FOM Hochschule für Oekonomie & Management Essen

Standort Berlin

Bachelor-Thesis

zur Erlangung des Grades eines

Bachelor of Arts (B.A.)

über das Thema

Der öffentliche Dienst im Wandel: Zukunftsfähigkeit erreichen durch die Einführung agiler Organisationsstrukturen

von

Sylke Selzer

Abgabedatum 29. September 2017, nachträglich korrigierte und für die Veröffentlichung gekürzte Fassung vom 18.04.2048

I Inhaltsverzeichnis

I Inhaltsverzeichnis II
II Abbildungsverzeichnis IV
III Abkürzungsverzeichnis V
IV Verzeichnis der Anhänge V
1 Einleitung 1
2 Der öffentliche Dienst 3
2.1 Definition des öffentlichen Dienstes 3
2.2 Entstehung des öffentlichen Dienstes 4
2.3 Besonderheiten des öffentlichen Dienstes 6
3 Veränderungsbedarf des öffentlichen Dienstes 8
3.1 Aktuelle Situation in öffentlichen Verwaltungen 8
3.2 Wandlungsbedarf durch aktuelle und zukünftige Trends 12
4 Bisherige Verwaltungsreformen im öffentlichen Dienst 15
4.1 New Public Management als Reformbewegung 16
4.2 Das Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ 18
4.3 Wirkung der Verwaltungsreformen auf Bundesebene 21
4.4 Gründe für bisheriges Scheitern von Reformvorhaben 22
5 Kernelemente des Change Managements 23
5.1 Phasenmodelle 24
5.2 Erfolgsfaktoren für ein Change-Management-Projekt 28
5.3 Systematisches Vorgehen bei Veränderungsprozessen 30
6 Agile Organisationsstrukturen 34
6.1 Beispiele agiler Organisationsstrukturen in der Privatwirtschaft 36
6.2 Umsetzbarkeit agiler Organisationsstrukturen im öffentlichen Dienst 38

6.3 Beschreibung agiler Methoden und deren Einsatz im öffentlichen Dienst 41
6.3.1 Selbstorganisierte Teams 41
6.3.2 Cross-funktionale Teams 43
6.3.3 Scrum 45
6.3.4 Kanban 48
6.4 Rechtlicher Rahmen für die Agilisierung öffentlicher Verwaltungen 51
7 Einführung und Anwendung von agilen Methoden am Praxisbeispiel des Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 52
7.1 Kernaussagen des Interviews zur Agilen Methode 53
7.2 Kernaussagen zur Implementierung des IT-Labors 54
7.3 Weitere Aussagen zur Einführung agiler Methoden im öffentlichen Dienst 56
7.4 Analyse der Vorgehensweise in der BAMF 57
8 Fazit 58
V Anhänge 61
VI Literaturverzeichnis 63

II Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schalenkonzept in der Personalstandstatistik 4

Abbildung 2: Beschäftigte des öffentlichen Dienstes nach Beschäftigungsbereichen (1991-2015) 9

Abbildung 3: Befragung zur Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes 11

Abbildung 4: Beschäftigte nach Altersgruppen und der Art des Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnisses 13

Abbildung 5: Reformbereiche und Prinzipien des Regierungsprogramms 19

Abbildung 6: Drei-Phasen-Modell von Kurt Lewin 24

Abbildung 7: 8-Phasen-Modell von John P. Kotter 25

Abbildung 8: Prosci Drei-Phasen-Prozess 26

Abbildung 9: ADKAR-Modell des individuellen Veränderungsprozess 27

Abbildung 10: Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren von Veränderungsprozessen 28

Abbildung 11: Ranking der Erfolgsfaktoren von Veränderungsprozessen 29

Abbildung 12: Systematisches Change Management-Vorgehen 30

Abbildung 13: Leitsätze des "Agilen Manifest" 35

Abbildung 14: Duales Betriebssystem von John P. Kotter 39

Abbildung 15: Verteilung der Führungsaufgaben in einer agilen Organisationsstruktur 42

Abbildung 16: Scrum Prozess 46

Abbildung 17: Beispiel für den Aufbau eines Kanban-Boards 49

Abbildung 18: Aufbau des IT-Labors des BAMF 53

III Abkürzungsverzeichnis

BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell

IV Verzeichnis der Anhänge

Anhang 1: Interview-Fragebogen 61

1 Einleitung

Die Welt unterliegt stetig Veränderungen. In den letzten Jahren vollziehen sich die Veränderungen jedoch einerseits schneller und wirken andererseits globaler. Grund dafür ist die zunehmende Vernetzung, die durch das Internet möglich geworden ist und somit einen digitalen Wandel in Gang gesetzt hat. Auch die Globalisierung und der demografische Wandel beeinflussen und treiben diese Veränderungen der Welt voran. Unternehmen der Privatwirtschaft haben erkannt, dass sie auf diesen Wandel reagieren müssen, um mit dem schnellen Tempo mithalten zu können. Einige Unternehmen reagieren, indem sie ihre Agilität erhöhen und diese neu gewonnene Flexibilität als Antwort auf die sich schneller ändernde Unternehmensumwelt verstehen. Doch wie verhält sich der öffentliche Dienst? Ist er ebenfalls von dem Wandel betroffen? Und wenn ja, reagiert der öffentliche Dienst darauf? Diese Fragen sollen in der vorliegenden Arbeit beantwortet werden. Die Annahme, dass der öffentliche Dienst in Deutschland bisher nicht ausreichend auf die Veränderungen der letzten Jahrzehnte reagiert hat und somit dessen Zukunftsfähigkeit gefährdet ist, soll überprüft werden. Von weiterem Interesse ist die Frage, ob moderne Organisationsstrukturen aus der Privatwirtschaft auch auf den öffentlichen Dienst übertragen werden können, damit dieser bereits realen und zukünftigen Herausforderungen agil begegnen kann.

Das Thema soll dabei übergreifend behandelt werden und allgemein anwendbar auf alle Kerneinrichtungen (Behörden, Bundes- und Landesämter) des öffentlichen Dienstes sein. Es steht demzufolge nicht nur ein Bundesamt oder eine Landesverwaltung im Fokus, sondern die öffentliche Verwaltung als Ganzes. Dieser Ansatz wurde gewählt, um zu prüfen, ob der gesamte öffentliche Dienst von den Veränderungen betroffen ist oder nur einzelne Bereiche.

Der Aufbau der Abschlussarbeit basiert auf den nachstehenden Fragestellungen:

- Was ist der öffentliche Dienst und wie lässt er sich abgrenzen zu Unternehmen der Privatwirtschaft?
- Besteht Wandlungsbedarf und wenn ja, welche Gründe für einen Wandel können benannt werden?

- Haben die öffentlichen Verwaltungen bisher versucht, sich zu verändern oder anzupassen? Waren diese Versuche erfolgreich?
- Welche Maßnahmen ergreifen Unternehmen der Privatwirtschaft, um sich an die aktuellen Umstände anzupassen?
- Sind diese Maßnahmen der Privatwirtschaft auf Einrichtungen des öffentlichen Dienstes übertragbar?
- Wie könnten agile Organisationsstrukturen und Methoden im öffentlichen Dienst implementiert werden?

Um die Fragen zu beantworten, wurde eine umfangreiche Literaturrecherche durchgeführt. Fachliteratur diente der theoretischen Bearbeitung, während Berichte, Regierungsprogramme und andere schriftliche Quellen von Bundes- und Landesbehörden die Übertragung in die Praxis verdeutlichen sollten. Umfragen und Analysen von Verbänden und Beratungsfirmen sollen dabei helfen, immer wieder die Theorie mit der Praxis abzugleichen. Ein erster Schwerpunkt der Arbeit liegt auf dem Thema Veränderungs- bzw. Change-Management, da hier die Ursache des mangelnden Erfolgs von Veränderungsvorhaben in öffentlichen Verwaltungen vermutet wird. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Untersuchung agiler Organisationsstrukturen und Methoden und deren Anwendbarkeit in Verwaltungen des öffentlichen Dienstes. Die Arbeit ist so gegliedert, dass zunächst der Wandel an sich im Vordergrund steht und dann die mögliche Antwort auf diesen Wandel – die Agilisierung – vorgestellt wird. Im letzten Kapitel, werden beide Themenkomplexe anhand eines Praxisbeispiels zusammengeführt. Hierzu wurde ein Experteninterview mit einem Bereichsleiter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geführt.

Es wird darauf hingewiesen, dass aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet wird. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

2 Der öffentliche Dienst

Wenn vom öffentlichen Dienst gesprochen oder geschrieben wird, ist häufig unklar, was genau der öffentliche Dienst ist. Schließlich ist der Begriff so weitreichend, dass er zum einen Bundesministerien, Behörden sowie Ämter umfasst, und zum anderen öffentliche Einrichtungen, wie Schulen, Museen und Freibäder. In dem folgenden Kapitel wird daher der öffentliche Dienst zunächst definiert und seine Besonderheiten analysiert.

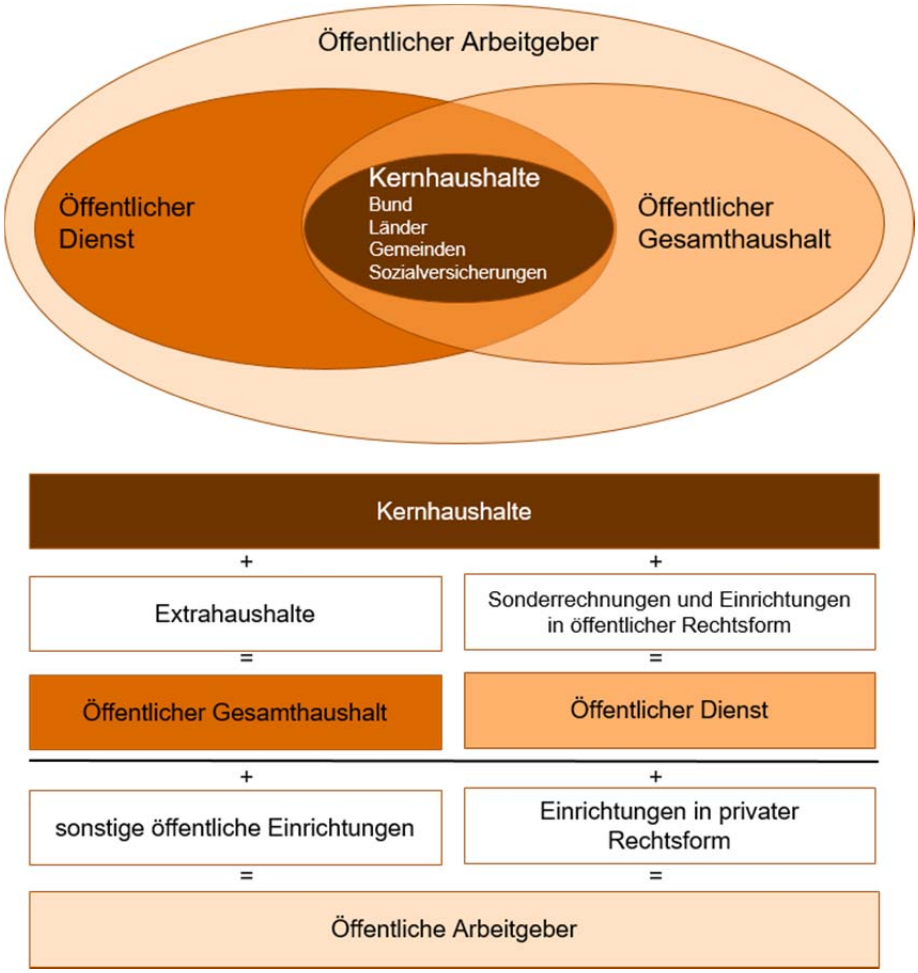
2.1 Definition des öffentlichen Dienstes

Der Begriff des öffentlichen Dienstes wird häufig verwendet, ohne näher definiert zu werden. Wie sich herausstellt, ist eine allgemeingültige Definition auch schwer zu treffen, da es sie schlichtweg nicht gibt.[1] Selbst in Gesetzestexten, wie dem Grundgesetz, findet der Begriff zwar Verwendung, wird aber nicht näher definiert. Artikel 33 des Grundgesetzes besagt jedoch: „Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.“ Dieser Artikel des Grundgesetzes ist zwar keine Definition, stellt jedoch Abgrenzungsmerkmale zwischen dem öffentlichen Dienst und sonstigen Beschäftigungsverhältnissen zur Verfügung. So kann die Erledigung öffentlicher Aufgaben als öffentlicher Dienst verstanden werden; also eine Tätigkeit die im öffentlichen Interesse zur Erfüllung unmittelbarer Staatsaufgaben erbracht wird.[2] Jedoch scheitert dieses Abgrenzungsmerkmal daran, dass das öffentliche Interesse nicht klar zu definieren ist. Es hat sich daher die Auffassung durchgesetzt, dass sich die Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst daraus bestimmt, für wen die Tätigkeit erbracht wird. Um also zum öffentlichen Dienst zu zählen, ist ausschlaggebend, dass der Arbeitgeber eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist.[3] Das Statistische Bundesamt nutzt den erweiterten Begriff des „Öffentlichen Arbeitgebers“, der sich aus dem öffentlichen Dienst, dem öffentlichen Gesamthaushalt und dem Kernhaushalt ergibt:

---

[1] Vgl. Leppek, S., Wagner F., Beamtenrecht, 2011, S. 1.
[2] Vgl. Jung, J., Öffentlicher Dienst, 1970, S. 27.
[3] Vgl. ebd., S. 28.

Abbildung 1: Schalenkonzept in der Personalstandstatistik



Quelle: In Anlehnung an Statistisches Bundesamt, Öffentlicher Dienst, 2016, S. 7.

Insgesamt können 5.888.260 Beschäftige in Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen und weiteren juristischen Personen des öffentlichen Rechts dem öffentlichen Arbeitgeber zugerechnet werden.[4] Damit ist der öffentliche Dienst der größte Arbeitgeber Deutschlands.

2.2 Entstehung des öffentlichen Dienstes

Die Entstehung von öffentlichen Verwaltungen ist historisch bedingt. Im Laufe der Deutschen Geschichte und der Entwicklung einer modernen Staatlichkeit, wie sie heute herrscht, wurden ursprünglich private Aufgaben zunehmend verstaatlicht. Wurden im 17. Jahrhundert Kriege europäischer Staaten mithilfe von privaten

[4] Vgl. Statistisches Bundesamt, Öffentlicher Dienst, 2016, S. 20.

Militärunternehmen geführt, setzten sich bald stehende Heere durch. Auch die Schulbildung und Wissenschaften lagen vorwiegend in kirchlicher Hand, ehe diese Aufgaben ab dem 18. Jahrhundert ebenfalls verstaatlicht wurden. Auch die Beförderung von Post, der Betrieb von Eisenbahnen und zahlreiche weitere Aufgaben sowie die Übernahme von Infrastrukturaufgaben (wie Gas- und Wasserversorgung) gelangten nach und nach in staatliche Hand[5] und werden heute durch die Gesamtheit der öffentlichen Dienste abgebildet. Die Aufgaben von öffentlichen Verwaltungen lassen sich heute als solche definieren, die von der freien Marktwirtschaft nicht übernommen werden, weil sie z. B. nicht marktfähig sind oder als Aufgaben gelten, die dem Gemeinwohl dienen.[6] Resultat dieser Entwicklung ist eine hochkomplexe Struktur von Bundes- und Landesbehörden sowie weiteren öffentlichen Einrichtungen, die für das Gemeinwohl der Bürger sorgen sollen und den Staat Deutschland in bürokratischer Form verwalten.

Der Begriff Bürokratie, der im Zusammenhang mit öffentlichen Diensten verwendet wird, wurde erstmals in Frankreich im 18. Jahrhundert verwendet und setzt sich aus dem Wort „Büro“ (=Schreibtisch) und dem französischen Wortteil „-cratie“ zusammen, wobei dieser Wortteil wiederum aus dem Griechischen stammt und mit Herrschaft, Gewalt oder Macht übersetzt werden kann. Insgesamt kann Bürokratie als „Herrschaft der Verwaltung“ übersetzt werden.[7] Der deutsche Soziologe Max Weber (1874-1920) hat sich in seinen Schriften unter anderem mit dem Thema Bürokratie befasst und eine umfassende Bürokratietheorie entwickelt, welche die Grundlage des heutigen Handelns von öffentlichen Verwaltungen bildet. Er schreibt, die reinste Form der legalen Herrschaft sei diejenige mittels bürokratischen Verwaltungsstabs[8]. Damit sei die öffentliche Bürokratie der Träger einer rationalen, an das Gesetz gebunden Machtausübung. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass eine öffentliche Verwaltung Merkmal einer demokratischen Staatsform ist. Weber definiert Grundkategorien der rationalen Herrschaft, welche indirekt auch die Elemente der öffentlichen Verwaltung definieren:[9]

---

[5] Vgl. Bogumil, J., Jann W., Verwaltungswissenschaft, 2005, S.48.
[6] Vgl. ebd., S. 47.
[7] Vgl. Heuermann, R., Tomendal M., Bürokratie, 2011, S. 60.
[8] Vgl. Weber, M., Bürokratie, 2002, S. 125.
[9] Heuermann, R., Tomendal M., Bürokratie, 2011, S. 60.

- „Die Amtsgeschäfte sind betriebsmäßig organisiert. Sie werden kontinuierlich und nach festen Regeln ausgeführt. Die Amtsführung erfolgt nach abstrakten Regeln, die das Handeln unpersönlich, aber berechenbar machen.
- Die Amtsgeschäfte sind arbeitsteilig, nach festen Regeln organisiert,
- die Beschäftigten sind in eine Amtshierarchie eingebunden.
- Die Verwaltungs- und Betriebsmittel sind im Besitz des Staates, keinesfalls im Eigenbesitz der Bürokraten.
- […]
- Es gilt das Prinzip der Aktenmäßigkeit (Schriftlichkeit).“

Diese im frühen 20. Jahrhundert von Weber definierten Grundregeln der Bürokratie lassen sich bis heute in den öffentlichen Verwaltungen beobachten. Mit Blick auf die Demokratie sind die Merkmale der Bürokratie hinsichtlich der Kontrollierbarkeit der Exekutive, also der vollziehenden Gewalt eines Staates, von großer Bedeutung. Mit der bürokratischen Art und Weise der Verwaltung werden schließlich Gesetze und Programme, die in demokratischen Verfahren zustande gekommen sind, durchgesetzt, ohne dass eine staatliche Willkür vorliegt. Formalität und Schriftlichkeit erlauben es, die Rechtmäßigkeit des Handelns von öffentlichen Verwaltungen zu überprüfen und gegebenenfalls rechtswidrige Entscheidungen zu korrigieren.[10]

2.3 Besonderheiten des öffentlichen Dienstes

Aufgrund der Entstehungsgeschichte der öffentlichen Dienste und der damit verbundenen Bürokratie ergeben sich für die Einrichtungen des öffentlichen Dienstes Besonderheiten gegenüber privaten Unternehmen. Während private Unternehmen über eine weitgehend unternehmerische Freiheit bei Entscheidungen, die das Unternehmen betreffen, verfügen, steht in öffentlichen Verwaltungen die Verfassungsmäßigkeit von Grundsatzentscheidungen im Mittelpunkt.[11] Die Besonderheiten gegenüber dem privaten Sektor lassen sich wie folgt zusammenfassen:[12]

---

[10] Vgl. Benz, A., Der moderne Staat, 2008, S. 159 f.
[11] Vgl. dbb, Besonderheiten öffentlicher Dienst, 2002, S. 14.
[12] Vgl. Hill, H., Klages, H., Besonderheiten öffentlicher Dienste, 1993, S. 14 ff.

- Es gilt das Rechtsstaatsprinzip, das mit vielfältigen Bindungen und Kontrollen der öffentlichen Verwaltung einhergeht und die Entscheidungsfreiheit einschränkt.
- Das Gemeinwohl steht bei den Tätigkeiten des öffentlichen Dienstes im Vordergrund. Unterschiedliche Interessen sind hierbei zu berücksichtigen.
- Es gilt das Sozialstaatsprinzip, welches den öffentlichen Dienst dazu verpflichtet, Leistungen zu erbringen, die unter dem privatwirtschaftlichen Gesichtspunkt der Gewinnmaximierung unwirtschaftlich sind.
- Staatliche Leistungen haben häufig einen Monopolcharakter, da aufgrund der Unwirtschaftlichkeit in der Regel kein weiterer Wettbewerber vorhanden ist.

Die öffentlichen Verwaltungen handeln nach dem Rechtsstaatsprinzip, was dazu führt, dass die Organisation und das Handeln von öffentlichen Diensten zahlreichen Gesetzten, Verordnungen und Vorschriften unterliegen. Diese Rechtsgebundenheit ist nach Max Webers Theorie Merkmal der Bürokratie. Die Vorteile, die sich dabei aus der Anwendung von Bürokratie ergeben, implizieren die Vorteile für die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung[13]:

- Durch die Vermeidung von persönlicher Willkür der Mitarbeiter wird eine Gleichbehandlung des Bürgers ermöglicht.
- Ein hoher Grad der Arbeitsteilung ermöglicht die Spezialisierung der Mitarbeiter.
- Regeln und Richtlinien bieten dem Mitarbeiter eine klare Orientierung bei der Erfüllung der Arbeitsaufgaben.
- Durch eindeutige Amtshierarchien sind die Entscheidungsbefugnisse klar geregelt.
- Die strikte Aktenmäßigkeit aller Vorgänge und behördlichen Entscheidungen machen die Arbeit öffentlicher Verwaltungen transparent.

Weber war der Auffassung, dass die Bürokratie die effizienteste Form der Verwaltung sei und schreibt: „Präzision, Schnelligkeit, Eindeutigkeit, Aktenkundigkeit, Kontinuierlichkeit, Diskretion, Einheitlichkeit, straffe Unterordnung, Ersparnisse an Reibungen, sachlichen und persönlichen Kosten sind bei streng bürokratischer,

[13] Vgl. Weber, M., Bürokratie, 2002, S. 124 ff. und 559 ff.

speziell: monokratischer Verwaltung durch geschulte Einzelbeamte gegenüber allen kollegialen oder ehren- und nebenamtlichen Formen auf das Optimum gesteigert.“[14] Doch was Weber als Optimum bezeichnete, gilt heute als überholt. Die negativen Folgen der Bürokratie haben Auswirkungen auf die Leistungs- und Anpassungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes. Vorschriften führen zu immer neuen Ausführungsvorschriften und Regularien, die die Bürokratie weiter verstärken und somit die öffentlichen Verwaltungen zu starren, an unzählige Regeln gebundene Organisationen machen. Diese Inflexibilität steht einer dynamischen und sich verändernden Umwelt gegenüber, die die Verwaltungen mit unerwarteten Situationen und dauernd wechselnden Anforderungen konfrontieren. Darüber hinaus fördern bürokratische Verhaltensweisen eine Abspaltung bzw. ein Desinteresse der Mitarbeiter an Problemlösungen, da eigenverantwortliches Handeln unterdrückt wird.[15]

3 Veränderungsbedarf des öffentlichen Dienstes

Der öffentliche Dienst unterliegt permanent Veränderungen, da er sich dem gewandelten Staatsverständnis und den sich verändernden Aufgaben von Regierung und Verwaltung anpassen muss.[16] Allerdings ergeben sich neben diesem kontinuierlichen Anpassungsbedarf weitere Herausforderungen, die den Veränderungsbedarf des öffentlichen Dienstes bestimmen. Die Herausforderungen bzw. Einflussfaktoren sollen in diesem Kapitel identifiziert und deren mögliche Auswirkungen analysiert werden.

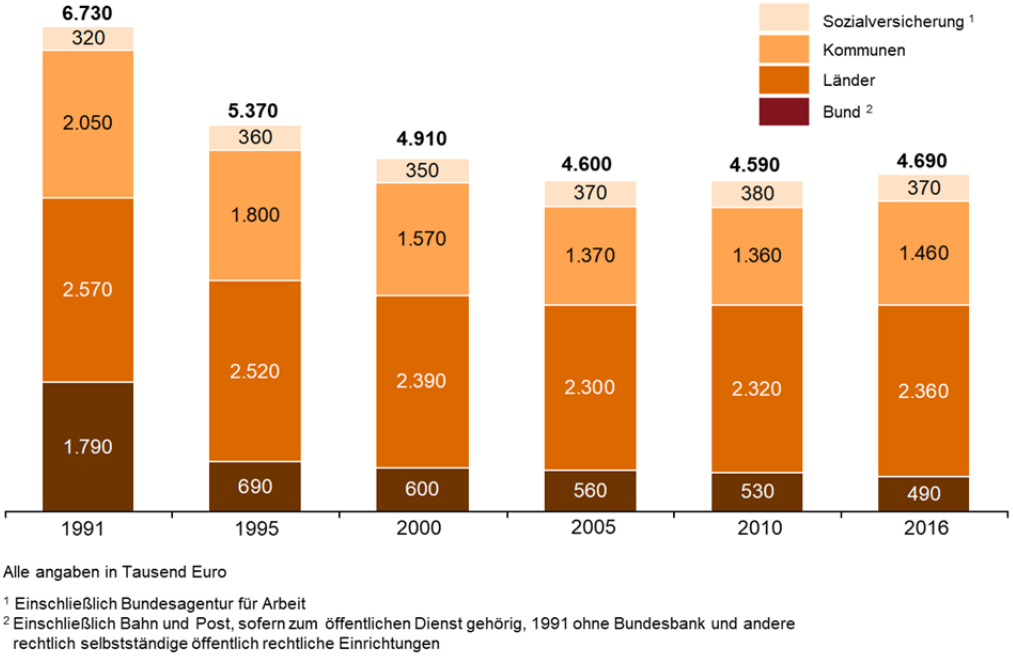
3.1 Aktuelle Situation in öffentlichen Verwaltungen

Derzeit sind im öffentlichen Dienst rund 4,7 Millionen Menschen beschäftigt zu denen weitere 1,2 Millionen Beschäftige in weiteren Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform dazugezählt werden können. Insgesamt haben rund 5,9 Millionen Beschäftige einen öffentlichen Arbeitgeber.[17] In den letzten 25 Jahren wurde stetig Personal im öffentlichen Dienst abgebaut:

---

[14] Vgl. Weber, M., Bürokratie, 2002, S. 569 f.
[15] Vgl. Lorig, W., Bürokratiemodell, 2001, S. 118.
[16] Vgl. Die Bundesregierung, Verwaltungsreform, 1999, S. 1.
[17] Vgl. Statistisches Bundesamt, Öffentlicher Dienst, 2016, S. 20.

Abbildung 2: Beschäftigte des öffentlichen Dienstes nach Beschäftigungsbereichen (1991-2015)



Quelle: In Anlehnung an Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Anzahl Beschäftigte, 2017, o. S.

Der massive Rückgang des Personals im Beschäftigungsbereich des Bundes ist hauptsächlich durch die Privatisierung der Bahn (1993) und der Post (1994) entstanden. Aber auch Rationalisierungs- und Sparmaßnahmen führten im Bereich des Bundes und der Kommunen weiter zu sinkenden Personalständen. So haben die Kommunen seit 1991 rund 29 % ihres Personals abgebaut.[18] Um die Personalkürzungen zu kompensieren, mussten Maßnahmen zur Arbeitsverdichtung und Effizienzsteigerung ergriffen werden. Diese Maßnahmen führen jedoch dazu, dass den Mitarbeitern Tätigkeiten zugewiesen werden, die über die ursprünglichen Arbeitsaufgaben hinausgehen. Eine erhöhte subjektive Arbeitsbelastung der Angestellten ist die Folge.[19] Ob die hohe Arbeitsbelastung eine Ursache für den erhöhten Krankenstand im öffentlichen Dienst ist, ist umstritten. Unstrittig ist, dass die durchschnittliche Anzahl von Krankheitstagen im öffentlichen Dienst höher ist als der allgemeine Durchschnitt. Während allgemein der Anteil der Krankheitstage

[18] Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Anzahl Beschäftigte, 2017, o. S.
[19] Vgl. Berlinger, U., et al., Studie Öffentlicher Dienst, 2016, S. 8.

an Gesamtarbeitstagen für das Jahr 2015 zwischen 4 %[20] und 5,3 %[21] liegt, ist der Durchschnittswert bei Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung mit 8,1 %[22] deutlich erhöht. Der erhöhte Krankenstand im öffentlichen Dienst wird zwar damit begründet, dass die Altersstruktur eine ungünstige Auswirkung auf den Krankenstand hat und die öffentlichen Verwaltungen ihrer Verpflichtung zur Beschäftigung von Schwerbehinderten stärker nachkommen als andere Branchen.[23] Allerdings wird in der Fachliteratur ein starker Zusammenhang zwischen Arbeitsbelastung bzw. Arbeitsumfeld und gesundheitlichen Problemen gesehen.[24] Schaut man sich Befragungen zur Bewertung der Arbeitssituation von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an, so scheint dieser Zusammenhang hier bestätigt. Bei einer Umfrage des DGB[25] gaben 39 % der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an, sehr häufig unter Zeit- oder Termindruck zu stehen, da viele Vorgänge oder Projekte gleichzeitig zu bearbeiten sind. Damit liegt der öffentliche Dienst an der Spitze dieser Befragung, bei der der Durchschnittswert bei 27 % lag. Auch auf die Frage, wie häufig es zu Zeit- oder Termindruck durch zu knappe Personalbemessung komme, gaben 36 % an, dass dies sehr häufig vorkommt (Durchschnittswert hier: 30 %). Galt der öffentliche Dienst früher als Arbeitgeber mit stabilen, verlässlichen Beschäftigungsverhältnissen, guten Arbeitsbedingungen und fairer Vergütung, hat sich dieses Bild durch die zunehmende Belastung und die Arbeitsverdichtung verändert.[26] Die Unzufriedenheit der Mitarbeiter scheint auch Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit zu haben. Eine Umfrage zum Ansehen der öffentlichen Verwaltung im Jahr 2014 ergab folgendes Ergebnis:[27]

---

[20] Statistisches Bundesamt, Krankenstand, 2015, o. S.
[21] Deutscher Ärzteverlag GmbH, Fehlzeiten-Report 2015, 2016, o. S.
[22] Bundesministerium des Innern, Gesundheitsförderungsbericht 2016, S. 42.
[23] Vgl. Vetter, C., Küsgens I., Yoldas, B., Fehlzeiten, 2002, S. 266.
[24] Vgl. Institut DGB-Index Gute Arbeit, Gründe für Fehlzeiten, 2015a, S. 4.
[25] Vgl. Institut DGB-Index Gute Arbeit, Gründe für Fehlzeiten, 2015b, S. 4 ff.
[26] Vgl. Berlinger, U., et al., Studie Öffentlicher Dienst, 2016, S. 9.
[27] Vgl. dbb, Bürgerbefragung, 2015, S. 12.

Abbildung 3: Befragung zur Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes

Aussagen zur Notwendigkeit:	Antwort-möglichkeiten	Ergebnis in %
„In einem Staat, der viel für seine Bürger tun will, ist eine starke öffentliche Verwaltung unerlässlich“	Ja	85
	Nein	14
„Der öffentliche Dienst garantiert, dass alle Bürger mit öffentlichen Dienstleistungen versorgt werden“	Ja	61
	Nein	37
Aussagen zur Effizienz:	**Antwort-möglichkeiten**	**Ergebnis in %**
„Die öffentliche Verwaltung ist zu aufgebläht und kostet zu viel“	Ja	66
	Nein	31
„Die Verwaltung ist viel zu schwerfällig“	Ja	75
	Nein	22
„Wenn es immer mehr Bürokratie und bürokratische Vorschriften gibt, wird die Freiheit des einzelnen Bürgers immer stärker eingeschränkt“	Ja	70
	Nein	29
„Öffentliche Verwaltungen sind heute genauso leistungsfähig wie große Wirtschaftsunternehmen“	Ja	35
	Nein	60

Quelle: In Anlehnung an dbb, Bürgerbefragung, 2015, S. 12.

Die Umfrageergebnisse lassen auf ein negativ besetztes Image des öffentlichen Dienstes schließen und decken sich mit der medialen Berichterstattung in Tageszeitungen und Fernsehen. Immer wieder ist von Behördenversagen zu lesen – seien es ganz allgemeine Zeitungsartikel zum Versagen von öffentlichen Behörden[28] oder ganz konkrete Kritik, wie im Fall der Untersuchungen im Rahmen des NSU-Prozesses.[29] Es scheint allerdings auch so, dass eine weitere Privatisierung von derzeit öffentlichen Aufgaben keine Alternative ist. Bei oben genannter Befragung gaben nur 12 % der Befragten an, dass mehr öffentlichen Dienstleistungen privatisiert werden sollten.[30] Es kann daraus geschlossen werden, dass der

[28] Vgl. Kaiser, S., Kritik Behörde, 2015, o. S.
[29] Vgl. Zeit Online, NSU-Ausschuss, 2013, o. S.
[30] Vgl. dbb, Bürgerbefragung, 2015, S. 39.

öffentliche Dienst als notwendig angesehen wird, er jedoch leistungsstärker werden soll.

3.2 Wandlungsbedarf durch aktuelle und zukünftige Trends

Die derzeit bekannten Trends mit umfassenden Auswirkungen u.a. auf die Arbeitswelt sind: [31]

- Demografischer Wandel
- Digitalisierung
- Globalisierung
- Wertewandel

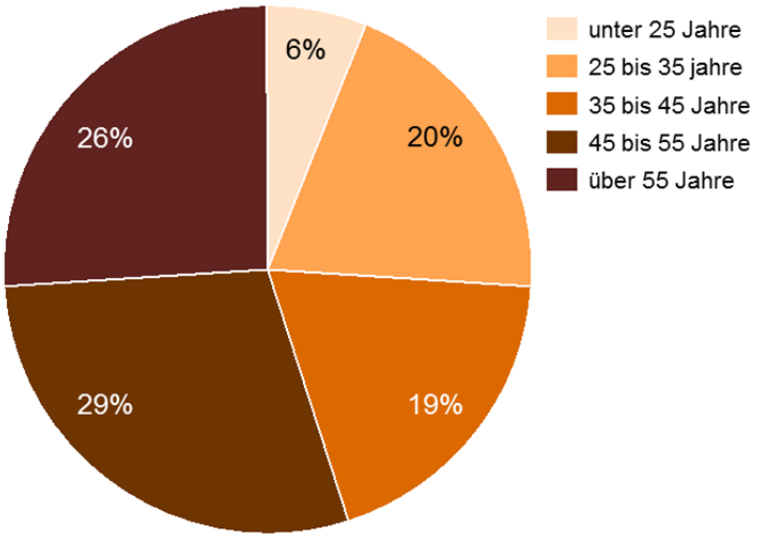
Deutschland befindet sich bereits mitten im demografischen Wandel. Das heißt zum einen, dass sich nicht nur die Altersstruktur ändert, sondern auch die gesamte Bevölkerungsanzahl. Da die Zahl der Neugeborenen in den vergangenen zwanzig Jahren fast durchgehend abgenommen und sich gleichzeitig die Lebenszeit verlängert hat, ist das Medianalter, seit 1990 von 37 Jahre auf 45 Jahre im Jahr 2013 gestiegen.[32] Man geht davon aus, dass dieser Trend weder durch Zuwanderung noch durch eine höhere Geburtenrate auszugleichen ist.[33] Leben derzeit rund 80,8 Millionen Menschen in Deutschland, sagen Prognosen für das Jahr 2060 eine Einwohnerzahl zwischen 67,6 Millionen und 73,1 Millionen voraus.[34]

Die Auswirkungen des demografischen Wandels werden vor allem den öffentlichen Dienst mit seiner bereits jetzt auffälligen Altersstruktur vor Probleme stellen. Die Altersstruktur der rd. 4,7 Millionen Beschäftigten im öffentlichen Sektor gestaltet sich dabei wie folgt:[35]

---

[31] Vgl. Hackl, B. et al., Wandel der Arbeitswelt, 2017, S. 12.
[32] Vgl. Statistisches Bundesamt, Demografischer Wandel, 2015, S.11 f.
[33] Vgl. ebd.
[34] Vgl. ebd., S. 15.
[35] Vgl. Statistisches Bundesamt, Altersstruktur, 2016, o. S.

Abbildung 4: Beschäftigte nach Altersgruppen und der Art des Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnisses



Quelle: In Anlehnung an Statistisches Bundesamt, Altersstruktur, 2016, o. S.

Deutlich erkennbar ist, dass mehr als die Hälfte der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes älter als 45 Jahre sind. In den nächsten zehn Jahren werden rund 26 % der Mitarbeiter in den Ruhestand gehen.

Die Herausforderungen des demografischen Wandels für den gesamten Arbeitsmarkt und damit auch für den öffentlichen Dienst werden darin liegen, dass die Anzahl an geeigneten Bewerbern sinkt, während gleichzeitig der Bedarf an qualifizierten Fachkräften auf dem gesamten Arbeitsmarkt steigt. Dies wird einen erhöhten Wettbewerb um Fachkräfte auslösen[36] Ein weiterer Handlungsbedarf entsteht durch das hohe Durchschnittsalter der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Es kann zwar nicht per se davon ausgegangen werden, dass ältere Beschäftigte weniger leistungsfähig sind als jüngere,[37] jedoch haben ältere Beschäftigte andere Bedürfnisse als jüngere. Um den unterschiedlichen Bedürfnissen gerecht zu werden, muss eine altersgerechte Personalpolitik entwickelt werden, die auch ältere Mitarbeiter langfristig motiviert bzw. beschäftigungsfähig hält und bei der sie entsprechend ihrer physischen Leistungsfähigkeit eingesetzt werden können.[38]

[36] Vgl. Hackl, B. et al., Wandel der Arbeitswelt, 2017, S. 13.
[37] Vgl. Robert Bosch Stiftung, Prognos AG, Demografieorientierte Personalpolitik, 2009, S. 39.
[38] Vgl. ebd., S. 43.

Eine weitere Herausforderung, die auch den öffentlichen Sektor betrifft, ist der Trend der Digitalisierung. Unter Digitalisierung wird der Rückgang analoger Datenverarbeitung zugunsten der virtuellen Informationsverarbeitung und -nutzung verstanden.[39] Auch in den öffentlichen Verwaltungen wird dieser Trend spürbar. So heißt es in dem aktuellen Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ u.a.: „Ziele sind eine effiziente elektronische Verwaltungsarbeit im Bund und medienbruch- sowie barrierefreie digitale Verwaltungsverfahren, die sich an den Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger sowie dem Bedarf der Wirtschaft und nicht nur an Fachzuständigkeiten der Behörden orientieren. Die Barrierefreiheit eines digitalen Verwaltungsverfahrens dient nicht nur allen Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch allen Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung.“[40] Die Umsetzung erfolgte bereits in einigen Antragsstellungsverfahren. Konnte z. B. ein Führungszeugnis bisher ausschließlich in den kommunalen Meldestellen und Gewerbeämtern beantragt werden, kann dies nun auch über das Internet erfolgen. Auf Mitarbeiter und Führungskräfte des öffentlichen Dienstes wirken durch diese neuen Technologien große Herausforderungen. Sie müssen sich hinsichtlich der digitalen Kompetenz stetig weiterbilden und entwickeln. Die Möglichkeiten, die sich durch die Digitalisierung ergeben, werden sich auch auf die Organisationsformen des öffentlichen Dienstes auswirken, z. B. durch behördenübergreifende Zusammenarbeit in Netzwerken oder virtuellen Büros. Dabei steckt die Digitalisierung der Verwaltungen noch immer in Kinderschuhen und hängt hinsichtlich der digitalen Transformation anderen Staaten hinterher.[41]

Durch den Trend der Digitalisierung wird auch das Ausmaß der Globalisierung verstärkt, da die globale Vernetzung durch neue Technologien weiter vorangetrieben wird. Ereignisse und Strukturveränderungen, die in einem Teil der Welt stattfinden, haben in wachsendem Maß auch globale Auswirkungen. Es findet ein grenzüberschreitender Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Wissen statt.[42] Die Rolle des Staates in einer globalen Gesellschaft wird von den Bürgern als wichtig empfunden. Einer Studie zufolge, stimmen 72 % der Befragten

[39] Vgl. Hackl, B. et al., Wandel der Arbeitswelt, 2017, S. 17.
[40] Vgl. Bundesministerium des Innern, Digitale Verwaltung, 2014, S. 42.
[41] Vgl. Hasse, M., Digitale Transformation, 2017, o. S.
[42] Vgl. Bernauer, T., Globalisierung, 2000, S. 27 f.

zu, dass in einer globalisierten Gesellschaft ein starker Staat benötigt wird, der die Bürger vor ausufernden Entwicklungen schützen kann.[43]

Während der demografische Wandel, die Digitalisierung und die Globalisierung außerhalb der direkten Einwirkungsmöglichkeit eines Einzelnen liegen, findet der Wertewandel hinsichtlich der Art und Weise, wie Menschen arbeiten möchten, bei den Menschen selbst statt.[44] Dieser Wertewandel hängt jedoch eng mit den genannten Megatrends zusammen und wird durch diesen sowie von dem wachsenden Bedürfnis nach Individualisierung weiter getrieben.[45] Die Ansprüche an Arbeit und Leben, inbegriffen die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, haben an Bedeutung gewonnen und verändern damit u.a. die Motivationsfaktoren der Beschäftigten.

In einem Umfeld, indem die Aufgaben komplexer werden und die genannten Trends eine flexible Anpassung an neuen Gegebenheiten erfordern, ist das klassische Verwaltungshandeln häufig überfordert. Die festen Strukturen und Rollen sowie das regelhafte Vorgehen öffentlicher Verwaltungen sichern zwar ein weitgehend fehlerfreies Agieren, jedoch funktionier ein solches Verhalten nur unter stabilen Bedingungen. In komplexen und dynamischen Umfeldern, wie sie heute bereits existieren, wird dieses Verwaltungshandeln jedoch zunehmend fraglich.[46]

4 Bisherige Verwaltungsreformen im öffentlichen Dienst

In den vorangegangenen Kapiteln wurde aufgezeigt, dass die heutigen Verwaltungsstrukturen historisch gewachsen sind und maßgeblich durch das Bürokratiemodell von Max Weber geprägt wurden. Dass die Verwaltungen modernisiert werden müssen, um sich ändernden Anforderungen gerecht zu werden, ist dabei nicht neu. Es gab und gibt immer wieder Forderungen und Versuche, die starren bürokratischen Strukturen der öffentlichen Verwaltungen zu verändern. Als wichtigste Reform ist hier das New Public Management zu nennen, welches ab den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts als Reformbewegung die Verwaltungen vor allem der westlichen Länder erfasste.

---

[43] Vgl. dbb, Globalisierung, 2016, S. 16.
[44] Vgl. Hackl, B. et al., Wandel der Arbeitswelt, 2017, S. 22.
[45] Vgl. Bertelsmann Stiftung, Wertewandel Arbeit, 2015, S. 14 ff.
[46] Vgl. Hill, H., Veränderung Verwaltungshandeln, 2015, S. 397 f.

4.1 New Public Management als Reformbewegung

Galt lange Zeit die Bürokratietheorie von Max Weber als Idealbild für die öffentliche Verwaltung, wird die in dieser Theorie beschriebene Rationalität der öffentlichen Verwaltungen zunehmend als Hemmnis effizienter Aufgabenerledigung betrachtet.[47] In den 80er Jahren entstand deshalb eine Debatte in den OECD-Staaten zur Umgestaltung des öffentlichen Sektors. Im Fokus standen die Themen Entbürokratisierung, Rechtsvereinfachung und Deregulierung, womit insgesamt eine Liberalisierung des steuernden Staates erreicht werden sollte.[48] Der Begriff New Public Management (NPM) gilt als Oberbegriff dieser Verwaltungsreform.[49] Kernelemente dieser Reformbewegung sind: [50]

- Neustrukturierung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung durch eine neue Aufgaben- und Verantwortungsabgrenzung
- Steuerung der Verwaltung über Zielvereinbarungen und die Etablierung ergebnisorientierter Steuerungsinstrumente und Verfahren statt input-orientierter Steuerung
- Einführung neuer Organisationsstrukturen, die sich an das privat-wirtschaftliche Konzernmodell anlehnen und eine größere Autonomie der Aufgabenbereiche beinhalten
- Etablierung von Wettbewerbsmechanismen
- Umorientierung im Personalwesen
- Veränderung des Verhältnisses zum Bürger

Erst in den 90er Jahren erreichte diese Debatte auch Deutschland[51], wo die New Public Management-Bewegung unter dem Begriff Neues Steuerungsmodell (NSM)[52] zunächst vor allem auf die Kommunalverwaltungen Anwendung fand. Getrieben wurde diese Reform der Kommunalverwaltungen durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), in welcher sich Städte, Gemeinden und Kreisen zu einem gemeinsam getragenen Entwicklungszentrum

---

[47] Vgl. Naschold, F., Bogumil J., New Public Management, 1998, S. 11.
[48] Vgl. ebd., S. 12.
[49] Vgl. Schedler, K., Proeller I., New Public Management, 2011, S. 5.
[50] Vgl. Kegelmann, J., New Public Management, 2007, S. 79 f.
[51] Vgl. Naschold, F., Bogumil J., New Public Management, 1998, S. 13.
[52] Vgl. Jann, W., Neues Steuerungsmodell, 2005, S. 74.

des kommunalen Managements zusammenschlossen.[53] Das Deutschland sich vergleichsweise spät der Reform anschloss, kann darauf zurückgeführt werden, dass ein konkreter Handlungsdruck fehlte und die deutsche Verwaltung im internationalen Kontext der Ruf einer hohen Leistungsfähigkeit zugesprochen wurde. Der Handlungsdruck nahm jedoch in den 90er Jahren durch Haushaltskonsolidierungen und dann doch wahrgenommenen Steuerungsmängeln zu.[54] Im Zentrum der deutschen Verwaltungsreform standen dabei die Ziele:[55]

- Marktgesteuerte und kundenorientierte Ausrichtung der Dienstleistungsproduktion.
- Steigerung der Effizienz und Effektivität durch eine umfassende Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung.
- Output-gesteuerte Verwaltungsführung.

Die Ziele des NSM glichen dabei sehr den Zielen der New Public Management-Bewegung. Erreicht werden sollten sie unter anderem auch durch die Umgestaltung der Aufbauorganisation.[56] Um eine wirtschaftliche und flexible Mittelverwendung zu erreichen und zusätzlich Zuständigkeitskonflikte zu vermeiden, galt die Dezentralisierung der Verantwortungsstrukturen als Grundvorrausetzung im NSM. So wurden Fachbereichsstrukturen aufgebaut, die über eine dezentrale Ressourcenverantwortung verfügten. Damit verbunden war ein Abbau von Hierarchieebenen und es wurde an vielen Stellen versucht, Teamstrukturen aufzubauen, die weitgehend selbststeuernden Arbeitseinheiten entsprachen, um die bisher feingliedrige Arbeitsteilung abzulösen.[57] Allerdings wurden schnell Implementierungsschwierigkeiten deutlich, die sich auf den Faktor Personal zurückführen ließen. Die KGSt stellte fest, dass die Umsetzung und der Erfolg des NSM wesentlich von der Mitwirkung der Angestellten der öffentlichen Einrichtungen abhingen. Daher sollte durch gezielte Personalentwicklung die Akzeptanz und die aktive Beteiligung der Mitarbeiter gefördert werden sowie traditionelle Personalwirtschaft durch ein flexibleres Personalmanagement ersetzt werden. Wesentliche Elemente, neben der Fortbildung und Qualifikation von Mitarbeitern, sollte die

[53] Vgl. Oschmiansky, F., Neues Steuerungsmodell, 2010, o. S.
[54] Vgl. Bogumil, J. et al., Neues Steuerungsmodell, 2007, S. 23.
[55] Vgl. ebd., S. 23 ff.
[56] Vgl. ebd., S. 23.
[57] Vgl. ebd., S. 25.

gezielte Personalentwicklung durch Maßnahmen zur Potentialentdeckung, systematischer Stellenwechsel und die Förderung der Leistungsorientierung durch Leistungsanreize sein.[58] Die Modernisierungsmaßnahmen auf Basis des NSM hatten bis 1996 eine Mehrzahl der Kommunen erreicht.[59] Jedoch haben nur rund 15 % aller Kommunen das NSM als ganzheitliches Reformleitbild angewendet[60], die meisten Kommunen bedienten sich eher selektiv an den Instrumenten des NSM, die die KGSt in verschiedenen Publikationen veröffentlicht hat.[61] Die Reformbewegung wird heute von einigen Experten als gescheitert angesehen.[62]

4.2 Das Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“

Während die Kommunen bereits in den 90er Jahren der Reformbewegung folgten und das NSM in Teilen umsetzten, gab es auf Bundes- und Landesebene zu der Zeit zunächst keine Reformanstrengungen.[63] Zwar wurden auf Bundesebene umfangreiche Privatisierungsmaßnahmen beschlossen (z. B. Bundesbahn und Post), jedoch sind dies vom NSM unabhängige Prozesse, die nicht der Reformbewegung zugeordnet werden können.[64] Die Bundesregierung unter Helmut Kohl hat 1994 das Politikziel „Schlanker Staat“ ausgerufen.[65] Als besonders bedeutsame und übergreifende Maßnahmen sah die Bundesregierung 1996 folgende Punkte:[66]

- Kritische Überprüfung des Aufgabenbestandes mit dem Ziel, diesen zu reduzieren.
- Umfassende Organisationsuntersuchungen in allen Bundesministerien.
- Reform des öffentlichen Dienstrechts.
- Gesetze zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren.

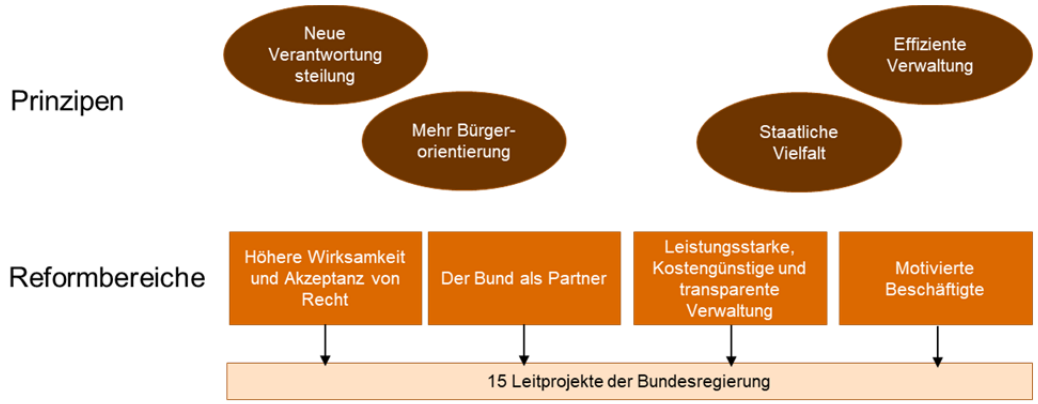
Hinsichtlich der personalrelevanten Themen hat die Bundesregierung in ihrem ersten Bericht aus dem Jahr 1998 angegeben, dass erste Maßnahmen bereits

---

[58] Vgl. Bogumil, J., et al., Neues Steuerungsmodell, 2007, S. 26 f.
[59] Vgl. ebd., S. 39.
[60] Vgl. ebd., S. 37.
[61] Vgl. ebd., S. 42.
[62] Vgl. Holtkamp, L., Neues Steuerungsmodell, 2008, S. 424.
[63] Vgl. Schmid, A., Verwaltungsreform, 2012, S. 90.
[64] Vgl. Bogumil, J., Naschold, F., New Public Management, 2000, S. 148.
[65] Vgl. Deutscher Bundestag, Schlanker Staat - Zweiter Bericht, 1998, S. 4.
[66] Vgl. Deutscher Bundestag, Schlanker Staat - Erster Bericht, 1998, S. 2.

erfolgreich seien. Belegt wird dies mit den Zahlen zum Personalabbau von rund 381 000 Stellen (1989) auf rund 315 000 Stellen (1998).[67] Weiter wird in diesem Bericht geschrieben, dass sich in den Ministerien ein allmählicher Wandel von der Personalverwaltung hin zum Personalmanagement vollziehe. Belegt wird der Wandel durch Maßnahmen, wie ein verändertes Beurteilungswesen inkl. intensiver Mitarbeitergespräche und Fortbildungen für Führungskräfte, um diese auf die zentrale Verantwortung in einem Veränderungsprozess vorzubereiten.[68] Auch derzeit aktuelle Themen, wie die Flexibilisierung der Arbeitszeiten werden in diesem Bericht bereits aufgegriffen. Die Flexibilisierung bezieht sich hier nicht nur auf Teilzeitbeschäftigungsmodelle, sondern auch auf die Änderung von Kernarbeitszeitregelungen und Telearbeit.[69] Einige Abgeordnete und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisierten den Bericht kurze Zeit später. Sie führten an, dass sich die Regierung „bislang einer konsequenten Reform des Beamtentums verweigert hat. Sie setzen einseitig auf Vorgesetztenrechte nach Dienstherrenart, die die Motivation der Mitarbeiter außer Betracht lassen.“[70] Ein Jahr später, im Jahr 1999, werden die Ziele aus dem Programm „Schlanker Staat“ in das Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ überführt. Auch hier werden verschiedene Reformbereiche genannt:

Abbildung 5: Reformbereiche und Prinzipien des Regierungsprogramms



Quelle: In Anlehnung an Die Bundesregierung, Verwaltungsreform, 1999, S. 5.

[67] Vgl. Deutscher Bundestag, Schlanker Staat - Erster Bericht, 1998, S. 2.
[68] Vgl. ebd., S. 15.
[69] Vgl. ebd., 1998, S. 15.
[70] Deutscher Bundestag, Reaktion Opposition auf Schlanker Staat - Erster Bericht, 1998, S. 3.

Klar formuliert wurde in dem Regierungsprogramm das Ziel, dass Verwaltung mehr leisten und weniger kosten muss sowie an Transparenz gewinnen soll. Zur Erreichung dieser Ziele sollte die Verwaltung laut des Programms zukünftig ihre Aufgaben unter Wettbewerbsbedingungen erfüllen, indem betriebswirtschaftliche Instrumente, wie Kosten- und Leistungsrechnungen und Controlling, eingeführt werden sollten.[71] Unklar bleibt, wie diese Maßnahme zu einer Leistungssteigerung hätte beitragen sollen, ohne dass die Organisationsstrukturen angepasst werden. Erst bei der Beschreibung der Ziele hinsichtlich des Reformbereichs „Motivierte Beschäftigte“ wurde in dem Regierungsprogramm auf die Organisationsstruktur eingegangen: „Eine wettbewerbsfähige Personalstruktur und die Motivation der Beschäftigten sind Bedingungen für Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft. Eigenverantwortung, bessere Entwicklungsmöglichkeiten und flexible, selbstbestimmte Arbeitsformen (Teamwork) schaffen die Voraussetzungen, um das vorhandene Leistungspotential für die Modernisierung zu nutzen“.[72] Auch im Jahr 2010 enthielt das Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ wieder den Kernpunkt des Bürokratieabbaus und als eines der dafür wesentlichen Handlungsfelder wurde der Bereich „Personal“ aufgegriffen.[73] Hier hießt es: „Die Verwaltung wird nur dann zukunftsfähig sein, wenn sich die Beschäftigten den neuen Herausforderungen stellen. Menschen wollen erfolgreich sein, gute Leistungen erbringen, Kompetenzen entwickeln, die an sie gerichteten Anforderungen erfüllen. Der öffentliche Dienst verfügt über motiviertes, qualifiziertes und verantwortungsvolles Personal. Führungskräfte, die im eigenen Wirkungskreis Neues anstoßen, müssen Sinn vermitteln, Aufgaben definieren, Mitarbeiter heranführen, weiterentwickeln, motivieren und Vorbild sein.“[74] Es wurden also wiederholt Maßnahmen angeregt, um das Potential der Mitarbeiter zu nutzen, die Leistungsfähigkeit zu erhöhen und den Bürokratieabbau zu fördern. Die in Kapitel 3.1 beschriebene aktuelle Situation im öffentlichen Dienst lässt jedoch den Rückschluss zu, dass die bisherigen Ansätze nicht wirksam umgesetzt wurden und Bemühungen fehlgeschlagen sind.

---

[71] Vgl. Die Bundesregierung, Verwaltungsreform, 1999, S. 8.
[72] Vgl. ebd., S. 10.
[73] Vgl. Bundesministerium des Innern, Verwaltungsreform, 2010, S. 14.
[74] ebd.

4.3 Wirkung der Verwaltungsreformen auf Bundesebene

Bei der Recherche zu Ergebnissen und Fortschritten der Reform- und Modernisierungsvorhaben fällt auf, dass zum einen Themen immer wieder aufgegriffen werden mussten und zum anderen sich einzelne Reformvorhaben zu verlieren scheinen. Auf der Ebene der Bundesverwaltung ist die zuvor erwähnte Einführung eines Prozessmanagements ein gutes Beispiel für einen solchen Vorgang. In dem Regierungsprogramm des Jahres 2010 wurde das Ziel formuliert, Prozessmanagementmethoden zu erheben und Standards abzuleiten.[75] Ein Jahr später startete ein gemeinsames Projekt des Bundesministeriums des Innern, der Universität Münster und dem privaten Beratungsunternehmen PICTURE GmbH, um den aktuellen Stand der Prozessorientierung in deutschen Verwaltungen festzustellen.[76] In dem Projekt wurde der Status quo anhand von Umfragen unter Mitarbeitern und Führungskräften erhoben, wobei auch Fragen gestellt wurden, die Rückschlüsse auf die Veränderungskultur der Behörden zulassen. Dabei wurden unter anderem folgende Aussagen getroffen:[77]

- Es wurden keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen, um die Qualifikation des Personals im Bereich Prozessmanagement zu verbessern.
- Zwischen 30 und 35 % der Befragten gaben an, dass mehrere Änderungsprozesse gleichzeitig laufen, die um die Aufmerksamkeit konkurrieren.
- Zwischen 30 und 35 % der Befragten gaben an, dass das Potential hinsichtlich des Prozessmanagements von Führungskräften erkannt aber nicht systematisch adressiert wird.
- Als ein Hindernis für die Umsetzung des Vorhabens wurden die Haltung der Mitarbeiter und die Verwaltungskultur sowie der fehlende Einsatz eines Veränderungsmanagements genannt.

Diese Ergebnisse sind sicherlich nicht auf alle Veränderungsvorhaben übertragbar, zeigen jedoch durchaus die Schwachstellen im Bereich des Veränderungsmanagements im öffentlichen Dienst auf.

---

[75] Vgl. Bundesministerium des Innern, Verwaltungsreform, 2010, S. 14.
[76] Vgl. Die Bundesregierung, Reifegradanalyse Prozessmanagement, 2011, S. 6.
[77] Vgl. ebd., S. 17 ff.

4.4 Gründe für bisheriges Scheitern von Reformvorhaben

In der Literatur zum Thema New Public Management und den daraus entstandenen weiteren Reformbemühungen wird vorwiegend auf die Frage eingegangen, welche Steuerungsinstrumente eingeführt bzw. welche Veränderungen umgesetzt werden sollten. Mit den dazugehörigen Implementierungsprozessen wird sich allerdings wenig auseinandergesetzt.[78] Jedoch könnte gerade hier ein Grund für das Scheitern der Reformbewegung liegen. Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2009 „Organisatorische Maßnahmen zur Umsetzung und Begleitung von Strukturveränderungen in der unmittelbaren Bundesverwaltung“. Er hat hinsichtlich der Reorganisationsmaßnahmen Mängel festgestellt, „die so durchgreifende Bedeutung [haben], dass sich der Bundesrechnungshof veranlasst sieht, auf einen grundlegenden Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten aufmerksam zu machen“.[79] Die aus Sicht des Bundesrechnungshofes notwendigen Aufgaben und Arbeitsschritte bei Strukturveränderungen wurden in dem Bericht erfasst und deren Ausführung ausgewertet. Dabei wurden gravierende Mängel benannt. So fehlten für Veränderungsprozesse notwendige Zielbeschreibungen oder diese Zielbeschreibungen waren unverständlich und nicht eindeutig formuliert. Messgrößen, die für Steuerung und Kontrolle unverzichtbar sind, wurden überwiegend nicht festgelegt. In den Planungsphasen wurde laut Bericht zwar erkannt, dass es ein Risiko darstellen kann, wenn Mitarbeiter nicht veränderungsbereit sind, jedoch wurde dieser Aspekt in der weiteren Planung und Umsetzung nicht berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof ging in dem Bericht so weit, die Maßnahmen als „Blindflug ohne Navigation“ zu beschreiben.[80] Er sah die Ursache dieser Defizite „in der mangelnden Aufnahme und Umsetzung des verfügbaren Wissens [zum Thema Veränderungsmanagement] in Denk-, Verhaltens- und Handlungsmuster[n]“.[81] Obwohl es bereits mehrere Publikationen vom Bundesministerium des Innern zum Thema Veränderungsmanagement gab (z. B. das Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung), empfahl der Bundesrechnungshof eine weitere „anwendungsorientiere Arbeitshilfe“.[82] Diese Arbeitshilfe wurde von

[78] Vgl. Speier-Werner, P., Public Change Management, 2006, S. 33 f.
[79] Vgl. Bundesrechnungshof, Umsetzung von Veränderungen, 2009, S. 7.
[80] Vgl. ebd., S. 19.
[81] Vgl. ebd., S. 22.
[82] Vgl. ebd., S. 23.

dem Bundesministerium des Innern wenige Monate später im gleichen Jahr (2009) unter dem Titel „Change Management – Anwendungshilfe zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung“ veröffentlicht.

5 Kernelemente des Change Managements

Der Ursprung eines Wandlungsbedarfs kann sich grundsätzlich aus der Unternehmensumwelt oder aus der Organisation selbst ergeben.[83] Im öffentlichen Dienst lassen sich die Auslöser für Veränderungen in drei Arten unterteilen:[84]

- Neue oder geänderte politische Vorgaben
- Geänderte Rahmenbedingungen
- Eigeninitiierter Veränderungen

Darüber hinaus ergibt sich der Wandlungsbedarf aus den im Kapitel 3.2 beschriebenen Trends Digitalisierung und Demografischer Wandel. Aber auch die in Kapitel 3.1 beschriebene Unzufriedenheit der Mitarbeiter und die hohe Arbeitsbelastung begründen die Notwendigkeit einer grundlegenden Veränderung der Arbeitsweise des öffentlichen Dienstes. Um Veränderungsprozesse erfolgreich zu steuern und umzusetzen, empfiehlt der Bundesrechnungshof die Anwendung von Change Management.[85]

Es gibt zahlreiche Definitionen des Begriffs Change Management, die sich jedoch in den Grundsätzen ähneln. In der vorliegenden Arbeit wird mit der nachstehenden Definition gearbeitet: „Change Management ist die Planung, Implementierung, Kontrolle und Stabilisierung der Veränderungen in Strategien, Prozessen, Organisation und Kultur mit dem Ziel, die Effektivität und Effizienz des Veränderungsprozesses zu maximieren und die größtmögliche Akzeptanz der betroffenen Führungskräfte und Mitarbeiter zu erreichen.“[86] Neben rein wirtschaftlichen Zielen, wie Steigerung der Effektivität und der Effizienz, stehen im Change Management demnach vor allem auch Führungskräfte und Mitarbeiter im Fokus dieses Ansatzes. Die Erkenntnis, dass gerade auch die Menschen für das Gelingen

[83] Vgl. Lauer, T., Change Management, 2010, S. 11.
[84] Vgl. Bundesministerium des Innern, Change Management, 2009, S. 8.
[85] Vgl. Bundesrechnungshof, Umsetzung von Veränderungen, 2009, S. 26.
[86] Rank, S., Scheinpflug R., Change Management, 2010, S. 18 f.

einer Veränderung wichtig sind, wird auch in der vom Bundesministerium des Innern ausgegebenen Broschüre zum Thema verdeutlicht.[87]

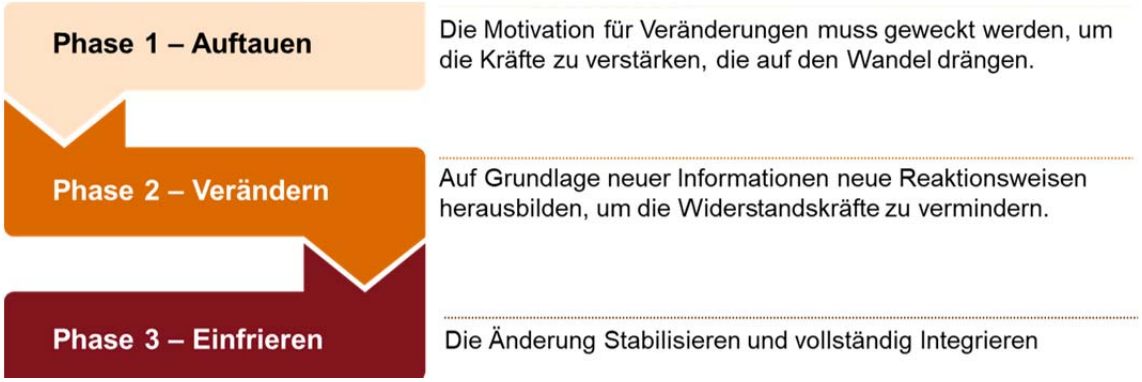
5.1 Phasenmodelle

Der Auslöser einer Veränderung ist für den Change Management Prozesse weniger wichtig, da es vielmehr um die Ausgestaltung der Zielerreichung geht als um die Ursache selbst. Diese Ausgestaltung wird in der Literatur häufig in Phasen unterteilt. Eines der ersten Phasenmodelle ist das Drei-Phasen-Modell von Kurt Lewin, welches er erstmals 1947 vorstellte.[88] Das Modell beruht auf der Theorie Lewins, nach der bei einem Wandel zwei verschiedene Kräfte wirken:[89]

1. Kräfte, die auf den Wandel drängen (Wandlungsbedarf der sich aus der Unternehmensumwelt oder der Organisation selbst ergibt).
2. Kräfte, die dem Wandel entgegenstehen (Widerstände bei Individuen oder auf Organisationsebene, wie z. B. mangelnde Ressourcen).

Lewin geht in dieser Theorie davon aus, dass eine Organisation sich nur dann ändert, wenn die auf den Wandel drängenden Kräfte größer sind als die entgegenstehenden Kräfte.[90] Aus dieser Erkenntnis heraus resultieren die drei von ihm beschriebenen Phasen:

Abbildung 6: Drei-Phasen-Modell von Kurt Lewin



Quelle: In Anlehnung an Lauer, T., Change Management, 2010, S. 57 f.

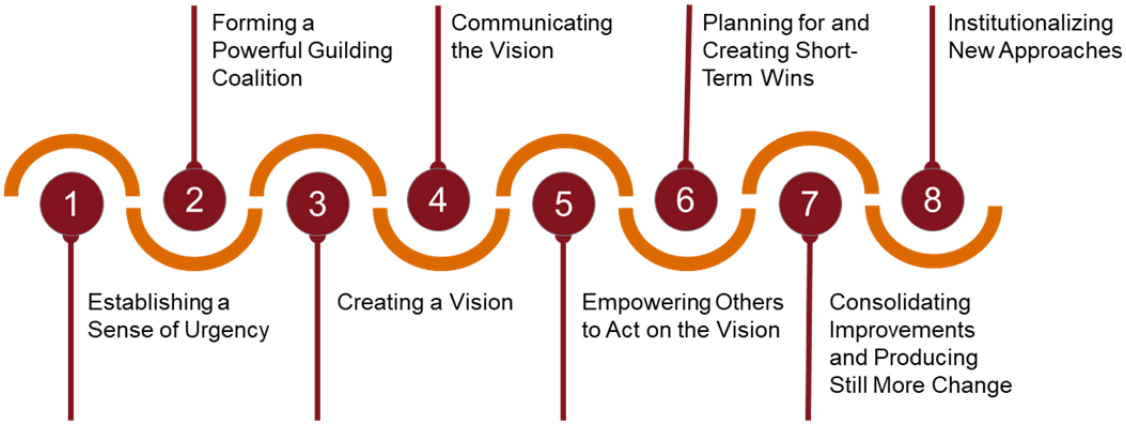
[87] Vgl. Bundesministerium des Innern, Change Management, 2009, S. 6.
[88] Vgl. Lewin, K., 3-Phasen-Modell, 1947, S. 5 f.
[89] Vgl. Lauer, T., Change Management, 2010, S. 55.
[90] Vgl. ebd., S. 56.

Die eigentliche Arbeit im Rahmen des Change Managements findet in diesem Modell in Phase 2 statt. In diesem Schritt muss eine aktive und konstruktive Beteiligung der Organisationsmitglieder herbeigeführt werden.[91]

Lewins Modell bietet eine einfache und strukturierte Vorgehensweise für Change Management Prozesse. Auch heute noch bildet es die Basis vieler Veränderungsmodelle.[92] Kritisch anzumerken ist, dass sich das Modell stark auf eine unternehmensintrovertierte Sicht bezieht, die die Unternehmensumwelt nicht berücksichtigt. Außerdem gilt der Veränderungsprozess nach der dritten Phase als abgeschlossen und kann dadurch nicht zu einer dauerhaft dynamischen Handlungsweise führen.[93]

Aufbauend auf dem Drei-Phasen-Modell entwickelte John P. Kotter 1996 ein Acht-Phasen-Modell[94], welches die drei Phasen von Lewin in kleinere Schritte einteilt und sich eher auf eine Veränderung des Unternehmens insgesamt bezieht, als auf ein einzelnes Veränderungsprojekt innerhalb des Unternehmens.

Abbildung 7: 8-Phasen-Modell von John P. Kotter



Quelle: In Anlehnung an Kotter, J. P., 8-Phasen-Modell, 1996, S. 61.

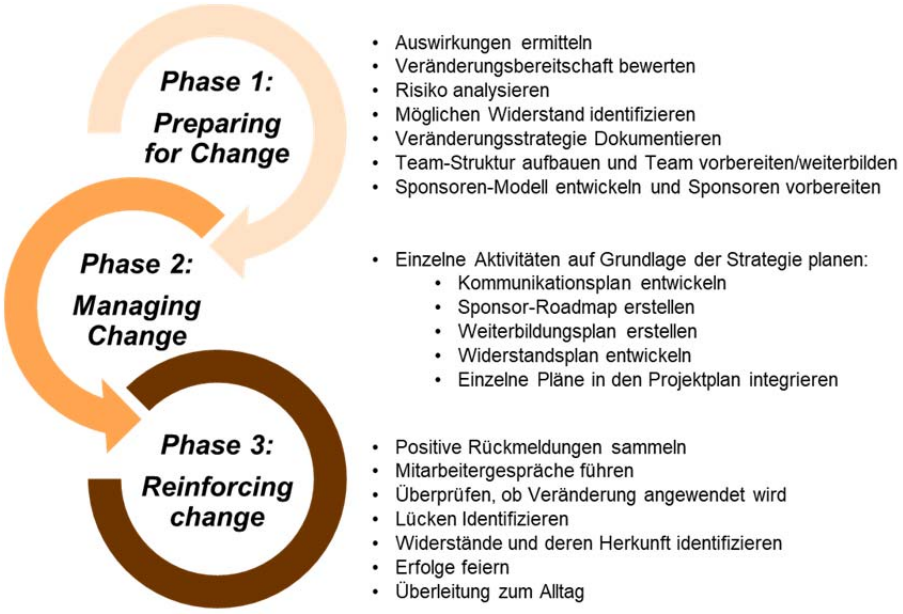
Nach Kotter muss ein Unternehmen alle acht Phasen durchlaufen, damit ein erfolgreicher Veränderungsprozess erreicht werden kann.[95] Das Modell ist zwar anwendbar auf viele Veränderungsprozesse, jedoch weist es auch Mängel auf. So

[91] Vgl. Lauer, T., Change Management, 2010, S. 58.
[92] Vgl. ebd., S. 55.
[93] Vgl. Cacaci, A., Phasenmodelle, 2006, S. 37.
[94] Vgl. Kotter J. P., 8-Phasen-Modell, 1995, S. 59 ff.
[95] Vgl. ebd.

sind Rückschritte in Kotters Modell nicht vorgesehen, da die acht Stufen in genau der vorgegebenen Reihenfolge durchlaufen werden sollen. Auch sind die von Kotter genannten Aufgabenbereiche eher in der Verantwortung der oberen Führungsebene, wodurch eine Einbindung der Mitarbeiter in den Veränderungsprozess selbst entfällt.[96]

Ein weiteres Vorgehen bei Veränderungsprozessen wurde von dem Unternehmen Prosci entwickelt. Prosci ist ein weltweit agierender Anbieter für Change Management-Trainings und -Zertifizierung. Hier wird nicht nur der organisatorische sondern auch der individuelle Aspekt des Change Managements betrachtet, wodurch ein ganzheitliches Change Management-Modell gebildet wird. Für den organisatorischen Teil eines Veränderungsvorhabens wird ein Drei-Phasen-Prozess beschrieben, der ein strukturiertes Vorgehen ermöglicht. Jeder Phase sind bestimmte Aufgabenpakete zugeordnet:

Abbildung 8: Prosci Drei-Phasen-Prozess



Quelle: In Anlehnung an Prosci, Inc., Prosci 3-Phase Process for organizational change, o. J., o. S.

Den individuellen Veränderungsprozess beschreibt Prosci mit dem ADKAR-Modell. Dieses Modell setzt bei dem einzelnen Mitarbeiter an, da dessen Verhältnis zu einer Veränderung oder einem Veränderungsvorhaben entscheidend für die erfolg-

[96] Vgl. Stahl, J., Phasenmodelle, 2013, S. 24.

reiche Umsetzung ist. Es besteht aus fünf Meilensteinen, die eine Person erreichen muss, damit sie sich die Veränderung nicht nur annimmt sondern auch verinnerlicht und anwendet. ADKAR steht dabei als Abkürzung für:

Abbildung 9: ADKAR-Modell des individuellen Veränderungsprozess

A	Awareness of the need for change (Bewusstsein für die Notwendigkeit der Veränderung bekommen)
D	Desire to support the change (Wunsch, die Veränderung zu unterstützen)
K	Knowledge of how to change (Wissen, wie man sich verändern kann)
A	Ability to demonstrate new skills and behaviors (Fähigkeit, neue Fertigkeiten und Verhaltensweisen zu demonstrieren)
R	Reinforcement to make the change stick (Verstärkung, um die Veränderung verfestigen)

Quelle: In Anlehnung Prosci, Inc., ADKAR, o. J., o. S.

Abgerundet wird das ganzheitliche Modell von Prosci durch ein drittes Modul: Dem Enterprise Change Management. Dieses Modul soll dazu dienen, ein Unternehmen grundsätzlich veränderungsfähig zu machen und Change Management dauerhaft in die Unternehmenskultur zu integrieren.[97]

Die Phasenmodelle können dabei helfen den Veränderungsprozess besser zu verstehen und diesen auch zu begleiten. Es wirken jedoch viele Faktoren auf einen Veränderungsprozess, die jeweils zu Erfolg oder Misserfolg eines Veränderungsvorhabens beitragen. Diese Erfolgsfaktoren sollen in dem folgenden Kapitel näher betrachtet werden.

[97] Vgl. Prosci, Inc., Change Management, o. J., o. S.

5.2 Erfolgsfaktoren für ein Change-Management-Projekt

In der Literatur finden sich viele Hinweise darauf, was zu beachten ist, um einen Veränderungsprozess zum Erfolg zu führen.

Abbildung 10: Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren von Veränderungsprozessen

Quelle: In Anlehnung an Vahs, D., Weiand, A., Change Management, 2010, S. 9.

Über die in der Grafik genannten Faktoren hinaus geben die regelmäßig von der Beratungsfirma Capgemini Consulting durchgeführten Studien Aufschluss über weitere Faktoren. So sollten die Befragten in der Studie aus dem Jahr 2012 die verschiedenen Erfolgsfaktoren in eine Reihenfolge bringen. Die entstandene Reihenfolge der Relevanz der einzelnen Faktoren bildet dabei nahezu genau die chronologische Reihenfolge von Aktivitäten in Veränderungsprozessen nach:

Abbildung 11: Ranking der Erfolgsfaktoren von Veränderungsprozessen

Quelle: In Anlehnung an Capgemini Consulting, Change Management, 2012, S. 26.

Auch das Bundesministerium des Innern definiert in der selbst publizierten „Anwendungshilfe zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung“ entscheidende Erfolgsfaktoren und beschreibt die Wichtigkeit von Kommunikation und Partizipation bei Veränderungsprozessen. Konkret benennt das Bundesministerium des Innern folgende Faktoren:[98]

1. Betroffene des Wandels identifizieren und analysieren, um sie zu Beteiligte des Veränderungsprozesses zu machen.
2. Die Behördenleitung muss die Veränderungsmaßnahme aktiv bewerben und unterstützen.
3. Die mittlere Führungsebene muss die Veränderung glaubwürdig an ihre Mitarbeiter transportieren und hat dabei die Unterstützung der Behördenleitung und des Change Managers.
4. Widerstände bei Beschäftigten müssen frühzeitig erkannt werden.

[98] Vgl. Bundesministerium des Innern, Change Management, 2009, S. 17 ff.

5. Interessenvertretungen (z. B. Personalräte) müssen frühzeitig eingebunden werden.
6. Es muss ein Kommunikationskonzept festgelegt werden, welches eine wirksame und glaubhafte Kommunikationsstrategie beinhaltet.
7. Kommunikations- und Partizipationsinstrumente müssen während des gesamten Prozesses eingesetzt werden.

5.3 Systematisches Vorgehen bei Veränderungsprozessen

Aus den im vorangegangenen Kapitel genannten Erfolgsfaktoren des Change Managements lassen sich Handlungsfelder identifizieren, die zu Arbeitspaketen zusammengeführt werden können, um so einen Gesamtplan zu definieren, der der systematischen Steuerung und Umsetzung einer Veränderungsmaßnahme dienen soll. Dabei ist zu beachten, dass sich jede Veränderungsmaßnahme unterscheidet und dieser Gesamtplan nur einen allgemeinen Überblick bieten kann. Die einzelnen Phasen und darin enthaltenen Handlungsfelder lassen sich in einer Grafik wie folgt darstellen:

Abbildung 12: Systematisches Change Management-Vorgehen

Quelle: In Anlehnung an Rank, S., Scheinpflug, R., Change Management, 2010, S. 34.

Die Analyse der Veränderungsfähigkeit und -bereitschaft sowie die Analyse der Auswirkung der Veränderung spielen eine wichtige Rolle, um das Gesamtrisiko der Veränderungsmaßnahme im Vorfeld abschätzen zu können. Auch sollte in diesem Schritt überlegt werden, ob Widerstände zu erwarten sind und wie stark sich diese unter Umständen auswirken könnten.[99]

Gerade bei sehr großen Veränderungsmaßnahmen ist es wichtig, einzelne Personen als Multiplikatoren zu gewinnen. Diese Personen sollten von Kollegen bereits akzeptierte Teamleiter oder Fachexperten mit längerer Betriebszugehörigkeit sein, die Veränderungsmaßnahme aktiv kommunizieren und die Rolle von informellen Meinungsführern einnehmen. Diese spezielle Rolle wird auch als Change Agent bezeichnet. Die Personen, die für eine solche Rolle in Frage kommen, sollten vorab zum Thema Chance Management geschult werden.[100] Eine Vernetzung der Change Agents hat zum Ziel, die Mitarbeiter besser in den Veränderungsprozess einzubinden. Die Change Agents können außerdem die betroffenen Manager bei der Veränderung in ihrem Team unterstützen und die Zielerreichung überprüfen.[101]

Ist der Wandel oder die Veränderungsmaßnahme nicht von der Geschäftsführung initiiert, ist es wichtig, dieses Management für das Veränderungsvorhaben zu gewinnen. Der oberen und mittleren Führungsebene kommt in einem Veränderungsprozess eine wichtige Rolle zu, wie sich aus den Erfolgsfaktoren aus Kapitel 5.2 erkennen lässt. Eine reine Akzeptanz des Vorhabens bei den Führungskräften wird nicht als ausreichend angesehen.[102] Sie müssen in die Veränderungsmaßnahme einbezogen werden, sie vorbereiten, unterstützen und schließlich eine sichtbare Vorbildfunktion übernehmen.[103] Wenn die oberste Führungsebene das Veränderungsvorhaben derart begleitet, erhöht dies die Bedeutung bzw. die Priorität der Maßnahme und kann dazu führen, unbeteiligte oder gar widerständige Mitarbeiter dahingehend zu motivieren, das Vorhaben ebenfalls zu unterstützen.[104]

---

[99] Vgl. Lauer, T., Change Management, 2010, S. 52.
[100] Vgl. Rank, S., Scheinpflug R., Change Management, 2010, S. 30 f.
[101] Vgl. ebd., S. 32.
[102] Vgl. Bundesministerium des Innern, Change Management, 2009, S. 19.
[103] Vgl. Rank, S., Scheinpflug R., Change Management, 2010, S. 32.
[104] Vgl. Bundesministerium des Innern, Change Management, 2009, S. 19.

Ein konkreter Erfolgsfaktor für Veränderungsvorhaben ist die Kommunikation. Als konkreter Handlungsschritt lässt sich daraus ableiten, dass ein Kommunikationskonzept in Abhängigkeit der Ergebnisse der Analyse von Auswirkungen des Veränderungsvorhabens auf die relevanten Zielgruppen entwickelt werden muss.[105] Indem Informationen gezielt kommuniziert werden, können Mitarbeiter von der Notwendigkeit der Veränderung überzeugt werden.[106] Das richtige Maß an Information bzw. Kommunikation ist dabei entscheidend. Die Betroffenen sollten nicht täglich mit Informationen „zugeschüttet" werden, sondern in einem kontinuierlichen Turnus oder zu bestimmten Anlässen ausführlicher informiert werden. Die Kommunikation von ersten Erfolgen oder erfolgreichen Zwischenergebnissen, sogenannten „Quick Wins", ist dabei besonders wichtig, da sie sehr motivierend wirken.[107] Das Kommunikationskonzept sollte dabei die Fragen beantworten: [108]

- Wer ist die relevante Zielgruppe?
- Was soll durch die jeweilige Kommunikation erreicht werden?
- Mit welchen Medien soll die Kommunikation erfolgen (z. B. Newsletter, Informationsveranstaltungen oder persönliche Gespräche)?
- Zu welchem Zeitpunkt soll kommuniziert werden?

Bei dem Arbeitspaket „Organisation Alignement" findet die inhaltliche Planung der Veränderungsmaßnahme statt. Hier gilt es, ein Konzept auszuarbeiten, wie die gesteckten Ziele erreicht werden sollen, ob neue Ablauf- und Aufbauorganisationen notwendig sind und wie diese implementiert werden können. Auch die Frage, ob und wie Mitarbeiter den Prozess begleiten sollen, ist zu klären. Wenn die Veränderungsmaßnahme Anpassungen hinsichtlich der Ablauf- und/oder Aufbauorganisationen beinhalten, müssen in diesem Schritt auch ein Personalmanagement-Konzept erstellt und umgesetzt sowie ggf. Stellenbeschreibungen angepasst werden. Auch Pläne für Personalversetzungen und Anreizmechanismen zur Erhöhung der Motivation müssen gestaltet und implementiert werden.[109]

---

[105] Vgl. Rank, S., Scheinpflug, R., Change Management, 2010, S. 32 f.
[106] Vgl. Speier-Werner, P., Public Change Management, 2006, S. 162.
[107] Vgl. Bundesministerium des Innern, Change Management, 2009, S. 24 und 38.
[108] Vgl. Stolzenberg, K., Heberle, K., Change Management, 2013, S. 72.
[109] Vgl. Rank, S., Scheinpflug, R., Change Management, 2010, S. 33.

Damit das Veränderungsvorhaben gelingt, müssen in einem weiteren Schritt der Qualifizierungsbedarf der Mitarbeiter ermittelt und Trainingskonzepte definiert werden. Wenn die Schulungen innerhalb des Unternehmens stattfinden, müssen zielgruppenspezifisches Schulungsmaterial und ein Zeitplan für die Schulungsmaßnahme erstellt werden. Allerdings ist auch ein Training durch externe Anbieter denkbar. Der Trainingsplan sollte, egal ob interne oder externe Trainings, in Abstimmung mit dem Kommunikationsplan erstellt werden.[110]

Um den Erfolg der Veränderungsmaßnahme messen zu können, ist es unabdingbar, ein Change Monitoring-Konzept zu entwickeln, in dem geeignete quantitative sowie qualitative Kennzahlen für alle Arbeitspakete zu entwickeln und die geeigneten Instrumente für dessen Erhebung zu definieren sind. Parameter, wie die Akzeptanz oder die aktive Beteiligung am Veränderungsvorhaben können dabei ebenfalls erhoben werden. Um die Akzeptanz der implementierten Veränderungen bzw. der einzelnen Elementen zu gewährleisten, sollte das Kennzahlensystem kontinuierlich fortgeführt und ggf. durch Mitarbeiterbefragungen untermauert werden.

Selbst bei Berücksichtigung aller Empfehlungen ist die Umsetzung eines Veränderungsvorhabens nicht gesichert. Ob ein Wandel erfolgreich ist, hängt, wie dargestellt, von sehr vielen Faktoren ab. Einer der wichtigsten Faktoren, auch für den öffentlichen Dienst, blieb bisher unerwähnt: die Unternehmenskultur. „Ein Wandel nur auf individueller und struktureller Ebene ohne Einbeziehung der Unternehmenskultur ist oftmals mit erheblichen Problemen behaftet oder gar zum vollständigen Scheitern verurteilt.“[111]

Die öffentlichen Verwaltungen unterliegen aufgrund von sich ändernden politischen Zielen und Vorgaben einem permanenten Wandel. Zusätzlich drängen die großen Trends, wie demografischer Wandel und Digitalisierung, zukünftig weiter zu Veränderungen. Die Bemühungen zur Weiterentwicklung im Rahmen der New Public Management-Bewegung haben aber gezeigt, dass der Wille zur Veränderung zwar da ist, aber der systematische Ansatz offenbar fehlt. Dies zeigt in aller Deutlichkeit der Bericht des Bundesrechnungshofes, der in Kapitel 4.4 vorgestellt wurde. Zum

[110] Vgl. Rank, S., Scheinpflug, R., Change Management, 2010, S. 33.
[111] Lauer, T., Change Management, 2010, S. 7.

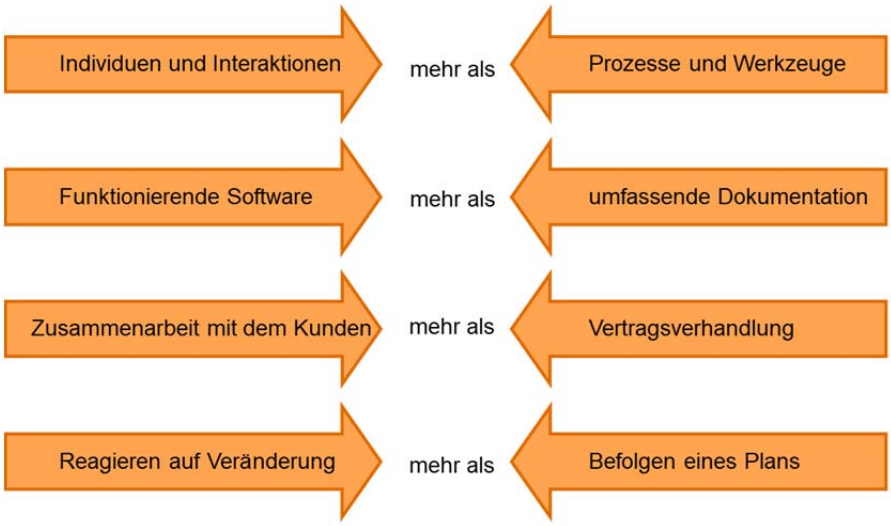
einen muss die Einführung von Change Management Methoden weiter in den öffentlichen Verwaltungen vorangetrieben werden. Zum anderen müssen Wege gefunden werden, diese Verwaltungen so zu verändern, dass sie flexibel auf die zukünftigen Herausforderungen reagieren können. Im folgenden Kapitel soll darum analysiert werden, welche Maßnahmen privatwirtschaftliche Unternehmen ergriffen haben, um die notwendige Flexibilität zu erreichen und ob der öffentliche Dienst diese Maßnahmen adaptieren kann.

6 Agile Organisationsstrukturen

Unternehmen agieren aufgrund der Internationalisierung der Märkte und des technologischen Fortschritts heute in einer Welt, die von einer hohen Komplexität und Dynamik gekennzeichnet ist. Die Komplexität wird dabei durch externe und interne Faktoren beeinflusst. Während äußere Faktoren, wie Marktdynamik, Gesetzgebung und Wettbewerb durch das Unternehmen selbst kaum beeinflussbar sind, kann auf die unternehmensintern Komplexität durchaus eingewirkt werden.[112] Eine Möglichkeit, dieser Komplexität und der Geschwindigkeit des Umfelds adäquat zu begegnen, ist die Veränderung von einer klassischen Organisationsstruktur hin zum agilen Unternehmen.[113] Der agile Ansatz entstand im Management von Softwareprojekten und wurde im Jahr 2001 in einem „Agilen Manifest“ von führenden Vertretern und Autoren des agilen Projektmanagements konkretisiert.

[112] Vgl. Scheinpflug, R., Stolzenberg, K., Komplexität Organisation, 2017, S. 15.
[113] Vgl. Au, C. von, agile Organisationsstrukturen, 2017, S. 110.

Abbildung 13: Leitsätze des "Agilen Manifest"



Quelle: In Anlehnung an agilemanifesto.org, Agiles Manifest, o. J., o. S.

Auch wenn diese Leitsätze aus dem agilen Manifest nicht vollständig auf eine agile Organisation im gesamten bezogen werden können, geben sie doch den Grundgedanken von agilem Handeln wieder. Neben den Leitsätzen, die im agilen Manifest formuliert wurden, entstanden von denselben Autoren auch agile Prinzipien, die hinter diesen Leitsätzen stehen. Von der Softwareentwicklung unabhängig umformuliert, können sie eine Orientierung für agiles Management bieten:[114]

- „die Zufriedenheit des Kunden steht im Mittelpunkt,
- flexible Prozesse nutzen Veränderungen für den Wettbewerbsvorteil der Kunden,
- Ergebnisse werden regelmäßig innerhalb kurzer Zeitspannen (wenige Wochen oder Monate) geliefert,
- alle Beteiligten eines Projektes arbeiten täglich kooperativ zusammen,
- motivierte Mitarbeiter erhalten alle für die Aufgabenerfüllung nötigen Ressourcen,
- Informationstransfer findet möglichst im direkten Gespräch statt,
- das wichtigste Fortschrittsmaß ist die Funktionsfähigkeit des Produktes,

[114] Au, C. von, agile Organisationsstrukturen, 2017, S. 109 f.

- ein gleichmäßiges Arbeitstempo aller Beteiligten wird für eine nachhaltige Entwicklung eingehalten,
- das ständige Augenmerk liegt auf Exzellenz,
- Einfachheit ist essenziell […],
- Teams reflektieren selbst über ihr Verhalten und ihre Organisation“.

Kritisch anzumerken ist, dass weder den vier Leitsätzen noch den zwölf Prinzipien eine belegbare Wirksamkeit nachgewiesen werden kann.[115] Jedoch stellt es eine „Art unumstößliches Credo“[116] dar und kann verallgemeinert zumindest als Ansatz dienen, Agilität im Kontext von Organisationsstrukturen zu verstehen.

Eine Organisation kann als „agil“ bezeichnet werden, wenn sie folgende Eigenschaften aufweist:[117]

- „Robustheit: die Fähigkeit, aufgaben-, situations- und bedingungsübergreifend effektiv zu bleiben;
- Belastbarkeit: die Fähigkeit, sich von Unglücksfällen, Schaden oder einer destabilisierenden Störung der Umgebung zu erholen oder sich darauf einzustellen;
- Reaktionsfähigkeit: die Fähigkeit, auf eine Veränderung der Umgebung rechtzeitig zu reagieren;
- Flexibilität: die Fähigkeit, mehrere Lösungsmöglichkeiten einzusetzen und nahtlos von einer zur anderen überzugehen;
- Innovationsfähigkeit: die Fähigkeit, neue Dinge zu tun und die Fähigkeit, alte Dinge auf eine neue Art und Weise zu tun, und
- Anpassungsfähigkeit: die Fähigkeit, Arbeitsprozesse zu ändern und die Fähigkeit, die Organisation zu ändern.“

6.1 Beispiele agiler Organisationsstrukturen in der Privatwirtschaft

Da der Ansatz des agilen Managements aus dem Bereich der Software-Industrie stammt, ist es nicht verwunderlich, dass entsprechend viele Firmen aus dieser Branche agile Ansätze gewählt haben. So geben Unternehmen wie Apple und

[115] Vgl. Korn, H.-P., Agiles Management, 2016, S. 123.
[116] Korn, H.-P., Agiles Management, 2016, S.124.
[117] Alberts, D. S., Hayes, R. E., Definition Agil, 2009, S. 85 f.

Yahoo an, dass sie agile Strukturen nutzen. Aber auch Firmen, die nicht aus dieser Branche kommen, wie Amazon, die Bank of America[118] oder adidas haben sich dem Trend angeschlossen. Die Umsetzung des agilen Managements ist dabei unterschiedlich stark ausgeprägt.

Das deutsche Telekommunikationsunternehmen sipgate z. B. beschreibt sich selbst als agil. Es wurde im Jahr 2004 gegründet, hat heute 120 Mitarbeiter[119] und definiert seine Agilität wie folgt: „Keine Titel, keine Manager, keine Abteilungen, keine Gehaltsverhandlungen, keine Budgets, keine Angst, keine Überstunden. Stattdessen: Selbstverantwortung, Feedback, Lernen, Freiheit und Spaß“.[120] Umgesetzt wird dies u. a. durch Mitbestimmung bei der Personalauswahl und durch regelmäßige Besprechungen, an denen alle Mitarbeiter teilnehmen und sich aktiv beteiligen können.[121]

Sicherlich ist die Umsetzung agiler Methoden in einem kleinen und vergleichsweise jungen Unternehmen leichter als bei einem großen international agierenden Konzern. Die Adidas-Gruppe, als Beispiel für einen weltweit agierenden Konzern, versucht mit agilen Methoden den gegenwärtigen Anforderungen zu begegnen. Dabei setzt das Unternehmen hauptsächlich auf zwei Bausteine: „flexible Strukturen zur Umsetzung eines kundenorientierten Geschäftsmodells sowie die Veränderung des Personalmanagements zur Realisierung einer innovationsförderlichen Arbeitsumgebung.“[122] Das Unternehmen hat bei der Umwandlung hin zu einer agilen Organisationsstruktur zunächst bei den Führungskräften angesetzt und diese im Rahmen einer „Leadership Journey“ in den Umstrukturierungsprozess mit eingebunden. Die Mitarbeiter des Unternehmens übernehmen die Leistungsbewertung weitgehend selbst, indem sie für jede Planungsperiode die Wichtigkeit von fünf vorgegebenen Leitsätzen neu festlegen. Die Leitsätze haben dabei jeweils unterschiedliche Schwerpunkte, z. B. Kundenorientierung, Zusammenarbeit im Team oder Weiterentwicklung der eigenen Fähigkeiten. Die Führungskräfte diskutieren mit den Teams den festgelegten Schwerpunkt und wie dieser im Arbeitsalltag gemessen werden kann. Dadurch wird Verantwortung von

[118] Vgl. Maza, M. de la, Benz, D., Agile Unternehmen, 2016, S. 2.
[119] Vgl. sipgate GmbH, Firmenvorstellung sipgate, o. J., o. S.
[120] sipgate GmbH, Arbeitsweise sipgate, o. J., o. S.
[121] Vgl. sipgate GmbH, Arbeitsweise sipgate, o. J., o. S.
[122] Hackl, B. et al., Agile Unternehmen, 2015, S. 30.

Führungskräften auf Mitarbeiter bzw. Teams übertragen. Auch die Personalentwicklung erfolgt bei adidas selbstgesteuert. Mitarbeiter wählen ihre Weiterbildungskurse nicht aus einem festgeschriebenen Kurskatalog aus, sondern können in der unternehmenseigenen „Company University“ sich ihr Weiterbildungsprogramm selbst zusammenstellen.[123] Adidas konnte seinen Umsatz in den letzten Jahren deutlich steigern. Ob dies unmittelbar mit der Anwendung agiler Methoden zusammenhängt, lässt sich nicht nachweisen, jedoch scheint es bisher keine negativen Auswirkungen auf den Erfolg des Unternehmens zu haben.

6.2 Umsetzbarkeit agiler Organisationsstrukturen im öffentlichen Dienst

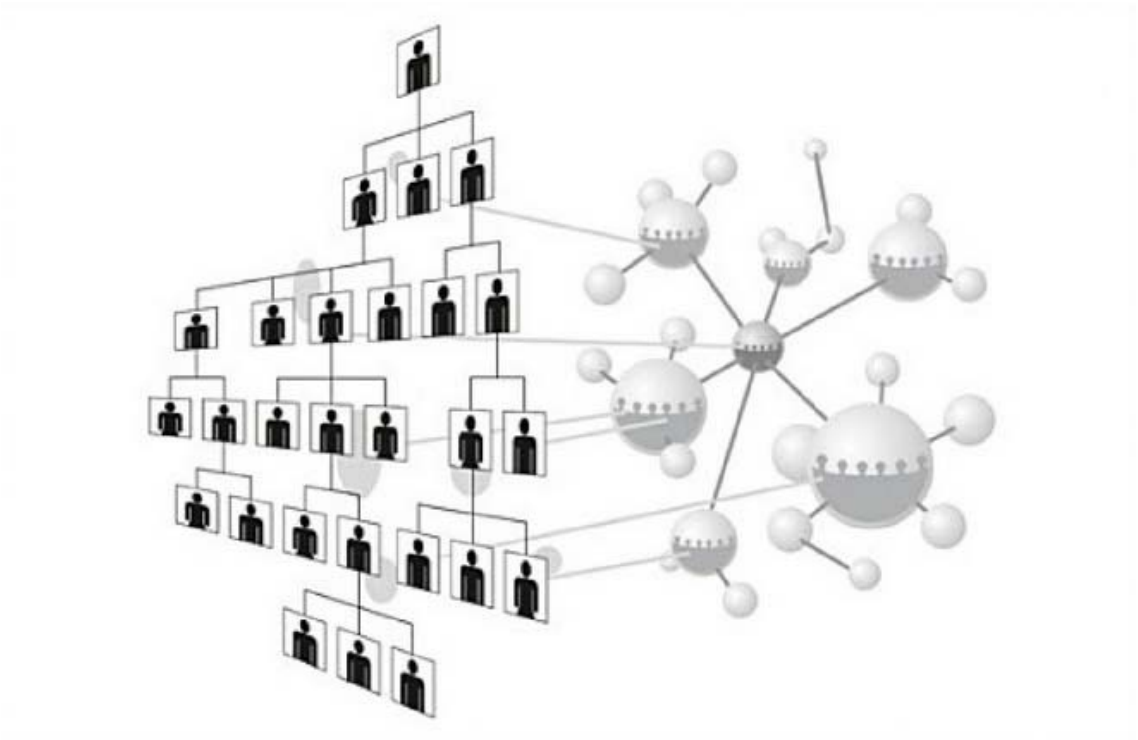
Die Privatwirtschaft ist Vorreiter bei der Einführung agiler Organisationsstrukturen, da sich dort der Wettbewerbsdruck schnell auf den Erfolg des Unternehmens auswirkt. Auf die öffentlichen Verwaltungen wirkt ein solcher Wettbewerbsdruck zwar nicht unmittelbar und kurzfristig, jedoch ist auch der wirtschaftliche Erfolg eines Landes langfristig von der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen abhängig. Die Zielvorgaben der Regierung müssen umgesetzt werden und um politische Stabilität zu erreichen muss letztlich auch die Forderung der Bürger nach einer effizienten und schnellen Verwaltung erfüllt werden. Der Einsatz einzelner agiler Methoden oder gar die Umwandlung einer ganzen Organisationsstruktur in eine agile Organisation könnte eine Möglichkeit sein, der auf öffentliche Verwaltungen wirkenden Komplexität zu begegnen und gleichzeitig den Bürgern eine kundennahe und dienstleistungsgerechte Verwaltung zu bieten. Eine agile Verwaltung würde sich dadurch auszeichnen, dass sie aus Veränderungen schnell die richtigen Schlüsse zieht und Strukturen, Ressourcen sowie Tätigkeiten auf neue Erfordernisse ausrichten kann.[124]

Bei der Frage nach der Agilisierung der öffentlichen Verwaltungen steht zunächst eine grundsätzliche Frage im Mittelpunkt: Ist es sinnvoll, die komplette Organisationsstruktur einer Bundes- oder Landesbehörde zugunsten einer agilen Struktur aufzugeben? In einer Behörde gibt es, wie in anderen großen Organisationen auch, zwei voneinander abtrennbare Aufgabenbereiche. Zum einen müssen Aufgaben

[123] Vgl. Hackl, B. et al., Agile Unternehmen, 2015, S. 30 ff.
[124] Vgl. BearingPoint GmbH, agile Verwaltung, 2013, S. 4.

mit dauerhaftem Charakter – also operative Aufgaben – zuverlässig ausgeführt werden. Zum anderen gibt es strategische Aufgaben, die fernab vom Tagesgeschäft erfüllt werden müssen.[125] John P. Kotter entwarf für diesen Fall ein „duales Betriebssystem“, welches Hierarchien und Netzwerke verbindet um gleichzeitig Stabilität und Agilität zu erreichen.[126]

Abbildung 14: Duales Betriebssystem von John P. Kotter



Quelle: Kotter, J. P., duales Betriebssystem, 2014, S. 12.

Bei Kotters System geht es dabei nicht um die Einführung von abteilungsübergreifenden Taskforces, Strategie-Teams oder Arbeitsgruppen, die einer Hierarchieebene unterstellt sind, sondern um eine Netzwerkstruktur, die parallel zu der Hierarchiestruktur besteht.[127] Dieses Netzwerk besteht dabei aus Mitarbeitern, die ansonsten innerhalb der Hierarchiestruktur ihren Arbeitsalltag verfolgen. Allerdings beschäftigen sie sich daneben mit strategischen Fragen. Die daraus resultierenden Ergebnisse werden dann über verschiedene Schnittstellen nahtlos in die bestehende Hierarchiestruktur getragen. Die Führungsebene kann dabei Teil der Netz-

[125] Vgl. BearingPoint GmbH, agile Verwaltung, 2013, S. 15.
[126] Vgl. Haufe-Lexware GmbH & Co. KG, Kotter Interview, 2016, o. S.
[127] Vgl. Kotter, J. P., duales Betriebssystem, 2015, S. 12 und 21 f.

werkstruktur sein und hat darüber hinaus dafür Sorge zu tragen, dass Hierarchie und Netzwerk stets aufeinander abgestimmt bleiben. Das Netzwerk soll also eng mit der traditionellen Struktur verflochten sein und die Organisation dadurch agil machen. [128] Das duale Betriebssystem Kotters baut auf folgende Grundprinzipien auf, die auch beim Change Management wiederzufinden sind:[129]

1. „Wichtige Veränderungen werden von vielen Mitarbeitern aus allen Bereichen vorangetrieben und nicht nur von den üblichen Auserwählten.“ Mitarbeiter müssen die Freiheit haben, Initiativen anzustoßen.
2. „Es herrscht eine Haltung des Wollens und nicht des Müssens. […] Der instinktive Wunsch, gemeinsam mit anderen ein wichtiges und aufregendes Ziel zu verfolgen und die realistische Möglichkeit, das auch tatsächlich zu tun, sind wesentliche Erfolgsfaktoren.“
3. „Der Antrieb kommt aus dem Herzen und dem Kopf, nicht nur aus dem Kopf.“ Beim Mitarbeiter muss der Wunsch geweckt werden, „zu einer größeren Sache beizutragen, und eine Gemeinschaft oder Organisation in eine bessere Zukunft zu führen.“
4. „Es findet viel mehr Führung statt und nicht nur mehr Management. Für die Bewältigung wichtiger aber gleichwohl routinemäßiger Aufgaben ist kompetentes Management durch eine beträchtliche Anzahl an Mitarbeiter unerlässlich. Geht es jedoch darum, unvorhersehbare Gelegenheiten zu nutzen […], ist in erster Linie Führung gefragt – und zwar nicht von einer einzigen, überlebensgroßen Spitzenkraft.“
5. „Es gibt eine untrennbare Partnerschaft von Hierarchie und Netzwerk, nicht nur eine optimierte Hierarchie. Beide Systeme, Netzwerk und Hierarchie, bilden ein System, in dem ein kontinuierlicher Austausch von Informationen und Aktivitäten stattfindet. Dieser Ansatz funktioniert zum Teil deswegen, weil die Menschen, die sich quasi ehrenamtlich im Netzwerk engagieren, selbst aus der Hierarchie kommen und weiterhin dort arbeiten.“

Im Grunde überträgt Kotter hier sein 8-Phasen-Modell des Change Managements auf das Modell des „dualen Betriebssystems“ und führt so eine agile Organisation

[128] Vgl. Vgl. Kotter, J. P., duales Betriebssystem, 2015, S. 21 f.
[129] ebd., S. 23 f.

ein, die dauerhaftes Change-Management anwendet.[130] Einzelne Change Management-Prozesse sind in dieser Form nicht mehr nötig, da die Organisation mit dieser Struktur eine sich permanent wandlungsfähige und somit agile Organisation sein würde. Die bestehende Hierarchie müsste somit nicht aufgegeben werden. Die Anwendbarkeit auf Einrichtungen des öffentlichen Dienstes scheint gegeben zu sein, da dort ein großer Teil der Arbeit aus operativen Tätigkeiten besteht und diese nicht gestört werden würden.

6.3 Beschreibung agiler Methoden und deren Einsatz im öffentlichen Dienst

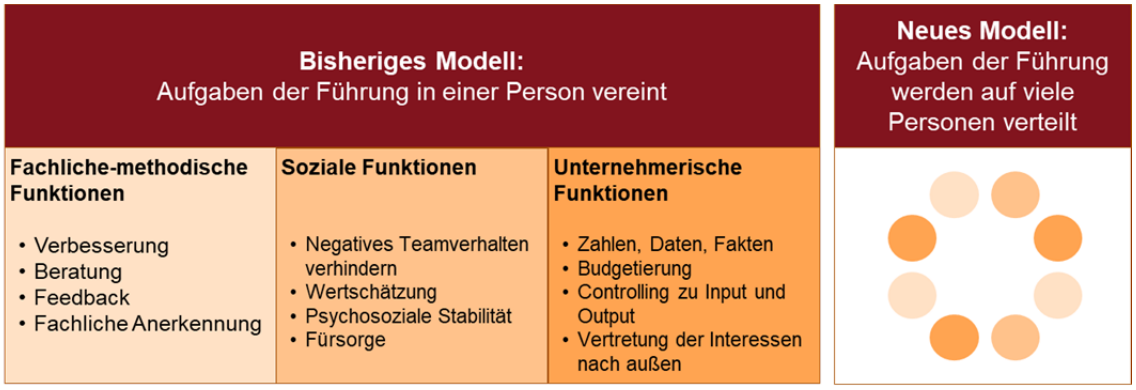
Es gibt jedoch auch die Möglichkeit, einzelne agile Methoden in den tieferen Organisationsstrukturen der öffentlichen Dienste anzuwenden, ohne gleich die Organisationsstruktur der gesamten Einrichtung zu verändern. Als Beispiel werden im Folgenden selbstorganisierende Teams, cross-funktionale Teams, Scrum und Kanban als agile Methoden theoretisch vorgestellt und deren bereits in öffentlichen Verwaltungen existierende Anwendung beschrieben.

6.3.1 Selbstorganisierte Teams

In selbstorganisierten oder agilen Teams werden bestimmte Führungsaufgaben vom Team selbst übernommen. Jedoch entfällt dabei nicht die Führungsperson.[131] Die Art der in selbstorganisierten Teams nötigen Führung unterscheidet sich von der klassischen Führungsaufgabe, in der die Aufgaben der Führung in einer Person vereint sind. In einer agilen und selbstorganisierten Organisation werden diese Aufgaben je nach individueller Fähigkeit der Mitarbeiter auf diese verteilt, wie der folgenden Abbildung zu entnehmen ist:

[130] Vgl. Kotter, J. P., duales Betriebssystem, 2015, S. 27.
[131] Vgl. Haufe Akademie GmbH & Co. KG, Agile Führung, o. J., S. 3.

Abbildung 15: Verteilung der Führungsaufgaben in einer agilen Organisationsstruktur



Quelle: In Anlehnung an Haufe Akademie GmbH & Co. KG, Agile Führung, o. J., S. 4

Die Führungskraft ist in einem solchen Team nun vielmehr zuständig für die Strategieentwicklung, für die Bereitstellung adäquater Rahmenbedingungen und die individuelle Weiterentwicklung jeden Mitarbeiters seines Teams.[132] Auch muss die Führungskraft die negativen Effekte abschwächen, die ein Team in einer selbstorganisierten Arbeit entwickeln. So gehen Teams deutlich höhere Risiken ein, als Einzelpersonen, da die Verantwortung vom Kollektiv getragen wird. Innerhalb von Teams können Rangordnungen entstehen, die bis zur Ausgrenzung Einzelner führen oder das kritisches Hinterfragen von Arbeitsweisen verhindern, da befürchtet wird, als Störfaktor wahrgenommen zu werden. Hier ist die Führungskraft gefragt und muss die fortlaufende Entwicklung des Teams als Ganzes unterstützen.[133]

Wie konkret der Einsatz von selbststeuernden Teams in einer öffentlichen Verwaltung aussehen kann, zeigt die Stadtverwaltung der niedersächsischen Stadt Laatzen mit etwa 40.000 Einwohnern und rund 750 Verwaltungsmitarbeitern. Die Stadt hat in den 90er Jahren begonnen die Reformen auf Grundlage der Ideen des NPM umzusetzen und damit ihren Fokus auf mehr Ökonomie, marktorientierte Steuerung, Wettbewerb und Managementkompetenz zu setzen.[134] Das Organigramm der Stadt zeigt zwei Hierarchieebenen: den Verwaltungsvorstand

[132] Vgl. Au, C. von, agile Organisationsstrukturen, 2017, S. 113. und Vgl. Haufe Akademie GmbH & Co. KG, Agile Führung, o. J., S. 7.
[133] Vgl. Korn, H.-P., Agiles Management, 2016, S. 130 f.
[134] Vgl. Schneider, A., kreative Kommune, 2013, S. 30.

und die ihm unterstellten „19 Teams, die als sich weitgehend selbststeuernde Arbeitseinheiten tätig sind“.[135] Diese Teams verfügen jeweils über einen Teilhaushalt. Die unterjährige Steuerung erfolgt durch ein webbasiertes Informationssystem, welches tagesaktuell über Maßnahmenplanungen und die Zielerreichung informiert. Verantwortung wird in dieser Verwaltung auf die Mitarbeiter übertragen, damit diese kreativ arbeiten können und sich daraus Innovationen entwickeln.[136] Neben der Arbeit in festen Teams können für komplexe Aufgabenstellungen Projektgruppen eingerichtet werden, die interdisziplinär zusammengesetzt sind und auch verwaltungsexterne Mitglieder beinhalten können. Alle Beschäftigten können die Einrichtung einer solchen Projektgruppe vorschlagen.[137] Die Beschäftigten der Stadt können durch diese Organisationsstruktur flexibel auf die Anforderungen der Einwohner reagieren und erreichen damit ein hohes Maß an Kundenorientierung.[138] Der Ansatz der Agilität könnte jedoch auch hier noch stärker umgesetzt werden, denn die Teams verfügen hier noch über eine Teamleitung, die „für eine straffe Arbeitsorganisation, zügige Entscheidungsprozesse, konkrete Vorgaben sowie den zweckmäßigen Einsatz der Beschäftigten sowie der Arbeitsmittel verantwortlich“ ist.[139] Im Sinne eines selbstorganisierten Teams könnten diese Aufgaben ebenfalls auf das gesamte Team übertragen werden.

6.3.2 Cross-funktionale Teams

Die öffentlichen Verwaltungen sind überwiegend durch die Zerlegung von komplexen Aufgaben in kleine Einzelaufgaben geprägt, die auf Zuständigkeiten „zurechtgeschnitten“ werden.[140] Es entsteht eine starke Verrichtungsspezialisierung, die zwar fachlich fundierte Lösungen hervorbringen kann, jedoch den Beschäftigten vom Ergebnis entfremdet, da dieser lediglich einen kleinen Teil einer Gesamtaufgabe erledigt. Die Folgen können ungenügendes Qualitätsbewusstsein, Demotivation der Beschäftigten, engstirniges Zuständigkeitsdenken und Bereichsegoismus sein. Auch kann die Verrichtungsspezialisierung zu einer Erhöhung des Koordinationsaufwands, zu einer Verlängerung der Informationswege

[135] Schneider, A., kreative Kommune, 2013., S. 35.
[136] Vgl. ebd., S. 33.
[137] Vgl. ebd., S. 37.
[138] Vgl. ebd., S. 74.
[139] Vgl. ebd., S. 72.
[140] Vgl. Lévesque, V., Steinbrecher, W., agiles Arbeiten, 2017, S. 29.

und zu einer hohen Zahl an Schnittstellen führen. Diese Aufgabenzerteilung begünstigt einen Anstieg möglicher Irrtums- und Fehlerquellen.[141] Ein agiler Ansatz ist daher der Einsatz von cross-funktionalen Vorgangsteams. Teams, die als Ganzes z. B. für die korrekte Antragsbearbeitung und die Fristeneinhaltung Verantwortung tragen. Es werden alle Betroffenen einer Aufgabe einbezogen, die dann in regelmäßigem Kontakt stehen und gemeinsam nach Lösungen suchen. Als Praxisbeispiel kann hier wieder die Verwaltung der Stadt Laatzen angeführt werden, die für einzelne Aufgaben Projektgruppen gründet.[142] Ein weiteres dokumentiertes Beispiel für ein solches cross-funktionales Team findet sich in der Verwaltung der schwedischen Stadt Ängelholm, die sich im Jahr 2015 neue Leitlinien gegeben hat, um eine agile Verwaltung zu erreichen.[143] Hier werden sog. Arenen eingesetzt, die einem „Arbeitsforum zur Lösung eines konkreten Bürgeranliegens“[144] gleichen. Sie werden einberufen, wenn das Bürgeranliegen nicht innerhalb einer Zuständigkeit oder eines Amtes fällt, sondern eine team- oder amtsübergreifende Zusammenarbeit erfordert. Eine Voraussetzung für die Behandlung eines Problems innerhalb einer Arena ist die Erwartung, dass sich das Problem in drei bis fünf übergreifenden Zusammenkünften abschließend bearbeiten lässt. Der Anstoß zur Behandlung eines Falles in einer Arena muss aus der Verwaltung kommen und wird in einem Entscheidungsstab beraten. Die Einrichtung einer Arena folgt dabei einem klar strukturierten Prozess. Jede Arena wird von zwei Prozessmanagern gemeinsam moderiert, wobei diese beiden Personen auch für die Dokumentation von Vorgehensweisen und Ergebnissen in einer Erfahrungsdatenbank verantwortlich sind.[145] So können Best-practise-Vorgänge identifiziert werden und bei zukünftig auftretenden ähnlichen Fällen auf die Einrichtung von Arenen ggf. verzichtet werden. In der Stadtverwaltung Ängelholm wurde eine solche Arena beispielsweise für die Integration eines Asylberechtigten eingerichtet. Für eine erfolgreiche Integration sollten ihm Landeskunde, Beratung, soziale Vernetzung und Krisenunterstützung zuteilwerden. Um den Fall umfassend zu bearbeiten, wurde ein Team gebildet, welches unter anderem aus dem

[141] Vgl. Bundesministerium des Innern, Bundesverwaltungsamt, Organisationshandbuch, 2016, S. 31.
[142] Vgl. Schneider, A., kreative Kommune, 2013, S. 37.
[143] Vgl. Lévesque, V., Steinbrecher W., agiles Arbeiten, 2017, S. 29.
[144] Vonhof, C., Ängelholm, 2017, o. S.
[145] Vgl. ebd.

Asylberechtigtem selbst und Mitarbeitern aus Unternehmen, Vereinen, Arbeitsvermittlung, Erwachsenenbildung, Berufs- und Studienberatung und Dolmetschern bestand.[146] Sicherlich stellt die Einrichtung eines solchen Teams für einen einzelnen Fall einen erheblichen Aufwand dar. Durch die Dokumentation des Vorgehens und der Ergebnisse kann aber bei zukünftigen vergleichbaren Fällen darauf zurückgegriffen werden und der Aufwand somit reduziert werden.

Der Einsatz von cross-funktionalen Teams scheint erhebliche Vorteile gerade bei zuständigkeitsübergreifenden Projekten zu haben. Die Abstimmung untereinander funktioniert schneller und reibungsloser im Vergleich zu einer zuständigkeitsgetrennten Bearbeitung eines Projekts. Gehen die unterschiedlichen Zuständigkeiten über die Grenze einer einzelnen Behörde hinaus, ist anzunehmen, dass es dann aufgrund der Ressourcenzuordnung und Machtverteilung zu Problemen kommen kann. Allerdings agieren die einzelnen Behörden derzeit nicht voneinander getrennt, sodass diese Probleme überwindbar scheinen. Innerhalb einer Behörde oder eines Ministeriums sollte eine zuständigkeitsübergreifende Arbeit in solch einem Team auf Projektebene allerdings einfacher umzusetzen zu sein.

6.3.3 Scrum

Scrum wurde in den frühen 90er Jahren für die Entwicklung und Erhaltung komplexer Produkte entwickelt. Die Entwickler, Ken Schwaber und Jeff Sutherland, verstehen Scrum nicht als alleinstehenden Prozess oder konkrete Technik, sondern vielmehr als Rahmenwerk, in dem verschiedene Prozesse und Techniken angewendet werden können, um komplexe adaptive Aufgabenstellungen angehen zu können. Es basiert auf der Theorie der empirischen Prozesssteuerung, d. h. Wissen wird aus Erfahrung gewonnen und auf Grundlage dieser Erfahrungen können dann Entscheidungen getroffen werden.[147] Scrum wird in Teams angewendet, in denen nach dem Rahmenwerk verschiedene Rollen existieren sollen:

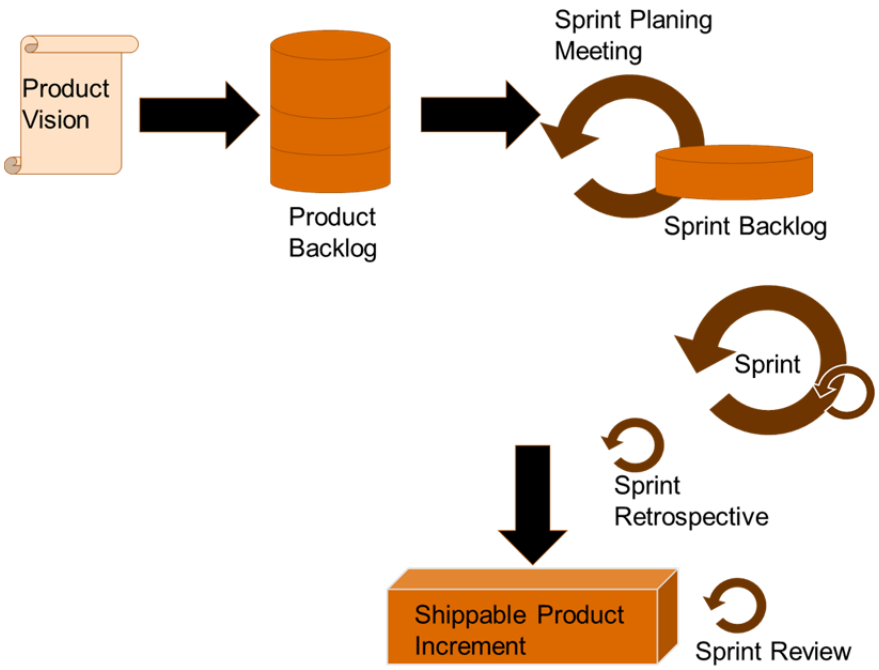
- Der Product Owner ist für die Wertmaximierung des Produkts verantwortlich und vertritt die Interessen des Kunden gegenüber dem Scrum Team. [148]

[146] Vgl. Steinbrecher, W., Ängelholm, 2016, o. S.
[147] Vgl. Schwaber, K., Sutherland, J., Scrum Guide, 2016, S. 3.
[148] Vgl. Goll, J., Hommel, D., Scrum, 2015, S. 84.

- Das Entwicklungsteam besteht aus Fachleuten, die das Produkt oder Teile des Produkts liefern. Das Team arbeitet dabei selbstorganisiert und ist interdisziplinär aufgestellt. Innerhalb des Teams werden keine weiteren hierarchischen Unterteilungen gemacht und das gesamte Team ist rechenschaftspflichtig, nicht eine einzelne Person.[149]
- Der Scrum Master ist verantwortlich für die Organisation des Scrum Teams und schützt dieses Team vor äußeren Einflüssen. Er führt das Team durch den Prozess, unterstützt die Gruppendynamik und organisiert die regelmäßigen Besprechungen. Er hat dabei eine Führungsrolle ohne Weisungsbefugnis. [150]

Der Scrum Prozess, also der eigentliche Weg von der Idee zum Ergebnis kann wie folgt dargestellt werden:

Abbildung 16: Scrum Prozess



Quelle: In Anlehnung an Goll, J., Hommel, D., Scrum, 2015, S. 87.

Am Anfang steht die Idee oder Vision eines Ergebnisses, welche in dem sog. Product Backlog in Form von Anforderungen beschrieben werden. Das Product

[149] Vgl. Schwaber, K., Sutherland, J., Scrum Guide, 2016, S. 6.
[150] Vgl. Goll, J., Hommel, D., Scrum, 2015, S. 91.

Backlog ist zu Beginn noch nicht vollständig, sondern enthält lediglich die bereits bekannten Anforderungen. Erst mit dem Voranschreiten des Prozesses und durch die darin festgehaltenen Erfahrungen und Fehlerberichte vervollständigt sich das Product Backlog. Es gilt als lebendes Artefakt und nicht als im Vorfeld festgelegter Anforderungskatalog oder konkrete Ergebnisbeschreibung.[151] Gerade bei komplexen Aufgaben sind am Anfang der Bearbeitung noch nicht alle Details bekannt. Daher wird in Scrum die Aufgabe in einzelne Schritte zerlegt und zunächst die bereits bekannten Details oder Teilaufgaben (im Scrum als Sprint Backlog bezeichnet) bearbeitet. Die Bearbeitung erfolgt in den sog. Sprints. Die Entwickler des Scrum sehen für die Dauer eines Sprints eine maximale Bearbeitungszeit von einem Monat vor, wobei die Dauer und auch das Ziel des Sprints am Anfang in der Sprint-Planung festgelegt werden.[152] Der Fortschritt der Arbeit wird in regelmäßigen Abständen innerhalb des Teams abgestimmt. Dafür dienen Daily Scrums, also täglich stattfindende kurze Besprechungen, in denen die Arbeit der letzten 24 Stunden beleuchtet und die nächsten 24 Stunden geplant werden.[153] Am Ende eines Sprints werden dessen Ergebnisse im Rahmen eines Sprint Reviews erfasst, ggf. mit den Stakeholdern besprochen und in die Gesamtaufgabe eingeordnet. Bei diesen Besprechungen werden unter Einbeziehung des Kunden und der Stakeholder weitere Anforderungen an das Gesamtergebnis konkretisiert und im Product Backlog erfasst. Weitere Artefakte, wie Sprint Reviews, also die Vorschau auf den anstehenden Sprint und die Sprint Retrospektive, bieten dem Scrum Team die Gelegenheit, sich selbst zu überprüfen und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.[154]

Mit Scrum können also zum einen komplexe Aufgaben und Prozesse zerlegt werden um dann nach und nach konkretisiert und bearbeitet werden. Zum anderen bietet Scrum eine Anleitung, wie das Team zusammenarbeiten und die Arbeit an sich organisiert werden kann, ohne den Gesamtüberblick zu verlieren. Durch die Zerlegung der Aufgaben und die regelmäßigen Abstimmungen bietet Scrum die nötige Flexibilität um auf interne und externe Änderungen zu reagieren.

---

[151] Vgl. Schwaber, K., Sutherland, J., Scrum Guide, 2016, S. 14.
[152] Vgl. ebd., S. 8.
[153] Vgl. ebd., S. 11.
[154] Vgl. ebd., S. 12 f.

Als eine der ersten Behörden setzt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Scrum ein, um eine Software zu entwickeln, die die Bearbeitung von Asylanträgen vereinfachen soll. Hierzu wurde ein „IT-Labor“ eingerichtet, indem Softwareentwickler und die entsprechenden Fachseiten gemeinsam an der Entwicklung der Software arbeiten. Vor Projektbeginn wurden 20 Mitarbeiter der Behörde geschult und als Scrum-Master zertifiziert. Darüber hinaus wurden die Arbeitsräume so umgebaut, dass sie Teamarbeit ermöglichen und die Arbeitsplätze wurden nach Angaben der Behörde mit neuester Technik ausgestattet.[155]

In dem Bericht des Bundesamtes wird das Pilotprojekt als erfolgreich beschrieben. Scrum soll in der Zukunft auch bei anderen IT-Projekten innerhalb der Organisation eingeführt werden.[156]

Scrum oder einzelne Elemente von Scrum können allerdings auch außerhalb von Softwareentwicklungsprojekten eingesetzt werden. Am Beispiel des zu integrierenden Flüchtlings der Stadt Ängelholm könnte der Hilfeplan in Intervallen entwickelt werden. Dies hätte den Vorteil, dass die Wirkung einzelner Maßnahmen in kurzen Zeiträumen evaluiert und ggf. angepasst werden können anstatt einen langfristigen und umfangreichen Hilfsplan zu entwickeln, der dann für ein ganzes Jahr oder länger gelten soll.[157]

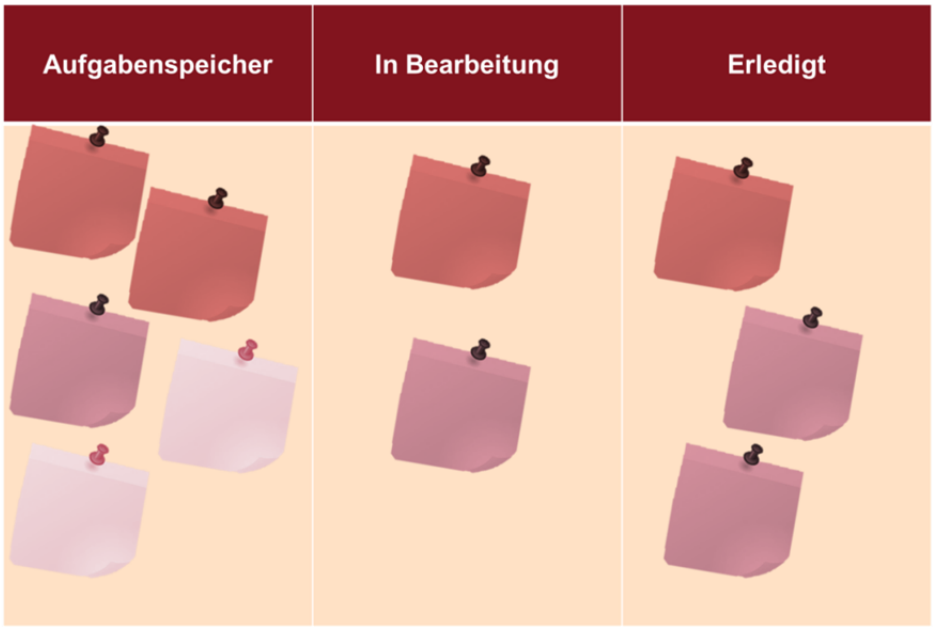
6.3.4 Kanban

Wenn nicht die Möglichkeit besteht, Scrum einzusetzen, jedoch trotzdem eine agile Arbeitsweise im Team geschaffen werden soll, kann die Kanban-Methode als erster Schritt in die Agilität eingesetzt werden. Diese Methode wurde in den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts in der Automobilproduktion bei Toyota entwickelt, um die Wertschöpfung entlang einer Prozesskette innerhalb der Produktion zu verbessern.[158] Kanban kann dabei nicht nur in der Produktion oder Produktentwicklung eingesetzt werden, sondern auch bei der Organisation des Tagesgeschäfts dienen. Kernelement von Kanban ist die Visualisierung des Prozessablaufs mithilfe einer Tafel (Kanbanboard) und Karten, die für einzelne Aufgaben stehen. Die Tafel kann virtuell, in Form einer Datei oder mithilfe einer

[155] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Scrum in Behörden, 2017, S. 21 ff.
[156] Vgl. ebd.,S. 23.
[157] Vgl. Lévesque, V., Steinbrecher, W., agiles Arbeiten, 2017, S. 30.
[158] Vgl. Goll, J., Hommel, D., Scrum, 2015, S. 118 f.

Kanban-Software, erstellt und geführt werden. Praxiserfahrungen zeigen, dass für den Einstieg in diese Methode die analoge Tafel, in Form eines Plakats oder eines Whiteboards, geeigneter scheint.[159]

Abbildung 17: Beispiel für den Aufbau eines Kanban-Boards



Quelle: Eigene Darstellung

Die Tafel ist in mehrere selbstgewählte Spalten gegliedert. Eine Aufteilung beispielsweise in „Aufgabenspeicher (Backlog)“, „In Bearbeitung“ und „Erledigt“ wäre eine sehr einfache Darstellungsweise.[160] Aber auch die Gliederung in mehrere Prozessschritte ist denkbar. Im Aufgabenspeicher werden die einzelnen Arbeitspakete oder -schritte gesammelt, wobei die Aufgabe so zerteilt werden sollte, dass sie innerhalb eines kurzen Zeitraums (z. B. einem Tag) erledigt werden kann. Auf einer Karte ist jeweils nur eine Aufgabe konkret beschrieben und, wenn möglich, auch das Ziel formuliert. Zu Beginn eines Bearbeitungszeitraums müssen zunächst die Aufgaben gesammelt und priorisiert werden. Dies erfolgt im Rahmen eines physischen Treffens des Teams an der Tafel. Karten bzw. Aufgaben, die oben auf der Tafel angesiedelt werden, haben auch die höchste Priorität. Bevor es in die Bearbeitung der einzelnen Aufgaben geht, muss die Menge der gleichzeitig zu bearbeitenden Aufgaben begrenzt werden. Diese Begrenzung kann ebenfalls

[159] Vgl. Michl, T., Kanban, 2016, o. S.
[160] Vgl. ebd.

von Bearbeitungszeitraum zu Bearbeitungszeitraum variieren und ist somit z. B. anpassbar an die Anzahl der zur Verfügung stehenden Mitarbeiter (z. B. in der Urlaubssaison). Sobald eine Aufgabe angefangen wird, wird die dazugehörige Karte auf der Tafel in die nächste Spalte verschoben. Es sollten regelmäßig, wenn möglich täglich, kurze Besprechungen stattfinden, um die Aufgaben immer wieder zu aktualisieren und zu priorisieren, aber auch um mögliche Probleme oder Bearbeitungsstaus zu beheben. In größeren Zeitabständen, z. B. wöchentlich, sollten längere Teambesprechungen stattfinden, um den vergangenen Bearbeitungszeitraum auszuwerten und ggf. Verbesserungen für anstehende Zeiträume vorzunehmen. Dieses Vorgehen gleicht dann wiederum der Scrum-Methode mit ihrer Einteilung in Sprints und Sprint-Backlogs. In der Praxis wenden Scrum-Teams durchaus auch die Kanban-Methode an. Allerdings können beide Methoden auch unabhängig voneinander verwendet werden. Die Kanban Methode folgt dem Pull-System. Das bedeutet, dass jeder Mitarbeiter die Möglichkeit hat, sich die nächste anstehende Aufgabe selbstständig „heranzuziehen“, sobald eine Aufgabe erledigt ist. Durch die Visualisierung wird eine sehr hohe Transparenz erreicht, da schnell ablesbar ist, welche Aufgabe von wem bearbeitet wird und wie weit die Erfüllung der Aufgabe vorangeschritten ist. [161]

Ein dokumentierter Einsatz findet sich in dem Landesbetrieb „Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg“.[162] Dort hat ein Abteilungsleiter in seinem Team Kanban eingeführt um eine komplexe Aufgabenstellung zu bewältigen. Der Teamleiter ließ sich und die Mitarbeiter seines Sachgebietes mit der Unterstützung eines externen Beraters schulen, ehe die agile Methode eingesetzt wurde. In einem Interview sagt der Abteilungsleiter: „Wir arbeiten hier natürlich in einem stark reglementierten Umfeld und haben zudem große Abhängigkeiten, z. B. gegenüber anderen Abteilungen oder Dienstleistern. Das macht es nicht immer einfach, Themen effizient abzuarbeiten. Kanban ist hier flexibel genug das abzubilden und schafft gleichzeitig Transparenz, so dass wir sehr genau sehen, an welchen Stellen unsere Schmerzen liegen. Die Akzeptanz im Team ist mit der Zeit gewachsen – zu Beginn war die Arbeitsweise schon sehr ungewohnt im Vergleich zu den einge-

[161] Vgl. Michl, T., Kanban, 2016, o. S.
[162] Vgl. Sauer, K., Kanban, 2013, o. S.

schliffenen Strukturen.“[163] Regelmäßige Besprechungen im Team, in denen die Aktivitäten am Kanban-Board visualisiert wurden, halfen zudem, ein Bewusstsein über die eigenen Erfolge zu schaffen und führten zu einer zunehmenden Akzeptanz der Methode.[164]

6.4 Rechtlicher Rahmen für die Agilisierung öffentlicher Verwaltungen

Dem Wunsch nach einer flexiblen Verwaltung stehen die auf den öffentlichen Dienst wirkenden rechtlichen Verordnungen entgegen. Da beim Handeln von Verwaltungen Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit und Gleichheit eingehalten werden müssen, sind die Handlungsspielräume stark eingeschränkt. Ausdruck dieser Einschränkungen sind zahlreiche Gesetze und Vorgaben, wie z. B. Geschäfts- und Verfahrensordnungen, Kompetenzordnungen, Dienst- und Tarifrecht, Haushalts- und Vergaberecht, Vorgaben zur Selbst und Fremdkontrolle.[165] Ein konkretes Beispiel für ein Regelwerk stellt die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) dar. Unter anderem wird in der GGO die Aufbau- und Ablauforganisation der Bundesministerien geregelt. So heißt es in § 7 der GGO: „Die Bundesministerien gliedern sich grundsätzlich in Abteilungen und Referate. Die tragende Einheit im Aufbau der Bundesministerien ist in der Regel das Referat. Es hat die erste Entscheidung in allen Angelegenheiten, die ihm in seinem Zuständigkeitsbereich zugewiesen sind.“ Auch die Art und Weise der Zuordnung eines Mitarbeiters ist in diesem Paragraph geregelt: „Grundsätzlich soll niemand gleichzeitig in mehreren Referaten eingesetzt oder mehreren unmittelbaren Vorgesetzten zugeordnet werden. Unter Beachtung der tarif- und personalvertretungsrechtlichen Regelungen kann die Abteilungsleitung abweichend vom Geschäftsverteilungsplan Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten in einem anderen Referat der Abteilung einsetzen und ihnen andere gleichwertige Aufgaben übertragen. Die Übertragung kann abteilungsübergreifend erfolgen, wenn zwischen den beteiligten Abteilungsleitungen Einvernehmen besteht. Das Organisationsreferat und das Personalreferat sind zu beteiligen.“ Die GGO setzt demnach einerseits ein ziemlich klares Regelwerk. Durch Wörter wie „kann“ und „grundsätzlich“ lässt die GGO andererseits aber auch genügend Spiel-

[163] Sauer, K., Kanban, 2013, o. S.
[164] Vgl. ebd.
[165] Vgl. Hill, H., Veränderung Verwaltungshandeln, 2015, S. 411.

raum für die Gestaltung der Verwaltung hinsichtlich anderer, möglicherweise agiler, Methoden und Strukturen. Diese Spielräume lassen sich durch sog. nachgiebige Rechtsvorschriften, Rechtsfolge- und Verfahrensermessen, haushaltsrechtliche Ausnahmemöglichkeiten in weiteren geltenden Rechts- und Verwaltungsordnungen finden.[166]

Als Beweis dafür, dass die Einführung agiler Strukturen und Methoden trotz der zahlreichen Vorschriften möglich ist, stehen die kurz beschriebenen Praxisbeispiele in diesem Kapitel.

7 Einführung und Anwendung von agilen Methoden am Praxisbeispiel des Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

In den vorangegangenen Kapiteln wurde zum einen verdeutlicht, dass Change Management unerlässlich für die erfolgreiche Umsetzung von Veränderungsmaßnahmen scheint und zum anderen, dass die Einführung agiler Methoden in öffentlichen Diensten eine mögliche Antwort auf die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen darstellt. Auch wurden mittels Literaturrecherche Anwendungsbeispiele für agile Methoden im öffentlichen Dienst gefunden. Offen blieb dabei die Frage, welche Rolle Change Management bei der Einführung von agilen Methoden spielte. Um diese Frage zu klären, wurde ein Experteninterview[167] mit dem Leiter der IT-Abteilung des BAMF, Dr. Markus Richter, geführt. Die Auswahl des Interviewpartners ist dadurch begründet, dass in dem BAMF aktuell die agile Methode Scrum in einer Behörde eingeführt wurde und dies eine der wenigen bekannten Anwendungen von agilen Methoden im öffentlichen Dienst ist.

Zur Vorbereitung des Interviews wurden Fragen formuliert[168], die beide Themenkomplexe der Arbeit abdecken. Ziel des Interviews war es demzufolge, einen praxisnahen Eindruck von der Anwendung einer agilen Methode im öffentlichen Dienst zu erlangen und die Einführung dieser Methode unter Change Management-Aspekten zu untersuchen. Die Fragen wurden dem Experten vorab zur Vorbereitung mitgeteilt. Damit sich ein natürlicher Gesprächsverlauf entwickeln konnte, wurde die Reihenfolge der Fragen als nicht bindend vereinbart.

---

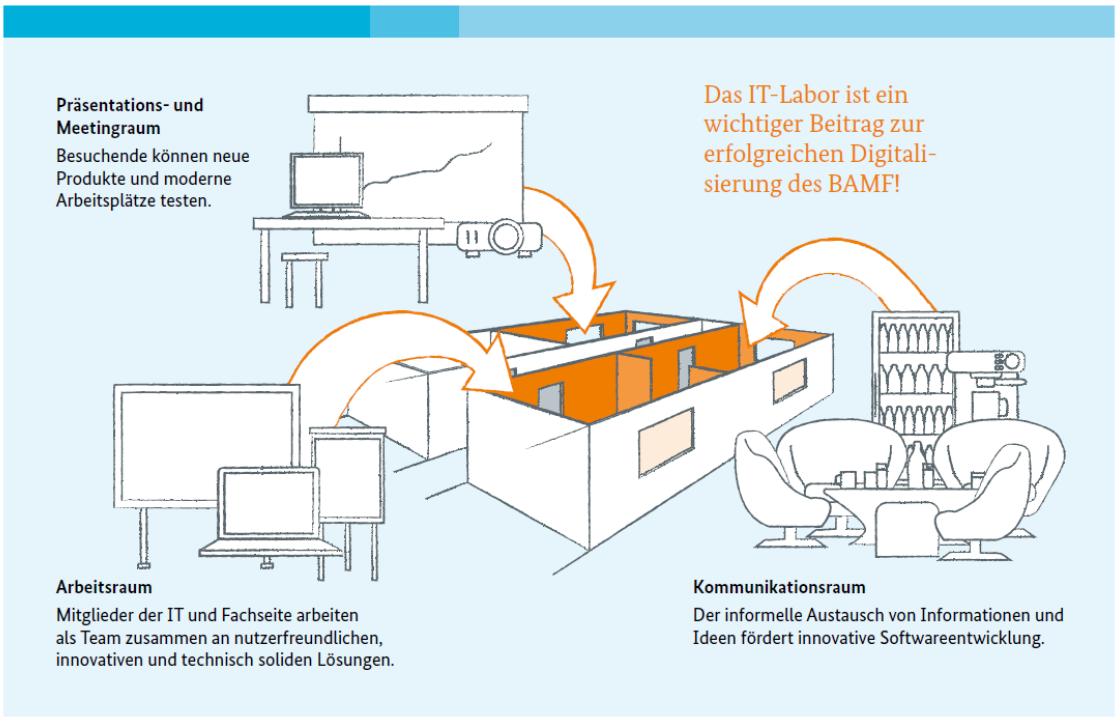
[166] Vgl. Hill, H., Veränderung Verwaltungshandeln, 2015, S. 411 f.
[167] Das Wortlautprotokoll des Interviews befindet sich in Anhang 2.
[168] Die Interviewfragen befinden sich in Anhang 1.

Zur Auswertung des Interviews wurden die Kernaussagen herausgearbeitet und den einzelnen Themenkomplexen zugeordnet.

7.1 Kernaussagen des Interviews zur Agilen Methode

Im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wurde im September 2016 die agile Methode Srcum eingeführt. Eines der Teams, die mit Scrum arbeiten, zog am 11. Juli 2017 in das sogenannte IT-Labor. Als IT-Labor werden die Räumlichkeiten verstanden, die die Arbeit des cross-funktionalen Teams physisch unterstützen soll:

Abbildung 18: Aufbau des IT-Labors des BAMF



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Scrum in Behörden, 2017, S. 23

Das Team des IT-Labors besteht aus Mitgliedern der IT und Mitarbeitern aus Fachabteilungen, die nun gemeinsam herausgelöst aus der eigentlichen Organisationsstruktur des BAMF nach dem Scrum-Modell agieren. Das Team soll dauerhaft bestehen bleiben. Die für Scrum typischen Rollen finden sich wieder: Es gibt jeweils zwei Scrum Master und Product Owner und vier Developer. Dem Team steht ein Großraumbüro für die tägliche Arbeit sowie ein Kommunikationsbüro für tägliche und kurzfristige Besprechungen zur Verfügung. Vierzehntägig finden Sprint

Reviews statt, zu denen auch andere Fachabteilungen und die Personalvertretung eingeladen werden, um einen Austausch zu ermöglichen.

Das Team arbeitet nicht nur cross-funktional, sondern auch selbstorganisiert: „Die sind ihre eigenen Chefs“. Handlungsfelder werden, neben konkreten Arbeitsaufträgen, selbstständig gesucht und bearbeitet, sodass ein Dienstleistungscharakter entsteht. Damit die bürokratische Organisationsstruktur und andere verwaltungsrechtliche Vorschriften eingehalten werden können, ist das Team direkt dem Leiter der IT-Abteilung (also dem Interviewpartner) unterstellt. Diese Struktur dient allerdings eher der theoretischen Wahrung der rechtlichen Erfordernisse, als der praktischen Umsetzung. Der Leiter selbst übernimmt demnach die Aufgabe der offiziellen Autorisierung und lässt das Team ohne Einmischung selbstständig agieren. Gesteuert wird über Zielvorgaben: „Das Was wird natürlich mit begleitet, aber das Wie […] ist deren Sache.“ Alle Teammitglieder sind hierarchisch gleichwertig, erhalten die gleiche Bezahlung und beurteilen sich untereinander.

Um Transparenz hinsichtlich des Arbeitsfortschritts zu gewährleisten, wird eine Projektmanagement-Software namens JIRA eingesetzt. Die Softwareprojekte des Scrum-Teams werden in einzelne Arbeitspakete zerlegt und in dem Programm JIRA erfasst und abgebildet. Die Mitarbeiter vermerken, an welchen Arbeitspaketen sie aktuell arbeiten und welche bereits abgeschlossen sind. Das Vorgehen gleicht der Kanban-Methode und ermöglicht die Organisation der parallelen Bearbeitung verschiedener Projekte.

7.2 Kernaussagen zur Implementierung des IT-Labors

Die Abteilung bearbeitet zahlreiche IT-Projekte gleichzeitig. Die Bearbeitung nach der klassischen und unflexiblen Wasserfallmethode funktionierte aufgrund der Menge an Projekten sowie der mangelnden und nicht zeitgerechten Einbindung der Fachseite nicht mehr. Die Idee, die Bearbeitung der Projekte agil zu gestalten, kam dem Leiter der IT-Abteilung „eher zufällig“ durch Gespräche und Literatur zum Thema. Er beriet sich mit Firmen, die bereits mit agilen Methoden arbeiten und beschloss, agile Methoden angepasst auf die Bedürfnisse des BAMF einzuführen. Die Idee wurde von den Mitarbeitern zunächst zurückhaltend aufgenommen. Um das geplante Team mit Mitarbeitern zu besetzen, die motiviert sind, neue Methoden auszuprobieren, wurden die Stellen intern ausgeschrieben. Alle Mitarbeiter des

jetzt bestehenden Teams arbeiten demzufolge freiwillig mit den zunächst ungewohnten agilen Methoden. Zur Vorbereitung auf diese neue Art der Zusammenarbeit wurden einzelne Mitarbeiter im Vorfeld zu Scrum Mastern ausgebildet. Die Ausschreibung der Stellen hatte damit nicht nur ein motiviertes Team zur Folge, sondern erhöhte gleichzeitig die Sichtbarkeit des Vorhabens und machte andere Mitarbeiter neugierig.

Ein strukturiertes Change Management wurde bei der Implementierung nicht angewendet.

Als Herausforderung wurde die Einbindung der Personalvertretung angesehen. Das Personalvertretungsrecht sieht bestimmte Fristen vor, in denen Konzepte vorgelegt werden müssen und verlangt bei bestimmten Prozessen ein Mitbestimmungsrecht der Personalvertretungen. Diese Herausforderung wurde gelöst, indem die Personalvertretung bei Sprint Reviews des Scrum-Teams anwesend ist und sich direkt einbringen kann.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Umstellung von der klassischen Softwareentwicklung nach dem Wasserfallmodell zur agilen Bearbeitung liegt bei der Qualitätssicherung. Der bisherige Prozess war bestimmt durch die Einhaltung vorgeschriebener Schritte: Stellung eines Projektantrag, Konzeptionserstellung und schließlich die Softwareentwicklung. Als Indikator für die Qualität der Arbeit diente, neben dem Ergebnis, u. a. die Einhaltung der einzelnen Schritte. Nun finden diese Schritte parallel statt und entsprechen nicht mehr der ehemals vorgeschriebenen Vorgangsweise. Dieser Qualitätsindikator kann demzufolge nicht mehr genutzt werden. Um die Qualität des Ergebnisses dennoch sicherzustellen, muss das Scrum Team in einem sogenannten Architektur Board vorsprechen, das Vorhaben und auch die geplante Vorgehensweise vorstellen.

7.3 Weitere Aussagen zur Einführung agiler Methoden im öffentlichen Dienst

Die Behauptung, dass tarif- und verwaltungsrechtliche Vorschriften die Arbeit mit agilen Methoden verhindern, sind Schutzbehauptungen. Es gibt rechtliche Grauzonen, die einen gewissen Spielraum ermöglichen.

Die Notwendigkeit, die öffentlichen Dienste zu agilisieren, ergibt sich aus den Folgen des demografischen Wandels. Es wird für den öffentlichen Dienst zunehmend schwerer, Personal zu gewinnen. Die Ressourcenknappheit (Anm. hinsichtlich der Ressource Personal) zwingt dazu, möglichst effektiv zu arbeiten. Eine weitere Notwendigkeit ergibt sich aus dem Trend der Digitalisierung und der Digitalisierungsagenda (Anm. der Bundesregierung). „Jede fachliche Entscheidung, die getroffen wird, hat ein IT-Projekt zur Folge. […] deswegen muss IT in den Fachseiten gleich mitgedacht werden.“ Die agile Arbeitsweise ist produktorientierter und kann besser auf die häufigen Änderungsbedarfe reagieren. Auch die Kommunikation zwischen Fachseite und der IT wird durch agile Arbeitsweisen verbessert.

Scrum kann nicht nur auf IT-Abteilungen bzw. Softwareprojekte angewendet werden. So sollen in der Zukunft weitere Referate agil aufgestellt werden. Darunter auch Referate, die sich mit klassischen Verwaltungsdingen, wie Beschaffung, beschäftigen. Für die Umstellung auf agile Arbeitsweisen wird derzeit eine Agilitätsagenda entworfen und Bereiche identifiziert, für die Agilität grundsätzlich geeignet scheint. Eine Herausforderung dabei ist, dass Führungskräfte anderer Abteilungen noch nicht mit agilen Methoden vertraut sind und diese teilweise ablehnen. Es wird versucht mit verschiedenen Ansätzen diesen Herausforderungen zu begegnen:

- Scrum-Schulungen werden angeboten, an denen jeder Interessierte teilnehmen kann.
- Das IT-Labor lädt andere Abteilungen und Mitarbeiter der Behörde ein, sich ein eigenes Bild von der agilen Arbeitsweise zu machen. Zu diesem Zweck wurde ein Show Room eingerichtet. Ziel ist es, die Neugierde zu wecken.
- Die motivierten Mitarbeiter bewerben ihre Arbeitsweise und erhöhen die eigene Sichtbarkeit (auch bei der oberen Führungsebene). Dadurch werden andere Abteilungen auf das agile Vorgehen aufmerksam und wünschens-

werter Weise senkt dies mögliche Widerstände gegen die Umstellung auf agile Methoden.

- Es wurde eine interne Beratungsstelle eingeführt. Die Berater besitzen Methodenwissen welches sie „in der Fläche kommunizieren“. Fachbereiche können diese Berater „einkaufen“, damit sie den jeweiligen Fachbereich hinsichtlich Change Management und Agilität coachen.

Durch diese Maßnahmen und die schrittweise Einführung agiler Methoden in verschiedene Abteilungen und Projekte soll ein „Schneeballeffekt“ erzeugt werden und so nach und nach die gesamte Behörde an Agilität gewinnen.

7.4 Analyse der Vorgehensweise in der BAMF

Das Interview gab einen sehr guten Einblick in den Implementierungsprozess agiler Methoden in dem BAMF. Es entsteht der Eindruck, dass Agilität dort an einigen Stellen tatsächlich gelebt wird und nicht nur ein Dogma ist. Agile Arbeitsweisen, wie selbstorganisierte und cross-funktionale Teams sowie die Anwendung von Scrum, sind allerdings noch ziemlich neu und es muss darauf geachtet werden, dass die Agilität im Laufe der Zeit erhalten bleibt.

Das Fehlen eines strukturierten Change Managements bei der Einrichtung des IT-Labors scheint aufgrund der dennoch eingesetzten Methoden keine negativen Auswirkungen gehabt zu haben. Jedoch sollte ein breites Bewusstsein zum Thema Change Management bei allen Führungskräften aufgebaut werden. Dies scheint gerade hinsichtlich der Ausweitung agiler Arbeitsweisen auf die gesamte Behörde ratsam. Nur wenn die Mitarbeiter sich der Notwendigkeit des Wandels bewusst sind und bei dem Umwandlungsprozess eingebunden werden, wird die Veränderung langfristig erfolgreich sein. Eine Ausweitung mittels Schneeballprinzip kann zwar dazu führen, dass sich vereinzelt weitere Bereiche agilisieren, jedoch wird bezweifelt, dass dies tatsächlich umfassend die gesamte Behörde erfassen wird. Mitarbeiter, die bisher in klassischen Hierarchien gearbeitet haben, in Teams zu organisieren, die sich selbst steuern, stellt eine sehr gravierende persönliche Veränderung dar. Hierzu wird ein strukturierter Change Management Prozess als unerlässlich angesehen, indem z. B.

- zunächst die Führungskräfte und auch die Mitarbeiter von der Notwendigkeit der Veränderung überzeugt werden,
- Ziele mit dazugehörigen Erfolgsindikatoren identifiziert werden,
- Kommunikationspläne und Widerstandsmanagementpläne erarbeitet werden,
- alle Betroffenen Schulungen erhalten, um die Fähigkeit zum individuellen Change zu erweitern und agile Arbeitsweisen zu vermitteln,
- eine enge Begleitung bei der Umstrukturierung zu selbstorganisierten Teams angeboten wird und
- flächendeckend Software eingeführt wird, die eine cross-funktionale Arbeitsweise ermöglicht.

Auch wenn die Umstellung der gesamten Behörde auf agile Arbeitsweisen ein weitreichender und aufwendiger Prozess zu sein scheint, der sicherlich mehrere Jahre dauern wird, zeigte das Interview, dass agile Methoden durchaus anwendbar im öffentlichen Dienst sind.

8 Fazit

Der öffentliche Dienst unterliegt seit jeher einem bestimmten Wandel. Doch wurde in der vorliegenden Arbeit deutlich, dass es aktuell Herausforderungen gibt, die auch auf den öffentlichen Dienst in einer Weise wirken, die sich aufgrund der umfangreichen Auswirkungen von den bisherigen Herausforderungen abheben. Der demografische Wandel bewirkt einen Bevölkerungsrückgang und gleichzeitig eine Überalterung der Bevölkerung. Dies wird in den kommenden Jahren verstärkt zu einem Wettbewerb um Fachkräfte führen. Das bedeutet für den öffentlichen Dienst, dass er als Arbeitgeber wieder attraktiv werden muss, indem er potentiellen Mitarbeitern ein zeitgemäßes Arbeitsumfeld bietet. Der Wertewandel hinsichtlich Arbeit umfasst dabei nicht nur die flexible Gestaltung der eigenen Handlungsspielräume und Mitbestimmung im Unternehmen, sondern auch die Arbeit mit modernen Technologien. Die Digitalisierung stellt dabei eine weitere große Herausforderung dar, deren Auswirkungen größer sind als bisherige Einflussfaktoren. Zwar fordert die Bundesregierung die Privatwirtschaft auf, sich zu digitalisieren, um international wettbewerbsfähig zu bleiben und arbeitet auch daran, durch Gesetzesänderungen die Wirtschaft zu unterstützen, jedoch ist die

Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung noch nicht weit genug vorangeschritten. Die starren Organisationsstrukturen und die umfangreiche Bürokratie im öffentlichen Dienst sind veraltet und gefährden die Leistungs- und Zukunftsfähigkeit der Verwaltung bereits jetzt. Es konnte aufgezeigt werden, dass die Einführung agiler Methoden eine Möglichkeit sein kann, den Veränderungen zu begegnen und so den öffentlichen Dienst zu modernisieren.

In den letzten Jahrzehnten hat der öffentliche Dienst in Deutschland versucht, sich im Rahmen der New Public Management-Bewegung zu modernisieren. Jedoch sind diese Versuche weitgehend fehlgeschlagen. Dies mag zum einen an den inhaltlichen Zielen liegen, zum anderen konnte aber mit dieser Arbeit nachgewiesen werden, dass auch das Fehlen von Change Management-Ansätzen zum Scheitern von Veränderungsvorhaben im öffentlichen Dienst führte. Bei der Umwandlung zu agilen Organisationsstrukturen und der Einführung agiler Methoden müssen daher unbedingt Change Management-Methoden angewendet werden, damit nicht ein weiterer Reformversuch scheitern wird.

Dass agile Ansätze auch im öffentlichen Dienst angewendet werden können, zeigen die Praxisbeispiele aus der Stadt Laatzen, aus der schwedischen Gemeinde Ängelholm und schließlich das aktuelle Beispiel aus dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Das Interview mit dem Abteilungsleiter des Bundesamtes, Dr. Markus Richter, macht deutlich, dass der Trend Agilisierung als Antwort auf die genannten Herausforderungen bereits im öffentlichen Dienst nicht nur wahrgenommen wird, sondern auch an wenigen Stellen umgesetzt wird. Bisher wird allerdings bei der Einführung auf ein strukturiertes Change Management verzichtet. Bei der weiteren Einführung und Umsetzung wird jedoch genau dieses strukturierte Change Management unerlässlich sein, um eine umfassende Modernisierung des öffentlichen Dienstes zu erreichen.

Die vorliegende Arbeit stellt eine logische Argumentationskette für die Einführung agiler Organisationsstrukturen dar. Dabei war es notwendig, die Themen Agilisierung und Change Management auf einer übergreifenden Ebene zu betrachten, da die Megatrends den gesamten öffentlichen Dienst beeinflussen und nicht nur wenige Einrichtungen. Um dem Umfang der Arbeit gerecht zu werden, mussten dabei einige Themenkomplexe weitgehend unberücksichtigt bleiben. So konnten

ein Leistungsvergleich innerhalb der öffentlichen Dienste und auch ein internationaler Leistungsvergleich nicht durchgeführt werden. Zwar wäre dies hilfreich gewesen, um weitere Argumente für oder gegen die Einführung agiler Organisationsstrukturen zu analysieren, jedoch ist dieser Leistungsvergleich aufgrund des Umfangs der dafür nötigen Daten und Indikatoren nicht in dieser Arbeit abzuhandeln gewesen. Das Thema könnte jedoch gesondert in einer weiteren Arbeit, die sich ausschließlich mit dem Leistungsvergleich beschäftigt, aufschlussreich sein. Ein weiterer Punkt, der in dieser Arbeit nur ansatzweise berücksichtigt werden konnte, sind die rechtlichen Voraussetzungen für die Einführung agiler Strukturen und Methoden. Immer wieder lassen sich Hinweise in der Literatur finden, dass die zahlreichen Verwaltungs- und Dienstvorschriften des öffentlichen Dienstes diese Einführung verhindern. Aufgrund mangelnden juristischen Fachwissens und der Anzahl dieser Vorschriften war es nicht möglich, detailliert darauf einzugehen. Jedoch zeigen die Beispiele aus der Praxis, dass es auch innerhalb des engen Korsetts von Verwaltungsvorschriften Spielräume gibt, die den Einsatz agiler Methoden und Elemente ermöglichen.

Ziel dieser Arbeit war es, die Themen Agilisierung und Change Management derart zu verknüpfen, dass die Notwendigkeit des Wandels des öffentlichen Dienstes hin zu agilen Strukturen und Methoden verdeutlicht wird. Die objektive Betrachtung und logische Argumentationskette soll anderen Verfechtern agiler Methoden als Grundlage dienen, einen Veränderungsprozess im öffentlichen Dienst in Gang zu setzen bzw. diesen weiter voranzutreiben.

V Anhänge

Anhang 1: Interview-Fragebogen

A) Allgemeine Angaben

Datum: 25.08.2017 Beginn: 14:30 Uhr Ende: 15 Uhr

Name des Interviewpartners: Dr. Markus Richter

Funktion / Berufsbezeichnung: Leiter der Abteilung 7 – Infrastruktur und IT, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

B) Fragen zum IT-Labor:

- Wann hat das IT-Labor seine Arbeit aufgenommen? Wie lang war die Planungsphase?
- Wie viele Personen arbeiten in dieser Abteilung und wie ist die Abteilung hierarchisch strukturiert?
- Wurden für das IT-Labor eher neue Mitarbeiter eingestellt oder setzt sich das Team aus Bestandsmitarbeitern zusammen?
- Bei Neueinstellung: Ist das Team besonders zusammengesetzt (hinsichtlich Altersstruktur oder Teameignung?)
- Bei Bestandsmitarbeitern: Konnten diese sich freiwillig für die Arbeit im IT-Labor entscheiden?
- Welche agile Arbeitsmethoden werden im IT-Labor angewendet (z.B. Scrum, Kanban)?
- Wie sieht die konkrete Anwendung aus? Gibt es Sprints, Backlogs usw. Gibt es ein Kanban-Board (physisch oder digital)?
- Welcher Mehrwert ergibt sich durch die Arbeit des IT-Labors im Vergleich zur herkömmlichen Struktur?
- Gibt es mehr oder weniger Schwierigkeiten als in der herkömmlichen Struktur (z.B. hinsichtlich Kommunikation, Zusammenarbeit, Zielerreichung)?

C) Fragen zur Einführung des IT-Labors:

- Welche Erkentnis führte zu der Einrichtung des IT-Labors bzw. bestand bei der herkömmlichen Struktur ein Mangel, der mit dem IT-Labor behoben werden soll?
- Warum wurde für die Abteilung ein agiler Ansatz gewählt? Welche Notwendigkeit bestand, eine agile Struktur zu wählen anstatt einer herkömmlichen?
- Von wem kam die Idee, Scrum einzuführen? (Mitarbeiter oder Führungsebene)
- Wie gestaltete sich der Weg von der Idee zur Umsetzung?
- Wurde ein strukturiertes Change Management betrieben (Einsatz eines Change Managers, Aufstellung von Kommunikations- und Widerstandsplänen)?
- Wurden Mitarbeiter oder externe Berater eingebunden?
- Gab es Widerstände seitens der oberen Fürhungsebene? Wenn ja, wie wurde damit umgegangen?
- Gab es Widerstände seitens der Mitarbeiter? Wenn ja, wie wurde damit umgegangen?

D) Fragen zu agilen Methoden im öffentlichen Dienst

- Sehen Sie persönlich Anwendungsgebiete oder Abteilungen in Bundes- oder Landesbehörden, in denen agile Strukturen sinnvoll oder weniger sinnvoll wäre?
- Halten Sie eine Ausweitung agiler Methoden im öffentlichen Dienst für umsetzbar? Welche möglichen Hindernisse könnten besonders im öffentlichen Dienst eine Rolle spielen? (z.B. verwaltungsrechtliche oder tarifrechtliche Hindernisse)

VI Literaturverzeichnis

Alberts, David Stephen, Hayes, Richard Edward (Definition Agil, 2009): Power to the edge : militärische Führung im Informationszeitalter, Remscheid: Re Di Roma-Verlag, 2009

Au, Corinna von (agile Organisationsstrukturen, 2017): Struktur und Kultur einer Leadership-Organisation: Holistik, Wertschätzung, Vertrauen, Agilität und Lernen, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2017

BearingPoint GmbH (agile Verwaltung, 2013): Fünf Hebel für eine agile Verwaltung, Hamburg: BearingPoint GmbH, 2013

Benz, Arthur (Der moderne Staat, 2008): Der moderne Staat : Grundlagen der politologischen Analyse, 2. Aufl., Berlin: Walter de Gruyter, 2008

Berlinger, Ulf, Funke, Corinna, Niesing, Anna, Biechele, Anna (Studie Öffentlicher Dienst, 2016): Branchenanalyse öffentlicher Dienst der Länder : Eine Untersuchung zur Arbeitssituation aus Sicht der Beschäftigten, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2016

Bernauer, Thomas (Globalisierung, 2000): Staaten im Weltmarkt : Zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globalisierung, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2000

Bertelsmann Stiftung (Wertewandel Arbeit, 2015): Arbeits- und Lebensperspektiven in Deutschland – Pfade der Veränderung : Ergebnisse der Arbeit der Expertenkommission Arbeits- und Lebensperspektiven in Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2015

Bogumil, Jörg, Grohs, Stephan, Kuhlmann, Sabine, Ohm, Anna Katharina (Neues Steuerungsmodell, 2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell : eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, 2. Aufl., Berlin: Edition Sigma, 2007

Bogumil, Jörg, Jann, Werner (Verwaltungswissenschaft, 2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland : Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005

Bogumil, Jörg, Naschold, Frieder (New Public Management, 2000): Modernisierung des Staates : New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, 2000

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Scrum in Behörden, 2017): Digitalisierungsagenda 2020, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2017

Bundesministerium des Inneren (Gesundheitsförderungsbericht 2016): Gesundheitsförderungsbericht 2015 der unmittelbaren Bundesverwaltung, o. O.: Bundesministerium des Inneren, 2016

Bundesministerium des Innern (Change Management, 2009): Change Management: Anwendungshilfe zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung, Berlin: Bundesministerium des Innern, 2009

Bundesministerium des Innern (Digitale Verwaltung, 2014): Digitale Verwaltung 2020 : Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode, Berlin: Bundesministerium des Innern, 2014

Bundesministerium des Innern (Verwaltungsreform, 2010): Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung , o.O.: Bundesministerium des Innern, 2010

Bundesministerium des Innern, Bundesverwaltungsamt, (Organisationshandbuch, 2016): Handbuch für Organisationsuntersuchung und Personalbedarfsermittlung, Berlin, Köln: Bundesministerium des Innern, Bundesverwaltungsamt, 2016

Bundesrechnungshof (Umsetzung von Veränderungen, 2009): Bericht an die Bundesregierung nach § 88 Abs. 2 BHO: Organisatorische Maßnahmen zur Umsetzung und Begleitung von Strukturveränderungen in der unmittelbaren Bundesverwaltung, Bonn: Bundesrechnungshof, 2009

Cacaci, Arnaldo (2006): Change Management – Widerstände gegen den Wandel. Plädoyer für ein System der Prävention, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 2006 [Dissertation]

Capgemini Consulting (Change Management, 2012): Digitale Revolution. Ist Change Management mutig genug für die Zukunft?, München: Capgemini Consulting, 2012

dbb beamtenbund und tarifunion (Besonderheiten öffentlicher Dienst, 2002): Verwaltung im 21. Jahrhundert - Band 1 : Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Berlin: dbb verlag gmbh, 2002

dbb beamtenbund und tarifunion (Bürgerbefragung, 2015): Bürgerbefragung öffentlicher Dienst: Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen 2015, Berlin: dbb verlag gmbh, 2015

dbb beamtenbund und tarifunion (Globalisierung, 2016): Bürgerbefragung öffentlicher Dienst: Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen 2016, Berlin: dbb verlag gmbh, 2016

Deutscher Bundestag (Reaktion Opposition auf Schlanker Staat - Erster Bericht, 1998): Entschließungsantrag zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung - Drucksache 13/9980 -, Drucksache 13/10204, o.O.: Deutscher Bundestag, 1998

Deutscher Bundestag (Schlanker Staat - Erster Bericht, 1998): Erster Bericht und Fortschreibung des Aktionsprogramms zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung, Drucksache 13/9980, o.O.: Deutscher Bundestag, 1998

Deutscher Bundestag (Schlanker Staat - Zweiter Bericht, 1998): Zweiter Bericht zum Aktionsprogramm zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung - „Schlanker Staat": Bilanz und Ausblick, Drucksache 13/11111, o.O.: Deutscher Bundestag, 1998

Die Bundesregierung (Reifegradanalyse Prozessmanagement, 2011): Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung - Projekt Prozessmanagement, Berlin: Bundesministerium des Innern, 2011

Die Bundesregierung (Verwaltungsreform, 1999): Moderner Staat - Moderne Verwaltung : Das Programm der Bundesregierung, o.O.: Die Bundesregierung, 1999

Goll, Joachim, Hommel, Daniel (Scrum, 2015): Mit Scrum zum gewünschten System, Wiesbaden: Springer Vieweg, 2015

Hackl, Benedikt, Gerpott, Fabiola, Malessa, Matthias, Jeckel, (Agile Unternehmen, 2015): Auf dem Weg zur Agilität, in: Personalmagazin, Heft 2/2015, S. 30-32

Hackl, Benedikt, Wagner, Marc, Attmer Lars, Baumann, Dominik (Wandel der Arbeitswelt, 2017): New Work: Auf dem Weg zur neuen Arbeitswelt : Management-Impulse, Praxisbeispiele, Studien, Wiesbaden: Springer Gabler 2017

Haufe Akademie GmbH & Co. KG (Agile Führung, o. J.): Whitepaper Agile Organisationen brauchen nicht weniger Führung, sondern mehr Führung. Aber eine andere., Freiburg: Haufe Akademie GmbH & Co. KG, o.J.

Heuermann, Roland, Tomenendal, Matthias (Bürokratie, 2011): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre : Theorie - Praxis - Consulting, München: Oldenburger Wissenschaftsverlag GmbH, 2011

Hill, Hermann (Veränderung Verwaltungshandeln, 2015): Wirksam verwalten - Agilität als Paradigma der Veränderung in: Verwaltungs-Archiv, 106. Band, Heft 4/2015, S. 397-416

Hill, Hermann, Klages, Helmhut (Hrsg.) (Besonderheiten öffentlicher Dienste, 1993), Spitzenverwaltungen im Wettbewerb. Eine Dokumentation des 1. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1992, Baden-Baden: Nomos, 1993

Holtkamp, Lars (Neues Steuerungsmodell, 2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 2/2008, S. 423-446

Institut DGB-Index Gute Arbeit (Gründe für Fehlzeiten, 2015a): DGB-Index Gute Arbeit : Der Report 2015, Berlin: Institut DGB-Index Gute Arbeit, 2015

Institut DGB-Index Gute Arbeit (Gründe für Fehlzeiten, 2015b): DGB-Index Gute Arbeit : Der Report 2015 - Supplementband, Berlin: Institut DGB-Index Gute Arbeit, 2015

Jann, Werner (Neues Steuerungsmodell, 2005): Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard, von Bandemer, Stephan, Nullmeier, Frank, Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, S. 74-83

Jung, Jörg (Öffentlicher Dienst, 1970): Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes, Berlin: Duncker & Humblot, 1970

Kegelmann, Jürgen (New Public Management, 2007): New Public Management : Möglichkeiten und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007

Korn, Hans-Peter (Agiles Management, 2016): Erfolgreiche Führung war immer schon agil, in: Geramanis, Olaf, Hermann, Kristina (Hrsg.), Führen in ungewissen Zeiten : Impulse, Konzepte und Praxisbeispiele, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2016, S. 115-140

Kotter, John Paul (8-Phasen-Modell): Leading Change: Why Transformation Efforts Fail, in: Boston, Massachusetts: Harvard Business Review, März-April 1995, S. 59-67

Kotter, John Paul (duales Betriebssystem, 2015): Accelerate. Strategischen Herausforderungen schnell, agil und kreativ begegnen, München: Vahlen, 2015

Lauer, Thomas (Change Management, 2010): Change Management : Grundlagen und Erfolgsfaktoren, Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, 2010

Leppek, Sabine, Wagner, Fritjof (Beamtenrecht, 2011): Beamtenrecht, 11. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller GmbH, 2011

Lévesque, Veronika, Steinbrecher, Wolf (agiles Arbeiten, 2017): Agile Arbeitsmethoden in der öffentlichen Verwaltung, in: innovative Verwaltung, Heft 5/2017, S. 28-30

Lewin, Kurt (3-Phasen-Modell, 1947): Frontiers in group dynamics. Concept, method and reality in social science. Social equilibria and social change, in: Human Relations, Bd. 1, Nr. 1/1947, S. 5–41

Lorig, Wolfgang H. (Bürokratiemodell, 2001): Modernisierung des Öffentlichen Dienstes : Politik und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie, Opladen: Leske + Budrich, 2001

Maza, Michael de la, Benz, David (Agile Unternehmen, 2016): Why Agile Works, Raleigh, North Carolina: Lulu.com, 2016

Naschold, Frieder, Bogumil, Jörg (New Public Management, 1998): Modernisierung des Staates : New Public Management und Verwaltungsreform, Opladen: Leske + Budrich, 1998

Rank, Susanne, Scheinpflug, Rita (Hrsg.) (Change Management, 2010): Change-Management in der Praxis : Beispiele, Methoden, Instrumente, 2. Aufl., Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., 2010

Robert Bosch Stiftung, Prognos AG (Demografieorientierte Personalpolitik, 2009): Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung, Stuttgart: Robert Bosch Stiftung GmbH, 2009

Schedler, Kuno, Proeller, Isabella (New Public Management, 2011): New Public Management. 5. Aufl., Stuttgart: UTB GmbH, 2011

Scheinpflug, Rita ; Stolzenberg, Kerstin (Komplexität Organisation, 2017): Neue Komplexität in Personalarbeit und Führung: Herausforderungen und Lösungsansätze, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2017

Schmid, Andreas (Verwaltungsreform, 2012): Verwaltungsreform im politischen System : Reformanalyse und -bewertung des Haushalts- und Rechnungswesens öffentlicher Verwaltungen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012 [Dissertation]

Schneider, Arne (kreative Kommune, 2013): Kreative Kommune : Public Corporate Creativity, Berlin: epubli GmbH, 2013

Speier-Werner, Petra (Public Change Management, 2006): Public Change Management: Erfolgreiche Implementierung neuer Steuerungsinstrumente im öffentlichen Sektor, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag / GWV Fachverlage GmbH, 2006 [Dissertation]

Stahl, Juliane (Phasenmodelle, 2013): Organisationaler Wandel durch Koalitionsbildung: Eine anreiz-beitrags-theoretische Erklärung mitarbeiterinduzierter Veränderungsprozesse, Ilmenau: Springer Gabler, 2013 [Dissertation]

Statistisches Bundesamt (Demografischer Wandel, 2015): Bevölkerung Deutschlands bis 2016 - 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2015

Statistisches Bundesamt (Öffentlicher Dienst, 2016): Finanzen und Steuern - Personal des Öffentlichen Dienstes 2015, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2016

Stolzenberg, Kerstin, Heberle, Krischan (Change Management, 2013): Change Management: Veränderungsprozesse erfolgreich gestalten - Mitarbeiter mobilisieren. Vision, Kommunikation, Beteiligung, Qualifizierung, 3. Aufl., Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, 2013

Vahs, Dietmar, Weiand, Achim (Change Management, 2010): Workbook Change Management: Methoden und Techniken, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 2010

Vetter, Christian, Küsgens, Ingrid, Yoldas, Belgin, (Fehlzeiten, 2002): Krankheitsbedingte Fehlzeiten in der deutschen Wirtschaft, in: Badura, Bernhard, Litsch, Martin, Vetter, Christian (Hrsg.), Fehlzeiten-Report 2001 : Gesundheitsmanagement im öffentlichen Sektor, Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag, 2002

Weber, Max, (Bürokratie, 2002): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der Verstehenden Soziologie, 5. rev. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck, 2002

Internetquellen

agilemanifesto.org (Agiles Manifest, o.J.): Manifest für Agile Softwareentwicklung, keine Datumsangabe, http://agilemanifesto.org/iso/de/manifesto.html, (Zugriff 03-09-2017, 13:37 MEZ)

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Anzahl Beschäftigte, 2017): Wieder mehr Beschäftigte im öffentlichen Dienst, keine Datumsangabe, http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Oeffentlicher_Dienst_Anzahl.html, (Zugriff 22-07-2017, 14:07 MEZ)

Deutscher Ärzteverlag GmbH (Fehlzeiten-Report 2015, 2016): AOK-Fehl¬zeiten-Report: Krankenstand stieg 2015 leicht an, 12.09.2016, https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/70458/AOK-Fehlzeiten-Report-Krankenstand-stieg-2015-leicht-an, (Zugriff 22-07-2017, 16:05 MEZ)

Hasse, Malte (Digitale Transformation, 2017): Digitalisiert die Verwaltung!, 30.06.2017, https://www.politik-kommunikation.de/ressorts/artikel/digitalisiert-die-verwaltung-817512505, (Zugriff 09-09-2017, 12:56 MEZ)

Haufe-Lexware GmbH & Co. KG (Kotter Interview, 2016): Ein völlig neues Spiel, 23.06.2016, https://www.haufe.de/personal/hr-management/john-kotter-ueber-agilitaet-unternehmen-brauchen-2-betriebssystem_80_362438.html, (Zugriff 05-09-2017, 13:04 MEZ)

Kaiser, Susanne (Zeit Online) (Kritik Behörde, 2015): Die Hauptstadt ist kaputt, 16.12.2015, http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-12/lageso-fluechtlinge-berlin-personal-behoerden-verwaltung-probleme, (Zugriff 23-07-2017, 10:17 MEZ)

Michl, Thomas (Common Sense Team GmbH) (Kanban, 2016): Agile Teamorganisation mit Personal Kanban – ein Überblick, 31.03.2016, https://agile-verwaltung.org/2016/03/31/agile-teamorganisation-mit-personal-kanban-ein-ueberblick/#more-155, (Zugriff 08-09-2017, 15:16 MEZ)

Oschmiansky, Frank (Bundeszentrale für politische Bildung) (Neues Steuerungsmodell, 2010): Neues Steuerungsmodell und Verwaltungsmodernisierung, 01.06.2010, http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55048/steuerung-modernisierung, (Zugriff 12-08-2017, 14:14 MEZ)

Prosci, Inc. (ADKAR, o.J.): Use the Prosci ADKAR® Model for individual change to drive organizational transformation., keine Datumsangabe, https://www.prosci.com/adkar, (Zugriff 02-09-2017, 11:34 MEZ)

Prosci, Inc. (Change Management, o.J.):Organizations do not change, people do., keine Datumsangabe, https://www.prosci.com/change-management/what-is-change-managemt, (Zugriff 02-09-2017, 11:16 MEZ)

Prosci, Inc. (Prosci 3-Phase Process for organizational change, o.J.): Individual and Organizational Change Integration, keine Datumsangabe, https://www.prosci.com/change-management/thought-leadership-library/integrated-individual-and-organizational-cm-methodology, (Zugriff 02-09-2017, 11:05 MEZ)

Sauer, Kathrin (leanovate GmbH) (Kanban, 2013): Agile Behörde: Ein Amt setzt auf das „Brett vor dem Kopf“, 13.12.2013, http://www.leanovate.de/blog/agile-behoerde-ein-amt-setzt-auf-das-brett-vor-dem-kopf/, (Zugriff 08-09-2017, 16:23 MEZ)

Schwaber, Ken, Sutherland, Jeff (Scrum Guide, 2016): Der Scrum Guide - Der gültige Leitfaden für Scrum: Die Spielregeln, Juli 2016, https://www.scrumguides.org/docs/scrumguide/v2016/2016-Scrum-Guide-German.pdf, (Zugriff 08-09-2017, 11:07 MEZ)

sipgate GmbH (Arbeitsweise sipgate, o.J.): Wie wir arbeiten, keine Datumsangabe, https://www.sipgate.de/hacking-work.html, (Zugriff 03-09-2017, 18:20 MEZ)

sipgate GmbH (Firmenvorstellung sipgate, o.J.): Wir sind sipgate!, keine Datumsangabe, https://www.sipgate.de/wir-sind-sipgate.html, (Zugriff 03-09-2017, 18:16 MEZ)

Statistisches Bundesamt (Altersstruktur, 2016): Personal des öffentlichen Dienstes, keine Datumsangabe, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/Personal/Tabellen/BeschaeftigenAlter.html, (Zugriff 29-07-2017, 10:52 MEZ)

Statistisches Bundesamt (Krankenstand, 2015): Krankenstand, keine Datumsangabe, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/QualitaetArbeit/Dimension2/2_3_Krankenstand.html, (Zugriff 22-07-2017, 16:18 MEZ)

Steinbrecher, Wolfgang (Common Sense Team GmbH) (Ängelholm, 2016): Ängelholm – die erste agile Kommune Schwedens, 25.02.2016, https://agile-verwaltung.org/2016/02/25/aengelholm-die-erste-agile-kommune-schwedens/, (Zugriff 07-09-2017, 11:46 MEZ)

Vonhof, Cornelia (Common Sense Team GmbH) (Ängelholm, 2017): Bericht von einer Forschungsreise nach Ängelholm, 27.04.2017, https://agile-verwaltung.org/2017/04/27/bericht-von-einer-forschungsreise-nach-aengelholm, (Zugriff 07-09-2017, 11:40 MEZ)

Zeit Online (NSU-Ausschuss, 2013): Untersuchungsausschuss wirft Behörden Versagen vor, 22.08.2013, http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-08/nsu-ausschuss-rassismus, (Zugriff 23-07-2017, 10:23 MEZ)