

Agile Arbeitsmethoden in der öffentlichen Verwaltung

Agile Methoden erorbern Wirtschaftsunternehmen und können auch die öffentliche Verwaltung, vor allem bei Innovationsprozessen, unterstützen. Doch sie entfalten ihre Wirkung erst in einer Veränderungskultur, die sich weg von hierarchischer Arbeitsteilung hin zu cross-funktionalen, selbstorganisierten Teams bewegt.

Autoren

Veronika Lévesque

ist Leiterin Qualitätsmanagement und Projektcontrolling bei einer kantonalen Bildungsverwaltung in der Schweiz, Spezialistin für Organisationsentwicklung und Initiatorin des Forums Agile Verwaltung. forumagileverwaltung@gmail.com

Wolf Steinbrecher

ist selbstständiger Berater und Mitgründer der Common Sense Team GmbH, Karlsruhe und Initiator des Forums Agile Verwaltung. forumagileverwaltung@gmail.com

Der Begriff „agil“ ist neu – wenn man von der IT-Branche abieht, aus der er ursprünglich stammt. Seit ein, zwei Jahren erobert er ganz unterschiedliche Bereiche. Und sogar vorsichtige Wirtschaftsmagazine wie der Harvard Business Manager heben inzwischen das Thema auf ihre Titelseiten. Andere aber sagen schon voraus, dass der Hype bald wieder abflauen werde. Agile Methoden sind aus unserer Sicht jedoch mehr als eine Mode. Sie stellen vielmehr ein Angebot für eine neue Haltung dar, mit der Verwaltungen sich neuen Anforderungen und ungewohnten Problemstellungen nähern könnten.

Eine vollständige Umstellung von Verwaltungen auf ‚agil‘ nach dem Motto „ganz oder gar nicht“ ist aber nicht das Thema. Und nicht notwendig. Denn ihrer eigenen Definition zufolge ist Agilität nie fertig. Das unterscheidet ihre ganze Denkweise vom sogenannten „Neuen Steuerungsmodell“ (NSM): Das wollte ein Modell aus lauter unverzichtbaren Teilen sein, einem komplizierten Uhrwerk ähnlich. Fehlt ein Rädchen, bleibt es stehen. Dieser Ansatz erschwerte die kritische Adaptation an die eigene Verwaltungssituation, denn alle negativen Erfahrungen waren nicht dem „Modell“ an sich, sondern seiner zu wenig buchstabentreuen Anwendung geschuldet. Die agile Denkweise will kein neues „Modell“ in diesem Sinne sein. Sie fordert und fördert nach

klaren Zwischenzielen und praxisorientiert das Experiment und die kritische Auseinandersetzung mit den Resultaten. Es gibt keine Suche nach der „best practice“ im Singular. Es gibt nur eine Reihe von good practices, alle anders und alle berechtigt.

Das Ganze in den Blick nehmen

Schlagartige, grundlegende Änderungen in der Umwelt – sogenannte disruptive Ereignisse – nehmen zu. Sie sind die Folge steigender Komplexität: Dies bedeutet eine wachsende Vernetzung und damit vermehrte Rückkopplungen und Querbeziehungen. Wer hätte vor 20 Jahren – als das Neue Steuerungsmodell entwickelt wurde – damit gerechnet, dass ungedeckte Hypothekenkredite von kleinen Eigenheimbesitzern auf einem anderen Kontinent die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland (und auch die kommunalen Haushalte) maßgeblich beeinflussen würde? Aktuell ist – in Folge davon – zum Beispiel das Zinsniveau extrem niedrig, und die Stimmung der Kämmerer ist gelöst. Aber könnte nicht bald ein Gegenschwung eintreten? Wie groß ist dieses Risiko? Was wären dafür die Frühwarnzeichen? Die agile Herangehensweise empfiehlt, bei der Planung immer einen längeren Zeitraum in den Blick zu nehmen und für die Schlüsselrisiken Vorsorge zu treffen. Nur dann können

wir auch zeitweise, in Krisensituationen „auf Sicht steuern“ und behalten doch die grobe Richtung bei.

Cross-funktionale Teams bilden

Ein zentrales Kulturmuster unserer Verwaltungen ist das Denken in Zuständigkeiten. Für jede Aufgabe gibt es eine zuständige Behörde, ein Amt oder Sachgebiet. Komplexe Aufgaben werden so gut es geht in Einzelhäppchen zerteilt, die auf die Zuständigkeiten zurechtgeschnitten werden. Das Denkmuster ist die Reduktion von Komplexität durch Zerteilung. Das Ziel ist die Prozesskontrolle durch Regeln. Die Vision ist der Workflow: nie erreicht, aber desto hartnäckiger angestrebt. Zur Erläuterung: Stellen Sie sich eine altmodische Balkenwaage vor. Drückt man eine Waagschale herunter, so geht die andere nach oben. Das „System Waage“ ist vollständig erklärbar. Jetzt stellen Sie sich ein Mobile vor. Ein Mobile ist quasi eine Waage mit 20 oder mehr Waagschalen, in einer herabfallenden Baumstruktur miteinander vernetzt. Wenn Sie jetzt ein beliebiges Teil des Mobiles bewegen, dann können Sie nicht mehr berechnen, wie sich ein beliebiges anderes Teil bewegen wird. Sie wissen auch nicht, welche Tänze das von Ihnen bewegte Teil - einmal losgelassen - weiterhin vollführen wird. Zuständigkeitsregelungen versuchen, einzelne Teile des Mobiles in die Verantwortung einzelner Akteure zu legen. Dass jede Bewegung eines dieser Zuständigkeitselemente die jeweils anderen beeinflusst, spielt bei dieser Betrachtungsweise eine sehr untergeordnete Rolle.

Ein Beispiel: In einem Bundesland ist das Landesumweltamt zuständige Genehmigungsbehörde für die Anträge auf die Errichtung größerer Windparks. Daran sind aber weitere zwölf Behörden zu beteiligen. Die Fragestellungen, die aus dem Antrag erwachsen, werden in 13 scheinbar eigenständige Pakete aufgeteilt und an 13 Sachbearbeiter vergeben. Diese Sachbearbeiter sehen sich in der Regel nie. Wenn jetzt zum Beispiel die Natur-

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.

schutzbehörde relativ schnell zum Schluss kommt, dass fünf der 25 Windräder auf ihrem Standort wegen einer geschützten Tierart nicht genehmigt werden können, dann erfahren die anderen zwölf Kollegen nichts davon. Sie prüfen weiter ihre Sachverhalte bis zum Ende. Die agilen Methoden raten bei derartigen Aufgaben, behördenübergreifende Vorgangsteams zu bilden. Das Vorgangsteam als Ganzes ist für die korrekte Antragsbearbeitung und die Fristeinhaltung verantwortlich. Es steht im regelmäßigen Kontakt und sucht bei auftretenden Hindernissen gemeinsam nach Ideen zu ihrer Beseitigung.

Die Anspruchsberechtigten einbeziehen

Ein Grundauftrag der Verwaltung ist es, innerhalb politischer Entwicklungen für Stabilität zu sorgen. Von der öffentlichen Verwaltung werden Berechenbarkeit, formale Korrektheit und Zuverlässigkeit verlangt. Gleichzeitig werden ihr Statik, Unbeweglichkeit und Kompliziertheit vorgehalten. Der Spagat zwischen Erfüllung hoheitlicher Aufgaben einerseits und dem Dienstleistungsgedanken andererseits will ständig neu definiert und gemeistert werden. Agile Verwaltungen beziehen Betroffene auf alle Aufgaben aus, bei denen es praktisch möglich und rechtlich zulässig ist. Dazu ein Beispiel aus Schweden: Die Stadt Ängelholm hat sich 2015 neue Leitlinien gegeben. Dazu

gehört vor allem das Arbeiten in übergreifenden Vorgangsteams, als „Arenen“ bezeichnet. Zu jeder Arena gehört auch der betroffene Bürger selbst. Der Projektbericht schildert den „Mitbürgervorgang Ibrahim“, in dem es um einen kürzlich anerkannten, 18-jährigen Asylberechtigten geht. Ganz selbstverständlich sitzt Ibrahim mit Dolmetscherunterstützung im Kreis der Fachleute von Arbeitsvermittlung, Erwachsenenbildung sowie IHK-Vertretern und wird als Fachmann in eigener Sache beteiligt.

Oft ist am Anfang nicht klar, worin das gute Ende bestehen könnte. Zum Beispiel in der Jugendhilfe. Welches Angebot kann einen Jugendlichen, der sich in schwierigem Fahrwasser befindet, optimal unterstützen? Welches kann er annehmen? Wie viele Fehlversuche kann man sich leisten, bevor die Gesellschaft ihn ganz verliert? Aus Sicht der agilen Denkweise bilden solche Situationen nicht die Ausnahme, sondern zunehmend den Normalfall. Wissensprozesse – oder „schwach strukturierte Prozesse“ (Bundesverwaltungsamt) werden wichtiger. Gerade für diese Aufgabenstellungen haben sich agile Arbeitsmethoden herausgebildet und sind mittlerweile gut erprobt.

Eine der bekanntesten Methoden heißt „Scrum“. Bei Scrum gibt es zu jedem Vorgang ein Umsetzungsteam. Dieses Team organisiert sich in festen Zeitintervallen, „Sprints“ genannt. Die Länge der Intervalle wird zu Beginn eines Vorgangs vereinbart und dann bis zum Abschluss nicht mehr geändert. Die Vereinbarung fester Abstimmungstermine („jeder dritte Dienstag von 10 bis 12“) spart Koordinationsaufwand, der feste Arbeitsrhythmus tut dem Team gut. In den Sprinttreffen plant das Team gemeinsam die nächsten Schritte. Das geschieht selbstverantwortlich: kein Vorgesetzter entscheidet über das „Wie“ der Aufgaben erledigung. Auch der Umfang der Aufgabenliste, die sich das Team für ein Intervall vornimmt, unterliegt allein seiner Entscheidung. Nach jedem Intervall sollen, wo immer möglich und sinnvoll, in

sich abgeschlossene und bereits nutzbare Zwischenergebnisse abgeliefert werden. Im Beispiel des Jugendlichen könnten dies eine orientierende Berufsberatung und eine Schnupperphase in einem Fußballverein sein. Im zweiten Intervall werden diese Maßnahmen erprobt und am Ende gemeinsam evaluiert: Ist die Erfahrung mit dem Verein positiv? Oder spricht etwas für ein anderes Herangehen? Es werden also keine umfangreichen Hilfepläne ausgearbeitet, die für ein ganzes Jahr oder länger gelten sollen. Sondern das Team arbeitet bewusst in einem Experimentiermodus, wertet Erfahrungen schnell aus, verstärkt Erfolgreiches, verwirft Wirkungsloses.

Regelmäßiges Feedback

Agile Teams planen ihre Arbeit adaptiv. Die Teilergebnisse der einzelnen Intervalle sind auf Nutzbarkeit ausgerichtet, auch wenn das „Gesamtprodukt“ noch nicht fertig ist. Diese Teilergebnisse kann man – wie am Beispiel der sozialen Unterstützung eines Jugendlichen geschildert – ausprobieren und sich Feedback der Betroffenen holen. Fällt das Feedback negativ aus, dann hat man nur drei Wochen in eine falsche Richtung gearbeitet und nicht ein ganzes Jahr. Der adaptive Handlungsmodus, die dauernde rhythmische Abfolge von Planen – Prüfen – Anpassen, ist das Herzstück agiler Arbeit.

Der Auslöser kann ein Antrag von außen sein und die Verwaltung entwickelt konstruktiv-reaktiv eine abgestützte Lösung. Oder die Verwaltung selbst löst einen Prozess aus, weil sie eine übergeordnete Aufgabe zu erfüllen hat, und startet autoaktiv einen adaptiven Prozess unter Einbezug der Stakeholder. In der agilen Auseinandersetzung mit Anforderungen sind Qualität und Nützlichkeit der Produkte während ihrer Entwicklung und Erstellung ein Teil des Prozesses: Welchen Wert genau wollen wir erarbeiten, was ist ein hilfreiches Zwischen- und ein zielführendes Endprodukt aus Sicht aller Beteiligten und Betroffenen, wie können wir schnell einen ersten passenden

Schritt machen, was war bisher wirksam, was bringt uns, obwohl bekannt, nicht weiter? Charakteristisch für die agile Denkweise ist der Grundsatz „Experimentieren statt streiten“. Wenn zwei Teammitglieder unterschiedlicher Meinung sind, welche Methode zum Erfolg führt, dann wird möglichst eine Versuchsanordnung vereinbart: Wir probieren beide Methoden, wir vereinbaren eine Methode, um den Erfolg zu messen – und dann befragen wir die Praxis.

Der agile Methodenkoffer

In den vergangenen 20 Jahren wurden aus der agilen Denkweise heraus Methoden entwickelt, die die Ansprüche unseres Slogans umzusetzen helfen.

- Die szenario-basierte Planung (SBP) dient dazu, längerfristige Tendenzen, die die eigene Verwaltung betreffen könnten, zu identifizieren. Damit können die eigenen Handlungsstrategien auf ihre Robustheit getestet werden.
- Open Space und Appreciative Inquiry sind effektive Großgruppenmethoden, mit denen man Mitarbeiter und Bürger in Strategieentwicklungen und Lösungs-suchen einbeziehen kann.
- Scrum ist eine stark formalisierte Arbeitsweise in Sprints mit definierten Rollen, Planungswerkzeugen und Meetings. Scrum zeigt, wie sich cross-funktionale Teams organisieren können. Aus Scrum sind die regelmäßigen Retrospektiven bekannt, mit denen ein ständiger Verbesserungsprozess organisiert wird
- Mit Critical Friends gibt es eine gut erprobte Methode, Feedback in Projekten zu organisieren.

Agile Kulturänderung

Aber zu warnen ist vor der Vorstellung, agile Arbeitsmethoden beschränkten sich auf die „Tools“ aus diesem Werkzeugkoffer. Agilität ist verknüpft mit Um-gangsformen – Kommunikation auf Augenhöhe ist dafür elementar. Die Basis für eine solche Kultur wird durch eine gemeinsame Vision der Organisation gelegt. Agiles Arbeiten in cross-funktiona-

Das „Forum Agile Verwaltung“ (FAV)

Das Forum Agile Verwaltung FAV – www.agile-verwaltung.org – will Wege untersuchen, agile Methoden und öffentliche Verwaltung in Kontakt zu bringen – ohne Dogma und Mission. Es ist ein Marktplatz der Möglichkeiten. Wie ein Markt ist es ein öffentlicher Raum als Treffpunkt und Fokus für interessierte Personen. Im Rahmen des Forums gilt der Grundsatz: Ohne kommerzielles Interesse. Die Ergebnisse der Konferenz „Agile Verwaltung 2017“, die am 10. Februar an der Hochschule der Medien in Stuttgart stattfand, finden Sie unter <http://bit.ly/2nT1w8O>.

len, selbstorganisierten Teams beruht immer auf einer Voraussetzung: dass jeder Beteiligte den Sinn seiner Arbeit versteht, dass er das Ziel des Ganzen im Blick hat. Das Entscheidende dabei ist: Die Arbeitsteilung zwischen Anweisung und Umsetzung, Planung und Ausführung, strategischer Entscheidung und operativer Gefolgschaft wird tendenziell zugunsten der Sache aufgehoben. Jede Verwaltung benötigt eine Vision ihres Handelns, die sich an Werten orientiert. Wer agile Methoden in seiner Verwaltung einführen möchte, muss in und mit seiner Organisation Visionen erarbeiten und propagieren. Die Verwaltungen können sich nicht mehr auf die Rolle von Exekutoren anderweitig beschlossener Gesetze und Regeln zurückziehen. Sie sind (wieder) gefragt als Gestalter von gesellschaftlichen Lösungen. Nur dann macht die Anwendung agiler Methoden Sinn. Dann aber auch wirklich. ■

Literatur

Harvard Business Manager, Heft Mai 2016
Stadt Ängelholm, Agil utvecklings- och servicekommun slutrapport, auf www.angelholm.se/Documents/Kommunochpolitik