

Erkenntnisse für die Entwicklung und Gestaltung der Management- und Steuerungsstruktur eines Programms der Technischen Zusammenarbeit

Beitrag zur Systematisierung von Lernerfahrungen
des Friedensprogramms Cercapaz



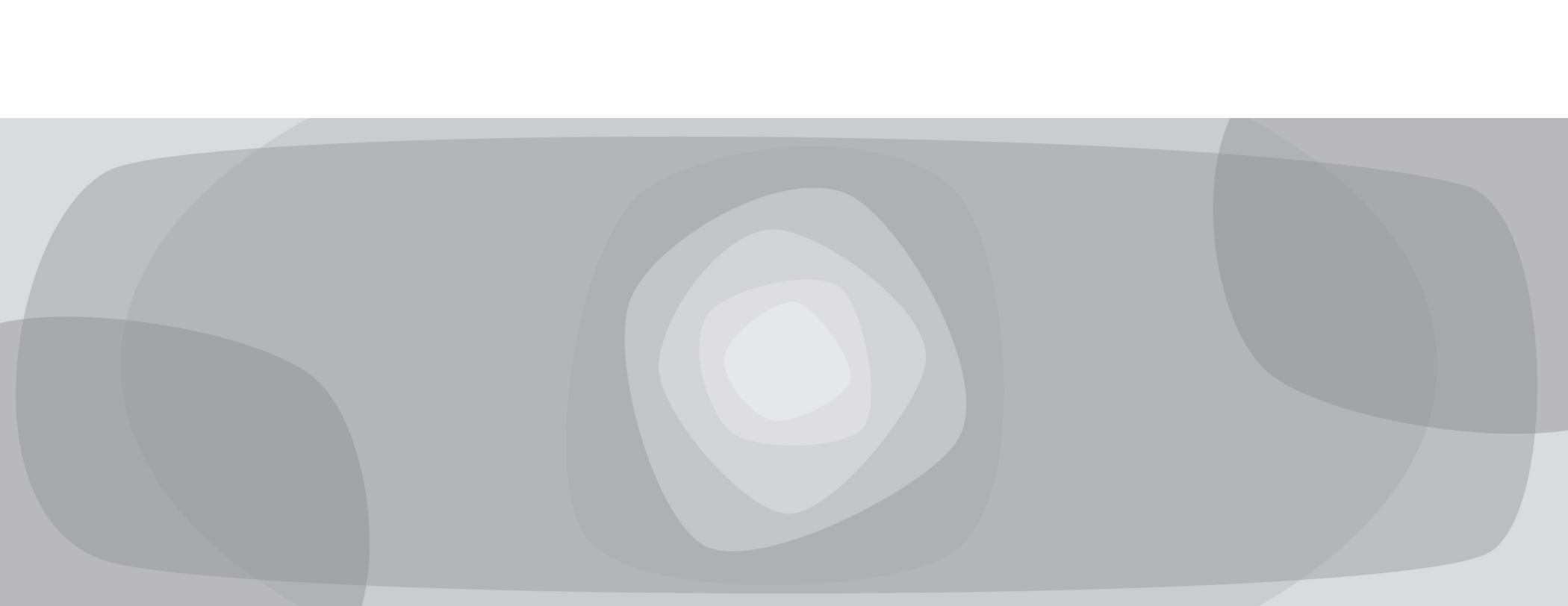
Herausgegeben von:



como/consult

Berghof Foundation





Erkenntnisse für die Entwicklung und Gestaltung der Management- und Steuerungsstruktur eines Programms der Technischen Zusammenarbeit

Beitrag zur Systematisierung von Lernerfahrungen
des Friedensprogramms Cercapaz

Erkenntnisse für die Entwicklung und Gestaltung der Management- und Steuerungsstruktur eines Programms der Technischen Zusammenarbeit

Beitrag zur Systematisierung von Lernerfahrungen des Friedensprogramms Cercapaz

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Landesdirektor der GIZ Kolumbien

Peter Luhmann

Programmleiter Cercapaz

Peter Hauschnik

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 40

53113 Bonn

Tel. +49 (0) 228 44 60 - 0

Fax +49 (0) 228 44 60 - 1766

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5

65760 Eschborn

Tel. +49 (0) 6196 79 - 0

Fax +49 (0) 6196 79 - 1115

info@giz.de

www.giz.de

In Kooperation mit

Arbeitsgemeinschaft Como Consult/Berghof Foundation

Autorin

Elke Breckner

Ko-Autorin

Uta Giebel

Gestaltung

Gino Luque

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Postanschrift der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn

Dahlmannstraße 4

53113 Bonn

Tel. +49 (0) 228 99 535 - 0

Fax +49 (0) 228 99 535 - 3500

BMZ Berlin

Stresemannstraße 94

10963 Berlin

Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0

Fax +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de

Danksagung

Herzlichen Dank für die wertvollen Interviewbeiträge des Programmleiters von CERCAPAZ (Peter Hauschnik), seines Teams (insbesondere Jaime Gómez, Hilka Langohr, Maria Nubia Leal, Alexandra Ospina, Maria Paula Prada, Myriam Sánchez), sowie von Dunja Brede (GIZ) und Andrea Warner (freiberufliche Gutachterin), die das Programm über die Jahre begleitet und beraten haben. Sie lieferten die Empirie und wertvolle Reflexionen, die in diesem Text hineinfließen und auf denen die herausgearbeiteten Erkenntnisse fußen.

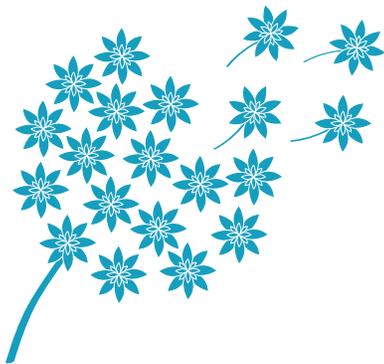


Inhalt

Einleitung7
1. Entwicklung der Management- und Steuerungsstrukturen von Cercapaz11
1.1. Phase 1 (Januar 2007 – März 2009)11
1.2. Phase 2 (April 2009 – Januar 2012)15
1.3. Phase 3 (Februar 2012 – März 2015)21
2. Aspekte und Herausforderungen einer wirkungsvollen Management- und Steuerungsstruktur.	26
2.1. Ordnung im Management- und Steuerungssystem herstellen: Was wird auf welcher Ebene wie von wem gemanagt oder gesteuert?	26
2.2. Auf Entwicklungsphasen achten: In welcher Entwicklungsphase befindet sich ein Programm und was ist wann dran?	30
2.3. Die Matrixstruktur reflektieren: Was braucht es, damit eine Matrixstruktur funktioniert?	35
3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	39
Anhang 1: Die Organisationsphasen von Glasl & Lievegoed (2004)	45
Anhang 2: Interviews	50
Literatur.	51

Einleitung

Das Friedensprogramm Cercapaz mit einer Laufzeit von 8 Jahren und 3 Monaten (2007-2015) wurde in 3 Phasen und pro Phase mit einer jeweils veränderten Management- und Steuerungsstruktur durchgeführt. Das Programm ist damit einen Lernweg gegangen, der es wert ist, ihn nicht nur auf der Ebene der fachlichen Lernerfahrungen zu systematisieren, sondern auch bezüglich der Entwicklung seiner Management- und Steuerungsstruktur. Die Ergebnisse dieses Dokuments basieren auf Interviews, einschlägigen Programmdokumenten sowie Fachliteratur. Die Unterscheidung zwischen Management- und Steuerungsstruktur wird entsprechend der „Landkarte der Logiken“ der GIZ wie folgt definiert:



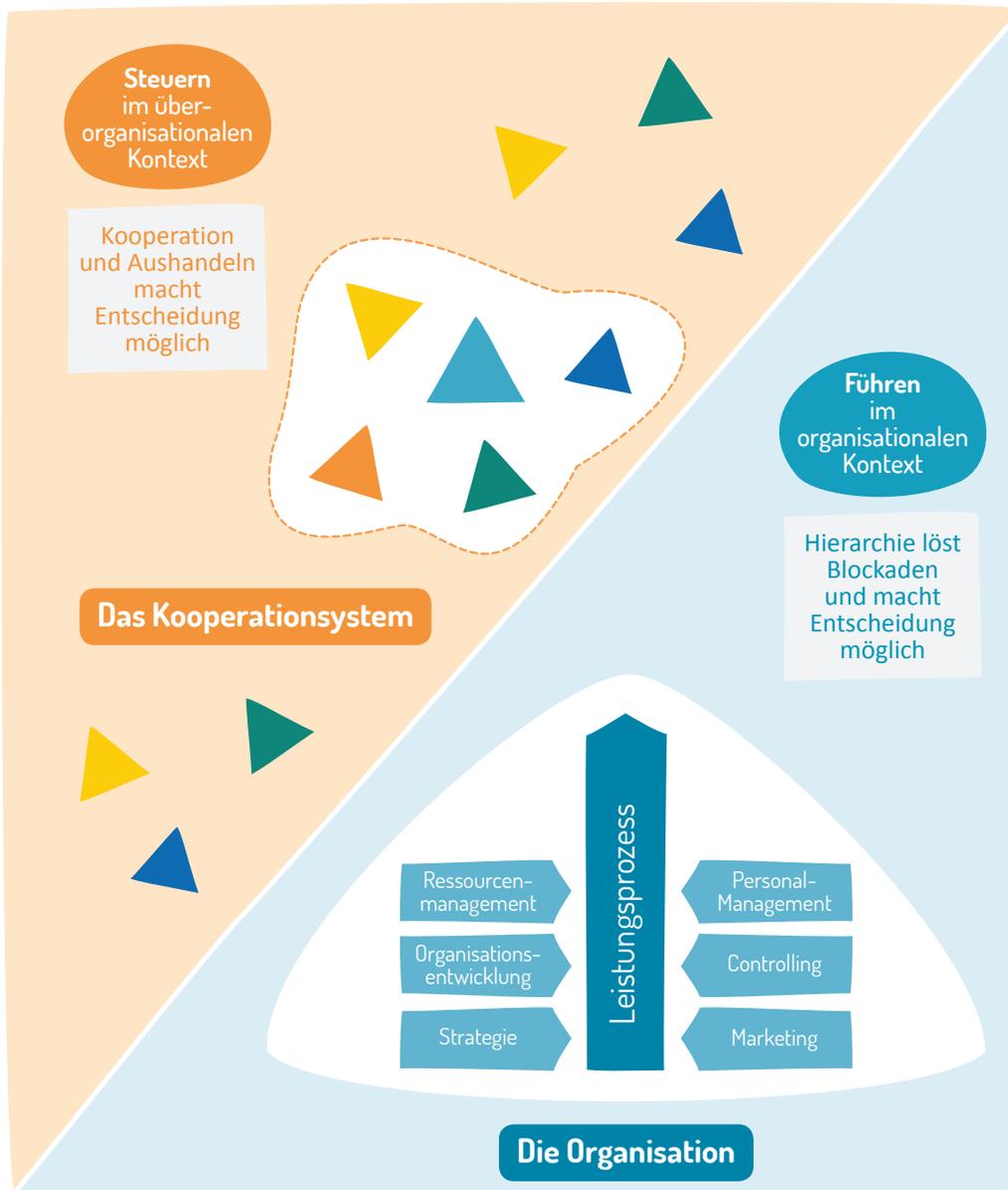
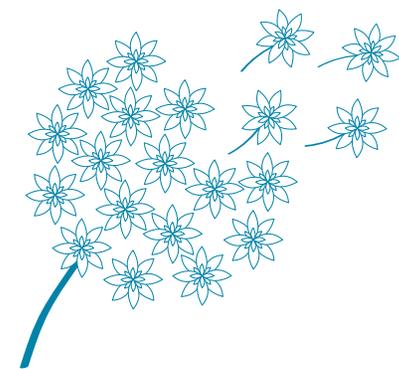


Abbildung: Landkarte der Logiken

Quelle: GIZ GmbH, Kooperationsmanagement in der Praxis, Gesellschaftliche Veränderungen gestalten mit Capacity WORKS, 2014, S. 9

Einleitung



Bewegt man sich im organisationalen Kontext, dann kann im Rahmen der Managementstruktur über Hierarchie geführt und entschieden werden. Bewegt man sich im überorganisationalen Kontext, dann werden im Rahmen der Steuerungsstruktur über Verhandlung und Kooperation Entscheidungen getroffen.

Folgende Fragestellungen stehen im Raum:

- Wie hat sich die Management- und Steuerungsstruktur des Programms entwickelt, und was waren die jeweiligen Stärken und Schwächen der einzelnen Modelle, die ausprobiert wurden?
- Was sind relevante Aspekte und Herausforderungen, die bei der Management- und Steuerungsstruktur eines TZ-Programms berücksichtigt werden sollten, damit diese wirkungsvoll zum Erfolg des Vorhabens beitragen?
- Gibt es übergreifende Empfehlungen, die anderen Programmen zur Verfügung gestellt werden können, um einen Prozess des Ringens um eine passende Management- und Steuerungsstruktur abzukürzen?

Der Text stellt einen Beitrag zur Systematisierung von Lernerfahrungen des Friedensprogramms Cercapaz nach den fünf Erfolgsfaktoren von Capacity WORKS, durchgeführt durch die ARGE Como/Berghof dar.

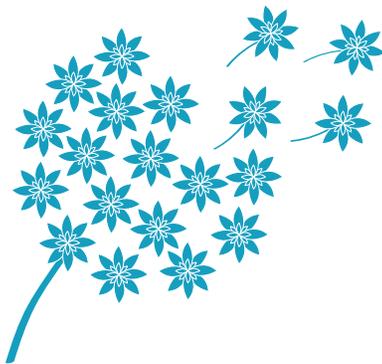


1. Entwicklung der Management- und Steuerungsstrukturen von Cercapaz

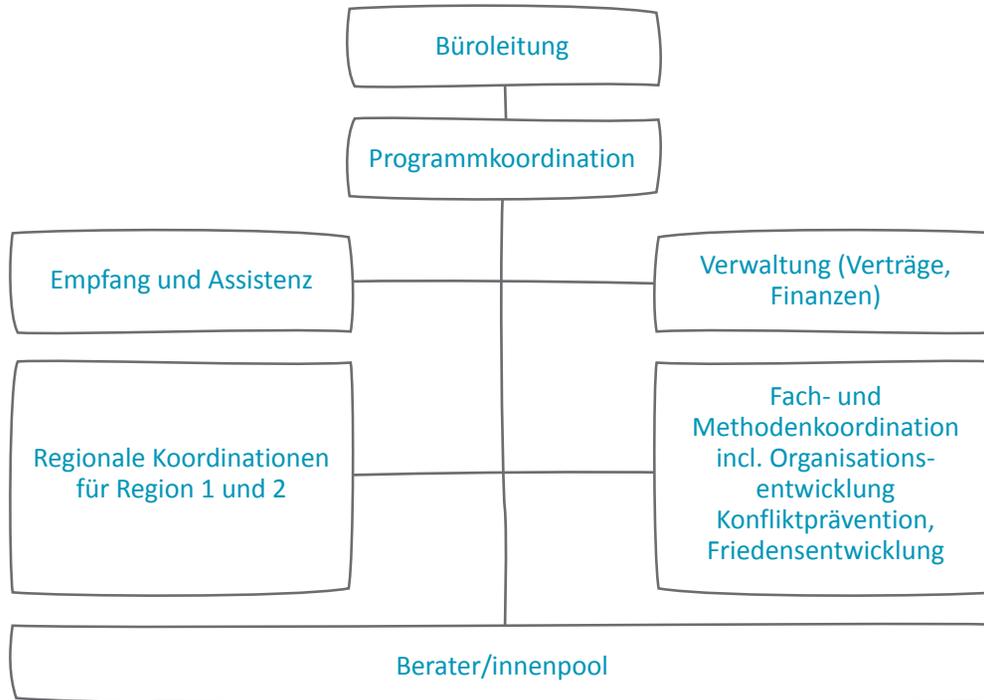
1.1. Phase 1 (Januar 2007 - März 2009)

Kontext

Die erste Phase des Programms wurde unter der Regierung Uribe geplant und implementiert. Es existierte keine nationale Friedenspolitik, an die ein Programmkonzept und eine Strategie hätten andocken können. Die Ziele und Indikatoren des Programms orientierten sich daher nicht an den Prioritäten der nationalen, staatlichen Partner und konnten sich auf keinen nationalen Referenzrahmen beziehen. Der Programmstart vollzog sich somit weitestgehend losgelöst von nationaler, politischer Partnerseite. Sowohl das GIZ-Team als auch die Partner erkannten diesbezüglich Handlungsbedarf. Das Friedensprogramm entstand aus einer Zusammenführung von drei Projekten (Umwelt, Governance, Frieden). Zu jenem Zeitpunkt war das Programm als Kooperationsvorhaben mit der Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) geplant. Im Jahr des Programmstarts fanden Kommunal- und Regionalwahlen statt. Vor allem die Dynamik in den Regionen war vom Wahlkampf geprägt. Partnerbeziehungen mit staatlichen Akteuren auf lokaler und regionaler Ebene konnten daher erst nach den Wahlen und der Amtsübernahme der neuen Bürgermeister/innen und Gouverneure (also ab 2008) gestaltet werden.



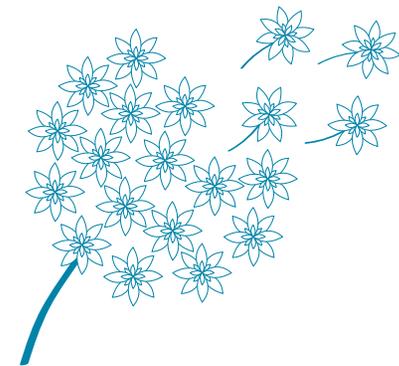
Managementstruktur Phase 1: Struktur mit regionalem Schwerpunkt



1 Entwicklung der Management- und Steuerungsstrukturen von Cerpapaz

Merkmale der Managementstruktur Phase 1: Struktur mit regionalem Schwerpunkt

- *Programmleitung im Tandem:* Die Programmleitung wird im Tandem über die Büroleitung (Budgetverantwortung und Personalverantwortung für Auslandsmitarbeiter/innen (AMA) sowie Koordinator/innen des Programms) und Programmkoordination (Personalverantwortung für Nationales Personal) ausgeübt.
- *Regionale Koordinator/innen steuern ohne Personal und Mittel:* Für die zwei Programmregionen gibt es jeweils eine/n regionale/n Koordinator/in. Diese verantworten die Umsetzung des Programmkonzepts in den Regionen. Sie sind auch dafür zuständig, die regionale politische Dynamik und Sicherheitssituation (gemeinsam mit den jeweiligen regionalen Komitees) zu beobachten.



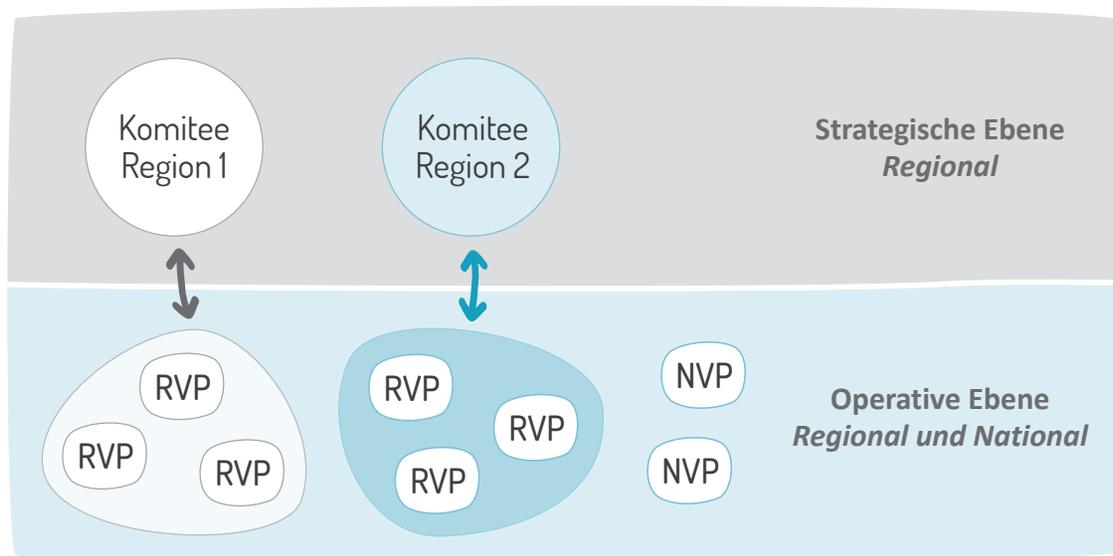
- *Organisation des Personals im Pool:* Die Mitarbeiter/innen sind in einem Berater/innenpool organisiert, der unter der Führung des Programmkoordinators steht.
- *Operativer Modus – kleinteilige Veränderungsprojekte:* Die operative Arbeit erfolgt über Veränderungsprojekte. In Phase 1 gab es davon knapp 120. Operative Teams werden aus dem Berater/innenpool projektbezogen und auf Zeit zusammengestellt.
- *Finanzieller Rahmen groß:* Es existiert ein großzügiges finanzielles Budget und entsprechender Mittelabflussdruck. Einzelne Veränderungsprojekte bestehen aus umfangreichen (Finanzierungs-)Verträgen.



Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Flexibilität (Einsatz des Personals) • Starker regionaler Fokus 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispersion: Operative Umsetzung über viele kleine Veränderungsprojekte ohne einen nach außen (über die regionale Perspektive hinaus) erkennbaren inneren, strategischen Zusammenhang. • Einzelne Veränderungsprojekte werden über große Verträge (bei Fortführung der Arbeitslinien aus den Vorgängerprojekten) abgewickelt, was zu ökonomischer Abhängigkeit einzelner Partner führt. • Viele Einzelkämpfer/innen; isolierte Sichtweisen auf einzelne Veränderungsprojekte im Programm. • Berichterstattung an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erschwert, weil diese in der Logik der Komponenten erfolgen muss. • Regionale Koordinator/innen ohne Mittel und Personal; Zusammenarbeit mit dem Berater/innenpool auf „Verhandlungsbasis“ und dem Prinzip „Freiwilligkeit“. • Parallele Referenzrahmen (Angebot, regionale Strategien, nationales und regionale <i>Peace and Conflict Assessments</i>), die eine strategische Orientierung erschweren. • Aus heutiger Sicht: Angebot nicht anschlussfähig an die damaligen politischen Rahmenbedingungen. Die Zeit war nicht reif für das Konzept. • Ebenfalls schwache Anschlussfähigkeit des Berater/innenpools an das Programmkonzept; Berater/innenpool wurde aus den Vorgängerprogrammen übernommen, ohne dass dieser ausgeprägte Kompetenzen im Bereich Friedensentwicklung vorweisen konnte.

Steuerungsstruktur Phase 1: Regionale Komitees in der strategischen Steuerung

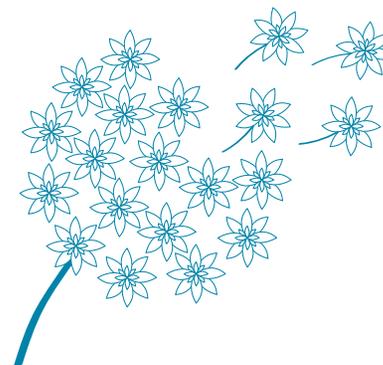
1 Entwicklung der Management- und Steuerungsstrukturen von Cercapaz



RVP = Regionales Veränderungsprojekt, NVP = Nationales Veränderungsprojekt

Merkmale der Steuerungsstruktur Phase 1: Regionale Komitees in der strategischen Steuerung

- *Regionale Komitees initiiert:* In den Regionen werden regionale Komitees ins Leben gerufen. Sie bestehen aus Vertreter/innen des Staates auf regionaler und gemeindlicher Ebene, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors. Die regionalen Komitees erarbeiten regionale Strategien (die Umsetzung des Programmkonzepts in der jeweiligen Region und der strategische Rahmen für die Umsetzung der Veränderungsprojekte). Sie übernehmen die Verantwortung für und das Monitoring von Veränderungsprojekten, fungieren als Verbindungsglied zwischen Region und Gemeinde sowie als Dialograum zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren auf regionaler Ebene.
- *Regionale Koordinator/innen in den regionalen Komitees vertreten:* Die regionalen Koordinator/innen sind im Komitee vertreten und stellen ein wirkungsvolles Scharnier zwischen Region (ihren Interessen, ihrer Dynamik) und der Managementstruktur des Programms dar.



- *Operativer Modus –Veränderungsprojekte:* Die operative Arbeit auf regionaler Ebene erfolgt über Veränderungsprojekte, die sich an den regionalen Strategien orientieren bzw. in diese einordnen. Sie werden mit verschiedenen regionalen Partnern entwickelt, geplant und umgesetzt. Die operative Arbeit auf nationaler Ebene erfolgt ebenfalls über Veränderungsprojekte oder über Finanzierungsverträge, ohne jedoch eine erkennbare strategische Ein- bzw. steuerungsmäßige Anbindung auf nationaler Ebene zu haben.

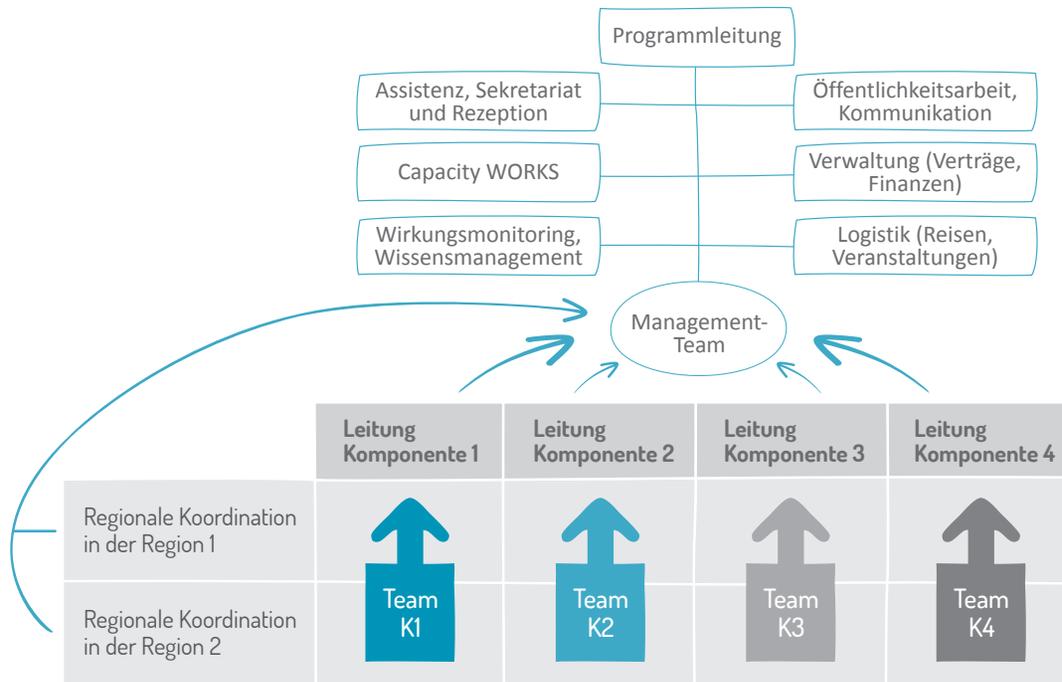
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none">• Hohe Flexibilität (bzgl. dynamischer Rahmenbedingungen und Anpassung der Umsetzungsstrategie)• Steuerung auf regionaler Ebene gemeinsam mit regionalen Partnern; hohes regionales Ownership	<ul style="list-style-type: none">• Keine installierte Steuerungsstruktur auf nationaler Ebene; nur schwach ausgeprägte Anbindung des Programms an die nationale, politische Ebene.• Nationale Ebene in die Steuerungsstruktur auf regionaler Ebene nicht eingebunden• Regionale Strategien entwickeln Eigendynamik, die teilweise schwer mit dem Gesamtkonzept des Programms in Einklang zu bringen ist.• Es wurden teilweise Veränderungsprojekte aus Vorgängerprogrammen „geerbt“ und weitergeführt, die mit hoher Argumentationskunst in die regionalen Strategien integriert wurden.

1.2. Phase 2 (April 2009 – Januar 2012)

Kontext

Auch die zweite Phase des Programms wurde unter der Regierung Uribe geplant und implementiert. Es gab weiterhin keine nationale Friedenspolitik. Ein Politikwechsel stand erst ab Mitte 2010 im Raum, als Santos die Präsidentschaftswahlen gewann. In der Folge, bis zum Ende dieser Phase, wurden nationale Friedenspolitiken erarbeitet. Diese konnten als Referenzrahmen für die dritte Phase genutzt werden, die sich seit Mitte der zweiten Phase in Planung befand.

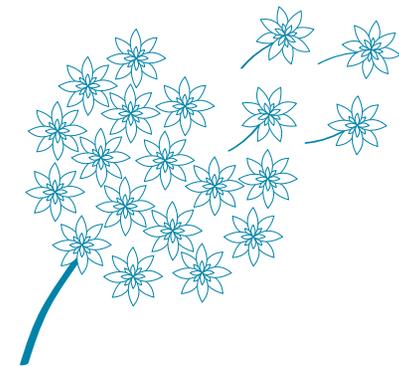
Managementstruktur Phase 2: Matrixstruktur mit thematischem Schwerpunkt



1 Entwicklung der Management- und Steuerungsstrukturen von Cerecapaz

Merkmale der Managementstruktur Phase 2: Matrixstruktur mit thematischem Schwerpunkt

- *Programmleitung in einer Hand:* Die Büroleitung gibt die Programmleitung an den Programmkoordinator ab.
- *Organisation des Personals über Komponentenleitungen und -teams:* Es werden thematische Komponentenleitungen installiert. Die Mitarbeiter/innen werden den Komponenten zugeordnet. Die Komponentenleitungen erhalten Teilbudget- und Personalverantwortung für die Mitarbeitenden in der jeweiligen Komponente.
- *Regionale Koordinator/innen geschwächt:* Für die zwei Programmregionen gibt es weiterhin eine/n regionale/n Koordinator/in. Diese verantworten weiterhin die Umsetzung des Programmkonzepts in den Regionen. Durch die Einrichtung von Komponentenleitungen werden diese jedoch in ihrer Funktion geschwächt.





- *Management-Team wird eingerichtet:* Das Programm wird intern über das Management-Team gemanagt. Dieses setzt sich zusammen aus den Komponentenleitungen, Regionalkoordinator/innen und der Programmleitung sowie der Finanz- und Kommunikationsassistenten und der M&E-Koordination.
- *Operativer Modus schwerpunktmäßig über die Komponenten:* Operativ wird das Programm nun über die Komponenten und ihre jeweiligen thematischen Strategien umgesetzt. Die knapp 120 Veränderungsprojekte der ersten Phase verdichten sich zu 30 und werden in thematische Komponentenstrategien eingebettet.
- *Lern- und Reflexionsräume eingerichtet:* Um einen Ort für die weiter schwelenden oder sogar eskalierenden Teamkonflikte zu haben, aber auch um ein gemeinsames Verständnis des Programms zu befördern, werden jährliche Räume für das gemeinsame Reflektieren und Lernen innerhalb des Teams eingerichtet – zunächst in Selbstorganisation und ab 2011 mit Unterstützung des Beratungskonsortiums Como Consult/Berghof Foundation.
- *Finanzieller Rahmen mit abruptem Einbruch:* In der Mitte der Phase gibt es einen Mitteleinbruch, welcher zunächst zu finanzieller und vertraglicher, später dann zu inhaltlicher und konzeptioneller Umsteuerung zwingt.



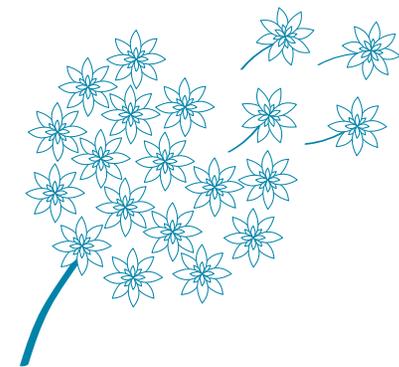
Stärken

- Entlastung der Programmleitung (durch Einführung von Komponentenleitungen)
- Die sektorale Aufstellung der Komponenten ist sowohl auf nationaler als auch regionaler Ebene leicht vermittelbar. Das Programmkonzept wird verstanden.
- Die sektorale Aufstellung ist für die Entwicklung von Themen, für das inhaltliche „Fußfassen“ des Programms hilfreich.
- Die sektorale Aufstellung unterstützt die Konsolidierung der knapp 120 Veränderungsprojekte auf 30, eingebettet in thematische Strategien.

Schwächen

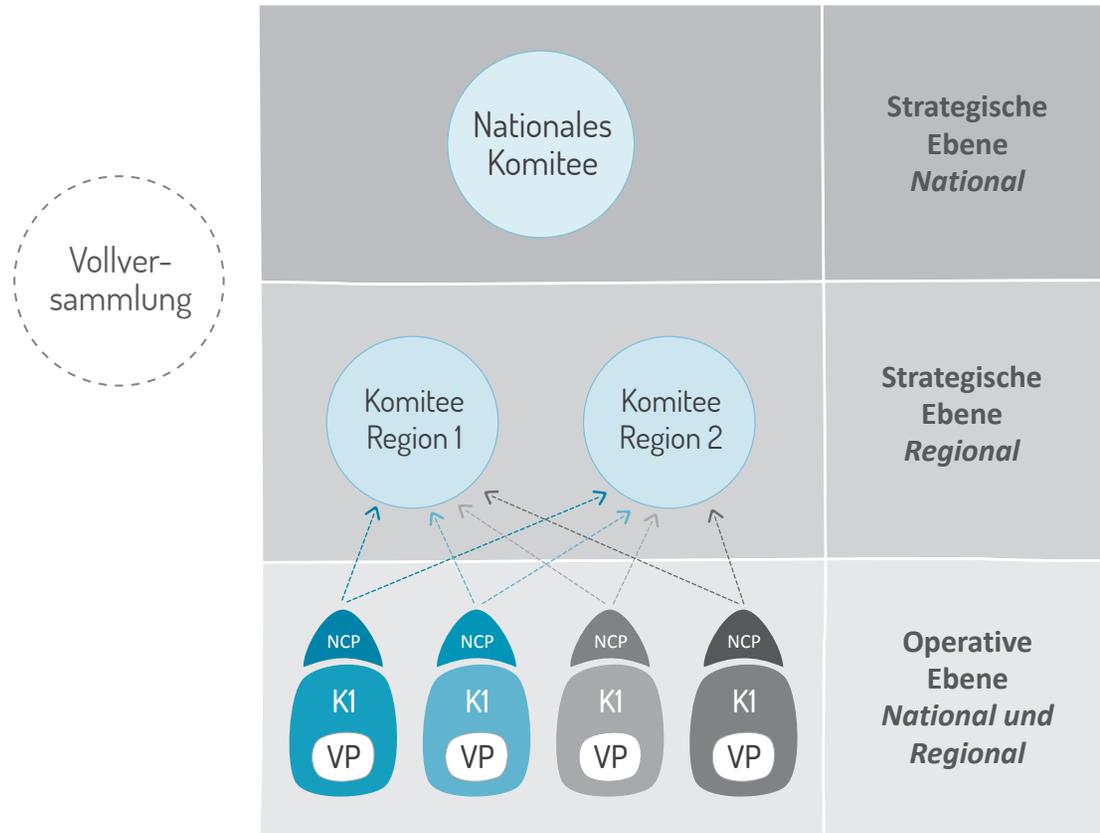
- Komponenten entwickeln Eigendynamiken; Schwierigkeit die thematischen Strategien in die regionalen Strategien zu integrieren.
- Zusammenarbeit zwischen den Komponenten schwierig; es bilden sich thematische Inseln bzw. vier starke Flotten heraus.
- Eskalation der bereits in der ersten Phase sichtbaren Teamkonflikte, gefolgt von massiven Personalwechselln.
- Das Ziel des Vorhabens (Stärkung von Zusammenarbeit und Vertrauen) ist spätestens jetzt im Programm selbst zum Thema und offenen Problem geworden.
- Die finanzielle Budgetsteuerung kommt an ihre Grenzen. Die knapp 120 eingegangenen finanziellen Verpflichtungen für die Veränderungsprojekte (zu großen Teilen aus Phase 1) können in Phase 2 nicht eingehalten werden (u.a. auch aufgrund einer geringeren Mittelausstattung der zweiten Phase). Das Programm muss Sparmaßnahmen für laufende Veränderungsprojekte durchführen oder sogar Verträge auflösen. Dies führt zu Irritationen im Partnersystem bis hin zu offenen Konfliktlagen.

1 Entwicklung der Management- und Steuerungsstrukturen von Cercapaz



Erkenntnisse für die Entwicklung und Gestaltung der Management- und Steuerungsstruktur eines Programms der Technischen Zusammenarbeit

Steuerungsstruktur Phase 2: Nationale Steuerung gestärkt, regionale geschwächt



VP = Veränderungsprojekt, NCP = Nationaler Counterpart

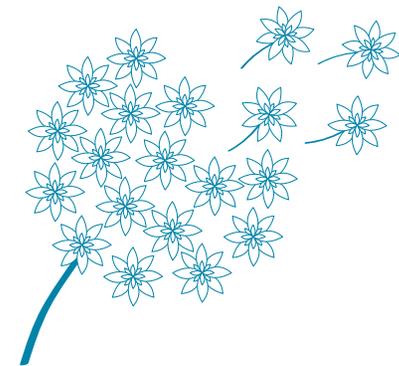
Merkmale der Steuerungsstruktur Phase 2: Nationale Steuerung gestärkt, regionale geschwächt

- *Nationales Komitee eingerichtet:* Auf nationaler Ebene wird mit den politischen Partnern (Koordinationsstelle für die nationalen Sozial-, Friedens- und Entwicklungsprogramme sowie die internationale Kooperation - Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Nacionales Planungsamt - Departamento Nacional de Planeación) ein nationales Steuerungskomitee eingerichtet, welches sich zwei bis drei

Mal pro Jahr trifft. In der Realität fungiert es eher als Informationsplattform. Die GIZ ist über die Programm- und Büroleitung vertreten.

- *Regionale Komitees existieren weiter:* In den Regionen gibt es weiterhin regionale Komitees. Sie entwickeln die regionale Strategie weiter und beobachten deren Umsetzung, nun mit jährlich stattfindenden Treffen zur Stärkung einer gemeinsamen Lern- und Reflexionskultur, zu der auch die operativen Partner eingeladen werden. Diese Treffen rücken zunehmend in den Mittelpunkt, während die ursprüngliche Funktion der Komitees aufgrund der zunehmenden Dominanz der thematischen Strategien in den Hintergrund rückt.
- *Vollversammlung initiiert:* Einmal jährlich wird eine Vollversammlung organisiert, welche die Partner auf regionaler und nationaler Ebene zusammenbringt. Damit werden der Informationsfluss, der Austausch und die Vernetzung zwischen nationaler und regionaler Ebene, aber auch zwischen den Regionen selbst befördert. Der Slogan „Cercapaz somos todos y todas“ wird kreiert.
- *Operativer Modus schwerpunktmäßig über die Komponenten:* Die Wirkungsketten der Komponenten werden gemeinsam mit der Partnerlandschaft der Komponente erarbeitet. Die knapp 120 Veränderungsprojekte der ersten Phase verdichteten sich weitestgehend in der gemeinsamen Auseinandersetzung mit den Partnern zu 30 und wurden in thematische Komponentenstrategien eingebettet.
- *Nationale Partnerorientierung im Aufschwung:* Jeder Komponente ist ein nationaler politischer Partner zugeordnet. Die Mitarbeiter/innen der Komponenten ziehen räumlich näher zu den politischen Partnern ihrer Komponente oder sogar in deren Büroräume ein. Jede Komponente erstellt Partnerlandkarten und stimmt in unterschiedlicher Intensität ihre operativen Planungen mit den nationalen Partnern ab.

1 Entwicklung der Management- und Steuerungsstrukturen von Cercapaz





Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none">• Die nationale Steuerung ist auf den Weg gebracht worden (Durchführungsvertrag, nationales Komitee).• Die Vollversammlung – seitens der GIZ initiiert – als Plattform für gemeinsames Lernen, Vernetzung und Austausch wird von den Akteuren gut angenommen.• Die Komponenten werden auf der operativen Ebene gemeinsam mit einem nationalen Partner gesteuert.	<ul style="list-style-type: none">• Das nationale Komitee fungiert in der Praxis eher als Informationsplattform denn als Steuerungsgremium.• Eine Verbindung zwischen nationaler und regionaler Steuerung findet nur über die Managementstruktur (regionale Koordinator/innen, Komponentenleitungen) statt, nicht jedoch über die Steuerungsstruktur selbst.• Auf der regionalen Ebene ist ein Qualitätsverlust an gemeinsamer Steuerung zu beobachten.

1.3. Phase 3 (Februar 2012 – März 2015)

Kontext

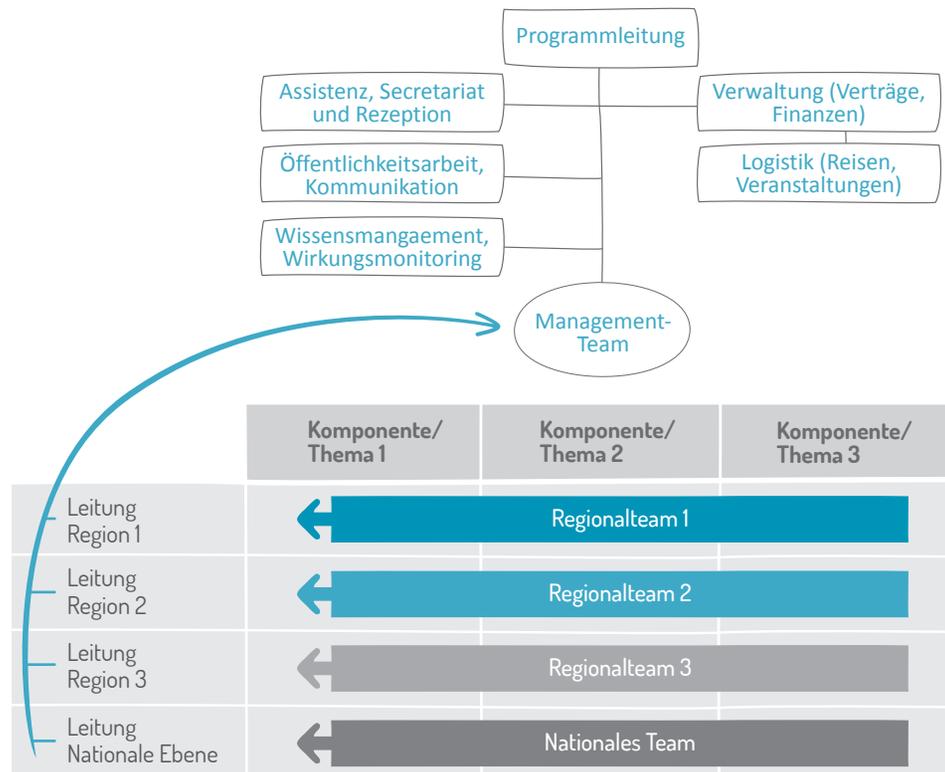
Die dritte Phase wurde unter der Regierung Santos geplant, implementiert und kann aufgrund seiner Wiederwahl in 2014 auch unter diesen relativ betrachtet stabilen politischen und friedensförderlicheren Rahmenbedingungen zu Ende geführt werden. Santos' Regierung formulierte nationale Friedenspolitiken, die sich auf die Themen Opfer, *Convivencia* und Sicherheit fokussierten. Nun gab es einen fruchtbaren nationalen politischen Boden und Anknüpfungspunkte für die Internationale Zusammenarbeit, um nationale, friedensorientierte Reformprozesse zu unterstützen. Die ursprünglichen konzeptionellen und strategischen Überlegungen der ersten Phase konnten wieder aufgenommen und weiterentwickelt werden. Jetzt war der Zeitpunkt reif für die Förderung von Dialog, zentralen Konzertationsmechanismen, Vertrauensförderung und der Stärkung der Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft. Auch vollzog sich eine Öffnung der nationalen Ebene gegenüber der regionalen Ebene: Den regionalen Erfahrungen der Friedensentwicklung wurde seitens der nationalen Ebene mehr Aufmerksamkeit und Wertschätzung entgegen gebracht. So konnte auch der Anspruch eines



Mehrebenen- und Multistakeholder-Ansatzes nun besser eingelöst werden. Zudem begannen im Oktober 2012 die Friedensverhandlungen zwischen der kolumbianischen Regierung und der FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia).

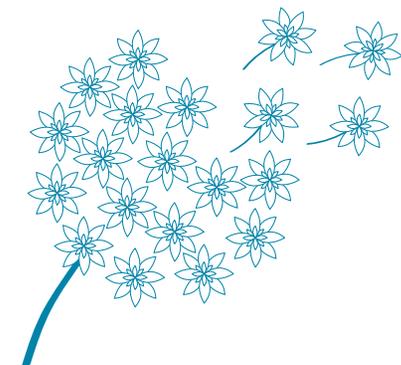
1 Entwicklung der Management- und Steuerungsstrukturen von Cercapaz

Managementstruktur Phase 3: Matrixstruktur mit regionalem Schwerpunkt



Merkmale der Managementstruktur Phase 3: Matrixstruktur mit regionalem Schwerpunkt

- *Programmleitung kontinuierlich in einer Hand:* Es herrscht personelle Kontinuität in der Programmleitung.
- *Personal über regionale und nationale Koordinator/innen organisiert:* Die regionalen Koordinator/innen werden gegenüber dem Modell in Phase 1 und 2 aufgewertet. Die



Mitarbeiter/innen werden in Regional- und Nationalteams zusammengefasst. Sie bringen ihr jeweiliges thematisches Wissen mit ein, welches sie zuvor in den Komponenten erlangt und praktiziert haben. Die Mitarbeiter/innen in den Regional- und Nationalteams haben thematische Hüte auf. Die regionalen Koordinator/innen erhalten Personalverantwortung.

- *Management-Team wird in neuer Zusammensetzung fortgeführt:* Das Programm wird intern über das Management-Team gesteuert, zusammengesetzt aus den regionalen und nationalen Koordinator/innen (Komponentenleitungen) und der Programmleitung sowie die Finanz- und Kommunikations-, Assistenz und die M&E-Koordination.
- *Lern- und Reflexionsräume ausgeweitet und verstärkt:* Die Arbeit an einem gemeinsamen Grundverständnis über die Ausrichtung des Programms, die Entwicklung des Teams und die Förderung von relevanten Kompetenzen der Mitarbeiter/innen, auch mithilfe der externen Begleitung (Organisationsentwicklung und Prozess SERDEPAZ¹), stärkt die Arbeit des GIZ-Teams.
- *Finanzieller Rahmen stabil:* Der finanzielle Rahmen des Programms ist in dieser Phase stabil.



Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none">• Explizite Steuerung des internen Teamprozesses durch die Programmleitung und den Begleitprozess SERDEPAZ.• Inter-/multidisziplinäre Teams• Gut eingespieltes, funktionierendes Management-Team, das orientierend wirkt.	<ul style="list-style-type: none">• Die Umsetzung des Mehrebenenansatzes war zu Beginn der dritten Phase nach wie vor herausfordernd, v.a. die Rückspeisung regionaler Erfahrungen in die nationale Ebene. Gegen Ende der Phase wurde ein (zunehmend) funktionierender Modus der Rückspeisung praktiziert.• Trotz Fokus auf das gemeinsame Grundverständnis und die interne Teamentwicklung gab es auch in dieser Phase anhaltende interne Spannungen, die jedoch gegen Ende der Phase abnahmen oder sich lösten.

¹ SERDEPAZ war ein maßgeschneiderter Fortbildungs- und Teamentwicklungsprozess für die Berater/innen des GIZ-Teams. Er bestand aus sechs Fortbildungsmodulen, Lerngruppen, Coaching und regelmäßigen Reflexionen über die Inhalte. Der Prozess wurde von Berater/innen des Konsortiums Como/Berghof in enger Abstimmung mit der Programmleitung und Vertreter/innen der GIZ-Berater/innen durchgeführt.

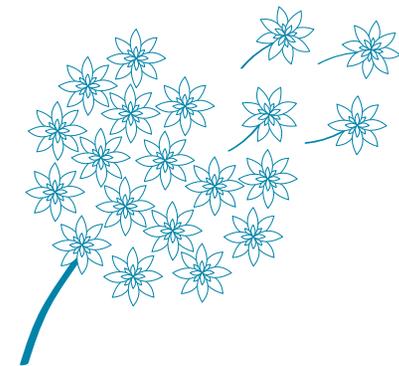
Steuerungsstruktur Phase 3: Nationale und regionale Ebene steuern gemeinsam



1 Entwicklung der Management- und Steuerungsstrukturen von Cerpapaz

Merkmale der Steuerungsstruktur Phase 3: Nationale und regionale Ebene steuern gemeinsam

- *Partnerorientierung stark:* Das Angebot des Programms wird gemeinsam mit den nationalen Partnern erstellt. Jährlich finden Planungsworkshops mit den nationalen Partnern statt, die dann gemeinsam mit den regionalen Partnern auf die regionalen Kontexte übersetzt werden. In 2014 findet zum ersten Mal ein gemeinsamer Planungsworkshop von nationalen und regionalen Partnern statt, d.h. dass die nationale Planung nicht nur auf die Regionen hin übersetzt, sondern eine gemeinsame Planung zwischen nationaler und regionaler Ebene ausgehandelt wird.
- *Nationales Komitee um regionale Partner erweitert:* Auf nationaler Ebene wird das Komitee der nationalen Partner um regionale Partner erweitert. Man trifft sich weiterhin zwei bis drei Mal pro Jahr. Es fungiert in der Realität weiterhin mehr als Informationsplattform denn als Steuerungsgremium.
- *Regionale Komitees lösen sich auf:* Die regionalen Komitees haben Schwierigkeiten sich an die Veränderung des Programmkonzepts von Phase 2 zu 3 anzupassen und lösen sich sukzessive auf. Die Regionale Steuerung erfolgt nun bilateral, d.h. zwischen einzelnen regionalen Partnern und dem Programm.





- *Vollversammlung konsolidiert*: Die jährliche Vollversammlung ist als Dialog-, Lern- und Planungsraum eine feste Größe des Programms geworden.
- *Operativer Modus über die regionale Logik, orientiert an den nationalen Friedenspolitiken, umgesetzt über Planungsworkshops*: Operativ wird das Programm nun über regionale Planung, die sich aus der nationalen Planung (orientiert an dem nationalen Politikrahmen) ergibt, umgesetzt. Die regionalen Koordinator/innen steuern mit Schlüsselakteuren aus den Regionen (z.B. der Regionalverwaltung) die Umsetzung der Planung. Es wird nun nicht mehr mit kleinteiligen Veränderungsprojekten gearbeitet, sondern mit strategischen Prozessen, die auf die Umsetzung der nationalen Friedenspolitiken (so die thematische Aufstellung pro Komponente) ausgerichtet sind. Sowohl die regionale Linie der Matrix als auch die nationale erhalten ein Budget zugewiesen, welches im Rahmen des gemeinschaftlich geplanten jährlichen Operationsplans eingesetzt wird.

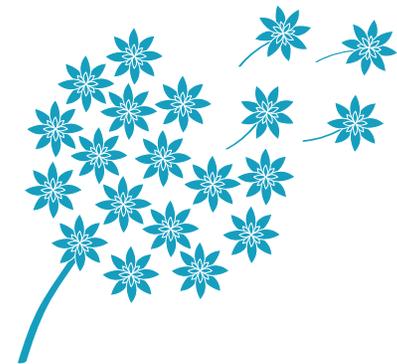


Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none">• Integrale, kohärente regionale Prozesse, die sich an nationalen Politiken orientieren (Umsetzung des Mehrebenenansatzes)• Starke strategische Ausrichtung durch Orientierung an nationalen Friedenspolitiken• Merkllich gestiegenes Ownership der nationalen Partner (geteilte Ziele, gemeinsame Entwicklung der Wirkungsmodelle und Indikatoren; gemeinsame operative jährliche Planung)• Zusammenführung des regionalen und nationalen Kooperationssystems im Nationalen Komitee	<ul style="list-style-type: none">• Die Umsetzung des Mehrebenenansatzes ist nach wie vor herausfordernd, v.a. die Rückspeisung regionaler Erfahrungen in die nationale Ebene• Die Auflösung der regionalen Komitees hat mit Blick auf einige Akteure der regionalen Partnerlandschaft zu mehr Distanz zwischen GIZ und Region geführt bzw. zu einigen Akteuren ging der Anschluss verloren• Eine kollektive regionale Steuerung, organisiert in einem Regionalen Komitee (Verhandlung zwischen den regionalen Akteuren aus Staat, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft) trat hinter der neu ins Leben gerufenen gemeinsamen Steuerung zwischen nationaler und regionaler Ebene zurück.

2. Aspekte und Herausforderungen einer wirkungsvollen Management- und Steuerungsstruktur

2.1. Ordnung im Management- und Steuerungssystem herstellen: Was wird auf welcher Ebene wie von wem gemanagt oder gesteuert?

Jedes soziale System, welches eine Identität durch Ziele, Aufgaben und Grenzen für sich beansprucht, inszeniert einen Selbststeuerungsanspruch. Wenn dieses soziale System mit Leistungen nach außen (Kunden, Partner) auftritt und übergeordnete Auftraggeber (z.B. BMZ, politische Partner) hat, dann wird dieses System Regeln und Verfahren zur zuverlässigen Leistungserstellung und effizienten Entscheidungsfindung hervorbringen. Es entwickelt sich als Organisation. Hierfür braucht es eine gewisse Ordnung, die es erleichtert, diese Regeln und Verfahren passend zu verorten. Das folgende Bild bietet einen Ordnungsrahmen an, in dem diese Regeln und Verfahren verortet werden können:²



² Entliehen von Baumfeld, Leo (2010): Organisationssysteme zum Wandel in der Routine und Baumfeld, Leo (2011): Die Managementebenen (unveröffentlichte Manuskripte)

Erkenntnisse für die Entwicklung und Gestaltung der Management- und Steuerungsstruktur eines Programms der Technischen Zusammenarbeit

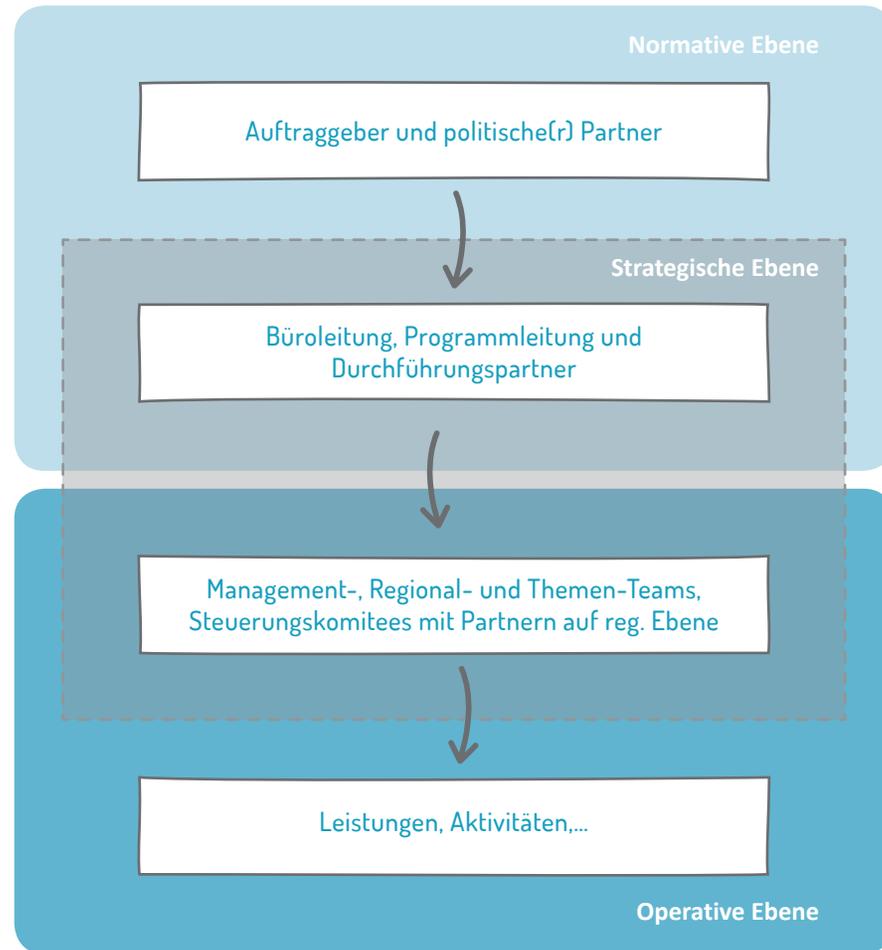


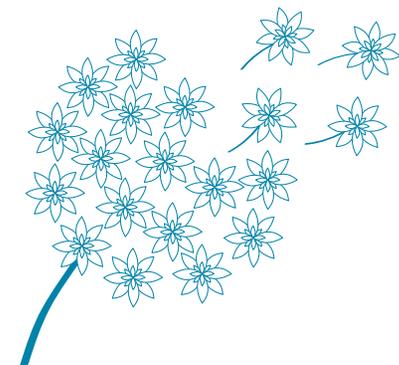
Abbildung: Managementebenen nach Leo Baumfeld



Welche Aspekte sollen nun – bezogen auf ein TZ-Programm – gemanagt (geführt), welche mit welchen Akteuren gesteuert (verhandelt) werden?

2 Aspekte und Herausforderungen einer wirkungsvollen Management- und Steuerungsstruktur

Ebene Auf welcher Ebene wird gemanagt und gesteuert?	Akteure Wer managt und steuert?	Kommunikationsmedium Wie wird gemanagt und gesteuert?	Hierarchie- und Verhandlungsaspekte Was wird gemanagt und gesteuert?
Normative Ebene	<ul style="list-style-type: none"> • Kolumbianische Regierung • Deutsche Regierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle 2 Jahre Regierungsverhandlungen • Alle 2-3 Jahre Angebot der GIZ an das BMZ und Auftragserteilung durch das BMZ 	<ul style="list-style-type: none"> • Schwerpunkte der deutschen TZ • Zwecksetzung der einzelnen Programme • Budgetrahmen für die deutsche TZ
Strategische Ebene	<ul style="list-style-type: none"> • Nationales Komitee • Durchführungspartner der kolumbianischen Seite • Büroleitung, Programmleitung 	<ul style="list-style-type: none"> • Durchführungsvertrag • Programmstrategie zur Umsetzung des Angebots 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsames Grundverständnis • Anschluss an nationale Politiken und Programme • Reflexion des (politischen) Kontextes • Vorbereitung einer neuen Phase bzw. eines Folgevorhabens • Verantwortung des Budgets • Qualitätssicherung



Erkenntnisse für die Entwicklung und Gestaltung der Management- und Steuerungsstruktur eines Programms der Technischen Zusammenarbeit



Ebene Auf welcher Ebene wird gemanagt und gesteuert?	Akteure Wer managt und steuert?	Kommunikations- medium Wie wird gemanagt und gesteuert?	Hierarchie- und Verhandlungs- aspekte Was wird gemanagt und gesteuert?
Operative Ebene	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale Komitees • Vollversammlung • Management-Team • Regional-Team • Komponenten-Team 	<ul style="list-style-type: none"> • Jährliche Planungssitzung für die Umsetzung der Strategie • Management-Team-Sitzungen • Komponenten-Team-Sitzungen • Regional-Team-Sitzungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Planung • Umsetzung • Monitoring • Lernen • Schlüsselprozesse • Querschnittsthemen • Qualitätsstandards • Wissensmanagement

Steuerungs- und Kooperationslogik = schwarze Schrift; **Management- und Führungslogik = blaue Schrift**



Erkenntnisse

Ein neues Programm braucht Zeit, um sich als Organisation zu begreifen, um entsprechende Strukturen, Regeln und Verfahren zu schaffen, die die Herausbildung einer geordneten Managementstruktur einerseits ermöglicht und damit andererseits die Fähigkeit des Sich-Hineinbegebens in die Entwicklung einer passenden Steuerungsstruktur erlaubt. Nur wenn beides vorhanden und in sinnvoller Art und Weise miteinander verknüpft ist, kann das Wirkungsversprechen eines Programms und seine Zielsetzung verfolgt sowie eine passende Umsetzungsstrategie entwickelt werden.

Hat sich ein Programm noch nicht organisiert, führt dies dazu, dass die Aspekte der verschiedenen Ebenen am gleichen sozialen Ort bzw. im selben Raum verhandelt werden oder Akteure bzw. Personen nicht einbezogen werden, die beteiligt sein sollten. Eine Ordnung der Ebenen, eine Zuordnung der beteiligten Akteure zu den verschiedenen Ebenen, eine Klärung der Rollen der Beteiligten auf den verschiedenen Ebenen, das Bewusstsein über die gerade wirkende Logik

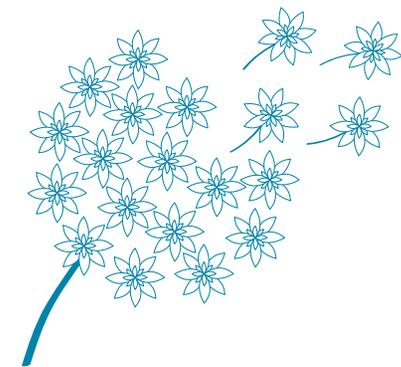
(Verhandlungs-/Kooperationslogik oder Hierarchie-/Führungs-/Managementlogik), und dann die Wahl der geeigneten Kommunikationsmedien für die (über Verhandlung oder Hierarchie) zu entscheidenden Aspekte müssen zu Beginn eines Programms so gut wie möglich hergestellt, kontinuierlich ob ihrer Funktionsfähigkeit überprüft und weiterentwickelt werden.

Beim Programm Cercapaz war eine solche Ordnung, wie oben abgebildet, in Phase 1 noch nicht hergestellt, konnte auch noch nicht in ihrem voll entwickelten Umfang hergestellt werden. In Phase 2 hat sich die Ordnung der Management- und Steuerungsstruktur weiter herausgebildet (z.B. Einrichtung des Nationalen Komitees), und in Phase 3 ist das Programm zu dem Punkt gekommen, an dem alle Elemente einen guten Ort gefunden hatten und geordnet waren.

2.2. Auf Entwicklungsphasen achten: In welcher Entwicklungsphase befindet sich ein Programm und was ist wann dran?

Eine Organisation durchläuft während ihres Entwicklungsprozesses verschiedene Phasen.³ Jede Phase hat spezifische Merkmale und Krisenerscheinungen, die besondere Anforderungen, vor allem an Management und Führung, stellen. Die jeweils folgende Phase ist eine Antwort auf die Schwächen und Grenzen der vorhergehenden Phase und somit deren Weiterentwicklung. Keine dieser Phasen kann ausgelassen werden, und es macht auch keinen Sinn, Phasen voranzutreiben. Denn eine Organisation sucht sich ihren eigenen Entwicklungsweg in ihrem je eigenen Rhythmus und Tempo. Das Modell geht davon aus, dass sich die Entwicklung nach eigenen, inneren (Entwicklungs-)Gesetzen der Organisation vollzieht. Dabei können einzelne Organisationsteile in verschiedenen Phasen verhaftet sein. Die Kenntnis dieser Phasen kann Verständnis für Symptome und Anzeichen einer nötigen Veränderung erweitern und gleichzeitig die Richtung einer sinnvollen Entwicklung anzeigen.

Das Modell wurde speziell für Organisationen entwickelt. Obwohl (Kooperations-)Projekte – wie es Cercapaz eines war – unter teilweise anderen Bedingungen als Organisationen funktionieren⁴, bietet das Modell auch für diesen Kontext interessante Hinweise zur Entwicklung.



³ Glasl, Friedrich & Lievegoed, Bernard (2011): Dynamische Unternehmensentwicklung – Grundlagen für nachhaltiges Change Management, 4. Auflage

⁴ Z.B. begrenzte Lebensdauer, begrenztes Budget, Projektziel, Projektphasen.

Folgende Tabelle beschreibt in verdichteter Form die Organisationsphasen. Eine ausführlichere Beschreibung befindet sich im Anhang. Dieses Kapitel fokussiert schwerpunktmäßig auf die Management-/Organisations-/Führungslogik. Auswirkungen dieser die Steuerungs-/Kooperationslogik werden reflektiert.

Pionierphase	Differenzierungsphase	Integrationsphase	Assoziationsphase
<p>Eine Idee oder Vision steht im Raum</p> <p>„Alles für unsere Partner!“</p> <p>Keine oder wenig Hierarchie und Struktur</p> <p>Arbeitsverteilung auf Zuruf und personenbezogen</p> <p>Improvisation und Flexibilität</p> <p>Implizite, intuitive Strategie</p>	<p>Struktur, Ordnung, Formalisierung</p> <p>Funktions- und Stellenbeschreibungen, Organigramme</p> <p>Marktanalyse, Bereinigung der Produkt- und Dienstleistungspalette</p> <p>Spezialisierung der Aufgabenbereiche, Expertenwissen, Fachabteilungen</p> <p>Neue Führungsebenen</p>	<p>Investition in gemeinsame strategische Ausrichtung</p> <p>Verbindende Prinzipien und Grundsätze</p> <p>Vernetzte, relativ selbstständige Einheiten mit Blick für das Ganze</p> <p>Produktiver Austausch von Wissen und Erfahrungen, Lernen</p> <p>Neue Flexibilität und verstärkter Partnerbezug</p>	<p>Starke Öffnung gegenüber der Umwelt</p> <p>Suche nach neuen Kooperationspartnern</p> <p>Verbindliche, langfristige Kooperationsbeziehungen</p> <p>Strukturelle Einbindung oder Anbindung an externe Instanzen, assoziative Formen</p> <p>Vernetzung als Kernaufgabe</p> <p>Hohe Ambiguitätstoleranz und Konfliktfähigkeit</p>
<p>Gefahren:</p> <p>Chaos, Verwirrung, Kompetenzunklarheit, mangelnder Überblick, fehlende strategische Ausrichtung, Konflikte, Kritik am Vorgesetzten</p>	<p>Gefahren:</p> <p>Überregulierung, Trennwände zwischen Abteilungen, Erstarrung, Bürokratie, Konkurrenzdenken, Verlust des Gemeinsamen, Konflikte</p>	<p>Gefahren:</p> <p>Selbstbeschäftigung, Selbstbezüglichkeit, Verselbständigungstendenzen</p>	<p>Gefahren:</p> <p>Machtblöcke durch strategische Allianzen, Staat im Staat</p>

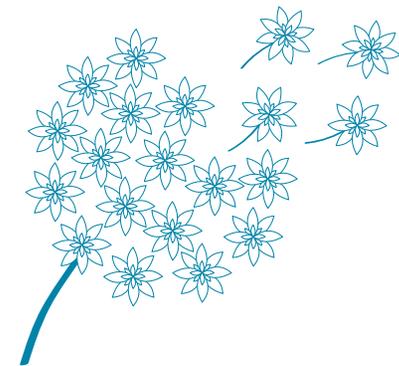
Die einzelnen Programmphasen von Cercapaz lassen sich vor dem Hintergrund dieser Organisationsphasen reflektieren. Dabei werden nur einige Aspekte exemplarisch genannt, um deutlich zu machen, dass das Managementmodell der jeweiligen Programmphase für die (Organisations-)Phase typisch und funktional war, sowohl mit seinen Stärken als auch mit seinen Schwächen. Gleichzeitig wird verdeutlicht, wie es zu der notwendigen Weiterentwicklung des Managementmodells (Übergang in die nächste Phase) kam. Schließlich können auch die jeweiligen Auswirkungen auf das Steuerungsmodell damit reflektiert werden:

2 Aspekte und Herausforderungen einer wirkungsvollen Management- und Steuerungsstruktur

Phase 1

Pionierphase

- Die deutsche Seite hatte eine Idee, Vision. Die Umsetzungsstrategie war jedoch unklar.
- Die Managementstruktur war undifferenziert (Programmleitung, regionale Koordinator/innen, Berater/innenpool).
- Es vibrierten knapp 120 Veränderungsprojekte, die nahe an den Bedürfnissen einzelner Partner ausgerichtet waren. Ein innerer Zusammenhang jedoch fehlte.
- Die Bedürfnisse der Partner auf lokaler und regionaler Ebene wurden über lokale *Peace and Conflict Assessments* sowie die Entwicklung regionaler Umsetzungsstrategien intensiv in den Blick genommen.
- Das Programm geriet in eine Krise: Der Überblick ging verloren. Es entzündeten sich Konflikte um die strategische Ausrichtung des Programms. Die Mitarbeitenden waren verwirrt hinsichtlich ihrer Rollen und Aufgaben. Es folgten Personalwechsel.





Phase 2	Differenzierungsphase	<ul style="list-style-type: none">• Das Programm differenzierte sich thematisch aus: Die thematische Entwicklungsaufgabe und das Ringen darum, was Friedensentwicklung ausmacht, standen im Vordergrund. Hierfür war die Strukturierung nach Komponenten hilfreich.• Die Managementstruktur wurde ausdifferenziert und formalisiert (Komponentenleitungen, Teams pro Komponente, Managementteam).• Die knapp 120 Veränderungsprojekte wurden – im Rahmen thematischer Strategien der Komponenten – auf 30 verdichtet. Das operative Geschäft wurde damit überschaubarer.• Das Programm geriet wieder in eine Krise: Die Komponenten entwickelten eine (zu) starke Eigendynamik. Es war schwierig, die thematischen Strategien in die regionalen Strategien zu integrieren. Zwischen den Komponenten entstand Konkurrenz. Es verstärkten sich Teamkonflikte und es folgten massive Personalwechsel.• Lern- und Dialogräume waren neue Elemente dieser Phase, sowohl teamintern, als auch mit den Partnern auf den verschiedenen Ebenen.• Zu Ende der Phase wurde ein Teamentwicklungsprozess aufgelegt, der am gemeinsamen Grundverständnis ansetzte sowie verbindende Prinzipien und Grundsätze der Zusammenarbeit entwickelte.
Phase 3	Integrationsphase	<ul style="list-style-type: none">• Die Strategieentwicklung des Gesamtprogramms (und nicht seiner differenzierten Teile) sowie ihr Anschluss an die aktuellen, friedensfreundlicheren politischen Rahmenbedingungen rückten in den Mittelpunkt.• Die Managementstruktur betonte den integrativen Blick (regionale und nationale Prozesse) und integrierte die fachlichen in regionale Teams (ganzheitliches Arbeiten, integrierte Sichtweise auf Thema-Nation-Region-Gesamtprogramm).• Das Managementteam funktionierte als orientierende und leitende Einheit, welches die Programmleitung entlastete, und dem Gesamtprogramm in seiner strategischen und operativen Umsetzung Stabilität, Orientierung, Richtung und Rahmen gab.• Lern- und Dialogräume sind prägende Elemente dieser Phase, sowohl teamintern, als auch mit den Partnern auf den verschiedenen Ebenen.

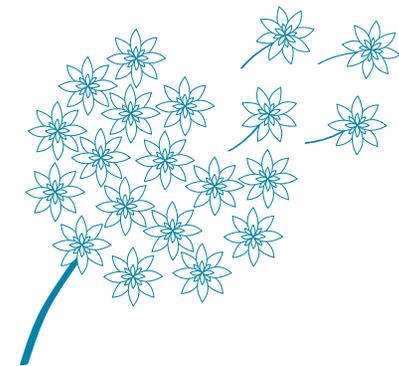
Erkenntnisse

Das Modell ist – wie bereits erwähnt – für Organisationen entwickelt worden, enthält aber wichtige Hinweise auch für das Arbeiten in Kooperationen: In der ersten Phase (Pionierphase) wird das Augenmerk stark auf die Partner gelenkt, allerdings in ungeordneter Weise. In der zweiten Phase (Differenzierungsphase) differenziert sich mit der internen Organisationsstruktur auch das Kooperationssystem aus, allerdings bleibt die Energie des Programms intern gebunden, weil es sich sortieren und seine eigene Identität schärfen muss. In der dritten Phase (Integrationsphase) schließlich ist hinreichend Ordnung und Identität hergestellt, so dass jetzt der Blick frei ist und die Energie vorhanden, verstärkt in die Entwicklung des Kooperationssystems zu investieren. Erst in der dritten Phase des Programms gab es politische Rahmenbedingungen, die es erlaubten, strategisch zu arbeiten. Hätte es jedoch nicht die Klärungen und thematischen Entwicklungen der vorangegangenen zweiten Phase des Programms gegeben, wäre es nicht (so leicht) möglich gewesen, dieses *Window of Opportunity*, das die politischen Rahmenbedingungen eröffneten, zu nutzen. Es brauchte den eingeschlagenen Entwicklungsweg, um in der dritten Phase von Cercapaz die Stärken der Integrationsphase im Rahmen günstiger politischer Bedingungen zu entfalten.

Dass die Organisationsphasen im Falle Cercapaz über den Programmphasen liegen, mag zufällig sein. Die Organisationsphasen können auch in kürzerer Zeit innerhalb einer Programmphase durchlaufen werden; es kann auch immer wieder sein, dass sich Teile des Programms in unterschiedlichen Organisationsphasen befinden (unterschiedliche Entwicklungsgeschwindigkeiten der Teilsysteme).

Wendet man den Blick in die Zukunft, dann ist zu erkennen, dass sich bereits jetzt die Koordination der wesentlichen politischen Prozesse zwischen regionaler und nationaler Ebene z.B. über die sogenannten Mesas, also in offenen Strukturen, die über das Programm Cercapaz hinausgehen, ereignet. Mit diesen Strukturen sollte sich das Programm (bzw. sein Nachfolger) verstärkt (und institutionalisiert) assoziieren. Auch das angedachte Arbeiten in regionalen Teams mit Programmbüros vor Ort in den Regionen ist ein Hinweis darauf, dass perspektivisch der Übergang in die Assoziationsphase bei Weiterführung des Programms anstünde. Das Programm wird jedoch nicht weitergeführt, sondern beendet und ein neues initiiert. Ein neues Programm wird erneut alle drei vorangegangenen Entwicklungsphasen durchlaufen müssen, ggf. wird es jedoch aufgrund der gemachten Erfahrungen und erlangten Erkenntnisse gelingen, diese bewusster, gesteuerter und zielgerichteter zu durchlaufen.

2 Aspekte und Herausforderungen einer wirkungsvollen Management- und Steuerungsstruktur



2.3. Die Matrixstruktur reflektieren: Was braucht es, damit eine Matrixstruktur funktioniert?

In den drei Phasen von Cercapaz wurden verschiedene Management- und Steuerungsmodelle ausprobiert bzw. die Strukturen haben sich für Programm und Umwelt in sinnvoller Art und Weise weiterentwickelt. In den Phasen 2 und 3 wurde eine Matrixstruktur als strukturelles Bauprinzip von Management und Führung gewählt.⁵ In der längsten Zeit des Programms mussten sich die Mitarbeitenden den Herausforderungen stellen, die mit der Funktionsweise einer Matrixstruktur verknüpft sind.



Es stellt sich die generelle Frage, was es braucht, damit eine Matrixstruktur funktioniert und der Anspruch eines sinnvollen thematischen *und* regionalen Managements im Rahmen eines TZ-Programms eingelöst werden kann.

Mit der Matrixorganisation werden zwei Gliederungslogiken, die thematische und die regionale, parallel angewendet, oder mit anderen Worten: Es wird versucht, strukturelle Zielkonflikte miteinander zu versöhnen. Ziel der Matrixorganisation ist, einen Zwang zu interner Kommunikation, Kooperation, Aushandlung und Entscheidungsfindung strukturell abzubilden. In der Matrixorganisation spaltet sich die ursprünglich ungeteilte Führung auf. Es entsteht ein System von zwei sich kreuzenden Linien. Die Mitarbeitenden und Beteiligten erhalten gleichzeitig (gleichberechtigte) Führungs- und Managementimpulse von zwei Linien, der thematischen und der regionalen.



Die thematischen Leitungen haben die Funktion, die Qualität der fachlichen Beratung sicherzustellen, thematische Produkte zu erarbeiten, und sich in thematische Prozesse des Landes wirkungsvoll zu involvieren. Die regionalen Leitungen haben die Funktion, die verschiedenen thematischen Angebote in regionale Prozesse zu integrieren, die Bedarfe der Regionen in das Programm einzuspeisen, sowie die Machbarkeit thematischer Ansätze vor dem Hintergrund der regionalen Dynamiken zu prüfen.



Das Besondere der Matrixorganisation liegt darin, dass bei Abstimmungskonflikten keine organisatorisch vorgegebene Dominanzlösung zugunsten des einen oder anderen Prinzips

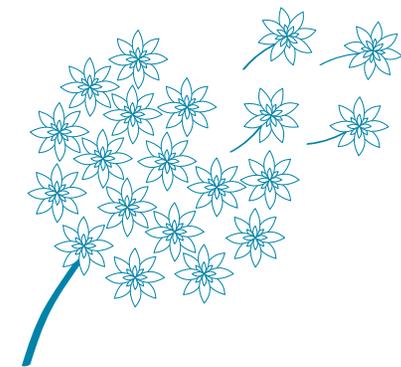
⁵ Die folgenden theoretischen Ausführungen sind entnommen aus: Nagel, Reinhart (2014): Organisationsdesign – Modelle und Methoden für Berater und Entscheider

(thematisch, regional) festgelegt ist, auch wenn wie im Falle Cercapaz der einen Linie mal mehr und mal weniger Macht (z.B. Personal-, Budgetverantwortung) eingeräumt wird. Trotzdem reicht diese Macht nicht aus, um unilateral zu entscheiden. Man vertraut auf Bereitschaft zu Kommunikation, Kooperation, Verhandlung und gemeinsamer Entscheidungsfindung. Der organisatorische Konflikt zwischen thematischer Differenzierungs- und regionaler Integrationsnotwendigkeit wird sichtbar gemacht und – institutionalisiert! Die Intention liegt darin, dass durch die Institutionalisierung dieses Konflikts die organisatorischen Widersprüche nicht mehr länger als Störung der Ordnung aufgefasst werden, sondern als produktives, notwendiges Element, um komplexitätsadäquat aufgestellt zu sein. Soweit der Anspruch. In der Wirklichkeit führt die Umsetzung einer solchen Matrixstruktur, auch im Falle des Programms Cercapaz, zu besonderen Herausforderungen.

Generell lässt sich sagen, dass eine solche Matrixorganisation aufwändig ist und sich nur dort lohnt, wo ein entsprechender Integrationsbedarf tatsächlich besteht. Folgende drei Bedingungen rechtfertigen den Aufwand⁶, oder anders formuliert: Wenn diese Bedingungen gegeben sind, dann kann sich eine Matrixorganisation als erfolgreiches Managementmodell erweisen.

- Existenz (mindestens) zweier unterschiedlicher, partiell widersprüchlicher Erwartungen und ein starker Druck, beide gleichermaßen zu erfüllen.
- Bedarf an einer hohen Informationsverarbeitungskapazität, um komplexe Aufgaben in Rahmenbedingungen, die von Unsicherheit, Diversität und Interdependenz geprägt sind, zu bewältigen.
- Die Notwendigkeit der gemeinsamen Nutzung der vorhandenen (finanziellen und personellen) Ressourcen.

Im Falle von Cercapaz waren diese Bedingungen gegeben und somit war die Wahl einer Matrixstruktur mit ihren verschiedenen Varianten in den einzelnen Phasen gegenüber möglichen alternativen organisationsstrukturellen Bauprinzipien sinnvoll.



⁶ Nach Davis, S.M. & Lawrence, P.R. (1971): Matrix

Erkenntnisse

Die Wahl einer Matrixstruktur als Managementstruktur des Programms war komplexitätsadäquat und funktional für Kontext und Ziele. Die im Programm aufgetretenen Herausforderungen mit Blick auf die Umsetzung dieser Struktur sind dem Modell inhärent und nicht nur der spezifischen Situation des Programms geschuldet, welches mit den verschiedenen Individuen, die darin tätig waren, eine passende Lösung finden musste.

Egal ob man die Personalführung und Budgetverantwortung thematisch oder regional verortet, egal wie herum man die Matrix aufstellt, die organisationsstrukturellen Herausforderungen und das darin liegende Konfliktpotenzial (Parallelität von zwei Logiken, die miteinander in einen Aushandlungsprozess treten und gemeinsam Entscheidungen treffen müssen) bleiben bestehen – und müssen gemanagt werden! Folgende Maßnahmen zur Ausbalancierung, Abfederung bzw. Gegensteuerung für Risiken und Schwächen der Matrixstruktur können Leitung und Management orientieren:

Generelle Risiken oder Schwächen einer Matrixstruktur	Maßnahmen zur Gegensteuerung der Risiken bzw. zur Abfederung der Schwächen
<p>Die Matrixmanager/innen (regionale bzw. thematische Koordinator/innen) stehen sich an der Kreuzungsstelle (gleichberechtigt oder mit mehr oder weniger Macht ausgestattet) gegenüber. Sie müssen die gemeinsame Koordinationsaufgabe und die Integration der jeweils widersprüchlichen Zielsetzungen bewältigen. Dies führt häufig zu Überforderung und Konflikten zwischen den Matrixmanager/innen bzw. ihren Teams.</p>	<p>Die Matrixmanager/innen müssen Verhandlungsspezialisten sein, sich vom herkömmlichen Autoritätsdenken lösen und auf ihre Konfliktlösungskompetenz vertrauen. Das System steht und fällt mit der Kooperations- und Konfliktbereitschaft und -fähigkeit dieser Matrixmanager/innen. Sie sollten hierfür Coaching zur Verfügung gestellt bekommen sowie in ihrer Kompetenzentwicklung unterstützt werden.</p>
<p>Übermacht einer Linie der Matrixstruktur (wie in Phase 2 die Komponenten), Entwicklung einer Eigendynamik der Komponenten, Herausbildung thematischer Inseln.</p>	<p>Beispielsweise hätte in der Phase 2 den Regionalen Koordinator/innen ein Veto-Recht gegenüber den Komponenten eingeräumt werden können, um zu vermeiden, dass thematische Aktivitäten in der Region vorangetrieben werden, die aus Perspektive der Region gerade nicht zielführend sind.</p>

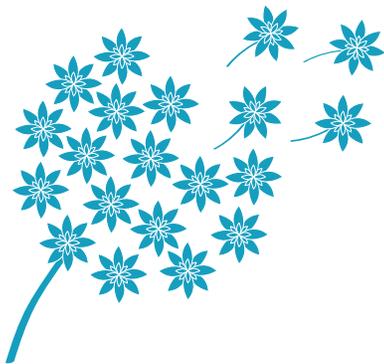
2 Aspekte und Herausforderungen einer wirkungsvollen Management- und Steuerungsstruktur

Generelle Risiken oder Schwächen einer Matrixstruktur	Maßnahmen zur Gegensteuerung der Risiken bzw. zur Abfederung der Schwächen
<p>Instabile Machtverteilung: Durch die Führungs- und Managementverantwortung in zwei unterschiedlichen Linien wird die Ausbalancierung zur permanenten Aufgabe. Der Matrixorganisation wohnt die Gefahr inne, konflikthafte Entscheidungen an die Spitze (Programmleitung) zurück zu delegieren.</p>	<p>Dieser Versuchung darf nicht nachgegeben werden (konflikthafte Situationen durch die Programmleitung zu entscheiden). Wird dieser Versuchung zu oft nachgegeben, verliert die Matrix ihren Sinn. Die erhofften Effekte (z.B. Entlastung der Programmleitung, das Treffen komplexitätsadäquater Entscheidungen) verpuffen.</p>
<p>Loyalitätskonflikte der Mitarbeitenden: In nicht wenigen Fällen landen ungelöste Konflikte der Matrixmanager/innen bei den Mitarbeitenden. Dadurch können sich für die Betroffenen schwierige Loyalitäts- und Identifikationskonflikte ergeben.</p>	<p>Eine der wichtigsten Anforderungen der Mitarbeitenden ist es, aufgetretene Widersprüche sichtbar zu machen und die Matrixmanager/innen in die Diskussion der Widersprüche einzubeziehen. Ein Großteil der in der Praxis auftretenden Probleme mit der Matrixstruktur liegt in der Verkennung der weitreichenden personellen Voraussetzungen und mangelnden Vorbereitung des Personals. Matrixmanagement ist in erster Linie eine Frage der Einstellungen und des Vertrauens zueinander, und erst in zweiter Linie eine Frage der formalen Struktur.</p>
<p>Extrem hoher Kommunikations- und Koordinationsaufwand, Verzögerung von Entscheidungen, Effizienzverluste</p>	<p>Klare Regelung der Kommunikationsräume, Vereinbarung von generellen Haltungen und Prinzipien, Vertrauen als stärkste Ressource der Senkung von Transaktionskosten, Inkaufnahme von (kurzfristigen) Effizienzverlusten zugunsten einer komplexitätsadäquaten Managementstruktur.</p>

3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Es gibt nicht das ideale Modell, aber es gibt mentale Landkarten zur Orientierung

Es gibt nicht das ideale Management- und Steuerungsmodell. Es gibt keine Blaupausen oder Checklisten für ein anschlussfähiges und wirkungsvolles Management- und Steuerungsmodell. Welches Modell realisierbar und sinnvoll ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab: Kontext, Partner, Strategie, Personal, Budget. Es gibt jedoch mentale Landkarten (z.B. Steuerungsebenen nach Baumfeld, Organisationsphasen nach Glasl / Lievegoed, Funktionsweise der Matrixstruktur nach Nagel sowie die Grundlagen von Capacity WORKS, Erfolgsfaktor 3), deren Reflexion bei der Orientierung und Ordnung helfen. Es wird empfohlen, zu Beginn eines Programms und dann in einem kontinuierlichen Prozess eine organisations- und kooperationstheoretische Reflexion des Management- und Steuerungsmodells eines Programms mithilfe beispielsweise dieser mentalen Landkarten durchzuführen. Zum einen hilft das, auftretende Schwierigkeiten einzuordnen – das entlastet und befreit den Blick. Zum anderen ermöglicht es ein sukzessives Füllen der einzelnen Ebenen sowie ein zeitnahes Umsteuern, wenn ein Modell an seine Grenzen gekommen ist und weiterentwickelt werden will.

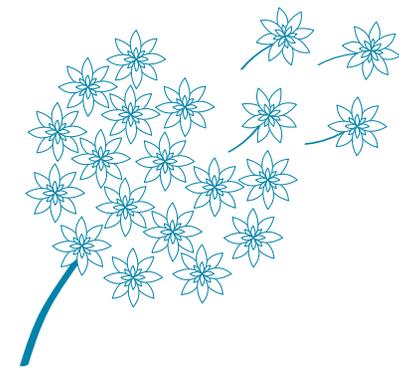


Die Management- und Steuerungsebenen müssen geordnet werden (Baumfeld)

Im Rahmen der Entwicklung eines Programms braucht es einen Aufmerksamkeitsfokus darauf, die verschiedenen Ebenen des Managements und der Steuerung (normativ, strategisch, operativ) zu differenzieren und zu ordnen, wer auf welcher Ebene was wie steuert. Wichtig ist, dass (immer wieder neu) eine solche Ordnung hergestellt, die Ordnung im Blick behalten wird und sich die Ebenen nicht vermischen, sonst kommt es zu Irritationen und Konflikten oder bestimmte relevante Dimensionen werden erst gar nicht gemanagt bzw. gesteuert. Hierfür bedarf es einer Klarheit, auf welcher Seite der Landkarte der Logiken man sich gerade bewegt (Management/Führung oder Steuerung/Kooperation) und welche Rolle damit jeweils verbunden ist (die im Falle der Steuerung immer wieder ausgehandelt werden muss und nicht einfach festgeschrieben ist). Ein (kontinuierlicher) transparenter Kommunikationsprozess hierüber mit allen Beteiligten ist notwendig.

Die Organisationsphasen erhellen entwicklungsphasentypische Herausforderungen (Glasl / Lievegoed)

Eine Organisation entwickelt sich in bestimmten Entwicklungsphasen, und jede Phase kommt an einem bestimmten Punkt in eine Krise, die auf den notwendigen Übergang in die nächste Entwicklungsphase hinweist. Eine regelmäßige Reflexion, wo ein Programm mit Blick auf diese Phasen steht, hilft, um solche Krisen zu erkennen, organisationstheoretisch einzuordnen und mit geeigneten Maßnahmen darauf zu reagieren. Die Entwicklungsphasen der Organisation weisen einen inneren Zusammenhang mit der Entwicklung des Kooperationssystems auf. Während in der Pionierphase das Kooperationssystem noch ungeordnet bedient wird, richtet sich die Organisationsenergie in der Differenzierungsphase schwerpunktmäßig auf die interne Managementstruktur, um dann in der Integrationsphase mit hinreichend hergestellter innerer Ordnung und entwickelter Identität des Programms verstärkt in die Entwicklung des Kooperationssystems investiert werden kann. Ein Denken in „Aber man müsste doch aus fachlich-konzeptioneller Sicht jetzt...“ oder in „Hätten wir nur damals schon gewusst, dass...“ ist kontraproduktiv. Management- und Steuerungsentscheidungen können nur für ihre jeweilige Entwicklungsphase und was in ihnen real möglich ist (und nicht was fachlich-konzeptionell-normativ wünschenswert wäre) getroffen werden. Und: Es braucht die Entwicklungskrisen, um das Potenzial, das in einer Organisation und ihrem Kooperationssystem liegt, zu entfalten!





Eine Matrixstruktur ist eine komplexitätsadäquate Antwort für ein komplexes TZ-Programm (Nagel)

Eine Matrixstruktur ist eine komplexitätsadäquate Antwort um ein komplexes TZ-Programm wirkungsvoll zu managen und zu führen. Damit eine solche Matrixstruktur funktioniert und ihre intendierte Wirkung entfaltet, braucht es ein gemeinsames Grundverständnis (Strategie) sowie das Bewusstsein, dass dieses Modell bewusst einen Organisationskonflikt institutionalisiert. Das Personal, welches in einer solchen Struktur arbeitet, braucht eine hohe Kooperations-, Konflikt- und Verhandlungskompetenz. Der Erfolg Matrixstruktur steht und fällt mit den Haltungen der Beteiligten, die dem Modell inhärenten Herausforderungen nicht als Störung der Ordnung zu betrachten, sondern als produktives Element, um komplexitätsadäquate Management- und Führungsentscheidungen treffen zu können. Eine solche Haltung muss erarbeitet werden und bedarf – genauso wie die Kompetenzentwicklung – einer externen Begleitung. Schwächen müssen ausbalanciert oder es muss mit geeigneten Maßnahmen gegengesteuert werden.



Kernkompetenzen in Kooperation, Konflikt, Verhandlung fördern

Sowohl für das Funktionieren der Matrixstruktur als Organisationsmodell des Managementsystems als auch für das Funktionieren des gewählten Steuerungsmodells für das Kooperationssystem sind Kernkompetenzen in Kooperation, Konflikt und Verhandlung spielentscheidend. Die Mitarbeitenden in einer Matrixstruktur müssen mit Blick auf die für das Arbeiten in einer Matrixstruktur notwendigen sozialen und persönlichen Kompetenzen (Kooperations-, Konflikt-, Verhandlungsfähigkeit) ausgewählt und in der Vertiefung dieser unterstützt werden (wie bei Cercapaz in seiner ersten, zweiten und dritten Phase über die Fortbildungs- und Lernprozesse *Desarrollo de Fortalezas y Capacidades* (DFC), *Cultura de Reflexión y Aprendizaje* (CRA)), SERDEPAZ I und II geschehen). Ebenso sollten die Schlüsselakteure des Kooperationssystems in diesen Kernkompetenzen gestärkt werden.

Inszenierung von Reflexionsräumen – Die Meta-Ebene bringt's!

Es braucht immer wieder Reflexionsräume, in denen bewusst die Organisationsperspektive (mit Blick auf die Matrixstruktur für Management und Führung) bzw. die Kooperationssystemperspektive (mit Blick auf die Steuerungsstruktur) eingenommen wird. Dies ermöglicht, von persönlichen Erlebnissen in der Bewältigung der Herausforderungen der Arbeit zu abstrahieren. Es befördert die Erkenntnis, in welcher Entwicklungsphase man sich gerade befindet, was auf

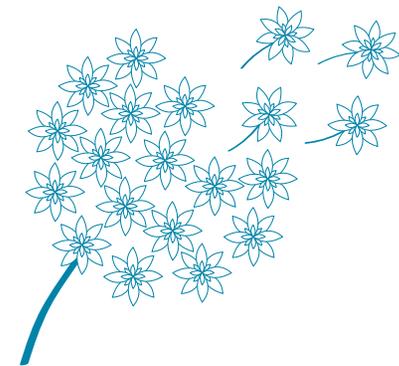
welcher Ebene (un-)geordnet ist und beispielsweise der Nachsteuerung bedarf. Eine solche Meta-Reflexion bedarf externer Begleitung, da man, in einem System arbeitend, systemblind ist. Daher liegt eine Herausforderung für GIZ-Programme darin, diese Reflexionsräume gezielt – sowohl innerhalb des Programms als auch gemeinsam im Kooperationssystem – zu organisieren und zu inszenieren. Im Falle Cercapaz sind beispielsweise die einschlägigen regionalen Treffen zu gemeinsamer Reflexion sowie die Vollversammlungen gelungene und gewachsene Beispiele der Organisation und Inszenierung solch wichtiger Reflexionsräume im Kooperationssystem, sowie der Prozess SERDEPAZ innerhalb des Programms.

Ein gemeinsames Grundverständnis unterstützt das Funktionieren einer Matrixstruktur wesentlich

Ein Programm ohne gemeinsames Grundverständnis kann nicht gemeinsam in dieselbe Richtung rudern. Ein fehlendes gemeinsames Grundverständnis erschwert entsprechend auch die notwendigen Aushandlungsprozesse innerhalb einer Matrixstruktur. Der häufig vorherrschende interne Organisationsdruck, schnelle, sichtbare Ergebnisse zu erzielen oder eine hohe Summe finanzieller Mittel umzusetzen, ohne dass bereits ein gemeinsames Grundverständnis (im Team, in der Organisation und mit Partnern, im Kooperationssystem) entwickelt wurde, führt zu Konflikten und richtet Schaden an. Erst in der dritten Phase von Cercapaz kamen diese Faktoren (Arbeit am gemeinsamen Grundverständnis, kein Mittelabflussdruck, günstige politische Rahmenbedingungen, durchlebte Differenzierungsphase mit den damit einhergehenden Klärungen sowohl innerhalb der Managementstruktur als auch innerhalb des Steuerungssystems mit den Partnern) gewinnbringend zusammen.

Der Zusammenhang von Kontext – Strategie – Steuerung und die überragende Bedeutung Ownership

Im Falle Kolumbiens und des Friedensentwicklungsprogramms Cercapaz wurde deutlich, dass erst die Veränderung des Kontextes (von der Terrorisusrhetorik und der Negation des politischen Konflikts im Land unter der Regierung Uribe während der ersten Phase des Programms hin zur Formulierung von Friedenspolitiken sowie des Beginns von Friedensverhandlungen unter der Regierung Santos im Übergang zwischen der zweiten und dritten Phase des Programms) eine neue Programmstrategie ermöglichte. Dieses *Window of Opportunity* wurde für die Ausgestaltung der dritten Phase von Cercapaz genutzt. Im Umkehrschluss wurde auch erlebt, dass eine Strategie, die





nicht an die Kontextbedingungen angepasst ist, ins Leere läuft und nicht die gewünschte Wirkung entfalten kann (Phase 1). Sowohl das Management- als auch das Steuerungsmodell müssen sich an der jeweiligen Strategie orientieren, die Wirksamkeitsentfaltung der Strategie unterstützen. Jedoch ohne eine an den Kontext anschlussfähige Strategie kann es auch kein wirkungsvolles Management- und Steuerungsmodell geben. Oder anders herum ausgedrückt: Die Zeit für eine gute Strategie muss reif sein, damit sie – vom Management- und Steuerungsmodell wirksam unterstützt – fliegen kann. Eine (aus fachlich-konzeptionell-normativer Sicht ambitionierte) Strategie ohne Management- und Steuerungsmöglichkeiten (z.B. weil das passende Personal nicht vorhanden ist oder weil es keine politischen, nationalen Partner und anschlussfähige nationale Politiken und Programme für diese Strategie gibt), wird nicht ihre Wirksamkeit entfalten können. Es sollte daher zu keinem Zeitpunkt eines Programms auf das Ownership der Partner verzichtet sowie die internen personellen Kapazitäten eines Programms vernachlässigt werden. Es braucht den Partner im *Driving Seat*. Und es braucht zur Verfügung stehende Schlüsselkompetenzen. Zwar waren in der ersten Phase von Cercapaz die regionalen Partner in diesem *Driving Seat*, jedoch fehlten – aufgrund der beschriebenen Kontextbedingungen – die nationalen, politischen Partner im Boot und die notwendigen Schlüsselkompetenzen sowohl im Partnersystem als auch im Programmteam waren nicht hinreichend ausgebildet. In einer solchen Situation kann man mindestens zwei Entscheidungen treffen: Man knüpft an vorhandene Ressourcen (regionale und lokale Partner) an, sieht Entwicklungspotenzial, konzentriert sich auf die Möglichkeit sich herausbildender friedensförderlicherer Rahmenbedingungen, und bereitet sich damit auf ein zukünftiges *Window of Opportunity* vor, um es dann, wenn es eintritt, auch nutzen zu können. Diese Entscheidung wurde im Falle des Programms Cercapaz getroffen. Die andere Richtungsentscheidung wäre, sich strikt an Grundsätzen der Umsetzung von TZ zu orientieren, d.h. auf nationales, politisches Ownership zu keiner Zeit zu verzichten. In diesem Falle hätte man von einem deutschen TZ-Friedensprogramm unter der Regierung Uribe absehen und ggf. auf andere strategische Optionen setzen müssen.

Das Erbe bestimmt die Möglichkeiten mit

Wenn ein Programm aus Vorgängerprogrammen zusammengesetzt ist, wenn das Personal aus diesen übernommen wird, wenn damit auch etablierte Partnerbeziehungen geerbt werden, dann bestimmt dieses Erbe die „Melodie des Systems“ mit. Es ist nicht möglich, ein Management- und Steuerungsmodell an diesen Realitäten vorbei zu installieren. Daher braucht es zum einen Geduld und Entwicklungszeit, um gewachsene Strukturen zu transformieren, in etwas Neues

zu überführen, die entsprechende Kapazitätsentwicklung der Mitarbeiter/innen sowie die Teamentwicklung einerseits sowie die Entwicklung der Kernkompetenzen bei Schlüsselakteuren des Kooperationssystems andererseits explizit zu unterstützen und ein gemeinsames Verständnis des Neuen zu entwickeln. Zum anderen braucht es mutige Managemententscheidungen und Konfliktfähigkeit von Büro- und Programmleitung, um sich von einem Erbe zu trennen, was der Entwicklung des Neuen im Weg steht.

Listen to the music!

Ein soziales System ist nicht kontrollierbar oder steuerbar. Das gilt sowohl für ein TZ-Programm als auch für die Partnersysteme. Wie bestimmte Rahmensezungen, Führungs- oder Steuerungsimpulse vom System verarbeitet werden, entscheidet dieses nach seiner eigenen inneren Logik, denn Systeme sind operational geschlossen und selbstreferentiell. Es hängt allein von diesem ab, ob, wie und inwieweit es Führungs- und Steuerungsimpulse aufnimmt und im Sinne der intendierten Wirkungen und vereinbarten Ziele nutzt. Das System spielt seine eigene Melodie. *Listen to it!*

Anhang 1

Die Organisationsphasen von Glasl & Lievegoed (2004)

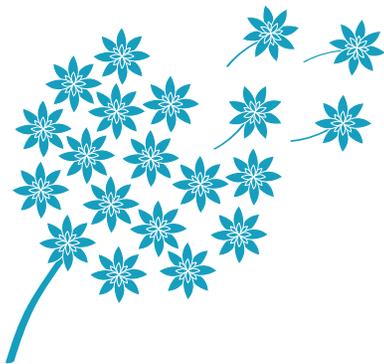
Eine Organisation durchläuft während ihres Entwicklungsprozesses verschiedene Phasen. Jede Phase hat spezifische Merkmale und Krisenerscheinungen, die besondere Anforderungen an Führung und Steuerung stellen. Die je folgende Phase ist eine Antwort auf die Schwächen und Grenzen der vorhergehenden Phase und somit deren Weiterentwicklung. Keine dieser Phasen kann ausgelassen werden, und es macht auch keinen Sinn, Phasen voranzutreiben. Denn eine Organisation sucht sich ihren eigenen Entwicklungsweg in ihrem je eigenen Rhythmus und Tempo. Das Modell geht davon aus, dass sich die Entwicklung nach eigenen, inneren (Entwicklungs-)Gesetzen der Organisation vollzieht. Dabei können einzelne Organisationsteile in verschiedenen Phasen verhaftet sein. Die Kenntnis dieser Phasen kann Verständnis für Symptome und Anzeichen einer nötigen Veränderung erweitern und gleichzeitig die Richtung einer sinnvollen Entwicklung anzeigen.

Die Pionierphase

Im Mittelpunkt einer Organisation der Pionierphase steht die Gründerpersönlichkeit, die aufgrund einer Idee und Vision die Organisation gegründet hat. Die Idee und Vision ist eine schöpferische Antwort auf eine (vermutete) Bedarfslücke.

Die Gründerpersönlichkeit führt aufgrund ihrer persönlichen Autorität, ihres Ansehens und des in sie gesetzten Vertrauens. Sie steht an der Spitze und darunter gibt es keine Hierarchie oder Struktur. Die Arbeitsverteilung erfolgt auf Zuruf und die Arbeitsorganisation ist personenbezogen. Die Organisation wächst rund um die Individualität, die Besonderheiten, die Begabungen und die Schwächen der einzelnen Organisationsmitglieder.

Eine hohe Improvisationsfähigkeit und Flexibilität ist tragendes Merkmal dieser Phase. Von außen betrachtet mutet es oft wie undurchschaubares Chaos an. Es führt aber – in dieser Phase – dennoch zum Erfolg. Die Organisation reagiert auf jegliche Impulse von außen. Sie ist von außen gesteuert. Dies ist möglich, weil sie einen direkten Kontakt und Nähe zum Kunden mit seinen Bedürfnissen und Wünschen hat. Die eigenen Leistungen werden den Kundenwünschen angepasst. Die Organisation ist in dieser Phase sehr handlungs- und outputorientiert.



Ziele und Strategie der Organisation sind eher implizit und intuitiv. Die Organisationsstruktur ist weder formalisiert noch festgelegt.

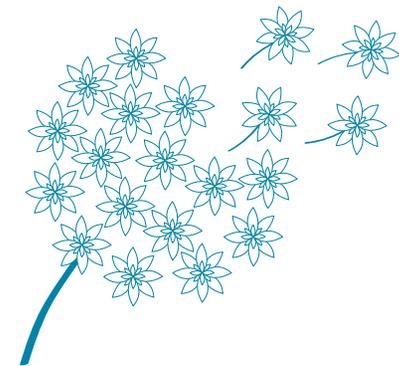
Entwicklungskrise und Grenzen:

Eine Organisation hat Erfolg, wächst und es treten Probleme auf: Abstimmung und Koordination wird schwieriger. Die Kommunikation wird gestört und führt zu Verwirrung, Unsicherheit und sinkender Motivation der Mitarbeitenden. Die Kompetenzunklarheit nimmt zu. Aufgabenzuteilungen sind nicht deutlich genug geregelt. Jeder tut was er/sie für richtig hält. Anderes bleibt liegen, weil sich niemand zuständig fühlt. Eine gemeinsame (strategische) Ausrichtung fehlt. Die Gründungspersönlichkeit kann die steigende Komplexität der Organisation kaum noch handhaben. Er/sie verliert den Überblick und kann nicht mehr alle Entscheidungen zeitnah und fachgerecht selbst treffen. Ein solches Machtvakuum wird von Mitarbeitenden schnell erkannt und von manchen für die eigene Profilierung genutzt. Die daraus resultierenden Machtkämpfe verstärken die bereits existierende Unsicherheit. Warnzeichen, dass etwas nicht mehr stimmt, sind zunehmende Konflikte unter Mitarbeitenden. Dabei kann es um unklare Arbeitsanweisungen gehen, um das Abblocken von neuen Gedanken, um unterschiedliche Deutungen des Organisationssinns, um Statusdenken oder Positionskämpfe. Eine Kritik am Vorgesetzten ist häufig die Folge. Diese Symptome sind deutliche Anzeichen dafür, dass die Pionierphase überreif ist und nicht mehr funktional. Ein Drang nach neuen Lösungen steht im Raum, die die aktuellen Grenzen überwinden: Ordnung, Planung und Wissen sind nun Zauberworte anstelle von Improvisation, Spontaneität und Erfahrung.

Die Differenzierungsphase

Nach der Erfahrung der Zustände gegen Ende der Pionierphase bekommen Struktur und Ordnung (statt kreativem Chaos), Planung (statt Improvisation), Formalisierung (statt Informalität) sowie das Denken und Handeln von innen nach außen (statt von außen nach innen) einen hohen Stellenwert. Die Umsetzung dieser Merkmale reduziert die zuvor undurchschaubare Komplexität auf ein wieder überschaubares Maß. Es werden Funktions- und Stellenbeschreibungen sowie Organigramme entwickelt. Arbeitsprozesse werden standardisiert. Auch der Markt wird analysiert und es kommt zu einer Bereinigung der Produkt- bzw. Dienstleistungspalette.

Während die Mitarbeitenden in der Pionierphase noch flexibel eingesetzt wurden, geht mit der Differenzierungsphase auch eine stärkere Spezialisierung auf begrenztere Aufgabenbereiche



einher. Es bildet sich Expertenwissen heraus. Diese Spezialisierung zieht notwendigerweise das Entstehen von Fachabteilungen nach sich. Damit entstehen Personalstrukturen, in denen Führungskräfte auf unterschiedlichen Ebenen erforderlich werden. Wo arbeitsteilig gearbeitet wird, verstärkt sich der Bedarf an Koordination und formelle Kommunikationsräume/-wege werden geschaffen.

Entwicklungskrise und Grenzen:

Die größte Gefahr der Differenzierungsphase ist ihre Übertreibung. Regeln dürfen nicht mehr Gewicht haben als gesunder Menschenverstand. Die Zeit, die man aufwenden muss, um Dinge zu dokumentieren, ohne dass diese Dokumentation einen Mehrwert schafft, darf nicht größer sein, als die Zeit, die man für die Erbringung der Dienstleistungen aufwendet. Wird das Handeln nur noch auf die Einhaltung von Regeln ausgerichtet, dann stört der Kunde eigentlich nur noch den reibungslosen Ablauf einer Organisation. Der Kontakt zum Markt und zu den Kunden geht verloren.

Häufig ist auch zu beobachten, dass sich Parallelorganisationen in Organisationen bilden, die eine starke Eigendynamik entwickeln und sich nicht mehr von der Linie einfangen lassen. Abteilungen entwickeln sich immer weiter auseinander. Konkurrenzdenken dominiert das Verhältnis der Abteilungen zueinander. Der ganzheitliche Blick auf die Organisation geht verloren und es wird nicht an einem Strang gezogen. Eigeninteressen werden Vorrang vor dem Gesamtinteresse eingeräumt.

Grundlegende Auseinandersetzungen und Konflikte zwischen den Abteilungen und ihren Mitarbeitenden belasten das Arbeitsklima. Man versteht sich nicht mehr oder findet sogar beim Anderen einen willkommenen „Sündenbock“ für eigene Misserfolge.

Überregulierung, ausgeprägtes Abteilungsdenken, Starrheit und Verlust an Gemeinsamem sind Probleme, die durch Übersteuerung und Überreaktion auf die Schwächen der Pionierphase entstanden sind. Hierdurch gerät die Organisation erneut in eine Entwicklungskrise, welche den notwendigen Übergang in die nächste Phase anzeigt.

Die Integrationsphase

Ein wesentliches Merkmal der Differenzierungsphase war der Blick von innen nach außen. In der Integrationsphase vollzieht sich erneut eine Öffnung nach außen: Sinn und Zweck der



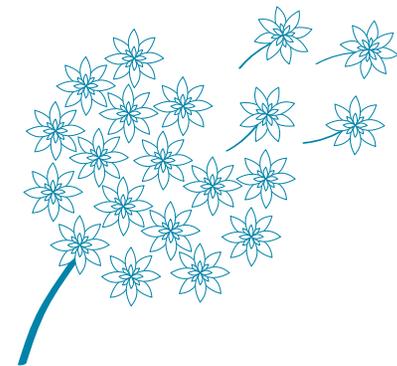
Organisation mit Blick auf die Bedarfe der Umwelt rücken in den Vordergrund. Deshalb wird jetzt in eine gemeinsame strategische Ausrichtung investiert. Nach und nach stellt sich ein Gleichgewicht zwischen einer Innen- und Außenorientierung ein.

Auf den ersten Blick hat die Integrationsphase viel mit der Pionierphase gemeinsam, es bestehen jedoch wesentliche Unterschiede: Die Pionierphase agiert intuitiv und personenorientiert. In der Integrationsphase wird die Organisation so aufgestellt, dass kleinere organisatorische Einheiten eigenverantwortlich handeln können – und dabei gerade nicht den Blick auf das Ganze verlieren, weil eben in der vorangegangenen Differenzierungsphase Strukturen, Aufgaben und Kompetenzen geklärt wurden. So gewinnt die Organisation wieder an Flexibilität und verstärkt ihren Kundenbezug.

In dieser Phase setzt die Organisation mit Blick auf die Mitarbeitenden auf Eigenverantwortlichkeit, die Wahrnehmung ganzheitlicher Aufgaben und Selbstorganisation vor dem Hintergrund klarer Rahmenbedingungen der Arbeit. Der Kitt zwischen den Einheiten besteht aus verbindenden Prinzipien und Grundsätzen, die gelebt werden. Der interne Austausch von Erfahrungen und Erkenntnissen spielt eine wichtige Rolle, da nur so neues Wissen geschaffen werden kann. Die Auseinandersetzungen der vorangegangenen Phase werden durch einen Gruppenvertrag, also ein Sich-Festlegen, Sich-Abfinden und Sich-Einigen, in konstruktive Bahnen gelenkt. Unter den Mitarbeitenden steigt Wertschätzung und Empathie, was einen immer offeneren Austausch und gemeinsames Lernen ermöglicht. Es kann Neues entstehen. Die Organisation wird zur lernenden Organisation.

Entwicklungskrise und Grenzen:

Auch diese Phase wird zu einem bestimmten Punkt in eine Krise geraten, und zwar dann, wenn die Organisation zu stark mit sich selbst (ihren Zielen, Visionen, Konzepten) beschäftigt, oder wenn Themen wie Werte, Haltung, Beziehungsgestaltung zur Hauptbeschäftigung werden. Auch besteht die Gefahr, dass sich Organisationen in Organisationen entwickeln, die sich auf neue Zwecke ausrichten. Und schließlich finden die Vernetzungen und Abhängigkeiten der Organisation über ihre Organisationsgrenzen hinaus zu wenig Beachtung. Man ist sich selbst genug – und das ist ein Irrtum.





Die Assoziationsphase

In dieser Phase öffnet sich eine Organisation noch stärker ihrer Umwelt. Sie sucht nach neuen Kooperationspartnern oder neuen Formen der Kooperation. Vernetzung ist eine Kernaufgabe in dieser Phase. Alleine kann man den Kundennutzen nicht mehr stiften; es gelingt nur in Kooperation mit anderen. Strategien werden in Kooperationen entwickelt und umgesetzt, Wissen wird mit Anderen geteilt und in Problemsituationen unterstützt man sich gegenseitig.

Die Erkenntnis, dass das Programm in Abhängigkeit von anderen lebt, entsteht in der Regel nicht erst in der Assoziationsphase. Der Unterschied besteht darin, dass in der Assoziationsphase darauf gebaut wird, diese Beziehungen langfristig und verbindlich einzugehen. Kooperationsbeziehungen müssen transparent und verantwortungsbewusst gestaltet werden. Vertrauen, Partnerschaftlichkeit, dauerhafter Interessenausgleich sind wesentliche Ingredienzen erfolgreicher Kooperationsbeziehungen. Die Organisation muss als wesentliche Kompetenzen eine hohe Ambiguitätstoleranz (um Widersprüche und Unsicherheit auszuhalten) und Konfliktfähigkeit ausbilden, um die Assoziationsphase fruchtbar werden zu lassen. Die Dynamik der Mitarbeitenden in der Organisation ist geprägt von einem Sich-Einbringen, Sich-Engagieren und Sich-Profilieren.

Entwicklungskrise und Grenzen:

Die Entwicklungskrise dieser Phase zeigt sich im bewussten oder unbewussten Anstreben von Monopolstellungen und dem Herausbilden von Machtblöcken. Demokratische, staatliche Lenk- und Kontrollorgane stehen solchen Konstrukten in der Regel hilflos gegenüber. Sie werden zum Staat im Staat.

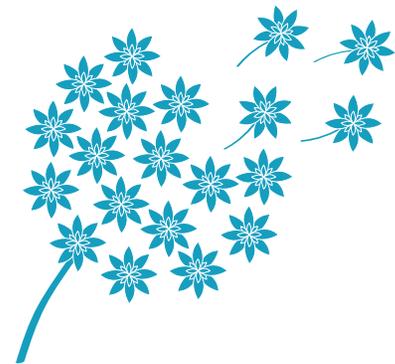


Interviews

Mit folgenden Personen wurden Gespräche bzw. ein Austausch per E-mail geführt, um die Lernerfahrungen zur Management- und Steuerungsstruktur des Programms zu reflektieren:

- Dunja Brede (Kompetenzfeldleiterin Friedensentwicklung)
- Peter Hauschnik (Programmleiter Cercapaz)
- Hilka Langohr (Mitarbeiterin Cercapaz)
- Nubia Leal (Mitarbeiterin Cercapaz)
- Jaime Andrés Gómez (Mitarbeiter Cercapaz)
- Alexandra Ospina (Mitarbeiterin Cercapaz)
- Germán Plata (Mitarbeiter Cercapaz)
- María Paula Prada (Mitarbeiterin Cercapaz)
- Myriam Sánchez (Mitarbeiterin Cercapaz)
- Angélica Vásquez (Mitarbeiterin Cercapaz)
- Andrea Warner (Beraterin des Programms)

Anhang 2



Literatur

- BANGERTER, CORINNE & BANGERTER, MARCEL (2009): Abenteuer Umsetzungsberatung, Diplomarbeit, http://www.impulsb.ch/pdf/Organisationsentwicklung_1.pdf
- BAUMFELD, LEO (2010): Organisationssysteme im Wandel in der Routine, unveröffentlichtes Manuskript
- BAUMFELD, LEO (2011): Die Managementebenen, unveröffentlichtes Manuskript
- BARTLETT, C. A. & GHOSHAL, S. (1992): Matrix management: Not a structure, a frame of mind⁷
- DAVIS, S.M. & LAWRENCE, P.R. (1971): Matrix
- ECKES, ANNETTE (2014): Entwicklungsphasen der Organisation, Das Modell von Glasl und Lievegoed, in: Zeitschrift für OrganisationsEntwicklung, Nr. 02/2014, S. 4-13
- GIZ GmbH, Kooperationsmanagement in der Praxis, Gesellschaftliche Veränderungen gestalten mit Capacity WORKS, 2014
- GLASL, FRIEDRICH & LIEVEGOED, BERNARD (2011): Dynamische Unternehmensentwicklung – Grundlagen für nachhaltiges Change Management, 4. Auflage
- NAGEL, REINHART (2014): Organisationsdesign – Modelle und Methoden für Berater und Entscheider
- RÖHL, HEIKE & HAAS, OLIVER (2014): Gemeinsam genau hinschauen – Ein Gespräch mit dem Vater des Lebenszyklusmodells über Verführung, Wunschenken und das Evolutionäre im Kleinen, in: Zeitschrift für OrganisationsEntwicklung, Nr. 02/2014, S. 14-18
- SCHREYÖGG, GEORG (2008): Organisation – Grundlagen moderner Organisationsgestaltung

⁷ Vgl. Bartlett, C. A. & Ghoshal, S. (1992): Matrix management: Not a structure, a frame of mind



