

Agilität als (neues) Paradigma der Verwaltung? – Perspektiven und Herausforderungen für die Organisationsentwicklung

Drittes Spitzengespräch zum Kommunalen Bildungsmanagement
Schloss Neuhardenberg, 22.11.2019

Priv.-Doz. Dr. Daniel Rölle

Vertretung des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft

Gliederung

1. Aspekte des Veränderungsdrucks für Verwaltungen
2. Change Management innerhalb der Verwaltung
3. Worum geht es beim Konzept der „Agilen Verwaltung“?
4. Hürden des agilen Verwaltungshandelns und deren Überwindung
5. Rolle der Verwaltungsleitung bei der Umsetzung agilen Verwaltungshandelns in den Kommunen
6. Potenzielle Verbindungen zum Datenbasierten Kommunalen Bildungsmanagement
7. Fazit

1. Aspekte des Veränderungsdrucks für Verwaltungen

1. Aspekte des Veränderungsdrucks für Verwaltungen

- Erwartungen an die Verwaltung, an ihr Handeln und die Kommunikation ihres Handelns („Output“) haben sich gewandelt.
- Veränderungsdruck nicht im Sinne eines Wettbewerbs mit anderen Organisationen (vgl. Wirtschaft), sondern aus der Politik und der Öffentlichkeit.
- Verwaltung und Verwaltungshandeln zunehmend unter Beobachtung & Rechtfertigungsdruck gegenüber der Öffentlichkeit (Bewertung ihrer Performanz; Verantwortlichkeit („accountability“) ihres Handelns.
- „Krise der Input- und Output-Legitimität staatlichen Handelns“
- *Sonderrolle der Verwaltung*: Die „Kontakte“ mit den meisten Institutionen des politischen Systems (Parteien, Parlamente etc.) sind medial, die Kontakte mit der Verwaltung sind direkt (rund 80 % der Bundesbürger haben mindestens einmal im Jahr Verwaltungskontakte)
→ „substantielle Demokratieerfahrung“ (*Derlien/Löwenhaupt* 1997)

1. Ausgangssituation – Gründe des Veränderungsdrucks für Verwaltungen

Bürger sind insgesamt zufrieden mit deutschen Behörden

Zufriedenheit mit Faktoren behördlicher Dienstleistungen in Deutschland



* Einordnung auf einer Skala von -2 "sehr unzufrieden" bis +2 "sehr zufrieden"

** Anteil der Befragten, denen der Faktor für die Zufriedenheitseinschätzung wichtig ist



Basis: 5.965 Befragte; Januar bis März 2017
Quelle: Statistisches Bundesamt

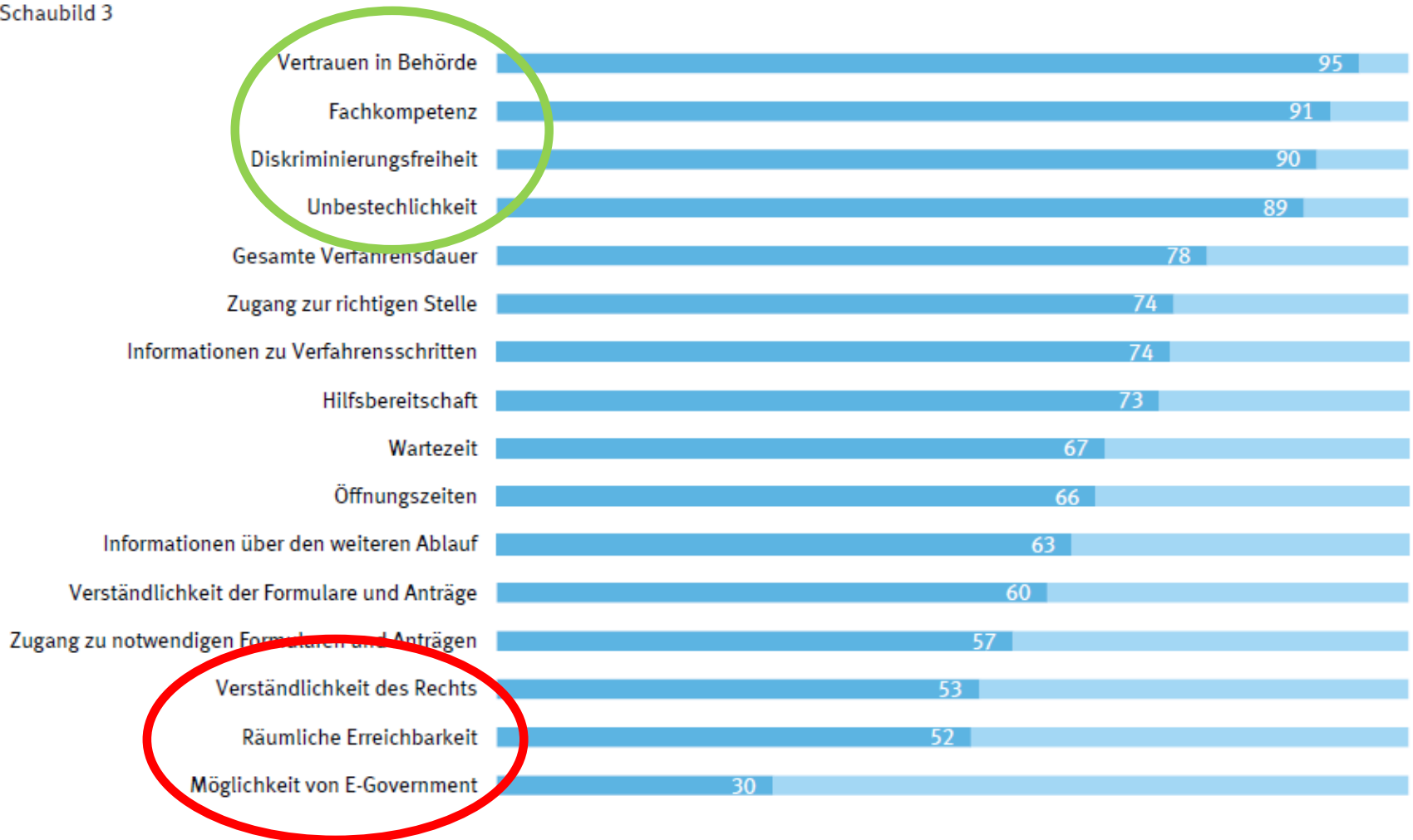
statista

Befragung
„Zufriedenheit der
Bürger in Deutsch-
land mit behörd-
lichen Dienst-
leistungen, 2017

1. Ausgangssituation – Gründe des Veränderungsdrucks für Verwaltungen

Wichtigkeit der Faktoren für die Zufriedenheitseinschätzung der behördlichen Dienstleistungen
(Prozentangabe für „wichtig“)

Schaubild 3



Quelle: Befragung „Zufriedenheit der Bürger in Deutschland mit behördlichen Dienstleistungen, 2015

1. Aspekte des Veränderungsdrucks für Verwaltungen

Erwartungen:

- Rechtmäßiges Handeln (legales, regelgebunden Handeln)
- Effizienz (wirtschaftliches Handeln) → Sparzwang / Personaleinsparung
- Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit von Verwaltungsentscheidungen
- Mehr Transparenz (von Verwaltungsvorgängen und Entscheidungen)
- ...

Herausforderungen:

- Wirksameres Handeln (z.B. mehr Chancengerechtigkeit)
- Demografischer Wandel (Personalrekrutierung)
- Digitalisierung („Smart Cities“)
- Umgang mit zurückgehendem Vertrauen in Politik *und* Verwaltung
- Verwaltung als „Akzeptanzbeschaffer“ für politische Entscheidungen
- ...

2. Change Management in Verwaltungen

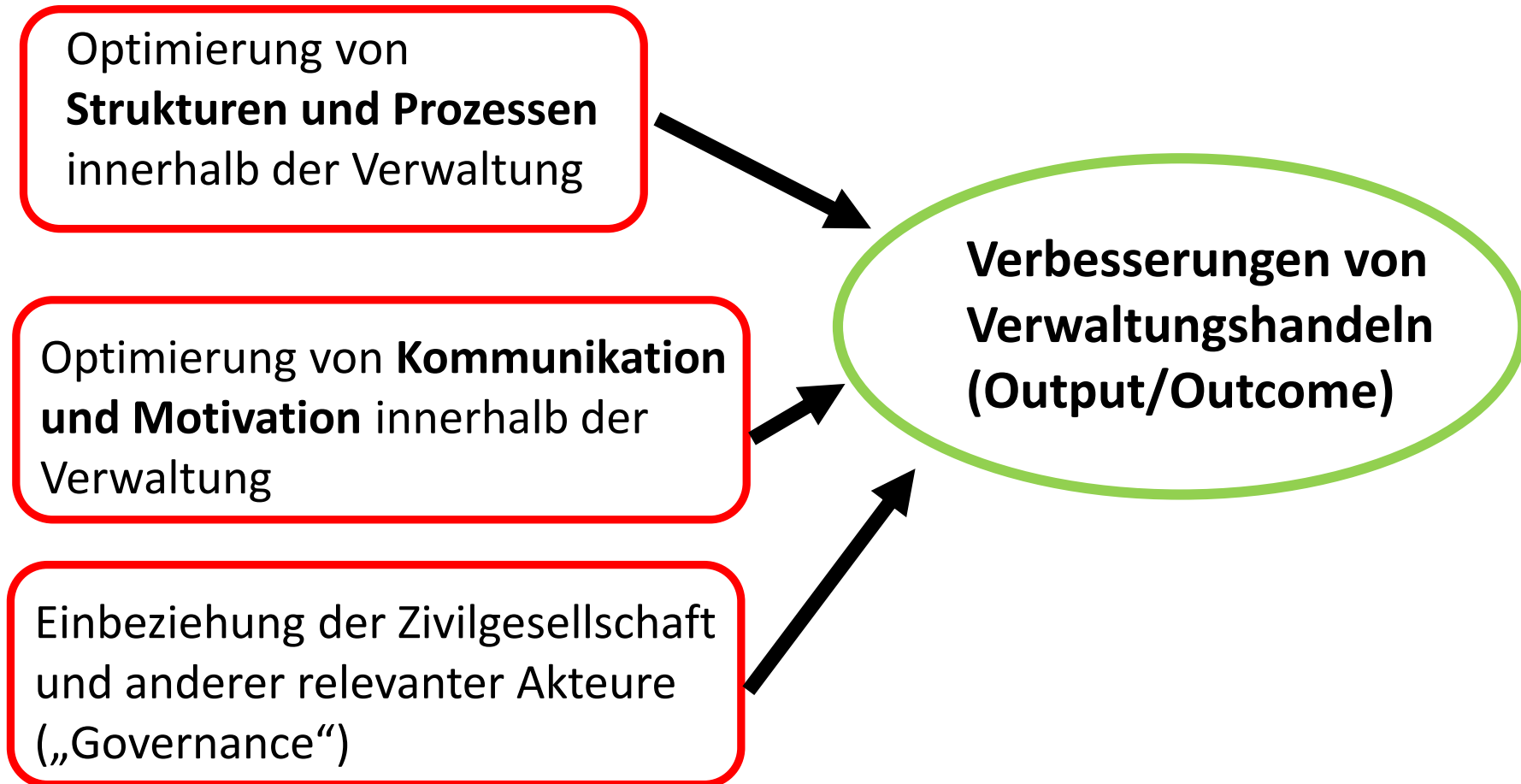
2. Change Management in Verwaltungen

Vorbemerkungen:

- Politik: Umstrukturierungen von Behörden (vor allem Ministerien und Spitzenbehörden) oft aus "aus politischen Erwägungen" bzw. weil sich "die Politik" aufgrund aktueller Ereignisse, Skandale veranlasst fühlt, Tatkraft zu "demonstrieren" → Gefühl der Verwaltung: „Spielball“
- Organisationskultur: Zusammentreffen von eher sicherheitsorientierten Menschen und einem Misstrauen gegenüber Veränderungsvorhaben, die Ungewissheit, Unsicherheit oder gar Risiko mit sich bringen könnten → *Gefahr der Reaktanz*
- Führungskräfte: Wenig Mut, Veränderungsprozesse einzuleiten (→ kaum Erfahrungen mit Veränderungen)

2. Change Management in Verwaltungen

Voraussetzungen



2. Change Management in Verwaltungen

Voraussetzungen:

- Positive Ziele hingegen wirken nur, wenn sie sich ausreichend viele Organisationsmitglieder zu eigen machen – und wenn sie sich überdies zutrauen, diese Ziele auch zu erreichen.
- Eine selbstzufriedene Organisation ist daher schwerer zu "motivieren" als eine, die einen Handlungsbedarf erkannt hat, und eine mutlose ist schwerer zu motivieren als eine, die Selbstvertrauen besitzt.
- Statt daher bei der Begründung von Veränderungsprojekten allzu sehr Missständen und Unzulänglichkeiten zu betonen, ist es gerade im öffentlichen Dienst oft klüger, die vorhandene Motivation, gute und professionelle Arbeit zu machen, mit positiven Veränderungszielen anzusprechen.

2. Change Management in Verwaltungen

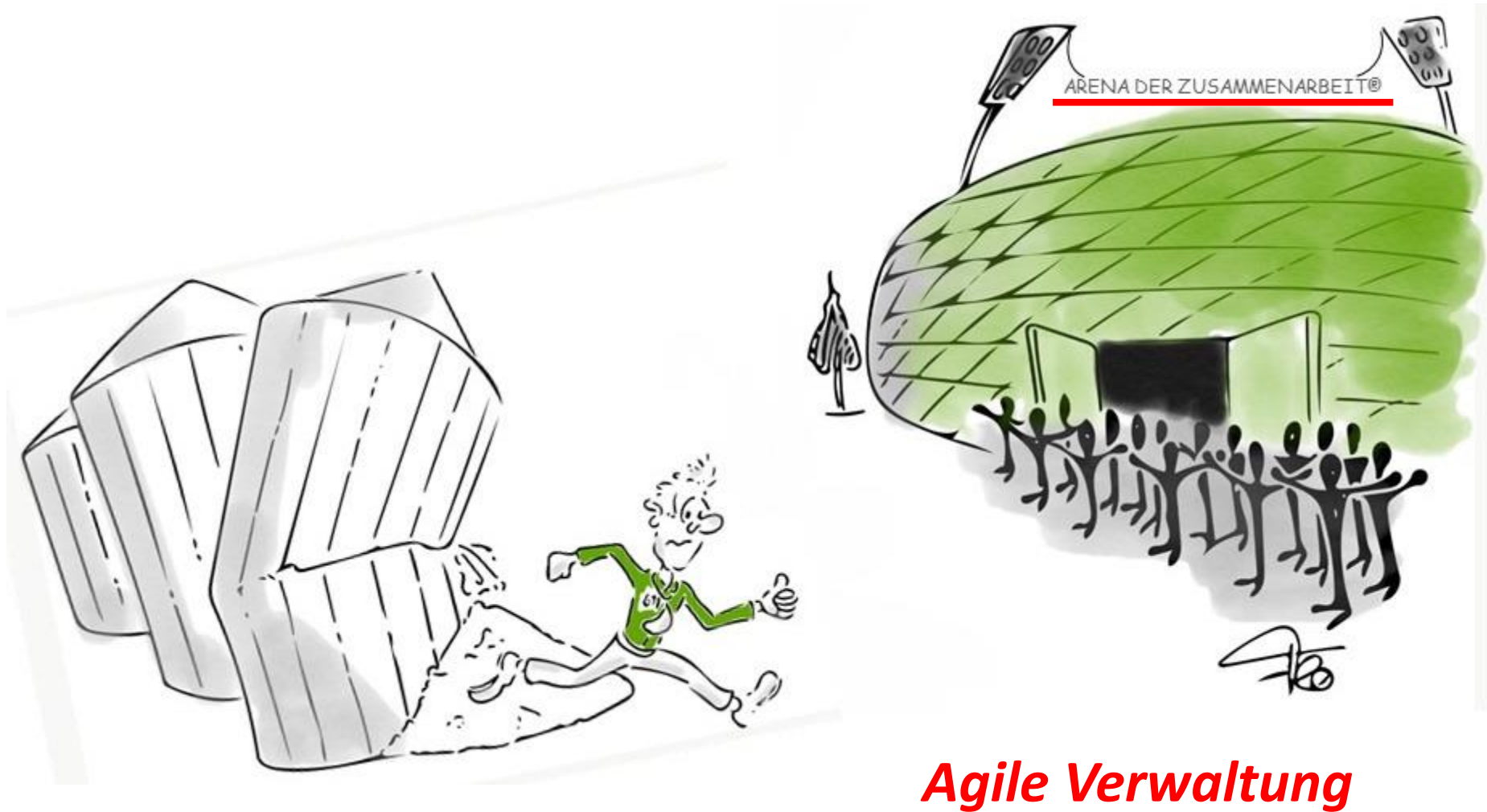
Thesen (Teil I):

1. Veränderungsvorhaben werden dann akzeptabel, wenn dem Aspekt der Sicherheit ausreichend Rechnung getragen wurde.
2. Wichtig ist, dass eine Motivation zur Veränderung vorhanden ist, auf allen Ebenen.
3. Eine gelungene Veränderung im öffentlichen Dienst hängt von der sozialen Kompetenz und dem Mut zum Führen der Behördenleitung ab.

Thesen (Teil II):

4. Neben den handelnden Personen, behindern aber auch Verwaltungsstrukturen den Wandel. Es gibt viele sehr starke und mächtige "Türme", aber nur sehr schwache Kräfte, die deren Handeln koordinieren.
5. Diese Strukturen, die jedem einzelnen "Turmherren" ein De-facto-Vetorecht geben, müssten verändert werden.

2. Change Management in Verwaltungen



Agile Verwaltung

3. Worum geht es beim Konzept der „Agilen Verwaltung“?

3. Worum geht es beim Konzept der „Agilen Verwaltung“?

- „Agilität“ stammt aus der IT-(Software-)Branche Anfang der 2000er (Beweglichkeit oder Wendigkeit von Personen oder Organisationen).
- Agilität vergleichbar mit „Flexibilität“ (Anpassungsfähigkeit), aber:
 - **Flexibilität**: rein reaktive Anpassung
 - **Agilität**: proaktiv und initiativ zu agieren, um notwendige Veränderungen durchzuführen.
- Agilität als (neues) Paradigma der Verwaltung (Hill 2015, 2018)
- Agile Verwaltung versucht einen qualitativ besseren Verwaltungsausgang zu erzeugen durch:
 - Vernetzung unterschiedlicher Fachbereiche über Organisationsgrenzen hinweg und
 - mehr Beteiligung und durch die frühzeitige Einbindung relevanter Akteure aus der Verwaltung *und* der Zivilgesellschaft.

3. Worum geht es beim Konzept der „Agilen Verwaltung“?

- Zentraler Aspekt ist dabei eine Neuausrichtung der Kommunikation; weg von einer hierarchischen, einseitigen top-down-Kommunikation hin zu einer horizontalen, problemorientierten Kommunikation.
- Kernelement ist das Denken in Zuständigkeiten oder Sachgebieten aufzugeben; stattdessen sollen behördenübergreifende Vorgangsteams (*Arenen*) gebildet werden, die regelmäßig miteinander kommunizieren und die entsprechend für die fristgerechte Durchführung des Vorhabens verantwortlich sind.

Arenen des DKBM

- Bildungsbeirat/Lenkungskreis
- Steuergruppe
- Bildungskonferenz

3. Worum geht es beim Konzept der „Agilen Verwaltung“?

Praktische Umsetzung:

- Ängelholm: in Schweden; einzige Stadt in Europa, die eine Verwaltung hat, die seit 2013 explizit agil arbeitet (Stadt mit knapp 42.000-Einwohner und knapp 3.300 städtischen Mitarbeiter*innen).
- Projektziele:
 - klare Ausrichtung auf die Bürger*innen
 - eine verbesserte Zusammenarbeit und gegenseitige Achtsamkeit zwischen den Mitarbeiter*innen
 - und eine hohe Beteiligung von ihnen an der Prozessgestaltung
- Ängelholm arbeitet zurzeit in Arenen in drei Themenbereichen: Bildung/Familie, Gesundheit und Soziale Entwicklung.
- Die betroffenen Bürger*innen werden direkt in die Entscheidungsprozesse miteinbezogen.
- Jede Arena wird von zwei Prozesssteuerer*innen begleitet, die diese Tätigkeit neben ihrer normalen Sachbearbeitung erledigen

3. Worum geht es beim Konzept der „Agilen Verwaltung“?

Für die Bildung von Arenen gibt es drei Voraussetzungen.

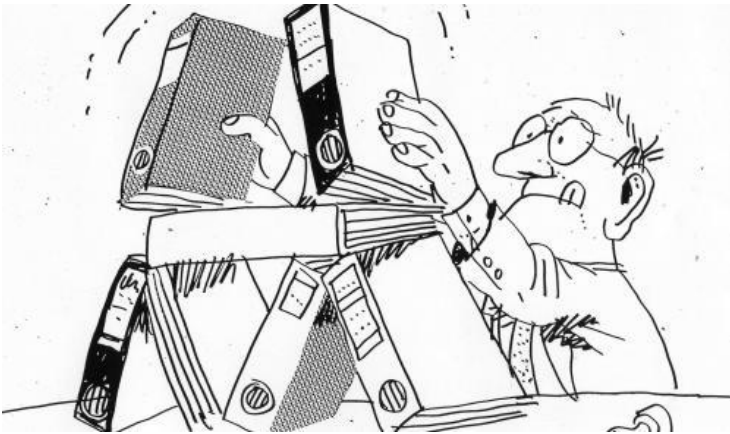
1. Die Arena wird nur dann gebildet, wenn ein zivilgesellschaftliche Problem besteht, das mit der „klassischen Verwaltungslogik“ – d.h. die einzelne Abteilung allein - nicht lösen kann
→ Bedingung ist, dass die Organisation bzw. eine/r Mitarbeiter/-in ein Problem gemeldet hat („Signal“).
2. Kooperation ist notwendig, die über Sachgebiete oder Abteilungen hinausgehen und eine vernetzte Zusammenarbeit notwendig macht.
3. Überschaubarer Zeitraum der Lösungsfindung für ein Problem.

3. Worum geht es beim Konzept der „Agilen Verwaltung“?

Agil heißt ...

- das Ganze in den Blick nehmen,
- cross-funktionale Teams bilden,
- die Anspruchsberechtigten einbeziehen,
- mit überschaubaren Änderungen und Teilergebnissen experimentieren,
- sich regelmäßiges Feedback von innen und außen verschaffen,
- und so das System immer angemessener machen.

4. Hürden des agilen Verwaltungshandelns und deren Überwindung



4. Hürden des agilen Verwaltungshandelns

Hürden:

- legalistische Verwaltungskultur: Denken in Zuständigkeiten steht einem ganzheitlichen Denken und Handeln gegenüber.
- Mitarbeiter*innen müssen dazu bereit sein, das Silo-Denken in Zuständigkeiten und Abteilungsgrenzen zu überwinden und stattdessen umfassender mit anderen Akteuren innerhalb *und* außerhalb der Verwaltung zusammenzuarbeiten.
- Forderung nach mehr Transparenz (Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, Transparenzgesetz in Hamburg, Rheinland-Pfalz)
Aber: Transparenz → kein Automatismus zu mehr „Good Governance“.
- Mehr Legitimität von Verwaltungshandeln ist auch:
„Wie verständlich, wie nachvollziehbar und wie fair wird das Verwaltungs-handeln wahrgenommen?“ → **Transparenz als Prinzip, nicht aus Prinzip!**

4. Überwindung der Hürden

→ Schlüsselrolle der Begriffe „**Motivation**“ und „**Kommunikation**“

1. **Motivation von Verwaltungsakteuren**: früher „Beamtenethos“;
heute: eher durch Verwirklichung prosozialer & altruistischer Werte!?
(These der Forschung zur Public Service Motivation/PSM)

2. Kommunikation

- **Legitimation durch Kommunikation**: Die Legitimation von Verwaltungshandeln durch gesetzlich vorgeschriebenen, formalen Rechtsverfahren wird ergänzt durch die Legitimation durch Kommunikation (frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung).
- **Dialog statt „Basta“**: *Gesellschaftlich* tragfähige Lösungen sind ohne Kommunikation zwischen Bürgern, Verbänden, Initiativen, Vorhabenträgern sowie Politik und Verwaltung nicht (mehr) möglich.
- **Alternativen diskutieren**: Projektvorhaben sind nie alternativlos!
Akzeptanz für Vorhaben steigt, wenn Alternativen offen bzw. öffentlich diskutiert werden.

5. Rolle der Verwaltungsleitung bei der Umsetzung agilen Verwaltungshandeln in den Kommunen

5 . Rolle der Verwaltungsleitung bei der Umsetzung agilen Verwaltungshandelns in den Kommunen

Leitung → *Einbeziehung der Mitarbeit*innen*: Veränderungsprozesse, bei denen die Mitarbeitenden einbezogen wurden, sind eher erfolgreich als die Alternativen (einseitige Steuerung oder Delegation)

Führungskräfte → *Wahrgenommener Problemdruck* ist von großer Bedeutung, vor allem müssen die Führungskräfte von der Notwendigkeit überzeugt sein.

Verwaltung & Zivilgesellschaft → *Schrittweises Vorgehen mit einer ergebnisoffenen Experimentierphase* ("reality testing"): Beginn mit einem Pilotbereich (Einführung erfolgt als ergebnisoffenes Experiment, bei Misserfolg können die Veränderungen rückgängig gemacht werden)
→ Das erleichtert es den Betroffenen, sich auf das Experiment einzulassen, Erfahrungen zu sammeln und Korrekturen vorzunehmen.
→ *Innovationslabore (z.B. in Brandenburg, Speyer etc.)*

6. Potenzielle Verbindungen zum Datenbasierten Kommunalen Bildungsmanagement

6. Potenzielle Verbindungen zum Datenbasierten Kommunalen Bildungsmanagement

Mögliche Arenen des Datenbasierten Kommunalen Bildungsmanagements

- Bildungsbeirat/Lenkungskreis
- Steuergruppe
- Bildungskonferenz

Prinzipien der agilen Verwaltung

- horizontalen, problemorientierten Kommunikation.
- Bildung von behördenübergreifende Vorgangteams (*Arenen*),
 - regelmäßig miteinander kommunizieren
 - verantwortlich für die fristgerechte Durchführung des Vorhabens.

7. Fazit

7. Fazit

Durch agiles Verwaltungshandeln: Mehr Effektivität und Transparenz!

- Schnittmenge: Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit
- ➔ Vertrauen ➔ Abbau von Verwaltungsverdrossenheit
- ➔ höhere Akzeptanz von Verwaltung (und Verwaltungshandeln)
- Legitimation durch Verfahren: Rechtliche Rahmenbedingungen bleiben fundamentaler Bestandteil des Verwaltungshandelns (*Rechtssicherheit*).
- Legitimation durch Kommunikation: Eine neue Form einer offenen und ehrlicheren Kommunikation *von* Verwaltung und *über* Verwaltung kann verhindern, dass die Bürger unrealistische Erwartungen an die Verwaltung haben → (frühzeitige) Öffentlichkeitsbeteiligung.
→ Mehr Legitimität durch Verfahren *und* durch Kommunikation.
- Transparenz *als* Prinzip, nicht *aus* Prinzip!
- Vermehrte Aufmerksamkeit für Fragen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit!

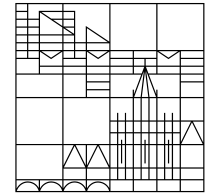
7. Fazit

Ein wichtiger Schritt hin zu einer agilen Verwaltung führt über eine bessere Kommunikation – und einer potenziell höheren Akzeptanz – von Verwaltungshandeln:

→ **Höheres Maß an Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit von Verwaltungshandeln.**

Auszug aus dem Vorwort des Arbeitshandbuchs „Bürgernahe Verwaltungssprache“ des Bundesverwaltungsamtes (2002, S. 6):

„Die Menschen erleben den Staat „hautnah“ im Umgang mit den Behörden. Ärger, Ohnmacht, Wut oder Enttäuschung können durch unverständliche Verwaltungssprache, umständliche Bearbeitungsweise und mangelnde Beteiligung der Betroffenen im Verwaltungsverfahren entstehen. Verständliche, einsehbare und vom Wohlwollen getragene Schreiben können dagegen Vertrauen der Menschen zur Behörde – und damit auch zum Staat – schaffen“.



Herzlichen Dank!

Priv.-Doz. Dr. Daniel Rölle

Vertretung des Lehrstuhls
für Verwaltungswissenschaft

Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft

Tel.: +49 (0) 75 31/88 - 4007

daniel.roelle@uni-konstanz.de

<https://www.polver.uni-konstanz.de/roelle/personen/roelle/>