragen hinweg systematisch sich wiederholende Aussagen markiert (Mayring, 2010, S.13). Im dritten Durchgang (s. Kapitel 4.5) wurden die individuell-konkreten Konfliktgeschichten (Leitfragen 2 und 3) dem Kodierschema der Konflikttypologie aus Kapitel 2.5.1 zugeordnet. Der Forschungsverlauf zeigte auf, dass es sinnvoll ist, in einem vierten und abschliessenden Durchgang (s. Kapitel 4.6) des Materials eine zusammenfassende Betrachtung der Zusammenarbeit vorzunehmen. Die Kernaussagen aus diesem Durchgang können dem Auftraggeber der Masterarbeit (DFR) einen zusätzlichen Mehrwert für die Weiterentwicklung der Stab-Linien-Beziehung bringen. Zur Veranschaulichung der Ergebnisse wurden anonymisierte Zitate der Interviewpartner verwendet.

4.3 Vergleich Konfliktpotenziale Empirie und Theorie

Die Kodierung und Auszählung der wesentlichen Aussagen zu den konfliktrelevanten Leitfragen (1, 2, 3, 5) ergab, dass der Konflikt Nummer 14 "gegenseitige bürokratische Beschäftigung" mit 25 Erwähnungen auf Rang eins der Konfliktpotenziale landete.

"Stabsarbeit ist gegenüber früher eine Mehrbelastung. Ich musste eine Person anstellen, nur für die internen Abläufe. Das ist verrückt, und die Qualität ist in den letzten fünf Jahren nicht besser geworden. Diese Mehrbelastung ist eine negative Begleiterscheinung von WOV. Da läuft etwas aus dem Ruder. Das ist ein Killer, wenn die Stabsarbeit so überhandnimmt, dass zu wenig Zeit für unsere eigentliche Tätigkeit bleibt. Das Problem sind die vielen Schlaufen und Koordinationssitzungen. Das sind Stunden. Ein Riesenaufwand." (Abteilungsleiter)

Der "Bürokratiekonflikt" belegt gesamthaft auch darum Rang eins, weil die Linienverantwortlichen die Bürokratie doppelt so oft als Konfliktursache sehen als die Stäbe, für welche die Bürokratie Konfliktpotenzial Nummer zwei darstellt. Für die Abteilungsleiter sind die Stäbe mit ihren Prozessen und Standards die Verursacher der Bürokratie. Die Stäbe hingegen ärgern sich über die schlechte Qualität von Texten und über das Nichteinhalten von Terminen oder Prozessschritten. Sie sehen deswegen die Linien als Verursacher der Bürokratie.

"Klassiker sind Geschäfte, bei denen Termine und Qualität nicht eingehalten werden. Es ist ja alles vorgegeben. Es ist ätzend, wenn ich das immer wieder erzählen muss. Dann rege ich mich auf und gebe die Dokumente zur Überarbeitung zurück." (Stabsbereichsleiter).

Nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl der im Laufe der Interviews genannten Konflikte. Sie wurden aus Sicht Stab, aus Sicht Linie und im Total dem Konfliktkatalog zugeordnet (s. Anhang 5).

Nr.	Theoriegestützter Konfliktkatalog	Sicht Stab	Rang	Sicht Linie	Rang	Total	Rang
1	Mangelnde Anerkennung für die Entscheidvorbereitung	2	6	0	4	2	8
2	Antipathien aufgrund unterschiedlicher Erwartungen, Alter, Ausbildung und Status	5	4	1	3	6	5
3	Zweitrangigkeit der Stäbe führt zu existenziellem Begründungszwang	3	5	1	3	4	6
4	**Angst der Linie vor Untergrabung ihrer Autorität**	**8**	**2**	**11**	**2**	**19**	**3**
5	Anbiederung wegen Abhängigkeit bei der Laufbahnentwicklung	0		0	4	0	10
6	**Latente Bedrohung der Generalisten durch Spezialisten**	**12**	**1**	**11**	**2**	**23**	**2**
7	Wissensvorsprung der Stäbe führt zu informeller Macht	0	7	0	4	0	10
8	Verfälschung durch Filterung von Information	0	7	0	4	0	10
9	Praxisferne der Stäbe	0	7	1	3	1	9
10	Dilemma der Einheit der Auftragserfüllung	6	3	0	4	6	5
11	Der nicht erkennbare Absender	6	3	0	4	6	5
12	Politische Rationalität versus ökonomische Rationalität	3		0	4	3	7
13	WOV 1: Kontrollierer-Kontrollierten-Dilemma	6	3	0	4	6	5
14	**WOV 2: Gegenseitige bürokratische Beschäftigung**	**8**	**2**	**17**	**1**	**25**	**1**
15	WOV 3: Führungsschwäche der Regierungsmitglieder	8	**2**	0	4	8	4

Tabelle 7: Häufigkeitsvergleich Konfliktpotenziale Empirie und Theorie (Konfliktkatalog s. Kapitel 3.2)

Sowohl bei Konflikt 4 als auch bei Konflikt 6, die auf Rang 2 und 3 stehen, geht es um das "Einmischverhalten" der Stäbe in die Arbeit der Linien. Man kann das Ergebnis also durchaus auch so interpretieren, dass die Angst der Linie vor der Untergrabung ihrer Autorität und die

latente Bedrohung der Linien durch die Stäbe das häufigste Konfliktpotenzial in der Zusammenarbeit darstellt.

"Die Abteilungsleiter wollen nicht, dass wir ihnen dreinreden. Sie mögen es nicht, wenn wir für uns beanspruchen, dass wir besser wissen, was gut für das Departement ist. Sie wollen nicht als Lakaien behandelt werden." (Stabsbereichsleiter)

"Es gibt immer dann einen Konflikt, wenn mir die Stäbe aus einem formalen Grund den Inhalt erklären wollen. Das finde ich nicht gut. Wenn sie das dann durchsetzen wollen, sage ich, dann setzt euren Namen darunter. Dann ist es meistens erledigt. Stäbe tragen nicht gerne Verantwortung." (Abteilungsleiter)

Interessanterweise finden sich sowohl bei den Linienverantwortlichen als auch bei den Stabsbereichsleitern die gleichen drei Konflikte auf den ersten drei Plätzen. Sowohl aus Sicht Stab als auch aus Sicht Linie sind Konflikt 4, 6 und 14 die am häufigsten genannten Störungen in der Zusammenarbeit. Es fällt auf, dass die Linienverantwortlichen einheitlicher geantwortet haben und sich eigentlich der ganze Ärger auf diese drei Konfliktpotenziale beschränkt. Bei den Stabsbereichsleitern erhalten auch noch andere Konflikte ähnlich viele Nennungen wie die drei Erstplatzierten. Erwähnenswert sind dabei die Konflikte 10 und 11, bei denen es um die fehlenden Weisungsbefugnisse geht, was den Stäben in ihrer Wahrnehmung die Zusammenarbeit erschwert. Diese beiden Konflikte werden von den Abteilungsleitern nicht erwähnt. Diese unterschiedliche Wahrnehmung unterstreicht das im nachfolgenden Kapitel 4.4.1 beschriebene unklare Rollenverständnis.

Auch wenn Stab und Linie die gleichen Konflikte am häufigsten genannt haben, so lässt sich aus der unterschiedlichen Gewichtung der Anzahl Nennungen herauslesen, dass der grösste Konflikt der Stäbe ist, sich als Bedrohung für die Linie zu empfinden. Zumindest belastet diese Wahrnehmung die Zusammenarbeit eindeutig mehr als die gegenseitige bürokratische Beschäftigung. Nachfolgende Zitate veranschaulichen dieses Verhältnis beispielhaft. Es ist jedoch anzumerken, dass die Zitate aus individuell-konkreten Konfliktgeschichten entstammen und darum nicht grundsätzlich für die Zusammenarbeit gelten:

"Eine Konfliktursache ist, wenn die Abteilungsleiter nur pro forma zu mir kommen und etwas absegnen lassen wollen. Sie verstehen zwar meine Aufgabe, aber sie akzeptieren sie nicht. Sie wollen nicht, dass wir bei ihnen etwas entdecken und dann sagen, so geht es nicht." (Stabsbereichsleiter)

"Das ist immer ein Machtkampf um Positionen. Die Linien wissen, dass sie auf gute Einvernahme angewiesen sind, verschleimen dich, aber eigentlich wollen sie erreichen, dass du sie in Ruhe lässt. Es ist aber mein Job als Stäbler, dass ich mich einmische." (Stabsbereichsleiter)

"Mit WOV haben die Abteilungsleiter Kompetenzen verloren. Früher hatten sie den direkten Zugang zum Departementsvorsteher. Jetzt haben sie mit den Stäben Zwischenstellen, die ihnen Aufträge vermitteln. Das bereitet ihnen Mühe. Sie wollen keine Befehle vom Stab." (Stabsbereichsleiter)

Da keine quantitative Erhebung durchgeführt wurde, kann nicht beurteilt werden, wie oft und wie stark die Konflikte die Zusammenarbeit belasten. Von den 14 Interviewpartnern haben allerdings 10 im Verlaufe des Gesprächs in einem Nebensatz festgehalten, dass die Zusammenarbeit grundsätzlich gut funktioniere und die Konflikte in der Regel nicht gravierend seien.

Die wichtigsten Erkenntnisse (Kapitel 4.3)
Einmischkonflikt und Bürokratiekonflikt dominieren
Der Vergleich von Empirie und Theorie zeigt, dass von den 15 in der Theorie beschriebenen Konflikten 12 im Forschungsumfeld eine Rolle spielen. Die gegenseitige bürokratische Beschäftigung (Konflikt Nr. 14) sowie die Angst der Linie vor Untergrabung ihrer Autorität (Nr. 4) und die latente Bedrohung der Linie durch die Spezialisten der Stäbe (Nr. 6) führen die Rangliste deutlich an. Die Linienverantwortlichen beschäftigt deutlich mehr der Bürokratiekonflikt. Für die Stäbe ist das grösste Problem, dass sie sich immer wieder als „Eimischer" empfinden, was die Zusammenarbeit belastet. Streitgegenstände sind komplizierte Prozesse und Standards sowie die Einhaltung von Terminen und Qualität. Auch wenn die Befragten grundsätzlich von einer funktionierenden Zusammenarbeit sprechen, bleibt die Frage offen, wie stark die Konflikte eine effiziente Zusammenarbeit belasten – und es bleibt die Vermutung, dass die gemeinsame Zielorientierung im Bürokratie- und Kompetenzgerangel untergeht.

4.4 Neue Erkenntnisse

Der Vergleich zwischen Theorie und Empirie (Kapitel 4.3) lässt auf den ersten Blick kein neues Konfliktpotenzial erkennen. Die Antworten liessen sich alle den in der Theorie beschriebenen Konflikten zuordnen. Im zweiten Durchgang der Datenauswertung wurden über alle Fragen hinweg systematisch sich wiederholende Aussagen markiert. Das Ergebnis zeigte zwei zusätzliche Themen, welche die Stab-Linien-Beziehung belasten.

4.4.1 Ungenügende Rollenklärung

Interviewpartner aus Stab und Linie gaben insgesamt 175 Antworten. In 52 Antworten wurde unabhängig von der Fragestellung das Rollenverständnis bemängelt (Stab: 24 von 109 Antworten, Linie: 28 von 67 Antworten).

Die Stabsbereichsleiter meinten dazu, dass zwar ihre Aufgaben bekannt sind, aber nicht verstanden werden, dass zu viele Köche den Brei verderben und dass unklar ist, in wessen Auftrag sie handeln. Das meist genannte Argument war, dass bei den Linien das Verständnis für die Stabsarbeit fehle. Bis auf einen wünschten sich alle Stabsbereichsleiter für die Zukunft eine Rollenklärung. Interessant war eine einzelne Antwort, die unter Umständen einen Weg zur Rollenklärung aufzeigen könnte. Es geht darum, zuerst innerhalb des Stabes ein gemeinsames Rollenverständnis zu schaffen:

"Der Stab als Ganzes müsste einen Corporate Spirit haben. Wir sind heute als Einzelkämpfer unterwegs. Die Einen ordnen sich unter und die Anderen beziehen Position." (Stabsbereichsleiter)

Die Linienverantwortlichen monieren, dass sie nicht wirklich wissen, welche Aufgaben die Stäbe haben. Zudem bringen sie zum Ausdruck, dass es Abgrenzungsprobleme in der gemeinsamen Aufgabenerfüllung gibt und darum eine Rollenklärung notwendig ist. Auch hier wünschen sich fünf von sechs Interviewten für die Zukunft eine Rollenklärung.

"Wer macht was? Was machen die Leute vom Stab den ganzen Tag? Die arbeiten ja alle, verkaufen aber ihre Leistungen schlecht. Unsere Kader haben keine Ahnung. Stäbe sind für sie graue Mäuse." (Abteilungsleiter)

Je vier Stabsbereichsleiter und Linienverantwortliche äusserten sich im Rahmen einer Zusatzfrage zur Rolle des Departementsvorstehers oder des Generalsekretärs. Alle fanden, dass diese beiden obersten Führungspersonen mit einer klaren Haltung in Bezug auf Aufgaben und Kompetenzen einen wichtigen Beitrag zur Rollenklärung leisten können und dies situativ auch tun.

4.4.2 Abgrenzung Formelles und Inhaltliches

Auffallend ist, dass die Linienverantwortlichen in 21 von 67 Antworten deutlich darauf hinweisen, dass die Stäbe sich ausschliesslich auf Form, Prozess- und Methodenkompetenz beschränken sollen. Sie wünschen keine inhaltliche Beteiligung bei der Zusammenarbeit. Das Fachliche darf dem Formellen nicht untergeordnet werden.

"Spannungen entstehen, wenn die Rollenabgrenzung nicht klar ist. Linien haben Fachverantwortung. Stäbe Methoden- und Prozessverantwortung. Konfliktursachen sind, wenn der Stab inhaltlich mitwirkt, oder wenn die Linie zu wenig inhaltliche Verantwortung übernimmt und meint, sie müsse den Prozess gestalten." (Abteilungsleiter)

Es gibt immer dann einen Konflikt, wenn mir die Stäbe aus einem formalen Grund den Inhalt erklären wollen." (Abteilungsleiter)

Wirft man zu diesem Thema einen Blick auf die Optik der Stäbe, taucht es in 14 von 109 Antworten ebenfalls auf. Allerdings zeigt sich das Konfliktpotenzial genau umgekehrt. Die Stäbe ärgern sich, wenn sie inhaltlich nicht mitreden dürfen. Einige von ihnen sind der Ansicht, dass es ihre Aufgabe ist, inhaltlich mitzuwirken – vor allem dann, wenn sie die Arbeit der Linie als qualitativ ungenügend empfinden. Einzelne Stabsbereichsleiter verstehen ihre Aufgabe auch so, dass sie inhaltlich kompetent an den Themen der Abteilungen mitarbeiten können.

"Wenn die Qualität nicht stimmt, greifen wir formal und inhaltlich ein." (Stabsbereichsleiter)

Die wichtigsten Erkenntnisse (Kapitel 4.4)

Rollenklärung ist angesagt

Die Aufgaben der Stäbe sind eigentlich klar definiert. Jeder Stabsbereichsleiter hat seinen Verantwortungsbereich. In der täglichen Zusammenarbeit wird allerdings sichtbar, dass es unterschiedliche Auffassungen gibt, wie diese Aufgaben wahrzunehmen sind. Eine Rollenklärung wird von Stab und Linie explizit gewünscht. Die unterschiedliche Auffassung, wann und ob Stäbe auch inhaltlich mitwirken dürfen, oder ob sie sich auf die Form beschränken müssen, führt zu weiteren Spannungen und zeigt, dass Klärungsbedarf herrscht.

4.5 Typologisierung der Konflikte

In den Kapiteln 4.3 und 4.4 ging es darum, die Konflikte und Konfliktpotenziale der empirischen Untersuchung zu erkennen und zu beschreiben. Konflikte erkennen ist denn auch der erste Schritt im Konfliktmanagement (Steiger & Lippmann, 2013, S. 316). Die Typologisierung (Anhang 3, Kodierschema 2, S. XXI) der individuell-konkreten Konflikterlebnisse aus den Leitfragen 2 und 3 kann Hinweise für die nächsten Schritte im Konfliktmanagement geben. Es handelt sich dabei um Analyse, Diagnose, Behandlung und Bewältigung von Konflikten sowie um die Konfliktprophylaxe (Steiger & Lippmann, 2013, S. 334).

4.5.1 Konfliktursachen und Konfliktdimension

Sämtliche Ursachen der Konfliktgeschichten konnten tendenziell eher der personellen als der strukturellen Dimension zugeordnet werden. Es ging meistens um die mangelnde Kenntnis der Aufgaben der Anderen, um die einseitige Orientierung auf die eigene Organisationseinheit oder um das mangelnde gemeinsame Verständnis auf dem Weg zum Ziel. Allerdings wurde auch oft erwähnt, dass eine gegenseitige Abhängigkeit in der Aufgabenerfüllung besteht, was eine strukturelle Ursache ist. Da sich diese Abhängigkeit systembedingt aus der Stab-Linien-Organisation ergibt, sind sämtliche Konflikte sowohl strukturell als auch personell bedingt. Das Personelle stand aber bei den individuell-konkreten Geschichten klar im Vordergrund. Damit bestätigt sich die Aussage von Wunderer (s. Kapitel 3.1), dass die Strukturen einer Organisation das Konfliktpotenzial darstellen und im konkreten Fall das persönliche Verhalten die Konfliktsituation prägt.

Alle Geschichten ereigneten sich in der Führungs-/Koordinationsdimension der Zusammenarbeit (s. Kapitel 2.3.5). In der Dienstleistungsdimension scheint es keine Konflikte zu geben. Das wird auch durch die Aussage bestätigt, dass die Linienverantwortlichen die Zusammenarbeit immer dann bereichernd empfinden, wenn ihnen Arbeit abgenommen wird und sie vom Fachwissen der Stäbe profitieren können (s. Kapitel 4.6.2).

4.5.2 Erscheinungsform und Streitgegenstand

Leitfrage 2: Ausserordentliche Konflikte

Bei der Leitfrage 2 wurde nach ausserordentlichen Ereignissen in der Zusammenarbeit gefragt. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass es sich bei den meisten Vorkommnissen um manifeste und heisse Konflikte handelte. Das bedeutet, der Konflikt brach aus und äusserte sich in feindlichem Verhalten. Der häufigste Streitgegenstand war aus Sicht Stab die schlechte Qualität von Texten und das Nichteinhalten von Standards. Bei den Linien drehte sich der Streit in erster Linie um inhaltliche Textänderungen. Hinter dem Streitgegenstand verstecken sich grossmehrheitlich Bewertungskonflikte (unterschiedliche Auffassungen über das Ziel) oder Beurteilungskonflikte (unterschiedliche Auffassung über den Weg zum Ziel).

Die Konflikte hatten insofern eine Auswirkung auf die Zusammenarbeit, als dass in der ersten Zeit eine gewisse Distanz zwischen den Konfliktparteien herrschte.

Leitfrage 2 Sicht Stab: Denken Sie an einen Moment, in dem Sie sich ausserordentlich über ein Ereignis in der Stab-Linien-Zusammenarbeit geärgert haben. Erzählen Sie, was geschah.		
Erscheinungsform	**Paraphrase**	**Paraphrase**
manifest und heiss	Ich bin laut geworden.	Was mich hässig machte.
manifest und heiss	Er hat mir ausgeteilt.	Das war heftig.
manifest und heiss	Das gab einen riesen Aufstand.	Das war lächerlich.
manifest und heiss	Da hat es "geklöpft".	Ich wurde hässig.
manifest und heiss	Er hat meine Unterlagen zerrissen.	Er fand das Papier einen Seich.
manifest und heiss	Das war wie ein Knall.	Ich verlor die Geduld.
latent und kalt	Das ist mühsam.	Es nervt mich.
latent und kalt	Ich habe Mühe.	Ich habe keine Chance.
latent und kalt	Ich rege mich auf.	Die sehen das nicht.
Geschichte	**Streitgegenstand**	**Typologie**
Geschichte 1	schlechter Text	Bewertungskonflikt
Geschichte 2	Qualität der Aufgabenerfüllung	Bewertungskonflikt
Geschichte 3	Einhalten von Standards	Bewertungskonflikt
Geschichte 4	Einhalten von Standards	Bewertungskonflikt
Geschichte 5	Regierungsentscheid	Bewertungskonflikt
Geschichte 6	Einhalten von Standards	Bewertungskonflikt
Geschichte 7	Dienstleistung	Beziehungskonflikt
Geschichte 8	Einhalten von Standards	Beurteilungskonflikt
Geschichte 9	Einhalten von Standards	Beurteilungskonflikt

Tabelle 8: Auswertung Leitfrage 2, Konflikttypologie Sicht Stab

Leitfrage 2 Sicht Linie: Denken Sie an einen Moment, in dem Sie sich ausserordentlich über ein Ereignis in der Stab-Linien-Zusammenarbeit geärgert haben. Erzählen Sie, was geschah.		
Erscheinungsform	**Paraphrase**	**Paraphrase**
manifest und heiss	Fadengrad habe ich das mitgeteilt.	Das scheisst mich an.
manifest und kalt	Es gab einen konkreten Konflikt.	Das ist denen egal.
manifest und heiss	Das war übel und ich musste verbal zurückschlagen.	Dann hat jemand geweint.
latent und kalt	Wir sind nicht gefragt worden.	Mein Ärger war gross.
latent und kalt	Da wird etwas vorbesprochen und mir eröffnet.	Das erlebe ich nicht wertschätzend.
Streitgegenstand		**Typologie**
Geschichte 1	Textänderungen, Planung	Beziehungs- und Bewertungskonflikt
Geschichte 2	Textänderungen	Bewertungskonflikt
Geschichte 3	Textänderungen	Bewertungskonflikt
Geschichte 4	Stäbe kümmern sich um Inhalte.	Bewertungs- und Beziehungskonflikt
Geschichte 5	Prozessablauf	Beurteilungs- und Beziehungskonflikt

Tabelle 9: Auswertung Leitfrage 2, Konflikttypologie Sicht Linie

Leitfrage 3: Alltägliche Konfliktgeschichten

Mit der Leitfrage 3 wurde nach den alltäglichen Störungen der Zusammenarbeit gefragt. Alle 13 Konfliktgeschichten gehören zur Erscheinungsform der latenten Konflikte. Das heisst, der Ärger der täglichen Zusammenarbeit führt nicht zu feindlichem Verhalten oder sichtbaren Handlungen. Trotzdem ist der Ärger da und äussert sich in "kalter" und "hinuntergeschluckter" Form und in Aussagen wie:

- Ich fühle mich als Bittsteller.
- Das verstehe ich heute noch nicht.
- Ich rege mich auf.
- Das ist mühsam.
- Ich fühle mich trockengelegt.
- Da bin ich machtlos.
- Das bewegt mich.
- Da habe ich ein ungutes Gefühl.

Sowohl aus Sicht Stab als auch aus Sicht Linie wird am häufigsten über Termine, Arbeits- und Textqualität und Prozessabläufe gestritten. Die Stäbe fühlen sich zudem immer wieder übergangen. Aus den Aussagen der Linienverantwortlichen geht klar hervor, dass sie es nicht mögen, wenn die Stäbe an ihren Inhalten arbeiten. Auch bei der Charakteristik der Streitgegenstände gibt es eine Übereinstimmung. Die Konfliktgeschichten sind ausschliesslich Beurteilungs- und Beziehungskonflikte. Das bedeutet, man ist sich zwar klar über das Ziel, streitet sich aber über den Weg zum Ziel. Auf diesem Weg wird dann auf der persönlichen Ebene um Akzeptanz und Anerkennung gerungen.

Die wichtigsten Erkenntnisse (Kapitel 4.5)
Konfliktursachen und Streitgegenstände sind klar. Der Umgang damit nicht.
Unabhängig von der Stabs- und Linienoptik fällt auf, dass die Konfliktursache immer auf der personellen Ebene im zwischenmenschlichen Bereich zu finden ist. Konkret auch immer in einer Zusammenarbeitssituation, in denen Stäbe ihre Führungs- und Koordinationsfunktion wahrnehmen. Auch die Streitgegenstände sind immer die gleichen, unabhängig davon, wie sich der Konflikt zeigt. Es wird immer um Form und Inhalt von Texten und die Einhaltung von Prozessen gestritten. Ob, wann, wie und warum sich Konfliktpotenziale zu heissen und manifesten Konflikten entwickeln, lässt sich nur zwischen den Zeilen lesen. Die Art und Weise des Umgangs und das gegenseitige Verständnis dürften entscheidend sein, ob aus einem latenten ein manifester Konflikt wird. Aufgrund der teilweise sehr persönlichen Erzählungen ist auch zu berücksichtigen, dass die Aussagen stark von der eigenen Wahrnehmung des jeweiligen Konfliktpartners geprägt waren. Es entstand zudem grundsätzlich der Eindruck, dass die Stab-Linien-Konflikte zu den Ärgernissen des Arbeitsalltags gehören, sich aber niemand wirklich um die Lösung kümmern mag.

4.6 Zusammenfassende Betrachtung der Zusammenarbeit

Damit der Auftraggeber dieser Masterarbeit (DFR) nicht nur eine Liste der möglichen Konflikte sowie deren Typologisierung erhält, schliesst die Auswertung der Interviews mit einer zusammenfassenden Betrachtung der Zusammenarbeit ab. Sie liefert dem DFR eine organisationsspezifische Betrachtung der Zusammenarbeit, die zusammen mit den weiteren Erkenntnissen dieser Masterarbeit einen Mehrwert für die Weiterentwicklung der Stab-Linien-Beziehung bringen kann.

4.6.1 Grundsätzliche Wahrnehmung der Zusammenarbeit

In der Einstiegs- und Sondierungsfrage (Leitfrage 1) wurden die Interviewpartner aufgefordert, grundsätzlich die Zusammenarbeit zu schildern.

Sicht Stab

Die Stabsbereichsleiter schilderten ihre Rolle grundsätzlich als Dienstleister in ihrem Fachbereich. Ihre Kundensicht zeigte sich allerdings unterschiedlich. Die Mehrheit der Stabsbereichsleiter sehen die Abteilungen als Kunden. Einige halten aber fest, dass sie ihre Dienstleistungen für den Departementsvorsteher erbringen und dadurch bei den Abteilungen gewisse Aufträge durchsetzen müssen.

Die Weisungsbefugnisse sind nicht einheitlich geregelt. Einzelne Stabsbereichsleiter verfügen über fachliche Weisungsbefugnisse, andere berufen sich auf Gesetz und Verordnungen und wieder andere auf Weisungen in ihrem Fachbereich. Diese uneinheitliche Regelung ist wohl eine Begründung für die im Forschungsumfeld meist genannte Konfliktursache der nicht geklärten Rollen (Kapitel 4.4.1). Auf die Frage, wie denn die Kontrollfunktion wahrgenommen wird, distanzierten sich bis auf zwei Personen alle von ihrer Kontrollaufgabe. Sie sind zurückhaltend mit der Kontrollfunktion und sehen ihren Auftrag primär als Dienstleister. Diese Haltung ist vermutlich der Grund dafür, dass das in der Public Management-Literatur beschriebene Kontrollierer-Kontrollierten-Dilemma (Konflikt Nr.13) in der Umfrage keine wesentliche Rolle spielte.

"Ich bin bewusst zurückhaltend mit der Kontrollfunktion, denn ich will den Konflikt nicht haben. Wenn ich den Oberkontrolleur spiele, will die Linie mit mir rasch nichts mehr zu tun haben. Das ist schlecht für meine Dienstleistung." (Stabsbereichsleiter)

In Bezug auf ihre individuelle Zielerreichung erwähnten mehrere Stabsbereichsleiter ihre Abhängigkeit von den Linien. Liefern diese nicht termingerecht oder in schlechter Qualität, sind die Stäbe nicht in der Lage ihre Aufgaben zu erfüllen.

Sicht Linie

Die Abteilungen beziehen vom Stab Dienstleistungen und Expertenwissen, was ihnen dann Sinn macht, wenn ihnen Arbeit abgenommen wird und einheitliche Standards gewährleistet sind. Die häufigste Zusammenarbeit ergibt sich im Planungsprozess des Aufgaben- und

Finanzplans. Grundsätzlich ist es den Abteilungsleitern ein Anliegen, dass sich die Stäbe um die Form und den Prozess kümmern und nicht um den Inhalt.

"Wenn es den Stäben nicht mehr um den Rahmen, sondern um den Inhalt geht und sie mir Texte abändern, dann wird der Sinn verändert. Das Parlament kann das so nicht mehr verstehen. Das Fachliche darf dem Formellen nicht untergeordnet werden. Schlussendlich vertrete ich als Abteilungsleiter das in den Kommissionen, also bestimme ich auch die Formulierung." (Abteilungsleiter)

4.6.2 Bereicherung und Belastung

In den Leitfragen 4 und 5 wurde gezielt nach den belastenden und bereichernden Faktoren der Zusammenarbeit gefragt. Stabsbereichsleiter sowie Linienverantwortliche verfügten dabei aus ihrer individuellen Optik über eine gemeinsame Sicht der Dinge:

Gemeinsam erzielte Ergebnisse bereichern (Auswertung Leitfrage 4)

Alle acht Stabsbereichsleiter beurteilen die Zusammenarbeit mit den Linien dann als bereichernd, wenn sie in der Rolle des Dienstleisters einen Beitrag zu einem gemeinsamen Ergebnis leisten können, wenn sie einen Nutzen generieren und dafür auch Wertschätzung von den Linienverantwortlichen erhalten.

"Wenn wir etwas gemeinsam erreicht haben, und ich einen Teil dazu beitragen konnte, der auch anerkannt wird, dann ist die Zusammenarbeit bereichernd." (Stabsbereichsleiter)

Für die sechs Linienverantwortlichen ist die Zusammenarbeit unisono immer dann bereichernd, wenn sie eine Dienstleistung erhalten, welche sie entlastet. Sie schätzen es zudem, wenn sie eine Aussensicht abrufen oder wenn sie vom Fachwissen der Stäbe profitieren können.

"Stabsarbeit muss eine Entlastung sein." (Abteilungsleiter)

Unklares Rollenverständnis belastet (Auswertung Leitfrage 5)

Die Stabsbereichsleiter empfinden die Zusammenarbeit mehrheitlich dann als belastend, wenn die Linien ein Silodenken an den Tag legen und sich abgrenzen. Dies führt dazu, dass sich die Stäbe als Einmischer empfinden und als diejenigen, die den Abteilungsleitern den Zugang zum Departementsvorsteher verwehren. Eine als wichtig erachtete und oft genannte Ursache für die belastende Zusammenarbeit sind unklare Rollen und komplizierte Prozesse.

Auch die Linienverantwortlichen empfinden die unklaren Rollen und "zu viele Schlaufen" in den Prozessen als belastend. Sie finden es zudem nicht zielführend, wenn die Stäbe sich um ihre inhaltlichen Fragestellungen kümmern. Gestritten wird auch um kurzfristige Termine und unklare Aufträge.

4.6.3 Zukünftige Entwicklung

Die Antworten auf die Leitfrage 6, was sich die Interviewpartner für die Zukunft der Zusammenarbeit zwischen Stab und Linie wünschen, sind eine logische Folge der Beurteilung der Zusammenarbeit. Alle 14 Interviewpartner wünschen sich eine Klärung der Rollen und Prozesse:

Leitfrage 6: Sie haben einen Wunsch frei. Was wünschen Sie sich für die Zukunft der lateralen Kooperation zwischen Stab und Linie?		
	Paraphrase	**Reduktion**
Sicht Stab		
	Das gegenseitige Verständnis muss gestärkt werden.	Rollenklärung
	Ich würde dort, wo es Konflikte gibt, die Stellen neu besetzen.	Rollenklärung
	Ein Workshop zur Rollenklärung wäre gut.	Rollenklärung
	Ich würde Einfluss nehmen auf die Profile der Mitarbeitenden, die mit dem Stab zusammenarbeiten.	Rollenklärung
	Abläufe und Prozesse müssen überprüft und vereinfacht werden.	Prozessklärung
	Das Ganze weniger komplex machen, wäre wünschenswert.	Prozessklärung
	Beim Rollendenken haben wir Nachholbedarf.	Rollenklärung
	Wir sind als Einzelkämpfer unterwegs. Es fehlt ein "Stabsgeist".	Rollenklärung
Sicht Linie		**Reduktion**
	Wir müssen Klarheit schaffen in Bezug auf die Rollen.	Rollenklärung
	Es gibt zu viele Leute im Stab. Ich kenne ihre Aufträge nicht genau. Wir müssen die Rollen klären.	Rollenklärung
	Ich würde für klarere Prozesse sorgen.	Prozessklärung
	Ich würde mehr Transparenz rein bringen. Wer macht was?	Rollenklärung
	Ich würde schauen, dass Aufgaben und Prozesse geklärt werden.	Rollenklärung Prozessklärung
	Man müsste die Prozesse klären. Stäbe sollten sich nicht positionieren, so nach dem Motto, an uns kommt ihr nicht vorbei.	Prozessklärung Rollenklärung

Tabelle 10: Zukunftswünsche für die Zusammenarbeit, Beantwortung der Leitfrage 6

Auf die Schlussfrage, ob es noch etwas zu ergänzen gäbe, zeigte sich neben einzelnen Aussagen ein Aspekt sehr deutlich: Die Rolle der Staatskanzlei und der Generalsekretären-konferenz (GSK) wurde von der Mehrheit der Linienverantwortlichen kritisch beurteilt. Sie verkomplizieren die Zusammenarbeit nochmals und bringen wenig Nutzen. Auch einzelne Stabsbereichsleiter nannten den Machtgewinn der Staatskanzlei als zusätzliche Schwierigkeit, weil sie damit in eine Sandwichposition zwischen Abteilung und Staatskanzlei geraten.

"WOV hat im Aargau die Linie entmachtet und die Generalsekretäre gestärkt. Die GSK stellt heute die Geschäftsleitung der kantonalen Verwaltung." (Abteilungsleiter)

"Die Staatskanzlei ist ein Stabsbereich, der immer mehr an sich reissen will. Die sind ja noch weiter weg von uns. Das finde ich nicht gut. Die Stäbe sollen in den Departementen richtig geführt sein. Da braucht es nicht noch einen riesen Stab in der Staatskanzlei. Das sind zu viele Stäbe." (Abteilungsleiter)

"Was sich mit WOV auch noch verändert hat, ist die zweite Regierung, die GSK. Der Ausbau der Stäbe und die stärkere Staatskanzlei machen auch die Arbeit der Stäbe aufwändiger." (Stabsbereichsleiter)

Weitere interessante Aspekte, die erwähnt wurden und unter Umständen als Forschungsgegenstand dienen können, sind der Perfektionismus und die Grösse der Stäbe.

"Wir wollen mit immer mehr Leuten im Stab noch perfekter werden. Aber wir perfektionieren nur die Instrumente. Schlussendlich wird das, was wir mit WOV erreichen wollten, einfach nur noch schlimmer." (Abteilungsleiter)

"Wir wollen immer perfekter werden, ohne Mehrwert und beschäftigen uns dadurch selber." (Abteilungsleiter)

Die wichtigsten Erkenntnisse (Kapitel 4.6)
Stäbe und Linien begegnen sich nicht auf Augenhöhe
Die Zusammenarbeit in der Stab-Linien-Organisation im DFR ist geprägt von einer gegenseitigen Abhängigkeit und einem mangelnden gemeinsamen Verständnis in Bezug auf Rollen und Ziele. Der Schlüssel zur erfolgreichen Zusammenarbeit liegt in der Dienstleistungsmentalität der Stäbe. Allerdings kann man nicht leugnen, dass Stäbe auch Aufträge durchsetzen und Kontrollen durchführen müssen. Dass sie sich gerade bei den Kontrollaufgaben so zurückhalten, um keine Konflikte zu verursachen, wirft Fragen auf: Würden sie in ihrer Rolle von der Linie nicht ernster genommen, wenn sie klar zu ihrer Kontrollaufgabe stehen? Würden sie besser verstanden, wenn sie deutlich zum Ausdruck bringen, dass die Dienstleistungsmentalität nur in einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit funktioniert? Müsste man die Linien fragen, ob nicht auch sie eine Dienstleistungsmentalität an den Tag legen sollten, indem sie Termine, Prozesse und Formvorgaben einhalten? Die von den Interviewpartnern gewünschte Rollen- und Prozessklärung kann mit der Beantwortung dieser Fragen beginnen. Voraussetzung ist, dass auf beiden Seiten die Bereitschaft vorhanden ist, zu anerkennen, dass Stäbe und Linien einen gleichwertigen Beitrag zur Zielerreichung leisten.

4.7 Fazit

4.7.1 Empirie bestätigt Theorie

Im Proposal zu dieser Masterarbeit wurde davon ausgegangen, dass die Fragestellung der Konflikte in der Stab-Linien-Organisation der öffentlichen Verwaltung ein Forschungsgebiet ist, das wenig beachtet ist. Das Ergebnis zeigt, dass die meisten in der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre vor über 40 Jahren erforschten Konflikte im gewählten Forschungsfeld regelmässig auftreten und wie es scheint, bei der Wahl der Stab-Linien-Organisation in Kauf genommen werden. Auch die Public Management-Literatur beschreibt im Rahmen der jüngeren Reformentwicklungen Konflikte zwischen Stab und Linie. Diese sind hauptsächlich auf die Entlastung der Exekutiven durch die mächtiger werdenden Generalsekretariate und auf

die Einführung von WOV zurückzuführen. Auch diese Konflikte haben sich in der empirischen Untersuchung bestätigt – und auch sie werden offenbar in Kauf genommen. Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass die Ergebnisse der empirischen Umfrage die Erkenntnisse der Literatur bestätigen:

- Von den 15 in der Literatur beschriebenen Konflikten zeigten sich 12 im Forschungsumfeld (s. Kapitel 4.3).
- Der am häufigsten genannte Bürokratiekonflikt bestätigt die Feststellungen von Ritz (2005, S. 63), Schedler (2005, S. 231), Blankart (2000, S. 158), und Hablützel (2013, S. 101), dass WOV zu einer Rebürokratisierung der Verwaltung geführt hat, was eine unerwünschte Wirkung von WOV darstellt (s. Kapitel 4.3).
- Der deutliche Bedeutungszuwachs der Stabsarbeit in der öffentlichen Verwaltung (Linder, 2000, S. 234-236; Steiner et al., 2007, S. 27) zeigte sich auch im Forschungsumfeld. Das Generalsekretariat DFR ist mit der Einführung von WOV, mit der Zentralisierung und Standardisierung von Dienstleistungen sowie durch die Technologisierung personell stark gewachsen und hat neue Aufgaben übernommen (s. Kapitel 4.1).
- Die Zusammenarbeit in der Stab-Linienorganisation der öffentlichen Verwaltung ist de facto eine laterale, abteilungsübergreifende Kooperation, die aufgrund der fehlenden Weisungsbefugnisse und der Konsensabhängigkeit konfliktanfällig ist (s. Kapitel 2.5.2 Theorie, und s. Kapitel 4.4 Empirie).
- Die in der Prognosestudie Personalmanagement 2010 (Wunderer & Dick, 2007, S.179) am höchsten bewerteten Konfliktursache der Abhängigkeit von den Leistungen anderer Organisationseinheiten und die mangelnde Kenntnis der Probleme und Aufgaben anderer, werden in der empirischen Untersuchung bestätigt. Die Konflikte sind also organisationstypisch, grundsätzlich strukturell bedingt und werden meistens auf der personellen Ebene ausgelöst (s. Kapitel 4.5).

4.7.2 Beantwortung der Forschungsfrage aus empirischer Sicht

Zu Beginn dieser Masterarbeit stand die Frage:

Welches sind die relevanten Konflikte oder Konfliktpotenziale, die in der öffentlichen Verwaltung zwischen Stabsbereichsleitern und den Linienverantwortlichen entstehen können?

Zum Schluss kann die Frage aus empirischer Sicht wie folgt beantwortet werden:

- **Bürokratie- und Einmischkonflikt dominieren**

Von den 15 in der Literatur beschriebenen Konflikten zeigen sich 12 im Forschungsumfeld. Es dominieren deutlich die gegenseitige bürokratische Beschäftigung sowie der "Einmischkonflikt", welcher seine Ursache in der Angst der Linie vor der Untergrabung ihrer Autorität und in der latenten Bedrohung der Generalisten (Linie) durch die Spezialisten (Stab) hat. Bei den drei in der empirischen Untersuchung nicht genannten Konflikten handelt es sich

um den Umgang mit Wissen und Information und um die Anbiederung der Stäbe bei der Linie, wenn es um ihre Laufbahnentwicklung geht.

- **Unklares Rollenverständnis und Kompetenzgerangel um Form und Inhalt**

Die empirische Untersuchung ergab deutlich, dass es im gewählten Forschungsumfeld zwei weitere Konfliktpotenziale gibt. Einerseits verfügen Stäbe und Linien über eine unterschiedliche Auffassung betreffend der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Rollen. Andererseits wird darüber debattiert, ob die Stäbe nur für die Form und die Prozesse zuständig sind, oder ob sie auch inhaltlich mitwirken dürfen.

- **Besonderheit Public Management**

Während dem Verfassen dieser Masterarbeit tauchte immer wieder die Frage auf, ob sich die Forschungsfrage tatsächlich spezifisch auf das Besondere der öffentlichen Verwaltung eingrenzen lässt und ob es namhafte Unterschiede zu privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen gibt: Der Bürokratiekonflikt mit der gegenseitigen bürokratischen Beschäftigung und der Perfektionierung der WOV-Instrumente ist augenfällig dem Public Management, und dort der Einführung und Weiterentwicklung von WOV zuzuordnen. Der "Einmischkonflikt" resultiert aus der Hierarchie der Stab-Linien-Organisation mit den fehlenden Weisungsbefugnissen der Stäbe und ist daher nicht verwaltungsspezifisch. Es ist allerdings anzunehmen, dass sich dieser Konflikt im Umfeld der öffentlichen Verwaltung akzentuierter zeigt, weil die Stäbe hier seit der Einführung von WOV an Bedeutung und damit an Macht gewonnen haben.

- **Relevanz der Konflikte**

Die Frage nach der Relevanz der Konflikte wird im Rahmen dieser Masterarbeit mit dem Beschreiben der Konfliktpotenziale im empirischen Umfeld und dem Häufigkeitsvergleich mit der Theorie beantwortet. 15 theoretische Konflikte, wovon 12 in der Praxis sehr anschaulich bestätigt werden, zeigen immerhin das Vorhandensein der Konflikte an. Fragestellung und Umfang der Masterarbeit liessen es nicht zu, mit mehr Tiefgang auf die Auswirkungen der Konflikte auf die Zusammenarbeit einzugehen. So gingen spannende Aspekte wie Konfliktdiagnose und Konfliktmanagement verloren. Das Ergebnis dieser Masterarbeit kann aber durchaus dazu dienen, in einem nächsten Schritt in eine breiter angelegte Studie die Relevanz der Konflikte auf eine effiziente Zusammenarbeit zu erforschen und Lösungsansätze zu entwickeln.

- **Forschungsumfeld ist nicht aussergewöhnlich konfliktgeprägt**

Auch wenn die empirische Untersuchung bestätigt, dass es im Forschungsfeld des DFR Konflikte gibt, so dürfen diese nicht als auffällig bezeichnet werden. Einerseits bestätigen 10 von 14 Interviewpartnern eine grundsätzlich gut funktionierende Zusammenarbeit. Andererseits zeigt das Ergebnis mit der weitgehenden Übereinstimmung von Theorie und Empirie, dass diese Konflikte in der Stab-Linien-Organisation systemimmanent sind. Dem DFR ist das Konfliktbewusstsein anzurechnen, gepaart mit der Bereitschaft über mögliche Verbesserungen in der Zusammenarbeit zu diskutieren.

ABSCHLUSS

5 Ausblick mit Thesen

Bei dieser Masterarbeit ging es darum, ein Thema aus dem Bereich des Public Management zu bearbeiten. Der Weg dazu führte über die Wiedergabe einschlägiger Lehrmeinungen zu den Konfliktpotenzialen in der Stab-Linien-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung. Die eigenständige Auseinandersetzung mit der Fragestellung erfolgte im Rahmen der empirischen Untersuchung (Richtlinien zur Leistungskontrolle Executive MPA, Stand Januar 2013. Bern: KPM, S. 10). Das Aufzeigen möglicher Lösungsansätze konnte nicht Gegenstand dieser Masterarbeit sein, da zuerst in einer breiter angelegten Studie zu verifizieren ist, wie stark die Konflikte Einfluss auf Motivation und Leistung der Mitarbeitenden und damit auch auf den Output der Verwaltung haben. Erst wenn nachgewiesen ist, wie gross der "Leidensdruck" ist, kann der Handlungsbedarf angemessen definiert werden. Nachfolgende Thesen können in diesem Sinne Ansätze für weiterführende Studien darstellen.

These 1: **Stabs- und Linienmitarbeiter nehmen sich zu wichtig und verlieren die eigentliche Aufgabe und das Ziel aus den Augen.**

Begründung: Stäbe haben in der öffentlichen Verwaltung mit der Einführung von WOV an Bedeutung gewonnen. Die Zusammenarbeit zwischen Stab und Linie ist dadurch intensiver geworden. Damit akzentuierte sich auch die Konfliktanfälligkeit, da diese nachgewiesenermassen systemimmanent ist. Die individuell-konkreten Konfliktgeschichten der empirischen Untersuchung geben einen Hinweis, dass der Reibungsverlust in der Zusammenarbeit der Stab-Linien-Organisation der öffentlichen Verwaltung bedeutend ist. Denn die Zielorientierung geht durch Kompetenzgerangel verloren, nicht zuletzt deswegen weil Stäbe und Linien zu sehr mit sich selber und ihrer Vorstellung der „richtigen“ Aufgabenerfüllung beschäftig sind. Das zeigt sich im unklaren Rollenverständnis und der "Besserwisserei" rund um Inhalt und Form bestimmter Aufgaben. Diese Situation wirkt auf die Personen frustrierend, demotivierend, belastet die Zusammenarbeit und führt zu einer ineffizienten Aufgabenerfüllung.

These 2: **Die Perfektionierung der WOV-Instrumente führt zu nutzloser Bürokratie.**

Begründung: Der häufigste Konflikt der gegenseitigen bürokratischen Beschäftigung ist nicht nur wie in der Literatur beschrieben auf die Einführung von WOV zurückzuführen, sondern auch auf die immer fortschreitende Perfektionierung der Instrumente, Prozesse und Standards. So verlieren die ursprünglich zur Wirkungsorientierung gedachten Steuerungsinstrumente ihre Bedeutung, weil

ihre Anwendung zu aufwändig und kompliziert wird. Führungskräfte sind aber auf wirkungsvolle Steuerungsinstrumente angewiesen und entwickeln für ihren Aufgabenbereich eigene, einfachere Instrumente. So werden Schattenlösungen eingeführt, welche die Effizienz der einzelnen Abteilung stärken, diejenige der Gesamtorganisation aber schwächen.

These 3: Die politische Führung wird durch Stabsarbeit zwar entlastet, übernimmt aber zu wenig die Verantwortung dafür, wie diese Entlastung zustande kommt.

Begründung: Die Stäbe in der Verwaltung sind auch darum gewachsen, weil die Exekutivmitglieder ihre immer komplexeren Aufgaben ohne deren Führungsunterstützung nicht mehr leisten könnten. Die Linienverantwortlichen bekunden Mühe mit der Vielzahl der von den Regierungsmitgliedern delegierten Weisungen und den zahlreichen Ansprechpartnern in den Stäben. Auch wenn die Stäbe auf den ersten Blick eine Entlastung bringen, müssen sich die Regierungsmitglieder fragen, ob der Return on Investment genügend ist. Sie sind schlussendlich verantwortlich dafür, dass die Zielorientierung gewährleistet ist und die Ziele mit einem angemessenen Ressourceneinsatz erreicht werden. Regierungsmitglieder müssen darum vermehrt Führungsverantwortung übernehmen, indem sie Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Stäben und Linien eindeutig definieren.

These 4: Der Ressortegoismus in der öffentlichen Verwaltung verhindert die laterale Kooperation.

Begründung: Die departementalen Strukturen in der öffentlichen Verwaltung fördern das Silodenken. Departemente sind Unternehmen im Unternehmen und Mitarbeitenden identifizieren sich in erste Linie mit ihrem Departement, ja oft mit ihrer Abteilung. Das führt zu Ressortegoismus und ist für die laterale Zusammenarbeit zwischen Stäben und Linien nicht förderlich. Will man das Modell der lateralen Kooperation einführen und damit die Konflikte zwischen Stab und Linien minimieren, funktioniert das nur, wenn die Verantwortlichen über eine Kooperationskompetenz verfügen und diese auch vorleben. Das bedingt womöglich eine Anpassung der Anforderungsprofile und gezielte Personalentwicklungsmassnahmen. Am Anfang steht der Wille der obersten Leitung, die Kultur der kollegialen Verhaltensdisposition höher zu gewichten als die Hierarchie und die departementale Identifikation.

These 5: Es gibt weniger Konflikte, wenn die Generalsekretariate in Departementsdirektionen mit Linienstatus umgewandelt werden.

Begründung: Die Hierarchie der Stab-Linien-Organisation mit den unterschiedlichen Weisungsbefugnissen führt zu Ziel und Interessenkonflikten. Diese These nimmt darum den Vorschlag von Steiner et al. (2007, S. 33, 35) auf, dass zu überlegen sei, mit einer strukturellen Veränderung für Klarheit in der Zusammenarbeit zu sorgen. Mit der Schaffung einer Departementsdirektion mit Linienstatus würde diese Klarheit geschaffen in Bezug auf Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Die Regierungsmitglieder könnten sich auf die Staatsleitung konzentrieren und die Verwaltungsführung mit klaren strategischen Vorgaben der Departementsdirektion überlassen. Mit dieser strukturellen Veränderung könnte das Problem der unterschiedlichen Weisungsbefugnisse gelöst werden. Mit der hierarchischen Gleichstellung der Generalsekretariate und der Abteilungen könnte mittelfristig auch das kulturelle Problem der Statusunterschiede beseitigt werden. Die gegenseitige Abhängigkeit sowie die unterschiedliche Ergebnisverantwortung bleiben allerdings bestehen und sind nur auf der individuellen Zusammenarbeitsebene zu klären.

Einige der Thesen gehen davon aus, dass strukturelle Veränderungen zur Konfliktminimierung beitragen können, andere bewegen sich in der kulturellen Dimension. Will man die Konflikte in der Stab-Linien-Organisation grundsätzlich lösen, braucht das einen Prozess des Wandels, der gemässe dem IOP-Konzept von Thom und Ritz (2008, S. 51) Veränderungsschritte bei der Strategie, der Struktur und den Prozessen sowie bei der Kultur bedarf. So kann eine bessere wirkungs- und ergebnisorientierte Zusammenarbeit zwischen Stab und Linie erzielt werden.

Literaturverzeichnis

Fachliteratur

Altfelder, Klaus (1965). *Stabsstellen und Zentralabteilungen als Formen der Organisation der Führung.* Berlin: Duncker & Humblot.

Berkel, Karl (2009). Konflikte in und zwischen Gruppen. In von Rosenstiel et al. (Hrsg.), *Führung von Mitarbeitern. Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement* (6. Auflage, S. 344-359). Stuttgart: Schaeffer-Poeschel.

Blankart, Franz A. (2000). Macht in der Schweiz – eine alte Zukunftsfrage. In Knoepfel, Peter & Linder, Wolf (Hrsg.), *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel* (S. 153-162). Basel: Helbling & Lichtenhahn.

Bogumil, Jörg (2003). Politische Rationalität im Modernisierungsprozess. In Schedler, Kuno & Kettiger, Daniel (Hrsg.), *Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen* (S. 15– 42). Bern: Haupt.

Brede, Helmut (2001). *Grundzüge der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre.* München: Oldenbourg.

Bühner, Rolf (2004). *Betriebswirtschaftliche Organisationslehre* (10. Auflage). München: Oldenbourg

Buschor, Ernst (1998). Neue politische Führung im Rahmen des New Public Management. In Neisser H. & Hammerschmidt G. (Hrsg.), *Die innovative Verwaltung – Perspektiven des New Public Management in Österreich* (S. 57-77) Wien: Springer Gabler.

Buschor, Ernst (2000). Die Rolle der Staatskanzlei im Rahmen des New Public Management. In *Staatskanzlei – Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse. Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums „100 Jahre Schweizerische Staatsschreiberkonferenz“,* 53-64). Chur: Verlag Standeskanzlei Graubünden.

Corson, John J. & Paul, R. Shale (1966). *MEN NEAR THE TOP*. Baltimore: John Hopkins Press.

Drucker, Peter F. (1956). *Die Praxis des Managements*. Düsseldorf: Econ.

Duden (2000). *Die deutsche Rechtschreibung* (22. Auflage). Mannheim: Dudenverlag.

Fayol, Henry (1956). Administration industrielle et générale. Paris: Dunod.

Fisher, Roger & Sharp, Allan (1999). *Führen ohne Auftrag* (2. Auflage). Frankfurt: Campus.

Glasl, Friedrich (2011). *Konfliktmanagement* (10. Auflage). Bern: Haupt.

Frese, Erich (2000). *Grundlagen der Organisation* (8. Auflage). Wiesbaden: Gabler.

Grünenfelder, Peter (2008). *Zeitgemässe Ausgestaltung der Führungsunterstützung*. Zürich: NZZ.

Grüning, Gernod (2000). *Grundlagen des New Public Management.* Münster: LIT.

Hablützel, Peter (2013). Bürokratie - Management - Governance: Schweizer Verwaltung und Verwaltungsführung im Wandel. In Ladner, Andreas et al. (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 93-106). Zürich: NZZ.

Höhn, Reinhard (1961). Der Chef kann nicht alles wissen. *DIE ZEIT*, Nr. 12, 17.3.1961, online Archiv ohne Seitenzahl.

Irle, Martin. (1971). *Macht und Entscheidungen in Organisationen: Studie gegen das Linien-Stab-Prinzip.* Frankfurt am Main: Akademische Verlagsgesellschaft.

Jaggi, Bakhshish Lal (1969). *Das Stabsproblem in der Unternehmung.* Berlin: E. Schmidt.

Klimecki, Rüdiger (1985). *Laterale Kooperation – Zur Analyse und Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen Abteilungen in der Unternehmung.* Bern: Haupt.

Kühl, Stefan & Matthiesen, Kai (2012). Wenn man mit Hierarchie nicht weiterkommt: Zur Weiterentwicklung des Konzepts des Lateralen Führens. In Grote, Sven (Hrsg.), *Die Zukunft der Führung* (S. 531-556). Berlin: Springer Gabler.

Kühl, Stefan, Schnelle, Wolfgang & Schnelle, Thomas (2004). Führen ohne Führung. *Harvard Business Manager*, 1/2004, 71-79.

Lienhard, Andreas (2005). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz.* Bern: Stämpfli.

Linder, Wolf (2005). *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven* (2. Auflage). Bern: Haupt.

Litterer, Joseph A. (1973). *The Analysis of Organizations* (2nd edition). New York: Wiley.

Malik, Fredmund (2001). *FÜHREN LEISTEN LEBEN* (8. Auflage). Stuttgart: Heyne.

Mayring, Philipp (2002). *Einführung in die qualitative Sozialforschung* (5. Auflage). Weinheim: Beltz.

Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse* (11. Auflage). Weinheim: Beltz.

Morstein Marx, Fritz (1968). Stabsorganisationen Wesen und Zweck. *Verwaltungs-Praxis*, 22. Jg. 1968, Nr. 12, 331-335.

Nuspliger, Kurt (2000). Die Staatskanzlei als Verbindungsstelle von Regierung und Parlament. In *Staatskanzlei - Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse, Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums "100 Jahre Schweizerische Staatsschreiberkonferenz",* S. 65-83. Chur: Verlag Standeskanzlei Graubünden.

Radatz, Sonja (2008). Laterale Führung – erfolgreich gelebt. *Lernende Organisation. Zeitschrift für systemisches Management und Organisation,* Nr. 41, 7-13.

Rainey, Hal G. (2003). *Understanding & Managing Public Organizations* (3rd Edition). San Francisco: Wiley.

Reichard, Christoph (1987). *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung* (2. Auflage). Berlin: de Gruyter.

Rieder, Stefan (2005). Leistungs- und Wirkungsmessung in NPM-Projekten. In Lienhard et al. (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz* (S. 149-159). Bern: Haupt.

Riesen, Claudio (2000). Staatskanzlei – Wandel von der Kanzlei zur Stabsstelle. In *Staats-kanzlei - Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse, Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums "100 Jahre Schweizerische Staatsschreiberkonfe-renz",* S. 28-40. Chur: Verlag Standeskanzlei Graubünden.

Ritz, Adrian (2005). 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen. In Lienhard et al. (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz* (S. 47-67). Bern: Haupt.

von **Rosenstiel**, Lutz (2007). *Grundlagen der Organisationspsychologie* (6. Auflage). Stuttgart: Poeschel.

Schedler, Kuno (2005). Denkanstösse zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. In Lienhard et al. (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz* (S. 223 – 232). Bern: Haupt.

Schedler, Kuno & Proeller, Isabella (2011). *New Public Management* (5. Auflage). Bern: Haupt.

Schreyögg, Georg (1999). *Organisation* (3. Auflage). Wiesbaden: Springer Gabler.

Schreyögg, Georg (2011). *Grundlagen der Organisation.* Wiesbaden: Springer Gabler.

Siepmann, Heinrich & Siepmann, Ursula (2004). *Verwaltungsorganisation* (6. Auflage). Stuttgart: Kohlhammer.

Staerkle, Robert (1961). *Stabsstellen in der industriellen Unternehmung.* Bern: Haupt.

Steiger, Thomas & Lippmann, Eric (2008). *Handbuch angewandte Psychologie für Führungskräfte* (3. Auflage). Berlin: Springer.

Steiner, Reto, Lienhard, Andreas & Ritz, Adrian (2007). *Neues Führungs- und Steuerungs-Modell für die Bundesverwaltung? Erste Einschätzungen der Notwendigkeit und Machbarkeit*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management.

Sulzberger, Markus (2012). Organisatorische Gestaltung. In Steiner, Reto & Ritz, Adrian (Hrsg.), *Personal führen und Organisationen gestalten* (S. 45-61). Bern: Haupt.

Stöwe, Christian & Keremosemito, Lara (2013). *Führen ohne Hierarchie – Laterale Führung* (2. Auflage). Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Thom, Norbert & Ritz, Adrian (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (4. Auflage). Wiesbaden: Gabler.

Thommen, Jean-Paul (1996). *Managementorientierte Betriebswirtschaftslehre* (5. Auflage). Zürich: Versus.

von Thun, Schulz (2010). *Miteinander reden: Das innere Team und situationsgerechte Kommunikation* (19. Auflage). Reinbek: Rohwolt.

Weber, Felix (1968). Stabsorganisationen Wesen und Zweck. *Verwaltungs-Praxis*, 22. Jg. 1968, Nr. 12, 341-346.

Wunderer Rolf (1995). Laterale Kooperation als Führungsaufgabe. In Kieser, A. & Wunderer R. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Führung* (S. 1409-1423). Stuttgart: Schaeffer-Poeschel.

Wunderer, Rolf (2009). *Führung und Zusammenarbeit. Eine unternehmerische Führungslehre* (8. Auflage). Köln: Luchterhand.

Wunderer, Rolf & Dick, Petra (2007). *Personalmanagement – Quo Vadis?* (5. Auflage). Köln: Luchterhand.

Zündorf, Lutz (1986). Macht, Einfluss, Vertrauen und Verständigung. Zum Problem der Handlungskoordinierung in Arbeitsorganisationen. In R. Seltz, M. Ulrich & H. Eckart (Hrsg.), *Organisation als soziales System* (S. 33-56). Berlin: Sigma.

Weitere Quellen

Hermann, Michael (2011). *Konkordanz und Regierungsreform: Die zentrale Rolle der Stabsorgane.* URL: http://www.avenir-suisse.ch/7303/prasidialdepartement/, abgerufen am 8.1.2013.

Kanton Aargau (2012). *Blickpunkt Aargau*. Portrait Departement Finanzen und Ressourcen (S. 36).

Kanton Aargau (2013). Intranet. Organigramm Departement Finanzen und Ressourcen, abgerufen am 25.7.2013.

Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2009). *Die strategische Steuerung des Bundesrates.* Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.

Proeller, Isabella (4. Juni 2012). Unterrichtsnotizen von Patricia Kettner zum Thema *Organisatorische Gestaltung als Managementaufgabe*. MPA-Lehrgang am KPM der Universität Bern.

Universität Bern (2013). *Richtlinien zu den Leistungskontrollen des Executive Master of Public Administration (MPA).* Ziel der Arbeiten und Themenwahl (S. 10)

Wikipedia

Generalstabsoffizier.URL: http://de.wikipedia.org/wiki/Generalstabsoffizier#Schweiz, abgerufen am 1.9.2013

Linienoffizier. URL: http://de.wikipedia.org/wiki/Offizier, abgerufen am 1.9.2013

Mediationsakte. URL: http://de.wikipedia.org/wiki/Mediationsakte, abgerufen am 1.9.2013

Schwarmwissen. URL: http://de.wikipedia.org/wiki/Kollektive_Intelligenz, abgerufen am 1.9.2013

Rechtsquellen

Verfassung des Kantons Aargau vom 01.08.2013, SAR 110.000.

Organisationsgesetz. *Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 26.03.1985,* SAR 153.100.

PLV. *Personal- und Lohnverordnung vom 25.09.2000,* SAR 165.111.

Anhang

Anhang 1: Übersicht Interviewpartner (anonymisiert)

- Abteilungsleiter
  - 6 Personen
  - alle männlich
  - Durchschnittsalter: 53.8 Jahre
  - Durchschnittlich in dieser Position seit 10 Jahren
  - Durchschnittlich in der öffentlichen Verwaltung seit 15 Jahren
  - Berufliche Bildung: alle mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluss

- Stabsbereichsleiter
  - 8 Personen
  - drei weiblich
  - fünf männlich
  - Durchschnittalter: 53.4 Jahre
  - Durchschnittlich in dieser Position seit 10 Jahren
  - Durchschnittlich in der öffentlichen Verwaltung seit 14 Jahren
  - Berufliche Bildung: mehrheitlich mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluss

Interviewdaten 2013:
4.6., 5.6., 7.6. (4), 10.6. (3), 21.6. (3), 25.6., 26.6.

Interviewort: Aarau

Anhang 2: Interviewleitfaden

Interviewdaten (durch Interviewerin auszufüllen)

Person:	Kürzel für Anonymisierung:
Datum:	Ort:
Zeit und Dauer:	Wie habe ich mich gefühlt?

Hat das Gespräch wie geplant stattgefunden?

Teil 1 Einführung	**5'**

Besten Dank, dass Sie sich für das Interview zur Verfügung stellen. Das Ergebnis leistet einen wertvollen Beitrag an meine Masterarbeit. Das Interview dauert ca. eine Stunde und wird – Ihr Einverständnis vorausgesetzt – auf Tonband aufgenommen. Die Aufnahmen werden nach der Transkription gelöscht. Die anonymisiert transkribierten Interviews werden nicht veröffentlicht und dienen lediglich der Auswertung der Ergebnisse. Auf Wunsch kann das Interview gegengelesen werden.

Kurzbeschrieb der Masterarbeit

Hauptthema:	Konfliktpotenziale der lateralen Kooperation in der Stab-Linien-Organisation der öffentlichen Verwaltung (Begriffe kurz erklären)
Ziel:	Ziel wäre erreicht, wenn die Arbeit die in der Literatur erwähnten Konflikte der Stab-Linien-Beziehung der öffentlichen Verwaltung beschreibt, und wenn diese mit den Ergebnissen der Interviews verglichen und ergänzt werden können. Das Ergebnis kann bei den Stabs- und bei den Linienverantwortlichen das Bewusstsein für die besondere Situation beim Führen ohne disziplinarische Weisungsbefugnis schärfen und das gegenseitige Verständnis fördern.

Vorgehen Interviews

Rollenklärung:	Interviewerin ist Arbeitskollegin, Interviews in der Rolle der Studentin, Sicherstellen, dass derzeit kein Konflikt besteht
Ziele aufzeigen:	empirische Überprüfung der Erkenntnisse aus der Literaturanalyse, Entdecken neuer Erkenntnisse, Gespräch in guter Atmosphäre führen
Vorgehen:	kein Frage-Antwort-Spiel, ihre Erzählungen stehen im Mittelpunkt, Erzählungen werden mittels Kodierschema anonymisiert ausgewertet
Fragen:	Unklarheiten seitens des Interviewten beseitigen

Teil 2 Sondierungsfrage: Persönlicher Bezug zum Thema herstellen 10'

Leitfrage 1: Beschreiben Sie mir bitte, welches Ihre Aufgabe in einer typischen und alltäglichen Zusammenarbeit zwischen Stab und Linie ist?

Mögliche Nachfragen:

- Welche Verantwortung und Kompetenzen liegen bei Ihnen?
- Stützen Sie sich bei der Arbeit auf bestimmte Befugnisse/Weisungen?
- Frage nach den gesetzlichen Grundlagen Ihrer Aufgabe?
- Wie beurteilen Sie die Kooperation in Bezug auf Zielsetzung und Zielerreichung?
- Gibt es in dieser Zusammenarbeit einen Kontrollprozess?
- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit auf persönlicher Ebene (Wertschätzung, Anerkennung, Feedback, Teamgefühl)?
- Umgang mit Informationen?
- Wie bezeichnen Sie das kollegiale Verhältnis (Zugehörigkeitsgefühl, Stichwort Ressortegoismus)?

Teil 3 Kernfragen: Individuell-konkrete Konfliktgeschichten 20'

Leitfrage 2: Denken Sie an einen Moment, in dem Sie sich ausserordentlich über ein Ereignis in der Stab-Linien-Zusammenarbeit geärgert haben. Erzählen Sie mir, was geschah:

Mögliche Nachfragen:

- Welches war die Streitfrage (Streitgegenstand)?
- Aus welcher Situation heraus ist dieser Konflikt entstanden?
- Was war das ursprüngliche Ziel der Arbeit, des Gesprächs, der Verhandlung?
- War dies aussergewöhnlich?
- Wiederholt sich solches (Häufigkeit)?
- Wie kommen sie da wieder raus?
- Wie war die Interaktion/Reaktion mit dem Kollegen/der Kollegin?
- Welche Auswirkungen hat solch ein Ereignis auf Ihre Arbeit?
- Beeinflusst das Vorgefallene Ihr Verhältnis zur Person?
- Beeinflusst das Vorgefallene Ihre Einstellung zu dieser Abteilung/Team?
- Wie stark auf einer Skala von 1 – 10 war diese Situation in Ihrem Empfinden unangenehm?

Leitfrage 3: Sie haben mir jetzt eine Geschichte erzählt, in der Sie sich ausserordentlich geärgert haben. In welchen Situationen erleben Sie am häufigsten eine Störung der Zusammenarbeit zwischen Stab und Linie?

Mögliche Nachfragen:

- Wo sehen Sie die Schwächen der Zusammenarbeit?
- Faktoren, die Konflikte begünstigen → was nervt Sie (problematisches Verhalten)?
- Inwiefern wird die Qualität der Zusammenarbeit grundsätzlich thematisiert?

Teil 4 Kernfragen: Erleben der Zusammenarbeit	**20'**

Leitfrage 4: Wann erleben Sie die Zusammenarbeit bereichernd?

Mögliche Nachfragen:

- Erleichtert Identifikation mit Kollegen die Zusammenarbeit?
- Ist es einfacher, wenn Sie einen Gewinn aus der Zusammenarbeit haben?
- Wie setzen Sie sich durch?
- Was motiviert Sie zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung?

Leitfrage 5: Wann erleben Sie die Zusammenarbeit belastend?

Mögliche Nachfragen:

- Was sind demotivierende Faktoren?
- Gibt es Situationen, in denen Sie sich manipuliert fühlen?

Mögliche Nachfragen für Leitfragen 4 und 5:

- Rolle der Entscheidvorbereitung?
- Profitieren/Einbringen von Fachwissen?
- Umgang mit Freiraum und Kontrolle?
- Rolle des Departementsvorstehers?

Leitfrage 6: Sie haben einen Wunsch frei. Was wünschen Sie sich für die Zukunft der lateralen Kooperation zwischen Stab und Linie?

Schlussfrage: Gibt es etwas, das Ihnen zum Schluss noch wichtig erscheint und das Sie mir erzählen möchten?

Teil 5 Persönliche Angaben: Statistische Auswertung	**5'**

Alter:	Geschlecht:
Ausbildung:	Aufgabenfeld:
In der aktuellen Position seit:	In der öffentlichen Verwaltung seit:

Wie hat sich die Interviewperson gefühlt?

Dank.

Anhang 3: Auswertungskategorien (Kodierschema)

Die nachfolgenden Kodierschemata wurden auf das aus den Interviews gewonnene Material angewendet.

Kodierschema 1: Konfliktpotenziale

Konflikt-potenzial Nr.	Bezeichnung
1	Mangelnde Anerkennung für die Entscheidvorbereitung
2	Antipathien aufgrund unterschiedlicher Erwartungen, Alter, Ausbildung und Status
3	Zweitrangigkeit der Stäbe führt zu existenziellem Begründungszwang
4	Angst der Linie vor Untergrabung ihrer Autorität
5	Anbiederung wegen Abhängigkeit bei der Laufbahnentwicklung
6	Latente Bedrohung der Generalisten durch Spezialisten
7	Wissensvorsprung der Stäbe führt zu informeller Macht
8	Verfälschung durch Filterung der Information
9	Praxisferne der Stäbe
10	Dilemma der Einheit der Auftragserfüllung
11	Der nicht erkennbare Absender
12	Politische Rationalität versus ökonomische Rationalität
13	WOV 1: Kontrollierer-Kontrollierten-Dilemma
14	WOV 2: Gegenseitige bürokratische Beschäftigung
15	WOV 3: Führungsschwäche der Regierungsmitglieder

Dieses Kodierschema entspricht dem Konfliktkatalog aus Kapitel 3.2. Die Zuordnung der zusammengefassten, aufs Wesentliche reduzierten Textpassagen erfolgte pro Interviewpartner und Leitfrage. So konnte die Häufigkeit der Übereinstimmung der empirischen Aussagen mit dem Konfliktkatalog herausgearbeitet werden. Als Auswertungseinheit wurden die Leitfragen 1, 2, 3 und 5 (konfliktrelevante Fragen) zusammen ausgewertet. Mit diesem Vorgehen war sichergestellt, die Fragestellung der Masterarbeit grundsätzlich zu beantworten. Als Kodier- und Kontexteinheit wurde eine Antwort pro Interviewfrage und -partner festgelegt. Bei Abgrenzungsproblemen, bzw. wenn eine Antwort mehr als einem Konflikt zugeordnet werden konnte, wurden beide Konfliktnummern aufgenommen.

Kodierschema 2: Konflikttypologie

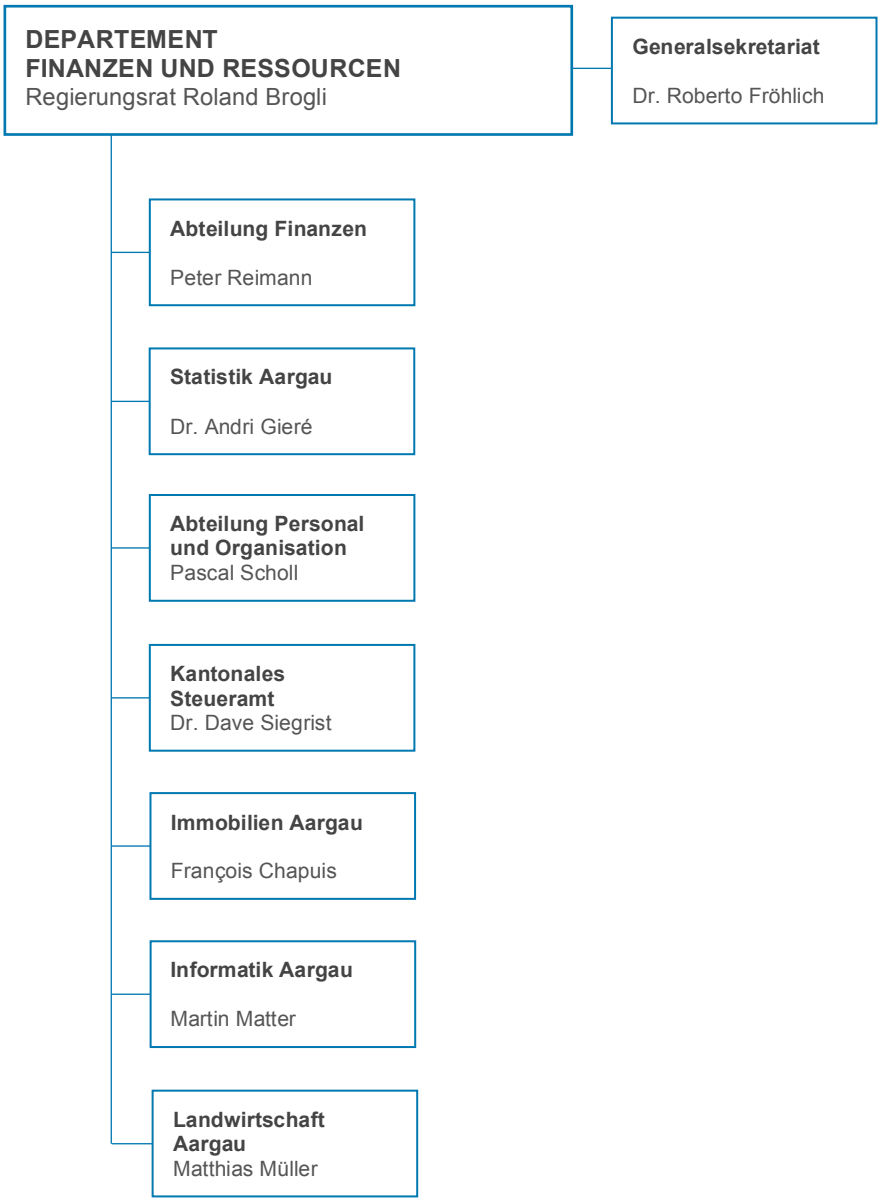
Konfliktursache Kodierschlüssel nach Wunderer, 2009, S. 483	**Personell** - Mangelnde Kenntnis der Probleme/Aufgaben anderer - Einseitige Orientierung auf die eigene Organisationseinheit - Mangelnde Einsicht in die Notwendigkeit der Kooperation - Mangelnde Bereitschaft zu kooperativem Verhalten - Mangelnde Orientierung an gemeinsamen Zielen - Konkurrenzgefühle zwischen Mitarbeitern der Organisationseinheit - Mangelnde Fähigkeit zu kooperativem Verhalten - Wenig qualifizierte Vorgesetzte, bzw. Mitarbeiter in einzelnen Organisationseinheiten
Kodierschlüssel nach Wunderer, 2009, S. 483	**Strukturell** - Abhängigkeit von der Leitung der anderen Organisationseinheit - Zielkonflikt mit anderer Organisationseinheit - Ungleiche Erfolgs- und Anerkennungschancen - Mangelnde Gesprächsgelegenheit - Weisungen aus anderen Organisationseinheiten - Weitergabe von externem Druck an andere Organisationseinheit - Unzureichende Aufgabenabgrenzung zwischen Organisationseinheiten
Konfliktdimension Kodierschlüssel s. Kapitel 2.3.5 Masterarbeit	Führung/Koordination
	Dienstleistung
Konflikterscheinung Kodierschlüssel s. Kapitel 2.5.1 Masterarbeit	Latent / manifest
	Heiss /kalt
Streitgegenstand Kodierschlüssel s. Kapitel 2.5.1 Masterarbeit	Bewertungskonflikt, Beurteilungskonflikt, Verteilungskonflikt, Beziehungskonflikt

Dieses Kodierschema wurde auf die Leitfragen 2 und 3 angewendet, indem die individuell-konkreten Konfliktgeschichten der Konflikttypologie aus Kapitel 2.5.1 zugeordnet wurden.

Kodierschema 3: Alle positiven Aussagen zur Zusammenarbeit wurden über alle Fragen hinweg in einer Zusatzauswertung (vertraulicher Anhang 5) markiert.

Kodierschema 4: Alle sich häufig wiederholenden Aussagen wurden über alle Fragen hinweg in einer Zusatzauswertung (vertraulicher Anhang 5) markiert.

Anhang 4: Organigramm Departement Finanzen und Ressourcen, Kanton AG



Selbstständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist."

Mühlethal/Zofingen, 26. September 2013 Patricia Kettner

Über die Autorin

Patricia Kettner, 1967, ist seit 2008 Leiterin Kommunikation im Departement Finanzen und Ressourcen des Kantons Aargau und in dieser Funktion Mitglied der Geschäftsleitung. Mit ihrem dreiköpfigen Team zeichnet sie verantwortlich für die interne und externe Departementskommunikation sowie für die Beratung der Departementsleitung in kommunikativen Belangen.

Patricia Kettner wohnt an der Geiserstrasse 12 in 4812 Mühlethal/Zofingen und ist erreichbar per Mail patricia.kettner@ag.ch.